

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Dep.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Jair Tovar

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

José de Nazaré Teixeira Dias

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Beatriz Marques de Souza Wahrlich

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Luiz da Silva Pinto

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Elpidio Pimentel

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito de Sá

Viana Pereira de Vasconcelos

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

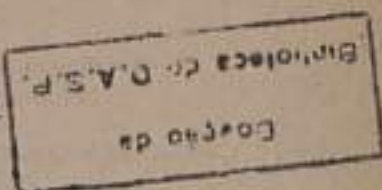
DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Maria de Lourdes Lima Modiano





REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.878, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XVII

JANEIRO - 1955

VOL. 66 - N.º 1

SUMÁRIO

	Págs.
Non nova sed nove — Jair Tovar	III
Explicação ao leitor — Maria de Lourdes Lima Mediano	1
EDITORIAL	
História Administrativa do Brasil	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Contribuição à Sociologia Administrativa do Brasil — Luiz Pinto	5
PESSOAL	
A Formação e o Aperfeiçoamento dos Quadros Administrativos de Chefia — J. de Nazaré T. Dias	11
Salário e Relações Humanas no Trabalho — Ennor de Almeida Carneiro	14
Recrutamento e Publicidade — Neusa Feital Wöhle	24
ORÇAMENTO E FINANÇAS	
Aspectos do Planejamento Financeiro — Eduardo Lopes Rodrigues	30
ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS	
Origem e Fixação dos Órgãos Básicos da Organização Militar no Brasil — Umberto Peregrino	54
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Diretrizes para o Ensino Agrícola — Newton Belleza	65
Espírito da Diplomacia — Altamir de Moura	71
O Imposto de Renda e as Pessoas Físicas — Gasão da Cunha Bahlana	75
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Maior Eficiência como Estímulo para Maior Autonomia — Pedro Muñoz Amato	84
Sociedade Amigos dos Municípios — Sylvio Corrêa de Avellar	91

	Págs.
Fiscalização das Concessões dos Serviços de Energia Elétrica — Hermelino Gatto	93
ORGANISMOS INTERNACIONAIS	
Assistência Técnica Internacional — Estanislau Fischlovitz.....	97
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
Contribuição para o Estudo das Águas Nocivas — Jair Tovar	110
Dualidade e Unidade de Jurisdição no Brasil — J. Guilherme de Aragão	126
Direito Autoral e Contrato de Representação — Oliveira e Silva	138
A Teoria da Imprevisão e as Condições da Cláusula Móvel Monetária — Arnold Wald	141
PARECERES	
Consultor Geral da República:	
Exercício de função gratificada de Diretor, por Catedrático aposentado	149
Proventos de Desembargador aposentado	152
Consultor Jurídico do D. A. S. P.:	
Transferência	154
Abono de Emergência	155
Cargos em Comissão	155
Mandato Eletivo Municipal	156
NOTAS	
Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação	158
Cheques sem Fundos — Arnold Wald	161
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	
A Economia Francesa Contemporânea através de duas Contribuições Recentes — Augusto Rocha	162
REVISTAS DAS REVISTAS	
Revista del Instituto de Derecho Comparado — n.º 2 — Barcelona — Enero-Junio 1954 — Arnold Wald	173
Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná — ano II, n.º 2 — Dezembro de 1954	173
Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México — ano VII, n.º 19 — Enero-Abril 1954, México D. F.	173
CONCURSOS E PROVAS	
Como fazer sua Inscrição	174
Questões apresentadas na Prova de Habilitação para Assistente Jurídico de Qualquer Ministério — P. H. 2077	176
Questões apresentadas no Concurso para Agente Fiscal do Imposto de Consumo — C. 261	180
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	196

Non Nova Sed Nove

A "Revista do Serviço Público" constitui, sem dúvida alguma, ponto alto de consideração do D.A.S.P., onde teve seu nascedouro e a que está vinculada desde quando surgiu.

Sua intensa circulação nacional e prestigiosa projeção no exterior, especialmente pan-americana, realizam trabalho eficiente de divulgação da cultura juridico-administrativa brasileira, realmente merecedor do melhor aprêço, que lhe vem dispensando o poder público, em cujo âmbito especial se enquadra.

Hoje, após mais de três lustros volvidos, com os anos e a experiência por eles confêrida, passa a nossa Revista a ser editada como se diria na clássica locução latina non nova sed nove, com apresentação formal diferente, acomodada às exigências e reparos que lhe eram feitos, sem que substancialmente se modifiquem os propósitos culturais dos seus idealizadores e criadores.

A reforma realizada — sugerida com visão acertada pelo Diretor do Serviço de Documentação, LUIZ DA SILVA PINTO, em cujo setor administrativo está a Revista situada — é mais pormenorizadamente explicada pelo atual diretor MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO, em exposição publicada em sequência complementar desta satisfação, dada aos leitores e incentivadores do nosso mensário.

Estamos convencidos de que a iniciativa será acolhida com simpatia e esperamos que também afinal louvada, ao atingir os objetivos determinantes de sua execução.

JAIR TOVAR

Diretor-Geral do D.A.S.P.

Explicação ao Leitor

Ao iniciar seu 17.º ano de vida, a "Revista do Serviço Público" adota, a partir do presente número, o que poderíamos chamar de nova roupagem. Surgida, em 1937, do idealismo de um grupo de pioneiros, foi esta publicação, dois anos mais tarde, em 14 de dezembro de 1939, reconhecida de interesse para a Administração, passando a figurar no Orçamento Geral da República, com recursos próprios que lhe garantiriam a existência.

Racionalmente planejada pelos seus criadores para atender aos múltiplos aspectos dos problemas que têm de enfrentar os responsáveis pelas atividades do Estado, tem a Revista mantido mais ou menos inalterada a estrutura inicial.

A reforma que ora iniciamos, ouvidas as opiniões mais autorizadas, não lhe alterará, de modo algum, a essência. Pelo contrário, visará, justamente, a mantê-la nos moldes iniciais, evitando qualquer desvio nas finalidades de divulgação e informação.

Não fizemos senão mudar-lhe a aparência exterior, conservando-lhe o conteúdo. É que o formato inicial já não se adaptava às contingências da vida moderna. Numerosos leitores, dos mais assíduos, queixavam-se da impossibilidade de conservar as coleções da "Revista do Serviço Público", por demais volumosas. Mesmo as bibliotecas preferem, na época atual, formatos mais econômicos para encadernação e mais adaptados às dimensões comuns das prateleiras. Dai, a necessidade do formato atual, sem qualquer sacrifício para o volume e a qualidade da matéria.

Por outro lado, adotando as normas recomendadas pela "International Standards Organization" (ISO), com sede em Genebra, introduzimos novo e mais moderno método de numeração, inovação que, estamos certos, corresponderá melhor aos interesses dos que se dedicam ao trabalho, hoje tão importante, de referência bibliográfica. Assim, pois, sem interromper a série publicada, chega a Revista ao 66.º volume, que será composto de três números — janeiro, fevereiro e março — com paginação seguida, dentro das normas da referida organização internacional. Também introduzimos, a partir deste número, resumos, em língua inglesa, dos artigos principais. É manifesta a vantagem dos "summaries" à intensificação do intercâmbio de idéias com países estrangeiros.

Agradeceremos quaisquer sugestões ou observações dos nossos leitores sobre as modificações realizadas.

Janeiro de 1955.

MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO

Diretor da R.S.P.

História Administrativa do Brasil

Uma série de reformas, no terreno da administração pública, verificou-se de 1936 para cá, no Brasil.

Embora tenhamos experimentado surtos extraordinários de evolução cultural, em qualquer das fases da nossa vida, no tocante ao serviço público federal, ou pública administração, lemos marcado passo no mesmo terreno, sem nenhuma conquista digna de nota, pelo menos até aqueles dias de 1936.

É lógico, dêste modo, que, com essa tardança de reformas fundamentais, no campo administrativo do Brasil, houvesse também certo retardamento na criação de um serviço público civil mais condizente com o nosso nível de cultura, e mesmo progresso material, fato êste que não nos permitiu esquematizar outros problemas complementares, cujas soluções nos haveriam de trazer melhores rumos e melhores normas de vida.

E é isto que se está tentando agora, tanto com a classificação de cargos, no terreno de pessoal, como através de estudos, de teses, de revistas técnicas, de cursos, etc., em todos os quadrantes da atividade administrativa.

Faltava-nos, como é evidente, um estudo mais compacto, um estudo de base, mais orientado e de caráter histórico-social, que pudesse abarcar tôda a vida brasileira, tôdas as fases da sua administração — as interferências estrangeiras, aqueles períodos em que outras nações tiveram certa preponderância sobre o Brasil, notadamente Portugal, país descobridor, e a Holanda, que se assenhoriou de uma faixa de terra brasileira e a administrou.

Impunha-se, portanto, a feitura de uma "História Administrativa do Brasil". É verdade que, da República para

ed, tivemos vários ensaios e pequenos estudos neste particular. Mesmo sem citar outros, podemos apontar Max Fleinss, Basílio de Magalhães e Almir de Andrade, que nos deram roteiros cronológicos da vida administrativa da nossa nacionalidade. Mas, em verdade se diga, todos estes pequenos estudos se isolam em fragmentos e fatos parciais, sem a necessária amplitude que permita conhecer as particularidades dos fenômenos que nos atingiram em quase 500 anos de existência.

Noutros períodos de administração, o D.A.S.P. tentou escrever a "História Administrativa do Brasil". Chegou, para isto, a coordenar planos, organizar esquemas e formar equipes para a execução do trabalho. Mas, o que é fato, é que a obra não foi objetivada.

Agora, conhecendo todos estes fatos pretéritos, o S.D. enveredou por caminhos mais curtos e estabeleceu métodos que nos trarão a obra que, durante tantos séculos, não nos foi possível conquistar.

Para que não houvesse o perigo da interrupção, foi escolhida uma equipe de historiadores, criadas tarefas dentro da especialização de cada um dos seus membros e dado prazo para entrega dos originais dos três primeiros volumes da obra que deverá compor-se de seis.

A "História Administrativa do Brasil" será fundamental em nossa vida cultural. Nela serão fixadas as bases de outros estudos, pois as suas raízes mestras promanam da longínqua e fecunda administração de D. João III.

Com o seu esquema aprovado pelo Diretor-Geral do D.A.S.P., o S.D. deverá lançar a primeira metade da "História Administrativa do Brasil" até o meio do corrente ano, objetivando, assim, um velho sonho de algumas gerações de brasileiros.

Contribuição à Sociologia Administrativa do Brasil

LUIZ PINTO

A NDA-SE a falar por toda parte, a escrever, a citar, a esmiuçar, dentro de esquemas os mais diversos, sobre temas e processos de administração científica.

Escreve-se, analisa-se, traduz-se, compara-se, criam-se paralelos entre povos e continentes, e os resultados dessas pesquisas são sacudidos pelo Brasil, como contribuição aos que estudam e investigam os problemas de administração geral, específica, particular, que, assim, podem aprender alguma coisa de útil, alguma coisa de concreto, de necessário à formação de uma mentalidade mais racional e clara sobre problemas já envelhecidos para outros povos, mas que ainda são quase jovens para nós, nesta vasta faixa da América do Sul.

Trazem-se, então, para nossos ensinamentos, os resultados a que houveram de chegar americanos do norte e ingleses, no tocante a métodos racionais ou científicos de administrar, parando-se em marcos determinados sobre os variados aspectos do comando de pessoal.

Forçoso é, porém, confessar, que, dentro da nossa realidade de política administrativa, essa articulação no sentido de criar um Serviço Público Civil é quase recente, porque tem as suas nascenças aí pelo ano de 1936. Sim, administração em moldes científicos, como ficou crismada, embora emprestando certa elasticidade à expressão, fugindo, é óbvio, das fórmulas matemáticas e das escolas e concepções norteadoras das ciências fundamentais e afins. Porque administração propriamente, gramaticalmente, lexicograficamente nós no Brasil a temos desde o momento em que foi chantada aquela cruz tósca de madeira nas costas da Bahia em 1500. Outra coisa não se fez naquela hora sob as vistas pacíficas e místicas de frei HENRIQUE DE COIMBRA e do arguto e precioso escrivão CAMINHA, senão um ato da mais pura e livre administração. (1)

Lançando mão dos exemplos e bases de eruditos mestres de outras terras, que se especializaram mais em determinados ramos do conhecimento humano, notadamente ingleses, franceses e norte-americanos, o que devemos agora, nesta maioridade administrativa que conquistamos, a par com a nossa já quase antiga emancipação sócio-cultural, será evoltermos não para o futuro, senão, neste particular, para o passado, onde, nas várias etapas da nossa acidentada vida política, vamos encontrar farto e por vêres quase exuberante material

(1) PERO VAZ DE CAMINHA — Carta — Edição de Pereira da Costa — Recife, 1900.

para nossos alicerces e oferecê-lo, sem espírito de imitação, aos que se interessam pelo conhecimento das origens da administração brasileira, criando-se, assim, a nossa sociologia administrativa, como fez GILBERTO FREYRE no tocante à vida social do Brasil. (2)

Para edificar esse *facies* diferente da estrutura administrativa brasileira, que seria a interpretação sociológica, vamos encontrar episódios, fatos históricos e sociais que, enquadrados à realidade mesológica, permitiriam segura exegese da multiforme diretiva que tivéramos nas quadras diversas da formação da nacionalidade. (3)

Pari-passu com as agitações internas e externas, ora produto da ambição econômica que as riquezas da terra nova fomentavam, ora por questões individuais entre lusos e brasileiros, os processos da incipiente administração mesmo assim se faziam sensíveis. Demonstrado por atos do poder central, encontramos o Regulamento baixado em 1548, por D. João III que, decerto, constitui a pedra angular da nossa organização administrativa, atualmente bem fundamentada e esclarecida pelos nossos estudiosos. (4)

Esse Regulamento, tão distinto naquela primeira metade do século XVI, além de abranger, como estatuto de alto sentido estatal, uma enorme área administrativa, vinha pôr côbro a irregularidades de enorme vulto, sobretudo nos setores de Fazenda e Marinha.

Tirava-se, por esse Regulamento, aos donatários a alçada judicial, passando-a ao Governador-Geral; estabelecia-se o sistema de defesa militar da Colônia; vetava-se a escravidão dos *brasilíndios*; permitia-se a concessão de sesmarias; criavam-se as feiras periódicas e estabeleciam-se regras definitivas sobre os engenhos de açúcar. (5)

Para garantia das medidas postas em prática naquela primeira etapa administrativa do Brasil, trouxeram-se servidores forenses, desembargadores, ouvidores, etc., que passaram a presidir as juntas fazendárias, juizes de devassas, juizes ordinários, aos quais, além de outras incumbências, cabia a presidência das municipalidades. (6)

Partindo-se deste patamar de reforma administrativa, vamos firmar as vistas sobre outras providências que, a nosso ver, com melhor distribuição da historiografia, nos oferecem margem a uma interpretação segura e lógica sobre a sociologia administrativa. E' a defesa da região setentrional do Brasil, que teve lugar em 1621, isto é, nos princípios do século XVII. (7)

Crisvam-se, como melhor pareceu aos dirigentes europeus, dois governos à Colônia, governos interindependentes: o Estado do Brasil, com sede em

(2) GILBERTO FREYRE — *Casa Grande e Senzala* — 8.ª edição — Rio, 1950.

(3) CALÓGERAS — *Formação histórica do Brasil* — 2.ª edição — Rio, 1951.

(4) BASÍLIO DE MAGALHÃES — *História Administrativa* — Rio, 1951.

(5) ROBERT SOUTHEY — *História do Brasil* — Bahia, 1954.

(6) JÔNATAS SERRANO — *História do Brasil* — Rio, 1931.

(7) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil* — Curso Superior — 4.ª edição — Rio, 1914.

Salvador e o Estado do Maranhão, com sede em São Luiz, transferida, mais tarde, para Belém do Pará. (8)

Esse fenômeno possibilita um gráfico que nos apresenta singular demonstração evolutiva, patente virilidade de uma raça que se formava sob os trópicos, mas que já apresentava barbatanas significativas, índice dos nados que um próximo futuro haveria de trazer, como se vê da expulsão holandesa, no mesmo século, fomentada e levada a efeito pelas três raças da nossa etnia: Vidal de Negreiros, branca; Felipe Camarão, indígena; Henrique Dias, negra. (9)

Mas, na sociologia administrativa do Brasil, há hiatos que boquiabrem. Um deles, ainda no século XVII, é o colapso da direção portuguesa, com o domínio da Nação Holandesa numa larga e próspera faixa do nosso território, cujo regime se apresentava diametralmente oposto ao de Portugal. (10)

O príncipe Maurício de Nassau habilmente marcou forte hiato à maneira de dirigir luso-espanhola.

Traçando-se paralelas entre o donatário Duarte Coelho e o príncipe holandês, descobre-se facilmente a ponta da mesda que há de conduzir-nos ao âmago do nosso tema, que algum especialista aplainará com francas vantagens à criação de novos epigramas e temas à cultura específica brasileira.

Da estrutura social às artes e às letras, como ainda aos temas econômicos e sociais, a administração de João Maurício de Nassau permite um intenso planejamento, que será um campo bastante vasto para afirmativas que não destoam das que nos chegam dos Estados Unidos da América, ou da Inglaterra, com seus exemplos argamassados pelo cimento dos anos. Maurício de Nassau, na sua obra de administrador, atraiu para Pernambuco os naturalistas Piso e Marcgraf, o cosmógrafo Ruiters, o matemático Cralitz, o sábio Herckmann, os pintores Franz Pöst e A. Van den Eckhout, o arquiteto T. Post; proclamou a liberdade de culto, liberdade de comércio, etc.

Nos meados do século XVIII depara-se-nos outro episódio, também de feição social, mas de estrutura administrativa de alto porte — como a ação de Pombal — que não pode escapar a uma análise mesmo que perfuntória, em face da tese que defendemos.

Veio o ministro, neto de pernambucana, como um desadormecedor de energias desenlinhando-nos da legislação *manuelina*, partindo vínculos arcaicos e traçando normas que, pelo futuro a dentro, foram novas tangentes ao nosso desenvolvimento administrativo.

Preocupou-se, Pombal, inicialmente, com as questões e problemas da Fazenda, voltou-se para as construções navais, proibiu o internamento de jovens brasileiras em conventos lusitanos e tomou outras providências de sentido administrativo, jurídico e social que não podem escapar ao estudo da sociologia administrativa do Brasil. Se bem que, como nos mostram Jônatas Serrano e Francisco Adolfo de Varnhagen, se possam condenar alguns atos

(8) BARÃO DO RIO BRANCO — *História do Brasil* — Rio, 1920.

(9) LUIZ PINTO — *Vidal de Negreiros* — Rio, 1943.

(10) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil* — Curso Superior, 4.^a edição — Rio, 1914.

violentos do marquês de Pombal, como, por exemplo, a expulsão dos jesuítas, a sua administração para os que estudam o problema, é das que apresentam vida e substância.

Das etapas que sugerimos à formação de uma sociologia administrativa, não se pode fugir àquela transição processada já nos pródromos da nossa independência política, que se positiva com a saída de D. João VI e ascensão ao trono de D. Pedro I.

A ação dos Andradas nessa hora era mais uma réstia que dava colorido diverso à vida política do Brasil e criava praxes administrativas mais condizentes com a realidade que já não era a mesma observada, nem em D. João III, nem em Nassau, nem em Pombal.

As ordenações Filipinas que se prolongaram até 1830, quando tivemos o nosso Código Comercial, embora bolorentas, davam margens diferentes daquelas instituídas pelas *manuelinas*, mesmo porque, nessas culminâncias da nossa vida política, o direito brasileiro já se anunciava com o dominar de uma cultura nativista e fórmulas mais racionais e mais humanas. Já se viam, em tangentes administrativas, os ministérios do Império, da Justiça, da Fazenda, da Guerra e da Marinha, em boa marcha de regulamentação e métodos.

Já se experimenta, nesta altura da vida brasileira, o sabor de uma sociologia jurídica e administrativa, firmada nas aquisições humanas, nas negações e nas conversões, fórmula menos esdrúxula e mais consentânea com o ritmo da nossa formação racial, que mais se positivaram e se adensaram com os impulsos visivelmente nativistas da Regência, que foi um pouso de onde promanaram os sonhos condensados da República, já desfaldados em vários movimentos de armas, e que se estenderam de 1831 a 1840, quando a maioria forçada veio colocar o cetro às mãos do menino Pedro II. (11)

Os nossos mestres de ciência de administração, em fascinantes interpretações, no exame de texto de leis e tratados técnicos de outros povos, estão facultando o manejo de matéria nova para muitos dos nossos estudiosos; pela tradução e aulas, mas, muita vez, sem dúvida, esquecendo de esmiuçar esse campo pretérito, tão cheio de emocionantes episódios que, esquematizados, ordenados, socializados, bem manejados, dariam muita ênfase às idéias estrangeiras e demonstrariam que, quanto à administração, há muito que fazer e que dizer, que aproveitar e polarizar na história do Brasil.

Estudadas as bases que terão de constituir a sociologia da administração brasileira, as traduções não serão um pasticho nem esse mimetismo que atrofia, embaraça e confunde, senão novas clareiras que servirão para alumiar e rejuvenescer o material abundante a que acabamos de nos referir.

A nossa sociologia administrativa ainda se estriba na ação das bandeiras, que alargaram o tratado de Tordesilhas, (12) com o S. Francisco, vizinho do Recôncavo de Gabriel Soares de Scusa, (13) com os disseminadores da Fé

(11) JOAQUIM NABUCO — *Um Estadista do Império* — Rio, 1897.

(12) RENATO MENDONÇA — *Pequena História do Brasil* — Lisboa, 1946.

(13) CAPISTRANO DE ABREU — *Capítulo de História Colonial* — 4.ª edição — Rio, 1954.

e do ensino (os jesuitas), (14) com a libertação da escravidão, que veio alterar substancialmente a vida administrativa brasileira, além dos marcos já apontado nestas contribuições.

Se assim procedermos, e não é tarde para fazê-lo, ter-nos-emos libertado do gosto pelo que é estranho, muitas vezes inferior ao que temos e esquecemos, como sucedeu com a nossa literatura, emancipada com o indianismo de Alencar (15) e com os surtos nativistas que se iniciaram com as sátiras rebeldes de Gregório de Mattos, (16)

Não podemos nem devemos esquecer as conquistas alheias, sobretudo no campo da ciência. Já Gilberto Freyre, na sua obra de sistematização sociológica, onde sobressaem "Casa Grande e Senzala" e "Escravidão e Mocambos", nos faculta esse raciocínio e nos entremostra essa realidade. Mas os exemplos alheios a que nos referimos deverão ser trazidos como argumentos à análise e observações do material brasileiro para a estrutura da nossa sociologia administrativa.

E não se diga que não é tempo de executar essa imensa obra, de aproveitar esse rico material que se espalha por todos os quadrantes da história pátria. Dois exemplos apenas de realizações nossas bastariam para autenticar estas afirmativas. O primeiro se expressa nos esquemas de Aureliano Cândido Tavares Bastos, que, embora acusado de, teoricamente americanista, nos deixou, mesmo assim, um travejamento administrativo, com bases na descentralização, (17) que, se tivesse sido observado, teríamos tido outras normas quanto à administração pública ou política de administração.

Dividir para melhor administrar. E administrar pondo em realce o slogan de que administrar é conciliar interesses, contraposto àquele outro de que administrar é contrariar interesses.

O outro exemplo, este mais objetivo, mais definido, mais racional, menos teórico é o de João Pandiá Calógeras (18) que, polígrafo no sentido uniforme da expressão, nos deu uma administração com origem nos fatos e acontecimentos brasileiros, através das pastas que dirigiu em vários períodos da vida nacional, avantajando-se até quanto aos processos de administração de pessoal, de cuja harmonia somente agora se vem cuidando através do plano de Classificação de Cargos.

A questão é voltar-nos para dentro de nós mesmos, para o nosso passado cheio de episódios que estrelam qualquer estudo de administração porque são alicerce para o novo teto que será o estudo da sociologia administrativa.

Taylor, Fayol, Baruch, e uma centena mais de mestres estrangeiros decalcados, pastichados, citados, traduzidos, poderão continuar como exemplificação às deduções necessárias à metrificação e metodização que de-

(14) FREI VICENTE DO SALVADOR — *História do Brasil* — S. Paulo, 1918.

(15) SYLVIO ROMERO — *História da Literatura* — Rio, 1954.

(16) RONALD DE CARVALHO — *Pequena História da Literatura* — Rio, 1954.

(17) CARLOS PONTES — *Tavares Bastos* — Rio, 1939.

(18) ANTÔNIO GONTIJO — *Calógeras* — Rio, 1935.

veremos oferecer aos problemas da administração brasileira, traçando-se assim um itinerário novo, nosso, que não será de imitação, mas sulcado à realidade brasileira.

SUMMARY

1. *Foreign theories, principles, methods and procedures of administration, both public and private, have been discussed and adopted in Brazil, in recent years.*

2. *Although a scientific civil service system is said to have started in the country only in 1936, her administration dates back to 1500.*

3. *The imperative of taking mesological conditions into account, in any administrative planning. Colonial administration: its landmarks. The Marquess of Pombal's influence. The period of Dutch administration in Northern Brazil.*

4. *It is essential to analyze the administrative achievements of the Brazilian past, and the doctrines of thinkers and statesmen such as Tavares Bastos and Pandiá Calógeras, to be critically contrasted with present-day contributions, foreign or domestic. The goal: a national synthesis expressed through a Brazilian sociology of administration.*

* * *

ÓRGÃOS CENTRAIS DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

"Uma forma democrática de Governo requer que o público se sinta satisfeito com o funcionamento dos serviços públicos. E' necessário, portanto, que através de Comissões de Serviços Públicos ou, como são chamadas na Inglaterra e Estados Unidos, Comissões de Serviços Cívis, as condições de serviço e as qualidades necessárias para os funcionários públicos sejam cuidadosamente examinadas por homens independentes, de capacidade, experiência e habilidade de julgar.

A experiência demonstra que sempre que os Ministros assumem diretamente a responsabilidade pela seleção de elementos para serviços do Governo, vários males interferem com o bom andamento do processo de seleção. Favoritismo, corrupção, exercício de influência indevida por parentes e amigos, abuso de considerações de ordem religiosa, nacional, regional ou comunal, tudo se combina para destruir a confiança nos serviços públicos.

Do ponto de vista dos próprios Ministros, a criação da Comissão de Serviços Públicos protege-se de grandes embaraços, já que ficariam como as principais vítimas de elementos importunos. Muita gente iria apresentar constantemente todos os tipos de motivos para justificar a nomeação de determinados indivíduos. Procurou-se remediar todos esses perigos com a instituição da Comissão de Serviços Públicos num Estado democrático." (Do Boletim de 26-1-55 publicado pela Embaixada da Índia no Rio de Janeiro).

PESSOAL

A Formação e o Aperfeiçoamento dos Quadros Administrativos de Chefia

J. DE NAZARÉ T. DIAS

O satisfatório funcionamento da burocracia só pode ser conseguido mediante cuidadosa organização dos quadros administrativos de chefia. Sem um corpo de direção bem constituído e sujeito a continuo processo de aperfeiçoamento, as diretrizes administrativas, formuladas pelos poderes competentes do regime democrático, têm sua implementação prejudicada pelo emperramento da máquina burocrática ou pela insensibilidade da mesma aos problemas sociais da hora presente.

A verdade dêste conceito é reconhecida por todos os países que dispõem de serviços civis organizados. Vejamos o que ocorre no serviço civil federal brasileiro.

Fôrça é reconhecer, vendo as coisas com realismo, que o problema ainda não mereceu entre nós a devida atenção. Bem que se reconhecem as grandes deficiências da nossa burocracia, sem que isso, todavia, chegue a constituir-se em preocupação dominante dos governos ou dos legisladores, talvez pela falta de pressão dos contribuintes, que se mostram, no Brasil, lamentavelmente omissos em exigir a boa e econômica aplicação da receita pública em despesas de pessoal e na organização racional dos serviços públicos. Temos preferido permanecer em atitude meramente contemplativa, limitando-nos a reconhecer a existência dos males e a profligá-los. Continuamos a depositar excessiva confiança na capacidade brasileira de improvisação, numa época em que são por demais conhecidos os métodos de administração científica.

Os quadros administrativos de chefia, compreendendo, nos diversos níveis funcionais, as denominadas atividades de administração geral (pessoal, orçamento, contabilidade, material, etc.), as atividades de Fazenda e Tesouro e outras, predominantemente, de caráter administrativo, devem ser formados mediante recrutamento, para os postos iniciais da escala hierárquica de chefias, de elementos dotados de apurada inteligência e que revelem aptidão para o futuro exercício de lugares de comando e superior coordenação administrativa. Recrutados êsses elementos pelos processos tecnicamente mais indicados, há que desenvolvê-los no serviço do Estado e prepará-los, através dos variados métodos de treinamento conhecidos, para os quadros de direção da burocracia. O problema oferece, portanto, dois aspectos distintos: o de recrutamento, quando se procura atrair para os postos iniciais elementos humanos

promissores; e o de treinamento, que visa ao aperfeiçoamento constante dos elementos recrutados sob aquela inspiração, preparando-os, gradativamente, para o acesso aos diversos escalões da linha de chefia.

Atualmente, o recrutamento para os postos iniciais pode ser criticado por não levar em conta o futuro aproveitamento dos candidatos em postos de grande relêvo na vida administrativa do país. Não se trata, porém, de mal irremediável, mesmo porque entre o pessoal assim recrutado há elementos potencialmente capazes de atingir os referidos postos. Mas é notória a lamentável ausência de preocupação de treinamento funcional para os postos de chefia. Sem dúvida, o atual regime de chefias em comissão, sob a forma de cargos em comissão ou de funções gratificadas, não cria ambiente propício ao fim colimado. Isso não basta, no entanto, para explicar e muito menos justificar a despreocupação do Legislativo e do Executivo por questão realmente vital para a eficiência da administração pública federal. Ainda porque seria lícito, dentro do sistema atual de constituição dos quadros, condicionar o provimento dos postos de chefia, mantido embora o caráter de comissão, à proveitosa conclusão dos programas de treinamento traçados; e a permanência em tais funções ao constante aperfeiçoamento dos servidores investidos de tão importantes atribuições.

Custa crer que os Poderes Públicos venham revelando tal desinteresse por este relevante problema. Confronte-se, a respeito, a situação brasileira com a da Inglaterra e da França. Na Inglaterra, pode-se afirmar que a reforma do serviço civil, em fins do século passado, visou, precipuamente, à instituição de um corpo administrativo de elite — a "Administrative Class" — capacitado para dirigir e por em funcionamento a complexa engrenagem burocrática inglesa. Na França, ao afirmar-se, em 1945, após a liberação, o imperativo de reforma do serviço civil, a formação de quadros administrativos dirigentes de elite constituiu-se, de imediato, numa das mais sérias preocupações, corporificada, mais tarde, na criação da Escola Nacional de Administração. Comprovam essas duas grandes nações o princípio de que uma administração estável e eficiente, sujeita a códigos éticos rigorosos, pode suportar governos instáveis, sem maiores abalos para a vida do país e sem prejudicar os serviços que cabe à burocracia prestar à população, como é exemplo eloquente a França, sujeita, depois de 1946, a permanente instabilidade nos seus quadros de direção política. E, na Inglaterra, o respeitado "Civil Service" enfrentou, recentemente, com notável êxito, o teste da entrega da direção política do país, sucessivamente, aos Conservadores, aos Trabalhistas e aos Conservadores.

Mas não precisamos, de modo algum, buscar o exemplo estrangeiro, pois aqui mesmo encontramos soluções sensatas e eficazes. Na verdade, são notórios os esforços despendidos para disciplinar a formação e o aperfeiçoamento de elites dirigentes militares, através de recrutamento adequado e de cursos sistemáticos, que se sucedem na escala hierárquica e sem os quais o militar não pode ter acesso aos postos mais elevados do oficialato. O resultado dessa acertada orientação é a comprovada existência de uma elite militar tecnicamente equipada para os misteres de comando e direção das forças armadas.

Já é tempo de dedicar-se mais atenção a este problema essencial, que responde, em grande parte, pela ineficiência e descoordenação da ação burocrática, e, o que é mais importante, pela descontinuidade administrativa, vício fundamental da administração brasileira. Não se pode, ao menos, alegar que haja falta de recursos para esse fim, pois eles existem — e até com certa abundância — no orçamento, cumprindo apenas evitar que se diluam e desperdicem em variadas iniciativas de treinamento, de proveito questionável quando se consideram as reais necessidades do serviço civil federal. O que se impõe é traçar programa capazes de produzir os resultados almejados, o mais rapidamente possível.

As iniciativas, nesse sentido, terão de partir dos altos poderes da República, hão de fluir do topo da administração, pois cabe, indubitavelmente, aos dirigentes políticos, eleitos, pelo povo no Legislativo ou no Executivo, dar expressão aos anseios populares de ser a comunidade servida por uma organização burocrática eficientemente dirigida.

O Plano de Classificação de Cargos representa uma tendência no sentido certo. Mas, sejamos mais uma vez realistas: sem o programa para o qual chamamos a atenção dos dirigentes políticos do país, a execução do Plano de Classificação de Cargos encontrará dificuldades insanáveis.

SUMMARY

A careful organization of the class of administrative heads, every member of which subject to a permanent process of self-development, as essential to the carrying out of public policy. The necessity recognized in theory but not translated into a practical programme for the recruitment and training of prospective administrative heads. Present-day situation as an expression of the over-confidence on improvisation and absence of taxpayers pressure towards a better utilization of budgetary funds for personnel administration and for the rational organization of the civil service.

Recruitment of potential administrative heads to be based on the selection of applicants of high intelligence and aptitude for eventual administrative leadership. The necessity of a functional in-service training programme for candidates inducted.

The prevailing system of temporary tenure of administrative heads as a disadvantage. Yet the successful completion of training programmes should be required from them. Permanence of tenure, if adopted, to be conditioned by constant self-development.

The "administrative class" in the British civil service and the "élite" in the French public administration as contrasted with the Brazilian situation. The preparation of military leaders in Brazil as an example to be followed in the civil service; the adequate recruitment and training programme offered to military officers; the completion of specific courses entitling for promotion to higher ranks.

The availability of budgetary funds for the proposed programme. Initiative to be expected only from the highest level of the Administration.

The Position Classification Plan under consideration of the Congress as a step in the right direction although liable to meet unsurmountable obstacles if the lack of competent administrative leadership is to prevail.

Salário e Relações Humanas no Trabalho

ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO

(Técnico de Administração)

I — "COLLECTIVE BARGAINING"

"Collective Bargaining" é a expressão que traduz, nos Estados Unidos da América, os acordos coletivos de trabalho. Importante instrumento de administração de pessoal, infra-estrutura indispensável aos sistemas eficientes de relações industriais, tem constituído, naquele país, remédio eficaz contra os movimentos grevistas e a represália nefasta dos "lockouts".

a) *Definição.*

A barganha é uma concessão mútua, uma transação de interesses, um acordo. Quando esse acordo é feito por um grupo, ou em nome de um grupo, temos a barganha coletiva.

"Collective Bargaining" é locução que designa, porém, todo o processo desenvolvido para estipulação dos termos de um acordo.

Certamente a expressão poderia ser empregada em todos os lugares e ocasiões onde se firmasse uma negociação bilateral. Está consagrada, entretanto, a acepção técnica do vocábulo, para definir relações entre trabalhadores e empregadores, destinadas ao estabelecimento de condições satisfatórias de trabalho.

Como S. T. WILLIAMSON and HERBERT HARRIS observam:

"There is no hard-and-fast definition for collective bargaining". (1)

b) *Origens.*

A idéia central dos acordos coletivos parte, pelo menos em tese, do pressuposto de que o trabalho humano possa ser tomado como objeto de especulação mercantil: *bought and sold like goods and things*". (2)

Isto pôsto, teremos que, se alguém desejar vender a sua força de trabalho, pode o comprador recusar os termos em que a "mercadoria" é oferecida.

(1) WILLIAMSON & HARRIS — *Trends in Collective Bargaining*, N. York, 1945, págs. 1-2.

(2) "A price is offered for it, another may be asked for it, and somewhere between the two figures a price may be set upon it" — *Ob. Cit.*, pág. 1.

Nessa conjuntura o empregado não dispõe de prestígio suficiente para influir junto ao hipotético comprador no sentido de obrigá-lo à aceitação de determinadas condições.

Situação diferente ocorre, todavia, se diversos trabalhadores coligados colocam à venda o seu trabalho porque, nesse caso, se o empregador refutar os termos em que a proposta é formulada, terá pela frente dificuldades inamovíveis para o suprimento de mão-de-obra.

A situação evidentemente se agrava, para o empregador, se a união englobar todos os trabalhadores de determinada ocupação.

É, assim, através das Unões ou Sindicatos que os trabalhadores lutam para fazer prevalecer as condições de trabalho que consideram adequadas.

Acontece, porém, algumas vezes, que as condições de trabalho estatuidas pelas Unões de trabalhadores são por tal forma exigentes ou absurdas, que o empregador se vê na contingência de recusá-las, sob pena de sacrificar a própria subsistência dos negócios. Eis o momento específico em que tem lugar o "collective bargaining", através do qual se ajustam divergências, na tentativa de alcançar soluções conciliatórias.

Lembra-nos, a propósito, a feliz expressão com que os autores citados, após preconizarem os acordos amistosos, condenam, com veemência, as tentativas, sempre infrutíferas, de imposição pela força:

"... force is frequently too high a price to pay... and even victory may bring mortal wounds". (3)

c) *Harmonia no trabalho.*

Em conclusão, para manter relações humanas harmoniosas no trabalho, é indispensável cooperação entre empregados e empregadores, ambos conscientes da dependência recíproca que os associa. Os acordos coletivos são a mesa-redonda onde se reconciliam interesses em conflito e se firmam alianças honestas e duradouras.

E' preciso lembrar que os "collective bargainings" não devem ser encarados como simples substitutivos para o emprego da força, porque eles representam, na realidade, muito mais do que isso. Devemos antes identificá-los como o instrumento mais adequado à obtenção de relações industriais sadias, capazes de unir trabalhadores e empregadores num regime democrático de vida e de trabalho. Os resultados obtidos através dos acordos coletivos, nos Estados Unidos, têm-se revelado de importância fundamental para o estabelecimento de condições pacíficas e harmoniosas de trabalho.

d) *Idéias errôneas sobre o assunto.*

O público geralmente pouco sabe do resultado efetivo que decorre dos acordos formulados através do "collective bargaining". Geralmente despertam maior atenção os pequenos desentendimentos, sem consequências, que raramente ocorrem. As greves, de que o homem do povo está sempre bem informado, têm lugar cinco vezes, em média, em cada cem acordos coletivos simul-

(3) *Ob. cit.*, pág. 9.

taneamente em vigor. (4) Tal percentagem é, de fato, surpreendente, e o observador inexperiente julgá-la fantástica. Os jornais noticiam, com riqueza de pormenores, a ocorrência esporádica de um "lockout" ou de um movimento paredista, mas raramente ou nunca se dão conta da frequência com que se estabelecem, nos bastidores das Empresas, acordos minuciosos, obtidos após longas, por vezes e acaloradas, mas sempre benéficas discussões, onde firmemente se condenam tôdas as formas da "stoppage". (5)

II — BREVE FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA E LEGAL DO "COLLECTIVE BARGAINING"

Até aproximadamente a metade do século XIX, a única maneira que os trabalhadores conheciam de lutar pela elevação de salários ou a melhoria das condições de trabalho, consistia no gesto inamistoso e simples de abandonar as ferramentas: "to lay down the tools", como se expressa o Relatório Hoover.

No início do século em que vivemos teve lugar, nos Estados Unidos, o aparecimento das primeiras uniões de trabalhadores. Através da palavra autorizada de seus representantes faziam os empregados chegar aos patrões a garantia de que não se levantariam em greve enquanto prevalecessem na Empresa certas condições de trabalho.

Ainda não era, a essa altura, o "collective bargaining", funcionando como instrumento de fixação das condições do trabalho; o que existia eram meros acordos isolados, ratificados pelas pequenas agremiações locais, ainda em organização.

Somente por ocasião da primeira Grande Guerra, êsses diversos pequenos agrupamentos, fundindo-se em Grandes Uniões de âmbito nacional e alta concentração de poder, começaram a exigir que as condições de trabalho nas empresas se estabelecessem através da troca de idéias, em mesa-redonda de que participassem os representantes de ambas as partes interessadas.

a) *Influência da Revolução Industrial.*

E' decisiva a influência que os resultados mais imediatos da revolução industrial — a produção em massa, o advento da máquina, o desemprego, etc. — exerceram sobre o desenvolvimento das atividades unionistas.

b) *O esforço de guerra.*

A guerra mundial, por outro lado, representou papel basilar, principalmente depois que a participação dos Estados Unidos na mesma obrigou o

(4) "The chances are that there was more public knowledge about the 2,000 strikes during 1940 than about the 50,00 and more collective bargaining agreements in force during the same year, or how they developed". Ob. cit., pág. 4.

(5) Geralmente nos acordos de trabalho firmados através do "collective bargaining" figuram cláusulas severas contra os movimentos de interrupção do trabalho. Alguns exemplos: "no strike permissible unless or until all efforts fail to adjust the dispute" — "no strike unless with Union sanction" — "no strikes unless approved by majority of employees eligible for union memberships" — "advance strike notice of from twenty-four hours to seven days", e assim por diante.

governo a pesquisar os meios eficazes de garantir a normalidade da produção industrial. Em tais circunstâncias, evidentemente, as ameaças de greve assumiam caráter alarmante e se impunha a necessidade de adotar processos adequados de relações humanas no trabalho, a fim de conquistar a cooperação voluntária do operário no esforço da produção.

c) *Providências legislativas.*

O primeiro passo importante dado pelo governo nesse sentido consistiu na criação do "War Labor Board" cuja política, dirigida com a preocupação de evitar, a qualquer custo, as interrupções desastrosas do trabalho na indústria pesada e de material bélico, se concretizou pelo reconhecimento das "trade unions" e o firme endosso das aspirações do trabalhador à barganha coletiva.

Diversas leis federais se seguiram com o declarado propósito de permitir aos trabalhadores o estabelecimento de um regime de mútuo entrosamento com os empregadores na fixação das condições de trabalho.

Foi o "Railway Labor Act", de 1926, a primeira disposição legislativa a reconhecer o direito dos trabalhadores de se organizarem sindicalmente.

Pouco depois aprovou o Congresso, o conhecido diploma "Morris-La Guardia Anti-Injunction Act", que contribuiu para reforçar, de forma decisiva, as linhas mestras da legislação anterior.

Finalmente, após a crise de 1933, surgiu o "Wagner National Labor Relations Act" que deu conteúdo definitivo ao "Collective Bargaining" tornando-o, até certo ponto, obrigatório.

De então a esta parte o progresso é impressionante.

Em 1940 tínhamos nos Estados Unidos aproximadamente 60.000 acordos em vigor. Hoje esse número é sem dúvida muito maior, embora a ninguém seja possível fazer indicações precisas, já que não existe qualquer obrigatoriedade de registro público dos mesmos, cujos termos constam apenas de documentos subscritos pelos representantes das partes contratantes, e de conhecimento exclusivo das Empresas e das Unões.

III — ALGUMAS NOÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO E CARACTERÍSTICAS MATERIAIS DOS ACÓRDOS

As discussões em mesa-redonda, destinadas a estabelecer os acordos coletivos, podem ser consideradas como o primeiro passo de uma longa caminhada que deverão realizar juntos empregados e empregadores para a administração dos "collective bargainings". As negociações iniciais são o prólogo de trabalho árduo, mas quase sempre fecundo.

Esses acordos, firmados como resultado de exaustivas discussões, concessões de parte a parte, acerto de pontos de vista, assemelham-se a uma lei, cuja execução ao longo do tempo exige estudo, interpretações e emendas. Controvérsias, desentendimentos, violações voluntárias ou casuais, freqüentemente a tumultuam, determinando revisão e ajustamentos. Todos os acordos demandam trabalho constante de adaptação às condições supervenientes.

Para ficarmos num só exemplo, digamos que através do "collective bargaining" hajam acordado, trabalhadores e empregadores, em que o regime ideal de promoções deva basear-se na estrita consideração do merecimento. Admitamos que reconheçam, ao mesmo tempo, as partes contratantes, que os sistemas de apuração do merecimento são demasiado subjetivos e falhos, motivo por que decidem que as promoções sejam feitas pelo critério da antiguidade até que se possam formular métodos reconhecidamente eficazes de verificação do mérito funcional.

Suponhamos, agora, que novos métodos de apuração tenham sido imaginados e propostos, capazes de satisfazer os interesses mútuos dos contratantes. Torna-se necessária a adaptação dos entendimentos antes formulados, de modo a conformá-los às técnicas que daí por diante deverão prevalecer no tratamento das promoções.

Assim, os progressos alcançados nos diversos setores da administração de pessoal — classificação de cargos, avaliação de cargos, apuração do merecimento — forçosamente determinam a alteração das condições normais de trabalho. O contrário disto seria opor-se ao progresso, e não é o que desejam empregados ou empregadores.

Já se vê que uma cuidadosa e constante administração dos acórdos coletivos de trabalho precisa ser levada a efeito, sem o que será letra morta o documento que os registra.

a) *Características formais dos acórdos.*

O resultado dos entendimentos coletivos se concretiza num tratado, o qual, além de estabelecer as condições de trabalho, pormenoriza os processos recomendados para sua execução.

Assim, duas características principais geralmente figuram nos acórdos escritos: estabelecer condições de trabalho tais que possam prevenir greves ou "lockouts" e garantir a resolução equitativa de quaisquer disputas que acaso possam ocorrer. (6)

Para consecução desses objetivos, os acórdos geralmente predeterminam a processualística que deverá ser seguida no arbitramento de possíveis pendências.

Embora os acórdos coletivos não tenham necessariamente de apresentar-se em documento escrito, é quase sempre essa a forma que assumem.

A extensão material desses documentos não obedece a quaisquer padrões. Passando os olhos pelos diversos acórdos publicados, verificamos que variam, desde os autênticos códigos, altamente pormenorizados, até as simples afirmações de princípios, que deixam larga margem à discrição dos contratantes no tratamento das minúcias.

Geralmente costuma-se fazer — mais por amor da nomenclatura — a classificação dos acórdos em dois tipos: a) acórdos administrativos (*administrative agreements*) que constituem sumária articulação de normas gerais e b) acórdos legislativos (*legislative agreements*), mais minuciosos, descendo por vêzes a minúcias exaustivas.

(6) Veja-se: "New York City Carpenter-Contractor Agreement", N. York, 1941.

b) *Área de cobertura.*

A área de cobertura do acordo é outro ponto facultativo, sobre o qual não existem convenções. Na indústria norte-americana, muitas empresas possuem fábricas e sucursais espalhadas praticamente por todo o país. Nesses casos, alguns acordos são firmados com o objetivo explícito de aplicar-se apenas a uma das unidades locais, enquanto outros envolvem toda a organização. Há também acordos parciais, que objetivam disciplinar as condições de trabalho em determinadas dependências ou departamentos de uma empresa.

Mais interessante do que os tipos acima mencionados é o acordo universal, cuja tendência está nos poucos se revelando dominante, e que são elaborados entre empregados de diferentes companhias e as gerências respectivas, passando a vigorar, portanto, para um grupo de empresas independentes.

c) *Do estabelecimento dos acordos.*

Não existe regra geral governando a realização de acordos coletivos. Eles podem surgir como resultado de negociação diplomática; podem ser fruto de uma conferência entre a administração e o representante das Uniãos de Trabalhadores; podem decorrer de entendimentos entre pequenos grupos de empregados convidados pela gerência para debater problemas novos. Não há, por conseguinte, calendários previamente estipulados, ou regulamentos de qualquer ordem.

Sempre que as duas partes entabulam entendimento sobre condições de trabalho, aí temos o "collective bargaining".

d) *Interferência governamental.*

De modo geral os acordos escritos eliminam a necessidade de arbitragem permanente através de tribunais especiais. A interferência oficial só tem lugar quando ocorrem disputas que as partes litigantes não encontram meio de solucionar. O Governo norte-americano, através do U.S. Department of Labor, mantém um grupo de "comissários de conciliação", distribuídos por todo o país, cuja missão é *auxiliar* empregados e empregadores a resolver os conflitos sobre a interpretação adequada dos acordos.

Essa interferência ocorre mais frequentemente quando se tem notícia de ameaça de paralisação do trabalho.

Os "comissários de conciliação" podem interferir na disputa por solicitação das partes litigantes ou por sua própria iniciativa quando entendem que a emergência está afetando, por qualquer modo, o interesse público.

As greves e os "lockouts" são evitados, por convenção tácita ou expressa, nos períodos de guerra. Se, porém, disputas insanáveis surgirem nessas ocasiões, serão arbitradas pelo National War Labor Board.

e) *Violação dos acordos.*

A violação de quaisquer cláusulas do acordo por uma das partes dá, certamente, à parte prejudicada, o direito de considerá-lo revogado, e enseja a tentativa de compelir o infrator a que retorne à legalidade convencionada, através de processos drásticos, como a greve ou o "lockout".

Isto não obstante, em quase todos os acórdos ultimamente firmados está estabelecido que a interrupção do trabalho é formalmente proibida, exceto nas condições que o próprio tratado especifica.

Em alguns acórdos tal exigência é abrandada pelo entendimento de que o recurso à greve só terá lugar após esgotadas tôdas as possibilidades de conciliação, e ainda assim mediante aviso prévio, que varia entre 24 horas e uma semana.

IV — OS ACÓRDOS COLETIVOS NA ADMINISTRAÇÃO DE SALÁRIOS

A função dos "Collective Bargainings" tem demonstrado sua maior oportunidade no tratamento dos problemas relativos à remuneração do trabalho.

Seria difícil demonstrá-lo com maior clareza do que o fizeram os renomados autores citados, quando escreveram:

"Just as 'how much is the pay'? is uppermost in the mind of a man who takes a job, so wages and rates of pay are and have been major concerns of labor unions".

Com efeito, nenhuma das numerosas demandas empreendidas pelas Uniãos de Trabalhadores provocou mais sérios conflitos. Ainda quando empregados e empregadores estejam de acôrdo no que se refere ao sistema de remuneração a ser adotado — hora, peça, prêmio, bônus, etc. — a elaboração das escalas de pagamento persiste em constituir-se no pomo da discórdia.

a) *Efeito das discussões sobre salário.*

Um fato, porém, do mais alto valor sócio-econômico é que as barganhas coletivas, realizadas a respeito do problema da remuneração, têm contribuído para promover a elevação da média dos salários, pelo menos entre os empregados sindicalizados, e com isso forçado os industriais a reduzir o custo da produção, a fim de permitir a majoração dos vencimentos:

"... forced the cutting of other production costs to allow for increased wages".

o que dá lugar a uma constante pesquisa de métodos e processos de trabalho capazes de assegurar a redução das despesas.

b) *Elevação do custo de vida.*

Talvez por isso o "collective bargaining" tem sido freqüentemente tachado de contribuir para a elevação do custo de vida.

Os números destroem essa acusação. Vejamos os dados que nos fornecem, a respeito, S. T. Williamsom & H. Harris, em seu interessante livro citado:

"Between 1929 and 1939 hourly earnings in manufacturing rose from 50 cents to 71,6 cents an hour. The cost of living drop in the same period about 15%.

Igualmente discordando daquela afirmativa diversos autores apelam para um argumento realmente elucidativo:

"as vantagens recebidas por certo grupo de empregados, através de algumas uniões locais, não atingirão, necessariamente, todos os trabalhadores do país".

c) *Salário e custo.*

Em última análise, o problema dos salários redonda em conflito de difícil solução, porque apresenta termos de um antagonismo aparentemente inconciliável: os trabalhadores sempre desejando mais dinheiro, os empregadores se empenhando em reduzir o custo da produção, de que um dos termos se chama *salário*.

As uniões de trabalhadores têm seguidamente lutado pela idéia de subordinar os padrões de remuneração à expansão da renda nacional, o que, em outras palavras, significa ligá-lo ao incremento da produção. Jamais se conformam, entretanto, com a recíproca, inevitável, de que os salários devam ser reduzidos quando baixa o preço dos produtos.

"When employers under the depression propose wage reductions, they almost always meet union strong objection",

escreviamos, em 1952, em trabalho apresentado à *School of Political Science* da *American University*. (7)

A respeito concluem, com maior acerto, os autores norte-americanos a que nos vimos referindo:

"Unions do not care to recognize that the same arguments have boomeranged".

d) *Os sistemas de incentivo.*

A questão do estabelecimento dos sistemas de salário variável, na base da produção individual, ou "incentive-wage", não tem chegado propriamente a constituir motivo de conflito entre as uniões e os empregadores, ao contrário do que freqüentemente se afirma. Os trabalhadores, em princípio, aceitam o regime de incentivo funcional. O que tem realmente constituído matéria de infundáveis divergências é o problema da fixação dos "standards" ou padrões de produção (número de peças, ou tempo de execução da tarefa).

Dada a dificuldade de fixação desses padrões, a grande maioria dos empregados protegidos pelos acordos coletivos vem sendo remunerada na base do tempo global de serviço (salário semana, salário dia, etc.). Isto não significa, entretanto, que as Uniões tenham contribuído para fazer prevalecer esse regime. Pelo contrário, todo operário habilitado, via de regra, está de acordo em receber na base da produção individual, desde que se estabeleçam "mínimos" razoáveis de tempo de execução, ou número de peças a serem produzidas.

Convenhamos, com efeito, em que a grande maioria dos cargos, na indústria, oferece séria dificuldade de remuneração em outra base que não seja a do simples *salário tempo*, visto que a contribuição individual é difícil de ser calculada, em certos tipos de tarefas, ou quando a capacidade de produção do indivíduo está sujeita ao rendimento da máquina com que trabalha. Nesses casos nenhum outro método pode ser com segurança estabelecido.

(7) CARNEIRO, ENNON DE ALMEIDA — "Paper on the subject of job evaluation and wage administration", Washington, 1952.

É verdade, porém, e em que pêssem tais observações, que o sistema de remuneração baseado na simples unidade de tempo, independentemente da produção individual, deixa de considerar a eficiência pessoal, e contribui, de maneira alarmante, para favorecer os incompetentes, cujos salários serão os mesmos dos empregados capazes.

Nenhum incentivo ao esforço e aplicação pessoais se poderá extrair desses sistemas, onde os empregados são, de fato, remunerados com demasiada generosidade ou demasiado rigor, em relação uns com os outros.

Por isso, nos sistemas de remuneração por tempo, as Uniãos de trabalhadores têm mais ou menos sistematicamente se oposto à variação dos salários de acordo com a apuração da eficiência, preferindo uma uniformidade falsa, mas honesta, do que uma tentativa de avaliação individual que pode redundar em simples engodo.

Dai resulta o quase completo abandono dos sistemas de promoção na base da apuração do merecimento, em consequência do que o critério da antiguidade assume impávido domínio.

A Administração das Empresas, por outro lado, embora reconhecendo as sólidas razões que apoiam os trabalhadores em suas pretensões, geralmente preferem os sistemas de remuneração na base de produção por peças, quando não seja por outro motivo por que fornece elementos mais seguros à estimativa do custo.

Do ponto de vista técnico, as opiniões se dividem, neste particular. O sistema de remuneração por peças tem sido evitado por algumas empresas, sob o fundamento de que, estimulando o operário à aceleração do trabalho, acarreta o detrimento da qualidade, a perda do material e o sacrifício da maquinaria.

Em resumo, podemos dizer que as Uniãos de trabalhadores não se têm revelado definitivamente inclinadas a qualquer dos sistemas de salário conhecidos, variando as preferências de conformidade com a natureza do trabalho.

Há, entretanto, um aspecto que convém ressaltar. Nas discussões travadas entre empregados e empregadores a respeito do problema da remuneração, as empresas têm sempre insistido em que lhes seja assegurado o direito de escolher o sistema que preferem.

A maioria dos acordos formulados através do "Collective Bargaining" estabelece, com pormenores, os métodos que deverão ser seguidos na fixação dos níveis de remuneração, quando não incorporam, previamente, a indicação dos mesmos.

O mais frequente ponto de discordância, entretanto, ocorre quando se tem em mira estabelecer sistemas de salários pelo processo de bonificações ou participação (profit-sharing), que exige do operário, para fazer jus às vantagens prometidas, que exceda um "standard" mínimo de produção, convencional.

São sistemas mistos, que combinam o salário peça; ao salário tempo, estabelecendo a remuneração em base dupla, e toma como elemento de cálculo a produção quantitativa e o tempo para tal consumido pelo operário.

O sistema teve os seus primórdios há cerca de um século, através do "premium plan", então preconizado por Halsey. Mais tarde, a título de aper-

feioamento, apareceu o método Taylor (Taylor's differential piece plan), seguido das alterações introduzidas pelo "Merrick plan". As tentativas, todavia, não pararam aí e se fizeram seguir das contribuições de Gantt, Emerson, Bedaux, Haynes-Monit e muitos outros.

Qualquer destes planos depende, essencialmente, de rigorosa contabilidade do custo, meticulosa análise dos cargos e profundos estudos de tempos e movimentos.

A necessidade de medição acurada — a despeito dos progressos científicos que se têm realizado nesse terreno — parece com efeito não ter sido compreendida pelo trabalhador médio, para quem tais complicações despertam invencível ansiedade e suspeita.

Por isso a maioria dos empregados deles desconfia e lhes nega cooperação. Não obstante, próximamente 25% das grandes indústrias manufatureiras norte-americanas operam sob algum dos vários sistemas dessa categoria.

V — CONCLUSÃO

"Collective Bargaining" é, na realidade, mais do que um simples meio de obter altos salários e condições confortáveis de trabalho. É um dos mais importantes instrumentos de política de pessoal jamais ensaiado, e que se tem revelado inteiramente satisfatório para assegurar e manter a desejável cooperação entre empregado e empregador, estimulando as atividades produtivas, num verdadeiro afo democrático.

Não fôsse isto exato, e não teríamos em 1941, nos Estados Unidos da América, 11 milhões de operários — praticamente 1/4 da população obreira — trabalhando sob condições estipuladas através de "Collective Bargaining Agreements". (4)

Os empregados desejam ser reconhecidos como seres humanos e não como máquinas de produção em série. Desejam, sobretudo, que se lhes compreenda o comportamento psicológico, e se lhes respeitem os anseios de conforto e de progresso.

Uma sábia política de pessoal precisa considerar essas verdades e valer-se delas para inculcar nos trabalhadores verdadeiro espírito de equipe, obtenção do empregado confiança e orgulho no trabalho, fatores que fatalmente conduzem à lealdade, à cooperação desinteressada, e ao entusiasmo, sem o que não haverá obra possível.

SUMMARY

Collective bargaining defined as an instrument of sound industrial relations, not merely as a means for obtaining better wages or more satisfactory working conditions. Personnel conditions as (1) the result of collective bargaining and (2) the influence of labour unions. The general public usually not aware of the beneficial outcome of such agreements, but rather attentive to the rare instances of crisis. Collective bargaining versus strikes as regards claims for higher salaries. Day-by-day adjustments and revisions of collective bargains as a necessity. Agreements to be adapted to changing conditions. Scope and formal aspects of collective bargain agreements discussed. The U.S. Dept. of Labor commissioners of conciliation and their role. Wage schedules as the strongest point of disagreement between employers and employees. Collective bargaining as a factor of wages increase; its being charged of raising the cost of living not a fact. Time-wages and incentive-wages analyzed. Incentive bonuses or profit-sharing plans as a debatable issue. Collective bargaining in personnel administration as an expression of wise policy.

Recrutamento e Publicidade

NEUSA FEITAL WÖHRLE,

(Técnico de Educação)

A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. está interessada na execução de um programa de recrutamento que utilize os recursos modernos de divulgação dentro das técnicas de Relações Públicas. Com o objetivo de imprimir a este trabalho um sentido utilitário e prático, foram estudadas as possibilidades atuais da D.S.A., de modo que se condicionem as sugestões apresentadas, na parte final, à legislação em vigor, aos recursos orçamentários e ao quadro de pessoal.

De dezembro de 1942 a janeiro de 46, existiu uma Seção de Recrutamento, cujas funções estão definidas no artigo 29 do Decreto-lei n.º 11.101, de 11-12-1942:

"A Seção de Recrutamento compete propor e tomar providências destinadas à criação, manutenção e desenvolvimento dos mercados de trabalho, devendo, inclusive:

I — informar permanentemente o público, pelos meios de divulgação aconselháveis, sobre as vantagens do serviço público como carreira;

II — promover, por meio de anúncios, cartazes, folhetos e notícias radiofônicas, ampla divulgação das oportunidades que se apresentem no serviço público, inclusive abertura de concursos e provas de habilitação;

III — manter-se em contato com estabelecimentos de ensino, associações profissionais, técnicas ou culturais, sindicatos, institutos de orientação profissional e quaisquer outras fontes de recrutamento, fazendo, junto a elas, a propaganda das oportunidades que se ofereçam no serviço público;

IV — orientar os candidatos à função pública; e

V — manter registro das pessoas que se mostrem interessadas ou que pareçam habilitadas a certos tipos de trabalho e comunicar-lhes as oportunidades que se oferecerem".

Algumas dessas funções, previstas em lei, foram executadas com certa precariedade de recursos. Estabeleceram-se contatos com escolas e repartições públicas; fez-se alguma publicidade jornalística e radiofônica sobre as oportunidades oferecidas pelo serviço público; planejou-se um levantamento do mercado de trabalho através dos anúncios de empregos, publicados em todos os

jornais do país; tentou-se aconselhamento de candidatos reprovados em concurso através de cartas e do estudo dos casos de deficiências em determinadas disciplinas, publicaram-se folhetos e organizou-se uma exposição sobre o sistema do mérito. (1)

Em 24-1-1946, foi extinta a Seção de Recrutamento (Decreto-lei número 20.489). Algumas de suas funções ficaram afeitas às seções de Planejamento e de Inscrições, tendo sofrido apreciável redução o trabalho de recrutamento propriamente dito.

Os que se dedicam ao estudo da Administração do Pessoal reconhecem que "nenhum elemento é mais importante no serviço público do que o recrutamento". (2) A utilização cada vez mais aperfeiçoada dos recursos da imprensa e das artes gráficas, do rádio, do cinema, da televisão, de exposições, conferências, comícios, visitas, contatos formais e informais com indivíduos, com grupos de pressão e com o público em geral é uma das características de nossos dias. Estará o serviço público utilizando os meios áudio-visuais a seu alcance para influenciar a opinião e formar atitudes do cidadão comum, dos grupos políticos, profissionais, religiosos, econômicos, das majorias e das minorias, no sentido de obter maior receptividade para seus trabalhos? Não será necessário chegar aos extremos satirizados por ORWELL em seu famoso livro "Mil Novecentos e Oitenta e Quatro", às garras de aço de um Estado poderosíssimo, das quais não se pode evadir nem o corpo, nem a alma, nem a vontade, nem, o pensamento do indivíduo", (3) ou ao rigor do condicionamento de reflexos para fins de propaganda, aos requintes maquiavélicos da técnica estudada por TCHAKHOTINE em "Le Viol des Foules par la Propaganda Politique". (4) A publicidade administrativa ter-se-á de firmar nos mais sadios ideais de valorização do indivíduo e do bem estar comum.

Quem quer que se detenha a comparar o que se faz entre nós no terreno da propaganda comercial e da publicidade administrativa, há de verificar que os métodos da primeira diferem substancialmente dos da segunda. Folheemos um jornal e comparemos as notícias oficiais com a propaganda comercial; liguemos nossos receptores de rádio e estabeleçamos paralelo entre os programas patrocinados pelo comércio e a indústria e os mantidos por entidades governamentais. O que nos chama logo a atenção é o fato de ser mais atraente a propaganda comercial. Por que? Deixando de lado fatores importantíssimos, como sejam, no caso das publicações o aspecto gráfico, e, nos programas de radiodifusão, os recursos sonoros, para focalizarmos, apenas, a linguagem, verificamos que a publicidade administrativa é, quase sempre, pouco atraente, muito formal, sem interesse humano e, às vezes, inacessível ao cidadão comum. Poucos setores serão mais atingidos por este estado de coisas, do que o recrutamento.

(1) Relatório do D.A.S.P. — Imprensa Nacional, 1943 e informações fornecidas pelo Prof. ROBERTO MOREIRA, ex-chefe da Seção de Recrutamento.

(2) MOSHER, WILLIAM E., — *Public Personnel Administration*, New York & London, Harper & Brothers, 1941.

(3) ORWELL, George, — *Nineteen Eighty-Four*, London, Sucker & Warburg, 1950.

(4) TCHAKHOTIN, Serge, — *Le Viol des Foules par la Propaganda Politique*, Paris, G. Ballimard, 1952.

O levantamento bibliográfico que aparece no fim deste trabalho, revela haver entre nós, desde alguns anos, um clima favorável à execução de um programa de recrutamento que vise a atrair ao serviço público não somente "os mais capazes", mas os "ótimos entre os melhores". (5) Para que isto se torne realidade, é necessário que, a par de publicidade em moldes atualizados, haja uma boa política de Administração do Pessoal. Em que consistirá essa boa política? Em termos gerais, no conjunto de medidas que atendam aos motivos básicos do indivíduo e aos ideais da sociedade em que vive. Citaremos de passagem algumas daquelas medidas, chamando a atenção para os efeitos psicológicos das mesmas: a classificação de cargos, as tabelas de salários ajustadas à realidade econômica, os planos de previdência, o processo de seleção, as oportunidades de aperfeiçoamento, a integração do indivíduo ao grupo de trabalho, o emprêgo útil das horas de lazer, a existência, enfim, de condições que permitam ao indivíduo obter satisfação das atividades profissionais, desenvolvendo vários aspectos de sua personalidade e contribuindo para o progresso social.

Sem o arcabouço sólido de uma política de pessoal, sadia e progressista, qualquer esforço para a execução de um programa de recrutamento sofrerá tremendas limitações. Entre nós, um dos grandes entraves da Administração de Pessoal é a diferença entre a situação de direito e a situação de fato. O sentido de frustração e insegurança que tal fato acarreta constitui nota permanente de mal estar no serviço público. Além disso, deve-se considerar a falta de uniformidade nos critérios adotados por diferentes setores da administração para solucionar problemas idênticos. Esse fato ocorre frequentemente em jurisdições que atuam sobre a mesma área geográfica e sobre o mesmo cidadão. E o mal estar, evidentemente, se agrava. Todos conhecemos inúmeros exemplos em que a administração federal, a estadual e a municipal dão tratamento diferente aos mesmos problemas. É claro que a opinião pública tende a aceitar as soluções que estiverem mais de acordo com suas conveniências imediatas e seus padrões culturais. Observemos o que se tem passado na capital do país e nas principais cidades depois do movimento renovador no serviço público federal, no que diz respeito à implantação do sistema do mérito. Parece haver uma situação permanente de conflito, de quando em quando agravado, entre os que desejam institucionalizar o sistema do mérito e os que investem contra o mesmo. Esses últimos organizam-se em grupos de pressão, fazem campanhas de imprensa, cabalas nos corredores do Congresso, pressão junto ao Executivo, recursos ao Judiciário no sentido de não se submeterem aos veredictos do sistema do mérito. Muitas e muitas vezes são bem sucedidos. As causas e conseqüências dessas duas atitudes opostas — a dos que defendem e a dos que atacam o sistema — só podem ser analisadas à luz da tradição histórica brasileira, dos padrões de conduta e dos valores éticos, objeto de estudo da Psicologia, da Sociologia e da Antropologia. Seria interessante pesquisar-se se, para o homem comum, um nome de família, o prestígio político, a força eleitoral, os laços de amizade constituem ou não fatores mais importantes do que a capacidade profissional.

(5) SIQUEIRA, Belmiro — *Política de Recrutamento*, in "Revista do Serviço Público", D.A.S.P., 1950, V. 2, abril, n.º 1, pág. 60/1.

Há dias contou-me a Prof. Stella Pessanha o seguinte fato, ocorrido numa de nossas escolas superiores: o professor de grande nomeada, verificando ter atribuído nota sofrível à prova da aluna considerada ótima, justificou-se dizendo: "Como é possível julgar provas que não são assinadas?"... O caso dispensa comentários.

Para bem compreender atitudes desse tipo, vale a pena recordar as observações de Walter Lippman em seu trabalho pioneiro sobre o mecanismo do pensamento estereotipado: "Não vemos primeiro para depois definir; definimos primeiro e depois vemos". (6) O julgamento subjetivo tem prioridade sobre o fato objetivo.

Se considerarmos a instituição do sistema do mérito fase evolutiva da Administração do Pessoal e se admitirmos a circunstância de não ocorrer, ao mesmo tempo, em todos os setores, nem obter a aprovação de todos os indivíduos, estaremos melhor armados para enfrentar as dificuldades que sempre surgem contra sua implantação. Seria lírico esperar grande receptividade para um sistema que contraria, muitas vezes, interesses egocêntricos e não se harmoniza com os valores morais do grupo sobre o qual atua.

Numa conferência pronunciada na Escola Brasileira de Administração Pública, o Prof. Temístocles Cavalcanti contou ter ouvido, numa reunião nas Nações Unidas, o seguinte comentário de um professor norte-americano: "Perdemos a China por não sabermos Antropologia"... Poderíamos para frasear afirmando: temos de conhecer melhor as ciências sociais para implantar o sistema do mérito no Brasil. Temos de indagar se os padrões morais e os conceitos éticos sobre os quais ele se firma são valores integrados no comportamento do cidadão comum, dos grupos de pressão, dos legisladores, dos que influenciam a opinião pública, dos que dispõem de qualquer parcela de poder. A aceitação que possa aparentemente existir representará uma crença no valor do sistema ou será resultado de atitude racionalizada para salvar aparências? Até que ponto essa atitude é vulnerável às investidas dos outros processos de julgar?

Esses comentários ocorrem-nos no momento em que nos dispomos a delinear uma campanha de recrutamento; porque, apesar do muito que se tem escrito sobre publicidade, não será demais repetir que o indivíduo é o seu centro de interesse. E o indivíduo exatamente como é e não como o idealizamos. Ao redigirmos uma nota para jornal, a legenda para uma fotografia, o texto de um folheto, de um cartaz, o escrito (script) de um programa de rádio ou de televisão é ao indivíduo que levaremos nossa mensagem publicitária. O toque pessoal, o interesse humano, o conteúdo emotivo são o primeiro passo para o sucesso de nossos propósitos.

A execução de um plano de recrutamento positivo, isto é, aquele que visa a atrair os mais aptos e não se detém exclusivamente nos esforços para afastar os ineptos, precisa utilizar todos os recursos disponíveis de divulgação. Cada grupo social e econômico, cada área geográfica, cada tipo diferente de agrupamento e cada indivíduo apresenta maior receptividade a determinado meio

(6) LIPPMANN, Walter, — *Public Opinion*, New York, the Macmillan Company, 1922, pg. 81.

de comunicação. Não poderemos utilizar indiferentemente a imprensa, o rádio, o cinema ou a televisão, porque cada um desses recursos têm sua clientela típica. Para que uma campanha de divulgação se realize eficientemente é necessário recrutar profissionais capazes de empreendê-la. Que tipo de habilidades deverão ter? Onde poderão ser encontrados?

Em todo o mundo publicidade é assunto novo que vem sofrendo espantoso impulso nos últimos dez anos. A multiplicidade de talentos exigidos ainda não permitiu articulação perfeita entre os cursos de treinamento e as necessidades práticas. Há sempre aproveitamento dos que exercem profissões afins e improvisação dos que têm certa versatilidade. Assim, a televisão recrutou profissionais do rádio e do cinema; estes, os da imprensa e das artes gráficas; por sua vez estas já haviam batido às portas da literatura, das artes e do artesanato. As agências de publicidade precisam do trabalho criador de prosadores e poetas, de desenhistas e músicos, de fotógrafos, cinegrafistas, homens de rádio e televisão, além da capacidade profissional de pesquisadores de opinião pública, de conhecedores de problemas de economia. Nas condições atuais do mercado de trabalho é bastante difícil a organização de um órgão de publicidade no serviço público. A solução talvez consiste no desenvolvimento de talentos em potencial, no aproveitamento de redatores, desenhistas, dos que trabalham no cinema e no rádio oficiais, na articulação dos esforços que vêm sendo feitos por algumas entidades públicas e particulares para a realização de pesquisas sociais e econômicas que orientem a ação dos que se dispuserem a fazer publicidade administrativa. Um trabalho de equipe se faz indispensável e a liderança dessa atividade só poderá caber a um conhecedor dos problemas de Administração do Pessoal que dos mesmos tenha concepção generalista. Embora o trabalho de recrutamento, muitas vezes, tenha objetivos imediatíssimos, como seja, atrair candidatos para determinado cargo que precisa ser preenchido com a maior premência de tempo, sua filosofia deve encerrar cogitações muito mais amplas. Cumpre aumentar o respeito ao serviço público, apelando para razões de satisfação individual, procurando conciliá-las com os motivos cívicos; estimular os indivíduos e os grupos profissionais com o exemplo dos funcionários bem sucedidos; despertar o interesse dos jovens nas escolas, articulando a ação do Estado como educador à do Estado como empregador.

Os que se empenharem nessas atividades devem atender ao fato de estarmos vivendo uma época de transições tão violentas e tão rápidas, que precisamos continuamente ajustar o que julgamos ser melhor ao que melhor se enquadra às imposições do momento.

BIBLIOGRAFIA

- AUDARD, J. — O recrutamento e a formação de funcionários. (In "Revista do Serviço Público". D.A.S.P., 1941 v. 1, jan., 350,5 R. 454.
- BROWNING, William. — Toward effective recruiting; a method for notifying qualified candidates of scheduled examinations. (Chicago) Civil service assembly of the United States and Canada. 1937. P 351,21 B 885.
- CARMICHAEL, Leonard. — O castastro americano do pessoal científico e especializado. (Tradução de Heron de Faria Dória). (In "Revista do Serviço Público". Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1948. v. 3, nov.-dez. m. 3-4 p. 78-81). 350,5 R.454.

- CARPENTER, William F. — *The unfinished business, by civil service reform*. New Jersey, Princeton University Press, 1952. 128 p. (F.O.V.)
- FERNANDES, Maria Jousa de Almeida. — *O recrutamento e as nomeações interinas*. (In "Revista do Serviço Público". D.A.S.P., 1947, v. 3, set.-out. n. 1-2, p. 138-39). 350.5, R. 454, (M.E.C.)
- FREDERIC, Katherine A. — *State personnel administration...* Washington, United States Government printing office, 1939. 351.2 F. 832.
- FEITAS, Byron Torres de — *Administração de pessoal*. Rio de Janeiro, Editora Panamericana Ltda., 1945. 351.2 F. 866.
- HERCHOW, Reuben — *Machines in civil service recruitment, with special reference to experiences in Ohio*. U.S.A. civil service assembly, 1939. 351.21 H. 811 (M.E.C.)
- JURE, Joaquim R. Ramos de — *O teste objetivo de área específica no recrutamento do pessoal para as carreiras técnicas científicas*. (In "Revista do Serviço Público". Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1941, v. 1, fev. n. 2, p. 52-7) 350.5 R. 454 (M.E.C.)
- MOSHER, William E. — *Public personnel administration*. New York and London, Harper & Brothers publishers, 1941. 351.2 M. 911.
- NATIONAL Association of assessing offices. — *Assessment organization and personnel*. Chicago, National Association of assessing officers, 1941. 351.2 M. 277.
- PINTO PESSOA, Eduardo e TEIXEIRA DIAS, J. Nazareth — *Princípios de administração de pessoal*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1949. 351.2 P. 475.
- RAMOS, Arlindo Vieira de Almeida — *Recrutamento e cultivo das fontes de provisão de pessoal*. (In "Revista do Serviço Público". Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1942, v. 4, n. 3 p. 41-53) 350.5 R. 454.
- SIQUEIRA, Belmiro — *Política de recrutamento. Diretrizes*. (In "Revista do Serviço Público". D.A.S.P., v. 2, abril, n. 1, p. 60-1.
- SIQUEIRA, Belmiro — *Recrutamento e seleção*. (In "Revista do Serviço Público". D.A.S.P., 1946, v. 3, agosto-setembro, n. 2-3 p. 108-10.
- TORPEY, William — *Public personnel management*. Toronto, etc. D. van Nostrand Company inc., 1953. 351.2 T. 686.

SUMMARY

The Division of Selection of the Diasp (Administrative Department of Public Service) and the implementation of a recruitment policy based on the utilization of modern media of communication and of the techniques of public relations. Legislation on recruitment policies (1942-46) reviewed. The programme of the recruitment unit. Importance of a recruitment policy aiming essentially at the selection of the best candidates among the applicants, rather than at the refusal of less qualified persons.

Current events, pamphlets, dodgers, broadcasting and T.V. programmes, exhibitions, lectures, debates visits, formal and informal contacts with individual and pressure groups utilized as means of personnel selection. Commercial propaganda and administrative publicity contrasted. Personnel administration and recruitment programmes. The merit system in Brazil. Cultural set-up and historical tradition; their role in the implementation of the system.

* * *

Na história da nossa pátria, o Itamarati não só encarna a vigilância na defesa da unidade, da integridade e da soberania da nossa pátria, mas é ainda o elo de união que mantém estreita a amizade do Brasil com a família dos povos entre os quais aspira viver em paz e com dignidade.

(In discurso do R. P. Reynso Pe Pedro Veloso, Pontifícia Universidade Católica).

ORÇAMENTO E FINANÇAS

Aspectos do Planejamento Financeiro

EDUARDO LOPES RODRIGUES
(Diretor Geral da Fazenda Nacional)

A — CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES DO PLANEJAMENTO

QUAISQUER que possam ser as ideologias políticas ou econômicas, é sempre o aumento do bem-estar social que constitui a preocupação máxima de governantes e governados. Para a consecução desse irrefreável anseio geral, urge, portanto, produzir mais e melhor. E, justamente por isso, é que se torna imperiosa a organização do trabalho, de modo que seja possível ao homem obter, com o mínimo esforço, que afinal é sempre dispêndio de energia, o máximo resultado. Tal perspectiva, para se tornar realidade, exige imperativamente a coordenação dos fatores disponíveis no tempo e no espaço, a fim de que a sua adequada e oportuna utilização propicie a maior soma possível de benefícios à coletividade. Inspirado, assim, no princípio da utilidade social máxima, o planejamento financeiro se caracteriza, essencialmente, como o processo que devem seguir os estadistas ou administradores para utilizarem, o mais proveitosamente possível e em função das necessidades emergentes, os recursos e instrumentos monetários de que possam dispor. A finalidade, portanto, do planejamento financeiro está em função da capacidade de o Estado satisfazer as necessidades coletivas, consubstanciadas na procura de serviços e utilidades exigidas pela pressão dos mais variados interesses sobre o poder público.

Não sendo possível atender, simultaneamente, a todas essas necessidades, uma vez que são escassos os meios existentes, surge, então, a necessidade do planejamento das atividades financeiras, mediante processos alternativos, que correspondam a prioridades estabelecidas em razões de urgência ou de maior utilidade social.

Significação do setor público na economia nacional

Na evolução da economia mundial tem havido, ultimamente, uma tendência incoercível para a crescente expansão do setor público no conjunto da economia nacional. Mesmo em países onde mais floresceu o capitalismo privado, essa expansão tem sido enorme, bastando dizer que, nos Estados Unidos, havia, em 1949, mais de 6 milhões de empregados governamentais, não incluindo nesse número os que prestavam serviços militares. Na Grã-Bretanha, no período de 1946-1951, as entidades públicas absorveram 42 % da renda nacional e foram responsáveis por 51 % da formação do capital bruto. No setor privado, por maior que sejam as empresas particulares, elas constituem sempre

uma *unidade independente*, cuja finalidade precípua é a obtenção de lucro. Nas atividades de caráter público, mesmo nos casos de descentralização autárquica, essa independência não existe, pois tais entidades, grandes ou pequenas, são organismos governamentais financiados, essencialmente, através da tributação, não tendo, por isso mesmo, como objetivo a atividade lucrativa.

É verdade que, entre as empresas públicas, são incluídas, às vezes, algumas indústrias socializadas pelo Governo, as quais vendem suas mercadorias ou serviços no mercado, como o fazem as empresas privadas, mas enquanto estas visam sempre a obter lucros, aquelas, geralmente, apresentam *deficits* que são cobertos com os recursos provenientes da tributação geral.

Na Grã-Bretanha, no período entre as duas guerras mundiais, 80 % dos serviços de água foram fornecidos pelas autoridades locais, ficando o restante a cargo de empresas privadas.

Com respeito ao suprimento de gás e eletricidade as entidades públicas contribuíram, respectivamente, com cerca de 40 e 60 %, cabendo à iniciativa privada o restante.

O setor público de uma nação moderna é uma organização de grandes dimensões e complexidade, assim como de crescente importância na vida da comunidade. Já em 1938, dos 20 milhões de pessoas ocupadas na Grã-Bretanha, havia, aproximadamente 1 milhão e meio trabalhando na produção de bens e serviços exigidos para a satisfação das necessidades coletivas, além de outro tanto que se achava empregado na produção de bens e serviços subseqüentemente comprados pelo setor público para satisfação também de necessidades coletivas.

Há ainda a considerar que as atividades do setor público são determinadas precipuamente por considerações públicas e como acentua *URSULA KICKS*, "embora a finança pública seja serva das diretrizes políticas, ela mesma, em virtude da sua importância, tem freqüentemente reagido sobre a situação política".

E não é demais dizer que o "permanente bem-estar de uma nação depende tanto do sucesso na solução dos problemas financeiros quanto da perícia e esforço dos seus trabalhadores ou da bravura de seus soldados".

Natureza do federalismo e seus problemas financeiros

Embora o federalismo seja uma antiga concepção da organização política, sua evolução é relativamente moderna... A crescente popularidade do federalismo nos tempos atuais pode ser avaliada, como acentua *Bhalchandra Adarkar*, pelo fato de cerca de 3/4 partes do mundo o adotarem como a expressão institucional de sua vida política.

O princípio do federalismo permite considerável variação mesmo no que tange a algumas de suas mais importantes características, facilitando, desse modo, sua adaptação às peculiaridades e circunstâncias que prevalecem em cada caso. Essas características principais podem ser convenientemente classificadas sob cinco títulos: divisão de poderes, supremacia da Constituição, revisão judicial na esfera federal, independência constitucional das diversas autoridades e predominância federal.

Enumero tais características, sem analisar seus fundamentos teóricos ou práticos, porque, tendo em vista os fins desta palestra é suficiente ressaltar esses aspectos fundamentais das federações, não só para distingui-las nitidamente de outras formas de governo, mas, sobretudo, com o objetivo de chamar vossa atenção para o caráter peculiar das suas finanças.

O problema da distribuição do poder financeiro entre os governos federal, estaduais e municipais é uma consequência do mais amplo processo de distribuição das competências legislativas. Há presentemente uma indiscutível tendência para a centralização financeira na maioria das federações, mesmo naquelas que, originariamente, eram descentralizadas em demasia. Isso se explica, aliás, pela própria centralização funcional das federações modernas, cujas atividades, na esfera superior, são eminentemente dinâmicas, ao passo que, nas órbitas estaduais e municipais, são de natureza mais estática. Ao contrário do que muitos pensam e do que constitui, na verdade, o desejo de quase todos nós, por estarmos mais vinculados à porção do território nacional em que nascemos ou vivemos, tem sido inevitável, e talvez o seja para sempre, o fortalecimento crescente do poder central.

Mais do que nunca as responsabilidades financeiras das diferentes unidades governamentais estão a exigir, em todas as federações, orientação centralizada e conseqüente sincronismo na execução da política fiscal.

Estando a discriminação de rendas intimamente ligada à distribuição dos encargos que competem a cada uma das unidades governamentais, logicamente a competência para a arrecadação dos recursos financeiros indispensáveis terá de obedecer a um critério que ofereça alguma flexibilidade. Sem isso, não é possível atender às variações a que, de fato, estão sujeitas as atividades de qualquer daquelas unidades, uma vez que as funções respectivas decorrem, necessariamente, das mutações e eventos que a realidade impõe e que precisam ser enfrentadas.

A melhor discriminação de rendas é, porém, aquela que realiza uma coordenação da política fiscal da União, Estados e Municípios, não só com o objetivo de manter a exploração do poder tributário em limites razoáveis, como também para assegurar a cada unidade, inclusive pelo processo do subsídio, a distribuição de receitas públicas compatíveis com os serviços que tenham, imperiosamente, de prestar à coletividade.

Essa conjugação das finanças nas federações se impõe cada vez mais, visto que a inevitável expansão das atividades estatais redundará conseqüentemente em mais vigorosa exploração do poder tributário em todos os níveis governamentais. Como qualquer fenômeno financeiro é fundamentalmente um fenômeno econômico, é preciso atenuar os efeitos de uma tal pressão tributária sobre a comunidade, pois esta é uma só, em contraste com a concorrência de exigências fiscais por parte de três governos.

Por outro lado, a ausência de sincronismo entre os programas de trabalho dessas diferentes unidades governamentais, além das repercussões nocivas que possa acarretar, resultará sempre em perda de substância econômica, pois as respectivas atividades, sem a necessária coordenação, jamais lograrão o *máximo de utilidade social*, que é a razão de ser e fundamento de todo serviço público.

A nenhum estudioso de finanças é lícito subestimar o prejuízo que a falta de coordenação e cooperação em matéria fiscal vem causando ao país, sendo indiscutível também que o problema da supervisão das atividades financeiras intergovernamentais cabe precipuamente ao Governo Federal.

A missão do federalismo é unir e fortalecer as partes em um todo, tornando-o cada vez mais apto a satisfazer as necessidades coletivas que vão surgindo.

A coordenação das atividades fiscais entre as diferentes esferas de governo constitui, sem dúvida, um problema de grande complexidade, já havendo mesmo quem o considerasse "um campo minado com explosivos" ou "uma superfície plácida sob a qual se escondem emoções muito profundas, prontas a se transformarem em chamas perigosas diante da mais leve provocação". Se a história do movimento a favor da coordenação fiscal revela o malogro de muitos planos ambiciosos, por outro lado, tais esforços muito concorreram para demonstrar, de fato, a existência de problemas reais e urgentes.

Por essa razão, o Governo dos Estados Unidos, já em 1941, incumbira os mais reputados professores e especialistas em matéria financeira de reexaminarem o problema das relações fiscais entre a União, os Estados e as autoridades locais. Depois de mais de um ano de intenso trabalho, em tempo integral, essa comissão apresentou o notável relatório — "Federal, State, and Local Government Fiscal Relations", que representa um alentado volume de 600 páginas. Prefaciando as respectivas recomendações, em termos de um programa de ação para cada nível de Governo, aquela Comissão expendeu, entre outras, as seguintes considerações:

"A solução dos problemas fiscais intergovernamentais nos Estados Unidos depende mais de coordenação e cooperação do que de subordinação e coerção."

"Nosso sistema federal, com sua atual divisão de poderes e responsabilidades, é mantido não apenas pela tradição e precedentes legais, mas também pelo amplo reconhecimento dos verdadeiros valores reais do governo descentralizado. O sistema oferece as seguintes vantagens: permite a adaptação dos programas legislativos às condições, interesses e pontos de vista divergentes, o que é muito importante para um país grande; possibilita a experimentação em matéria de governo; encoraja a participação no governo e, com isso, o desenvolvimento de atitudes cívicas mais sadias e uma liderança mais bem treinada; reduz as possibilidades de ineficiência e de exigências absurdas que freqüentemente ocorrem em uma burocracia de grandes proporções. A coordenação torna-se, enfim, um dos maiores problemas no fracionamento do Governo Federal.

A superior posição estratégica do Governo Federal quanto ao controle dos negócios em larga escala, à estabilização do emprêgo e à produção, bem como no tocante ao aumento da renda nacional, justificaram uma agressiva liderança do Governo Federal e a expansão das suas atividades nos últimos anos. Essa expansão não precisa, no entanto, ser realizada em detrimento dos Estados e municipalidades. Mais importante é saber qual a melhor forma de os Estados participarem de tal expansão, e de que melhor maneira podem facilitá-la, em vez de retardá-la. Os Estados ainda continuam a reter grande responsabilidade quanto a muitos serviços governamentais intimamente li-

gados ao bem-estar do cidadão. O Governo Federal tem interesse vital em manter e fortalecer não só os governos dos Estados, como os governos locais. Muita energia valiosa tem sido perdida desnecessariamente, em virtude de polêmicas em torno das esferas que seriam próprias ao governo federal e estadual quando, de fato, os fundamentos de sólidas realizações residem nos campos, inadequadamente cultivados, da cooperação e coordenação governamentais. Para que se consiga progresso nessa esfera é essencial que haja boa vontade para se entrar em acordo, para se abandonar interesses constituídos e esquecer suspeitas, quer por parte do Governo Federal, quer pelos Estados".

Integração econômica e social e coordenação da política fiscal

Como diz Seligman, "as condições fiscais são sempre o resultado das relações econômicas, pois, mesmo nos casos em que haja influência política direta, as modificações que têm esse caráter refletem, afinal de contas, as transformações que se operam nas atividades econômicas". A organização capitalista favoreceu a formação de agregados econômicos, que se caracterizam pela associação de pessoas e capitais, muitas vezes em âmbito internacional.

Os sistemas tributários acompanham essa evolução e, em face das concentrações industriais e comerciais, verticais ou horizontais, a neutralidade do Fisco cede lugar às medidas com objetivos extra-fiscais. Surgem os direitos protecionistas, os impostos sobre lucros excessivos ou não distribuídos, o imposto progressivo sobre a renda ou as heranças, estes últimos com o fim de corrigir as desigualdades dos rendimentos e fortunas individuais.

Os objetivos ulteriores dos impostos tornam, assim, complexo e difícil o exercício do poder tributário.

Há transformações profundas na organização econômica, a qual passa a ser mais social do que individual e mais internacional do que nacional. Cresce extraordinariamente a população, que se concentra especialmente nas cidades industriais.

Os fatores dinâmicos ocasionam repercussões sociais, políticas e fiscais. A evolução econômica e social se reflete nas formas de tributação e na produtividade dos impostos, exigindo um sistema tributário cada vez mais complicado, mas que se adapte às modificações da conjuntura. Os impostos são mais do que simples instrumentos de obtenção de recursos para o Estado: cabem-lhes também funções políticas e sociais. Visam à disciplina dos costumes, a estabelecer tratamento equitativo entre as classes, a estimular o progresso econômico e a promover a civilização. Suas repercussões econômicas tornam inelutável a coordenação da tributação internacional, a fim de evitar os inconvenientes da dupla tributação, tanto para os países exportadores quanto para os que são importadores de capitais.

Os fatos passam a demonstrar que as finanças públicas precisam adaptar-se ao regime econômico. Um país essencialmente agrícola não pode estruturar sua vida financeira nas mesmas bases em que o faz um país industrial. O sistema fiscal precisa adaptar-se à natureza da produção e à distribuição da renda nacional.

A densidade da população e sua fixação em centros urbanos ou rurais influem no sistema financeiro, uma vez que as necessidades coletivas a serem

atendidas, mediante despesas públicas, apresentam uma grande diversidade, quer em função da densidade, quer em virtude da localização dos grupos de população.

Em muitos casos, o ônus tributário é atenuado, porque essa transferência de poder aquisitivo dos indivíduos ao Estado é, em parte, compensada por este através da criação de novos bens, serviços e auxílios que são postos à disposição daqueles, sem outra contra-partida de sacrifícios.

Os empréstimos públicos, em muitos casos, se tornam indispensáveis, embora representem, sempre, impostos diferidos. Por essa razão surge a necessidade de coordenar a política tributária com a de crédito público. Isso é necessário para que gerações futuras e as presentes suportem, equitativamente, os ônus correspondentes aos benefícios que decorrem dos empreendimentos que são, antecipadamente, realizados pelo Estado, em virtude dos empréstimos públicos.

Não obstante as opiniões dos filósofos e moralistas, que sempre se opuseram aos empréstimos públicos, as instituições de crédito se desenvolveram, gradualmente, através dos séculos, ao ponto de propiciarem a formação de um mercado de capitais dominado pelas bolsas de títulos e pelos grandes bancos.

O papel do crédito público, a partir do século XIX, tem sido notável, especialmente nos países anglo-saxões.

No caso dos Estados Unidos, os melhoramentos internos, tais como diques, consis e, no princípio de industrialização as estradas de ferro foram custeados por financiamento dos governos estaduais, sendo que, em muitos casos, com grande extravagância e falta de critério econômico-financeiro. Note-se que muitos inversores privados — em grande parte estrangeiros — perderam suas economias, por terem alguns governos estaduais, com as finanças arruinadas, suspendido os pagamentos. Mas, do ponto de vista social, a promoção ao desenvolvimento provocado por esses investimentos teve um papel importante na rápida expansão do industrialismo.

No continente europeu, as enormes necessidades dos modernos sistemas de transportes, especialmente das estradas de ferro, não podiam ser atendidas pelas fontes privadas, em virtude da situação que prevalecia no tocante ao estágio de desenvolvimento das respectivas instituições financeiras. As empresas de transportes, em contraste com as iniciativas em menor escala no campo da manufatura, eram quase sempre, em toda a Europa, financiadas pelo crédito público, tornando-se empresas estatais.

O advento das grandes companhias — nos Estados Unidos e na Inglaterra — logo que surgiu a indústria manufatureira em grande escala, correu decisivamente para que os títulos privados suplantassem, então os títulos públicos.

Com a eclosão da Primeira Grande Guerra Mundial e a deflagração da grande crise de 1929, novamente o crédito público assumiu importância fundamental, pois foram os empréstimos governamentais, em suas múltiplas modalidades que ajudaram a financiar as duas Grandes Guerras e a combater a depressão econômica.

Repercussões da política fiscal na evolução da conjuntura

A crescente interpenetração das finanças e da economia, em virtude do extraordinário crescimento das despesas e dos investimentos públicos, torna imprescindível a análise das repercussões da política fiscal na evolução da conjuntura.

Como já escrevi alhures, os orçamentos públicos, antes deste século, por serem relativamente moderados, não exerciam influência ponderosa no desenvolvimento da economia, assim como as flutuações verificadas nas atividades econômicas não chegavam também a perturbar o equilíbrio orçamentário.

Em face, porém, da orientação que ultimamente, se vem dando à política orçamentária, que passou a ser um instrumento vigoroso de recuperação ou desenvolvimento econômico, o orçamento sofre inevitavelmente todas as repercussões da conjuntura, passando também, ao menos parcialmente, a influir na sua evolução.

Procura o Estado, através de instrumentos nitidamente financeiros, corrigir os movimentos ondulatórios da economia, caracterizados ora pela depressão, ora pela expansão desordenada. . .

Mas é preciso que a ação controladora do Estado se faça sentir firmemente por meio de medidas eficazes que impeçam, ou ao menos atenuem os surtos de depressão ou de inflação.

Para combater essas anomalias, que tanto perturbam a expansão equilibrada da economia, um dos meios aconselháveis é a execução orçamentária com caráter cíclico, em que é abandonada a concepção de equilíbrio anual, para se perseguir uma idéia mais ampla, a de equilíbrio num período dilatado, que corresponda mais ou menos ao tempo de duração do ciclo.

No final desse período pode alcançar-se, de fato, o equilíbrio orçamentário, embora em alguns anos financeiros que o compõem tanto possam ocorrer *deficits* elevados quanto *superávits* esporádicos.

A idéia de um orçamento cíclico envolve, naturalmente, a necessidade de se utilizar o crédito público em ampla escala, porque os *superávits* orçamentários obtidos nas épocas de prosperidade, embora constituam reserva utilíssima, são demasiadamente modestos para fazer face às despesas maciças de um período de depressão. Já tendo havido a possibilidade de serem constituídas essas reservas, ao lado delas haverá o recurso ao crédito público, não obstante a utilização deste, em larga escala, requerer a existência de uma consciência bastante desenvolvida no seio da coletividade.

Quando me refiro ao crédito público, tenho em vista exclusivamente os empréstimos voluntários. Porisso, além de um mercado financeiro perfeitamente regularizado, é indispensável também a concomitância, sobretudo, de uma compreensão da gravidade da solução a enfrentar. Além de outros fatores, como a acumulação de capitais sem outra utilização, é preciso que as disponibilidades sejam encaminhadas para os cofres públicos, a fim de que o Estado possa, então, desenvolver uma atividade excepcional nessa conjuntura, pondo em movimento os fatores de produção disponíveis e acelerando, assim, o ritmo retardado dos negócios.

Nessa altura das minhas considerações em torno do aspecto cíclico da política orçamentária, cumpre-me fazer uma advertência: não se pode falar

em equilíbrio orçamentário sem ter como base a solidariedade do equilíbrio econômico e financeiro.

Através do empréstimo ou da tributação é que o Estado poderá absorver, adequadamente, as economias disponíveis. E' preciso evitar, no entanto, os impostos regressivos, porque essa forma de tributação atinge uma parte não disponível do poder aquisitivo da massa, em relação à qual a taxaço importa, inelutavelmente, na redução de consumos necessários. Impõe-se, portanto, que a tributação acompanhe, passo a passo, a evolução da conjuntura e se traduza na mera absorção de poder aquisitivo excedente, jamais de poder aquisitivo que está inevitavelmente destinado aos consumos forçados ou também aos investimentos essenciais à expansão da economia, notadamente os de acentuado cunho social. Daí ser aconselhável a isenção, tanto do imposto progressivo quanto de quaisquer das modalidades típicas dos períodos de inflação, quando os lucros excedentes forem imediatamente aplicados para fins de aumento da produção. Um dos defeitos dos impostos progressivos é tributar, indistintamente, as economias destinadas à inversão e os rendimentos que constituem poder aquisitivo excedente, mas que são aplicados menos satisfatoriamente, do ponto de vista da coletividade.

A reação das finanças públicas às oscilações econômicas pode processar-se quer através do crédito público, quer mediante a cobrança de impostos. Em certos casos, entretanto, a própria emissão do papel-moeda é defensável.

Evidentemente, neste último caso, a emissão só se justificará quando forem esgotadas as possibilidades de financiamento através de *deficits* orçamentários, cobertos pelos empréstimos públicos. Se, depois de recorrer a esses meios, ainda o nível da depressão exigir a expansão dos recursos monetários, nenhum mal haverá em se fazer emissão de papel-moeda, desde que tenhamos o cuidado de manter o nível da produção em correspondência com o da procura dos bens de consumo.

Em tal caso a emissão pode exercer influência salutar.

Nessa política de planejamento financeiro, há, entretanto, um ponto que precisa ficar bem claro.

As obras públicas podem e devem constituir uma parte do programa de finanças compensatórias, mas a primazia nas cogitações do Governo, num momento desses, deve ser a de pôr em movimento os fatores de produção estagnados. Não pode o Governo deixar-se dominar pela idéia de substituir a iniciativa privada; ao contrário, o que lhe cumpre é reavivar o interesse dessa iniciativa, auxiliando-a com o primeiro impulso para que ela se lance num programa de recuperação econômica. Naqueles setores em que a iniciativa privada se mostrar impotente ou desinteressada, ao Governo caberá, então, exercer as atividades econômicas imprescindíveis, suprimindo ou suplementando a iniciativa particular.

Planejamento e integração dos investimentos públicos intergovernamentais

Mesmo admitindo as características dinâmicas da nossa economia, somos forçados a reconhecer que, salvo para combater a depressão declarada ou iminente, a subordinação das despesas governamentais ao princípio do equilíbrio orçamentário ainda é, em nosso país, o melhor processo para conseguirmos certa ordem financeira.

Nossa dolorosa experiência em tôdas as esferas governamentais, constitui, sem dúvida, a causa do malôgro da política financeira de quase todos os ministros da Fazenda e do estado de pobreza em que ainda nos encontramos. O constante aviltamento da nossa moeda e o conseqüente alongamento da escala de remunerações que recebem os diferentes membros da coletividade — resultante lógico dos efeitos inflacionários, torna cada vez mais injusta a distribuição da renda nacional e entorpece tôda a vida econômica e social, impedindo a melhoria das condições de vida no nosso povo.

Os fatos demonstram que, apesar do enorme crescimento dos gastos governamentais, ainda não se reconheceu a necessidade de uma austera política de restrições em relação aos gastos supérfluos e aos desperdícios de tôda ordem.

Para acelerar o progresso dos países que possuem grande território e recursos naturais inexplorados, é indispensável a realização de investimentos consideráveis. Sendo insuficientes os recursos ordinários, provenientes da poupança voluntária ou da cobrança de impostos, impõe-se a máxima concentração dos recursos que possam obter tôdas as unidades políticas da federação, bem como a conjugação dos seus esforços no sentido de se conseguir os maiores resultados na realização dos investimentos intergovernamentais.

Ainda que haja certa flexibilidade na realização dos objetivos de cada uma das unidades governamentais, é preciso que estas sigam a orientação financeira traçada pelo Ministro da Fazenda.

Como muito bem acentua BHAIKHANDRA P. ADARKAR, em seu magnífico livro "The Principles and Problems of Federal Finance":

"O Ministro das Finanças do Governo Federal deve estar em posição de coordenar as atividades divergentes dos Estados em matéria de finanças. Na Alemanha este objetivo especial tem sido alcançado, mediante a atribuição ao Ministro das finanças, de autoridade para obter informações completas quanto às receitas e despesas orçamentárias dos Estados e para examinar os orçamentos dos Estados e Comunas, a fim de verificar se os mesmos estão desempenhando satisfatoriamente sua parte nos encargos governamentais. Por outro lado, na Austrália o método que tem prevalecido para o controle das atividades financeiras dos Estados é a promoção de um exame conjugado dos orçamentos Estaduais e Federais em conferências ministeriais, especialmente realizadas com esse fim. Qualquer que seja o método adotado para realizar essa unificação, é claro ser essencial, em um sistema federal de finanças, unificar e centralizar o controle final da elaboração orçamentária nas mãos de um órgão nacional. De outro modo, os ruinosos efeitos da falta de coordenação em breve influirão sobre tôda a estrutura; qualquer Estado ou grupo de Estados pode criar uma situação embaraçosa para o Governo Federal e para a Nação, como um todo.

Uma Comissão Nacional de Finanças, que fôsse instituída com tal objetivo, daria excelentes resultados; este órgão financeiro não se deveria ocupar nem dos assuntos administrativos, nem da prática tributária, devendo apenas exercer uma supervisão vigilante sobre as atividades financeiras dos Estados, dando-lhes assistência

técnica, quando necessário, e fazendo freqüentes reajustamentos em suas relações com o Governo Federal."

Tais sugestões do eminente professor indiano, feitas há cerca de vinte anos, são inteiramente oportunas nos dias que correm, pois não há problema mais atual e palpitante nas federações do que o da coordenação das relações fiscais entre as diferentes unidades que as integram.

Exemplo disso é a Lei de 10 de julho último, em virtude da qual foi criada, nos Estados Unidos, a Comissão das Relações Intergovernamentais, composta de 15 membros, não podendo mais de 9 deles pertencer ao mesmo partido. A finalidade dessa Comissão em face da expressa determinação da Lei que a criou, é eliminar a confusão e o desperdício resultantes da duplicidade de funções e órgãos que ameaçam tanto a execução dos programas objetivados pelo Governo Federal, quanto a que compete aos Estados e suas subdivisões políticas. Cabe-lhes ainda estudar a distribuição adequada, entre o Governo Federal, os Estados e as subdivisões destes, no tocante a muitos setores que, embora cabendo mais aos Estados e referidas subdivisões políticas por força do sistema constitucional, têm exigido, entretanto, a ampliação das atividades respectivas por parte do Governo Federal".

B — A SEGURANÇA NACIONAL E AS FINANÇAS DE GUERRA

Os Imperativos da defesa nacional e o inevitável crescimento das despesas militares

A magnitude e urgência com que se apresentam os problemas financeiros e econômicos, em tempo de guerra, dão-lhes sentido próprio e as necessidades então emergentes configuram, por si sós, o caráter das providências a serem tomadas em benefício de todos. Não é preciso que, em seu apoio, sejam invocados princípios de política econômica ou conceitos filosóficos, que se não ajustariam às mutações bruscas, causadas pelos eventos imprevistos.

Nesses angustiosos períodos, basta o ideal supremo da preservação da soberania nacional para justificar todos os sacrifícios impostos ao povo.

Não importa que sejam substituídos, transitóriamente, os padrões de vida econômica tradicional, pois, para que haja o maior sucesso na condução da guerra, devem os interesses individuais ficar subordinados aos interesses da defesa nacional. A qualquer custo, urge assegurar a vitória e manter o equilíbrio social e econômico; o resto é tarefa que deve ser desempenhada no após guerra.

Não é possível outra filosofia ou orientação econômica, pois, nessas emergências, não há alternativas agradáveis, visto que a experiência das guerras nos tem mostrado quão desigual é a contribuição de cada um: há os que dão a própria vida; há também os inválidos da guerra, que vêem desaparecer todas as esperanças de uma vida melhor; outros passam uma parte de sua existência entre o fogo e a dor, sem possibilidade de iniciar a carreira tão almejada; muitos perdem o que puderam acumular com longo sacrifício. E há ainda as legiões de órfãos cujo futuro se torna mais sombrio. Diante de tal quadro e tendo em vista os legítimos interesses da nacionalidade, não há como admitir-se a rebeldia de alguns contra as medidas reconhecidamente

úteis e imprescindíveis em face da conjuntura criada pela guerra. Ao Estado cumpre exercer, em toda a plenitude, as inalienáveis atribuições que o bem social lhe impõe. Naturalmente, a guerra, em todos os tempos, exigiu organização especial para o melhor aproveitamento dos fatores econômicos disponíveis, mas o conceito da *economia de guerra*, no sentido de um complexo de medidas que importam em profunda modificação da escala geral de necessidades coletivas e individuais, surgiu somente neste século.

Como acentua um autor moderno, o "problema econômico da guerra consiste, em afetar à satisfação das necessidades militares o potencial de riqueza — tomada, não na sua expressão monetária, mas na sua essência material — que possa satisfazê-los sejam quais forem os prejuízos ou limitações que daí derivem para os outros consumos nacionais".

Tendo a técnica e a ciência alargado consideravelmente o campo das hostilidades, surgiram necessidades novas, tanto bélicas quanto civis, cuja satisfação só é possível mediante ampla intervenção do Estado nas atividades econômicas. Só assim poderão os fatores de produção disponíveis ser utilizados em favor dos consumos de guerra. Além disso, durante as hostilidades, os problemas relacionados com a densidade e composição da população, sua eficiência produtiva e o grau de homogeneidade política que a mesma apresenta revestem interesse especial, do ponto de vista da economia de guerra.

O problema de acesso às matérias primas e a possibilidade do uso de substitutos envolvem, também, questões de maior significação e justificam, nessa oportunidade, a mobilização das inteligências e de todos os elementos de que dispõe a nação, a fim de serem obtidos resultados compatíveis com a gravidade da situação.

Ao contrário do que sucede em épocas normais, no caso de guerra, impõe-se a regeneração dos materiais usados, não só em face da provável escassez como também para economizar meios de transporte.

O êxito da economia de guerra, em síntese, depende, substancialmente, da rápida adaptação das estruturas econômica e social às novas condições criadas pela guerra.

Mas, se é verdade que a estrutura econômica tem importância fundamental para a condução da guerra, torna-se necessário, contudo, que o Governo desempenhe, corajosa e decididamente, as árduas e intrincadas funções que lhe estão reservadas nessas fases críticas da evolução política dos povos.

É preciso que os recursos materiais e humanos, existentes em tempo de paz, sejam utilizados segundo os critérios fixados em virtude da orientação que o Estado traçar, com o fim de desviar uma parte pelo novo estado de coisas. O objetivo imediato da economia de guerra é o aumento da produção de bens destinados a fazer a guerra, que devem ter prioridade sobre consumos civis, embora a redução destes não deva ir até ao ponto em que possa ameaçar o vigor físico da população.

Esse aumento de produção varia de país a país, de acordo com o nível de utilização dos recursos disponíveis, tendo importância fundamental a margem de desocupação, permanente ou transitória.

Nunca devemos esquecer, por exemplo, que a disponibilidade da mão-de-obra varia muito no espaço e no tempo. Em países cuja participação na guerra

é mais intensa, as mulheres e bem assim os que nunca trabalharam, especialmente os abaixo da idade mínima legal, poderão reforçar apreciavelmente a retaguarda formada pela massa dos trabalhadores. Em outros países, o aumento quantitativo da mão de obra será bastante reduzido, desde que ali não seja tão forte a influência de caráter psicológico e patriótico.

O espírito de sacrifício da coletividade, em face do perigo iminente, cria, na verdade, uma atmosfera manifesta, diretamente, pela conscrição dos homens em idade militar, ou, indiretamente, pelo aumento substancial da tributação.

A necessidade de impor o Estado tais limitações e sacrifícios decorre inevitavelmente das realidades que, então, tem de enfrentar.

Não havendo outra alternativa mais favorável, todos os cidadãos devem cumprir tais exigências, porquanto esses imperativos legais correspondem às novas necessidades criadas pela guerra.

O combate à inflação, que é um dos fenômenos peculiares à economia de guerra, exige um conjunto de medidas extraordinárias.

É preciso evitar que a inflação dos preços eleve excessivamente o custo de vida, agravando, desse modo, a situação das classes menos favorecidas.

Não é apenas para obter meios com que financiar a guerra que os países envolvidos no conflito procuram grandes somas monetárias de suas populações, transferindo para o Governo o respectivo excesso de poder aquisitivo, mediante tributos adequados.

A tributação tem sido um dos melhores instrumentos para combater a pressão inflacionista, mas as suas limitações são conhecidas. Tais dificuldades, porém, devem constituir um motivo a mais para redobramos nossos esforços no sentido de eliminar, tanto quanto possível, os desastrosos efeitos da inflação no organismo econômico e social. Essa é uma tarefa que exige sincera e estreita cooperação do povo e do governo. Precisamos, contudo, ser realistas, pois a inflação é um fenômeno dinâmico de grande complexidade e para enfrentá-lo, com probabilidade de êxito, é indispensável a execução coordenada de um conjunto de medidas capazes de atenuar as anomalias e perturbações que se manifestam em certas fases da vida econômica.

Além do conhecimento do problema e dos remédios a serem aplicados, impõe-se muita decisão e sincera conjugação de esforços, porquanto, até agora, não houve política monetária bem orientada, nem existe ainda uma organização bancária suficientemente flexível capaz de favorecer o controle do crédito.

Sem organização bancária adequada, a disciplina do crédito é muito mais difícil, complicando enormemente o processo de absorção do poder de compra excedente.

Por isso é que, apesar das taxas de juros reais serem mais elevadas no Brasil do que em qualquer outro país de comparável importância econômica, não temos, efetivamente, possibilidade para a cobertura de empréstimos de certo vulto. Essa é, aliás, a explicação para o fato de ser insignificante a nossa dívida pública interna, consolidada.

O ritmo da guerra determinará, portanto, a margem de redução dos consumos civis em favor dos consumos de guerra, pois essa transferência de su-

primentos, embora acarrete restrições e sacrifícios dolorosos, é inevitável, se realmente quisermos ganhar ou ajudar a ganhar a guerra.

Esse problema é enormemente complicado pela ocorrência de anormalidades inerentes ao estado de beligerância, que aumenta as dificuldades de funcionamento do regime de concorrência. Por isso, é preciso orientar a utilização da capacidade produtiva da nação, de forma a evitar uma injusta e inconveniente distribuição dos serviços e mercadorias escassos.

Para assegurar certo nível de estabilização, no tocante ao atendimento das necessidades individuais, seria preciso instituir controles diretos, abrangendo as diferentes fases da vida econômica, através da regulamentação dos preços, dos salários, da mão-de-obra, das matérias-primas, dos transportes, da construção civil e do comércio exterior.

O êxito dessas medidas depende, entretanto, do grau de solidariedade social que prevaleça no país onde devam as mesmas ser postas em prática.

A tendência para a expansão das despesas dos particulares, além dos limites dos rendimentos produzidos no mesmo período, contribui bastante para agravar a inflação. Nesse ponto, as restrições de caráter monetário serão mais eficazes, se combinados com o controle de preços e o racionamento. Como, entretanto, no setor privado da economia há forças em movimento que tendem a escapar à ação controladora do Estado, a luta contra a inflação se torna muito complexa.

Por mais sábia e realista que possa ser a política de crédito destinada a eliminar a margem inflacionária, sua eficácia será sempre relativa, em virtude do montante de poder aquisitivo disponível que escapa ao seu alcance. Não é possível ao Governo organizar um planejamento rígido para as atividades privadas, pois é irrefreável a tendência para o uso desnecessário ou indevido do crédito, mesmo dentro dos limites das restrições de ordem geral, impostas em qualquer que seja o esquema adotado. Na impossibilidade de se calcular, unitariamente, a utilidade do crédito para cada atividade privada julgada imprescindível, reside a fragilidade do sistema de controle do crédito, não obstante a valiosa ajuda do mesmo no combate à inflação.

Em consequência de tantos elementos perturbadores, o impacto da guerra sobre as Finanças do Estado produziu efeitos que alteram profundamente as relações monetárias habituais. A perda do poder aquisitivo da moeda eleva todos os custos, inclusive os de guerra. As despesas crescem assustadoramente e quaisquer que sejam os expedientes utilizados para aumentar as receitas tributárias, estas são sempre insuficientes diante do ritmo dos gastos extraordinários dos beligerantes.

Para comprovar tal assertiva nenhum exemplo será melhor do que a apresentação de alguns dados referentes aos Estados Unidos:

(Em milhões de dólares)

DESPESAS	1943	1941	1945
Veteranos, juros e restituições	\$ 1.657	\$ 6.301	\$ 90.029
Defesa, guerra e liquidações de guerra ..	\$ 1.687	\$ 1.751	\$ 7.375
Outras atividades	\$ 5.654	\$ 4.650	\$ 3.000
Total da despesa	\$ 8.998	\$ 12.711	\$ 100.404
Receitas líquidas	\$ 5.387	\$ 7.607	\$ 46.457
Deficit	\$ 3.611	\$ 5.103	\$ 53.948

Seria realmente supérfluo e enfadonho analisar essas cifras, a fim de mostrar as causas do crescimento das despesas militares, pois os meus ilustres colegas do Curso Superior de Guerra poderiam dar-me proveitosas lições a respeito do assunto.

Evolução histórica das técnicas de financiamento das guerras

Anteriormente à revolução industrial não havia propriamente uma técnica de financiamento das guerras. Inicialmente, estas eram custeadas pelos próprios grupos interessados em deflagrá-las, os quais se locupletavam com os bens dos vencidos e ainda lhes impunham severas contribuições para o futuro.

Depois, à medida que foram surgindo os exércitos regulares, começaram as guerras a ser custeadas com tesouros acumulados e mediante impostos, empréstimos e emissões de papel moeda, além do concurso das presas de guerra e das indenizações a que eram obrigados os que haviam experimentado a desgraça da derrota.

As exigências das guerras modernas assumiram, entretanto, uma outra ordem de grandeza e complexidade. Enquanto na primeira guerra mundial a percentagem da produção bélica nos Estados Unidos em 1918, só atingiu a 23 % do produto nacional bruto, já em 1943 atingia a 34,5 %.

Dos quadros anexados à conferência A-06-53, aqui proferida pelo notável economista ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS, pode ser avaliada também a significação das despesas armamentistas em relação à renda nacional, no período de 1913 a 1939.

Em trabalho recente, o professor grego, ÂNGELO ANGELOPOULOS, indica as despesas militares em milhões de unidades monetárias nacionais e sua relação percentual às despesas totais respectivas, separadamente nos anos de 1951-52, conforme demonstra o quadro anexo.

As guerras modernas, entretanto, não afetam consideravelmente apenas as finanças públicas; seus efeitos atingem profundamente a vida social e econômica em toda a sua extensão.

Foi por essa razão que, em uma das interessantes mesas redondas que a Universidade de Chicago costumava realizar aos domingos, o professor LEO M. CHERNE teve ocasião de fazer, em março de 1941, as seguintes considerações:

Para matar um soldado inimigo, Júlio César gastou 75 centavos. Na guerra dos Trinta Anos, no século 17, cada morte custou 50 dólares. Em nossa Guerra Civil, para destruir uma vida humana, gastamos 5.000 dólares. O verdadeiro sentido da guerra moderna pode ser apreendido claramente do fato de que, na primeira guerra mundial, a morte de um homem exigia 25.000 dólares e, segundo os elementos estatísticos ainda exíguos, é lícito estimar que, na presente guerra esse custo já exceda de 50.000. Pode afirmar-se, de boa fé, que jamais a morte foi avaliada tão alta ou a vida por tão baixo preço."

A fim de fazer face às experiências monetárias de uma guerra moderna, vê-se o Estado, portanto, obrigado a recorrer às mais variadas técnicas de financiamento.

A experiência mostra, no tocante à tributação, que é maior a contribuição dos chamados impostos diretos, embora os indiretos sejam também utilizados

em escala crescente, pois a guerra cria um estado psicológico para a imposição de tributos quase confiscatórios. Dois exemplos bastam para evidenciar esse fato. No último conflito, mesmo os operários, na Inglaterra, pagavam de imposto de renda 50 % sobre os rendimentos líquidos que excedessem de Cr\$... 13.000 anuais. Para que alguém pudesse dispor livremente de 5.000 libras, era preciso que ganhasse, no mínimo, 65.000 por ano. Dos rendimentos líquidos superiores a 65.000 libras, o imposto só deixava para o contribuinte 2 1/2 %.

Os lucros extraordinários nos Estados Unidos e na Inglaterra foram, durante a guerra, praticamente absorvidos pela tributação especial ali instituída.

Concomitantemente à exploração intensiva e extensiva do poder tributário, recorrem os beligerantes, em escala surpreendente, aos empréstimos públicos, voluntários ou compulsórios. Nesse sentido uma das mais interessantes concepções foi o famoso plano de Keynes — "How to Pay for the War".

Em parte alguma, porém, foi alcançado êxito comparável ao que lograram os Estados Unidos em matéria de crédito público. Não se trata apenas do sucesso espectacular obtido nas sucessivas e rápidas coberturas dos astronômicos empréstimos realizados, pois o sistema e o mecanismo bancários estavam preparados para isso. O que tem maior significação, na verdade, é o efeito das transações decorrentes de tais empréstimos em relação aos rendimentos e despesas privadas, e à circulação monetária.

Possibilidades do financiamento da guerra em face da estrutura préexistente

É a estrutura econômica que determina a capacidade de um país para fazer a guerra ou, no caso de não participar direta e ativamente do conflito, a sua aptidão para suportar as restrições causadas pela mesma.

No primeiro caso, é essencial que o país possua em seu próprio território uma organização industrial compatível com o suprimento, em larga escala, de materiais e equipamentos indispensáveis à condução da guerra. Sua posição, nessa hipótese, é mais favorável, pois o problema se resume, em grande parte, na transferência interna de poder aquisitivo.

Se ao contrário, para fazer a guerra tiver que depender substancialmente da importação de matérias-primas, equipamentos, munições, combustíveis e outros elementos básicos, esse país se encontrará, indiscutivelmente, numa posição desvantajosa em relação ao inimigo que possua elevado grau de auto-suficiência quanto ao suprimento desses bens. Precisando apenas de matérias-primas subsidiárias ou de armamentos suplementares, cuja aquisição possa ser mantida pela exportação de ouro ou de mercadorias em valor correspondente, a situação é perfeitamente sustentável.

No caso atual do Brasil, força é convir que a respectiva estrutura econômica limita consideravelmente a nossa participação numa guerra longa e de grande envergadura. Não se trata simplesmente do problema do custo, mas da dificuldade de obter, no exterior e dentro de prazo curto, material bélico moderno e outros destinados ao consumo de guerra, uma vez que os suprimentos são, em tais emergências, influenciados pelas necessidades dos próprios países produtores.

Não é possível tratar da capacidade industrial como fator preponderante na condução das guerras modernas, sem recorrer ao excelente livro de BROOKS

EMENY — “A Estratégia das Matérias-Primas”, no qual é feita uma síntese admirável dos conceitos e análises de vários órgãos e instituições de pesquisas internacionais sobre o poder industrial e econômico dos beligerantes.

O autor evidencia, desde logo, que o poder militar depende da industrialização em larga escala e que esta pressupõe a posse ou a pronta disponibilidade de vastas quantidades de matérias-primas industriais básicas. Ressalta, porém, que a natureza, por meio de uma desigual distribuição das mesmas, estabeleceu uma limitação rígida quanto ao número de países em condições de atingir ao status de grandes potências.

Também a Liga das Nações, em um dos seus relatórios, procurou esclarecer que, dentre os fatores essenciais à manutenção do poder militar de um país em guerra, se destacam o respectivo grau de auto-suficiência em combustíveis, alimentos, matérias-primas e produtos manufaturados, a possibilidade desse país obter, no estrangeiro, as mercadorias que lhe faltam, mediante o transporte das mesmas em seus navios e a utilização dos recursos financeiros de que dispõe.

Admitindo-se entretanto, que essas aquisições sejam possíveis, há outras limitações sérias a considerar.

Para assegurar o suprimento de tais bens às forças armadas, precisamos de divisas, cuja obtenção exigirá considerável aumento da produção exportável. Por maior que seja, todavia, o nosso esforço nesse sentido, não é provável que consigamos, em prazo curto, expandir apreciavelmente nossa exportação. Se, de fato, pudéssemos elevar substancialmente nossas exportações e nos fôsse possível, ao mesmo tempo, reduzir o montante das nossas importações ordinárias e dos pagamentos relativos a serviços, o saldo favorável da balança de pagamentos nos permitiria, então, realizar, no estrangeiro, compras de armamentos e outros apetrechos de guerra, em escala compatível com as nossas necessidades.

Cooperação financeira por parte dos países aliados

A Guerra aproxima os povos que se inspiram nos ideais políticos. Essa aliança de nações contra a barbárie e a usurpação cria interesses comuns e justifica cooperação ampla e irrestrita, sendo inerente, portanto, ao objetivo final da vitória a utilização, em conjunto, dos recursos à disposição das forças aliadas. A esse respeito, as duas últimas guerras revelaram um novo sentido de cooperação internacional. Sem dúvida, o papel que os Estados Unidos representaram, do ponto de vista da cooperação financeira interaliada, não encontra paralelo na história.

De 1.º de julho de 1940 a 30 de junho de 1951, os Estados Unidos prestaram auxílio ao estrangeiro no valor de 82 bilhões e 400 milhões de dólares, tendo recebido, em compensação, ajuda equivalente a 10 bilhões e 800 milhões de dólares, do que resultou um auxílio líquido ao estrangeiro de cerca de 71 bilhões e 600 milhões de dólares.

Somente através da Lei de Empréstimo e Arrendamento essa ajuda atingiu a mais de 40 bilhões de dólares.

A América Latina recebeu, sob o título de ajuda estrangeira, 1 bilhão e 406 milhões de dólares, mas como a retribuiu com 376 milhões, teve, na ver-

dade, a seu favor 1 bilhão e 30 milhões de dólares, dos quais 562 milhões foram sob a forma de "grants" e 468 milhões, a título de créditos abertos. Dos 562 milhões de "grants", o Brasil recebeu 370 milhões, em virtude da sua situação especial, como participante direto na guerra.

No mesmo período, os Estados Unidos emprestaram às repúblicas latino-americanas o montante de 1 bilhão e 800 milhões, dos quais ao Brasil cederam 380 milhões isto é, a maior parcela a um só país latino-americano.

Se os Estados Unidos mantiverem a liderança na política internacional, será provável a manutenção da ajuda financeira a seus aliados em moldes mais ou menos idênticos.

Efeitos das guerras nas finanças do futuro

Apesar dos custos das guerras e dos preparativos bélicos constituírem séria ameaça ao futuro da humanidade, ninguém pode prever até que ponto esses temores são justificáveis. Num mundo tão heterogêneo, de tamanhas diversidades no que tange ao poder econômico e à estrutura social, é inadmissível qualquer prognóstico sobre o comportamento que terão as nações ante o dilema de evitar novas guerras ou de deflagrá-las, não obstante suas pavorosas consequências.

Há, contudo, uma coisa certa: nenhum povo cômico da sua responsabilidade poderá, dentro dos limites dos seus recursos, furtar-se ao dever de se preparar para a guerra.

Dentro dessa orientação, o problema dos efeitos das guerras nas finanças do futuro terá de ser encarado objetivamente. Sabemos que as guerras modernas são, antes de tudo, guerras feitas em função do poder industrial, ao qual se associam as melhores inteligências no campo da ciência e da técnica. Nos três quartos de século anteriores ao início da última guerra, segundo demonstra Hilgerdt, a industrialização cresceu de sete a oito vezes. Malgrado as dificuldades decorrentes da guerra, estima-se que, nos últimos quinze anos, a indústria tenha crescido ainda mais. Em 1938 dois terços da produção manufatureira do mundo cabiam aos Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido. Não obstante os progressos industriais alcançados em outros países, inclusive na Rússia, no Canadá e Brasil, é muito provável que essa proporção seja até maior atualmente, em virtude da enorme expansão havida nos Estados Unidos.

Tudo indica, portanto, que o nosso país precisa incrementar o comércio especialmente com esses países, a fim de obter as divisas destinadas a financiar tanto a industrialização quanto a aquisição do material bélico não produzido no país, mas rigorosamente indispensável à manutenção de um certo padrão de eficiência das nossas forças armadas. Não basta, por isso, levantar recursos financeiros internamente, é imperioso também obter cobertura cambial nas moedas dos países que possam oferecer-nos adequados equipamentos militares.

Há, contudo, um outro problema que deve ser encarado objetiva e corajosamente: o planejamento prévio da cooperação com os nossos aliados, visando a assegurar-nos, desde já, a assistência financeira por parte daqueles que possam prestá-la, oportuna e eficientemente. Um acordo dessa ordem implica necessariamente em um processo de negociações bilaterais, em que

o poder de barganha deve ser explorado com invulgar habilidade e tato diplomático. É evidente que, para a consecução de um tal objetivo, precisamos contar com a colaboração dos nossos melhores técnicos em assuntos militares e financeiros e a supervisão dos mais experimentados diplomatas que possuímos.

Em matéria de planejamento financeiro, a assinatura de um acordo dessa natureza parece corresponder a uma providência essencial à preservação da nossa capacidade de financiar a guerra, no futuro.

C — PECULIARIDADES DO PROBLEMA BRASILEIRO

Dificuldades inerentes ao atual estágio da nossa evolução econômica e social

Foram os fatos históricos que evidenciaram a necessidade de se encontrar um plano de organização sob a égide do Estado, a fim de que as exigências da coletividade pudessem ser satisfeitas mediante decisões alternativas impostas pelas circunstâncias emergentes.

Como acentua LORWIN, se o século XIX muito realizou no campo da ciência e do progresso técnico, melhorando as condições de vida e unificando o mundo, os seus postulados fundamentais deixaram, contudo, de fornecer a energia indispensável a maiores realizações em benefício da coletividade.

A premissa do automatismo, ou da harmonia pré-estabelecida, segundo a qual haveria sempre uma compensação dos desequilíbrios econômicos gerados pelas decisões individuais das diversas unidades econômicas do mercado, ainda que, parcialmente, possa verificar-se em alguns casos, perdeu, sem dúvida, seu caráter geral. Hoje, por toda parte, o que se observa é a ação indispensável dos governos para manter a própria iniciativa individual. Além das chamadas funções essenciais o Estado se vê obrigado a realizar empreendimentos de base, caracteristicamente pioneiros, a fim de preparar condições adequadas à expansão das atividades privadas.

O êxito da iniciativa privada não está condicionado apenas à existência da sociedade politicamente organizada, mas também às facilidades paralelas que lhe são asseguradas pelo Estado, através de um complexo de medidas de ordem econômica e social.

Além disso, como salienta VAN ZEELAND, "é virtualmente impossível encontrar um problema econômico que não seja complicado por aspectos políticos e raras são, na realidade, as questões políticas a que não se acham ligadas direta ou indiretamente preocupações econômicas".

A nossa evolução social e econômica não poderia escapar a esses imperativos, que, em última análise, são o reflexo das necessidades latentes de um organismo social e econômico, cujo crescimento dinâmico é uma resultante da sua própria potencialidade.

São muitos os males que nos atormentam, agravados pela incoerência de tantos planos malogrados, em virtude dos vícios da indecisão e da falta de continuidade administrativa, mas essas anomalias são peculiares ao atual estágio de desenvolvimento do nosso país. Talvez sejam condenáveis, com sobras de razão, o grau de incidência e a amplitude de tais desacertos; contudo, não será uma atitude construtiva a daqueles que negam sistematicamente

as dificuldades inerentes ao nosso próprio estágio de desenvolvimento, num mundo conturbado pela dúvida e por toda sorte de desajustes.

Nós os economistas, temos a missão espinhosa de mostrar aos perdulários ou delapidadores da fortuna pública, que cada cruzeiro mal gasto ou desperdiçado, representa um cruzeiro a menos na soma das inversões ou empreendimentos básicos. Tais iniciativas, em países nas condições que prevalecem aqui, cabem necessariamente ao Estado, uma vez que as atividades pioneiras, que abrem caminho às realizações de caráter privado, por não remunerarem satisfatoriamente os capitais nelas aplicados, não podem atrair o interesse dos capitalistas.

Nada é mais fascinante para o economista do que poder colaborar na elaboração dos planos ou na execução de medidas que visem a acelerar o ritmo de uma equilibrada expansão da nossa economia, mediante o melhor aproveitamento dos recursos de que dispomos. E' perfeitamente natural que o espantoso progresso alcançado em outras terras, em função, aliás, de múltiplos fatores favoráveis, desperte, entre nós, o desejo de melhorar as condições de vida para as nossas populações. A exaltação do nacionalismo doentio e a megalomania dos sonhadores impenitentes têm, entretanto, conduzido não poucos brasileiros, tanto na iniciativa privada quanto na esfera pública, à aventura dos grandes planejamentos industriais, relegando, todavia, o aperfeiçoamento e a expansão agrícolas para um plano inferior, com graves perdas de capital e tempo.

Outro erro que muito tem concorrido para perturbar o equilíbrio da nossa vida econômica, se resume no fato de havermos esquecido que, para incrementar a produção, precisamos aumentar, como preconiza RAUL PREBISH, o montante do capital aplicado por trabalhador ocupado, seja na indústria, na agricultura ou nos transportes, independentemente da disponibilidade de recursos naturais e de uma população capaz de assimilar o progresso técnico.

Também não temos considerado suficientemente a circunstância de que, em um país de baixo índice de poupança voluntária e de pouca flexibilidade na execução da política fiscal como o Brasil, a outra alternativa praticável é a atração do capital estrangeiro. Ao contrário disso, nada temos feito para evitar a confusão duplamente perniciosa em torno da função do capital estrangeiro na evolução da nossa economia.

Eis aí algumas das dificuldades que explicam, em parte, o drama da atual conjuntura brasileira.

Necessidade imperiosa de enfrentarmos os problemas fundamentais do país

Chegamos a uma etapa crítica do nosso desenvolvimento econômico. A acumulação de tantas e tão variadas dificuldades, geradas muitas delas pelo processo de rápida industrialização a que nos levaram as contingências da guerra, talvez se transforme em providencial estímulo para se criar, no país, o sentimento de responsabilidade essencial à formulação objetiva da nossa política econômica.

Só a ação conjugada do povo e do Governo, mediante atitudes definidas, poderá restabelecer o clima de confiança e de cooperação indispensável à superação daquelas dificuldades. Precisamos adotar corajosamente as me-

didas conducentes ao restabelecimento do equilíbrio entre a procura e a disponibilidade de bens de consumo, para que se atenué a penosa situação em que nos encontramos.

Quem poderá ter dúvidas de que será muito mais benéfica à coletividade, ao menos presentemente, a aplicação das economias resultantes da exportação dos nossos produtos, como o café, o algodão e o cacau, no aperfeiçoamento da própria agricultura e na sua diversificação? A industrialização continuará a ser feita, ainda que em ritmo mais moderado, mas, se intensificarmos a produção agrícola dos produtos destinados ao consumo interno, afastaremos o espectro da fome e, ao menos por ora, aumentaremos o bem-estar social, reduzindo, na medida que for crescendo a oferta dos produtos alimentares, o custo da vida. Com a conseqüente melhoria do padrão de vida, surgirá, então, ambiente mais propício à formação de capitais para aplicação, mais tarde, na aceleração do desenvolvimento industrial. É esse o melhor esquema de combate à inflação, porque, simultaneamente, cria bases sólidas para a execução dos programas de desenvolvimento econômico. Não é mais possível exigir, no presente, que o povo suporte ainda maiores sacrifícios, na expectativa de alcançar um futuro melhor, quando os *interesses constituídos* não cedem às injunções do bem público.

Quando estiverem em jogo interesses fundamentais do país precisamos banir dos nossos hábitos políticos a transigência entre o dever de cuidar seriamente das nossas necessidades vitais e a mistificação demagógica dos aproveitadores de um eleitorado imaturo.

Austero exercício do poder coercitivo, por parte do Estado, e eficiente colaboração do povo em um programa de recuperação econômica

Somente a educação, o sofrimento prolongado ou, finalmente, o equilibrado e austero exercício do poder coercitivo, por parte do Estado, podem incutir na alma do povo o sentimento de colaboração com o Governo em um programa de equitativa distribuição de sacrifícios em prol do soerguimento da economia nacional. Quando a ausência de sentimento de responsabilidade coletiva enfraquece o espírito de coesão social, as medidas de interesse geral dificilmente encontram ambiente propício para a sua proveitosa execução.

Incumbe ao Governo, por conseguinte, dar o exemplo de austeridade no exercício de suas funções, abolindo todas as práticas indesejáveis que possam quebrantar a fé do povo nas instituições do regime. É preciso que todos trabalhem mais e melhor, porque só assim será lícito elevar o nível do nosso padrão de vida, mediante o acréscimo dos salários em função do aumento da produtividade.

A orientação governamental condicionando a plena utilização dos nossos recursos

Somos, supostamente, um país de riquezas potenciais imensas, mas que não logrou ainda transformá-las em utilidades que aumentem o bem-estar das nossas populações.

Com o rápido crescimento demográfico que se verifica no país, urge aumentar a eficiência dos nossos meios de produção, mediante os processos

tecnológicos adotados nos países mais avançados. Sem isso, o produto nacional bruto não chegará sequer a crescer na proporção necessária à preservação do padrão de vida da nossa gente. Como acentuou, em recente estudo sobre o nosso desenvolvimento econômico, o economista belga Dr. PIERRE VAN DER MEIREN, a "riqueza mineral do Brasil, tão decantada na literatura nacional e estrangeira, é somente potencial, no sentido de que os recursos existentes permanecem inexplorados; presentemente, tem mais sentido falar de uma relativa escassez de minerais. Na realidade, em 1949, o Brasil importou nada menos de 811 milhões de cruzeiros em matérias-primas de origem mineral, exportando somente 269 milhões em produtos da mesma categoria".

Advertência mais impressionante, a respeito dos minerais que um país precisa utilizar para manter um alto padrão de vida, foi, há pouco, feita neste recinto pela inconteste autoridade na matéria que é o Dr. GLYCON DE PAIVA.

Se considerarmos ainda o fato de que, entre 1939 e 1951, o volume físico da produção agrícola cresceu somente de 25 %, ao passo que, no mesmo período, a população aumentou de 30 %, chegaremos a conclusões sinistras. Não só a disponibilidade interna, *per capita*, foi menor, como também a nossa capacidade para exportar produtos agrícolas ficou seriamente comprometida, o que constitui problema de excepcional gravidade, como patenteia a crise de divisas que atravessamos presentemente.

Tais fatos evidenciam um desequilíbrio estrutural que não pode perdurar, sem enfraquecer e pôr em perigo a nossa vida econômica e a própria organização política.

É necessário, portanto, que o Governo oriente a utilização dos nossos recursos em um sentido profundamente realista, fugindo aos planos ambiciosos, a fim de poder concentrar maiores esforços nos setores mais críticos da nossa economia.

Tudo deve ser feito para uma penetração adequada e suficiente da tecnologia na mineração, na agricultura e nos transportes de todos tipos. Recusamo-nos, outrossim, a aceitar o estado de indigência mineral e agrícola que as insuficientes pesquisas geológicas e agrônômicas atribuem ao nosso país. O que precisamos fazer, e fazer já, é a ampliação e intensificação de tais prospecções e estudos, destinando, para esse fim, generosas dotações orçamentárias, que possibilitem a aquisição de equipamentos adequados e a conquista de um número crescente de técnicos, inclusive estrangeiros, para esses empreendimentos pioneiros.

A nação que for tímida ou miserável na aplicação de seus recursos a necessidades tão urgentes, será uma nação incapaz de construir o seu futuro, jamais podendo ser, realmente, uma potência.

O equilibrado progresso econômico como infra-estrutura da segurança nacional

Depois que se tornaram possíveis as pesquisas no campo da economia, chegaram os especialistas à conclusão de que o desenvolvimento econômico deve ser ordenado, de maneira que o ritmo da produção se mantenha em sincronismo com a estabilidade de procura dos mercados consumidores. Para

que esse objetivo máximo da política econômica possibilite o progresso constante, torna-se imprescindível, contudo, que, além da cooperação leal e eficiente por parte de cada país haja também nítida compreensão dos problemas envolvidos no complexo de relações econômicas internacionais. O elevado grau de interdependência da economia mundial exige imperativamente que se encontre um denominador comum dos interesses em oposição.

A consciência desse imperativo mais e mais se robustece diante do reconhecimento da legitimidade dos problemas de desenvolvimento econômico para países do tipo do nosso, por parte das autoridades e órgãos internacionais que estão em condições de se manifestar a esse respeito.

A orientação seguida pelo Conselho Econômico-Social das Nações Unidas, o trabalho de sistematização e coordenação econômica que realizam o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e a promissora atitude da Comissão Econômica para a América Latina são manifestações inofismáveis de uma nova mentalidade na esfera das relações internacionais. Os fatos começam a evidenciar a inelutável necessidade da completa integração dos países pouco desenvolvidos no programa de uma equilibrada expansão da economia mundial.

Sendo o Brasil um país de economia reflexa, qualquer programa de desenvolvimento econômico precisa considerar devidamente as repercussões negativas ou positivas da evolução da conjuntura econômica internacional.

Onde quer que prepondere o regime do capitalismo privado, que é justamente o caso do Brasil, o planejamento financeiro se circunscreverá, praticamente, ao setor público, o qual, como vimos, tende a crescer de importância por toda a parte. Esse planejamento importa, antes de tudo na coordenação das finanças públicas, além de envolver, naturalmente, a utilização de instrumentos monetários ou do crédito seletivo, com o fim de fomentar certas atividades julgadas essenciais.

O Estado tem, efetivamente, meios para influir nas decisões do setor privado, objetivando a desejada coordenação com o programa traçado para o setor público. No caso especial do Brasil, o Governo tem incentivado certas iniciativas privadas, mediante a concessão de favores fiscais, proteção aduaneira, financiamento direto através do Banco do Brasil ou indireto, por meio de garantias colaterais. Através dessas e outras medidas, pode o Governo, sem dúvida, instituir um sistema de prioridades para certos investimentos, favorecendo, destarte, os planejamentos no campo da iniciativa privada.

Temos manifestado, sem dúvida, uma certa inclinação para planejar os investimentos públicos, mas, por outro lado, o Governo se tem preocupado com o plano de investimentos do setor privado, embora só possa influir nas decisões particulares pela forma já indicada.

Se assim acontece, porque não havemos de promover o máximo aproveitamento dos escassos recursos financeiros de que dispomos, concentrando-os na expansão daquelas atividades mais virtualmente ligadas aos problemas de base?

A concentração de esforços e capitais, nos setores que mais concorrem para o equilibrado progresso econômico do país, e não a sua dispersão, é que

deve constituir, de preferência, a política de um Governo empenhado em aproveitar, ao máximo, os fatores ainda disponíveis.

Só mediante o fortalecimento da nossa economia, como um todo, em consequência de conjugação do setor público com o setor privado, poderemos, construir uma infra-estrutura capaz de se adaptar aos consumos essenciais à preservação da segurança nacional.

Sem essa condição básica, jamais poderemos alcançar tal objetivo. E se prosseguirmos na senda perigosa de um crescimento econômico tão desordenado, como se vem verificando nos últimos anos, talvez tenhamos de pagar tamanha imprevidência com o penoso tributo de legarmos aos nossos filhos um futuro mais incerto do que aquele que nos legaram os nossos antepassados.

Não esqueçamos, porém, que a cada um de nós incumbe o sagrado dever de deixar este mundo melhor do que o encontrou.

BIBLIOGRAFIA

1. ANGELOS ANGELOPOULOS — *Rearmament and Inflation, in Public Finance*, n.º 1, 1953.
2. Federal, State, and Local Government Fiscal Relations — The Committee on Intergovernmental Fiscal Relations — Treasury Department, 1943.
3. U. S. Department of Commerce-Foreign Aid — 1940-1951.
4. ROBERT A. WALLACE — *Government Expenditures* — Columbia University.
5. Tax Institute-Tax Policy, Volume XVI, n.º 10, 1949.
6. J. BROOKE WILLES — *Public Debt Management and Inflation* — Columbia University.
7. PEDRINI VAN DER MEISEN — *Aspectos do Desenvolvimento Econômico do Brasil — Estudos de Economia Teórica e Aplicada* — n.º 5 — julho de 1953.
8. 32.º Relatório Anual — Bank for International Settlements — Basile, 1953.
9. BALCHANDRA P. ADARKAR — *The Principles and Problems of Federal Finance*, London, 1953.
10. PHILIP E. TAYLOR — *The Economics of Public Finance* — New York, 1948.
11. ALVIN H. HANSEN — *Fiscal Policy and Business Cycles* — New York, 1941.
12. K. C. WHEARE — *Federal Government* — Oxford University Press, 1946.
13. SHEERWOOD M. FINE — *Public Spending & Postwar Economic Policy* — Columbia University Press, 1944.
14. Tax Administrators News-Federation of Tax Administrators — August.
15. The Economic Report of the President-United States Government Printing Office, 1952.
16. URSULA HICKS — *Public Finance* — Cambridge University Press, 1948.
17. D. I. HEWELL — *British Public Debt in two World Wars* — *Public Finance*, n.º 2, 1953.
18. JOHN JEWKES — *The Growth of World Industry* — Oxford Economic Papers, vol. 3, February, 1951.
19. G. FINDLAY SHIRRAS — *Federal Finance in Peace and War* — London, 1944.
20. Institut International de Finances Publiques — *Les Aspects Financiers, Fiscaux et Budgetaires Du Développement des Pays Sous-Développés* — Editions W. P. Van Stockum et Zoon — La Haye.

21. Tax Institute-Wartime Problems of State and Local Finance (Symposium) — Philadelphia, 1943.
22. ERWIN R. A. SELEGMAN — *Essays in Taxation* — The Macmillan Company.
23. EDUARDO LÓPEZ ROCHIGUEZ — Investimentos e Contabilidade Social, *Revista de Finanças Públicas*, julho-agosto, 1952.

SUMMARY

Objectives and characteristics of planning — Significance of the public sphere in national economy. Nature of the federal system and its financial problems. Economic and social integration, and coordination of fiscal policies. Repercussions of fiscal policies upon the development of the economic conjuncture. Planning and integration of intergovernmental public investments.

National security and war finance — The imperative of national defense and the inevitable increase of military expenditures. Historical development of war financing techniques. Possibility of financing war being considered in the light of the pre-existing structure. Financial cooperation of allied countries. Consequences of war on the finances of the future.

Peculiarities of the Brazilian problem — Difficulties inherent to the present stage of our economic and social development. Imperative necessity of facing the fundamental problems of the nation. Austere exercise of the coercive power of the State, and the effective cooperation of the people in a programme of economic rehabilitation. Government orientation to condition the full utilisation of national resources. A well-balanced economic development as the basis of national security.

• • •

A ESTATÍSTICA A SERVIÇO DO BRASIL

Urge que o Brasil se conheça a si mesmo e, bem se conhecendo, seja senhor dos seus destinos. Mas esse conhecimento, através do qual se forma, e se modela, e se sublima a consciência nacional, só lhe podem dar a Estatística e a Educação.

M. A. TEIXEIRA DE FREITAS

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Origem e Fixação dos Órgãos Básicos da Organização Militar no Brasil

TEN. CEL. UMBERTO PEREGRINO

(Diretor da Biblioteca do Exército)

O que caracterizou, no plano da organização militar, o Período Regencial, que vai da Abdicação do Imperador D. Pedro I, em 1831, até a declaração da Maioridade de D. Pedro de Alcântara, em 1840, foi a Guarda Nacional, a cuja criação correspondeu a simultânea dissolução das unidades em que lavrara o fermento da indisciplina. O advento da Guarda Nacional determinou também a abolição total das Milícias, que se haviam tornado reserva territorial da Colônia e do 1.º Reinado, das Ordenanças e das Guardas Municipais. Daí resultou a carência de tropa nas Províncias, pois a nova organização, de começo não estaria em condições de fazer face às necessidades regionais. A solução foi criar os chamados *Corpos de Pedestres e Ligeiros*. Eram unidades de pequeno efetivo, não integravam a tropa de Linha e se empregavam em diversos serviços.

Essa força irregular viveu até 1840, quando seus pequenos núcleos tomaram o nome de Caçadores de Montanhas. Constituíram, portanto, embriões dos futuros Batalhões de Caçadores.

Do Período Regencial convém lembrar ainda certas disposições a respeito de recrutamento, decretadas em 13 de outubro de 1837. Conservam elas o velho sistema europeu de empregar agentes recrutadores, os quais seriam, entretanto, somente os oficiais que perceberiam 4\$000 *per capita*; depois a remuneração se modificou para uma gratificação fixa de 40\$000 mensais. Os elementos assim obtidos encaminha-se a "Depósitos de Recrutas" onde recebiam algumas instruções antes de serem distribuídos pelos Corpos. Os recrutados, todavia, podiam mandar em seu lugar um escravo ou isentar-se mediante o pagamento da taxa de 400\$000.

Esse sistema, como se vê, importou na exagerada afluência de elementos de côr às fileiras do Exército, além de agravar a impopularidade do serviço militar, mas é expressivo, sobretudo, do atrazo em que permanecia o problema do Recrutamento.

Já ao expirar a Regência (22 de fevereiro de 1839) recebeu o Exército nova organização, aliás a primeira que lhe inculcia estrutura relativamente metódica e que por isso mesmo, serviu de base a outra reforma realizada logo que se inaugurou o 2.º Reinado (Decreto de 1 de dezembro de 1840).

A primeira organização consistiu em dividir as forças militares em dois escalões: Forças de Linha (Infantaria, Cavalaria, Artilharia) e Forças Fora de Linha (Pedestres Ligeiros e as Divisões do Rio Doce, estas constituídas por

Cias. de Pedestres destacadas em vários pontos com o objetivo de impedirem a invasão de índios e auxiliarem a sua civilização.

A organização de 1 de dezembro de 1840 fixou o Quadro de Oficiais do Exército e da Armada, com a designação do número que devia existir em cada posto e a distribuição dos oficiais existentes pelas seguintes classes:

- I — Efetivos: oficiais capazes para todo o serviço;
- II — Agregados: os que, embora aptos, excedessem o limite do Quadro de Efetivos;
- III — Avulsos: oficiais que ainda pudessem prestar certos serviços, não estando no caso da reforma;
- IV — Reformados.

Os Oficiais de 1.^a Linha, (1) consaute o Decreto de 25 de abril de 1842, grupavam-se assim:

Estado Maior Geral;

Estado Maior de 1.^a classe (criado no Exército Português em 1805, em substituição ao Corpo de Primeira Plana da Córte, que existia desde 1645, constituindo os Estados Maiores das Forças; substituição ao Corpo de Primeira Plana da Córte, que existia desde 1645, constituindo os Estados Maiores dos Terços;

Estado Maior de 2.^a classe;

Imperial Corpo de Engenheiros (constituindo Corpo distinto em Portugal desde 1790 e no Brasil logo depois da chegada da família Bragança), Infantaria, Cavalaria, Artilharia.

No Almanaque de 1858 figuram mais: o Corpo Eclesiástico, o Corpo de Saúde, e os Corpos móveis, fixos, fixos mistos, Cias. de Pedestres (extintas a seguir, em 6 de outubro de 1860).

Mas, ainda sob outros aspectos a organização militar brasileira se adiantou ou ampliou ao longo do 2.^o Reinado.

De passagem merece ser lembrada a Lei de Promoção de 6 de setembro de 1850, que representou grande avanço sobre as idéias militares da época e sobre o estado militar do Continente quanto a oficiais de Estado Maior, (2)

Regulamentos de instrução foram introduzidos a partir de 1847, quando viemos a adotar as "Instruções para os exercícios de Artilharia de Campanha e de Posição", organizadas pelo Mal. de Campo Parda a preparação das "Instruções para manejo e exercícios de Artilharia a cavalo". Decreto de 5 de outubro de 1850 mandou adotar o Regulamento para a Cavalaria, de autoria do Mal. Beresford, em uso no Exército Português, (atravessou toda a Guerra do Paraguai, sendo substituído já em 1889, pelo General Marinho), e a Instrução para a Infantaria, do Oficial português Bernardo Antonio Zagalo; esse mesmo Decreto adotou ainda: as Instruções organizadas pela Comissão de Prática de Artilharia para serviços de bocas de fogo montadas em reparos a

(1) A 1.^a Linha consistia das forças permanentes que eram chamadas simplesmente de "tropas de linha" até as alturas da República.

(2) Para a promoção: dos 1.^o Ten. a Capitão, dentro do Estado Maior de 1.^a classe, exigiam-se: "três anos de serviço nos corpos das Armas de Artilharia, Cavalaria e Infantaria, sendo um ano em cada arma e com aprovação da tática e economia dela".

Onofre; Instruções para Artilharia Montada, organizadas pelo Mal. Parda, Instruções da Guarda Real Francesa para as manobras das Baterias de campanha. De 1763 foi a introdução do chamado Regulamento do Conde de Lippe, ou sejam os famosos "Artigos de Guerra", que eram lidos às praças em dia de pagamento e que vieram até quase os nossos dias como regulamento disciplinar.

As Colônias Militares foram, igualmente, iniciativas que se localizam no 2.º Reinado. A primeira surgiu logo em maio de 1840.

Denominava-se "Colônia D. Pedro II" e instalou-se à margem do rio Araguaia, no Pará.

As Colônias Militares destinavam-se à guarda das divisas territoriais, em pontos desconhecidos ou longínquos, escolhidos com preocupações estratégicas. Uma Lei de 1850 fixou a iniciativa determinando a criação de Presídios e Colônias Militares onde fossem convenientes, e com essa autorização legal o Governo Imperial continuou a fundar Colônias, mas sem plano. Orientava-se, em todo caso, para as Colônias com características de Presídio; às vezes organizava-se também destinadas a facilitar a catequese dos aborígenes.

Mais adiante, em maio de 1876, surgiu outra Lei dispondo sobre Colônias Militares. Existiam, então, 15 Colônias, em lastimável decadência. A nova lei autorizava o Governo Imperial a reformar o Plano de organização das Colônias e outras nasceram desse revigoramento do sistema, mas a verdade é que as chamadas Colônias Militares falharam irremediavelmente.

Entre os motivos por que falharam podemos apontar os seguintes:

I — Deformação das suas finalidades, pois que vieram a ser confundidas ou misturadas com organizações presidiárias;

II — Falta de comunicações com os centros de recursos do país (achavam-se em geral a 30 dias dos centros civilizados mais próximos) e de ligações estratégicas entre si;

III — Mal armadas, de sorte que só poderiam ser úteis ao invasor, a quem aproveitavam como pontos da sua linha de comunicações e retirada;

IV — Finalmente, desligados do sistema de colonização geral do país, não lhe acompanhavam o progresso; ao contrário só auferiam condições negativas através das quais se estiolavam até o aniquilamento.

Cumpru, entretanto, assinalar que a obra do General Rondon teve origem, em parte, na fundação de uma Colônia Militar. Com efeito, em 1888 foi criada a "Comissão Estratégica do Paraná", cuja finalidade era fundar uma Colônia Militar na Foz do Iguaçu, construir estradas militares e explorar uma estrada que, partindo de Guarapuava, ligasse o Paraná a Mato Grosso. Foram, deste modo, os trabalhos da "Comissão Estratégica do Paraná" o ponto de partida da obra sertanista do General Rondon, a quem coube substituir o chefe inicial da "Comissão", que foi o Gen. Gomes Carneiro.

O que é mais expressivo, porém, quanto ao desenvolvimento da estrutura militar brasileira, ao longo do sereno e dilatado período do 2.º Reinado, é o delineamento e a fixação dos elementos básicos do nosso Exército.

A Secretaria de Estado já se apresenta com fisionomia expressiva das necessidades do organismo a que deve atender. Organização de 1860 (Decreto de 27 de outubro) confere-lhe, por exemplo, os seguintes órgãos:

Diretoria Geral e Gabinete do Ministro.

Diretoria Geral do Pessoal ou Repartição do Ajudante-General.

Diretoria Geral do Material ou Repartição do Quartel-Mestre-General.

Diretoria Geral ou Repartição de Contabilidade da Guerra.

E eis ainda o Estado Maior, a Engenharia, o Material Bélico, o Serviço de Saúde, o Recrutamento, surgindo e sedimentando-se, paulativamente, conforme vamos fixar a respeito de cada um.

ESTADO MAIOR

A Repartição do Ajudante General, criada em 31 de janeiro de 1857, em substituição ao Comando das Armas da Côrte, constitui verdadeiramente o embrião do Estado Maior.

Convém notar, entretanto, que antes da criação desse órgão precursor do Estado Maior, já existia o Corpo de Estado Maior, integrado por oficiais distribuídos por duas categorias: primeira e segunda Classes. Ao Corpo de Estado Maior de 1.^a Classe pertenciam os oficiais que haviam concluído com notas plenas o curso de orientação essencialmente científica que se ministrava na Escola Militar; no Estado Maior de 2.^a classe incluíam-se os oficiais que não haviam obtido boas notas no curso ou que se tornavam inabilitados para servir nas diversas Armas.

A existência do Corpo de Officiais de Estado Maior anterior à criação da Repartição do Ajudante General, não significava, como se percebe, que já tivéssemos verdadeiramente um Estado Maior, isto é, o Órgão do Alto Comando ao qual incumbe o estudo da preparação da guerra durante a paz e, durante a guerra, a preparação dos elementos das decisões do Chefe, além do encargo de traduzi-las em ordens e instruções. O Corpo de Officiais de Estado Maior consistia tão somente no quadro de Officiais, portadores de determinadas condições intelectuais, os quais se destinavam aos comandos de praças e arsenais e à direção superior do Exército.

Estado Maior já perfeitamente caracterizado tivemos-lo, todavia, no Exército estacionado no Rio Grande do Sul, em 1851, para empreender a campanha contra Oribe e Rosas. De fato, nesse Exército, as ordens de Caxias, por autorização conferida pelo Decreto n.º 762, de 22 de fevereiro de 1851, foram organizadas: as Repartições do Ajudante-General, do Quartel-Mestre-General e do Secretariado Militar. À Repartição do Ajudante-General cabiam as funções que hoje são praticamente atribuições das 2.^a e 3.^a Seções; à do Quartel-Mestre-General as atuais funções das 1.^a e 4.^a Seções.

Contudo, ao que observa GENSERICO DE VASCONCELOS ("História Militar do Brasil"), as idéias da época não emprestavam ao Estado Maior mais que o papel de "simplex órgão de trabalho do Chefe, sem iniciativa e sem o direito de ser um colaborador de todos os momentos, no transformar as idéias e instruções, no fiscalizar a sua execução e no assegurar, a sua transmissão aos interessados". De outra parte, porém, Caxias avançou até a nomeação de um Chefe de Estado Maior, cujas atribuições assim definiu em Ordem do Dia n.º 19, de 6 de setembro de 1851:

"O Chefe do Estado Maior é a autoridade imediata e intermédia entre ele e todas as outras autoridades do Exército; e, por isso, todas as ordens de

S. Excia. e toda a correspondência militar, exceto somente as concernentes a operações de guerra, serão dirigidas pelo dito Chefe do Estado Maior."

Não obstante, essa experiência parcial realizada por Caxias no âmbito do Exército estacionado na fronteira do Rio Grande do Sul, em 1851, devemos considerar que o embrião do Estado Maior foi realmente a Repartição do Ajudante General criado em 1857. Inicialmente, é verdade, seria ela mais um órgão administrativo, ao qual incumbia a fiscalização da disciplina, dos abastecimentos, da administração interna dos Corpos, hospitais, fortificações, atribuições que hoje são do Ministro, da Secretaria Geral e das Diretorias e Serviços.

Em 1866 adquiriu a Repartição de Ajudante General âmbito de verdadeiro Estado Maior, mas não recebeu os meios necessários para desempenhar as funções e logo dois anos depois teve de novo reduzidas suas atribuições a questões de pessoal.

Somente em 1896, por iniciativa do Ministro General Dionísio Cerqueira, surge o Estado Maior com esse nome e substancialmente identificado com a concepção moderna, como se verifica ao exame das suas atribuições, que eram as seguintes:

- a) prover a organização do Exército, a direção e a execução das operações militares;
- b) organizar o plano geral da defesa da República, distribuição e colocação das tropas, da hierarquia militar e da composição dos quadros do pessoal do Exército;
- c) organizar o plano geral de mobilização, de concentração e de transporte;
- d) propor ao M. da Guerra todos os meios conducentes à instrução e disciplina das tropas, compondo-se de um Gabinete e 4 seções.

A existência efetiva do Estado Maior ainda se retardou, todavia, por três anos, até que se decretasse o seu Regulamento, já na gestão do Marechal Mallet (1899).

SERVIÇOS

Intendência

Pelas alturas de 1852 ainda não existia nenhuma entidade que centralizasse "a escrituração e fiscalização do armamento, corree e equipamento" das diversas unidades, consoante assinala o Relatório do então Ministro da Guerra; Manuel Felizardo de Souza e Melo, acentuando que dessa situação advinha "enorme despesa", porquanto Corpos havia que recebiam "em curtíssimo prazo o dôbro e triplo de artigos que deviam durar por muitos anos".

Quanto aos uniformes, os Corpos eram providos à custa dos fundos postos à disposição das Caixas de Administração do Fardamento e a confecção das peças, roupas e calçados, ficava a cargo de oficinas próprias ou era confiado à mão de obra particular, nos centros vizinhos da guarnição.

A vista dessa precária e inconveniente situação, pretendia o Ministro Manuel Felizardo de Souza e Melo promover a criação de "uma Repartição Central na Côrte e imediatamente sujeita ao Ministério da Guerra, com Deputados

seus em as diferentes Províncias". E, de fato, o Ministro que assim entendia expediu em 11 de dezembro de 1857, o Regulamento para o Conselho de compras dos Arsenais e, pouco depois (26 de fevereiro de 1853) criou a Repartição do Quartel-Mestre-General, que devia ocupar-se do problema geral dos aprovisionamentos, através de três Seções, cujo âmbito abrangia atribuições que hoje se distribuem pela Intendência e pelo Material Bélico. Aliás, cumpre lembrar que o Quartel-Mestre-General é função tradicional nas Milícias Portuguesas também sob a denominação de Furiel-mór, conforme refere o Regimento de 1643.

Tem, porém, a Intendência as suas verdadeiras origens no Commissariado, criado em 10 de dezembro de 1821, ao modelo do Regulamento Português de 21 de novembro de 1811. O Commissariado seria, entretanto, extinto por lei de 24 de novembro de 1830, para ser restabelecido por Caxias, durante a Campanha de 1851-52, no âmbito de Exército em operações.

Sobre a constituição do Commissariado, nessa fase, cabe registrar que o pessoal era civil, mas gozava de graduações assim discriminadas:

Comissário Geral: Coronel
Deputado comissário: Tenente Coronel
Assistente comissário: Major
Assistente deputado: Capitão
Comissário: Tenente.

"Todos os empregados da Repartição do Commissariado, para que possam tratar-se com a necessária decência e gozar da consideração que exige a boa ordem do serviço", estabelecia a Ordem do Dia n.º 17, de 3 de setembro de 1851, "usarão Bonet com galão, banda, espada e sobre-casaca militar com os distintivos" das respectivas graduações que lhes correspondiam.

A Intendência propriamente dita, com o nome de Intendência da Guerra, esta só surgiu em outubro de 1872 e surgiu como decorrência das lições da Guerra do Paraguai.

SERVIÇOS DE FUNDOS

Até fins do Século XVIII eram os próprios oficiais combatentes, que manipulavam o numerário destinado ao custeio das unidades. Mas ao Tenente General João Henrique Bohm, oficial alemão nomeado Comandante e Governador de todas as tropas do rei de Portugal nas Índias Ocidentais e desembarcado no Rio de Janeiro em 5 de outubro de 1767, logo se afigurou francamente inconveniente esse sistema. Considerava ele que "coisa alguma" deveria ficar "a cargo dos oficiais para selvas de braves gentes tirando as oportunidades de se perderem, além de que, ainda no seu parecer, convinha "libertar os militares de todos os pormenores da vida econômica e manejo dos negócios pecuniários que, sobretudo durante a guerra, os distraem muitas vezes de objetos importantes do serviço do rei".

Vem daí, promoveu o Gen. Bohm a designação de um "comissário-tesoureiro" para cada unidade, com a incumbência de gerir-lhe a vida financeira, inclusive efetuar o pagamento do soldo. Tratava-se, portanto, da introdução de um simples cargo na organização militar. Organização propriamente dita, traduzida na existência de um órgão especializado na manipulação dos re-

curso destinados à manutenção do Exército, vamos ter somente com a Tesouraria Geral das Tropas do Estado do Brasil, instituída em 29 de julho de 1774. Daí para diante esse órgão estará sempre presente na organização militar, sofrendo apenas alterações formais que consistem nas mudanças de nome: Tesouraria Geral das Tropas da Corte (em 1816), Pagadoria das Tropas da Corte (1832), Repartição Fiscal da Guerra (com essa remodelação, que é de 1866, inauguram-se, talvez, maiores preocupações de controle contábil no órgão que até então tinha, essencialmente, caráter de Tesouraria), Contadoria Geral da Guerra (1890), Diretoria Geral de Contabilidade (1901), Divisão de Fundos (1909), Diretoria de Contabilidade (1915), Diretoria Geral de Contabilidade de Guerra (1919), Serviço de Fundos do Exército (1934), Sub-Diretoria de Fundos (1943).

MATERIAL BÉLICO

Na Comissão Prática de Artilharia que, a partir de 1845, ensina aos oficiais o manejo do moderno armamento de Artilharia (canhões raiados) deita raízes o órgão que nos nossos dias se chamou do Material Bélico.

Em 1849, essa Comissão transformou-se em Comissão de Melhoramentos do Material do Exército, mas não tinha ação administrativa sobre as Fábricas e Arsenais. Entretanto, já tivéramos um órgão, incumbido de administrar o Arsenal de Guerra da Corte e as Fábricas e Fundições militares: fora a Junta de Fazenda do Arsenal de Guerra, Fábricas e Fundições, criada pelo Conde de Linhares, como Ministro de D. João, por Alvará de 1 de março de 1811. Esse órgão só subsistiu, porém, até 1832, extinto que foi então pelo Governo Regencial.

Outra Comissão, organizada em 1879, adiantou mais a estrutura militar no campo do material bélico. Foi a Comissão de Melhoramentos do Material de Guerra, cuja organização compreendia três seções — fortificações, a artilharia de campanha, armamento portátil — e mantinha dois oficiais na Europa como observadores dos aperfeiçoamentos introduzidos no armamento.

O impulso reformista do início da República deu lugar à criação de mais uma Comissão ainda, a Comissão Técnica Militar Consultiva. Esta, porém, teve caráter todo especial, pois era constituída de oficiais do Exército e da Armada que deviam estudar questões de armamento, inclusive naval, assuntos referentes aos serviços de intendência e comissariado, inventos apresentados aos Ministérios Militares e quaisquer matérias que lhes fossem submetidas relativas à guerra. Não era, como se percebe, uma Comissão propriamente técnica, embora prevalecessem nas suas atribuições os estudos ligados ao armamento. Seria antes uma espécie de Estado Maior Geral.

A Comissão Técnica Militar Consultiva sucedeu a Direção Geral de Artilharia, estabelecida com a reorganização do Exército feita em 1898. Cabia-lhe estudar e preparar o material de Artilharia e demais armamentos do Exército, bem como superintender a instrução técnica de Artilharia. Completava-se a evolução do órgão necessário ao atendimento dos problemas do Material Bélico.

ENGENHARIA

Embora o *Imperial Corpo de Engenheiros*, um dos Corpos Especiais do Exército Imperial, ao qual competia adquirir instrumentos de Engenharia, inspecionar obras, construir e conservar fortificações, edifícios, pontes, estradas, fazer levantamentos cartográficos, redigir memórias militares, trabalhar nos Estabelecimentos de Instrução, a Engenharia, como órgão coordenador dos respectivos elementos técnicos e táticas do Exército, é de organização relativamente recente.

Assinalamos a criação, em 1870, de uma Diretoria de Obras da Corte, ao mesmo tempo que se conferia ao Governo autorização para estabelecer outras Diretorias de Obras nas Províncias.

Uma Comissão de Engenharia Militar instala-se em Porto Alegre, com o encargo de cuidar da fortificação da fronteira Sul. Não cumpriu, entretanto, essas finalidades e evoluiu para a Engenharia Civil, passando a ocupar-se de reparações e construções comuns.

Por ocasião da Campanha de 1851-52 surge uma Companhia de Sapadores-pontoneiros, criada por Caseiras e pouco depois, em 1855, um Batalhão de Engenharia, organizado junto ao Forte de São João.

É curioso referir que, na organização de 1898, figura a Arma de Engenharia com dois Batalhões constituídos de Companhias de Mineiros e Sapadores, de Pontoneiros, de Telegrafistas e de operários de estradas de ferro, mas a oficialidade que as enquadra é de Artilharia... Dessa mesma organização de 1898 consta a Direção Geral de Engenharia, que substituiu a antiga Diretoria de Obras. Suas atribuições eram de ordem administrativa e técnica. Devia superintender todos os trabalhos de Engenharia militar, bem como a instrução especializada do respectivo pessoal.

O período compreendido entre 1908 e 1915, durante o qual substanciais reformas foram introduzidas na organização militar brasileira, coloca a Engenharia no âmbito de um Serviço de Engenharia e Comunicações. E veio até os nossos dias essa vinculação das Comunicações à Engenharia. O volume, a importância e a complexidade que assumiram nos exércitos modernos os meios de transmissão haviam de determinar, porém, a plena autonomia desses elementos, o que se consubstanciou na criação da atual Diretoria de Transmissões, sob cuja jurisdição foi posto o material cine-fotográfico e de transmissões, o funcionamento dos Serviços Rádio-Telegráfico e Cine-Fotográfico do Exército, o pessoal e a instrução técnica dos seus respectivos órgãos e unidades.

Quanto à Engenharia propriamente dita, veio a desdobrar-se em Diretoria de Engenharia do Exército e Diretoria de Obras e Fortificações. A primeira tem atribuições administrativas e técnicas pois lhe cabe superintender a aquisição e distribuição do material de Engenharia, movimentar o pessoal e orientar a instrução dos órgãos e unidades da Arma de Engenharia; a segunda superintende todas as obras do Exército, tendo, por isso, sob a sua jurisdição as Comissões Construtoras de Estradas de Ferro, de Rodagem, de obras, Órgãos Especiais de Energia Elétrica, Oficinas de Manutenção.

SERVIÇO DE SAÚDE

O Hospital Real Militar, que funcionava no Morro do Castelo, é do tempo do Vice-Rei Conde da Cunha (1764-1769). Junto a ele foi criado em 1812 a *Direção Médica, Cirúrgica e Administrativa*. Antes, em 1808, já se criara ali uma Escola Anatómica.

Na organização de 1860 ainda não figurava nenhuma Repartição especial que se encarregasse do Serviço de Saúde, conquanto incluísse o Corpo de Saúde, com 117 oficiais, dos quais um cirurgião-mór do Exército, 2 cirurgiões-mores da Divisão, seis cirurgiões-mores de Brigada, 32 1.ªs cirurgiões e 64 2.ªs cirurgiões.

Já, porém, as Forças Brasileiras que combatiam na Guerra do Paraguai, sob o comando de Caxias, a partir de 1867, dispunham de Repartições de Saúde, tanto no Quartel General do Comando em Chefe, como no 1.º e 2.º Corpos de Exército. No 3.º não aparece a Repartição de Saúde, o que de certo modo se explica por ter sido este o último Corpo organizado, aliás sob fortes embaraços criados "pela politicagem e a tibieza do Governo Imperial", como acentua o Cel. J. B. MAGALHÃES em substancioso estudo sobre a "Evolução Militar do Brasil".

Contudo, não recolhemos lisongeiras impressões do nosso Serviço Médico na Guerra do Paraguai através das preciosas "Reminiscências" do General Dionísio Cerqueira.

O nosso hospital em Corrientes fôra instalado num saladero que não primava, naturalmente, pelo bom odor nem pela limpeza. E aí havia ao lado de médicos "hábeis e caridosos", alguns que, no dizer de Dionísio, causavam "arrepios aos nossos pobres camaradas". Um desses tinha horror à sua enfermaria por causa duns casos de moléstias contagiosas que lá apareceram. Então, todos os dias chegava à porta, pedia ao enfermeiro notícias dos doentes e receitava verbalmente: para os do lado direito — purgantes; para os do esquerdo — vomitórios. No dia seguinte os do lado direito tomavam vomitórios e os do esquerdo purgante; alternava sempre. Outro, não pensem ser fantasia; não, não é, estava uma vez de dia — e foi chamado para socorrer a um ferido, recolhido no hospital.

"Acercou-se do infeliz, que tinha o ventre aberto e os intestinos de fora, palpitantes. Deixou o cigarro, cheio de sarro, na barra ensanguentada; e sem lavar as mãos, tentou debalde reduzir a hérnia, rebelde e obstinada. Desanimado, abriu uma caixa de amputação, tirou uma faca fina, longa, meio enferrujada, agarrou com a mão esquerda o intestino mais saliente; com a faca ameaçadora na direita, olhou para o cabo enfermeiro, que fitava, espantado, aquela cena e perguntou-lhe: Corto?"

"O cabo respondeu: — Não, senhor doutor."

"— Então arranja-te — disse o cirurgião e retirou-se."

"O enfermeiro, mais prático do que ele, introduziu os intestinos e coseu o ventre do infeliz."

Esse espantoso caso, sobre cuja autenticidade o memorialista insiste, só me faz lembrar o de um antigo esculápio da minha terra, o qual, ao acercar-se de algum doente, ia logo dizendo:

— Se tem febre não me negue.

Mas, se a medicina de guerra naquele tempo era precária e descuidada, os feridos, em compensação, realizavam verdadeiros prodígios, o primeiro dos quais havia de ser, quase sempre, buscar o hospital pelos seus próprios pés. Dionísio conta do soldado Benvido que, "horivelmente mutilado, com o maxilar despedaçado e a língua grande, muito comprida, pendida sobre o peito, caminhava arrastando a carabina; mas ereto, sem um ai. O sangue lhe esguichava das carnes em farrapos; e o pobre herói ignorado acercou-se calmo e resignado do hospital, onde a morte o esperava."

Terminada a Guerra não se oferece nenhum progresso importante no tocante ao Serviço de Saúde, nem isso seria de esperar pois que, paradoxalmente, a organização militar brasileira definha após a vitoriosa experiência dos campos de batalha do Paraguai. Já na República é que vai surgir a *Repartição Sanitária do Exército*, que é de 7 de abril de 1890, a qual dez anos adiante (1900), transformar-se-á em *Direção Geral de Saúde*. E' de notar que nessa fase os medicamentos e o tratamento da cavalaria do Exército também estavam a cargo da chamada *Direção de Saúde*, e, enquanto isso não se cogitava de serviço odontológico. Os quadros de Veterinários e Dentistas só surgiram no bojo das grandes reformas empreendidas a partir de 1908. Na organização de 1915 entre os Serviços do Exército figurava: Saúde e Veterinária.

Presentemente os dois setores estão separados. Há a Diretoria de Saúde e há a Diretoria de Remonta e Veterinária.

A intervenção do Exército na criação equina vem de longe. Devemos filiá-la ao *Regimento dos vedores de egas*, da organização militar portuguesa, e que data de 1566. Esse Regimento dividia o território de Portugal em vedorias em que se faziam registros de todas as éguas e determinava que deviam possuí-las todos os habitantes do campo que tivessem bens além de certo nível (80\$000); também regulava o aproveitamento dos garanhões e o procedimento a observar com as crias.

Confirmação da sãbia e adiantada orientação portuguesa relativamente ao problema da Remonta é Regimento da Criação de Cavalos, baixado em 1692, cujas normas principais eram as seguintes:

— haverá em cada comarca, conforme sua extensão ou o número de potros, um ou mais "superintendente da criação dos cavalos", pessoa "abastada e de boa consciência";

— cada superintendente terá um escrivão, que escriturará um livro "registro dos cavalos e éguas" mencionando seus donos, os potros paridos, qualidade, cores, marcas de que, anualmente, será enviada uma cópia dos registros feitos à Junta dos Três Estados;

— todos os lavradores que disponham de 300\$00 ou mais, em terras onde houver pastos, serão obrigados a possuir éguas, pelo menos, uma santil castiça;

— regras a observar para a cobertura das éguas por cavalos e asnos, sendo que as melhores devem ser dadas aos cavalos de raça; pagamento ou gratuidade das cavalagens (coberturas); escolha das éguas para os pastores

pelos superintendentes; substituição das éguas más que possuam os ricos; repartição dos pastores para a cobertura, responsabilidades e direitos das pessoas em relação aos cavalos pastores;

— regime das coudelarias (35 éguas cada uma), racionamento dos cavalos e indenizações devidas ao seu dono e ao seu tratador);

— preferência pelas cores: "As cores que mais comumente são aprovadas são castanho claro, castanho escuro, baio dourado, alazão tostado, ruço rodado, ruço queimado, lourigado prateado, amame, mormente tendo os sinais seguintes: o castanho claro com estrêla no meio da testa e pés calçados somente; baio dourado, com preto com beta pelas ancas; o castanho escuro, sendo tabicão com cabelos ou moscas brancas pelo corpo das mãos atrás, é bom sinal; porque se forem no ilhal contra as ancas, ou o pescoço contra as escáduas, não é bom sinal e se chamam atainados e são muito fracos, e de pouca força; alazão claro com estrêla pequena e silva direita até baixo, e os pés calçados, e de uma das mãos até meia quartelha, e será melhor se for a direita, ruço queimado com estrêla e pés calçados, comas e rabo preto; ruço rodado com os mesmos sinais; lourigado, de pua preta", etc. etc.

— escolha pelos apurmos e descrição das formas e proporções das partes do corpo do animal.

No Brasil, entretanto, dadas as facilidades oferecidas pela vida pastoril do Rio Grande do Sul, o Exército fazia a sua provisão de cavalos ao sabor das necessidades ocasionais, recolhendo-os nos próprios campos onde estacionava ou por onde transitava. O primeiro passo objetivo para atender à remonta em caráter sistemático data de 1874 e consistiu na criação da Coudelaria e Fazenda Nacional de Saicã.

SUMMARY

Military organization during the Regency Period (1831/1840); creation of the Home Guard (Guarda Nacional). Foot and light corps as predecessors of the battalions of chasseurs. The conscription system. Army organization towards the end of the Regency; its essential features.

Rules and regulations concerning military training (1874); their development. Military settlements founded (1840) mainly for frontier protection; criticism of the system.

Basic lines of Army organization established in the last century.

The origins of the General Staff traced back to 1857. The role of the General Staff historically considered. The Ordnance Department created (1853); its sources dated back to 1821.

The Finance Department as a late development. Financial support of military sources in the 18th. century, analysed. The armament Department as a development of the Practical Commission of Artillery.

The Imperial Corps of Engineers. The Department of Public Works (1879); organization of a Military Engineering Department (1898). Reforms introduced in the period of 1908/15. Present-day situation.

The Royal Military Hospital and the creation of the Medical, Surgical and Administrative Department (1912). The Health Service reorganized 1867). Various reforms briefly discussed. Present day organization.

The Remount Cavalry and Veterinary Department. Its organization and services.

Diretrizes para o Ensino Agrícola

NEWTON BELLEZA

(Superintendente do Ensino Agrícola e Veterinário do M.A.)

COM as suas atribuições de caráter normativo para a educação aplicada à agricultura e a sua incumbência de ministrar diretamente, ou fiscalizar, esse ramo de ensino, em todos os seus graus e modalidades, é a Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário uma das mais complexas e diferenciadas dependências do Ministério da Agricultura. Além de submeter-se às normas estabelecidas para a administração pública, desconhece limites quanto aos assuntos de interesse agrícola uma vez que todas as especialidades estão dentro de seu âmbito, e tem de obedecer aos princípios que regem todo empreendimento educacional.

Variados, por-consequente, são os aspectos pelos quais se poderia fazer uma apreciação das diretrizes aconselháveis ao andamento de seus trabalhos que, pela sua complexidade, como se vê, estão na dependência de múltiplos fatores. Acontece, todavia, que, propondo-se, em suma, a obter uma modificação para melhor na vida do homem rural, é o aspecto educativo o que mais importa nas suas funções, merecendo por isso a atenção destes comentários.

Antes de tudo, para que se torne a Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário o órgão realizador e estimulador da educação do homem rural, encarada realmente no seu todo, garantia de uma integração ao meio, às formas convenientes de suas atividades e à própria vida — componentes esses que são pedagogicamente inseparáveis —, não deve restringir os seus trabalhos à formação das novas gerações pelos cursos regulares como tem acontecido. Os frutos de uma educação dada somente aos que se acham dentro da chamada "idade escolar", atingindo infância e adolescência, só persistirão, em grande parte, na medida em que os que se acham fora dela recebam também assistência educativa apropriada, através de instrumentos de difusão que diariamente os atinjam, reajustando-os às suas constantes e movediças necessidades de melhor adaptação à vida.

Pela educação extensiva, que procura atingir o ser humano de todas as idades e ambos os sexos, quer no seu próprio ambiente de trabalho, quer atraindo-o à participação nas atividades da escola, podem ser beneficiados todos os habitantes rurais. Essa educação de sentido horizontal, que consegue envolver e modificar a conduta dos que já não frequentam a escola, assume cada vez mais importância no conjunto de toda obra educativa, não se compreendendo mais que as atividades de um estabelecimento de ensino se limitem aos cursos regulares de sentido vertical, ministrados dentro de quatro

paredes. Compete à escola projetar-se sobre a comunidade a que serve, tornando-se o núcleo de todas as suas atividades, ao mesmo tempo em que receba a influência dessa própria comunidade quanto a interesses, costumes e aspirações coletivas. A educação extensiva deve exercer-se paralelamente com a educação escolar e, uma vez que se destina a atingir a massa, não pode deixar de exercer-se em muito maiores proporções do que a própria educação escolar.

Em nosso país sobretudo, onde, pela enorme extensão territorial e pouca densidade de população, é inevitavelmente rarefeita a obra de educação escolar, e onde por-consequente são numerosos os agricultores que nunca se beneficiaram de estudos e aprendizagens regulares e oportunos, cresce de importância a utilização desse recurso educativo, que se traduz, do ponto de vista sociológico, numa espécie de aculturação provocada entre um tipo de cultura técnica e um tipo de cultura primitiva ou abandonada que se procura substituir ou modificar. Seja pela ação direta sobre o meio que circunda a escola, seja por prolongamentos tecnicamente organizados que atuem à distância, já obedece esse tipo de educação de longo alcance, cujos efeitos são de incomensurável amplitude, a métodos que a experiência de sua aplicação conseguiu mais ou menos sistematizar.

O sentido social é que, neste momento, melhor traduz as tendências da educação, não só quanto ao direito da coletividade à participação de seus benefícios, como quanto à vida interna de cada estabelecimento de ensino. A escola já teve o livro, passou em seguida a ter a criança e tem hoje a própria vida como centro de seus interesses e atividades. A sua organização deve ser portanto, de tal forma que abranja todas as formas de atividades que integram a vida humana: atividades físicas higiênicas, culturais, afetivas, religiosas, recreativas e sociais para com a família, para com a comunidade e para com a pátria. A garantia de funcionamento dessas atividades com expressão social só se pode obter quando educandos, professores, funcionários e membros da própria comunidade se congregam para uma vida em comum, desempenhando em comum as atividades características, selecionadas, de toda a vida do conjunto social. Por meio de centros sociais rurais, que funcionem junto à escola como verdadeiros laboratórios da sociedade humana ter-se-á criado o ambiente indispensável à integração do homem (alunos, professores, membros da comunidade) ao seu meio e à sua própria vida.

Se se tivesse de opinar sobre o maior defeito da educação brasileira, de modo geral, não se deveria ter dúvida em dizer que ele reside no fato de a escola funcionar como simples sala de aula, nos limites de quatro paredes, realizando uma obra de mera alfabetização livresca e formal, inteiramente desligada e despercebida do que são os anseios, os costumes, as necessidades, as aspirações e as formas de vida dos nossos semelhantes. Fornece-se ao educando o instrumento indispensável à vida moderna, sob a forma abstrata de conhecimentos gerais, mas não se lhe ensina o manejo desse instrumento no ambiente adequado, que é a vida. E esquecemo-nos de que dessa forma não se realiza nenhuma aprendizagem útil uma vez que o homem só aprende na medida que é um ser social. Em verdade, depois de ensinar-nos a escola a ler e a escrever, temos a sorte de encontrar na própria vida, de que se acha a escola divorciada, as pessoas experimentadas que nos ensinam a viver, pois que a educação é um processo de transmissão no regime de vasos comunicantes da vida social.

Dentre todas as formas de atividades a serem exercidas pelos educandos, sobressaem nas escolas de agricultura as que dizem respeito às atividades agrícolas, pela natureza curricular de que então se revestem. A aprendizagem não é uma simples informação que se pode transmitir aos alunos sentados formalisticamente em suas carteiras, como ouvintes, por mais atentos que eles sejam. Muito acima e muito mais profunda do que a informação, a aprendizagem só se obtém pela incorporação de novas experiências aos próprios atos e, em grau mais avançado, à própria conduta. Devem, portanto, os alunos participar intimamente de todos os trabalhos agrícolas efetuados na escola, para que se tornem conhecedores dos assuntos cujos ensinamentos se lhes pretende ministrar. Não se pode também deixar de ter em mira que a agricultura é uma atividade econômica, requerendo métodos de natureza econômica para a sua verdadeira aprendizagem. É preciso, por exemplo, que os alunos aprendam horticultura não somente praticando a horticultura, mas praticando horticultura com uma horta que produza renda, que façam avicultura, mas a façam num aviário que tenha os seus proveitos assegurados num consumo remunerativo; que cultivem diretamente milho, arroz, feijão, cujas colheitas se traduzam em valores esclarecidos pela contabilidade. Onde se conclui que é indispensável haver produção agrícola comercial nos estabelecimentos de ensino agrícola, como instrumento de formação profissional dos educandos.

Não estará ainda completa a obra de educação das populações rurais, mesmo que se reslize com a amplitude com que foi exposta, se não forem concedidas à mulher rural as mesmas oportunidades educativas até aqui dispensadas ao homem rural. São, em verdade, inúmeras as escolas já existentes para rapazes enquanto não passam do terreno das tentativas as que vêm funcionando, em número reduzido, para as moças. A educação para a economia rural doméstica, além da igualdade de direito da mulher de ingressar em nossas escolas de agricultura habitualmente freqüentadas só pelos rapazes, apresenta-se como um dos pontos mais significativos na obra de promover e estimular a educação das nossas populações rurais. A mulher é o núcleo das atividades da família que, por sua vez, é o núcleo da vida nas comunidades. Sem o seu concurso não será, portanto, possível obter-se a transformação rápida e eficiente do meio rural para uma vida melhor. A preparação da mulher do campo para uma existência condigna, com o esclarecimento de seu papel na economia e na civilização brasileira, é obra que se impõe inadiavelmente para que possamos vir a ter consolidadas a nossa economia e a nossa civilização.

Se examinarmos atentamente o regime de educação agrícola que prevalece entre nós, sobretudo para os rapazes, em que, com o internato como regra, se ministra a cultura geral simultaneamente com a formação profissional, veremos que ela exige instalações e manutenção dispendiosíssimas. Dentre os estabelecimentos mantidos pelo governo federal há alguns cujo patrimônio atinge cerca de Cr\$ 50.000.000,00 enquanto os mais modestos não dispensam um mínimo de Cr\$ 10.000.000,00 para uma instalação que lhes assegure eficiência. As escolas mais desenvolvidas consomem, além disso, até Cr\$ 8.000.000,00 anualmente, para a sua manutenção, sendo que essas despesas, em média, montam a cerca de Cr\$ 4.000.000,00 por unidade, nos orçamentos federais. Urge, por conseguinte, que sejam tentados outros meios mais econômicos de educar a mocidade que precise de habilitação para as atividades

agricolas, de maneira a encontrar-se uma fórmula que torne possível, pelo seu baixo custo, a difusão de um empreendimento que possa favorecer uma população rural que representa cerca de 70 % de nossa população total e que se acha dispersa pela imensidade de nossa extensão territorial.

Teremos a chave para a solução desse problema com a observação do que se passa nos Estados-Unidos da América do Norte, onde é generalizado um tipo de educação profissional complementar junto às escolas secundárias, destinada a atividades agrícolas, domésticas, comerciais e industriais. Depreende-se que esse tipo de formação profissional é muito mais econômico do que o nosso porquanto as respectivas instalações e custeio são também em caráter complementar e em pequena escala, com exclusão de tudo o que se destinaria à cultura geral. As próprias práticas, no que se refere aos cursos de agricultura, são efetuadas em regime de cooperação com os proprietários agrícolas da circunvizinhança, pelo método dos projetos, que habilita os educandos à sensação de lucros auferidos, para que são estimulados por meio de competições.

Sem alteração imediata no andamento dos trabalhos educativos predominantes entre nós, será de toda a conveniência introduzir-se em nosso meio, a título experimental em começo, essa modalidade de educação profissional, que se chama nos Estados-Unidos da América do Norte de *vocational education*. Em igualdade de condições quanto aos recursos financeiros disponíveis, permite essa modalidade de educação profissional a manutenção de muito maior número de unidades escolares, possibilitando a multiplicação de cursos profissionais agrícolas que poderão, além disso, atender às necessidades também dos pontos mais distantes do país, onde já existam escolas secundárias. Como é mais baixo, de modo geral, o nível cultural do nosso homem do campo do que o dos Estados-Unidos, haverá aqui, evidentemente, muito menor número de escolas secundárias nas zonas rurais do que lá, o que aconselha experimentar-se também esse tipo de formação profissional em nível mais baixo, junto às escolas primárias. Para a execução de um programa dessa natureza será de inestimável valor a colaboração que está sendo solicitada, de educadores especializados norte-americanos, através do Escritório Técnico de Agricultura, que se acha em funcionamento entre nós mediante um convênio assinado entre os Governos brasileiro e norte-americano.

A seleção de candidatos para o ingresso em nossas escolas de agricultura, que se tem limitado a provas de conhecimentos gerais, vem apresentando erros e desvios lamentáveis uma vez que ainda não se levou em conta a orientação profissional. Acontece mesmo que, embora se destinem as escolas de agricultura primordialmente a educar filhos de agricultores, é preponderante o número de matriculados de origem urbana. Possuindo os candidatos de origem urbana melhores conhecimentos gerais em virtude de serem mais eficientes as escolas urbanas que freqüentaram, sob esse aspecto levarão sempre vantagens sobre os candidatos de origem rural. Não são, contudo, os conhecimentos gerais que definem o nível de desenvolvimento mental, que é o que mais importa aferir numa seleção dessa natureza. E um rapaz de interior pode, conquanto com poucos conhecimentos gerais, ter um bom nível de desenvolvimento mental. Introduzindo-se, pois, na admissão, além das provas de conhecimentos gerais, a aplicação de testes de nível mental e testes vocacionais para a agricultura, corrige-se o erro pedagógico que se vinha cometendo de aferição de conheci-

mentos gerais sem o nível de desenvolvimento mental e com desprezo da orientação profissional. Oferecem-se dêsse modo, maiores possibilidades de admissão aos candidatos de origem rural, sem apêlo ao recurso de imposição de privilégios, como seria, por exemplo, a resolução de preestabelecer-se percentagem menor para o ingresso de candidatos de origem urbana. Pode, em verdade, acontecer que um rapaz procedente do campo não revele aptidões para a agricultura enquanto outro procedente da cidade as possua em alto grau. A solução, pois, mais indicada para o problema é a que decorre de um critério científico na seleção dos candidatos, a ser posto em prática daqui por diante, na medida do possível, pois que o emprego de testes exige pessoal especializado, cuja preparação tem de ser feita criteriosamente.

Conquanto não o pareça à primeira vista, as edificações escolares acham-se em estreita ligação com os princípios pedagógicos a serem aplicados nas instituições educacionais. Os edifícios, como o mobiliário que os enche, condicionam hábitos e formas de atividade e de viver que podem estar em desacôrdo com a obra educativa que se empreende. Os imensos dormitórios coletivos, utilizados em caserna para fins militares, não são adequados à educação, embora esteja o seu uso generalizado em nosso país. O ambiente educativo por excelência é o lar, que estabelece o convívio de pequenos grupos humanos que se entendem e se estimam, firmados os seus componentes num denominador comum que tende a garantir a sua indissolubilidade. Dessa forma, em vez dos imensos dormitórios coletivos, está sendo adotado nas edificações para o ensino agrícola um tipo de alojamento-lar, que permite a associação de pequenos grupos homogêneos em conjugação com a casa de família de um professor ou funcionário. Além de se criar para os educandos um ambiente próximo ao ambiente do lar, fica também facilitada, em todos os tempos, a acomodação de grupos diversos, como adultos, adolescentes, senhoras, etc., que se hospedam nas escolas nos casos de cursos de outras naturezas, de curta duração e para os mais variados fins, que devem ser ministrados a agricultores de ambos os sexos e tôdas as idades, simultaneamente ou alternadamente, com os seus cursos regulares.

A educação extensiva, as atividades sociais, o sentido econômico de exploração da terra, a formação feminina para a vida rural, a experiência de cursos vocacionais para a agricultura e para a economia rural doméstica, a adoção de processos científicos para a seleção de candidatos e a racionalização dos edifícios escolares — constituem os pontos que mais devem merecer atenção num programa de ensino agrícola sob o ponto de vista de melhor, mais adequado e mais econômico funcionamento das instituições educativas na especialidade. Não foi considerado o aspecto estrutural da educação para a agricultura, não só porque seria objeto de considerações intermináveis, em vista sobretudo de seu entrosamento como peça de todo o sistema educacional, como porque somos de parecer que o que mais importa é justamente o aspecto funcional, fisiológico, que define substancialmente a natureza e a eficiência do ensino. De qualquer forma, pode daí resultar também a lição de que, admitindo-se como boa uma determinada estrutura isto queira dizer que seja bom o seu funcionamento. Não será, pois, aconselhável que se preocupem tanto os educadores com a estrutura do ensino, despreocupando-se, como se têm des-
preocupado, do bom funcionamento das escolas.

SUMMARY

The complexity of the Superintendence of Agricultural and Veterinary Education stressed by the A. as it not only directly administers schools of all levels and types within its field but also supervises and fiscalizes schools supported and maintained by other agencies.

The advisable policies of the Superintendence should aim at the following:

(1) *To provide an extensive education. Regular courses offered to a clientele of school age not enough if the Superintendence is intended as an agency for the education of rural man. The ever-increasing importance of an extensive or horizontal education, viz., for all age groups.*

(2) *To promote social activities. The influence of a life-centered school as contrasted with the merely child-centered school or the older book-centered school. The school as a community centre.*

(3) *To foster the economic exploitation of the soil. The school to be engaged in actual productive work. Profitmaking for the benefit of the students.*

(4) *To advance the education of the woman for the rural community and also for rural home economics. The school to attract and enroll women. Rural home economics as an essential part of the school programme.*

(5) *To create a system of vocational education for agriculture and rural home economics. The system of boarding schools existing in Brazil is too costly. The possibility of being included a vocational agricultural and home economics — course — in the secondary schools, to be offered beyond the fundamental curriculum. The American experience in the field.*

(6) *To adopt a scientific programme for the selection of applicants for the vocational schools. Such testing programme as a means of diagnosing aptitudes, to supersede the academic type of entrance examination of to-day which fails to do justice to rural candidates.*

(7) *To rationalize the school buildings that must possess a home-like atmosphere. The house system well-interpreted as consistent with democratic living against the prevailing military type of collective dormitories, to be discontinued.*

• • •

CAMPANHA DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS

"O livro é lição e exemplo. É luz e revelação. Fortalece as esperanças que já se desfazem; sustenta e dirige as vocações nascentes que buscam seu caminho através das sombras do espírito e as dificuldades da vida.

O jovem obscuro pode galgar até ao renome imperecível conduzido, como Franklin, pela leitura solitária.

Ensinemos a ler e leiamos. O alfabeto que a criança sozinha é o vínculo vivificante na tradição do espírito humano; é o marco que lhe dá a chave do livro que o associa à vida universal.

Leiamos para sermos melhores, cultivando os nobres sentimentos, ilustrando a ignorância e corrigindo nossos erros, antes que estes, com prejuízo nosso e de outros, se convertam em novos atos." (Nicolas Avellaneda, 1837-1885).

(Colaboração da R.S.P. para a Campanha de Educação de Adultos).

Espírito da Diplomacia

MINISTRO ALTAMIR DE MOURA

(Chefe da Divisão de Fronteiras do M.R.E.)

O Itamaraty, com a sua habitual elegância, recolheu, há pouco, em brilhante e expressiva cerimônia, mais alguns jovens recém-diplomados pelo Instituto Rio Branco. Novas esperanças e novas promessas. Começa, assim, a carreira para os bisonhos diplomatas. Dois anos de estágio na Secretaria de Estado e, depois, a viagem de longo curso, onde as miragens douradas são mais frequentes do que as realidades rosadas.

Mas, é viajando sem lamúria, é observando sem escândalo, é renunciando sem alarde, que se compreende a carreira diplomática. Quem se enamora de um quadro, mesmo colorido de uma visão modesta, sente o artista. E os diplomatas são como esses magos do pincel que sabem transformar o areal numa paisagem pitoresca.

Nada de técnicos. Basta integrar-se no espírito da carreira. A diplomacia tem a sua cultura peculiar. Na arte diplomática sempre somos aprendizes. Nada pior para o diplomata do que alardear sua cultura e inteligência. Uma e outra, sabe-se, definem-se na equação do tempo.

O diplomata não é um ser privilegiado, mas, apenas, um espírito de elite. A vulgaridade não se instala na diplomacia. Por isso mesmo o Itamaraty, através de seu Instituto Rio Branco, cuida de preservar a carreira de elementos incompatíveis com a sua tradição.

Há, nos dias que correm, uma tendência de técnica o homem. Na diplomacia, porém, há normas mas não técnica. Diplomacia "nova" e "velha" diplomacia são palavras proferidas a gosto de cada um. Na sua essência, a diplomacia é uma só, porque a natureza humana é sempre a mesma no linguajar diplomático.

O diplomata é elemento que se não improvisa. Relanceando as páginas diplomáticas, sente-se o desprezo dos mestres pelos falsos diplomatas. Já se disse que a função da diplomacia não consiste em inventar fórmulas abstratas, nem nortear a ação política em planos artificiais. Consiste, isso sim, em interpretar as leis naturais, em humanizar os instintos e, principalmente, em ajustar os interesses por meio de fórmulas conciliatórias.

Sainte-Beuve observava que o simples julgamento dos homens através do concurso é apenas uma das aparências da justiça. Ao lado da cultura, há o saber viver, há a penetração do espírito, há, enfim, o essencial — o diplomata. E o Embaixador WLADEMIR D'ORMESSON, em *Enfance Diplomatique*, escreve com muito acerto: *Un homme tout d'une pièce n'est jamais un bon*

diplomate. Il n'y a pas de méthode diplomatique qui soi valable dans tous les cas. Les affaires extérieures se manient comme un cheval difficile, tantôt en rendant les rênes, tantôt en les rassemblant.

Em épocas mais recuadas, prevalecia o dom da oratória como a mais essencial das qualidades para o exercício de funções diplomáticas. TORQUATO TASSO, no "Diálogo" sobre os embaixadores, era de opinião que ninguém poderia ser perfeito embaixador sem a vocação oratória. E o próprio Octaviani Maggi, célebre jurista veneziano, considerava atributo primordial do embaixador a eloquência suprema, que é, no seu entender, o dom mais precioso concedido por Deus ao gênero humano.

Outra, no entanto, seria a concepção de um diplomata no decurso do século XIX: bons costumes, julgamento sólido, espírito suave e flexível, coração nobre e elevado. Há, desde então, como se vê, uma tendência de "criar" diplomatas, cujo conhecimento do *métier* é a maior garantia de um Governo.

TALLEYRAND, pouco antes de morrer, inspirou-se no seu discurso de elogio ao conde de Reinhard, pronunciado na Academia de Ciências Morais e Políticas: *Je dois le rappeler ici, pour détruire un préjugé assez généralement répandu — la diplomatie n'est point une science de ruse et de duplicité. On a voulu confondre la réserve avec la ruse. La bonne foi n'autorise jamais la ruse, mais elle admet la réserve. Et la réserve a cela de particulier: c'est qu'elle ajoute à la confiance.*

Nos seus "Conselhos aos jovens diplomatas", HOFFMANN vem em socorro dos velhos mas sempre novos princípios diplomáticos. E com eles estão igualmente Maurice Bompard, Jules Cambon, J. Jusserand.

Em diplomacia é preciso saber agradar. Agradar, bem entendido, sem dissimulação. A arte de não ser enganado, mas de inspirar confiança a todos, repousa sobre a palavra empenhada. LACORDAIRE, numa de suas "Cartas aos jovens", escreveu: *Autre chose est de mentir à sa pensée, autre de se taire.*

Ao tempo em que a trapaça, o artil e a perfídia adquiriram foros de modelagem diplomática, já o Duque de Choiseul fazia sentir que a verdadeira nobreza era a verdade. As maneiras de um felino não são dignas de um diplomata. A cortesia exagerada pode refletir um homem astucioso, jamais um diplomata.

Tudo em diplomacia é simples. Nada de sentenças graves, nem de alocuções proféticas. Meditar sobre o passado, para melhor conhecer o presente, não é cingir-se à rotina, mas, e principalmente, preservar a diplomacia do espírito da aventura. A diplomacia deve se manter em equilíbrio no limite da prudência. *Je veille pour raccommoder*, disse Vergennes, e, até hoje, assim, o fazem os perfeitos diplomatas.

Evidentemente, cada século possui o segredo de suas fórmulas de cortesia. Mas, o *nouveau-venu* contrasta sempre com a tradição. Montebelo, que foi Embaixador em São Petersburgo, conta o seguinte fato, quando de sua colaboração no Gabinete do Conde de Moustier, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Napoleão III: "Escreva, por favor — disse-lhe o Ministro — nesta minha carta de resposta o pior dos fechos de cortesia". E Montebelo, não ignorando que tal impropriedade poderia provocar todo um duelo epistolar, consultou o formulário em uso e, com a consciência tranquila, anotou — "Queira aceitar, Senhor, os protestos da minha perfeita consideração"....

As nuances, tão frequentes na diplomacia, dissipam-se com a bonomia, que é uma das qualidades de quem vive em meio a um simples mas delicado jogo de idéias. O excesso de otimismo ou pessimismo, de loquacidade ou pedantaria, de presunção ou estouvamento, é o maior conselheiro para o fracasso do diplomata.

CHARLES CHAMERLIN perguntou certa vez a Jules Cambon: "Por que o Senhor Embaixador não escreve as suas memórias?" E, incontinentemente, respondeu o autor de *Le Diplomate*: "Escreva-as, meu amigo, escreva-as, já que as conhece, pois bem sabe que elas não mais me pertencem. Não posso fazer o elogio de mim mesmo e, apesar de ser candidato à Academia, nada publicarei. Essa circunstância, aliás, oferece a vantagem de que ninguém poderá dizer que escrevo mal..."

Em verdade, a autocritica ainda é o melhor sentido de quem aspira realmente a atingir a meta do sucesso. NOAILLES, Embaixador da França em Berlim, respondera, um dia, a quem lhe observara por que permanecia junto à janela aberta numa fria e nebulosa manhã de outubro: *Je cherche mon petit rayon de soleil*. O diplomata procura no clima da diplomacia, que é de imprevistas variações, o "seu pequeno raio de sol" — o segredo da carreira.

O diplomata deve ouvir muito, falar pouco e escrever bem. A eloquência é inimiga da diplomacia. A eloquência é a arte de atizar paixões e a diplomacia é a arte de apaziguar os ânimos. Não basta, em diplomacia, conhecer a medida de cada palavra. A dissecação é trabalho de analista; emoldurar é obra de artista. Um é o técnico, outro é o esteta. E o diplomata é, ao mesmo tempo, o artífice e o artista. CHATEAUBRIAND é um dos belos exemplos: o Embaixador jamais esqueceu o homem de letras. Parte das *Mémoires d'Outre Tombe* foi escrita quando de sua missão em Londres. O *Quai d'Orsay*, no cielo brilhante de Philippe Berthelot, era o paraíso dos poetas.

O diplomata participa da vida tumultuosa do mundo e vive somente para o mundo silencioso da Chancelaria. Pensa e escreve o que os lábios não balbuciam. Bem avisado anda o diplomata que se ajusta ao espírito das instruções e máximas que o Cardeal Richelieu ditou para si mesmo. Os diplomatas de antanho e os de agora falam a mesma linguagem perspicaz: *n'avoir point l'esprit distrait ni l'air triste ou mélancolique quand quelqu'un parle et y apporter une vive attention, ainsi que beaucoup de grâce, mais plus par l'attention et le silence que par la parole et l'applaudissement*.

Ainda se perfuma o século XX com os incensos da Renascença. Imenso é o horizonte da diplomacia. As múltiplas tonalidades da carreira situam o diplomata em diversos ângulos da cultura. A sagacidade de saber aplicar as normas é que define o diplomata. Digno de uma antologia diplomática é o telegrama que PALÉOLOGUE, Embaixador em São Petersburgo, dirigiu ao *Quai d'Orsay* em setembro de 1915. E que dizer dos documentos históricos de Sir Eric Philipps ou de André François Poncet? O impecável estilo diplomático desses documentos leva-nos a pensar na famosa circular de LAMARTINE, então Ministro dos Negócios Estrangeiros, invocando a necessidade da harmonia das Nações em benefício dos povos livres: "Governo de todos, a República cultiva a paz. A guerra é quase sempre o fruto de uma

ditadura. A República aspira a uma glória decorrente de seu próprio trabalho e não por meio dos Césares." O poeta de ontem, que foi Lamartine, verjearia ainda hoje:

Et quand je dis en moi-même:

Où sont ceux que ton cœur aime?

E o Conde de Gobineau? ANATOLE FRANCE assim o retratou: "Era um grande diabo perfeitamente simples e, muito espirituoso; sabia-se que ele escrevia livros, mas ninguém os havia lido; a verdade é que ele era tocado pelo gênio". Era bem um "grande diabo" e nós não o ignoramos...

Mais do que os dourados fios de prata, que bordam o tradicional uniforme — símbolo de um elite espiritual — ressaltam, antes de tudo, no diplomata, as grandes virtudes cinzeladas pelas imagens discretas da inteligência. Perdôa-se uma afronta, mas não o ridículo. O diário do Conde Rodolphe Apponyi é um exemplo. Já o Papa Bonifácio VII chamava irônica-mente os diplomatas florentinos de "Quinto elemento". A definição era justa e oportuna: é que na brilhante lista dos Embaixadores de Florença havia Dante, Petrarca, Boccaccio...

Curioso: numa época de propalado materialismo, é o século XX um ciclo renascente do apuro espiritual e do requinte da elegância. Há, em tudo, um desejo incontido de conhecer os homens e as coisas. Luta-se afanosamente por um bem que, por mercê de Deus, há-de existir um dia entre os povos: a fraternidade. Só há um meio — o mais seguro de todos — que nos conduz a esse nobre objetivo da vida humana: a cultura. E o diplomata é o agente dessa cultura pacificadora.

Já exclamava um velho Embaixador: *C'est quand les ambassadeurs connaissent les poids des mots que les peuples ont chance de connaître la paix...*

DIPLOMACIA DEMOCRÁTICA

.... Como todas as profissões, a carreira diplomática possui regras próprias, ou melhor, o seu ritual. Para penetrá-la, faz-se mister um certo período de adaptação e aprendizagem. Não se trata, porém, de uma arte misteriosa, cheia de ritos complicados, ou de regras guardadas em segredo por uns quantos iniciados. Nada disso. A diplomacia moderna, como já vimos, é essencialmente econômica e democrática. Ela tira sua força do direito internacional, que lhe fornece a doutrina e lhe indica o caminho a seguir. O direito diplomático, por sua vez, cujo campo de ação é constituído pela técnica das relações entre os Estados, coordena esses elementos e os aplica na prática. Pode dizer-se, assim, que um é o veículo do outro, ou melhor, o seu instrumento imprescindível. E como a execução, em geral, vale tanto quanto a concepção, força é concluir que o direito diplomático constitui elemento indispensável à fiel observância das regras estabelecidas pelo direito internacional. Ambos contribuem, destarte, em partes iguais, para o êxito da diplomacia. Embaixador Rubens Ferreira de Melo.

O Imposto de Renda e as Pessoas Físicas

GASTÃO DA CUNHA BAHIANA

(Engenheiro Civil — Prof. Em.^o da U.B.)

Os economistas costumam dizer que o Imposto de Renda é o mais justo dos impostos. Está certo, mas com uma condição: a incidência do imposto deve ser equitativa, levando criteriosamente em conta a situação financeira das pessoas, e, em particular, seus encargos de família.

Será que, no Brasil, a lei vigente observa essa desejável equidade?

À vista do art. 20, a resposta deveria ser afirmativa. Com efeito, o referido artigo determina que "da renda bruta será permitido abater os encargos de família, etc". Mas o art. 23, contrariando o art. 20, manda calcular o imposto ceder sobre a *totalidade* da renda bruta, sem abatimento algum, a qualquer título.

Dêste malsinado dispositivo resultam consequências iníquas na incidência do imposto, como veremos a seguir.

Consideremos inicialmente o caso do celibatário. Se sua renda não excede de Cr\$ 50.000,00, há isenção total do imposto. Mas, se a renda tiver acréscimo de um cruzeiro, apenas, dá-se a incidência do imposto, não sobre este único cruzeiro "supérfluo", o que seria justo, mas sobre a totalidade da renda bruta, de Cr\$ 50.001,00. O imposto variará de Cr\$ 500,00 no mínimo (na Cédula C), até Cr\$ 5.000,00 no máximo (na Cédula B). E o contribuinte ficará dispondo de apenas Cr\$ 49.500,00 no máximo ou de Cr\$ 45.000,00 no mínimo, para prover sua subsistência.

Estamos aqui diante de um dilema:

— ou a renda de Cr\$ 50.000,00 representa o *mínimo* para proporcionar existência decente a uma pessoa; e, neste caso, é iníquo exigir de quem recebe apenas um cruzeiro além deste mínimo, o pagamento de um imposto que pode atingir a Cr\$ 5.000,00.

— ou bastam Cr\$ 45.000,00 para o mínimo de subsistência; e neste caso é incoerente isentar de imposto as pessoas cuja renda, inferior a Cr\$ 50.000,00, representa então, dentro do sistema vigente, melhor situação financeira do que a da pessoa cuja renda bruta de Cr\$ 50.001,00 fica desfalcada pela incidência do imposto.

Consideremos agora o caso de uma família numerosa: a iniquidade, ou a incoerência, cresce de vulto. Por exemplo, o casal com 8 filhos é isento de imposto se sua renda bruta anual não excede de Cr\$ 200.000,00. Mas, se receber um cruzeiro a mais, pagará imposto que variará de Cr\$ 2.000,00 na Cé-

dula C, até Cr\$ 20.000,00 na Cédula B, importância essa que desfalcará a renda de Cr\$ 200.000,00, não deixando à disposição do contribuinte nem mesmo o mínimo para o qual a lei concede isenção de imposto.

A tabela I indica, para diversos encargos de família, nas diversas Cédulas, o valor crítico da renda bruta para o qual a incidência brutal reduz a renda livre a valor inferior ao mínimo isento de imposto.

As mesmas consequências se verificam, se o acréscimo da renda, além do limite de isenção, é superior a um cruzeiro, sem atingir os valores que constam da tabela II. Por exemplo, o casal com 8 filhos, que tiver acréscimo de renda inferior a Cr\$ 23.294,00 (na Cédula B), acima de Cr\$ 200.000,00 pagará imposto superior ao acréscimo, e ficará com menos de Cr\$ 200.000,00 livres.

Além dessas consequências ilógicas, provenientes do sistema de cálculo adotado, existem outros que se apresentam até em casos, em que o acréscimo da renda bruta é superior aos valores estampados na tabela II. Para esclarecer o assunto, é preciso relembrar alguns princípios essenciais. No valor da renda bruta B, podemos considerar duas partes. A primeira Q (correspondente ao mínimo de subsistência) foi gasta na manutenção do contribuinte e de sua família, e não pode, evidentemente, suportar imposto algum. A segunda D, constitui, em suma, a *renda disponível* ($D = B - Q$) e deve logicamente sofrer a incidência do imposto, mas com duas condições:

1.^a — Em determinada cédula e para determinada *renda disponível*, o imposto (e também a percentagem do imposto em relação à dita renda) deve *diminuir em razão inversa dos encargos de família* do contribuinte.

Com efeito, determinada *renda disponível* representa tanto menor possibilidade de conforto quanto maiores forem os encargos de família.

2.^a — Em determinada cédula, e para determinado encargo de família, a percentagem do imposto deve crescer em razão *direta* do valor da *renda disponível*: com efeito, para determinado encargo de família, a possibilidade de maior conforto cresce em razão *direta da renda disponível*.

Ora, o sistema vigente não observa esses princípios essenciais, como o mostram as tabelas III e IV, referentes, respectivamente, às cédulas B e C.

1.^o exemplo: na cédula B, sobre a *renda disponível* de Cr\$ 20.000,00, o celibatário paga 39 % de imposto, e os casais com 4, 8 ou 12 filhos pagam respectivamente 84 %, 114 % ou 144 %. Em qualquer caso, para a mesma *renda disponível*, o imposto cresce de Cr\$ 1.500,00 por filho, na cédula B e Cr\$... 150,00 na cédula C (tabela IV).

2.^o exemplo: na cédula B, o casal com 8 filhos só paga 28,7 % sobre *renda disponível*, de Cr\$ 350.000,00, mas paga 36,6%, disponível, 64%, 114% e 213% se a renda diminuir, respectivamente, para Cr\$ 100.000,00, Cr\$... 40.000,00, Cr\$ 20.000,00 ou Cr\$ 10.000,00. Na cédula C o mesmo casal, com renda de Cr\$ 70.000,00 paga 9,4% de imposto, mas a percentagem cresce para 15%, 24%, 70,7% e 204% se a renda diminui para Cr\$ 20.000,00, Cr\$ 10.000,00, Cr\$ 3.000,00, ou Cr\$ 1.000,00 respectivamente.

Essas consequências anômalas provêm, em parte, como já vimos, do erro que consiste em calcular o imposto *cedular* sobre a totalidade da *renda bruta*, sem abatimento algum, nem mesmo para encargo de família. Mas a falta de equidade fica agravada por outro erro, no cálculo do imposto *complementar*.

De fato, seria justo que sobre a *mesma* renda disponível, de Cr\$ 70.000,00 por exemplo, o celibatário pagasse maior imposto complementar do que o casal com 8 filhos. Entretanto, no sistema vigente, todos os contribuintes que auferem renda disponível de Cr\$ 70.000,00 pagam o mesmo imposto complementar de Cr\$ 3.900,00 quaisquer que sejam seus encargos de família.

E, como o celibatário paga, sobre esta mesma renda de Cr\$ 70.000,00, imposto cedular menor do que se cobra dos contribuintes casados e com filhos, resulta que o imposto total, sobre essa determinada renda disponível cresce em razão direta dos encargos de família. Finalmente, o celibatário ficará com renda livre de Cr\$ 54.100,00 para seu conforto pessoal, enquanto o casal com 8 filhos só disporá de Cr\$ 39.100,00 para o conforto de 10 pessoas.

Tais resultados aberrantes e iníquos, somente serão corrigidos se se alterar a base do cálculo tanto do imposto cedular como do complementar, como segue: 1.º — O imposto cedular deve ser calculado aplicando-se a taxa respectiva, não ao valor da renda bruta, mas sim ao da renda disponível (diferença entre a renda bruta e os abatimentos autorizados, acrescidos de Cr\$... 50.000,00 para manutenção do próprio contribuinte); 2.º — o imposto complementar deve ser calculado não sobre a renda disponível, como no sistema vigente, mas sobre a diferença entre essa renda e uma quota variável em razão direta do número de pessoas cuja manutenção foi custeada pela renda declarada (por exemplo Cr\$ 2.500,00 por pessoa).

E' certo que, aceito o novo sistema de cálculo aqui proposto, mantendo as taxas vigentes do imposto cedular, a arrecadação sofreria considerável redução. Mas, para restabelecer a situação, basta elevar criteriosamente essas taxas de modo que o imposto pago por um contribuinte "médio" mantenha-se no nível atual. Então a redução consentida em favor dos contribuintes de menor renda e maiores encargos de família, será compensada pelo acréscimo cobrado dos contribuintes em boa situação financeira.

Somente a Divisão do Imposto de Renda possui os elementos necessários para fixar as novas taxas: entretanto os gráficos I e II, junto, (referentes às Cédulas B e C) mostram a possibilidade de uma solução satisfatória.

Por exemplo, na cédula C, o casal com 3 filhos e renda disponível de Cr\$ 70.000,00 (Renda bruta 125.000 X 70.000 = 195.000 cruzeiros) paga atualmente Cr\$ 1.950,00 de imposto cedular e Cr\$ 3.900,00 de imposto complementar, no total de Cr\$ 5.850,00. No sistema proposto, adotada a taxa de 4%, o imposto cedular seria de Cr\$ 2.800,00 e o complementar (isenta a parcela de $5 \times 2.500 = 12.500$ cruzeiros) importaria em $0,03 \times 10.000 \times 0,05 \times 30.000 + 0,05 \times 17.500 = 3.025$ cruzeiros. O imposto total seria de Cr\$ 5.825,00, praticamente igual ao que se cobra atualmente.

No caso de renda em uma só cédula, como se vê no exemplo acima, o cálculo do imposto cedular é análogo ao do sistema vigente.

Quando houver renda em mais de uma cédula, efetuar-se-á, primeiro, como hoje, em cada cédula, o produto da taxa respectiva pelo rendimento bruto. A soma I dos produtos (que é o valor atual do imposto cedular) será multiplicada pela razão existente entre a Renda disponível D e a Renda bruta B.

O resultado será o valor *i* do imposto cedular. Assim $i = \frac{D}{B}$

GRÁFICO I CÉDULA B

Imposto no sistema proposto — — — — — tempo subseqüente

Imposto no sistema vigente — — — — — tempo cênico

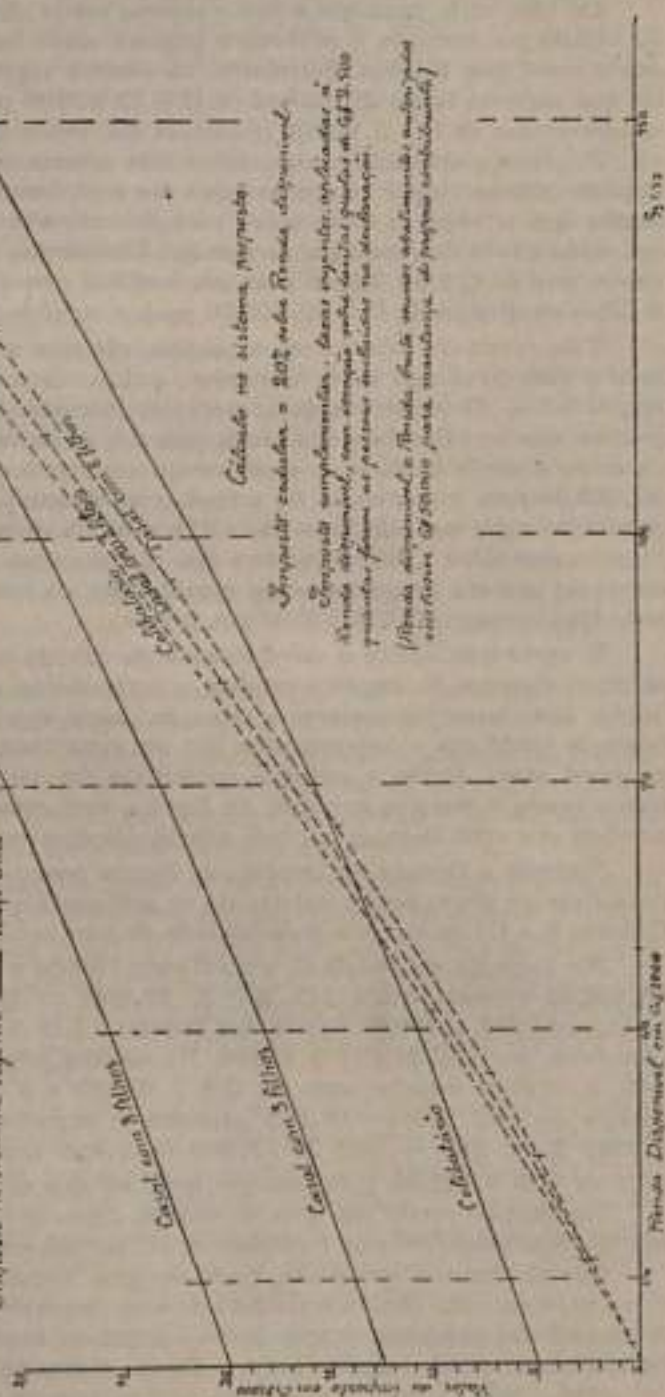
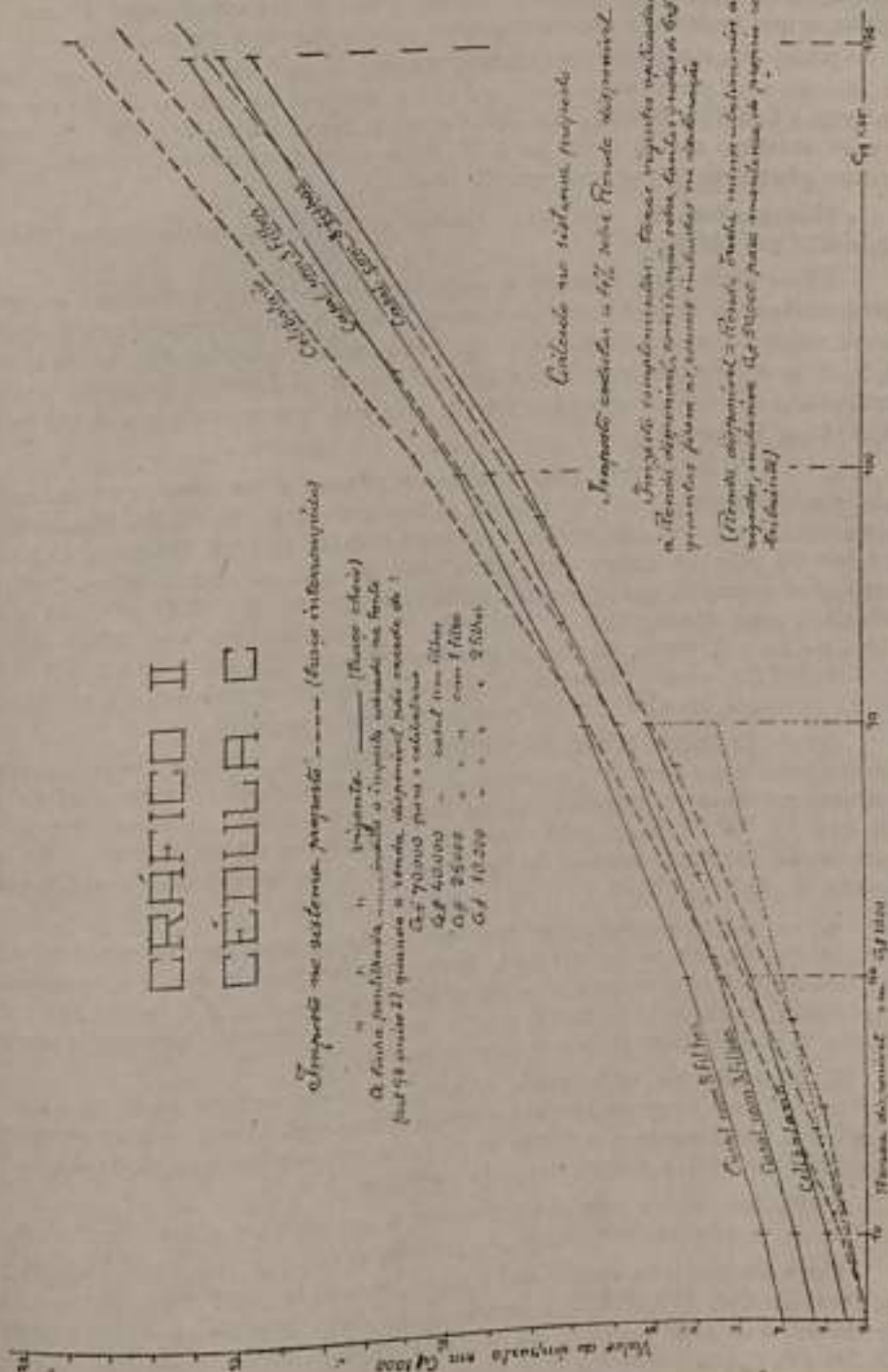


GRÁFICO II

CÉLULA C

Tempo no sistema proposto ----- (base internacional)

Q. base internacional (base atual)
 Q. base nacional (base atual)
 Q. base internacional (base atual)
 Q. base nacional (base atual)
 Q. base internacional (base atual)
 Q. base nacional (base atual)



Tempo no sistema proposto

Tempo no sistema proposto: base internacional
 a. base internacional: tempo no sistema proposto
 b. base internacional: tempo no sistema proposto

(base internacional: tempo no sistema proposto)
 a. base internacional: tempo no sistema proposto
 b. base internacional: tempo no sistema proposto

A única complicação do sistema proposto consiste em exigir, além das operações efetuadas no sistema vigente, mais uma multiplicação e uma divisão, o que se faz em alguns segundos com a máquina de calcular.

Aliás, a lei vigente (votada em dezembro de 1954) observa em parte a solução aqui proposta, quando calcula o imposto na cédula C (para renda inferior a Cr\$ 120.000,00) não sobre a renda *bruta*, com a taxa de 1 %, como na lei anterior, mas à razão de 5 % sobre a renda *disponível* (renda bruta, menos abatimentos por encargos de família).

Mas a alteração feita não observa a devida equidade, dentro da cédula C. Com efeito:

1.^o — O imposto cobrado é apenas o *cedular*: não se aplicam as taxas progressivas do imposto complementar. Assim, para a mesma renda *disponível* pagam o mesmo imposto (5 % dessa renda) o celibatário, o viúvo com 1, 2, 3 ou 4 filhos, o casal sem filhos ou com 1 ou 2 filhos. Evidentemente o celibatário é o mais favorecido porque não tem que repartir sua renda entre 2, 3, 4 ou 5 pessoas.

2.^o — O celibatário goza das vantagens do novo dispositivo enquanto sua renda disponível não ultrapassa o limite de Cr\$ 70.000,00. Mas esse limite baixa respectivamente para Cr\$ 40.000,00, Cr\$ 25.000,00 e Cr\$... 10.000,00 para os casais sem filhos, com 1 filho ou com 2 filhos. Daí resulta, por exemplo, que enquanto (sobre essa renda de Cr\$ 70.000,00) o celibatário paga apenas Cr\$ 3.480,00 de imposto, os casais sem filhos, com 1 filho ou com 2 filhos, pagam respectivamente Cr\$ 5.400,00, Cr\$ 5.550,00, Cr\$ 5.700,00; e se o número de filhos for maior, o imposto irá crescendo, como já vimos, de Cr\$ 150,00 para cada filho a mais.

3.^o — O limite (Cr\$ 120.000,00) fixado para o valor da renda favorecida pelo novo dispositivo constitui ponto crítico pela discontinuidade resultante no valor do imposto. Assim, o casal com 2 filhos e renda disponível de Cr\$ 10.000,00 paga, pela nova tabela, Cr\$ 480,00 de imposto. Mas, se essa renda aumentar apenas de um cruzeiro, o imposto passará a ser, bruscamente, de Cr\$ 1.500,00.

4.^o — A nova tabela não leva em conta os abatimentos permitidos no art. 20, (a não ser os da letra e). Assim um funcionário que, em consequência dos abatimentos autorizados pelas letras a, b, c, d, f, g, h do art. 20, teria sua renda reduzida aquém do limite isento de imposto, tornar-se-á contribuinte "à força", ficando seriamente prejudicado.

Foi, sem dúvida, criteriosa a adoção, (limitada embora a campo restrito) do imposto com base no valor da renda *disponível*. Mas é preciso completar a reforma, estendendo-a a todas as cédulas, no sentido aqui definido, a fim de tornar equitativa a incidência do imposto.

Outro dispositivo legal fere também a equidade: é o que manda cobrar na fonte o imposto sobre títulos ao portador.

Por exemplo, uma viúva com 6 filhos, que tiver renda de juros bancários, no total de Cr\$ 170.000,00 é isenta de imposto. Mas se essa renda provier de debêntures, será cobrado, na fonte, o imposto de 15 % ou seja Cr\$... 25.500,00, o que deixará a viúva em precária situação financeira.

Entretanto, um celibatário que já declarou Cr\$ 1.000.000,00 de renda em juros bancários e recebe mais Cr\$ 1.000.000,00 de juros de debêntures pagará cerca de Cr\$ 300.000,00 a menos de imposto, do que se a renda total fosse de juros bancários; assim, a lei esmaga o pequeno rendeiro e favorece o "rico". É preciso autorizar o possuidor de títulos ao portador a se identificar a fim de incluir seus títulos na declaração de renda, não se efetuando então a cobrança na fonte.

Mais uma falta de equidade se verifica no caso de contribuinte residente em prédio de sua propriedade.

Consideremos, por exemplo, dois irmãos casados e cada um com 4 filhos. Ambos têm a mesma renda de Cr\$ 140.000,00 em juros bancários e cada um possui um prédio de valor locativo igual a Cr\$ 60.000,00 anuais. Um dos irmãos reside no prédio de sua propriedade. O outro alugou seu prédio por Cr\$ 60.000,00 e foi residir em São Paulo, onde paga, de aluguel, a mesma importância de Cr\$ 60.000,00.

A situação financeira dos dois irmãos é praticamente a mesma. Entretanto, o primeiro não paga imposto e o segundo paga Cr\$ 18.700,00.

Para corrigir tão flagrante injustiça bastaria não incluir, entre os encargos de família, o valor do aluguel pago, mas autorizar seu abatimento em separado. Para não prejudicar a arrecadação poder-se-ia reduzir então o valor do abatimento por encargo de esposa ou de filho, assim como a importância da renda líquida isenta de imposto.

Em resumo, para se tornar equitativa a incidência do imposto de renda, torna-se necessária uma reforma de base. Somente assim obedecerá a lei ao dispositivo constitucional que põe a família sob a proteção especial do Estado e manda instituir o amparo às famílias numerosas.

TABELA I

IMPOSTO SOBRE RENDA DISPONÍVEL DE 1 CHEQUEIRO (R. Líquida Cr\$ 30.000,00)

SITUAÇÃO DE FAMÍLIA	RENTA LÍQUIDA	PAGAR				
		C 1%	D 2%	A-E 3%	H 5%	B 10%
Celibatário.....	50.000	500	1.000	1.500	2.500	5.000
Casal sem filhos.....	80.000	800	1.600	2.400	4.000	8.000
Casal com 1 filho.....	95.000	950	1.900	2.850	4.750	9.500
Casal com 4 filhos.....	140.000	1.400	2.800	4.200	7.000	14.000
Casal com 8 filhos.....	200.000	2.000	4.000	6.000	10.000	20.000
Casal com 12 filhos.....	260.000	2.600	5.200	7.800	13.000	26.000
Casal com 16 filhos.....	320.000	3.200	6.400	9.600	16.000	32.000
Casal com 20 filhos.....	380.000	3.800	7.600	11.400	19.000	38.000

TABELA II

MÍNIMO DA RENDA DISPONÍVEL NÃO SUPERADO PELO IMPOSTO

SITUAÇÃO DE FAMÍLIA	REDA BRUTA RENDA	VALOR MÍNIMO VIA CÉDULA				
		C 1%	D 2%	A.E. 3%	H 3%	H 10%
Celibatário	30.000	300	1.052	1.505	2.717	5.747
Casal	80.000	800	1.684	2.527	4.547	9.193
Casal com 1 filho	95.000	950	2.000	3.002	5.163	10.941
Casal com 4 filhos	140.000	1.436	2.947	4.407	7.608	16.235
Casal com 8 filhos	200.000	2.000	4.210	6.383	10.888	23.294
Casal com 12 filhos	260.000	2.708	5.473	8.207	14.222	28.233
Casal com 16 filhos	320.000	3.203	6.736	10.217	18.555	37.412
Casal com 20 filhos	380.000	3.808	8.000	12.174	20.888	44.678

TABELA III

IMPOSTO E PORCENTAGEM EM RELAÇÃO À RENDA DISPONÍVEL, CÉDULA B

SITUAÇÃO DE FAMÍLIA	VALOR DA RENDA DISPONÍVEL									
	Cd 1.000	Cd 5.000	Cd 10.000	Cd 20.000	Cd 40.000	Cd 70.000	Cd 100.000	Cd 150.000	Cd 200.000	Cd 250.000
Celibatário	1 5.13%	5.65%	6.20%	7.80%	10.80%	15.80%	21.80%	32.80%	57.00%	85.00%
Casal	1 8.12%	112%	122%	152%	27%	33.7%	41.8%	51.7%	72%	94.3%
Casal com 1 filho	1 8.12%	8.65%	9.20%	10.80%	13.80%	18.80%	24.80%	35.80%	60.00%	88.00%
Casal com 4 filhos	1 8.12%	172%	182%	22%	34.5%	47%	58.8%	72.7%	94.3%	115.2%
Casal com 8 filhos	1 10.12%	10.15%	10.80%	11.80%	13.80%	20.80%	26.80%	37.80%	62.00%	90.10%
Casal com 12 filhos	1 10.12%	20.15%	20.80%	22.80%	24.80%	31.80%	38.80%	49.80%	74.00%	102.10%
Casal com 16 filhos	1 11.12%	11.15%	11.80%	12.80%	14.80%	21.80%	28.80%	39.80%	64.00%	92.10%
Casal com 20 filhos	1 12.12%	12.15%	12.80%	13.80%	15.80%	22.80%	29.80%	40.80%	65.00%	93.10%
Casal com 24 filhos	1 13.12%	13.15%	13.80%	14.80%	16.80%	23.80%	30.80%	41.80%	66.00%	94.10%
Casal com 28 filhos	1 14.12%	14.15%	14.80%	15.80%	17.80%	24.80%	31.80%	42.80%	67.00%	95.10%
Casal com 32 filhos	1 15.12%	15.15%	15.80%	16.80%	18.80%	25.80%	32.80%	43.80%	68.00%	96.10%
Casal com 36 filhos	1 16.12%	16.15%	16.80%	17.80%	19.80%	26.80%	33.80%	44.80%	69.00%	97.10%
Casal com 40 filhos	1 17.12%	17.15%	17.80%	18.80%	20.80%	27.80%	34.80%	45.80%	70.00%	98.10%
Casal com 44 filhos	1 18.12%	18.15%	18.80%	19.80%	21.80%	28.80%	35.80%	46.80%	71.00%	99.10%
Casal com 48 filhos	1 19.12%	19.15%	19.80%	20.80%	22.80%	29.80%	36.80%	47.80%	72.00%	100.10%
Casal com 52 filhos	1 20.12%	20.15%	20.80%	21.80%	23.80%	30.80%	37.80%	48.80%	73.00%	101.10%
Casal com 56 filhos	1 21.12%	21.15%	21.80%	22.80%	24.80%	31.80%	38.80%	49.80%	74.00%	102.10%
Casal com 60 filhos	1 22.12%	22.15%	22.80%	23.80%	25.80%	32.80%	39.80%	50.80%	75.00%	103.10%
Casal com 64 filhos	1 23.12%	23.15%	23.80%	24.80%	26.80%	33.80%	40.80%	51.80%	76.00%	104.10%
Casal com 68 filhos	1 24.12%	24.15%	24.80%	25.80%	27.80%	34.80%	41.80%	52.80%	77.00%	105.10%
Casal com 72 filhos	1 25.12%	25.15%	25.80%	26.80%	28.80%	35.80%	42.80%	53.80%	78.00%	106.10%
Casal com 76 filhos	1 26.12%	26.15%	26.80%	27.80%	29.80%	36.80%	43.80%	54.80%	79.00%	107.10%
Casal com 80 filhos	1 27.12%	27.15%	27.80%	28.80%	30.80%	37.80%	44.80%	55.80%	80.00%	108.10%
Casal com 84 filhos	1 28.12%	28.15%	28.80%	29.80%	31.80%	38.80%	45.80%	56.80%	81.00%	109.10%
Casal com 88 filhos	1 29.12%	29.15%	29.80%	30.80%	32.80%	39.80%	46.80%	57.80%	82.00%	110.10%
Casal com 92 filhos	1 30.12%	30.15%	30.80%	31.80%	33.80%	40.80%	47.80%	58.80%	83.00%	111.10%
Casal com 96 filhos	1 31.12%	31.15%	31.80%	32.80%	34.80%	41.80%	48.80%	59.80%	84.00%	112.10%
Casal com 100 filhos	1 32.12%	32.15%	32.80%	33.80%	35.80%	42.80%	49.80%	60.80%	85.00%	113.10%

TABELA IV

IMPÓRTO E PORCENTAGEM EM RELAÇÃO A RENDA DISPONÍVEL CÂDELA C

SITUAÇÃO DE FAMÍLIA	TAXA DA RENDA DISPONÍVEL									
	R\$ 500	R\$ 1.000	R\$ 2.000	R\$ 10.000	R\$ 20.000	R\$ 40.000	R\$ 70.000	R\$ 100.000	R\$ 120.000	R\$ 250.000
Celulares	520	500	820	100	1.500	2.200	2.100	8.100	11.000	20.400
	304%	29%	20.7%	5%	7.5%	8.73%	7.0%	81%	8.7%	12.7%
Canal	820	840	920	1200	1.800	2.000	2.400	8.400	11.800	20.900
	334%	84%	20.7%	12%	8%	7.5%	7.7%	8.8%	9.6%	12.38%
Canal e 1 filho	820	860	1.000	1150	1.800	2.100	2.500	8.500	12.000	21.000
	334%	94%	23.7%	11.8%	8.10%	7.87%	7.5%	8.55%	10%	12.42%
Canal com 4 filhos	1.420	1400	1.520	1600	2.400	2.800	8.000	9.000	12.200	21.500
	284%	141%	20.7%	18%	12%	9%	8.6%	9%	10.2%	12.8%
Canal com 8 filhos	3.600	2000	2.120	2.600	3.000	4.200	8.500	9.000	16.300	22.100
	464%	204%	20.7%	24%	10%	10.5%	8.4%	9.9%	16.7%	12.84%
Canal com 12 filhos	2.600	3000	2.720	3000	2.800	4.800	7.200	10.200	18.200	22.700
	334%	294%	23.7%	29%	10%	12%	10.2%	10.2%	11.1%	12.08%
Canal com 16 filhos	2.200	3200	4.320	3000	4.200	8.600	7.500	10.500	17.100	22.900
	614%	324%	108.7%	30%	20%	13.4%	11.3%	10.8%	11.3%	12.32%
Canal com 20 filhos	3.800	3800	3.020	4.200	4.800	8.000	8.000	12.000	17.000	23.900
	764%	384%	120.7%	42%	20%	12%	12%	12%	11.97%	12.39%

* * *

A FUTURA CAPITAL DO BRASIL

De acordo com o art. 3.^o da Constituição de 1891, no planalto central da República ficará pertencendo à União uma zona de 14.400 km² para nela estabelecer-se a futura Capital da República.

Feita a transferência, o Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

Maior Eficiência como Estimulo para Maior Autonomia

(Tese apresentada no V Congresso Inter-Americano de Municípios)

PEDRO MUÑOZ AMATO

(Decano da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Porto Rico)

Esta tese foi apresentada pelo Doutor Pedro Muñoz Amato, no V Congresso Inter-Americano de Municipios realizado em San Juan de Puerto Rico, em dezembro de 1954. Conforme declara o autor, as idéias centrais do presente trabalho foram tiradas do livro de sua autoria "Introducción a la Administración Pública — Teoría General, Planificación, Presupuestos", editado pelo "Fondo de Cultura Económica", México, 1954, livro este que será lançado brevemente no Brasil, em tradução feita pelo Prof. Benedito Silva, Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública. — N.R.

I — DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Não obstante a enorme potencialidade do município como foro 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. Enquanto não cumpra o propósito primário de toda organização política — que é o de servir eficientemente aos interesses e ideais do povo — não se justifica sua existência como unidade de governo. Daí resulta que, no empenho para impedir tendências de excessiva centralização, para proteger um grau razoável de autonomia local, é indispensável o esforço para melhorar a eficiência administrativa dos governos municipais.

O problema do presente trabalho é assinalar alguns meios de promover a eficiência administrativa do governo municipal. (1)

II — OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A. Os elementos que constituem a administração pública podem classificar-se nas seguintes categorias:

(1) A maior parte das idéias centrais do presente trabalho foram tiradas do livro do próprio autor, *Introducción a la Administración Pública — Teoría General, Planificación, Presupuestos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1954).

1. *Planificação* — a formulação de programas, especialmente a integração do plano, a longo prazo, de todo o governo, incluindo a formulação de orçamentos e as funções relacionadas de administração financeira.

2. *Administração de pessoal* — a seleção, educação e direção das pessoas que participarão nas tarefas governamentais, proporcionando o fator mais decisivo de toda a situação administrativa, a qualidade humana, especialmente os problemas de relações humanas no trabalho;

3. *Organização e métodos* — a ordenação das estruturas institucionais, sob os pontos de vista da divisão de trabalho, as hierarquias e relações de autoridade, os controles, os graus de centralização e descentralização, a coordenação, a sistematização dos procedimentos e outros assuntos conexos;

4. *Relações externas, com o povo e com as demais unidades governamentais* — o sistema de governo em sua significação total, incluindo considerações específicas sobre as relações de suas diversas partes e a responsabilidade dos administradores perante o povo.

B Em resumo, a administração pública é a fase do governo que consiste na cooperação sistemática de pessoas, mediante a planificação, organização, educação e direção de sua conduta, para que se realizem os fins do sistema político. Eficiência, neste sentido, é a máxima plenitude possível na obtenção dos propósitos públicos, com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

III — A PLANIFICAÇÃO SOB O PONTO DE VISTA ADMINISTRATIVO INCLUINDO AS QUESTÕES CONEXAS DE ORÇAMENTOS E ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A. Que é a planificação?

Planificar é programar. Um plano consiste na definição de objetivos, a ordenação dos recursos materiais e humanos, a determinação dos métodos de trabalho e as formas de organização, o estabelecimento de medidas de tempo, quantidade e qualidade, a localização especial das atividades e outras especificações necessárias para orientar racionalmente a conduta de uma pessoa ou um grupo. Logicamente, este é o requisito primário e mais elementar da administração, que consiste, precisamente, na ordenação sistemática da conduta para a consecução de propósitos determinados. O processo de programar é parte indispensável da função administrativa.

B. Princípios essenciais da planificação:

1. *Inerência* — A planificação é parte inerente da administração e, em consequência, de qualquer sistema de governo, independentemente de seu âmbito ou ideologia particular. A função de planificar está inseparavelmente ligada à administração e é necessária em todos os níveis e setores da mesma.

2. *Universalidade* — A planificação deve abranger todas as fases da administração e prever, até onde seja possível, todas as suas consequências. Não pode limitar-se aos aspectos físicos e econômicos. No sentido da formulação sistemática do programa do governo é indispensável a consideração de todos os aspectos. Isto não significa necessariamente maior intensidade ou ampliação do controle governamental sobre a atividade privada.

3. *Unidade* — Pertence à própria essência de um plano que todas as suas partes estejam integradas no conjunto. É freqüente o erro de fazer planos que, apesar de suas pretensões de unidade, constituem mera soma de propostas separadas, cujas relações mútuas não foram decifradas.

4. *Previsão* — O conceito de planificar envolve a idéia de previsão, de orientar conscientemente a ação futura. O prazo deve ser amplo a fim de que realmente haja previsão do futuro e, assim, os passos imediatos se orientem pelas tendências e objetivos de maior alcance. Embora que atividade de planificar tenha um grau razoável de êxito em sua antecipação e orientação do futuro, não se pode prescindir de rever constantemente o curso dos acontecimentos para fazer os reajustes necessários à luz das variações imprevistas. Tem, que ser um processo de programação, porque assim o exige, primeiro, a dinâmica da vida humana, com sua enorme variabilidade de fatos e propósitos, e, de outra parte, a insuficiência dos métodos disponíveis para analisar e orientar os processos sociais.

C. *Recomendações*

Dos princípios expostos podemos deduzir algumas recomendações que consideramos válidas para os governos municipais, em geral entendendo-se que sua aplicação concreta requer adaptação às circunstâncias peculiares de cada caso.

1. A planificação é indispensável no governo municipal e deve rechaçar-se a noção de que pertence exclusivamente aos governos nacionais. Os governos municipais devem formular sistematicamente, planos de longo prazo, com a devida unidade, universalidade e previsão, para orientar suas gestões.

2. Esta tarefa requer o estabelecimento de órgãos especializados de planificação, com pessoal técnico, cuja função seja assessorar aos funcionários executivos e legislativos na formulação de programas. As decisões normativas devem ser sancionadas, em última instância, pelas pessoas que têm autoridade política, porém é indispensável o assessoramento de peritos na matéria.

3. Deve conceber-se o orçamento como um plano de ação expresso em termos financeiros, como uma fase da planificação de amplo alcance. Embora também seja um instrumento de controle e coordenação, e possa ainda servir como uma conta para as distintas funções da administração financeira, sua característica principal é a que o define como um programa. Esta interpretação destaca sua principal utilidade e evita que ela se subordine aos procedimentos fiscais de nível secundário. A formulação e administração dos orçamentos deve basear-se nos princípios fundamentais da planificação.

4. A fiscalização da legalidade e honestidade das transações financeiras do governo municipal deve ser entregue na fase da intervenção a um funcionário executivo cuja função esteja devidamente protegida, e na fase da verificação "a posteriori", a um "contralor" ou a um tribunal de contas, com independência e imparcialidade salvaguardadas pelas diversas condições de sua tarefa. Em nenhum caso deve a fiscalização — prévia ou "a posteriori" — restringir a "discrecionalidade" que corresponde por lei, dos funcionários autorizados em nome do povo para diligenciar a realização dos programas públicos.

IV — PESSOAL (1)

A. Considerações gerais

O elemento mais decisivo de toda a situação administrativa é a qualidade humana. Impõe-se, pois, como obrigação iniludível do governo, a administração de pessoal baseada no mérito. Isto faz supor que haverá um sistema — de seleção, educação, relações humanas e demais condições de trabalho — totalmente orientado para a consecução de um alto grau de qualidade no serviço público.

A responsabilidade democrática e o caráter representativo do governo não contradizem o princípio do mérito, senão, que, pelo contrário, o afirmam. As dificuldades surgem quando os funcionários políticos carecem de visão para apreciar as vantagens do sistema do mérito em termos dos valores fundamentais e as projeções de programas de longo prazo; ou quando, por outro lado, os administradores profissionais não sabem tornar a administração de pessoal suficientemente flexível para que sirva ao programa do partido político apoiado pela maioria do povo. A solução ao problema de assentar as bases para o sistema de mérito não é, como muitos supõem, a de divorciar a administração da política, mas, ao contrário, a de encontrar um meio de harmonizar estes elementos complementários. Não se pode implantar nenhum sistema de mérito na administração de pessoal se não estiver bem alicerçado na política.

B. Recomendações

1. Todo propósito de reforma neste terreno deve basear-se no apoio da liderança política e da opinião pública, porque, sem isto a pericia dos administradores profissionais não poderia obter muito êxito. Apesar de todas as inumeráveis complicações da administração de pessoal, nenhuma questão técnica é mais fundamental que este problema de assentar as bases políticas e culturais do sistema de mérito. Os reformistas devem dedicar a maior parte de seu esforço em educar ao povo e a seus líderes quanto aos princípios fundamentais, em vez de concentrar sua atenção na elaboração dos detalhes. (Vejam-se as experiências de El Salvador, Equador e Puerto Rico com o estabelecimento do sistema de mérito no governo central.)

2. As normas e técnicas da administração de pessoal devem adaptar-se cuidadosamente às características culturais e psicológicas de cada povo. Nos sistemas conhecidos, principalmente na experiência prática dos países que mais têm desenvolvido a sistematização deste campo, devemos procurar os princípios fundamentais de validade mais geral, para tomá-los como ponto de partida, como normas flexíveis, e ajustar sua aplicação a idiossincrasias de nossas situações particulares. Quando se copiam os detalhes processuais sem prever

(1) Como este tema também pertence, em seus aspectos mais específicos e concretos ao trabalho do Sr. RAMÓN TORRES BRASCHI sobre as relações entre o município e seus próprios empregados, limitar-nos-emos, aqui a certas considerações e recomendações de caráter geral que, em nossa opinião, são necessárias para localizar adequadamente as questões de aplicação prática. Vejam-se *Informe sobre el Seminario de Administración de Personal de las Naciones Unidas* (Nueva York: N. U., 1951), e *International City Managers Association, Municipal Personnel Administration* (3d. ed., Chicago: I. C. M. A., 1942).

a adaptação nos aspectos fundamentais, as novas formas administrativas carecem de sentido, convertem-se em mera aparência de melhoramento, e podem chegar até a invalidar seus propósitos de eficiência. Assim, por exemplo, sabemos que um sistema de classificação de cargos, apesar de toda sua utilidade potencial pode ter o efeito de uma camisa de força, se se apresenta em moldes rígidos que entorpecem a dinâmica governamental, ou se suas categorias não coincidem com os padrões e processos de educação, atividade profissional e estratificação social. Os incentivos econômicos que sejam muito efetivos em países altamente industrializados, também podem resultar contra-producentes em outros ambientes de menor comercialização, de vida comunal mais íntima, de avaliações menos materialistas. As condições especiais dos municípios exigem este esforço de adaptação.

3. A administração de pessoal deve ser, antes de mais nada, um processo contínuo de educação que enalteça a essencial dignidade, os conhecimentos, as atitudes e as aptidões dos servidores públicos. Os programas educativos, dentro e fora do trabalho, devem ocupar o centro de todo o sistema de pessoal e obter a maior parte dos recursos. A validade deste princípio tem ainda mais significação naquelas jurisdições onde não se desenvolvem muito a profissionalização nem a sistematização da administração pública.

4. No cultivo das relações humanas no trabalho, como aspecto da administração de pessoal devem combater-se os sintomas patológicos da rotina excessiva, obsessão pelos trâmites, subordinação dos valores primários aos de tipo instrumental, legalismo exagerado, fobia contra a individualização das decisões, autoritarismo, e outros semelhantes. As funções mais importantes da administração de pessoal são as que se referem à seleção e educação dos colaboradores, ao esclarecimento dos propósitos substantivos, ao estímulo da iniciativa e da capacidade criadora, a harmonização das personalidades, às relações de liderança e supervisão e as demais questões de qualidade humana.

5. Os municípios de escassos recursos devem obter a cooperação de seus respectivos governos nacionais para receber assessoramento técnico, para educar seus funcionários e para outros aspectos da administração de pessoal.

V — ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

A. Considerações Gerais

Não existem regras precisas de validade universal para a solução dos problemas de organizar e metodizar as funções governamentais. Em diversas partes do mundo, porém, a interpretação sistemática das experiências vai identificando e definindo as questões, e formulando critérios e preceitos que podem servir de guia ante as variantes das situações concretas. Referem-se à distribuição de funções e responsabilidades, a estruturação de hierarquias de autoridade, aos graus de centralização e descentralização, a distinção entre função de "linha" e de "estado maior", a coordenação, a comunicação, aos controles, a autonomia de certas entidades especiais, a simplificação dos procedimentos, e a outras questões do mesmo tipo.

B. Recomendações

1. A racionalização das referidas questões de organização e métodos exige atenção especializada. Nos governos municipais mais complexos, seme-

lhante tarefa supõe a existência de órgãos consultivos que se dediquem continuamente a revisão das estruturas e dos procedimentos. Nas unidades de governo de menos complexidade e recursos, ainda quando não se mantenham especialistas de organização e métodos, será sempre necessário identificar e atender devidamente os problemas deste campo. Os princípios de eficiência e responsabilidade democrática impõem esta obrigação.

VI — RELAÇÕES EXTERNAS (1)

A. *Considerações Gerais*

Um dos aspectos mais descuidados da administração pública, cuja importância, no entanto, se está reconhecendo progressivamente na atualidade, é o das relações externas das unidades governamentais. O presente auge das técnicas das relações públicas é, em certos sentidos, um sistema alentador, porém também constitui, em muitas de suas fases, um sinal de perigo, porquanto transfere, da administração comercial, meios de propaganda que realmente não se devem utilizar no governo.

A administração pública é essencialmente distinta da privada pelas seguintes razões:

1. O governo existe para servir aos interesses gerais da sociedade, enquanto que uma empresa comercial serve aos interesses de um indivíduo ou grupo.
2. O governo é, entre todas as estruturas coletivas, a que tem autoridade política suprema.
3. A autoridade do governo está apoiada pelo monopólio da força.
4. A responsabilidade do governo corresponde, em sua exigência, à natureza e dimensão de seu poder.

Conseqüentemente, a comunicação do governo com o povo deve basear-se em normas de equidade e imparcialidade, respeito aos valores fundamentais da cultura, proteção aos interesses gerais da comunidade, e autodisciplina no exercício de seu imenso poder. Não é suficiente a intenção dos líderes políticos. Requer tratamento metódico para que os governantes possam conhecer as atitudes, idéias e convicções dos cidadãos, para que o povo verdadeiramente participe na formulação e realização dos programas coletivos e para que os administradores do governo prestem contas de seu trabalho. O clima de tolerância, liberdade e responsabilidade favorável a este tipo de vitalidade democrática só se alcança com muita dedicação. Estará sempre ameaçado pelos recursos fáceis da demagogia.

Um ângulo importantíssimo das relações externas é o que se refere às conexões com as demais unidades de governo. No que diz respeito ao governo municipal impõe-se atender cuidadosamente a comunicação com os demais municípios e com o governo central. E' notável o desperdício de oportu-

(1) A monografia do Dr. ARTURO MORALES CARRIÓN sobre este tema quanto às relações entre o povo e seu governo municipal.

tunidades resultantes da falta de cooperação neste sentido. Todas as possibilidades de eficiência que assinalamos neste trabalho supõem a colaboração dos governos municipais entre si e as instrumentalidades do governo nacional.

B. Recomendações

1. Todo governo municipal deve ter funcionários encarregados de atender periodicamente a comunicação com o povo e com as demais unidades de governo. Se o grau de complexidade o justifica, devem criar-se repartições de relações públicas com pessoal especializado. Em todo caso, ainda que não existam funcionários ou repartições com esta especialização, estas funções devem ser identificadas e atendidas devidamente.

2. As gestões para atender as relações externas deverão basear-se em princípios de responsabilidade democrática que mantenham os governantes dentro de um marco de equidade e imparcialidade, proteção às liberdades individuais e aos direitos das minorias, e lealdade aos valores fundamentais da cultura.

...

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O IBAM continua desenvolvendo atividades no sentido de fomentar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Um dos aspectos de maior importância, a formação e orientação de pessoal capacitado para a Administração Municipal, vem recebendo por parte do Instituto a maior atenção. Um dos processos de aplicação e resultados mais rápidos é a organização de cursos por correspondência, que também vencerá o problema da extensão do território nacional. A quase totalidade dos problemas municipais são comuns a todos eles. O tratamento das atividades MEIOS como também o das atividades FINS é o mesmo. Os métodos de organização, administração, planejamento, controle, execução, divulgação, são os mesmos. Urge assim que organismos centrais, compostos de técnicos e especialistas, elaborem planos, manuais de trabalho, instruções, cursos, padronização de material e de serviços, e atenda aos Prefeitos, Vereadores, Diretores, Chefes, Funcionários, do interior desse imenso Brasil. O maior problema brasileiro é o do Pessoal — há falta de pessoal especializado e capacitado para os cargos e funções do governo e da empresa privada, e o problema ainda mais se agrava com a concentração do pouco que temos nos grandes centros como Rio e São Paulo.

Sociedade Amigos dos Municípios

SYLVIO CORRÊA DE AVELLAR

A medida que cresce, entre nós, o movimento de recuperação e revitalização dos municípios, começam a surgir, como é natural, novas entidades com o objetivo de manter contacto assíduo com o Governo e a Administração municipal, prestando-lhes informações e ministrando-lhes assistência técnica e administrativa.

Assim é que, ao ensejo do II Congresso Nacional de Municípios, levado a efeito em São Vicente, São Paulo, foi apoiada, por prefeitos, vereadores e estudiosos em geral, a iniciativa de fundação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o qual, de conformidade com os Estatutos da Associação Brasileira de Municípios, é seu órgão executor.

Agora acaba de ser fundada a Sociedade Amigos dos Municípios, como consequência natural da amplitude do movimento municipalista. Essa entidade, presidida por Francisco Burkinski, um dos fundadores da Associação Brasileira de Municípios, é de caráter cooperativo, de âmbito nacional, sem fito de lucro nem fins políticos, objetivando:

- a) fomentar a criação, nos municípios onde ainda não existirem, de Sociedades de Amigos da Cidade, mantendo contacto permanente com as existentes;
- b) ministrar informações de qualquer natureza a todos os profissionais residentes nos municípios;
- c) prestar serviços de assistência, quando solicitados, aos habitantes dos municípios, antes e durante as visitas que os mesmos fizerem ao Distrito Federal;
- d) incentivar o turismo interno no Brasil e manter intercâmbio com as associações de turismo, hotéis e similares;
- e) prestar serviços de ordem administrativa às municipalidades;
- f) possibilitar às pessoas do interior a aquisição de utilidades de qualquer natureza no Distrito Federal e nos grandes centros;
- g) fazer editar um jornal, órgão oficial da Sociedade, destinado a todos os profissionais, classes produtoras e sociedades congêneres existentes nos municípios;
- h) manter estreito contacto com as associações de classe, em suas ramificações pelas cidades do País, com entidades culturais, cooperativas, associações técnicas, esportivas e recreativas, promovendo maior interligação dessas entidades através desta Sociedade, por meio do jornal projetado;

- i) instituir e manter, para prestação de serviços a qualquer interessado residente nos municípios, um Serviço Jurídico;
- j) criar um serviço destinado à organização e direção de empresas privadas, órgãos governamentais, exposições, congressos, bem assim reuniões de consulta, estudo e planejamento;
- k) manter intercâmbio com entidades nacionais e internacionais cujas finalidades se identifiquem com quaisquer das aqui enunciadas;
- l) instituir e manter cursos por correspondência;
- m) elaborar planos diretores e de obras públicas;
- n) promover reuniões de consulta, de estudos, conferências e debates;
- o) representar as entidades públicas ou privadas nos municípios que assim o solicitarem, junto às entidades públicas ou privadas sediadas no Distrito Federal;
- p) promover campanhas de melhoramentos urbanos que sejam consideradas de utilidade para as entidades públicas ou privadas existentes nos municípios;
- q) colaborar com as cooperativas do país no estudo e solução de seus problemas, bem assim propugnar pelos seus direitos e interesses;
- r) organizar e administrar no Distrito Federal, logo que possível, uma Casa dos Municípios, destinada a receber, acolher e hospedar os residentes dos Municípios em suas visitas ao Rio de Janeiro.

No momento a Sociedade Amigos dos Municípios está vivamente empenhada na divulgação, apoio e defesa do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação Município), por considerá-la de singular importância para o desenvolvimento material e cultural da hinterlândia. Esse Plano, elaborado em suas linhas gerais pelo técnico Araújo Cavalcanti, e aprovado no III Congresso Nacional de Municípios, hoje consta como Recomendação Especial na Carta dos Municípios.

Cumprindo uma parte de seu programa de ação para o corrente ano, deliberou a Sociedade Amigos dos Municípios organizar, para realização, em junho ou julho vindouro, o I Congresso dos Municípios Fluminenses, tendo como local Niterói.

...

A EBAP E O SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), com sede no Rio de Janeiro, tem por objetivo formar e aperfeiçoar pessoal para o Serviço Público.

Criada e mantida pela Fundação Getúlio Vargas sob o patrocínio e com a ajuda técnica e financeira das Nações Unidas e do Governo Brasileiro, a Escola funciona em regime de cooperação com a União, Estados, Territórios e Municípios brasileiros.

seu programa de ensino e pesquisa é franqueado aos demais países da América Latina através de um programa de bolsas de estudo.

Fiscalização das Concessões dos Serviços de Energia Elétrica

HERMELINO GATTO

(Técnico de administração municipal do Departamento de Assistência aos Municípios, do E. de Minas Gerais)

A teoria das funções municipais defendida por Benedicto Silva, sob o critério da contiguidade, conclui que o grupamento das atividades dos três níveis de governo — federal, estadual e municipal — deve ser feito, respectivamente, sob três categorias: atividades de importância mediata; atividades de importância próxima; atividades de importância imediata.

Como atividades de importância imediata, indicamos aquelas que se relacionam com a satisfação das necessidades básicas do indivíduo, ou as que constituem os serviços de primeira necessidade, tais como abastecimento alimentar, água, esgoto, transporte coletivo, proteção contra incêndios, saneamento, saúde, força, luz e calor, telefone e outros.

É de todo convincente que os usuários dos serviços públicos de primeira necessidade estejam em posição de solicitar e receber pronta atenção para os seus desejos, queixas e reclamações, de modo que as correções de falhas verificadas sejam feitas com a maior rapidez, porque somente a volta à normalidade restabelece o bem estar do povo — diz ele.

O fornecimento de energia elétrica — de luz, força e calor — é daquelas que se classificam perfeitamente sob esta teoria; entretanto, presentemente, sua concessão e fiscalização se acham centralizadas, em poder da União, sob o pressuposto de que, sendo como é, a energia hidráulica, fonte precípua destinada a atender às necessidades do País, pois não possuímos petróleo nem carvão em volume suficiente, deve assim permanecer.

Em abono dessa conclusão, alegou-se que essa fonte essencial de energia se acha sob o controle de empresas poderosas, constituídas com capitais alienígenas, com capacidade para criarem pirâmides e enfeixarem arrecadações e tentáculos ameaçadores ao próprio Estado; às nossas instituições políticas, como aconteceu nos Estados Unidos da América do Norte, se as concessões ficarem à livre iniciativa dos Municípios, isentas de policiamento do Governo Federal.

Até razões de ordem interessante à defesa nacional têm sido invocadas nesse sentido.

Estes aspectos, entre outros, ditaram aos constituintes desde 1934, a inclusão da norma constante do art. 151, da Constituição Federal, a fim de que a lei disponha sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

A falta dessa lei regulamentadora gerou a convicção de que se acha em pleno vigor o decreto-lei federal n.º 5.764, de 19 de agosto de 1943, daí resultando que todas as concessões e a fiscalização da distribuição e comércio de energia elétrica permanecem aferrolhadas no Departamento Nacional de Produção Mineral, do Ministério da Agricultura.

Há julgados confirmando a constitucionalidade dessa centralização, como por exemplo, a decisão do Tribunal Federal de Recursos no caso do município de Joinville, de Santa Catarina.

Juristas de renome, estudiosos do assunto, já sustentaram, porém, que a lei prevista no art. 151 da Constituição Federal estabelecerá apenas as normas gerais a serem observadas pelas empresas concessionárias dos serviços de utilidade pública federais, estaduais e municipais, inclusive quanto ao modo como será feita a fiscalização e a revisão de tarifas dos serviços explorados por concessão, prevendo essa, todavia, que não lhe confere autodeterminação de avocar à União o privilégio das concessões e da fiscalização, pois aos Municípios, por outra norma, é assegurada autonomia especialmente para organizar os serviços locais.

Nem o art. 153, da Constituição Federal contém esse privilégio, pois, na verdade, a norma nele exarada se restringe às concessões para o aproveitamento das quedas d'água, ou das fontes de energia elétrica.

Dai, a conclusão aprovada no II Congresso Nacional de Municípios que recomenda a revogação do decreto-lei federal n.º 5.764, de 19 de agosto de 1943.

Devemos lembrar, nesta oportunidade, que em 1948 já foi apresentado à Câmara dos Deputados o projeto n.º 1.158, de autoria do deputado Pedroso Júnior, com esse objetivo, projeto esse arquivado, porém, em face de parecer da Comissão de Justiça, sob duas conclusões: a primeira, declarando que os contratos para os serviços municipais de fornecimento de energia elétrica são da competência do Município e, a segunda, de que esses contratos deverão obedecer ao que for traçado pela lei federal. E mais, que então já se achavam revogadas todas as leis anteriores que tiravam ao Município essa competência e, notadamente, o decreto-lei aludido, de n.º 5.764.

A despeito disso, ele aí está, até hoje, comandando a centralização.

Não nos parece, portanto, que o remédio se encontre na revogação sugerida na conclusão aprovada no II Congresso.

A fiscalização efetiva das empresas concessionárias, sob todos os aspectos, não é exercida, por isso que sobre os ombros do órgão federal sediado na Capital Federal, permanece esse encargo impossível de ser cumprido, mesmo superficialmente em face das nossas condições peculiares de país territorialmente vasto, com dificuldade de comunicações e variedade de regiões econômicas; longe das necessidades mais triviais da comuna, da conduta dos concessionários em face das mínimas exigências do serviço e do cumprimento das cláusulas contratuais.

Obtidas as concessões, as empresas existentes nas regiões mais longínquas do País cumprem-nas *ad libitum*, porque lá não chega nem pode chegar aquele órgão da administração federal, ou lá não pode permanecer, quando chega, para atender às queixas que a administração municipal e os consumidores têm diuturnamente a fazer contra os abusos dos concessionários, queixas que afinal

ficam por fazer, de vez que ninguém irá dirigir-se ao órgão da Capital Federal para solicitar providências quanto a toda uma infinidade de pequenos serviços negados, ou mal realizados, infrações nas tarifas e outras faltas e deficiências.

A administração municipal, que representa os interesses dos munícipes, que sente as necessidades coletivas e avalia as deficiências dos serviços, está posta à margem daquela fonte precípua ao progresso da comuna e ao bem estar de seus habitantes. E, mesmo na ocasião em que se elaboram os contratos de concessão, quando é ouvida, isso o é *pró forma*, pois suas ressalvas são olvidadas.

Impõe-se a necessidade premente da regulamentação das concessões dos serviços de utilidade pública.

Há um sistema preconizado por Bilac Pinto que se nos afigura o mais aconselhável, em face da experiência americana.

A norma constitucional se refere a serviços públicos, enquanto que nós nos referimos a serviços de utilidade pública. E' que, evidentemente, o legislador teve o intuito de abrangê-los, salvo conclusão unitária de conceituação. Achamos de bom alvitre apontarmos este aspecto, pois, segundo Odilon de Andrade, os serviços públicos são os que o Estado *impõe* e o cidadão *sofre*, enquanto os de utilidade pública são os que o Estado *oferece* e o cidadão deles se utiliza, *se quiser*. Aqueles visam a utilidade *social* e estes a utilidade *individual*; naqueles a obrigação é legal e o indivíduo é objeto passivo; nestes, a obrigação é contratual e o indivíduo é sujeito ativo; os serviços públicos não têm caráter econômico e não podem ser concedidos, supondo-se o monopólio; os serviços de utilidade pública têm caráter econômico e sua exploração pode ser concedida, necessitando declarar-se o monopólio; para atender aqueles há os impostos; estes são remunerados pelas taxas; na execução dos serviços públicos o agente exerce uma competência — é o funcionário público; na execução dos serviços de utilidade pública, o agente executa um trabalho — é o empregado público. E assim por diante, com exceções que seria fastidioso comentar. Apenas queremos frisar esta conceituação para justificar a diferença que usamos, frente à expressão "serviços públicos" da norma constitucional.

A regulamentação efetiva e imediata das concessões dos serviços de utilidade pública é, portanto, uma das reivindicações mais importantes que devem ser levantadas pelos municípios, de modo que as concessões e a fiscalização, especialmente quanto à distribuição e comércio de energia elétrica, sejam outorgadas pelos órgãos federais, estaduais, seccionais ou municipais próprios.

E enquanto isso não se verificar, é de necessidade que nova lei temporária dê aos municípios atribuições para fiscalizar a execução dos contratos existentes a fim de se descentralizar em parte, pelo menos, a competência que se encontra algemada nos órgãos federais.

CONCLUSÕES

I

Regulamentação efetiva do artigo 151, da Constituição Federal, dentro de curto prazo, sem prejuízo dos interesses e da autonomia municipais.

II

Enquanto não fôr regulamentado o art. 151, da Constituição Federal, a lei dará às administrações municipais, no que fôr possível, concomitantemente com os órgãos próprios da União, competência para fiscalizar as obrigações contratuais relativas às instalações, conservação e execução dos serviços de energia elétrica, cabendo-lhe quota pela execução dessa atribuição.

III.

A lei disporá que a administração municipal será obrigatoriamente ouvida, ao serem minutados os contratos de concessão, ou renovação, para distribuição e comércio de energia elétrica no respectivo município, cabendo-lhe o direito de recorrer da decisão que desprezar quaisquer das ressalvas por ela oferecidas.

Nota — o recente III Congresso Nacional de Municípios, realizado em São Lourenço, acolheu esta tese e aprovou conclusão determinando o encaminhamento, ao Congresso Nacional, do seguinte projeto de lei oferecido pelo autor:

PROJETO DE LEI N.º

Dá atribuição às administrações municipais para fiscalizarem as concessões para distribuição e comércio da energia elétrica e contém outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Enquanto não fôr regulamentado o art. 151, da Constituição, a fiscalização das obrigações adiante especificadas que constarem dos contratos de concessão para distribuição e comércio de energia elétrica, a que se refere o decreto-lei n.º 5.764, de 19 de agosto de 1943, passa a ser exercida concomitantemente pela União e pela administração dos municípios interessados.

Art. 2.º A fiscalização a que se refere o art. 1.º abrange, apenas, as obrigações relativas à manutenção em perfeito estado das instalações gerais do serviço, à observância de todas as exigências técnicas constantes dos regulamentos em vigor, à construção e manutenção das instalações necessárias para observações limimétricas e medições de descargas nos cursos d'água utilizados, à ampliação das instalações nas condições determinadas em contrato, ao fornecimento contínuo dentro dos limites de variações de tensão fixados em regulamento ou instruções, às interrupções não permanentes do fornecimento e à observância das tarifas estipuladas, inclusive das taxas de serviços prestados.

Parágrafo único. A fiscalização mencionada neste artigo fica restrita à verificação e autuação, segundo as instruções que forem expedidas, cabendo ao órgão competente da União o julgamento e a aplicação da respectiva penalidade, com os recursos previstos em regulamento.

Art. 3.º Em todas as concessões a serem feitas para distribuição e comércio de energia elétrica, a administração municipal será previamente ouvida, sendo-lhe facultado recorrer à autoridade superior, dentro de 90 dias da data da publicação do respectivo termo, no caso de não haver sido considerada qualquer das emendas por ela feitas na respectiva minuta.

Art. 4.º A limitação estabelecida no art. 2.º não exclui a representação sobre inobservância de quaisquer das cláusulas contratuais.

Art. 5.º A administração municipal perceberá, pela incumbência que lhe é atribuída nesta lei, a quota que fôr fixada em regulamento.

Art. 6.º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar a presente lei.

Art. 7.º Revogadas as disposições em contrário, entrará esta lei em vigor na data de sua publicação.

Assistência Técnica

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

O autor do presente artigo, técnico especializado em assuntos sociais, foi encarregado pela Repartição Internacional do Trabalho (BIT), em 1954 e 1955, da missão de assistência técnica dentro do "programa ampliado de assistência" à Birmânia.

Foi de acôrdo com as suas sugestões, formuladas no Relatório do BIT (ILO/TAP/B/R.7, de 1954) que aquele país adotou, em fins de 1954, a primeira lei de Previdência Social, cuja implementação o Sr. Fischlowitz está, no momento, organizando em Rangum.

I

O principal fator responsável pela atual grave crise internacional é a distribuição acentuadamente desajustada entre várias regiões do globo dos recursos de capital e técnica que muito contrasta com a repartição entre as mesmas da população mundial.

Evidentemente, tais contrastes entre as partes econômicamente sub-desenvolvidas e evoluídas do mundo não constituem uma novidade, tendo acompanhado tôdas as etapas anteriores de evolução da humanidade.

No entanto, as distâncias entre os países "ricos" e "pobres", ao invés de diminuir com o correr do tempo, aumentaram nas últimas décadas cada vez mais, o que fica evidenciado de modo flagrante por dados comparativos a respeito das suas respectivas rendas nacionais *per capita*.

O desenvolvimento angustioso nesse sentido que tem que ser considerado, em última análise, como principal causa do ciclo ininterrupto de guerras e revoluções, iniciado há 41 anos, resulta, sem dúvida, das enormes conquistas tecnológicas, levadas a efeito nesse período que, todavia, apenas incrementaram o poderio econômico de alguns países, constituindo seu patrimônio exclusivo e monopolístico, sem beneficiar em escala desejável o progresso econômico das partes restantes da humanidade.

Os países abastados tornam-se cada vez mais abastados. (*) E os países de economia insuficientemente expandida, sobretudo da América Latina, mas

(*) Assim, p. ex., os Estados Unidos com sua população que perfaz apenas 5% da população do mundo, participa em 30% na produção total, em 50% na fabricação dos produtos manufaturados, tendo acumulado, ademais, uma parte preponderante do capital disponível.

também da Ásia e, até, África, progridem também, porém num ritmo relativamente lento e numa proporção insatisfatória. Isto faz com que aumente ainda muito mais o hiato entre a posição preponderante na economia mundial da América do Norte e da Europa ocidental e o lugar precário que cabe aos demais Continentes e Regiões.

Evidentemente, tal evolução encerra riscos gravíssimos também para os países plenamente industrializados e com ampla valorização de seus recursos naturais, de vez que afeta consideravelmente o comércio internacional, sem cujo fomento pode ficar paralizada a exportação de seus produtos para as áreas menos adiantadas de economia primária e rural.

Ao mesmo tempo, acusa-se visível aumento as prestações dos países economicamente atrasados que reclamam com insistência a sua maior participação na divisão das riquezas acumuladas e a elevação, imediata e considerável, dos níveis marginais e sub-marginais de existência de sua população.

A liquidação dos últimos vestígios de colonialismo, forma particularmente odiosa do predomínio dos *Beati Possidentes* sobre os continentes extra-europeus, processa-se em ritmo acelerado.

A última guerra mundial e a nova configuração do panorama de pós-guerra, com a divisão do mundo em dois blocos antagônicos, criaram condições propícias para o êxito das reivindicações emancipadoras dos povos menos evoluídos.

O que se verifica, em essência, é uma revolução social deslocada para a ampla arena mundial. Os "países-proletários" revoltam-se contra os "países-burgueses" e tal movimento revolucionário internacional relega a um lugar secundário os tradicionais conflitos entre o capital e o trabalho dentro do âmbito nacional. As guerras assumem cada vez mais, caráter de revoluções sociais internacionais.

O sentimento de responsabilidade da coletividade organizada das nações, não lhe permite manter atitudes de passivismo em relação a esse conjunto alarmante de problemas. Não pode ficar indiferente às aspirações e reivindicações dos países sub-desenvolvidos em busca de sua total emancipação econômica e social e plena integração no ciclo de civilização adiantada.

II

As tentativas no sentido de suprimir ou, pelo menos, amenizar consideravelmente os atuais tremendos contrastes entre os países que nos meados do século XX alcançaram graus acentuadamente diferentes de progresso econômico e social, constitui o maior desafio não somente aos países virtualmente capazes de contribuir para a solução desse problema, como também aos organismos de cooperação internacional.

Em tese, as possibilidades de atuação que se lhes oferecem a tal propósito, podem ser reduzidas a duas grandes técnicas de ação, seja nacional, seja bilateral, seja internacional: 1) Programas de maior fomento de investimentos de capital público e privado nas áreas economicamente menos evoluídas mediante deslocamento planejado dos excedentes de capital dos países "saturados em capital" para a sua aplicação na economia dos países sub-capitalizados e 2) Programas no sentido de se colocar à disposição dos países que

carecem de recursos de técnica no sentido mais amplo dessa palavra, meios necessários para preencher tais lacunas que dificultam o seu progresso geral.

Evidentemente, existe uma interdependência íntima entre ambos esses programas. Às vezes não adianta muito reforçar meramente o "know-how" dos países que não dispõem de conhecimentos técnicos suficientes, sem simultaneamente habilitá-los, mediante importação de capital, a levar a cabo realizações industriais, agrícolas ou outras, baseadas no aproveitamento daqueles novos recursos técnicos.

Diga-se, de passagem, que a falta de entrosamento entre esses programas constitui, na realidade, o verdadeiro calcanhar de Aquiles da assistência técnica internacional. Acontece com frequência que, mesmo as melhores e mais acertadas recomendações, apresentadas aos Governos dos países beneficiados pelos órgãos encarregados do programa assistencial, ficam, por assim dizer, suspensas no ar, sem qualquer possibilidade de implementação prática, se não vêm sendo acompanhadas por recursos de assistência financeira. Isto cria, até naqueles países, sentimento compreensível de frustração, de descontentamento.

Não pretendemos examinar aqui pormenorizadamente, os rumos atuais da política internacional de investimentos e de seu balanço no mundo de 1955.

Justificam-se plenamente as restrições levantadas muitas vezes contra as realizações levadas a efeito no período de após-guerra no que diz respeito ao vulto e à orientação do movimento internacional de capitais. No entanto, tudo nos leva a crer que estamos às vésperas de uma revisão da organização institucional de crédito internacional que, no momento, cabe, em primeiro lugar, ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento ("Banco Mundial"), subsidiariamente ao Fundo Monetário Internacional, e, relativamente, às atividades congêneres nacionais da maior potência econômica dos Estados Unidos, ao Banco de Exportação e Importação.

Dentro em breve, esse mecanismo será reforçado pela constituição da Corporação Financeira Internacional, entidade que será filiada ao B.I.R.D. Parece provável que o volume dos investimentos públicos e privados, aproveitáveis pelos países cujo desenvolvimento depende da maior importação de capital, aumentará consideravelmente em futuro próximo. Seria ainda prematuro, antecipar o resultado final da iniciativa no sentido da constituição de um sistema bancário inter-americano, preconizado pela Reunião dos Ministros da Fazenda e Economia dos Estados da América, realizada em Petrópolis, em novembro-dezembro de 1954. Dificilmente poder-se-ia tampouco apreciar as perspectivas que oferece o maior fomento dos investimentos privados nas áreas sub-desenvolvidas a que se atribui importância toda particular nos meios governamentais estadunidenses.

Seja como for, opera-se, no momento, em Washington, uma revisão aprofundada dos programas de assistência financeira, americana e internacional, que parece abrir perspectivas mais propícias para a maior contribuição nesse sentido das organizações de crédito, o que, indiretamente, poderá criar condições mais lisonjeiras para o sucesso da sua parte co-lateral e complementar: da assistência técnica.

III

O que visa o programa de assistência técnica internacional é tornar acessíveis para regiões sub-desenvolvidas, conhecimentos científicos, capacidades tecnológicas e experiências administrativas e executivas, mediante compromissos assumidos voluntariamente por países que se propõem a prestar auxílio mútuo através do mecanismo das organizações de cooperação internacional.

A mobilização dos recursos, pessoais e materiais, dos países mais adiantados em benefícios do progresso econômico e bem-estar social dos países menos favorecidos baseia-se em vários precedentes históricos, uma vez que, na realidade, tal assistência tem sido prestada por uns a outros países desde os tempos mais remotos.

Eis, porém, o que constitui inovação revolucionária:

- 1.º) a generalização dos programas assistenciais;
- 2.º) o caráter permanente, sistemático, tecnicamente aperfeiçoado e devidamente planejado das respectivas atividades, sem empirismo próprio da fase anterior;
- 3.º) os fundamentos jurídicos-internacionais do programa que assenta sobre compromissos específicos administrativos e financeiros, firmados por mais de 50 países e
- 4.º) a administração do programa pela Organização das Nações Unidas e outras entidades especializadas, filiadas à mesma, com funções distribuídas naquele setor a determinados órgãos constituídos *ad hoc*.

O programa de assistência técnica pública, coletiva e institucional da ONU resulta implicitamente da própria constituição daquele organismo internacional cujo Art. 55 dispõe:

"Com o fim de criar as condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos,

as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso, desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais e econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional, e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião."

Até 1950 várias organizações internacionais vinham prestando assistência a países sub-desenvolvidos com seus próprios recursos orçamentários e dentro de orientação autônoma.

Ora, sem prejuízo de tal operação de tais atividades, que vários organismos internacionais continuam desenvolvendo em escala maior ou menor, foi criado em 1950 o chamado programa de assistência técnica ampliada, ba-

seado em contribuições especiais dos países-membros, cuja receita vem sendo redistribuída entre todas as entidades interessadas e cujos serviços assistenciais obedecerão doravante às diretrizes uniformes, emanadas dos órgãos centrais, no propósito de garantir a coordenação de todos os programas de assistência internacional.

As agências especializadas que participam do novo programa de assistência técnica são as seguintes:

- 1.^a) Organização Internacional do Trabalho (ILO),
- 2.^a) Organização de Alimentação e Agricultura (FAO),
- 3.^a) Organização de Educação, Ciência e Cultura das Nações Unidas (UNESCO),
- 4.^a) Organização de Aviação Civil Internacional (ICAO),
- 5.^a) Organização Mundial de Saúde (WHO), e
- 6.^a) Organização Meteorológica Mundial (OMM).

O setor assistencial, reservado a cada uma dessas entidades, resulta de suas atribuições e responsabilidades específicas. A ONU propriamente dita (UN) cabem as atividades assistenciais não pertencentes à alçada dos seis organismos acima referidos; na prática: administração de serviço social, construção de habitações, fomento da organização de comunidades, determinados aspectos do desenvolvimento industrial, a mineração, a força motriz e o transporte terrestre e sobre a água.

Vigora desde os princípios, sem maiores alterações percentuais, o sistema de cotas que rege a distribuição dos recursos entre as organizações participantes:

- 1.^a) UN-22.2 %
- 2.^a) ILO-10.65 %
- 3.^a) FAO-28 %
- 4.^a) UNESCO-13.55 %
- 5.^a) WHO-21.2 %
- 6.^a) ICO-4.4 %

O balanço serve para a constituição de fundos de reserva e para despesas imprevistas. As verbas da Organização Meteorológica Mundial e da União Internacional de Telecomunicação estão incluídas na cota da ONU.

Salta aos olhos à primeira vista o caráter rígido, casual e arbitrário daquele sistema de distribuição das disponibilidades, destinadas ao financiamento do programa de assistência técnica. Na sua determinação não se leva em consideração nem a contribuição em potencial dos respectivos campos de atividades para o real progresso econômico dos países sub-desenvolvidos, nem — o que importa muito mais! — a verdadeira eficiência da ação nesse setor das várias organizações participantes. Com efeito, o modo por que elas contribuem para a consecução dos objetivos do programa, varia consideravelmente de uma para outra.

Com todas as ressalvas a propósito do valor subjetivo dessas minhas impressões, não posso deixar de salientar que, a meu ver, o maior rendimento demonstra em suas realizações a WHO, seguida de perto pela FAO, enquanto

que os maiores defeitos acusa por enquanto a UNESCO; a posição da ILO fica no meio, equidistante de ambos esses extremos.

Os recursos financeiros postos à disposição do programa, não atingem vulto compatível com as necessidades mínimas assistenciais dos países beneficiados; o seu total não acusa, com o tempo, o aumento que seria de desejar. Nos primeiros 18 meses de operação (1 de julho de 1950-31 de dezembro de 1951) — 18,8 milhões de dólares; em 1952 — 18,8 milhões; em 1953 — 22,4 milhões; importância prevista para 1954, aproximadamente, 24 milhões.

Acresce que a parte preponderante das contribuições nacionais, vem sendo prestada em moedas locais, em grande parte-inconvertíveis. Vários países acordaram em contribuir para o programa apenas em serviços e material.

O que se nos depara ao observarmos o campo de operação da assistência técnica é a inexistência de um organismo especializado, dedicado ao fomento das atividades assistenciais no setor econômico e financeiro, merecedor sem dúvida alguma de tratamento preferencial.

As diretrizes gerais do programa foram consubstanciadas na Resolução 222 A (IX) do Conselho Econômico e Social da ONU, emendada pela Resolução 433 A (XIV).

Convém reproduzir a seguir os princípios básicos formulados pelo ECOSOC:

“(1) ... o objetivo principal é ajudar os países sub-desenvolvidos a reforçarem as respectivas economias, mediante desenvolvimento de indústrias e da agricultura, de modo a promover a sua independência econômica e política, de acordo com o espírito da Carta da ONU, e garantir a consecução de altos níveis de bem estar econômico e social para toda sua população;

(2) a assistência técnica para o desenvolvimento econômico dos países sub-desenvolvidos deve ser prestada pelas organizações participantes, somente de acordo com os respectivos governos, e na base das solicitações recebidas dos mesmos.

O gênero de serviços que deverão ser prestados a cada país deve ser determinado pelo respectivo governo.

Os países que solicitam assistência devem antecipadamente executar tantos trabalhos quanto possível para definir a natureza e a amplitude do problema em foco;

A assistência técnica prestada

(a) não deve constituir o meio de interferência estrangeira econômica e política em assuntos internos do respectivo país nem ser acompanhada por quaisquer considerações de natureza política;

(b) deve ser fornecida a governos ou através dos governos;

(c) deve se destinar a satisfazer as necessidades do país beneficiado; e

(d) deve ser prestada, dentro do possível, sob a forma requerida pelo país em questão.

(3) Devem ser evitadas quaisquer discriminações resultantes da estrutura política do país que solicita assistência ou da raça ou religião da população."

Assim, fica excluída qualquer imposição de idéias ou correntes opostas à "filosofia" de vida dos países beneficiados que têm plena liberdade de escolher, aceitar, rejeitar ou modificar a forma ou a natureza da assistência, escolhendo as modalidades que mais convenham aos seus próprios interesses e às suas aspirações de autonomia.

Ao que se sabe, não existem, na prática, casos de violação daqueles princípios de respeito à plena soberania dos países assistidos. Entretanto, não é possível deixar de tornar bem patentes as praxes atuais em relação à seleção dos setores assistenciais, e de formas de sua prestação que despertam dúvidas bem justificadas. Propomo-nos submetê-las a uma exposição mais detalhada na parte seguinte do presente trabalho.

A coordenação e fiscalização geral, administrativa e financeira, dos programas de assistência técnica não teriam sido possíveis sem a constituição de órgãos especializados, encarregados daquelas relevantes tarefas. O mecanismo administrativo da assistência "ampliada" está integrado:

1.º) pela Junta de Assistência Técnica (Technical Assistance Board -- TAB);

2.º) pelo Comitê de Assistência Técnica do Conselho Econômico e Social da ONU (Technical Assistance Committee -- TAC).

Sem abordar o exame, em maiores detalhes, das atribuições daqueles órgãos e de suas relações com os órgãos dirigentes da ONU (Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social, Conferência de Assistência Técnica), basta sinalar que o primeiro (TAB), integrado pelo representante do Secretário Geral da ONU e pelos diretores das organizações especializadas, tem por objetivo coordenar as diversas fases da execução do programa e prestar informações ao TAC, sendo que a este último órgão, composto dos 18 membros do ECOSOC, cabe examinar os programas anuais, apresentados pela Junta, e apresentar recomendações, nessa matéria, ao Conselho Econômico e Social, procurando realizar a melhor coordenação possível de vários setores assistenciais.

Várias e cada vez mais extensas responsabilidades são outorgadas aos Representantes residentes da TAB, para a execução dos programas no plano regional, os quais se estabeleceram nas capitais dos principais países beneficiados.

Tal descentralização, agravada ainda pela crescente regionalização das organizações especializadas, parece deslocar com razão o ponto de gravidade do programa assistencial do centro para a periferia, garantindo a maior aproximação da sua execução às áreas contempladas. Entretanto, na realidade, como vamos demonstrá-lo abaixo, essa nova orientação não logrou por enquanto os resultados colimados.

Quais são as principais e mais comuns modalidades de assistência técnica?

Podemos discriminá-las, nos seguintes subgrupos principais:

1.º) Missões Técnicas,

- 2.º) Formação técnica internacional,
- 3.º) Convênios internacionais, seminários, comissões de estudo e grupos de debate,
- 4.º) Pesquisas e informações e
- 5.º) Material e aparelhamento.

O lugar mais importante cabe, de certo às missões técnicas que, constituídas na base de projetos específicos ("Project-Approach") e compostas de grupos de especialistas, procuram contribuir para a solução dos problemas que lhes vêm sendo afetos (regulamentação normativa, orientação, instrução, planejamento etc). Os "peritos" — membros das missões técnicas — desempenham papel particularmente vital na operação do programa. E' da sua seleção criteriosa, de suas qualidades técnicas, profissionais, psicológicas e morais, assim como de seu preparo para as respectivas incumbências que depende, em grande parte, o sucesso da assistência técnica. Infelizmente, por várias razões a que vamos aludir a seguir, o balanço geral das missões nem sempre corresponde plenamente às expectativas; várias missões não levam a quaisquer resultados positivos e os seus relatórios, engavetados nos escritórios dos serviços governamentais dos países beneficiados pela assistência técnica, não exerceram influência notável sobre o progresso das áreas sub-desenvolvidas.

Em confronto com as missões, ainda demonstraram menor êxito, as atividades desempenhadas no que diz respeito à formação técnica. Em alguns casos as bolsas de estudo concedidas a "fellows" de origem dos países beneficiados prestaram certos serviços práticos, proporcionando às pessoas contempladas maior cabedal técnico no seu respectivo setor de atividades. Entretanto, tais casos são relativamente raros. Com freqüência os conhecimentos adquiridos no estágio no estrangeiro vêm sendo desperdiçados, sem qualquer aproveitamento real, e criando apenas o sentimento de malestar e frustração que resulta da comparação das condições muito mais lisonjeiras que tiveram ensejo de observar nos países de mais elevados padrões de vida com as condições menos favoráveis dos respectivos países. Por outro lado, convém assinalar realizações interessantes em alguns setores de aprendizado prático (p.ex. dentro do âmbito de atividades da ILO, no que diz respeito ao ensino profissional do operariado latino-americano, promovido por ativa participação do SENAI) e no intercâmbio de técnicos em pesquisas.

E' preciso evitar generalizações precipitadas quanto à apreciação do valor das atividades compreendidas no capítulo "convênios internacionais, seminários etc". Reuniões convocadas para se proceder à troca de informações sobre determinados problemas, se bem preparadas e orientadas de modo inteligente, podem surtir alguns efeitos positivos. Entretanto, de um modo geral, a experiência não é de molde a comprovar o acerto dessa técnica, dada a sua contribuição limitada, indireta e remota para a solução prática dos problemas examinados.

Quanto a informações e pesquisas, dificilmente poder-se-ia negar a relevância dos serviços prestados p. ex. pela WHO no que diz respeito à coleta de dados sobre epidemias, pela FAO em relação ao estudo de tais questões como irrigação, aperfeiçoamento de culturas, erosão, ou pela ILO no setor de aperfeiçoamento da administração da Previdência Social.

A contribuição do programa em material e equipamento não alcançou proporção muito elevada. Trata-se, via de regra, apenas da complementação do trabalho de várias missões mediante fornecimento do aparelhamento necessário para a sua operação ou para a primeira fase de implementação das realizações nacionais que resultam das recomendações internacionais.

IV

Eis alguns dados capazes de ilustrar a amplitude do programa assistencial em 1953.

O número dos países beneficiados elevou-se naquele ano a 86 (em 1952-97), sendo que foram contemplados com missões técnicas 65 países (em 1952-62) e com bolsas 82 países (em 1952-92).

As despesas com os principais setores de atividades assistenciais discriminavam-se, em 1953, do seguinte modo:

- 1.º Missões — 76 % do total
- 2.º Bolsas — 14 % do total e
- 3.º Equipamento — 10 % do total.

Alguns exemplos manifestam a variedade de setores nos quais os países sub-desenvolvidos foram beneficiados pelo programa de assistência ampliada:

Entre os projetos levados a efeito no exercício em apêço destacam-se os relacionados com as condições habitacionais na Ásia, produtividade no Israel, irrigação no Paquistão, produção de couros na Líbia, luta contra as doenças venéreas na Birmânia, instalação da rede telegráfica no Jordão, aviação civil na Etiópia, e assim por diante.

V

A posição que cabe à ONU e às organizações internacionais especializadas da mesma não seria ainda suficiente definida se não fôsse destacado que, paralela e simultaneamente, atuam no mesmo setor:

1.º várias outras organizações de caráter regional ("Plano Colombo" na parte sul-oriental da Ásia, assistência ao Oriente Próximo, programa assistencial da Organização dos Estados da América, baseado na resolução aprovada em abril de 1950), assim como

2.º realizações nacionais, promovidas por vários governos (o maior programa dessa natureza: o dos Estados Unidos, iniciado, há seis anos, em 20 de janeiro de 1949, pelo famoso Ponto IV de Truman, e desenvolvido a seguir numa escala impressionante, além de uma série de programas análogos de amplitude e envergadura maior ou menor, organizados pelos Governos da Inglaterra, França, Noruega, URSS etc).

Nunca foi ainda feita uma tentativa no sentido de procurar formas, mesmo elementares, de sua coordenação com o programa internacional, o que, aliás, encontraria dificuldades compreensíveis de natureza administrativa e política.

E' de se indagar se, para a consecução dos grandes objetivos econômico-sociais do programa de assistência técnica nos países menos desenvolvidos, pode bastar a assistência prestada única e exclusivamente por entidades públicas.

Como é notório, elas não possuem a não ser numa proporção limitada os recursos resultantes do desenvolvimento da técnica moderna industrial e agrícola, p. ex., no que diz respeito à química, física, fontes de energia etc.

O "know-how" altamente especializado nesses e ainda vários outros setores constitui propriedade de empresas privadas, via de regra, dispostas a proporcionar o seu aproveitamento pelos empreendimentos estrangeiros e, de modo particular, os situados em zonas sub-desenvolvidas tão somente por meio da "licença-agreements", em base de remuneração paga pelos mesmos.

No sistema de livre empreendimento não existem meios de coerção que possam ser usados para obrigar as companhias particulares a assumirem atitudes de maior liberalismo e generosidade quanto à utilização de seus recursos tecnológicos para beneficiarem em maior escala a economia privada dos países menos evoluídos.

Entretanto, se se atribui importância cada vez maior à criação das condições propícias ao maior fomento da exportação para aqueles países do capital de proveniência dos países mais adiantados e industrializados, não parece fora de propósito examinar, sob que forma e até que ponto se poderia promover simultaneamente maior intercâmbio no mesmo sentido das técnicas cuja disponibilidade poderia habilitar a economia dos países pobres e atrasados a apressar os processos de seu desenvolvimento econômico.

VI

Não parece prematuro determinar os principais defeitos, estruturais e funcionais, do programa de assistência técnica internacional, evidenciados nos primeiros cinco anos de sua operação, e indicar os meios capazes de garantir-lhe maior rendimento qualitativo.

I. O que falta, em primeiro lugar, a esse grandioso e promissor programa é o planejamento a longo prazo.

Para promovê-lo, torna-se necessário basear as suas realizações no exame antecipado: aprofundado, científico, bem documentado, do panorama geral de todos os países beneficiados.

Sem tais estudos prévios, raramente levados a efeito, não é possível estabelecer as prioridades, a serem observadas no cumprimento do programa assistencial.

II. A atual técnica de operação descansa sobre "projetos" isolados que visam, tal ou qual setor considerado, com ou sem razão, como merecedor da intervenção assistencial, sem qualquer visão do conjunto e sem exame das repercussões da execução do respectivo projeto sobre todos os demais setores da vida nacional.

E' necessário uma integração orgânica de tais projetos.

III. E' preciso evitar uma dispersão excessiva dos setores contemplados, com a concentração das atividades assistenciais em alguns campos-chave, dada a sua importância objetiva como base natural do progresso sócio-econômico.

IV. A seleção dos projetos é, na maioria de casos, casual e fortuita, sem obedecer a quaisquer critérios objetivos.

Ela resulta da iniciativa dos órgãos internacionais distribuidores da assistência técnica e das preferências manifestadas pelos governos dos países interessados.

Ora, na prática, as organizações internacionais procuram, várias vezes, "vender" aos países a serem beneficiados os serviços que estão capacitados a lhes prestar — nem sempre com devida apreciação da sua real contribuição para o desenvolvimento desses países. Não faltam, nessas condições, projetos irreais, prematuros, utópicos e ambiciosos demais que não correspondem rigorosamente às verdadeiras necessidades dos países assistidos.

Por outro lado, nem sempre os países interessados — sobretudo vários países da Ásia e África que só recentemente conquistaram a sua independência e cuja administração não atingiu ainda padrões desejáveis de eficiência — têm recursos suficientes para apreciar, com experiência, amplas visões e sentido pragmático necessário para tal efeito, o gênero de assistência de que necessitam para promover o seu progresso econômico e social.

Acontece às vezes que os respectivos governos dão preferência a tais ou quais projetos em função de suas conveniências, de ambições políticas de ministros, interessados em dar apoio a projetos capazes de lhes garantir maior prestígio no cenário nacional, sem inspirarem as suas decisões a tal propósito em considerações objetivas, conforme ao alto interesse nacional.

V. E', portanto, mister procurar novas e mais aperfeiçoadas formas e modalidades de definição dos programas assistenciais em base numa colaboração mais estreita e íntima entre ambas as partes: as organizações assistenciais e os governos assistidos.

O que se torna desejável é:

1) por um lado, a criação, não só na organização atual da TAB mas também nos estados maiores de cada uma das organizações co-participantes do programa, de órgãos altamente especializados, para serem encarregados da orientação da assistência técnica;

2) por outro lado, a constituição, em todos os países interessados no aproveitamento da assistência técnica, de entidades centrais às quais competiria o levantamento das necessidades assistenciais dos respectivos países, a determinação das prioridades na concessão dos serviços dessa natureza, o estabelecimento dos programas a curto e longo prazo, a superintendência da sua execução e a solução de todos os demais aspectos pessoais, técnicos e outros, que digam respeito a esses programas.

Poderia ser aproveitada para tal efeito, de modo sumamente interessante, a solução consagrada no Brasil pelos Decretos n.º 28.799, de 27 de outubro de 1950, e n.º 34.763, de 9 de dezembro de 1953 que, respectivamente, criaram a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) e aprovaram o seu Regulamento. A generalização da solução brasileira muitas vantagens poderia proporcionar sob o ponto de vista da cooperação mais sistemática e harmoniosa entre a ONU e os governos interessados.

VI. E' preciso evitar não somente a "sub-assistência", isto é, a falta de assistência suficiente em termos qualitativos e quantitativos, da mesma forma que "super-assistência": serviços excessivos prestados a alguns países sem necessidade absoluta e que podem produzir efeitos nocivos, afetando o

sentimento de responsabilidade dos respectivos governos e desmoralizando a sua administração pública.

VII. Na execução dos programas de assistência técnica, nota-se, na prática, a inexistência de discriminação criteriosa, exata e minuciosa entre os campos de atividades distribuídos a todas as sete organizações.

A despeito das funções coordenadoras entregues a TAB e a TAC, não existe, na realidade, o entrosamento necessário entre programas cuja implementação cabe à organização geral e às organizações especializadas. Existem casos flagrantes de descoordenação total de operação de tais programas, de duplicações e paralelismo contraproducentes e, até, de recomendações opostas apresentadas por missões enviadas ao mesmo país por vários organismos em assuntos afins e correlatos.

Sem coordenação competente e minuciosa dos programas em todas as suas fases desde o planejamento inicial até a implementação nacional das recomendações internacionais não será possível garantir o pleno sucesso das atividades de assistência técnica internacional.

VIII. A descentralização da operação desse programa apresenta vantagens incontestáveis. Tais providências não podem, todavia, surtir seus efeitos se os órgãos regionais não estão dotados de recursos pessoais e técnicos, assim como administrativos e materiais suficientes para o desempenho de suas funções de grande responsabilidade. Tal não é, porém, infelizmente, o caso no que diz respeito aos órgãos regionais das principais organizações especializadas. Nessas condições, tais órgãos servem apenas como meros intermediários entre as operações locais e os órgãos centrais; assim a multiplicidade dos órgãos criados afeta em grande escala a própria ação de cada um deles.

IX. As mesmas observações críticas aplicam-se *mutatis mutandis* às funções distribuídas aos Representantes Residentes da TAB. Cabem-lhes tarefas de suma importância cuja execução satisfatória requer não somente elevadas qualidades de inteligência, tato e conhecimentos profundos das condições e necessidades dos países em que trabalham, como também o equipamento e aparelhamento, pessoal e material, sem que dificilmente podem fazer face às suas difíceis e complexas tarefas. Ora, em vários casos, mesmo independentemente da questão delicada relativa à seleção dos titulares daqueles cargos, nota-se o sub-equipamento lamentável de seus escritórios, com conseqüentes repercussões negativas sobre o desempenho das funções que competem àquelas células locais do programa assistencial.

X. Dificilmente poder-se-ia desprezar a influência que exerce sobre o êxito ou malôgro das missões de assistência técnica o recrutamento dos peritos, seus componentes.

Eles vêm sendo atualmente contratados para tarefas *ad hoc*.

Ora, em vista do caráter permanente do programa de assistência técnica, parece imprescindível a constituição de um núcleo estável de peritos, o que garantiria a continuidade de sua ação e o aproveitamento das experiências adquiridas em determinada missão para a sua utilização adequada em outros países, em outras missões.

XI. Finalizando, não podemos deixar de destacar a elevada sobrecarga administrativa dos programas assistenciais, que muito onera os escassos fundos

destinados para seu financiamento, diminuindo os recursos aproveitáveis para as finalidades técnicas propriamente ditas da assistência internacional.

VII

Evidentemente, os defeitos acima focalizados das atividades assistenciais não deveriam ser interpretadas como capazes de afetar o valor intrínseco desse programa que, aperfeiçoado com o tempo cada vez mais, muito tem contribuído, no prazo limitado de sua duração para o desenvolvimento dos países menos favorecidos, abrindo novas e promissoras perspectivas para a sua plena integração no ciclo de civilização moderna.

Difícilmente poder-se-ia imaginar o progresso incontestável dos 10 países da Ásia e 3 da África que apareceram na arena internacional como países independentes depois da segunda guerra mundial, sem o aproveitamento pelos mesmos da assistência técnica internacional.

Não podemos tão pouco deixar de salientar os serviços de mais alto padrão técnico prestados a esses países, como a vários outros situados em todos os cinco Continentes, pela Organização Internacional do Trabalho, a mais antiga e uma das mais respeitáveis organizações especializadas com que tínhamos a honra de colaborar no setor em apêço nestes últimos dois anos.

SUMMARY

The international crisis interpreted as concentration of capital and technology within certain population areas to the detriment of others. Wealthy versus under-developed countries; pressure of the latter towards a redistribution of resources. The joint-responsibility of all nations for solving the conflict.

The two ways of approach: public and/or, private investments in under-developed areas as the initiative of capital saturated countries; technical assistance to be given to such areas. Co-ordination of the two as a necessity.

Institutional organization for international credit to be re-examined. The constitution of the International Financial Corporation, subsidiary to the International Bank of Reconstruction and Development. The role of the Import and Export Bank. The principle of private investments in under-developed areas as favoured in Washington.

International technical assistance to be voluntarily accepted by assisted countries, with out breach of their sovereignty. Organization for international co-operation described. Main characteristics of to-day's plans and the developed programme started in 1950, analyzed. The co-participant executive organizations: ILO, FAO, UNESCO, ICAO, WHO, and OMM. Criticism of the allotment of funds to those; their financial difficulties. Role of the Technical Assistance Board and of the Technical Assistance Committee, of the UN. Decentralization and the resident representatives of the TAB. Rationalization of specialized agencies. Types of technical assistance discussed, projects carried out, criticized.

Statistical data on the technical assistance programmes for 1953, detailed, analyzed and discussed.

Assistance programmes other than the UN's. International regional organizations. Projects under Truman's Point IV. Absence of coordination among the various programmes. Statement that the highly specialized know-how in certain technological fields is the province of private concerns; possibility of "licence-agreements" considered.

Structural and functional weaknesses of international technical assistance programmes minutely discussed; suggestions for improvement.

Merits of such programmes emphasized; some valuable results appraised.

Contribuição para o Estudo das "Águas Nocivas"

(Artigos 109 a 116 do Código de Águas)

JAIR TOVAR

I — CONCEITO E COMPREENSÃO

Sob a denominação de *águas nocivas*, o Código de Águas abrange todas as que tenham sido contaminadas pela intervenção do homem, e bem assim aquelas que existam nos pântanos, constituindo motivo de insalubridade da região.

No direito italiano encontramos várias denominações para tais águas, conforme a sua procedência, submetidas ao seguinte critério de divisão primária: *águas brancas* e *águas negras*. (1)

Nas águas brancas se incluem aquelas de origem meteórica e as superabundantes de fontes públicas (*acque reflue*); enquanto as águas negras compreendem as de refugo (*acque di rifiuto*), a que se unem as dejeções humanas e de animais (*acque di fogna*), denominação essa última sob a qual também são entendidas todas as águas nocivas, procedem elas de estabelecimentos industriais, de habitações humanas ou de precipitações meteóricas sobre centros urbanos.

Tendo em consideração a hidráulica urbanística, também se classificam as águas nocivas em: *lúridas* (*acque luride*), que são de refugo e esgoto; *superfluas* (*acque reflue*), que provêm das fontes públicas ou do resto de distribuição de água potável.

Esta expressão — *água potável*, de certo modo realiza a faceta oposta à *água nociva*, pois significa — que se pode beber, que é boa para beber-se.

A água é assim considerada quando, além de possuir sabor, cor e limpidez, que a tornam grata à vista e ao paladar, e além de não ter cheiro desagradável, tem a composição adaptada a satisfazer as exigências fisiológicas das compensações do organismo humano e não lhe ocasiona nenhum dano ou doença, por não conter em sua composição substâncias químicas nocivas, nem a presença de germes patológicos. (2)

(1) GILARDONI, *Acque pubbliche e impianti elettrici*, vol. I, n.º 65.

(2) CAMILLO PORLEZZA, in *Enc. Ital. Treccani*, vol. I, pág. 343, apud GILARDONI, vol. I, n.º 65; ver o art. 3.º do Decreto-lei n.º 7.841, de 8 de agosto de 1945.

O Código de Águas, sem embargo da prevalência da expressão *águas nocivas*, sob que abrange genericamente todas as águas conspurcadas ou contaminadas e que possam produzir qualquer dano ao organismo humano, usa também, em relação a certas dessas águas, a velha expressão clássica — *águas inquinadas*.

Inquinar vem a ser, segundo CÂNDIDO DE FIGUEIREDO, "cobrir de manchas; sujar, poluir; corromper; infetar".

Outras expressões, relacionadas com as águas nocivas e dentro de sua compreensão, encontramos-as em nosso direito doutrinário; entre elas: águas *remanescentes*, *superfluas* ou *transbordantes*, que são as desviadas de uma corrente, rio ou nascente, para os serviços de um prédio e excedam as suas necessidades; (3) águas *sobejas* ou de *regurgitação*, quando decorrem "de um obstáculo casual da levada ou da força de impulsão, que as faça extraviar de onde correm". (4)

A noção dessa última, que CARVALHO DE MENDONÇA inclui sob a denominação genérica de *águas remanescentes*, liga o egrégio civilista a idéia de obras construídas para conter as águas e elevá-las a certa altura, ou para levá-las a um ponto de derivação, onde vão ser utilizadas, obras essas que têm na nossa língua as denominações de *açude*, *levada*, *caneiro* e *eclusa*, e correspondem às italianas *chiusa*, *serre*, *sticcio*, *pescio*, *petraie* e *briglie*. (5)

II — PRECEITO GERAL

A primeira regra estabelecida pelo Código de Águas, no atinente ao assunto das águas nocivas, é a de que a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas, que não consome, prejudicando assim a terceiros. (6)

Não há dúvida ter aqui considerado o legislador aquela classe de águas superabundantes ou superfluas.

Mantendo certa relação com esse dispositivo, encontra-se no Código Civil aquêle do artigo 584, que estabelece: "São proibidas construções capazes de poluir ou inutilizar para o uso ordinário a água do poço ou fonte alheia, a elas preexistente."

No Código especializado mereceram proteção legal todas as águas não consumidas, enquanto o preceito da lei civil preserva unicamente as águas do poço ou fonte alheia, em relação às construções preexistentes.

Como se vê, o Código de Águas, nascido sob outro influxo, seguindo os seus ditames basilares do interesse coletivo e da solidariedade social, deu âmbito mais dilatado ao princípio que se esboçara no texto civil, aliás sem antecedentes no nosso direito, pois que fora assimilado diretamente do Código Civil de Zurich, artigo 181. (7)

Note-se, entretanto, que, por outro aspecto, o Código especial limitou a aplicação do preceito civil, pois enquanto aquêle fala em "conspurcar ou con-

(3) DIONÍSIO GAMA, n.º 3, let. O.

(4) CARVALHO DE MENDONÇA, *Rios e Águas Correntes*, n.º 2.

(5) CARVALHO DE MENDONÇA, n.º 2.

(6) Cód. de Águas, art. 109.

(7) CLOVIS, *Cód. Civ. an.*, vol. 3, obs. ao art. 584.

taminar as águas que não consome", o último refere-se expressamente a "poluir ou inutilizar para o uso diário".

Aqui, segundo um dos nossos mais doutos civilistas, estão compreendidas todas as hipóteses, que possam importar prejuízo, enquanto ali só o fato da contaminação ou da conspurcação a lei proíbe.

De fato, argumenta-se que, se as águas são industrialmente aproveitadas para mover algum engenho, é claro não se cogitar de sua corrupção, mas de prejuízo que pode decorrer da diminuição de sua quantidade de volume. (8)

Tratando-se de águas potáveis ou medicinais, já não se tem em vista a sua quantidade, mas sua qualidade. Nesse caso a conspurcação e a contaminação previstas se encontram, tanto para o caso especial do Código Civil como para todos os casos, de acordo com o artigo 109 do Código de Águas.

CARVALHO SANTOS reúne alguns exemplos, que dão ilustração à proibição em estudo:

"Mesmo que a água se destine a irrigar uma plantação, não se poderá fazer obra, que importe em inutilizá-la para esse fim, como se, por exemplo, a contaminasse de alguma substância tóxica capaz de matar as plantações. Outros exemplos: se a água é potável, é proibido fazer um chiqueiro de porcos, onde passa a água; se a água é destinada a lavagem de roupa não poderá ser feita construção alguma que a suje, ou nela deixe alguma substância que possa alterar ou prejudicar a conservação da roupa". (9)

III — PONTES DO PRECEITO GERAL

O artigo 129 da lei portuguesa de águas assim estipula preceito correspondente ao do art. 109 do Código de Águas:

"A parte remanescente das águas empregadas nos usos agrícolas ou industriais, que tiver de voltar à corrente principal, não poderá ser inquinada de substâncias nocivas à agricultura, à higiene, ou à criação e vida do peixe." (10)

O dispositivo legal português, como se vê, vai mais longe que o nosso, pois não junte a sua tutela ao interesse de "terceiro", mas preserve, de modo geral, "a agricultura, a higiene, ou a criação e vida do peixe".

Parece-nos que seria completa a enunciação do intuito dos legisladores, se as duas leis se combinassem na manifestação dos seus propósitos, e ao disposto na lei lusa se acrescesse o pensamento final da lei pátria, isto é, "ou que sejam determinantes de qualquer prejuízo a terceiros".

Em França, onde também é defesa a alteração das águas, os seus infratores ficam sujeitos a várias sanções penais, não podendo os ribeirinhos de uma corrente lançar nela quaisquer imundícies ou matérias infectas. (11)

Também as leis romanas, já nesse sentido eram de grande severidade, incluindo-se entre as infrações graves aquela do preceito em exame, "in quos

(8) SÁ PEREIRA, *Man. Cód. Civ.*, n.º 118.

(9) CARVALHO SANTOS, *Cód. Civ. Bras. Interp.*, vol. VIII, obs. 2 ao art. 584.

(10) SIMÕES VELOSO DE ALMEIDA, *Com. à lei de águas*, pág. 407.

(11) FABREGUETTES, *Traité des eaux*, vol. II, n.º 265.

graviter animadverti solet, si quis aquas spurcaverit, fistulas, lacus contaminaverit". (12)

Tanto assim, que JUSTINIANO, por uma lei especial (L. 12, C. de re milit.) proibiu aos soldados das legiões, que acampassem nas margens das correntes de água, de nelas fazerem entrar seus cavalos, para que não corrompessem com o seu suor e as suas dejeções o bebedouro comum — *commune poculum*. (13)

IV — SANÇÕES PREVISTAS

No artigo 110 do Código de Águas, o legislador dispõe:

"Os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores, que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhes forem impostas nos regulamentos administrativos."

Quis desse modo estabelecer sanção para a infringência do dispositivo, que se contém no artigo anterior; mas não foi expresso e completo no seu objetivo.

Relativamente à desobediência do inciso legal do artigo 584 do Código Civil, trazido em subsídio ao comentário desse mesmo artigo anterior, firmouse, logo a seguir, sanção punitiva mais clara no artigo 586, onde se constrange o violador à obrigação de demolir as construções feitas, e responder por perdas e danos.

No texto da lei de águas existem duas expressões distintas — *conspurcar* e *contaminar* — que podem, cada uma de per si, realizar a transgressão legal.

Conspurcar vem a ser *sujar, corromper*, enquanto a seu lado *contaminar* significa *contagiar, infectar*.

Segundo a letra singela da disposição transcrita, tem-se à primeira vista a impressão, indubitavelmente falsa, de que somente as águas contaminadas a impressam os seus causadores às penas aí dispostas, visto somente referir-se a trabalhos para a salubridade sem aludir à purificação.

Usa a lei, porém, no caso, do processo implícito, pois que se não pode compreender salubridade de águas sem a sua purificação.

Os infratores do preceito do artigo 109 estão sujeitos a três ordens de penas:

- 1.º) às de "responsabilidade criminal", quando essa for prevista em lei;
- 2.º) às de "responsabilidade civil", com a indenização das perdas e danos, que forem causados, os quais poderão ser pedidos pelos prejudicados;
- 3.º) às que poderemos chamar de "responsabilidade administrativa", consistentes de multas, que forem impostas com base nos regulamentos administrativos, entre eles as chamadas "posturas municipais".

(13) FABREQUETTES, vol. II, n.º 265, nota 3.

(12) L. 1, § 1. C., de extr. crim.

O Código Penal vigente, Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, no Capítulo dos crimes contra a saúde pública contém as seguintes disposições pertinentes à matéria:

"Art. 270. Envenenar água potável, de uso comum ou particular, ou substância alimentícia ou medicinal destinada a consumo: pena — reclusão de cinco a quinze anos.

§ 1.º. Está sujeito à mesma pena quem entrega a consumo ou tem em depósito, para o fim de ser distribuída, a água ou a substância envenenada.

§ 2.º. Se o crime é culposo: pena — detenção, de seis meses a dois anos."

"Art. 271. Corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde: pena — reclusão, de dois a cinco anos.

Parágrafo Único. Se o crime é culposo: pena — detenção, de dois meses a um ano."

A ação penal é pública, e deve ser proposta pelo órgão competente do Ministério Público. (14)

A ação civil deverá ser intentada pelo prejudicado, no fóro do domicílio do infrator. (15)

A imposição da multa é processada administrativamente e cobrada por via de executivo fiscal, no caso de insatisfação amigável.

Além dessas três ordens de penas, os infratores ficam obrigados a efetuar todos os trabalhos para salubridade das águas; e se não o fizerem, esses trabalhos poderão ser executados por quem, prejudicado, mais fôr interessado nêles, seja o poder público, seja qualquer particular, imputando-se as respectivas despesas à conta do infrator, que deverá solvê-las.

Bem se compreende que devem ser observadas tôdas as cautelas razoáveis, para que a exatidão dessas despesas possa ser facilmente comprovada, e não venha a ser desvirtuada por manobras subalternas do interesse adulterado pela ganância.

A lei portuguesa de águas contém disposição semelhante, refletindo solução do Código Civil Português.

V — INQUINAÇÃO DAS ÁGUAS — PERMISSÃO

Diz o artigo 11 do Código de Águas que "se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderão ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar para que elas se purifiquem, por qualquer processo, ou sigam o seu esgôto natural".

Como exceção à regra geral contida no artigo 109, o Código permite a inquinação das águas no caso de assim exigirem "os relevantes interesses da agricultura ou da indústria".

(14) Cód. Proc. Penal, art. 24.

(15) Cód. Proc. Civil, art. 134.

Para que essa exceção se possa verificar, a lei estabelece condições, que carecem de ser cumpridas em compensação ao favor.

Antes de tudo, é mister fixar que só os interesses da agricultura e os da indústria, e que tenham o caráter de relevantes, podem justificar a inquinação das águas.

Essa preocupação com os interesses da agricultura e da indústria é tradicional no nosso direito, procedendo dos reis portugueses, que sempre preservaram "o amplo uso das águas para as irrigações das terras e para alguns engenhos". (16)

Todavia, os interesses relevantes da agricultura e da indústria carecem de expressa autorização administrativa prévia, para que a permissão se ofereça justificada.

Não havendo essa autorização, que deverá ser concedida pelo órgão competente, (17), mesmo que a inquinação seja feita em benefício dos aludidos interesses, os seus transgressores incidem nas sanções previstas no artigo 110 do Código.

Essa autorização é exigida na legislação francesa, onde a proibição também existe, (18) bem como na legislação portuguesa, onde, outrossim, se exceptua "o caso em que o Governo, atendendo à importância do aproveitamento, concede *autorização especial*, com as restrições, que julgar convenientes". (19)

VI — PURIFICAÇÃO POSTERIOR

Verificada a inquinação das águas em benefício da agricultura, mediante autorização expressa, a lei exige dos favorecidos uma obrigação de caráter alternativo, depois de assim utilizadas: a) ou providências para a purificação delas por qualquer processo; b) ou providências para que sigam o seu esgôto natural.

Não prevê, nem determina o Código, qual seja o processo a ser utilizado para o primeiro caso; e de certo não seria possível remediar, com a recomendação de um único processo, as diversas hipóteses de contaminação das águas.

Um historiador do século XVI já naquela quadra remota narrava, de certo com um pouco de fantasia, a propósito de Ruão, que o pequeno rio Robec, em sua passagem pela cidade onde foi martirizada Joana D'Arc, se apresentava algumas vezes amarelo, outras vezes vermelho, outras verde, azul, violeta e com outras cores, em consequência dos diversos trabalhos industriais, que lançavam águas servidas no seu curso. (20)

Em tais casos, atenta a prática antiga estabelecida, e considerado o número elevado das indústrias, que façam a descarga, as águas perderão parte

(16) CARVALHO DE MENDONÇA, n.º 175.

(17) Presentemente a Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral, do Ministério da Agricultura, ex-vi do art. 16, alíneas a e f do Dec. n.º 6.402, de 28 de outubro de 1940.

(18) COURCELLE, *Législation des eaux*, § 373; FARREQUETTES, vol. II, n.º 265.

(19) Lei de Águas, Parágrafo único do art. 129.

(20) BOUGAINVILLE, *Antiquités de Rouen*, pág. 36, apud FARREQUETTES, nota ao nú-

dos seus destinos naturais, especialmente para serem bebidas, de vez que aí foram consagradas à indústria.

A purificação adquire, nesse caso, feição atenuada, e o seu processo passa a ser regulado de modo diferente, tendo-se à vista afastar simplesmente a insalubridade decorrente da presença, e não do uso das águas.

Em França, distinguem-se as águas residuárias industriais daquelas procedentes dos matadouros, para as quais se requer depuração química; e tanto para umas, como para outras, em regra, a decantação precede a purificação.

Na Inglaterra, exige-se que certas bacias de decantação sejam de modo a que as águas nelas demorem seis horas antes de voltarem ao rio, sendo os depósitos residuais queimados ou transformados em tijolos. (21)

A lei faculta, como outra ponta da alternativa, a permissão de serem as águas orientadas para seu esgôto natural, quando não seja possível sua purificação para retorno à corrente de onde provieram.

Esse *esgôto natural* dá a impressão de não configurar legitimamente a intenção do legislador, pois em regra o esgôto natural está na própria corrente de onde procedeu a água; e isso importaria na necessidade de respeito à outra hipótese da alternativa, já estudada.

Assim, somos inclinados a entender esse tópico do dispositivo, como sendo uma recomendação de saída das águas inquinadas através daquelas vias de esgotamento, já destinadas pelo uso constante, ou deliberação, ou serviço administrativo, à descarga das chamadas águas negras ou lúricas (*acque di fogna*), como as denominam os itálicos.

As redes de esgotos, as cloacas e fossas, e o próprio mar em zonas não proibidas, eis os esgotos naturais, colimados pelo dispositivo legal.

VII — INDENIZAÇÃO AOS LESADOS PELA INQUINAÇÃO

A lei determina que os agricultores e industriais beneficiados pelo favor da inquinação das águas indenizem aqueles, que forem lesados com o respectivo processo.

Assim fazendo, não há dúvida que se quis referir ao caso de retorno das mesmas águas à corrente, sem aquelas virtudes, que as caracterizavam antes do seu aproveitamento nos trabalhos agrícolas ou industriais.

Compensa-se dessarte a diminuição de valor de bem patrimonial, realizado em benefício de uns com detrimento de outros.

A indenização aos prejudicados pelos beneficiários impõe-se como medida de equilíbrio social.

Os beneficiários se reduzem, como ficou assinalado, a duas classes: os agricultores e os industriais, que tenham relevantes interesses dependentes da utilização das águas.

Quanto aos prejudicados, a lei enumera quais podem ser:

- a) a União;

(21) FARRUGETTES, vol. I, n.º 164 bis, nota 1.

- b) os Estados;
- c) os Municípios;
- d) as corporações;
- e) os particulares.

Isso importa dizer — todas as pessoas em geral — físicas ou jurídicas, de direito público ou de direito privado.

Por outro lado se compreende que o preceito envolve tanto as águas particulares como as públicas, sejam elas nacionais, estaduais ou municipais, tenham o caráter que tiverem.

Nessa enumeração dos que devem ser indenizados a lei cita as corporações e os particulares.

Como entender-se o seu intuito nessa designação esquisita?

Os *particulares*, segundo os ensinamentos da técnica civil, são as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Entre essas pessoas jurídicas de direito privado estão as sociedades, as corporações, as fundações e todas as instituições organizadas, que se compõem de mais de uma pessoa física.

Até bem pouco, somente como pessoas jurídicas de direito público interno, eram reconhecidas, na forma do artigo 14 do Código Civil, além da União, cada um dos Estados e cada um dos Municípios, legalmente constituídos.

Essas pessoas jurídicas de direito público tanto são civilmente responsáveis por obrigações como titulares de direitos correlatos.

Ao lado delas, dada a nova organização dos Territórios, força é enumerá-las com uma equiparação aos Estados, para os efeitos civis.

Mas além daquelas pessoas jurídicas de direito público constantes da lei civil, são hoje relacionadas as autarquias, não só pela legislação, como pela doutrina e pela jurisprudência.

As autarquias, sejam elas administrativas ou econômicas, "são órgãos de administração autônoma, compreendidos, embora com uma estrutura jurídica peculiar, dentro da organização administrativa do Estado". (22)

As elas se equiparam as denominadas "entidades paraestatais".

As autarquias têm sido criadas para fins econômicos, para fins industriais, para fins corporativos, para finalidades de crédito e de previdência social.

Ao lado das autarquias, parece que os sindicatos e as chamadas "entidades ou associações de utilidade pública", quer por um, quer por outro aspecto do inciso legal em exame, estão compreendidos entre os que podem reclamar indenização.

De fato, com caráter ainda indeciso, no tocante à sua classificação entre as pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, enumeram-se ainda as corporações sindicais, que têm merecido tratamento especial das

(22) THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Treat. de Dir. Administrativo*, vol. IV, pág. 130.

leis vigentes, na sua maior parte nascidas no campo do direito público e por ele orientadas.

E' bem possível que o legislador incluisse a expressão *corporações* como aquela apta para acautelar, e compreender, não só as pessoas jurídicas de direito privado, como também as autarquias e corporações sindicais, ainda quando consideradas entidades paraestatais, quase tôdas hoje subordinadas à regulamentação primacial do direito público, e por tal consideradas como pessoas jurídicas desse caráter.

Como se deverá proceder a essa indenização dos lesados?

Desde que haja entendimento amigável entre os interessados, não surgirão dúvidas a espairecer.

Em caso contrário, competirá à justiça comum fixá-la, segundo seus processos normais, mediante o opinar de árbitros preferencialmente técnicos, e de acôrdo com a prudente apreciação do juiz.

Para esse fim, deverão ser consideradas tôdas as circunstâncias relevantes, de maneira que o favor legal, com fundamento no interesse coletivo, não venha a ser anulado pelos interesses individuais caprichosos.

VIII — TERRENOS PANTANOSOS

Ao regular a matéria relativa às águas nocivas, inclui o Código de Águas aquelas, que tornam os terrenos pantanosos.

Pântano, conforme a prosódia comum de nossos dias, ou *pan-tão*, segundo seria a forma erudita no entender dos filólogos, é o mesmo que *alagadiço*, *atoleiro*, *lodaçal* e também *charco* e *palude*, na compreensão do texto legal.

Tôdas essas expressões supõem águas estagnadas, (23) e foi encarando esse aspecto, que o legislador dispôs que, *uma vez verificada a insalubridade delas*, deverão ser dessecadas pelos proprietários; e não o sendo por eles, "sê-lo-ão pela administração, conforme a maior ou menor relevância do caso".

E' evidente que a forma, por que a lei se expressa, não diz com um acabamento técnico louvável.

Esse critério da "maior ou menor relevância do caso" não expressa sequer uma fórmula de aprêço das diferentes situações, que se podem objetivar.

Bem se compreende o seu intuito, que é o de conferir à Administração Pública (e não a uma "administração" abstrata) o direito de executar as obras de dessecamento, quando um relevante interesse público o exigir.

Por outro lado, os pântanos que cobrem grande área de Mato-Grosso não podem ser encarados de igual forma que os lodaçais da baixada fluminense.

Dai porque a União, considerando o interesse público decorrente da proximidade dos últimos em relação a centros urbanísticos populosos, inclusive sua Metrópole, tomou a iniciativa de drená-los e dessecá-los, enquanto aquê-

(23) VARCASIA, in *Enc. Giur. Italiana*, "acque".

les continuarão certamente por muito tempo abandonados, não obstante a "maior relevância" de sua extensão.

A lei reconhece esse direito à administração; e o intérprete consciencioso entenderá desde logo, que é a pública, tendo aliás sido explícito neste particular o projeto VALADÃO. (24)

Mas essa administração pública é, no nosso sistema administrativo, olhada sob triplice prisma: federal, estadual e municipal.

A qual delas foi deferida a faculdade?

Parece-nos que às três, conjunta ou separadamente, já que nenhuma restrição consta do direito positivo.

Esse pensamento se robustece com a invocação do direito de desapropriação, que é subsidiário dessa faculdade, o qual se atribui aos Municípios, aos Estados ou à União.

Como na desapropriação, deverá ser atendida, outrossim, para o caso, uma ordem preferencial da última em relação aos primeiros, bem como dos penúltimos em relação aos Municípios.

O inciso legal só faz existir a obrigação de dessecamento, quando "declarada a insalubridade dos pântanos".

A idéia de pântano conduz à idéia da coexistência da insalubridade.

Pode, entretanto, acontecer que, em consequência de sua situação, quer em altitude, quer em longitude, de certos acidentes geográficos ou climáticos ou quaisquer outras circunstâncias especiais, sejam a sua proximidade ou afastamento inofensivos.

Esse o sentido de ser obrigatório o dessecamento, somente mediante declaração a insalubridade.

E', por assim dizer, uma insalubridade dependente de declaração.

A lei, porém, não diz quem faz essa declaração.

Deve estar reservada às repartições sanitárias a iniciativa e os pronunciamentos a respeito, sejam elas federais, estaduais ou municipais, dentro dos limites de suas jurisdições e funções regulamentares.

IX — CONCESSÃO DO SERVIÇO DE DESSECAMENTO

O artigo 114 do Código de Águas está redigido da seguinte forma estranhável:

— "Esta poderá realizar os trabalhos por si ou por concessionários."

Na situação em que ele se encontra, percebe-se desde logo que encerra matéria supletiva da constante no artigo anterior, pelo que deveria constituir-se-lhe como um parágrafo, tanto pelo seu fundo como por sua forma.

Não há dúvida de que "esta", a que se refere o inciso acima, quer dizer — a administração pública, encarada nas suas três modalidades, federal, estadual e municipal, respeitados os seus lindes jurisdicionais.

(24) Artigo 127.

A União, os Estados e os Municípios, declarando a insalubridade dos terrenos pantanosos, e verificando que os seus titulares não lhe procedem ao dessecamento, poderão tomar iniciativa nesse sentido, através dos órgãos e serviços adequados, ou, se lhes for mais conveniente ou interessante, conferir essa atribuição a concessionários, que em tal caso ficarão sub-rogados nas suas faculdades concernentes à realização dos trabalhos.

A concessão, como contrato de direito público, (25) transmite ao concessionário aquela liberdade de ação, que se atribui ao poder público, quando impulsionado em função do interesse coletivo.

Por esse modo são transferidas aos concessionários aquelas regalias concedidas à administração, para que não tenha empecos a realização do serviço exigido pelo bem comum, passando eles a agir como se fôsem a própria administração pública.

X — TAXA OU CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Decretado em 10 de julho de 1934, o Código de Águas precedeu de seis dias a Constituição Federal promulgada naquele ano, na qual se erigiu, como preceito constitucional, no artigo 124, o que o estatuto de águas chama "taxa de melhoria", e esse texto básico denominou "contribuição de melhoria", em dispositivo deste teor:

— "Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração que as tiver efetuado poderá cobrar dos beneficiados *contribuição de melhoria*."

Consagrava-se aí, para todas as hipóteses, o disposto no Código de Águas, relativamente ao acréscimo de valor dos terrenos saneados pela administração pública.

Já no malfadado diploma, violentamente outorgado à Nação em 1937 por um golpe de Estado, não foi reproduzido o aludido preceito, que deixou assim de ter um cunho de aplicação generalizada e irrecusável.

Isso, entretanto, não importou em que perdesse vibração a "taxa ou contribuição de melhoria", nos casos especiais definidos em lei, como acontecia naquele expresso no artigo 115 do Código de Águas.

A disposição, que era imperiosa, passou a se subordinar a apreciações casuísticas em face da lei ordinária.

Todavia a vigente Carta Magna, de 18 de setembro de 1946, revigorou o cunho constitucional da "contribuição de melhoria", no seu artigo 30 e § único, nos seguintes termos:

"Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar: contribuição de melhoria, quando se verificar va-

(25) Contra o pensamento de CARVALHO DE MENDONÇA (J.X.) essa é a classificação, que se vai tornando definitivamente aceita, conforme se vê em GASTON GÈRE, refletindo o opinar de KAMMERER na Alemanha, e de UGO FONTI na Itália; e entre nós MAZAGÃO e TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, este diante dos textos dos artigos 136 e 137 da Constituição de 1934, reproduzidos pelos artigos 146 e 147 da Constituição de 10 de novembro de 1937, e com o mesmo teor pelo artigo 151 da vigente Constituição de 18 de setembro de 1946.

lização do imóvel, em consequência de obras públicas. A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada nem ao acréscimo do valor, que da obra decorrer para o imóvel beneficiado."

Todo trabalho deve merecer remuneração; e essa é aqui consubstanciada pela taxa de melhoria prevista.

Não seria justo que se fôrse o proprietário de terrenos pantanosos, causadores de um estado de insalubridade, com o respectivo beneficiamento, proporcionando-lhes consequente valorização, sem que compensado fôsse o trabalho feito pela administração pública, embora visando ao interesse geral.

A taxa de melhoria é destinada a essa compensação, e diz o Código de Águas que deve ser calculada "sobre o acréscimo do valor dos terrenos saneados".

Assim dizendo, a lei evidentemente não era completa, pois não estabelecia a base desse cálculo, a equação por onde se obteria o *quantum* da taxa de melhoria, isto é, a operação pela qual, atendendo-se ao modo e ao tempo, devesse ser valorizada a remuneração compensadora.

Essa determinação abstrata da lei é seguida de uma alternativa, onde se permite a constituição da taxa de melhoria "por outra forma que fôr determinada pela administração pública".

O intérprete menos experimentado verificará desde logo que a alternativa legal se reduz a uma só faculdade concedida ao poder público — a de fixar a forma de contribuição.

Se a efetuação dos trabalhos é deferida a concessionários, a esses correlatamente pode ser atribuída a cobrança da taxa de melhoria, cabendo à administração pública fixar a respectiva base de cobrança, na forma julgada conveniente aos interesses que tutela.

A concessão, como contrato que é, embora de direito público, pois a sua finalidade é sempre a realização de um serviço público, não refoge àquele princípio dos contratos, constante da livre estipulação das condições, salvo quando proibidas por lei expressa.

Em via de regra, convencionam o poder público com os concessionários o pagamento dos serviços que prestam mediante a exploração das vantagens obtidas, durante certo espaço de tempo.

Na hipótese do dessecamento, porém, ter-se-á que considerar a situação dos senhores dos terrenos, que sejam terceiros no contrato de concessão; e toma, então, oportunidade a contribuição de melhoria para o mister da compensação.

Sem embargo, pode acontecer que os concessionários, a administração e os proprietários dos terrenos pantanosos convencionem a exploração deles em fins agrícolas e industriais pelos primeiros, durante determinada porção de tempo; e assim teremos objetivada uma modalidade, que se enquadrá perfeitamente na alternativa da lei.

Poder-se-á perguntar, se uma vez consumados os serviços de dessecamento, a contribuição passará a gravar o imóvel como verdadeiro ónus real.

Parece que sim, até que seja ressarcida essa contribuição, nela estimando-se o capital e os seus interesses acessórios, invertidos na realização dos serviços.

Logo, porém, que seja atingida com o pagamento a cobertura desses interesses, desaparece a obrigação do imóvel, pois não seria justo que o seu proprietário pagasse indefinidamente a contribuição, considerando-se que também a administração lucra com a valorização, quer por ela em si, como pelo fato de lhe proporcionar melhores rendas com o aproveitamento dos terrenos, ou mesmo com sua simples valorização.

De tal modo, a obrigação da taxa ou contribuição de melhoria, como indenização dos trabalhos feitos, deve ser limitada ao custo dos interesses invertidos no serviço, pelo tempo necessário ao seu pagamento e até que seja realizando, vinculada essa obrigação ao próprio imóvel, embora mude de proprietário. (26)

XI — DESAPROPRIAÇÃO PARA O DESSECAMENTO

O artigo 116 do Código de Águas completa as disposições, não só do artigo anterior, como as constantes do artigo 113, e regula o caso de não entrarem em acôrdo o proprietário e a administração pública, para os trabalhos de dessecamento das áreas pantanosas.

Faz-se nêle remissão "aos dois artigos anteriores", quando evidentemente deveria dizer — "aos três artigos anteriores", pois que o escopo do texto é o de atingir o que se determinou principalmente nos artigos 113 e 115, de vez que o artigo 114 está expresso com indiscutível subordinação ao primeiro dos aludidos preceitos legais.

Esse engano da lei vem reforçar o que dissemos em ligeiro comentário ao mesmo artigo 114, lobrigando-se que o intuito do legislador era o de fazer da disposição subordinada simples parágrafo, o que não foi efetuado, por mero defeito de sistematização, ocasionando a insuficiente remissão criticada, cujo intuito era compreender o artigo 113, mas objetivada num limite aquém do mesmo.

(26) A Lei n.º 854, de 10 de outubro de 1949, veio regular a matéria atinente à contribuição de melhoria prevista no artigo 30 da vigente Constituição brasileira.

Sua cobrança está prevista, no art. 1.º alíneas c e d, para os seguintes casos incidentes no domínio das águas: de proteção contra as secas, inundações, erosão, ressacas e de saneamento em geral, diques, drenagens, calis, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água; de canalização de água potável e instalação de rede elétrica.

Entre as disposições seguintes encontra-se regulado:

- a) a quem compete a responsabilidade pelo pagamento da contribuição;
- b) a quem pode competir a iniciativa da obra ou melhoramento;
- c) o processo para a fixação do quanto da contribuição;
- d) a forma de lançamento para a cobrança, bem como a respectiva base, quando exigida pela União ou pela Prefeitura do Distrito Federal;
- e) o modo de arrecadação;
- f) a declaração de preferência feita à dívida fiscal oriunda da contribuição de melhoria sobre outras dívidas da mesma natureza.

A hermenêutica e aplicação do direito, dando-se as mãos, compelem-nos, entretanto, à inclusão do artigo 113 entre os "dois artigos anteriores", de que fala o texto do artigo 116.

Esse dispositivo da lei tem por fim solucionar a hipótese em que o interesse público venha a se chocar com o interesse privado, quando da aplicação dos artigos 113 e 115.

Sendo dever da administração pública zelar pela saúde e bem-estar da coletividade, desde que são declarados insalubres certos terrenos pantanosos, surge motivo justo para a desapropriação prevista no inciso.

Já o Código Civil, no artigo 590, ao regular os casos de necessidade pública, que justificam a perda da propriedade pela desapropriação, alinhava, no § 1.º, n.º IV, a "salubridade pública". (27)

Um dos comentadores autorizados do mesmo Código assim observa, nesta passagem:

"E' dever do Estado zelar pela saúde do povo, procurando lançar mãos dos meios de combater as causas que tornam a insalubridade do lugar um fato. Pode, assim, para conseguir tal desideratum, desapropriar os terrenos necessários às obras de saneamento, como, por exemplo, para extinguir os charcos e lugares paludicos." (28)

O Código de Águas particulariza, no artigo 116, de modo específico, a hipótese em que o comentador exemplificava o texto genérico do Código Civil. (29)

Não quis o legislador, porém, promover a perda da propriedade senão em solução supletiva, para atender ao interesse coletivo, servindo-se do fundamento da desapropriação, o qual se constitui da preponderância do interesse público sobre o privado. (30)

O proprietário pode opor-se aos serviços de dessecamento, ou porque tenha motivos especiais de seu interesse para isso, ou porque lhe pareça a contribuição de melhoria estipulada não correspondente realmente ao benefício proporcionado. (31)

Nesse caso, enquanto não se decretar a desapropriação, não assiste ao poder público o direito de realizar os serviços, e aquele pode opor-se-lhes até judicialmente.

Decretada que seja, desaparece a força do proprietário, mas surge em compensação outro direito consequente, que é o da indenização do valor do bem expropriado.

(27) A vigente lei, que dispõe sobre a desapropriação (Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941) inclui a "salubridade" no art. 5.º, de igual forma.

(28) CARVALHO SANTOS, vol. VIII, obs. 5 ao art. 590.

(29) Também a letra p do cit. Dec. referente à desapropriação, fala "nos demais casos previstos por leis especiais".

(30) CLOVIS, Cód. Civ., obs. 2 ao art. 590.

(31) Lei n.º 854, de 1949, art. 3.º §§ 2.º e 5.º.

XII — INDENIZAÇÃO

A lei de desapropriações (Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941), quando a indenização se refere no artigo 26, diz que o seu valor será "contemporâneo da declaração de utilidade pública".

O Código de Águas não fez mais que anteceder, com solução própria, ao conceito, que se tornou genérico expressamente nesse Decreto-lei, mandando que o proprietário seja indenizado "na correspondência do valor atual do terreno, e não do que este venha a adquirir por efeito de tais trabalhos". (32)

Nenhuma outra solução seria mais justa e compreensível.

Se o proprietário se opõe às obras de dessecamento, por que lhe vêm acarretar o ônus de contribuição de melhoria, não será razoável que se locuplete com a valorização posterior ao serviço, a que se opôs.

Além do mais, é para se considerar que a desapropriação, nela incluindo-se a indenização, deve preceder aos trabalhos; e que uma vez consumada a desapropriação, a perda da propriedade se realiza.

As vantagens, que após sobrevierem ao terreno, deverão ser naturalmente carregadas ao poder público, então titular dos terrenos beneficiados.

A indenização do valor contemporâneo compreenderá, entretanto, não só o terreno em si, reputado "principal", como também as utilidades acessórias, devendo aquêle e estas constar de parcelas autônomas, atendendo-se cutrossim às benfeitorias necessárias, mesmo feitas depois da desapropriação, bem como às úteis, realizadas com autorização do expropriante. (33)

A sentença, que fixar o montante da indenização, deverá ser motivada, com obediência aos preceitos contidos no artigo 27 e seu parágrafo único do citado Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. (34)

SUMMARY

The A. studies the problem of noxious waters (arts. 109 to 116 of the Brazilian Code of Waters). His commentary falls under the headings: I. Concept and Scope; II. General Precept; III. Sources of the General Precept; IV. Legal Sanctions; V. Inquination of Waters; when Permitted; VI. Utterior Purification of Inquinated Waters; VII. Indemnity for Impairment by Inquination; VIII. Marshy Lands; IX. Drainage Entrusted to Concessionaries; X. Special Assessment; XI. Expropriation for Drainage Purposes; XII. Indemnity.

(32) Ver a Lei n.º 854, art. 3.º, §§ 5.º, 6.º e 7.º.

(33) Artigos 25 e 26 do Decreto-lei n.º 3.365.

(34) "O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento, e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles aufera o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação da área remanescente, pertencente ao réu."

§ único. "Se a propriedade estiver sujeita a imposto predial, o quantum da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base essa mesma importância, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação."

Each heading comprises several items, viz.:

I — *Noxious waters as defined in the Code of Waters. Classification criteria in the Italian law. Criteria of Urban Hydraulics. Potable water. Inquinated waters. Other expressions prevailing in the Brazilian doctrinal law.*

II — *The general precept of the Code of Waters: No person allowed to contaminate or contaminate waters he does not consume, to the detriment of others. Reference to provision of the Brazilian Civil Code on water fountains and wells, the sources of it traced back to the Civil Code of Zurich.*

III — *Reference to the Portuguese, French and Roman Legal provisions on the matter.*

IV — *Legal sanctions: punitive sanctions as defined by the criminal law (reference to art. 270 of the Brazilian Penal Code); civil sanctions or damages; administrative sanctions or fines.*

V — *The iniquation of waters exceptionally permitted when dictated by relevant agricultural or industrial interests. Its tradition in the Portuguese law. Formal authorization from public administration as a prerequisite for iniquation of waters.*

VI — *Methods of procedure for purification of inquinated waters, not specified in the Code of Waters. The matter entrusted to the discretion of public administration. Inquinated waters to be discharged into sewers when purification is not feasible.*

VII — *Beneficiaries to pay an indemnity to owners of property impaired by iniquation of waters. Owners may be: The Federal Union or any state, municipality, territory, government corporation, trade union, association of public interest, natural or juridical person or private law.*

VIII — *Drainage as a duty of owners of insalubrious marshy lands. Drainage undertaken by public administration of owner fails to do it. Insalubrity to be declared by the competent health authority.*

IX — *Drainage undertaken by concessionaries that act on behalf of public administration.*

X — *Special assessment due by beneficiaries to public administration for completion of drainage, the latter to fix contribution criteria. Concessionaries entitled to receive compensation for a limited period of time. Special assessment as a charge on real property.*

XI — *Expropriation required by salubrity to be formally declared prior to any measure against owner who fails to pay special assessment.*

XII — *Indemnity due for expropriation to be estimated when measure is declared. Indemnity comprising capital and interest. Public administration entitled to any advantage accruing to real property as a consequence of drainage.*

Dualidade e Unidade de Jurisdição no Brasil

Conferência pronunciada, em francês, no "Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris". (2)

J. GUILHERME DE ARAGÃO

I — DUALIDADE DE JURISDIÇÃO NO IMPÉRIO

EM matéria de Justiça administrativa o Império do Brasil adotou o sistema de dualidade de jurisdição baseado na separação entre as autoridades administrativas e judiciárias. Tal sistema suscita o problema do contencioso administrativo que, no caso brasileiro, encontra suas raízes em dois terrenos diversos — o direito colonial, de origem portuguesa, e o direito público francês.

Se, por um lado, o direito colonial contribuiu para esse contencioso com elementos estáticos e conservadores, o direito público francês, por seu lado, deu-lhe sólida contribuição doutrinária. Tal foi a influência deste último, que o Conselho de Estado buscou nele as doutrinas e opiniões dos autores franceses de Direito Administrativo, da época, e dos Conselheiros de Estado da França. Os publicistas e os Conselheiros de Estado do Império prestaram ao Direito público francês entusiásticas homenagens, reconhecendo-lhe a autoridade.

É o que se verifica ao folhear as coletâneas de avisos reunidos por HENRIQUE DO REGO BARROS em seus "Apontamentos sobre o Contencioso Administrativo" (Rio — 1874).

É de admirar que nossos publicistas e estadistas não tenham aproveitado o desenvolvimento do contencioso francês, para melhorarem o nosso. Assim é que, até o alvorecer da República, o Conselho de Estado brasileiro funcionou como uma espécie de Conselho de Estado do período napoleônico.

O regulamento de 1942 baseava-se, em muitos casos, na legislação francesa da Revolução e do Diretório. Contudo, bem pouco se modificou até 1889. Durante cerca de meio século, nosso contencioso administrativo pendeu para os processos de conflitos e nunca transpôs a etapa obsoleta da Justiça homologável (1) e do ministro-juiz. Foram os revolucionários de 1889 que puseram de lado esse anacronismo, que se erguia como um fantasma em meio aos poderes do Estado.

(2) Tradução de MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO.

(1) Regime de justiça em que a decisão da autoridade administrativa depende, para se tornar definitiva, da homologação do Chefe do Estado.

O curioso é que o contencioso administrativo que, na França, apparecera em consequência da separação dos Poderes, foi suprimido no Brasil em nome dessa mesma separação. Foi desse paradoxo que nasceu a unidade da jurisdição no Brasil.

Mas a obra revolucionária dos republicanos de 1889 inverteu a ordem imperial estabelecida. Ao governo parlamentar succedeu o governo presidencial; ao império unitário, a República federativa; a instituição de uma Justiça comum, a dualidade de Justiça, que reservou lugar especial para os processos até então afetos ao contencioso administrativo, então extinto.

A exemplo do duplo direito anglo-americano o novo Estado relegou a Justiça local das várias unidades da Federação as questões de Direito privado e de Direito penal, reservando na Justiça Federal, chamada especial, um lugar para os processos relativos a divergências entre o Estado e o particular. Assim, passou o controle judiciário a incidir sobre os atos administrativos, dando início à nossa segunda experiência jurisdiccional.

II — O CONSELHO DE ESTADO DO IMPÉRIO

A experiência da dualidade de jurisdição processou-se através do Conselho de Estado do Império. Havia, porém, igualmente, abaixo do Conselho de Estado, jurisdições de natureza mais tipicamente contenciosa, com competência para decidir litígios com autoridade de coisa julgada e utilizando normas processuais mais precisas do que as da jurisdição superior. Era o caso do Tribunal do Tesouro e das tesourarias provinciais. Observa-se, igualmente, que o contencioso administrativo apresentava traços mais acentuados e mais definidos no tocante às matérias dependentes do contencioso colonial, isto é, questões referentes ao fisco e à administração financeira do Tesouro.

Em outras palavras, o Tribunal do Tesouro e as Tesourarias provinciais tinham competência para decidir definitivamente, ao passo que nunca ficou esclarecido se o Conselho de Estado teria simplesmente atribuições consultivas ou se estas seriam jurisdiccionais. O Tribunal do Tesouro e as Tesourarias resolviam, além disso, verdadeiros litígios entre a Administração e particulares.

Mas o Conselho de Estado, no Brasil, tal como o Conselho de Estado francês, surgiu como órgão consultivo, junto à autoridade governamental máxima e a direção suprema dos negócios públicos. Para o Brasil, tornou-se, assim, instrumento moderador do 4.º Poder, exercido pelo Imperador, entre os três poderes clássicos do Estado.

Em resumo, nosso Conselho de Estado foi apenas um poder moderador, funcionando junto ao Imperador e, nessa qualidade, foi, sobretudo um órgão consultivo. Suas atribuições jurisdiccionais se revelavam por dedução e, ao exercê-las, o Conselho de Estado transformara-se em órgão central do contencioso administrativo com competência para resolver os conflitos suscitados pelas autoridades administrativas ou judiciárias e para julgar, em grau de recurso, as questões examinadas pelas jurisdições e autoridades jurisdiccionais inferiores.

Com a Lei n.º 234, de 23-11-1841, completada pelo Regulamento n.º 124, de 5-2-1842, as atribuições consultivas do Conselho de Estado ficaram bem definidas. Seu âmbito de ação estendeu-se desde as graves e complexas ques-

tões que interessavam o exercício do Poder Moderador, até a atividade regulamentar, relativa à administração central e à administração provincial. Sob esse aspecto, cabia-lhe ainda preparar projetos de lei e elaborar regulamentos administrativos, quer em consequência de consultas do Imperador, quer de iniciativa própria. Nesta rubrica podemos reunir todas as atribuições que o Visconde de Uruguai cometeu ao exercício do Poder Moderador, do Poder Executivo, Político ou Governamental e do Poder Administrativo Gracioso. Convém acentuar a atividade regulamentar. O Império baseava-se numa organização administrativa de tipo unitário. As províncias brasileiras eram sujeitas às mesmas leis, aos mesmos regulamentos gerais que o governo central. As leis locais, elaboradas nas Assembléias Provinciais devem ser coerentes com as leis gerais. Daí, novas atribuições conferidas ao Conselho: exame das leis provinciais, inclusive quanto à redação de novas leis, regulamentos, instruções e decretos, de aplicação local.

As funções contenciosas atribuídas ao Conselho de Estado pelos textos acima referidos surgiram com a idéia de evitar intromissões de autoridade. Intromissões por parte da autoridade judiciária na autoridade administrativa, muito mais do que desta naquela. O princípio era o seguinte: quando o Presidente de uma Província ou o Procurador da Corôa junto ao Governo Imperial e da província do Rio de Janeiro tiveram conhecimento de que a autoridade judiciária está julgando um processo administrativo, deverão exigir que a mesma lhe prestasse informações precisas e, ainda, que declare as razões pelas quais conheçam do processo. Se o Presidente ou o Procurador consideraram ter havido intromissão, ordenarão à autoridade judiciária que interrompa o curso do processo, dando às partes um prazo razoável para apresentarem defesa. Expirado esse prazo, se as referidas autoridades considerarem que o caso é da esfera administrativa, darão uma decisão provisória, que comunicarão ao Ministro da Justiça. Por outro lado, se considerarem a questão da alçada do Judiciário, resolverão o conflito, encaminhando o mesmo ao juiz comum, que será, então, competente.

E' evidente que esse dispositivo dá certa prioridade à autoridade administrativa, uma vez que a mesma poderá suscitar o conflito e resolver a questão. Tal solução corresponde ao conflito positivo.

Quanto ao conflito negativo, seria mister pedir o pronunciamento do Conselho de Estado, segundo o Regulamento, que estatuiu: se a autoridade administrativa e a autoridade judiciária não se considerarem competentes para a mesma questão, a seção do Conselho de Estado dará parecer, ouvidas ambas aquelas autoridades.

De um modo geral, em caso de conflito positivo, a autoridade administrativa se pronunciava e, à autoridade judicial cabia apenas o recurso ao Conselho de Estado. O conflito sendo negativo, dependeria diretamente do Conselho de Estado.

III — O PROBLEMA DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

Além da questão de conflitos, o problema da competência administrativa surge ainda em dois tipos de questões: as apreensões marítimas e as dívidas do Estado. Neste último caso, principalmente, o Brasil inspirou-se no contencioso francês. Assim, as dívidas do Estado são resolvidas administra-

tivamente. Princípios gerais de competência surgirão pelas opiniões dos publicistas e pelas decisões do Conselho de Estado, em relação aos seu futuro funcionamento.

No tocante à separação entre as autoridades administrativas e judiciárias, o contencioso francês parte do princípio de que se deve impedir intromissões reciprocas. Ao Corpo Legislativo e até mesmo ao Rei é vedado exercer o Poder Judiciário. Em compensação, este não pode, em hipótese alguma, intervir nas atribuições daqueles.

Tôdas essas distinções encontram sua mais completa expressão no princípio fundamental do contencioso administrativo francês — a separação entre as autoridades administrativas e judiciárias. Segundo a lei de 6-24 de agosto de 1790, as funções judiciárias são distintas e permanecem separadas das funções administrativas. Os juizes não podem, sem incorrer nas penas da lei, perturbar, de modo algum, as operações dos corpos administrativos, nem citar, perante elles, os administradores em virtude de suas funções.

A Constituição de 15-16 Frutidor reforçou tal princípio, vedando, taxativamente, aos tribunais conhecerem dos atos de administração de qualquer espécie, para penalidades legais.

O resultado foi a existência de um setor reservado às funções judiciárias e de um outro reservado às funções administrativas. E da interdição das intromissões de um poder por outro, o Direito francês chegou à delimitação de duas espécies de autoridade e funções jurisdicionais.

Nosso contencioso administrativo — insistimos — parte da possibilidade de um conflito, que é preciso evitar, entre autoridades administrativas e judiciárias. Se o Presidente da Província, o Procurador da Corôa ou ainda, qualquer autoridade administrativa tiver ciência de que o juiz judiciário conheceu de uma matéria da alçada administrativa, que levantem imediatamente o conflito de atribuições — é este o princípio básico de nosso contencioso, expresso no artigo 24 do Regulamento n.º 124, de 5 de fevereiro de 1841, e reforçado pelo artigo 38 do Decreto n.º 2.548, de 10 de março de 1860.

Ainda a propósito desse rígido dispositivo legal, o Conselheiro Marquês de São Vicente — Pimenta Bueno — observou, em sua declaração de voto, no Aviso do Conselho de Estado datado de 22 de dezembro de 1866, que nada existe fora do Regulamento de 1842 e do Decreto n.º 2.548, de 1860.

De qualquer forma, é o critério do conflito que, em primeiro plano, permite separar o contencioso administrativo do contencioso judiciário. Depois, é a jurisprudência do Conselho de Estado e a doutrina de nossos publicistas que fixam alguns princípios.

Nosso Conselho de Estado situou, em várias ocasiões, o lugar de cada ordem jurisdicional. Assim foi que proclamou, em seu Aviso de 30 de novembro de 1877, que a independência das autoridades administrativas em face das autoridades judiciárias é, de tal forma, uma realidade, que não somente veda às autoridades de um Poder intervirem em outros Poderes, como, ainda, não permite que qualquer magistrado ou funcionário administrativo seja perturbado pela autoridade judiciária ou por qualquer outra. Citando a autoridade de Vivien, afirma ainda, num outro "Aviso" que as funções judiciárias atribuídas aos juizes e aos tribunais têm por objetivo a execução das leis civis em suas relações com os indivíduos e a propriedade. Nestas con-

dições, a autoridade judiciária toma conhecimento apenas dos casos particulares.

O contrário acontece com relação às autoridades administrativas às quais cabe fazer executar as leis segundo os interesses gerais e locais, desenvolver e proteger a riqueza pública, representar o Estado como proprietário dos bens nacionais, julgar administrativamente as reclamações e os fatos relativos aos bens públicos e tomar decisões sobre contestações, que a execução das leis pode provocar quer entre administradores e administrados, quer entre um particular e uma pessoa jurídica.

Essex exemplos mostram que a idéia mestra da separação entre as duas categorias foi posta em equação e que o Conselho de Estado conseguiu estabelecer o princípio da justiça administrativa, que pode ser assim resumida: da separação entre as autoridades administrativas e judiciárias originou-se a instituição da justiça administrativa.

Entre nossos autores, tal princípio deduz-se ainda do espírito da Constituição de 1824 e é calcada também na doutrina francesa.

O Conselheiro Antônio Joaquim Ribas expõe que, segundo a Constituição imperial, o Poder Judiciário compõe-se de Juizes e Jurados, que funcionam junto aos tribunais civis e criminais; sua competência limita-se às questões civis e criminais, sem entrar no terreno administrativo. Qualquer doutrina contrária, esclarece Ribas, não se coadunaria com o princípio de independência dos poderes, consagrado no artigo 98 da Constituição, uma vez que o Poder Executivo volveria a uma situação de dependência e subordinação em face do Poder Judiciário, se seus atos fossem subordinados a confirmação, por parte deste último, e se as partes tivessem que outorgar poderes ao mesmo, sob pretexto de terem sido por aquele, lesados em seus direitos.

Embora a Constituição imperial não estatua o mesmo princípio de separação, reconhece o Conselheiro Prudêncio Giraldo Tavares da Veiga Cabral que a separação dos poderes judiciário e administrativo é o princípio fundamental, no qual se baseia nossa política, desde 25 de março de 1824; desta separação bem definida dos dois poderes (judiciário e administrativo) decorre normalmente a instituição da Justiça administrativa, por isso que administrar é garantir a execução das leis no interesse geral e local; é tomar precauções úteis aos interesses da agricultura, do comércio e da indústria. Mas, para garantir a execução das leis, faz-se mister conferir ao Poder Executivo o direito de afastar os obstáculos e tomar decisões sobre as reclamações. De outro modo, impossível seria administrar, pois a Administração ficaria sem independência.

Além das razões de ordem constitucional, encontramos entre esses autores razões de utilidade pública, para justificar a existência de uma jurisdição administrativa independente do Poder Judiciário. Essa tendência, porém, é posta ainda mais em evidência por um autor mais moderno, José Rubino de Oliveira, que publicou em São Paulo, em 1884, seu "Epitome de Direito Administrativo Brasileiro". Segundo esse autor, por motivo utilitários e práticos, a administração deve ser expedita e enérgica. Assim, nenhum juiz ou tribunal judiciário pode ter ação sobre ela, por isso que a Administração agindo com autoridade, deve ser livre e independente. Mas a independência, a presteza da administração desapareceriam se, acaso, se chocasse com outro Poder. Logo as autoridades competentes para conhecer das reclamações e

dos recursos administrativos são as que representam o Poder correspondente e não os juizes e os tribunais judiciários que se opõem à presteza, à liberdade e à independência da administração.

Com o Marquês de São Vicente e o Visconde de Uruguai, chega-se, então à separação constitucional e legal das autoridades administrativas e judiciárias, mas, pelo menos, à sua separação jurisprudencial e doutrinária.

Surge assim o contencioso administrativo em face do contencioso judiciário. Em particular, chega-se a afirmar a existência do contencioso administrativo como condição de independência dos poderes do Estado. E' o que afirma ainda o Visconde de Uruguai; encontram-se sempre pessoas que se preocupam em propor ao Poder Judiciário a solução das questões contenciosas. Mas tal procedimento acarretaria as seguintes consequências:

- a) seria o meio de violar o grande principio da separação dos poderes;
- b) provocaria a intervenção do Poder Judiciário na administração;
- c) atravancaria a Administração;
- d) suprimiria a responsabilidade, confundindo Administração com Poder Judiciário.

Outro testemunho, igualmente importante e oportuno, por isso que dá idéa da oposição à instituição do contencioso administrativo por parte dos homens públicos do Império, é o do Conselheiro Francisco Gô Acaia de Montezuma, em seu célebre discurso, publicado na Revista do Instituto da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro, em 1869, quando indaga: será contenciosa a Administração que se pronuncia sobre litígios resultantes do conflito entre direitos particulares e o interesse público? Não constituirá esse principio ameaça mortal à independência do Poder Judiciário? Não provocará sua divisão? Não haverá como achava o sábio Silvestre Pinheiro Ferreira — abuso monstruoso pelo facto de que os juizes ficam sendo ao mesmo tempo partes em causa? Que aconteceria se tais litígios atingissem as obrigações oriundas dos contratos civis? Se a legislação tem que ser una e igual para todo o país, em face dos fundamentos dos principios da Justiça universal — por que o Poder Judiciário não exercerá suas atribuições constitucionais, applicando a lei aos factos das questões e nas divergências levantadas entre os particulares e o interesse geral?

Eis o que responde o próprio Conselheiro Montezuma: "Faça o Governo com que se leia mais Lafarrière, Cormenin, Foucart, Macarel, Laffon, Labadat, Magnitot Delamare e, principalmente, o célebre De Gerando, cujo livro "Institutions de Droit Administratif Français" não constitui apenas um Tesouro riquíssimo de bons principios mas, além disso, pode servir de modelo para qualquer obra do género".

A. Competência administrativa na França — A jurisdição administrativa, mesmo nessa fase de preponderância da autoridade administrativa sobre a judiciária, tem seus principios de competência. No contencioso francês, a transformação do regime de Justiça homologável em regime de Justiça delegada e o desenvolvimento da justiça delegada a partir de 1872 foram seguidas por uma série de regras e doutrinas sobre a competência administrativa face à competência judiciária.

Os autores franceses acentuam, geralmente, três tendências doutrinárias. A primeira pertence inteiramente à fase da justiça homologável (1790/1830);

o segundo período corresponde à transição entre o regime de Justiça homologável e o regime de Justiça delegada e à primeira fase deste último regime jurisdicional (1930/1896); o terceiro é o da consolidação da evolução da Justiça delegada (iniciada em 1896).

Durante o primeiro período — dizem os autores — a competência administrativa era definida quanto a cada processo, segundo a natureza do ato em causa; o segundo período é dominado pela teoria dos atos de império e de gestão; finalmente, no terceiro período, que começa com o critério do serviço público (serviço público orgânico ou institucional, serviço público material ou funcional), conduzirá a novas regras quanto à competência administrativa.

B. *Competência administrativa no Brasil* — No tocante ao Conselho de Estado brasileiro, limitaremos nossa análise comparativa aos dois primeiros períodos. Assim, verificamos inicialmente que nosso contencioso se inspirou no critério dos atos em causa.

1.º) *Os Atos em Causa* — Neste terreno, o Conselho de Estado teve que determinar, em numerosos casos, a natureza do ato, em matéria de indenizações, contratos e débitos do Estado. Pelos avios de 13 de dezembro de 1844 e 24 de outubro de 1845, resolveu que cabia à Administração decidir sobre outras categorias de indenizações e não apenas quanto a apreensões marítimas. Ampliando a competência administrativa, essa orientação jurisprudencial decorre da lei 234 de 23 de novembro de 1841, que conferiu ao Conselho de Estado competência para declarar o Estado devedor.

Tal princípio resulta dos prejuízos sofridos pelo Estado em consequência de numerosas decisões judiciais, condenando-o a pesadas indenizações — diz o Conselheiro Aress recordando que, durante a discussão da lei número 234 no Senado, pretendia-se deliberadamente subtrair do conhecimento do Poder Judiciário as ações tendentes a declarar o Estado devedor. E, segundo o Conselheiro Visconde de Uruguai, em consequência de muitas decisões judiciais condenando o Estado, o Tesouro Nacional teve de sofrer tão pesados ônus que a Assembléia Nacional foi forçada a aplicar contra o Poder Judiciário o artigo 31 do Ato Adicional, por força do qual nenhuma dívida do Estado, oriunda dos fatos de guerra, não podia ser paga sem a autorização da Assembléia Geral.

Por isso, a liquidação administrativa dos débitos do Estado ultrapassou o terreno das indenizações de guerra e a competência administrativa abrange igualmente as questões suscitadas em matéria de direitos adquiridos, de indenizações provenientes de contratos, adjudicações, mercados de fornecimentos, de atos administrativos em geral.

Mas, pondo em jogo a natureza do ato em causa, o Conselho de Estado colocou certas questões sob a competência judiciária. O exame de cada questão decidirá a competência administrativa, tanto mais que certos dispositivos isolados encaminham ao Tribunal do Tesouro, aos órgãos fiscais ou ao Conselho de Estado o julgamento de novas questões, acrescentando-lhes uma espécie de competência de atribuições.

Resulta daí que a delimitação da competência, administrativa torna-se sempre difícil, com relação à competência judiciária, mas, em todo caso, é ampla, bastante indefinida e elástica.

2.^o) *Os Atos de Império e de Gestão* — Da fase subsequente, assinalada pela teoria dos atos de gestão e de império, nosso contencioso administrativo adota alguns princípios, ao lado de outros, tirados, na maioria, de autores franceses da primeira metade do século XIX. A teoria dos atos de gestão e de império apresenta-se como princípio de competência na jurisprudência de nosso Conselho de Estado. Aqui estão dois exemplos: logo que as autoridades públicas descem à situação de contratantes, elas se colocam em igualdade de direitos com a parte contra a qual estão empenhadas. Neste caso, perdem seu poder de modificar os próprios atos em virtude dos privilégios exorbitantes da Administração.

3.^o) *Outros Princípios* — Além disso, nosso contencioso do Império adotou outros princípios de competência administrativa aceitos pela doutrina francesa da época.

O Conselheiro Visconde de Jequitinhonha considera que, segundo os publicistas, três exceções existem à competência administrativa: a ordem constitucional, a ordem civil e a ordem penal. Cada um deles deve ficar fora da Jurisdição Administrativa. É comum ir-se buscar em Adolphe Cheveau e Foucart a doutrina da jurisdição graciosa e contenciosa e, em consequência, da determinação da competência administrativa baseada na discussão em torno de um interesse especial da Administração, de um lado, e de um direito individual em causa, de outro.

De Leferrère, fixam-se dois pontos básicos sobre a competência administrativa:

- a) existência de ato especial ou de fato particular da Administração;
- b) existência de reclamação ligada a algum interesse de ordem administrativa.

Por outro lado, a jurisdição administrativa, funcionando como juiz dos conflitos, deve estabelecer limites à competência judiciária. Neste terreno, encontram-se as questões civis e as questões comerciais. Um Aviso do Conselho de Estado de 1872, é favorável à competência judiciária quanto aos litígios em que a administração é parte contratante e não um Poder, o que faz lembrar, mais uma vez, a doutrina dos atos de império e de gestão.

À competência judiciária cabem as questões de "habeas-corpus" — foi o que decidiu o Conselho de Estado em 1888, aplicando uma legislação que atribuía tal competência ao Juiz Judiciário. Todavia, em 1875, o Presidente da Província de Pará havia estatuído em contrário. Finalmente, as questões de heranças, mesmo quando os bens se encontravam sob a custódia ou posse do Estado, devem ir ao juiz comum.

Acatamos de descrever o terreno impreciso, porém amplo, da competência administrativa, baseada em certos princípios doutrinários do contencioso francês e dos autores franceses. A teoria dos atos de poder e de gestão, dominante na época, não teve, para nossos autores do Império, muita atração. Situa-se no centro de um ecletismo de princípios em que vamos encontrar desde os publicistas franceses mais antigos, como Roderer, Henrion de Pensay, até Vivien e Leferrère. Não se veja aí, afinal, qualquer tendência para firmar dou-

trina. O "Arrêt Blanco", que assinalou nova fase para a construção jurídica da competência administrativa, não poderia ter qualquer influência sobre nosso contencioso.

IV — RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A jurisdição administrativa do Império comportava o exercício de certos recursos de natureza contenciosa. É fácil sentir a influência do contencioso francês, mas, na prática, predominavam as praxes do direito de origem portuguesa. Por esse caminho, os recursos administrativos ligam-se de preferência ao processo civil local, trazendo do contencioso francês, certos princípios, entre os quais convém destacar o do recurso por excesso de autoridade o qual, aliás, nosso contencioso não conseguiu conhecer em seu verdadeiro alcance legal e doutrinário. Tal lacuna se explica pelo fato de que a notável sistematização dos recursos administrativos do contencioso francês, levada a efeito por E. Laferrière, data apenas do ano de 1896.

§ 1.º *Tipos de Recursos*

À base do direito local, se estabelece a gama dos recursos da jurisdição fiscal, que é — convém frisar — a mais eficiente do contencioso administrativo do Império. De origem portuguesa são os recursos contra as decisões de primeira instância os órgãos fiscais, como, aliás, os recursos de revisão e de embargo de terceiros, figuras processuais igualmente comuns no contencioso francês. Finalmente, o processo administrativo em assuntos fiscais liga-se ao processo colonial da lei de 22 de dezembro de 1761.

Assim, o contencioso do Império comportava, de um lado, recursos ordinários, simples, contra as decisões jurisdicionais de autoridade inferior junto a autoridade superior e, de outro, os recursos especiais, compreendendo recursos de revista, de revisão, de anulação, e os recursos de embargo e de embargo de terceiros.

§ 2.º *Recurso Ordinário*

Através do recurso ordinário, ataca-se a decisão administrativa mediante apelação. O Conselho de Estado estatuiu assim sobre as decisões tomadas pelos Presidentes de Província e pelos Ministros de Estado. O Ministro das Finanças e o Tribunal do Tesouro pronunciam julgamentos sobre as decisões das autoridades fiscais em matéria de impostos e contas. No tocante ao exercício do recurso ordinário, esses órgãos aparecem como jurisdições de último grau, para apreciar e julgar decisões tomadas, em última análise, por autoridades que funcionam como juízes administrativos de primeiro grau. É o mesmo princípio que, no contencioso francês, na época da Justiça homologável, erigiu o Conselho de Estado em juiz de apelação quanto às decisões dos Conselhos de Prefeitura (hoje tribunais Administrativos) e dos Ministros de Estado.

§ 3.º *Recursos especiais*

Quanto ao exercício dos recursos especiais, o de revista nenhum interesse particular oferece, uma vez que é apresentado em matéria de prestações de contas, junto ao próprio tribunal (Tribunal do Tesouro) que examina o jul-

gamento atacado. Deve ser aberto nos casos de erro de cálculo, de omissão ou de desdobramento de contas e de apresentação de novos elementos de prova. Entre os outros, os recursos de revisão e de anulação, permitem paralelos com o contencioso francês. São encaminhados ao Conselho de Estado, que faz as vezes de juiz de cassação com relação às jurisdições administrativas de atribuição, que emitiram a decisão objeto de recurso.

O Conselho de Estado julga, como juiz de cassação, as decisões do Ministro da Fazenda e do Tribunal do Tesouro, em matéria fiscal e de contas, e, da mesma forma, as decisões dos demais ministros de Estado no tocante à competência de atribuição, isto é, ao chamado contencioso por determinação legal.

O que é preciso acentuar, ainda, é que o recurso de revisão (contra decisões tomadas pelo Tribunal do Tesouro em matéria de contas), bem como o recurso de anulação, podem ser impetrados por incompetência, violação da lei, vício de forma e, ainda, excesso de poder. Vê-se, assim, que o "excesso de poder" aparece como condição de exercício dos dois tipos de recursos aplicáveis a decisões dos órgãos e das autoridades de natureza jurisdicional, não constituindo, como no caso do contencioso francês, um tipo de recurso contra atos irregulares praticados por autoridades administrativas, como tal.

§ 4.º *Excesso de Poder*

Nosso sistema de ministro-juiz, de administrador-juiz e da Justiça homologável, no qual seria difícil traçar uma linha definida entre atos administrativos e atos jurisdicionais das autoridades administrativas, não chega a estabelecer controle jurisdicional da administração. Se, na França, o recurso de excesso de poder evoluiu, passando de uma forma inicial, simplesmente administrativa, de reclamação de incompetência com relação aos corpos administrativos, para tornar-se instrumento de controle jurisdicional dos atos administrativos — se, na França, essa evolução já se esboçara antes de 1872 — no Brasil apenas se introduziu o elemento "excesso de poder" como uma das condições para anular uma decisão mais jurisdicional que administrativa, executória. O fato é que, no Brasil, não existindo distinção válida entre os atos administrativos e os atos jurisdicionais e estes tendo mais força do que aqueles, o Conselho de Estado brasileiro que era o juiz de anulação, tinha que avaliar, no tocante a cada ato, o elemento "excesso de poder", e apreciar se este último comportava exação ou abuso de autoridade, e deixar à jurisdição graciosa o cuidado de examinar a irregularidade dos atos administrativos. É preciso acrescentar os recursos de embargo e de embargo de terceiros. Ambos equivalem aos recursos franceses da mesma denominação. Todavia, já se encontravam no contencioso de origem portuguesa, com as mesmas características do contencioso francês. Perante o antigo Conselho Real já se abria caminho ao exercício daqueles recursos para os postulantes, estabelecendo-se o recurso de embargo de terceiros a favor de outras pessoas que não o querelante, interessadas em litígio já julgado. É este o sentido do artigo 7.º, Tit. III, da lei portuguesa de 22-12-1761. Enquanto a oposição era encaminhada ao Conselho de Estado em caso de erro de julgamento, o embargo de terceiros era admitido perante o juiz privativo do Tesouro, nos casos de execução fiscal, envolvendo a posse.

§ 5.º *A falta de um regime de recursos*

Em conclusão, o contencioso do Império abriga alguns tipos de recurso, mas não segue de recursos administrativos. Neste particular, podemos concluir, mais uma vez, com Rego Barros, que a necessidade e a conveniência dos recursos e a organização de dois graus de jurisdição sempre foram reconhecidos no Império, sendo fato unanimemente aceito, que, entre nós, não havia sobre tão relevante assunto princípios determinados, de modo que se pudesse conceder aos administradores garantias e confiança satisfatórias.

Os prazos para a interposição dos recursos ainda não tinham sido também fixados: na maioria dos casos, era preciso recorrer às Ordenanças portuguesas para declarar aceitáveis os recursos, por falta de condições precisas de aceitabilidade na legislação administrativa, como reconheceu o Conselheiro Aress. Tal era a situação do contencioso do Império até seu último momento.

O que acima expressamos retrata os princípios de separação das autoridades administrativas e judiciárias, o regime de Justiça administrativa, os critérios da fixação de competência e o regime de recursos administrativos de nosso contencioso do Império.

Num tal sistema, em que os publicistas mais representativos da época, como Uruguai, Paraná, Jequitinhonha e Nabuco repelem qualquer idéia de conferir ao Conselho de Estado um título jurisdicional, em que o próprio Uruguai não vê como colocar a função jurisdicional fora do Ministro — num tal regime, a finalidade da Justiça delegada autônoma, longe estava de ter sido atingida. As deficiências eram, aliás, explicáveis até certo ponto, pois nossos publicistas e conselheiros de Estado falavam antes da instituição da Justiça delegada e, ainda, antes do "Arrêt Bougard" (1881) do "Arrêt Cadot". Todavia, não ignoravam os intuitos de reforma do Conselho de Estado francês e do estabelecimento efêmero da Justiça delegada, em 1848.

De um modo geral, o contencioso francês, que inspirou o nosso, melhorou gradativamente, tanto em sua estrutura como em seu funcionamento, ao passo que nosso contencioso manteve sua estreita estrutura inicial.

O mais grave mal do contencioso do Império foi o de não ir além do Regulamento n.º 142, de 5 de fevereiro de 1842, observa Tavares Bastos. Todos nossos grandes autores, desde Uruguai até Bilac Pinto e Seabra Fagundes, são acordes neste ponto. Por falta de organização, sucumbiu aos golpes da revolução de 1889. Como tribunal administrativo, no sentido moderno, nosso Conselho de Estado jamais existiu — proclamam aqueles autores. "A República o recebeu; a República o banuiu entre suas instituições" — diz Seabra Fagundes.

Mas o que é incontestável é que o Conselho de Estado, a despeito dessas ilustradas opiniões, estava à frente de um regime de jurisdição administrativa, de tipo "homologável" que pressupunha o exercício não apenas do regime do ministro-juiz, como também o do administrador-juiz, ambos frutos de uma fase incipiente do contencioso administrativo.

Não sendo suficientemente esclarecida a Justiça administrativa e exercendo o Conselho de Estado, por força de suas atribuições consultivas, função política, oriunda do poder do Imperador (o Poder Moderador) o contencioso administrativo não pôde evidentemente, resistir aos republicanos de 1889.

Por isso mesmo, Rui Barbosa, rejeitando a idéia de um contencioso administrativo com a República, recorda com desprezo que ele existira sob o regime imperial. Condenando-o, diz o grande mestre que a Constituição republicana (de 24 de fevereiro de 1891) eliminou positivamente os elementos do contencioso administrativo, existente sob a monarquia, fechando a porta a qualquer futura tentativa no sentido de sua restauração.

E, sob o signo dessa aversão ao contencioso administrativo, passamos à nossa segunda experiência jurisdiccional, da unidade de jurisdição.

(Continua.)

SUMMARY

The A. discusses, initially, the duality of jurisdiction, judicial and administrative, in the Brazilian Empire (1882-89) within a unitarian state. The Portuguese and the French public law as the twofold source of such duality; the conservative influence of the former versus the doctrinal contributions of the latter. The Brazilian Federal Republic (1889-...) with its (1) federal and (2) state justice according to the American model; the consequent judicial control upon administrative acts.

suits and on those pertaining to financial administration. The State Council in Brazil,

Competence of the Treasury Court and of the provincial Treasury Agencies on fiscal suits and on those pertaining to financial administration. The State Council in Brazil, under the Empire, primarily the advisory organ of the Crown, but also entrusted with initiative on legislative matters, evolved to become the highest administrative court in the country. Its capacity as such derived from the necessity of avoiding encroachment of authority, particularly on the part of the Judiciary upon Administration.

Administrative jurisdiction as the corollary of the necessity of solving conflicts between the Judiciary and Administration also prevailed on matters of maritime prizes and of state debts. The doctrine of the French administrative jurisdiction as contrasted with the Brazilian. Separation between the judicial and the administrative clearly defined in the French system, which evolved from the principle of the "justice retenue" (decisions of administrative magistrates or courts not final but requiring the sanction of the head of the state) to that of delegated justice "justice déléguée".

The idea of administrative justice not expressed in the Brazilian Constitution of 1824, although implicitly contained in its spirit. Administrative justice as an imperative in Brazil, advocated by prominent jurists of the 19th century as well as by members of the State Council.

The fields of judicial and administrative jurisdiction historically considered both in France and Brazil. The principles that have informed the Brazilian doctrine: (1) the specific nature of the suits; (2) the distinction between acts of power and acts of management; (3) the constitutional, civil and penal spheres not comprised within the administrative jurisdiction.

Appellate administrative jurisdiction in Brazil. The French theoretical influence and that of the Portuguese consuetudinary law. The ordinary appellation against decisions of an inferior court. The special types of appellation against first instance decisions. The absence of an organized regime of administrative competence in Brazil, which remained stagnant in contrast with the evolutive character of the French system. Administrative jurisdiction discontinued in Brazil upon the advent of the Republic (1889).

Direito Autoral e Contrato de Representação

OLIVEIRA E SILVA

(Juiz de Direito da 4.^a Vara Cível)

1. Sômente agora a matéria de direito autoral vai sendo debatida, com maior intensidade, no âmbito do Poder Judiciário, mercê do desenvolvimento auspicioso, entre nós, do grande e do pequeno direito.

O teatro, o cinema, o rádio e a televisão adaptando romances, por um lado, e o crescimento de originais brasileiros, de comédias, revista ou drama, já possibilita controvérsias ou conflitos entre a inteligência criadora e o capital.

Recentemente, pronunciou-se a 1.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em Acórdão de 3 de novembro de 1954, numa hipótese interessantíssima, talvez a primeira a ser ventilada, no paiz, sobre representação dramática e direito de autor, numa contenda entre o brilhante teatrólogo sr. R. Magalhães Júnior e o ator sr. Raul Roulien.

Várias teses, de alta relevância, aí são discutidas e decididas, demonstrando o relator des. João Coelho Branco profundesa e agudeza no conhecimento do direito do autor em face do empresário que lhe contrata a representação da peça teatral. Daí o seu voto luminoso que servirá de roteiro na jurisprudência que se vai formando, a respeito, no Brasil.

Em primeiro lugar, discute o Acórdão de 3 de novembro de 1954 se a representação da obra teatral, nos termos das leis em vigor, está, ou não, subordinada à existência de contrato entre as partes interessadas e onde se expressem os direitos dominicais do autor. Ainda se, havendo autorização preliminar, precisa esta aperfeiçoar-se, concluir-se em convenção definitiva para que haja um contrato orgânico.

Discute, ainda, aquele Acórdão um ponto que se nos afigura fundamental na representação dramática ou na cessão de direitos: se o silêncio sobre o que deve caber ao autor importará em gratuidade, ou se, pelo contrário, é especificamente oneroso tal contrato.

Finalmente, aborda, com mestria, perante a lei civil, a matéria da doação. Esta presumir-se-á ou deverá ser obrigatoriamente expressa?

2. Analisemos as teses constantes do mencionado Acórdão de 3 de novembro de 1954. Eis a primeira: a representação da obra teatral dependerá de contrato, entre as partes, onde fiquem assegurados o valor e extensão dos direitos autorais?

Sem dúvida alguma. A condição do autor é, em regra, a da sua pobreza diante do empresário detentor do capital. Assim, entre ambos, há um legítimo contrato de trabalho, sob a vigilância do Estado, com as características existentes, na legislação social, entre empregador e empregado.

Surge a controvérsia: bastará, como no litígio Megalhães Júnior-Roulien, uma simples autorização, sem prazo e preço, para que, com exclusividade, possa o empresário encenar, em qualquer tempo, uma peça teatral?

No caso decidido pelo Acórdão da 1.^a Câmara Cível, o autor, em 1940, concedera o direito de representação exclusiva ao empresário, quanto à peça "O Imperador Galante". Decorridos doze anos, sem qualquer iniciativa do empresário, outorga o mesmo direito à Companhia Dulcina que resolve montá-la.

Ora, na primeira autorização, nada se convencionara, entre as partes, sobre a forma de pagamento dos direitos autorais. Entretanto, o decreto número 5.492, de 1928, na defesa da propriedade intelectual, para a representação dramática, exige a existência de contrato com todas as formalidades legais e como o reconhece a grande autoridade de Clovis Bevilacqua, onde se expressam os direitos dominicais do autor.

Citando HILSENRAD, em "Las Obligaciones Precontratuales" (pág. 21), conclui o relator Coelho Branco pela inexistência de contrato de representação, sem que este se transforme em realidade jurídica, pela forma disciplinada em lei, com obrigações e direitos recíprocos.

O outro aspecto da contenda gira em torno da autorização preliminar de 1940 constituir, ou não, um contrato de doação de autor ao empresário.

Como a doação, no direito brasileiro, não se presume, impõe-se, no ato, fique expressa a liberalidade de quem se empobrece em benefício do donatário. Acresce que o contrato de representação, por sua natureza, é oneroso. Novamente ressalta a lição de Clovis Bevilacqua: "a cessão de direitos do autor não se presume gratuita".

Recorrendo ao direito francês e italiano, verificaremos que, mesmo a ausência de preço estipulado no contrato de representação, não lhe retira o caráter oneroso, nem, no respectivo silêncio, ocorrerá alienação ou transferência da propriedade que é conservada pelo autor, tendo o empresário apenas o direito de um encontro de contas.

Com todo o acerto, a decisão da 1.^a Câmara Cível reputa inaceitável a tese da doação, naquele contrato, como inaceitável o entendimento preliminar, de 1940, entre as partes, para valer como contrato, por lhe faltarem os requisitos essenciais.

Precisamos com energia, consolidar a defesa do direito do autor e, principalmente, do nosso autor virtualmente desamparado. Dispomos de uma lei com três anos, ainda não regulamentada, que obriga as nossas companhias teatrais a encenar certo número de originais brasileiros.

Estranhamente ainda não regulamentada aquela lei, possibilita, a olhos estrangeiros, a visão falsa de que não existem autores nacionais, porém simples tradutores de peças. Entretanto, surgem, dia a dia, autores desmentindo uma suposta incapacidade criadora.

a justiça comutativa. Viviam-se naquele mundo de segurança, evocado por STEFAN ZWEIG, mundo de monarquias quase milenárias, de direitos fixos, de moedas estáveis.

A Corte de Cassação francesa repudiava a cláusula implícita em julgamento publicado em janeiro de 1856. Já em 1900 todavia, a Corte de Cassação de Turim aplica-a, despertando novo movimento doutrinário a respeito da matéria.

Mostra-nos o eminente civilista pátrio, Professor ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, como, a partir de 1914, "a guerra veio dar nova atualidade ao assunto, pois, pelas suas consequências, criou um ambiente em que a imprevisão floresceu com um viço até então desconhecido, na expressão de VOIRIN. Surgiu assim, como Fenix, renascida das próprias cinzas, a modernamente chamada teoria da imprevisão pela qual, no caso de mudança das circunstâncias que constituíram o ambiente objetivo da formação do contrato, procura-se atender a impossibilidade subjetiva ou onerosidade excessiva da prestação dele decorrente". (3)

As legislações polonesa e italiana e o nosso ante-projeto de Código das Obrigações, respectivamente nos artigos 269, 1.467-1.469 e 322, assim como o novo Código Egípcio (artigo 147) e as jurisprudências alemã e suíça manifestaram-se favoráveis à revisão dos contratos. A teoria inglesa da *frustration of adventure* também ampliou a existência de uma *implied condition* (condição implícita) análoga à *rebus sic stantibus* e que data, no direito britânico da célebre decisão de 1647 no caso *Paradine versus Jane* em que um contrato foi rescindido por ter sido a casa objeto da locação ocupada por tropas inimigas. (4) A jurisprudência administrativa francesa admitiu a teoria da imprevisão em diversos casos de concessões, sendo de conhecimento geral a decisão do Conselho de Estado de 1916 no processo da companhia de gás de Bordéus. (5) A jurisprudência da Corte de Cassação ao contrário, a rechaçou salvo os casos especiais da lei FAILLIOT.

No Brasil, a corrente favorável à teoria da imprevisão se sagrou vencedora depois da promulgação das leis que estabeleceram a renovação judicial dos contratos de locação, o reajustamento econômico das dívidas dos agricultores e a revisão periódica das tarifas de serviços públicos explorados por concessão. (6)

2. Ao lado das cláusulas implícitas de revisão consolidadas pela teoria da imprevisão, os contratos passaram a incluir diversas cláusulas explícitas de revisão de acordo com certos índices escolhidos pelas partes. Convencionou-se pois uma modificação do contrato desde que variasse um dos elementos objetivos em função do qual fora firmado. O fator escolhido foi inicialmente o ouro, a prata e outros metais preciosos. Depois, surgiram as cláusulas valor ouro, pagamento em divisas estrangeiras ou em moeda na-

(3) Professor ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, op. cit., loc. cit., p. 173.

(4) V. ARMINJON, NOLDE ET WOLFF, *Traité de droit comparé*, tome III, Paris, 1952, p. 144 e seguintes.

(5) ANDRÉ TRASBOT, *La dévaluation monétaire et les contrats de droit privé in Mélanges Ripert*, Paris, 1950, tome II, p. 159.

(6) Constituição federal, art. 151 § única.

cional de acordo com as variações do padrão estrangeiro. Outras mercadorias passaram a ser aceitas como índices: o valor do quintal de trigo ou do kilowatt de energia elétrica. Na Europa, diversos contratos aceitaram como índice para sua auto-revisão o custo da vida ou da construção em determinada região.

Tivemos assim contratos em que a prestação do devedor variava de acordo com uma escala móvel ou cláusula escalar (*escalator clause* ou *clause d'échelle mobile*), segundo as flutuações do índice geral de preços ou do preço de uma mercadoria determinada previamente convencionada.

A introdução da cláusula móvel implica pois numa revisão do contrato, revisão pre-convencionada e dependente das variações do índice escolhido.

3. As leis que nos diversos países estabeleceram o curso forçado da moeda (Alemanha, Austría, Bélgica, Brasil, Bulgária, Colômbia, Cuba, Costa Rica, Grécia, Inglaterra, Luxemburgo, México, Suécia, Romênia, Iugoslávia, França e outros) (7) impediram a estipulação pelas partes do pagamento em ouro por ser contrária à ordem pública, dada a natureza imperativa da lei.

Posteriormente, a jurisprudência e a doutrina distinguiram entre a função jurídica e econômica da moeda. O Professor ASCARELLI, no seu sempre atual ensaio sobre a moeda, mostrou que juridicamente ela era um meio de pagamento em determinado país e em certo tempo, enquanto economicamente significava um valor. Esta concepção fecunda, que está entrosada com a distinção que o eminente comercialista italiano assinalou entre o valor de dinheiro e de valor, permitiu que a jurisprudência reconhecesse a validade das cláusulas estabilizadoras que, embora conservassem a moeda como único meio legal de pagamento, obedecendo pois as normas estabelecidas em matéria de curso forçado, recorreu a um índice para fixar o quantum, o número de unidades monetárias que devem ser entregues ao credor para perfazer um valor pre-convencionado. O índice escolhido poderá ser o valor do ouro, de uma divisa estrangeira, do custo da vida ou da construção ou de determinada mercadoria ou ainda o próprio salário mínimo.

4. O direito comparado nos revela as oscilações da jurisprudência dos diversos países.

Na Bélgica, só foram consideradas ineficazes as cláusulas que previam o pagamento em ouro ou prata, (8) admitindo-se amplamente as cláusulas de escala móvel e até as de valor-ouro ou valor divisa estrangeira. (9)

A jurisprudência belga, interpretando o artigo 1.895 do Código Civil (10) e a lei que deu curso forçado ao franco papel, reconheceu a validade das cláusulas de pagamento de acordo com o valor do ouro ou das divisas

(7) V. JACQUELINE REISS, *Portée internationale des lois interdisant la clause or*, 1936.

(8) Cassação belga 12-VI-1950 in *Pasicronie*, 1930, I, 245 e 27-IV-1933 in *Belgique judiciaire*, 1933, col. 393.

(9) Decisões da Cassação belga de 30-V-1929 in *Pasicronie*, 1929-IV, 205, e de 12 de maio de 1932, *Pas.*, 1932, I, 167.

(10) É o seguinte o texto do artigo 1895: "L'obligation qui résulte d'un prêt en argent n'est toujours que la somme numérique énoncée au contrat. S'il y a eu augmen-

estrangeiras, explicando o Conselheiro PIRET, professor na Universidade de Louvain, que "as restrições feitas ao pagamento em ouro ou em moeda estrangeira não se aplicam aos pagamentos que terão que ser feitos em francos papel para um *quantum* determinado de acordo com as modificações sofridas pelo franco ouro ou de acordo com as relações existentes entre o franco papel e o ouro ou entre aquele e determinada divisa estrangeira". (11)

O direito belga admite pois as cláusulas valor-ouro e valor divisa estrangeira e tanto mais a escala móvel condicionada a um índice variável qualquer, como o dos preços, dos salários ou de determinada mercadoria.

As duas primeiras cláusulas são todavia, por lei especial (decisão do Príncipe Regente de 15-II-1946), excluídas do domínio dos seguros.

Por outro lado, a legislação belga fixa os vencimentos dos funcionários e magistrados, assim como as pensões, de acordo com as flutuações do custo da vida.

5. Na França, a jurisprudência tem reagido de modo diverso diante das cláusulas estabilizadoras da moeda, mostrando mais uma vez que a analogia dos textos legais nem sempre significa a identidade dos direitos realmente aplicados. (12)

Dou-se, na França, uma interpretação do artigo 1.895 muito diferente daquela firmada na Bélgica. Além disso, exigiu-se que as cláusulas operassem tanto em favor do credor como do devedor, inquinando-se de nulidade algumas delas por se presumir que, diante da desvalorização progressiva da moeda, só pudessem favorecer a uma das partes contratantes — o credor.

Assim foram banidas não somente as cláusulas de pagamento em ouro ou em moeda estrangeira mas também as cláusulas de pagamento em moeda legal de curso forçado de acordo com o valor do ouro ou das divisas, negando-se pois a importante diferenciação já assinalada e desenvolvida por ASCARELLI entre a função jurídica e econômica da moeda. (13)

Quanto à escala móvel, a jurisprudência francesa tem vacilado. Uma decisão da Corte de Apelação de Paris de 22 de junho de 1953 admitiu a revisão de um contrato de arrendamento de uma fazenda de acordo com as variações do preço do quintal de trigo por não infringir as normas sobre o curso forçado nem o disposto no artigo 1.895, que considera de ordem pública, e por estabelecer um princípio da reciprocidade, já que a desvalorização da moeda não é o único elemento a condicionar as flutuações do preço do trigo, podendo a cláusula beneficiar tanto o devedor como o credor.

tation ou diminution d'espèces avant l'époque du paiement, le débiteur doit rendre la somme numérique prêtée et ne doit rendre que cette somme dans les espèces ayant cours ayant au moment du paiement.¹³

(11) R. PIRET, *Les clauses de garantie contre les fluctuations de la monnaie et des prix en droit privé belge*, in *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, número especial compreendendo a contribuição belga ao 4.º Congresso da Academia Internacional de Direito Comparado, p. 78 e seguintes.

(12) MARC ANCEL, *La tendance universaliste dans la doctrine comparatiste française du début du XXème siècle* in *Festschrift für Ernst Habel*, 1st band, p. 31.

(13) V. Civ. 17-V-1927, in *Dalloz Périodique* 1928, I, 25, conclusões do Procurador Matter e nota de Capitant e Requetes, 25-VI-1934, *Dalloz Hebdomadaire*, 1934, 426.

Já em 3 de novembro do mesmo ano a Corte de Cassação anulou uma cláusula estabilizadora que tomara como índice o preço anual médio do custo de vida e que fôra incluída num contrato de mútuo. Esta decisão, embora considerasse que o artigo 1.895 já citado não é de ordem pública, recusou-se a tomar conhecimento da cláusula estabilizadora por lhe parecer contrária à lei do curso forçado já que o preço médio anual da vida-índice sufragado pelas partes — é exclusivamente condicionado pela desvalorização da moeda, não havendo outros elementos que possam influir na matéria.

Vemos pois *groso modo* que os tribunais franceses só reconhecem as cláusulas de escala móvel quando haja reciprocidade — podendo beneficiar tanto o devedor como o credor — e desde que entrou em jôgo outros elementos além da depreciação da moeda. Exige-se a presença de uma *alea*. Do mesmo modo que se proíbe a condição potestativa pura, condena-se a cláusula que subordina a variação das prestações tão somente à desvalorização da moeda.

Mostra o Professor MIGUEL FENECH, catedrático da Universidade de Barcelona, em interessante artigo intitulado — "*Las cláusulas estabilizadoras en la jurisprudencia española e francesa*" (14) — o desacerto das distinções e das reservas da jurisprudência francesa em relação à escala móvel. A exigência de reciprocidade e o argumento de que a cláusula deve fazer referência a um índice não condicionado exclusivamente pelas flutuações da moeda não se justificam por ser exatamente a finalidade da escala móvel o estabelecimento de uma segurança contratual, de uma equivalência das prestações independentemente da diminuição do valor real da moeda.

6. A jurisprudência espanhola ao contrário tem admitido amplamente e sem restrições as cláusulas estabilizadoras, a escala móvel e mesmo as cláusulas valor ouro ou valor divisa, aproximando-se mais da interpretação dada às leis pelos tribunais belgas.

A idéia de reciprocidade não foi acolhida na Espanha pois os riscos no caso só correm por conta do credor e não há imoralidade em assegurarem-se as partes contra tais riscos. O Tribunal Supremo Espanhol reconheceu a validade das cláusulas valor-ouro numa série de decisões em que julgou improcedentes as consignações feitas em papel moeda da época republicada quando os contratos consignavam que o pagamento seria em ouro ou de acordo com o valor de ouro. Exigiu a alta corte espanhola, nas hipóteses citadas, que o pagamento fôsse feito na forma convencionada, não vendo na estipulação nenhuma infração à ordem pública espanhola. (15) Os tribunais, ao reconhecerem as mencionadas cláusulas, invocaram os princípios da justiça comutativa e a necessidade da equivalência das prestações.

Vemos que o velho "*res perit domino*" individualista está desaparecendo. Quando os autores, liderados por SAVATIER e RYPERT, começam a falar na "*socialização dos riscos*", o Estado reconhece o seu dever de atender à justiça distributiva, homologando as cláusulas estabelecidas pelas partes para que o

(14) In *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, de Barcelona, n.º 2, janeiro-junho, 1954, p. 141-177.

(15) Decisões citadas no artigo citado na nota 14.

contrato não se torne excessivamente oneroso para uma delas, lesando assim o interesse social.

7. O Brasil, herdeiro das civilizações latinas, dos orçamentos deficitários e da política inflacionista que dominaram a velha Europa, não podia ficar alheio por muito tempo aos problemas surgidos com a depreciação monetária.

O Decreto-lei 23.501 de 27 de novembro de 1933 estabeleceu que "qualquer estipulação de pagamento em ouro ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir, nos seus efeitos, o curso forçado do mil réis papel é considerada nula", sendo a matéria muito discutida em relação aos pagamentos em moeda estrangeira convencionados nos casos de empréstimos obtidos no exterior, cujas prestações deviam ser pagas na Inglaterra embora fosse garantido o mútuo por hipoteca sobre bens existentes no Brasil. Tal foi o caso, entre outros, da ação declaratória movida no foro do Distrito Federal pela Companhia América Fabril S. A. contra *The City Bank Farmers Trust Comp. Ltd.*, em que a companhia brasileira queria fazer os pagamentos em nossa moeda, por ser exequível a dívida no Brasil enquanto o banco inglês procurou distinguir a exigibilidade da exequibilidade para receber o pagamento em libras esterlinas. Um movimento doutrinário se desenvolveu em torno do caso com a publicação dos pareceres dos Professores HAROLDO VALLADÃO, ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, FRANCISCO CAMPOS, CASTRO REBELO e NEHEMIAS GUEIROS.

O problema se circunscreveu ao estudo da possibilidade de introdução nos contratos de cláusulas ouro ou valor-ouro, divisas estrangeiras ou valor-divisas. Não fez o nosso juiz a distinção de ASCARELLI entre curso forçado — função jurídica da moeda — e determinação do *quantum* da moeda nominalista que deverá ser paga — função econômica. Não o pôde fazer o julgador brasileiro diante dos termos excessivamente candentes dos *consideranda* que precederam o decreto 23.501: "Considerando portanto, — diz o legislador — que não pode ter validade legal, no território brasileiro, qualquer cláusula, convenção ou artifício que vise subtrair o credor ao regime do papel moeda de curso forçado, recusando-lhe ou diminuindo-lhe o poder liberatório integral que o Estado, em sua soberania, lhe conferiu; Considerando que o contrário seria admitir a possibilidade de convenções de direito privado derogarem leis de Direito Público, . . .".

Manteve o nosso legislador os injustos preconceitos da doutrina francesa, elidindo o papel sobremaneira fecundo das cláusulas estabilizadoras.

A depreciação monetária crescente torna impossível os contratos a longo prazo, sendo pois causa de insegurança jurídica já que não há certeza do valor das prestações futuras. As cláusulas escalares ou estabilizadoras permitem conciliar a segurança jurídica, independentemente das flutuações da moeda e a justiça distributiva a que o direito contemporâneo veio dar toda a sua importância. Em matéria de contratos, de pensões, de rendas derivadas de casos de responsabilidade civil, de indenização pagas gradativamente durante longo prazo, de alimentos, de seguros, a revisão se impõe com a alta dos preços e seria de muito facilitada pela inclusão das cláusulas de escala móvel.

No Brasil, a lei não se referiu à escala móvel. A doutrina, fértil no domínio da revisão, não lhe dedicou a sua atenção a não ser incidentemente. A

jurisprudência não teve oportunidade de apreciar a sua validade. Todavia a prática já a consagrou em certos contratos como, por exemplo, no domínio da empreitada de construção em que o preço ficou ligado a certo índice como o salário mínimo. (16)

Por outro lado, a lei estabelece o nível das pensões e aposentadorias e os próprios salários mínimos de acordo com o custo da vida em determinada região.

A introdução da cláusula escalar no domínio dos seguros nos parece de grande interesse para a economia nacional, podendo estimular uma segurança individual que nos dias de hoje a depreciação contínua da moeda e a inflação crescente não mais permitem. Já, em França, permitiu-se a revalorização dos seguros de acordo com o índice estabelecido na base do custo da vida. (17)

Já alguns dos nossos juizes, nas condenações para o ressarcimento de atos ilícitos mandam que a indenização seja calculada de acordo com a proporção existente entre o salário da vítima e o salário mínimo vigente na época do acidente, adaptada tal proporção ao salário mínimo em vigor no momento da condenação. Interessante e justo seria que, nestes casos, a adaptação não fosse feita tão somente para o presente mas também em relação ao futuro, condicionando-se a renda, recebida pela vítima ou por aqueles que dele economicamente dependiam, às flutuações do salário estabelecido por lei. Tal modificação criaria um problema de ordem processual de fácil solução já que atualmente a renda é oriunda dos juros de títulos da dívida pública federal (artigos 911 e 912 do Código de Processo Civil).

Na realidade, como o notou o Professor FENECH, a cláusula estabilizadora é um freio à inflação pois o maior perigo do papel moeda é a tentação que seduz os governos de criarem uma riqueza aparente mediante a multiplicação de uma moeda que nada lhes custa. (18)

Em recente artigo publicado na *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, (19) o Professor MAZEAUD assinalou que a inflação de verdade "tout court" que era, devia passar a ser considerada também como verdade jurídica. Verdade que os juristas não podem olvidar. Ignorar o problema não é resolvê-lo. O jurista constroi sistemas, colaborando na criação de um meio em que se conciliem os supremos ideais do direito — a justiça e a segurança — procurando forjar os instrumentos necessários para que saíamos da profunda crise em que nos encontramos.

Talvez a cláusula escalar seja um desses instrumentos.

SUMMARY

The escalator clause as a corollary of the theory of unpredictability. The principle rebus sic stantibus. Medieval foundation of the doctrine, which developed up to the 15th century to prevail until the beginnings of the 19th century.

(16) ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA, *A cláusula rebus sic stantibus na empreitada de construção* in *Revista Forense*, vol. 141, 1952, p. 29-34.

(17) ANDRÉ BESSON, *Los seguros con cláusula índice y revalorizables* in *Cuadernos de Derecho Francés*, Barcelona, n.º 2, janeiro-junho, 1954, p. 35-44.

(18) Artigo citado, p. 173.

(19) *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, 1951, p. 507.

The Napoleon Code and the principle pacta sunt servandi. Influence of the doctrine of natural law. The fixity of rights, the stability of currency.

The First World War and the modern theory of unpredictability as a reflex of unstable social conditions. The Polish, Italian and Egyptian legislation. The German and Swiss jurisprudence. The proposed Code of Obligations in Brazil, and the recent laws on (1) judicial modification of contracts of rent, (2) economic readjustment of debts of farmers and (3) juridical tariff revision of concessionaries of public utility services.

The explicit clause of revision according to some objective index formally declared. The gold clause prohibited in countries where prevails the system of non-convertible paper currency. The distinction between the juridical and economical functions of currency, and the validity of the gold clause as a stabilizing one.

Vacillation of jurisprudence in several countries as regards the escalator clause. The Brazilian law of 1933 does not recognize validity to such clause.

The necessity of conciliation between juridical security and distributive justice requiring acceptance of the escalator clause, especially in fields such as insurance, civil contracts, retirement allowances and pensions, income derived from civil responsibility and indemnities paid by installments.

The escalator clause accepted in practice, in Brazil, although not expressly regulated by law, in matters such as building (prices liable to fluctuate according to changes of minimum wages), retirement allowances, fixing of minimum wages.

The escalator clause as an anti-inflationary measure. Inflation as a fact to be recognized as a juridical truth.

* * *

Aproximar os povos pelo espírito e pela inteligência tem sido no Brasil uma política tradicional de ação política que sempre correu paralela aos ideais de harmonia e concórdia. Desde o século passado que a diplomacia brasileira se projeta além fronteiras na defesa dos postulados da justiça internacional e nas campanhas em prol das soluções amistosas. (Germano Jardim, In "A Administração Pública e a Estatística", Imprensa Nacional, 1940, Rio de Janeiro).

PARECERES

Consultor Geral da República

Exercício de função gratificada de Diretor por catedrático aposentado.

PARECER

I

N.º de referência — 4 — U

O Ministério da Educação e Cultura propôs ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a concessão de autorização para que professores catedráticos em exercício de função gratificada de Diretor de Faculdade do ensino superior, da Universidade do Brasil e outras faculdades federais, apesar de aposentados, possam permanecer, pelo restante do prazo para que foram eleitos e designados, no exercício de suas funções, reservando-se a Sua Excelência a faculdade de reconduzi-los, ou não se viessem a figurar futuramente em novas listas triplicadas para a escolha dos Diretores que exercerão os mandatos em períodos subsequentes, listas em que, certamente, figurarão também professores catedráticos em atividade e que poderão merecer a escolha do Chefe do Governo se assim o aconselharem os superiores interesses do ensino.

Encontram-se nesta situação:

I — Na Universidade do Brasil:

a) o Dr. Augusto Brandão Filho, Diretor da Faculdade Nacional de Medicina, aposentado, compulsoriamente como Professor Catedrático, por decreto publicado no *Diário Oficial* de 24 de agosto de 1951;

b) o Dr. Edgardo de Castro Rabelo, Diretor da Faculdade Nacional de Direito, aposentado compulsoriamente, como Professor Catedrático, a partir de 12 de janeiro de 1954, por decreto publicado no *Diário Oficial* de 3 de junho de 1954;

II — Nos estabelecimentos isolados de ensino superior:

a) o Dr. Cromwell Barbosa de Carvalho, Diretor da Faculdade de Direito de Piauí, aposentado, compulsoriamente, como Professor Catedrático, a partir de 29 de dezembro de 1953, por decreto publicado no *Diário Oficial* de 17 de abril de 1954;

b) o Dr. Paulo de Figueiredo Barreiras Horta, Diretor da Faculdade Fluminense de Medicina, aposentado compulsoriamente, como Professor Catedrático, a partir de 25 de janeiro de 1954, por decreto publicado no *Diário Oficial* de 27 de maio de 1954.

II

A Lei 1.711, de 23 de outubro de 1952, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União como é curial, somente previu o exercício de função gratificada, como regra, aos funcionários e não aos aposentados.

No capítulo referente à acumulação de cargos, permitiu o Estatuto que o aposentado exerça em comissão, salvo o caso de aposentadoria por invalidez, assim como lhe facultou exercer função gratificada participando de órgão de deliberação coletiva, desde que seja julgado apto em inspeção de saúde que procederá à sua posse e respeitado o disposto no artigo anterior" (art. 191).

O artigo anterior está redigido: "Art. 190. O funcionário não poderá exercer mais de uma função gratificada nem participar de mais de um órgão de deliberação coletiva."

A rigor, como se vê, não há vedação. Ao revés, os preceitos invocados, art. 191 fazendo remissão ao art. 190, oferecem sem dúvida superfície à conclusão de que o aposentado pode exercer, sempre, uma única função gratificada.

É certo que, conforme prevê o Estatuto dos Funcionários, as funções gratificadas, via de regra, constituem simples extensão das atribuições inerentes a determinadas carreiras, como por exemplo, a chefia de seção.

Ninguém se lembraria de convocar funcionário aposentado para o exercício de tal função.

A matéria, porém, não se presta à generalização, neste particular, antes, poderia ser objeto de regulamentação, em falta de preceito proibitivo.

A função gratificada de magistério, prevista no Estatuto, por exemplo, por que não exercê-la o aposentado?

A Lei 488, de 15 de novembro de 1948, no art. 6.º, enumera várias funções gratificadas que se transformaram em cargos em comissão e vice-versa, o que prova poderem os aposentados ser titulares de tais funções.

Na verdade, o exercício de uma delas, de apenas uma, é deferida ao funcionário e não é vedada ao aposentado.

O Departamento Administrativo do Serviço Público considerando, em 1948, a possibilidade de exercerem os aposentados tais funções, no caso, função gratificada de agente de economia popular, ouvida o seu autorizado órgão de consulta, colocou, a meu ver, a questão em seus devidos termos. O que se há de indagar é se tal exercício constitui acumulação. Ou, nas próprias expressões daquele Departamento: "A distinção entre ativo e inativo para o efeito de vedar ou de permitir acumulação há de ser expressa. Fora desta hipótese devem ser contemplados no mesmo plano. Não seria demais recordar que o texto constitucional, ao vedar as acumulações o fez no título dedicado aos "funcionários" e alude a "cargos" (art. 185). Aos inativos a lei ordinária estende, com apêlo geral, a proibição. Seria demasiado que no silêncio da lei, que permite a acumulação de certa gratificação, se entendesse que os titulares da exceção fossem somente os ativos. Uns e outros devem ficar no mesmo plano, salvo disposição expressa em contrário, que na espécie não existe" (Revista de Direito Administrativo, vol. 14, página 418).

III

Se não há norma jurídica, preceito legal que vede o exercício de função gratificada por aposentado, há de ver que, em relação à Universidade do Brasil, para a de Diretor de Faculdade de ensino superior, é ela expressamente prevista em lei vigente, como salienta o Ministério da Educação, neste particular apoiado pela exposição de motivos que instrui o processo, do Departamento Administrativo do Serviço Público. É o art.

24 alínea g, do Decreto-lei 8.393, de 17 de dezembro de 1945 na redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 9.377, de 18 de junho de 1946, que estabelece:

"g) a direção de cada um dos estabelecimentos será exercida por um Diretor, designado pelo Reitor, com a prévia aprovação do Presidente da República, dentre os professores catedráticos e efetivos em exercício ou aposentados, eleitos em lista tripartite por votação uninominal da Congregação respectiva".

É certo porém, como expõe o Ministério da Educação e Cultura, que o art. 58 do Decreto 21.321, de 18 de junho de 1946, que aprovou o Estatuto da Universidade do Brasil, preceitua competir à Congregação "escolher, por votação uninominal, dentre os professores catedráticos efetivos, em exercício de suas funções, três nomes para constituição de lista tripartite para o provimento de cargo de Diretor".

Como se vê, enquanto o Decreto-lei 8.393, de 1945, alterado pelo de n.º 9.377, de 1946, dispõe que a investidura pode recair em professor catedrático efetivo, em exercício ou aposentado, reza o Estatuto da Universidade do Brasil, aprovado pelo Decreto 21.321, de 1946, que essa função somente poderá ser desempenhada por catedrático efetivo em exercício.

Certo porém, como escreveu Carlos Maximiliano, as leis só se revogam ou se alteram por outras posteriores, da mesma natureza ou de hierarquia superior ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", n.º 448).

O eminente Ministro Hahnemann Guimarães, cujo nome declino com respeito e a admiração que se devem a um mestre notável e que é, ao mesmo tempo, um juiz conspícuo e integerrimo, um juiz modelar, quando Consultor Geral da República, apreciando um caso do Ministério da Viação, afirmou que em face da Carta Constitucional de 1937 "tendo o Presidente da República o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União (art. 180), não há como distinguir a eficácia dos decretos-leis e a dos decretos que encerram matéria legal. As denominações "decretos-leis" e "decretos" não podem corresponder a uma diferença essencial, enquanto vigorar o art. 180 da Constituição... Não é a denominação de decreto-lei, de decreto ou regulamento, dado ao ato do Presidente da República que determina os seus efeitos; es-

tes decorrem do conteúdo do ato. As disposições legais anteriores, desde que lhes sejam contrárias", conclui o antigo Consultor Geral da República, atual Ministro do Supremo Tribunal Federal ("Pareceres do Consultor Geral da República", 1943, vol. III, pág. 232).

Data vênia, não acolho a lição do emérito catedrático de Direito Civil da Universidade do Brasil.

E que, apesar de tudo, a Constituição de 37 também tinha a sua disciplina. É certo que os decretos do Governo Provisório, a saber, os expedidos após a revolução de 1930 até a promulgação da Constituição Federal de 1934, tinham ou não eficácia legal conforme a natureza dos assuntos sobre que cada qual versava e, se qualquer deles dispunha sobre a matéria de ordem legislativa, revogava a lei anterior, se com esta se punha em oposição se desta lhe contrariava os dispositivos.

Em face, porém da Carta Constitucional outorgada em 1937, decretos do Executivo não revogam decretos-leis. Aquêles eram expedidos pelo Presidente da República no uso de suas próprias atribuições, "para execução das leis" (art. 74, letra a da Carta Constitucional) — O Presidente os expedia invocando esse preceito constitucional, e do art. 74. Os últimos, os decretos-leis, salvo os casos dos arts. 12 e 14 da Constituição, são atos do Poder Legislativo, a que o Presidente da República dava existência invocando o art. 180 daquela Carta Política porque então reunia, na falta de Parlamento, as funções de Chefe do Executivo e as do Poder Legislativo. A opinião adversa levaria à conclusão de que também não haveria, então, em nosso direito, leis inconstitucionais, ao contrário do que sempre decidiu o Supremo Tribunal Federal, porque, na vigência daquela Carta, o Presidente da República tinha o poder também de editar leis constitucionais, cujos dispositivos tinham a mesma força dos preceitos da Lei Magna.

Como se vê, sempre em nosso direito, decretos do Executivo não revogam nem modificam normas legais, pois que são expedidos para "fiel execução (jamais para revogação das leis)" (CARLOS MAXIMILIANO, ob. cit., n.º 450 e nota).

Por outro lado, cabe assinalar que o atual Estatuto dos Funcionários, no art. 253 como o revogado (art. 2730 são expressos em ressaltar a vigência das leis especiais sobre membros do magistério, entre os quais se incluem os diretores de faculdade, de sorte que sua investidura nessas funções há de regular-se pelas leis especiais, como os citados decretos-leis que facultam o exercício da função gratificada de Diretor por catedrático aposentado, escolhido em lista tripla, por três anos.

E' certo que tais decretos-leis somente se aplicam as funções de Diretor do ensino superior na Universidade do Brasil.

Em outras Universidades, como as da Bahia, Paraná, Recife, Rio Grande do Sul, há preceito de lei prevendo a designação dos Diretores das unidades universitárias exclusivamente por Professor Catedrático efetivo em exercício ou por Professor Catedrático efetivo, variando ligeiramente a respectiva redação.

Quanto às faculdades, estou com o Ministério da Educação e Cultura, no sentido de que enquanto as seus regimentos não forem aprovados, lhes seja dispensado o mesmo tratamento que for fixado para as faculdades da Universidade do Brasil.

Meu parecer, portanto, é que nessas faculdades, para sua direção, a designação poderá recair em professor catedrático efetivo, em exercício ou aposentado, se a aposentadoria não resultou de invalidez, e, se a escolha, em lista tripla, recaiu neste último, poderá terminar o seu mandato, como opinam o Ministério da Educação e Cultura e Departamento Administrativo do Serviço Público.

E' também meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 1954.
— A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Proventos da aposentadoria de Desembargador aposentado, da antiga Corte de Apelação do Distrito Federal. Pedido de equiparação aos vencimentos dos Desembargadores em atividade, por força do disposto no art. 26 § 3.º da Constituição Federal e art. 1.º da Lei n.º 33, de 13 de maio de 1947.

PARECER

N.º de Referência — 21 U

I

O Desembargador André de Faria Pereira, da antiga Corte de Apelação do Distrito Federal, aposentado a pedido, por decreto de 4 de julho de 1940, requereu, em 22 de abril de 1954, ao Diretor da Despesa Pública do Tesouro Nacional fosse apostilhado o seu título de inatividade, a fim de se lhe reconhecer o direito ao provento de Cr\$ 25.200,00.

Em prol de pretensão, cita o eminente juiz o § 3.º do art. 26 da Constituição Federal, na sua redação revogada, segundo a qual os Desembargadores do Tribunal da Justiça não teriam vencimentos inferiores à mais alta remuneração de magistrados de igual categoria, nos Estados; alega que a lei n.º 33, de 13 de maio de 1947, regulamentando o preceito constitucional, determinou que os Desembargadores teriam vencimentos superiores, pelo menos, em cinco por cento, à mais alta remuneração fixada para os magistrados de igual categoria, nos Estados. Pela Lei 2.307, de 2 de outubro de 1953, do Estado de São Paulo — continua o requerente — foram os vencimentos dos Desembargadores daquele Estado fixados em Cr\$ 24.000,00 a partir de 1.º de janeiro de 1953 e, em consequência, o Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e, por força de equiparação legal, o do Tribunal de Contas, do Tribunal Federal de Recursos, do Superior Tribunal Militar e dos Tribunais da Justiça do Trabalho elevaram os respectivos vencimentos àquele limite, como se vê do "Diário da Justiça" de 5/11/1953, pág. 18.794; de 9/1/1954, pág. 314; de 30/10/1953, pág. 13.359; de 10/11/1953, pág. 13.819; de

9/1/1954, pág. 317, faltando apenas a indicação da publicação dos atos dos Presidentes dos Tribunais de Trabalho.

Acrescenta o postulante que dispõe o art. 2.º da citada Lei paulista que o aumento de vencimento por ela concedido estende-se, na mesma proporção, aos proventos dos inativos, tem, na qualidade de desembargador aposentado, direito àquele aumento integral, a partir de 1.º de janeiro de 1953, conforme já se reconheceu aos da ativa, lembrando, como argumento elucidativo, que o critério para melhoria da situação econômica dos serventários inativos foi proclamado pelo art. 193 da Constituição de 1946, reconhecido pelo art. 45 da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, art. 18 da Lei n.º 499, de 28 de novembro de 1948, pelo Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares a lei do Estado de Espírito Santo n.º 717, de 13 de janeiro de 1953.

No Ministério da Fazenda, houve, na Procuradoria Geral, sobre o requerimento em apêço, dois pareceres, um do Procurador Dr. Pedro Teixeira Soares Junior, a favor, outro, do Procurador Dr. Haroldo Renato Ascoli contrário ao deferimento, rendendo ensejo a que se tome, ao propósito, o parecer da Consultoria Geral da República.

II

O § 3.º do art. 26 da Constituição Federal, quer, na sua antiga redação revogada, quer na redação atual, tem em vista os vencimentos (vencimentos e não proventos) de Desembargadores da ativa.

Tanto isso é verdade que a Lei 499, de 28 de novembro de 1948, que dispõe sobre vencimentos da magistratura e Ministério Público da União, deu aos magistrados aposentados apenas "dois terços dos aumentos ora concedidos aos da mesma categoria em atividade", aumento este de que se beneficiou o postulante, conforme se verifica do seu título de inatividade, à fls. 30 do processo.

Com efeito, dispunha a Constituição, no art. 26 § 3.º que os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal não teriam vencimentos inferiores "à mais alta remuneração dos magistrados de igual categoria nos Estados".

Por "aberrante do sistema constitucional em que foi encherado" e para cessar "o absurdo evidente: o órgão legislativo que te-

rá a atribuição de profizar a remuneração dos desembargadores e, por via de consequência, dos demais juizes do Distrito Federal não é o Congresso Nacional, mas, a Assembléa Legislativa do Estado que mais alta remuneração resolver conceder a seus juizes". — foi apresentado projeto de reforma constitucional (Diário do Congresso Nacional de 3-8-1949) que, aprovada, em 26 de dezembro de 1950, substituiu o referido parágrafo do art. 26 pelo seguinte:

"Os vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça serão fixados em quantia não inferior a setenta por cento da que recebem os Ministros do Supremo Tribunal Federal; e os dos demais juizes vitalícios com diferença não excedente a trinta por cento de uma para outra entrância, atribuindo-se aos de entrância mais elevada não menos de dois terços dos vencimentos dos Desembargadores".

Efetivamente, as vantagens da aposentadoria se regem pela lei vigente à época de sua decretação, como é de pacífica jurisprudência dos nossos tribunais, inclusive o Supremo Tribunal Federal (Revista de Direito Administrativo, vol. IV, pág. 137).

As vantagens posteriores são aquelas que decorrem de texto expresso de lei, certo que do aumento da atividade não decorre o aumento, na mesma proporção, aos aposentados (PONTES DE MIRANDA comentários à "Constituição de 1946", 2.ª ed., 1953, vol. V, pág. 261).

III

A Lei 499, como se viu, atribuiu, no art. 18, dois terços do aumento dos ativos aos que então se achavam na inatividade, inclusive o requerente.

Para concluir pela equiparação de direito, não valerá, assim, argumentar, como o atual Procurador Geral da Fazenda, que "ao passar para a inatividade, o magistrado não se despe dessa qualidade". Tanto não é verdadeira a premissa que o Desembargador André de Faria Pereira, pósta que aposentado, é advogado militante, nos auditórios desta Capital, como é notório e esclarece a própria petição às fls. 35.

Ainda que o Ministério da Fazenda amparasse o peticionário na pretensão, de que

se trata, o Egrégio Tribunal de Contas, na sua competência, de ordem constitucional, de julgar da legalidade das aposentadorias, não lhe reconheceria direito e denegaria registro à majoração, pois, esse Tribunal tem reconhecido que do aumento dos magistrados da ativa não decorre aumento igual para os aposentados, mas apenas, o que for acolhido em expresso texto legal. Neste sentido é a decisão do Tribunal no caso do Desembargador aposentado José Martins de Souza Ramos, publicada na "Revista de Direito Administrativo", vol. 18, pág. 177 e que mereceu integral apoio do então Consultor Geral da República, Dr. Luciano Pereira da Silva (Pareceres, 1950, pág. 22).

Pode-se, do aumento aos da atividade entendê-lo, na mesma proporção aos magistrados pósta em disponibilidade (Carlos Medeiros Silva, comentário na Rev. de Dir. Adm. vol. 1.ª, pág. 529), não, porém, aos aposentados.

Não cabe aqui discutir a legalidade do ato do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal elevando os vencimentos dos Desembargadores e Juizes, assim como o dos Presidentes dos Tribunais já referidos, ao considerar vigente o art. 1.º da Lei 33, de 1947, ou se esta, então, já estaria revogada pelo atual § 3.º do art. 26 da Constituição Federal e Lei n.º 499, de 1948, certo que, vigente o art. 1.º, também o estaria o seu parágrafo único que determinava ao Poder executivo, em caso de aumento dos desembargadores estaduais, proporem, de pronto, "as medidas legislativas que atendam ao critério fixado no artigo e se cumpre o que dispõe o art. 26 § 3.º, da Constituição, isto é que dispunha o art. 26 § 3.º que é certo, fôra revogado.

De qualquer forma, a lei que regularizar a situação criada pelos Presidentes dos referidos Tribunais, contemplará, ao certo, a situação dos aposentados.

Enquanto a lei não o fizer, não se hão de alterar proventos fixados. Como se disse, a Constituição fixa critério para elevação de vencimentos dos Desembargadores e não proventos dos aposentados. Sómente a lei ordinária poderá como se mostrou, alterar as vantagens já fixadas aos aposentados.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 9 de novembro de 1954.
A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Consultor Jurídico do DASP

*Transferência — Cabi-
mento para cargo incluído em
carreira do Quadro Suplemen-
tar. Aplicação do Decreto nú-
mero 33.635, de 1953.*

PARECER N.º 50/54

Proposta a transferência, *ex-officio*, de D. Maria do Carmo Beltrão dos Santos Dias do cargo de Oficial Administrativo, classe O para o de contador, da mesma classe, ambos integrantes do quadro Suplementar, do Ministério da Fazenda, divergem as opiniões, quanto à legalidade de medida, à vista da extinção potencial inerente à forma do enquadramento.

2. A D.P. do Ministério e a d'este Departamento, assim como o Sr. Diretor-Geral da Fazenda Nacional são contrários à possibilidade de transferência, visto que todos os cargos constantes da parte suplementar estariam virtualmente extintos. Em relação a eles somente se ressaltaria o provimento mediante promoção, a fim de que a supressão se realizasse a partir da base da carreira.

3. Em terreno oposto se coloca a Procuradoria Geral da Fazenda Pública, entendendo que somente está interdita a passagem do funcionário do Quadro Permanente para o Suplementar, nada impedindo que, nesse último, possa transitar de uma para outra carreira, em cargo não inicial. Invoca, a propósito, a decisão d'este Departamento no processo n.º 1.852/51, que, louvada em parecer do então Consultor Jurídico, Dr. Alain de Almeida Carneiro, concordou com transferência por permuta, no Q.S. do mesmo Ministério (D.O. 25-7-51 — p. 11.062).

4. Os cargos da carreira em Quadro Suplementar, somente se extinguem a partir da respectiva classe inicial. Este princípio, consagrado na prática administrativa nacional, confirma-se no caso em análise, mercê do art. 3.º, parágrafo único, do Decreto-lei nú-

mero 1.847, de 7 de dezembro de 1939, segundo o qual

"os cargos incluídos no Quadro Suplementar serão extintos à medida que vagarem; os de carreira, à medida que se vagarem os de menor vencimento, feitas as promoções".

5. A lei estabeleceu, assim, o critério de extinção condicionada, nos cargos isolados, apenas ao evento de sua vacância e, nos de carreira, também à circunstância de figurarem em classe inferior. Os cargos em classes médias ou finais conservam-se intactos ao se vagarem e somente se extinguirão, futuramente, quando, pelo progressivo desaparecimento das situações descendentes se converterem, a seu turno, em classe inicial da carreira.

6. Cargo vacante em classe superior de carreira, no Quadro Suplementar, não é, portanto, cargo extinto. A ele não se aplica a restrição do art. 5.º, n. 1, alínea a, do Decreto n.º 33.635, de 21 de agosto de 1953, que impede a transferência em cargo "considerado excedente ou extinto". A sua existência sobrevive à vacância e comporta, assim, o provimento mediante transferência de outro integrante do mesmo Quadro.

7. Poderá, em suma, a administração preencher a vaga pelos processos ordinários de acesso, ou, se o preferir, pela transferência, que é forma substitutiva da promoção, a se realizar no lugar dela (Estatuto, art. 52, § 1.º e 2.º).

8. A transferência do funcionário do Quadro Permanente para o Suplementar violaria, por certo, a separação que o legislador, por esse artifício, cuidou de estabelecer entre a parte estável do pessoal e a sua parte perecível. Quando, porém, se cogita, como na hipótese, de transferência dentro do próprio Quadro Suplementar, não há impedimento nem mesmo financeiro, dado que a economia resultante da extinção de um cargo inicial passará a ocorrer na outra carreira a que se transferirá a vaga.

9. Não vejo, portanto, em que se possa objetar à transferência, *ex-officio*, (na qual

se presume, de jure, a prevalência do interesse da administração) pela simples inserção do cargo em Quadro Suplementar. A impugnação mereceria ser considerada, no caso de transferência a pedido, subordinação à conveniência do serviço, que no menos em tese, melhor se atenderia com a possibilidade de extinção do cargo inicial da carreira, uma vez feitas as promoções decorrentes da vacância do cargo superior.

10. Pareço-me, assim, que a transferência cogitada na consulta poderá ser autorizada, desde que satisfeitos os pressupostos legais e regulamentares, especialmente o de habilitação em concurso, dada a diversidade das carreiras.

Rio de Janeiro, em 15 de junho de 1954.
— *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Abono de Emergência —
E' extensivo aos técnicos con-
tratados, a conta da Verba 3
— Serviços e Encargos, quan-
do permanente a função exer-
cida.

PARECER N.º 48/54

Cuida-se, no processo, do direito ao abono de emergência pelos técnicos estrangeiros contratados pelo Ministério da Agricultura, para serviços ligados à produção mineral.

2. Como a remuneração dessas funções corre à conta da Verba 3 — Serviço e Encargos, questiona-se a propriedade do gozo de vantagens que, em tese, o art. 3.º da Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, estendeu aos extranumerários contratados.

3. O art. 18 da mesma lei autoriza, porém, de modo expresso, a concessão do abono de emergência ao pessoal pago por meio da parcela orçamentária em causa, desde que ocupem função permanente.

4. Já salientei, em caso anterior, (parecer n.º 27/54), que a lei se refere à permanência da função, ou seja do conjunto de atribuições exercidas, e não à permanência da investidura. Esta seria, por si mesma, incompatível com o caráter temporário do contrato, obrigatoriamente feito por prazo determinado (art. 20, alínea b, do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43).

5. Não se pode conceber na lei a previsão de situação impossível. As várias normas da Lei n.º 1.765 que distinguem os contratados em exercício de função permanente, consagram uma situação de fato que, notadamente, se consolidou à margem dos pressupostos legais.

6. No caso atual, o Departamento Nacional de Produção Mineral, que é o órgão habilitado a testemunhar a natureza das funções, afirma a natureza permanente delas. É, aliás, conhecida a carência de pessoal especializado naquele serviço, cujos quadros escassos e desfalcados não lhe permitem exercer, em sua plenitude, o papel que lhe incumbe, não obstante a dedicação e o espírito público de seus técnicos.

7. Pareço-me, assim, que deve ser pago o abono de emergência aos técnicos contratados a que alude o processo, não influido, para isto, a sua nacionalidade. O exercício de função pública, por estrangeiro, o título de extranumerário contratado, é admitido, expressamente, em lei (art. 17 do Decreto-lei n.º 5.175) e a ela não se opõe a Constituição que somente firmou o princípio nacionalista para o provimento de cargos públicos (art. 184).

8. Nessa conformidade, entendo que deve ser promovida, mediante termo aditivo aos contratos (art. 4.º da Lei n.º 1.765 e art. 21 do Decreto-lei n.º 5.175), a atribuição da vantagem, a partir da vigência da lei que a concedeu.

E' o meu parecer, S. M. J.

Rio de Janeiro, em 31 de maio de 1954.
— *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

Cargos em Comissão —
Garantia de situações pessoais
de seus ocupantes. Direito a
optar por função gratificada
mais vantajosa. Interpretação
das Leis ns. 488, de 1948 e
n.º 2.188, de 1954.

PARECER N.º 51/54

Consulta o Sr. Diretor Geral do Departamento de Imprensa Nacional se é lícito a ocupantes de cargos em comissão, já convertidos em funções gratificadas, mas cuja situa-

ção pessoal foi mantida (Lei n.º 488, art. 6.º, §§ 3.º e 4.º), optar pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido da gratificação de função.

2. Motiva a indagação o fato de que, à vista dos novos valores das funções gratificadas (Lei n.º 2.188, de 3-3-54 e decreto n.º 35.447, de 30-4-54), a última forma de remuneração é mais compensadora do que a anterior.

3. A Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, mandou transformar em funções gratificadas certos cargos em comissão no serviço público federal. Visando, porém, a não ferir, financeiramente, os que, então, os exerciam, assegurou-lhes a situação pessoal.

4. O objetivo da norma foi notoriamente o de beneficiar os funcionários já investidos naqueles cargos em comissão, cuja sobrevivência a lei autorizou, a título de proteção ao interesse legítimo de seus exercentes. Foi de liberalidade com que o legislador cuidou de manter, transitória e, uma solução legalmente superada, a fim de atenuar, no plano individual, a um critério de equidade.

5. A substância teleológica da lei não pode ser ignorada pelo intérprete. Aplicá-la, mecanicamente, ao atropelo de seu conteúdo manifesto, será desvirtuá-la de sua finalidade, corrompendo-lhe o conteúdo autêntico.

6. Se a "situação pessoal", garantida como um privilégio, tornou-se desvantajosa para o seu titular, cabe-lhe, obviamente, a possibilidade de renunciar aos seus efeitos, optando pela forma substitutiva, que o legislador consagrou como permanente e apenas suspendeu, eventualmente, em seu benefício.

7. A hipótese é a mesma dos antigos titulares de cargos efetivos, transformados em cargos em comissão e cuja situação pessoal a mesma norma assegurou. A esse propósito, o Senhor Consultor Geral da República já definiu o direito à opção pelas vantagens da comissão, a partir da data em que superaram as da efetividade (parecer n.º 375).

8. Parece-nos, assim, que deve ser reconhecido aos funcionários abrangidos na consulta o direito de optar pelos vencimentos do cargo efetivo, acrescidos de gratificação de função, desde que passaram a vigorar os valores atuais. A circunstância de que um deles se encontre licenciado para tratamento de saúde, não lhe altera a situação funcional, nem elimina a faculdade de manifestar a sua escolha.

9. Quanto à substituição nas chefias cogitadas, devem sempre ser feitas na condição normal em que a lei as enquadrou, ou seja, como funções gratificadas. A permanência dos cargos em comissão é direito personalíssimo dos ocupantes, a que alodiu o preceito de exceção e não se transmite a terceiros.

10. Por esses fundamentos, sou de parecer que as conclusões relacionadas no item 18 do expediente anexo são exatas e legais, merecendo ser confirmadas.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 1954, —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Mandato Eletivo Municipal — Obrigação de reassumir o cargo público nos intervalos de seu exercício.

PARECER N.º 53/54

A influência do mandato eletivo municipal, sobre o exercício do cargo público foi por mim estudada em mais de um caso (parecer n.º 46/53-D.O. 18-7-53, p. 12.620; parecer n.º 7/54-D.O. 12-2-54, p. 2.105; parecer n.º 16/54-D.O. 11-3-54, p. 3.862).

2. Fizei, na oportunidade, a inovação do atual Estatuto, no tocante a percepção de vencimentos, se gratuita, e reafirmei a obrigação de reassumir o cargo nos intervalos das sessões legislativas.

3. Consulta, agora, a D.P. do Ministério da Fazenda como proceder em relação a funcionário da Delegacia Regional do Imposto de Renda em São Paulo que exerce função eletiva no Município de Jacarécinha, no Estado do Paraná.

4. Segundo se infere^a a distância entre as duas cidades não permite a reassunção do cargo nos intervalos das sessões legislativas. Também se estende à consulta sobre a obrigação do exercício do cargo público, durante as férias legislativas.

5. Os dados do processo são sucintos e não facultam avaliar a autenticidade do impedimento alegado. Não se conhece a duração dos intervalos das sessões legislativas, de modo a evidenciar a impossibilidade de locomoção oportuna, segundo os meios normais

de comunicação entre as duas cidades. Trata-se, no entanto, de matéria de fato que o órgão consultante deverá averiguar a contento.

6. Apreciada, em tese, a situação formulada, é óbvio que o funcionário estará dispensado de reassumir o cargo, se materialmente impossível o cumprimento dessa obrigação. A escusa somente poderá prevalecer para os intervalos das sessões legislativas, presumidamente de curta duração. Nas férias legislativas, porém, deve obrigatória-

mente voltar a exercer o cargo, descontados apenas os dias de trânsito.

7. Convém, por outro lado, que o órgão competente do Ministério da Fazenda verifique a possibilidade de lotar o funcionário em órgão mais próximo à sede do município, de modo a conciliar o interesse da administração com a facilitação do exercício do mandato popular, respeitado, se for o caso, o art. 250 do Estatuto.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (I.B.B.D)

SYLVIO CORRÊA DE AVELLAR

COM o objetivo de tornar mais fácil, mais eficiente e mais econômica, a realização do trabalho intelectual, técnico ou científico, vêm sendo organizados, em todo o mundo, centros de documentação, pesquisa bibliográfica e informações, tendo como principais objetivos — pesquisar, selecionar, reunir, classificar, catalogar e divulgar informações bibliográficas e documentar. A palavra de ordem é — organizar os recursos meios para que os técnicos e cientistas possam dedicar-se mais profundamente às atividades afins.

No Brasil, a indústria, as universidades e os centros de investigação científica, que, presentemente estão vivendo um promissor período de reformas, reorganização e desenvolvimento, lutam ainda contra a deficiência de documentação bibliográfica especializada e adequada. Os nossos centros de estudos e pesquisas trabalham isolada e paupérrimamente, não havendo coordenação, intercâmbio ou colaboração, elementos imprescindíveis na vida moderna em que tudo se agiganta.

A UNESCO, trabalhando pelo progresso da educação e da cultura entre os povos, tem procurado estimular e orientar a organização de centros de bibliografia. Desde 1950, essa organização internacional vinha tendo entendimentos com instituições brasileiras, no sentido de que fôsse estabelecido no Brasil, um centro de bibliografia que, possivelmente, no futuro, viesse a estender sua ação a toda a América do Sul.

A Fundação Getúlio Vargas, que desde 1947 voltara sua atenção para os problemas de documentação e biblioteconomia, pelo reconhecimento da importância desses elementos meios para levar avante objetivos mais importantes, tanto que criou, juntamente com o Departamento Administrativo do Serviço Público, um Serviço de Intercâmbio de Catalogação, entrou em acordo com a UNESCO para estudar e promover a organização de um Centro brasileiro de bibliografia e documentação. Estudos e planos foram elaborados, com a observância das necessidades e peculiaridades brasileiras e com o exame da experiência dos países mais adiantados.

Com a criação do Conselho Nacional de Pesquisas, surgiu mais um órgão profundamente necessitante de serviços de documentação e bibliografia, não só de literatura nacional, mas especialmente universal. Ficaram, assim, interessados no problema — Conselho Nacional de Pesquisas, Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (representação da UNESCO no Brasil). Interessados diretamente, e dedicados a



O Sr. Luther Evans, Diretor-Geral da UNESCO, ex-Diretor da "Library of Congress", visita o Serviço de Intercâmbio de Catalogação, sendo recepcionado pelo Presidente do I.B.B.D., Sra. Lúcia Simões Lopes, e pelo Presidente da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Lúcia Simões Lopes.

uma solução rápida, pois interessados na obra era todo o País, por tratar-se de um serviço de interesse nacional.

A 27 de fevereiro de 1954, por proposta conjunta do Conselho Nacional de Pesquisas e da Fundação Getúlio Vargas pelo Decreto n.º 35.124, foi criado o *Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação*, que teve seu regimento aprovado pelo Decreto n.º 35.430, de 29 de abril de 1954.

No programa de trabalho para o Instituto, foram-lhe atribuídas — funções próprias dos centros de documentação especializados, já existentes em outros países, e ainda aquelas peculiares aos centros bibliográficos gerais, a fim de tornar mais fácil, não só o trabalho nas instituições científicas, técnicas e industriais, mas ainda colaborar no desenvolvimento dos trabalhos biblioteconômicos e bibliográficos de interesse básico para o progresso da educação e da pesquisa no Brasil.

Ficou o Instituto incumbido de incentivar o desenvolvimento dos trabalhos bibliográficos em execução nas diferentes instituições especializadas, auxiliando e colaborando, quando desejada a sua participação direta nos trabalhos em execução, e evitando, sempre que possível, qualquer duplicação de serviço. Incumbido ainda de inventariar as disponibilidades de nossos acervos bibliográficos e de enviar os melhores esforços no sentido de unir esses acervos através da mais perfeita cooperação, a fim de que cada estudioso tenha, permanentemente, ao seu serviço, o total das coleções bibliográficas existentes no País.

Em face da origem do Instituto e da relação que tem com as entidades que fomentaram a sua criação, ficou estabelecido no Decreto n.º 35.124, que o programa de atividades do I.B.B.D. será executado, de acordo com os objetivos e interesses do Conselho Nacional de Pesquisas, do Departamento Administrativo do Serviço Público, e da Fundação Getúlio Vargas.

São os seguintes, os órgãos que compõem o I.B.B.D.:

- I — Conselho Diretor (C.D.)
- II — Direção Executiva (D.E.)
- III — Serviços de Informações Técnico-Científicas (S.I.T.C.)
- IV — Serviço de Bibliografia (S.B.)
- V — Catálogo Coletivo (C.C.)
- VI — Serviço de Intercâmbio e Catalogação (S.I.C.)
- VII — Biblioteca (Bt.)
- VIII — Serviço de Publicações (S.P.)
- IX — Laboratório de Reproduções Fotográficas (L.R.F.)
- X — Serviço de Administração (S.A.)

SUMMARY

Documentation, bibliography and information centres at the service of science and technology. Lack of such centres in Brazil. Scholars and research workers, universities and industrial plants confronted with the precariousness of documentation. Absence of coordination and cooperation. The UNESCO and the project towards the creation of the Brazilian Institute of Bibliography and Documentation; stages of development of the project and the final establishment of the Institute, in 1954. The Service of Cataloguing Intercourse as a predecessor of the Institute. The organization and functions of the Institute. The organization and functions of the Institute briefly described.

Cheques Sem Fundos

ARNOLD WALD

EM artigo publicado na "Revista do Serviço Público" de abril de 1953 e que foi posteriormente transcrito no *Boletim das Caixas Econômicas*, tivemos o ensejo de assinalar a indiferença dos tribunais em relação ao crime de emissão de cheques sem fundos e a interpretação excessivamente liberal e injustificada que era dada ao artigo 171 do Código Penal no inciso referente aos cheques.

Esta matéria vinha a ter revelância econômica pelo curso dado a uma moeda na realidade inexistente e importava mesmo para a administração pública num prejuízo sério já que esta aceitava os cheques em pagamento, de conformidade com leis especiais destinadas a facilitar a circulação monetária pelo emprego do cheque.

A campanha assim iniciada já teve uma primeira repercussão no louvável ato do Excelentíssimo Desembargador Corregedor da Justiça, Dr. Mário Guimarães Fernandes Pinheiro, que houve por bem, em portaria por ele baixada, mandar que todos os cheques protestados por falta de pagamento fôssem *ex-lege* encaminhados à Procuradoria Geral do Distrito Federal para início do respectivo processo. A providência tomada merece os maiores aplausos, acabando assim com a epidemia generalizada de cheques sem fundos a que assistíamos diante da impunidade assegurada pela inércia judicial aos emittentes.

E' preciso que o exemplo dado pelo Corregedor seja seguido pelos juizes criminaes voltando-se à punição do crime de emissão de cheque sem fundo, que representa uma lesão de direito individual e um perigo econômico para a sociedade, como crime formal que é.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

A Economia Francesa Contemporânea através de duas Contribuições Recentes

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

La Pensée Économique en France depuis 1945. Presses Universitaires de France, Paris, 1953.

REGISTRAMOS em meados de 1952, nesta mesma Seção, a propósito do *Cours d'Économie Politique*, do Prof. Jean Marchal, e do primeiro volume do *Traité d'Économie Politique*, editado sob a direção do Prof. Louis Baudin, "a quantidade e a importância das publicações econômicas e financeiras com que, depois da guerra, a ciência francesa vem procurando conservar a posição que ocupou por tantos anos no mundo da inteligência e da cultura" (*Revista do Serviço Público*, junho de 1952).

Tem sido um florescimento de tal natureza que surpreende mesmo em país como a França, que habituou a humanidade a esses periódicos renascimentos. Pareceu-nos, por isto mesmo, "já tinha scado a hora de serem arquivados certos compêndios dessas disciplinas, cujos serviços vinham prolongando-se desde o século passado. Só mesmo a qualidade literária de alguns desculpava existência tão longa e pertinaz — até certo ponto incompreensível, quando se pensa nas transformações e no reexame crítico por que tinham passado, em outros países, natureza, objeto e problemas básicos de Economia Política e Finanças Públicas".

Explica-se, pois, o tom — francamente alvissareiro — com que saudamos aquelas duas publicações, que se caracterizavam por uma profundidade e uma riqueza de documentação deveras invulgares. Elas abriam literalmente novos horizontes à ciência francesa; e reconduziam-na ao prestígio que sempre fora o seu, ainda que antes da guerra se depauperasse sensivelmente. Hoje, sem dúvida, em poucos países se observará tanta vitalidade no estudo de problemas econômicos. E não se alegue que apenas nos aspectos doutrinários — esfera de eleição do espírito francês — porque trabalhos como os de HENRI GUITTON (*Les Fluctuations Économiques*) ou de RAYMOND BARRE (*La Période dans l'Analyse Économique*) vêm restaurar a tradição de um país que se orgulha, compreensivelmente, de ter dado Walras à Teoria Econômica. A meditação filosófica e a especulação abstrata também enriquecem a muitas dessas obras; ainda assim nelas não se deixam de discutir — às vezes até com veemência — problemas fundamentais para o mundo moderno — como o da Comunidade européia de Aço e Carvão (FRANÇOIS PERROUX ou BERNARD LAVERGNE, entre muitos outros). Dir-se-á que no

exemplo agora invocado são os aspectos políticos de um problema econômico os que mais apaixonam a inteligência francesa. Sem negar tal circunstância, fiquemos no registro desses debates, que alcançam uma amplitude, nos mais diferentes setores, expressiva da vitalidade antes mencionada.

Há, todavia, uma característica na obra de ciência francesa que sempre a singularizou entre as demais: a alta qualidade literária em que invariavelmente está vassada. Na verdade, se excetuarmos, entre os contemporâneos, a KEYNES e a VON HAYEK — possivelmente a LIONEL ROBBINS e a SCHUMPETER — trabalham os economistas, nos países anglo-saxões ou na Alemanha, sem maiores preocupações literárias. Podem ser homens de diversíssimos interesses, mas quase sempre escrevem em estilo pedestre ou árido, que às vezes se origina de uma precária organização do material disponível. Eis o que, em regra, não acontece ao sociólogo ou economista francês — seguro na exposição, rigoroso no arcabouço lógico de seu pensamento, sabendo realçar o valor de certos argumentos, mesmo quando suas idéias não sejam particularmente ricas. KEYNES, ainda a esse respeito, é figura isolada e excepcional. Realizava o ideal pascaliano: associava o espírito de geometria ao de finura. Com razão já se observou que mesmo quando sua obra diminuir de interesse científico, o valor de certas páginas que legou à literatura inglesa (o "retrato" de Wilson, p. ex.) há de persistir, talvez crescer com o tempo. Seu ensaio sobre Malthus e aquele em que apresenta a figura bondosa e perspicaz de MARY MARSHALL asseguram-lhe posição à parte nas letras inglesas; tão quando conhecidos é que se explica sua presença no grupo de Bloomsbury, a amizade que o ligava a Roger Fry ou Duncan Grant, o alto respeito que lhe tinham Lytton Strachey e Virginia Woolf.

* * *

A obra do Prof. ANDRÉ MARCHAL, publicada em fins de 1953, confirma aquele surto do pensamento francês depois da guerra e cauciona o nosso entusiasmo. Não lhe dedicaria um livro o eminente Professor da Faculdade de Direito de Paris se não comportassem os economistas franceses, pelo volume e alcance de seus trabalhos, um estudo à parte. As tendências desse grupo de estudiosos, o vigor de suas idéias, o significado de certas contribuições, já reclamavam sistematização que orientasse o público, sobretudo estrangeiro. O estudo agora publicado vem preencher a clássica lacuna, que se alargava cada vez mais e tão evidente que nos parece legitimar o emprêgo do velho chavão.

Trata-se de livro que se inicia com uma confissão: a de ser parcial. Será procedente essa confissão se o autor logo explica que ninguém pode gabar-se de perfeita objetividade? "A objetividade só pode ser relativa — diz êle. Quem pretende alcançar objetividade absoluta não engana apenas a si mesmo, engana aos outros". (...) "A verdadeira objetividade consiste, antes de tudo, (...) em se dar conta de suas próprias determinações".

Por que se trataria então de livro parcial? É que o autor escolheu "um centro de interesse próximo às suas preocupações pessoais" (p. VIII) para referir-lhe tanto a análise como a apreciação do que há de mais significativo na produção do pensamento econômico francês nestes últimos anos. Não parece, porém, que parcialidade dessa natureza seja obstáculo a que se chegue a uma conclusão válida. A crítica das ciências sociais pode e deve esteiar-se em

critérios metodológicos destituídos de qualquer personalismo. E nenhum mais fecundo que a distinção entre teoria e doutrina, consoante aquela recomendação de Gaëtan Pirou: "convém separar tão radicalmente quanto possível a teoria e a doutrina, a explicação e a aplicação, o conhecimento do real e o juízo valorativo (cf. *Traité d'Économie Politique*, 2.^a edição, 1945, p. 208/209; EMILE JAMES: *Histoire des Théories Économiques*, FLAMMARION, 1950, p. 6). Mas no caso do Prof. ANDRÉ MARCHAL, tanto mais se justificava sua atitude intelectual ante o problema, quanto é certo que fazendo história e crítica, tinha necessariamente de proceder a uma seleção de documentos, de forma que aprendesse o essencial e eliminasse o inexpressivo. Ora, quem fala de seleção de documentos, fala de interpretação subjetiva de seu valor. A exemplo de G. M. YOUNG, ao finalizar o admirável *Victorian England: Portrait of an Age*, poderia dizer: os resumos feitos foram sempre verazes, os fatos razoavelmente escolhidos, as omissões justificadas. Persiste, contudo, a interpretação, que dá ao livro vivacidade e interesse. E sem deixar de ser rigorosa a análise descritiva empreendida, facilita a formação de juízos de valor, conseqüência a que obras como esta, mesmo a contragosto, não se podem furtar. Participa o leitor, assim, de um debate intelectual que lhe revigora as idéias sem aborrecê-lo.

Balanceando na Introdução (p. 1/17) o que estrema as tendências do pensamento econômico em sua pátria, nega que nele se observe qualquer indicio de crise, como tantas chegam a discernir; localiza essa crise mais precisamente na economia clássica. Constatação elementar — observará o leitor. Se se tratasse de outro país — lembraremos nós, mas convém levar em conta a brecha na cidadela dos Leroy-Besulieu, por muitos anos inexpugnável no ensino universitário francês. Aprofundando melhor o exame da questão, acaba o Prof. Marchal por situar aquela crise no próprio *determinismo*, que viria presidindo ao desenvolvimento e à caracterização dos problemas de qualquer ciência até o início deste século. Como *crise do determinismo*, o fenômeno fôra por ele mesmo denunciado em volume anterior: — *Méthode Scientifique et Science Économique*, tome I: *Le Conflit Traditionnel des Méthodes et son Renouveau*, Librairie de Médicis, Paris (1952) — onde havia exposto, penetrantemente, em relação a outras ordens de idéias, argumentos que agora procura reiterar.

Quais os traços peculiares à ciência econômica francesa dos nossos dias?

1.^o) Tendência ao ecletismo e repulsa às pesquisas por demais especializadas;

2.^o) Amor à síntese;

3.^o) Preocupações metodológicas — eis o que o Prof. André Marchal nela vê de marcante e o que a seu juízo a diferencia da atividade seguida em outros países. Keynes já ressaltara aquele ecletismo, no prefácio à sua *Teoria Geral*, quando lhe coube apresentá-la ao público de língua francesa. Porventura surpreenderão esses traços a quem tenha familiaridade com os que distinguem a própria inteligência francesa? Afinal, não se pode nem se deve esperar que o pensamento de um povo, em Economia ou Finanças, apresente caracteres diversos dos que o salientam em outros setores do conhecimento. Há quase sempre, na atividade mental de povos amadurecidos para a vida do espírito, uma atitude que lhes é como que intrínseca ou habitual. T. S. Eliot assinalou, há muitos anos, num ensaio famoso, que "todas as nações, todas as raças têm não apenas sua maneira de criar mas também de criticar,

e tendem a ser mais indulgentes para com os defeitos e limitações de seus hábitos críticos do que em relação ao seu gênio criador". (*Selected Essays*, FABER AND FABER, Londres, 1932, p. 3).

Talvez se pudesse acomodar esta observação à maneira de cultivar, em certos países, determinadas ciências sociais, pois já nos foi dado observar que há tal ou qual ironia em alguns para com os rumos que essas ciências costumam tomar em outros, como se houvesse um povo eleito para o estudo de cada uma delas e só ele detivesse a chave para abrir todos os seus problemas. Daí aquela indulgência para com as próprias limitações críticas, de que fala ELIOT, quase sempre acompanhada por uma especial severidade no julgamento da produção alheia.

Haverá quem desconheça este fato banal: a diversidade entre um francês, um alemão, ou um britânico, por exemplo, no modo de atacar uma questão de alcance cultural, econômico ou jurídico? O primeiro sempre que pode abrevia a análise para chegar mais rapidamente à síntese, procurando apresentá-la em fórmula diáfana e precisa; o segundo vê na análise rigorosamente conduzida quase que a razão de ser da ciência; já o terceiro, se muitas vezes se compraz na análise especulativa em si mesma, nela não se detém porque lhe guia os passos uma sólida confiança no valor da experiência empírica; sua exposição, não sendo compacta, como a germânica, nem fluente, como a francesa, é exata e revestida de uma elegância grave que poderíamos chamar de tipicamente britânica (é o caso de Tawney ou Christopher Dawson).

Admitindo-se que haja alguma verdade no que vem de ser dito, compreende-se que a França não seja a pátria de KANT ou de BACON, mas a dos Enciclopedistas ou a daqueles "brilhantes escritores" (qualificação de GOETHE) da categoria de VICTOR COUSIN, GUIZOT ou VILLEMMAIN. Em Economia ou Finanças, a autoridade que o seu pensamento desfruta provém, em regra, de homens como CAUVÈS, GIDE ou ALLIX; LOUIS BAUDIN ou HENRI LAUFENBURGER, entre os contemporâneos. Por isso, fiéis a essa vocação de temperança, aplicam-se os economistas e financistas franceses a filtrar o que há de original nas outras culturas, condensando a produção de pioneiros para assimilação universal. E a sua força hoje, como o foi no passado. Não seria exagero afirmar-se que o segredo de sua ascendência se explica precisamente por esse ecletismo que torna a ciência francesa uma encruzilhada necessária à humanidade.

O relêvo com que o Prof. MARCHAL acentua no seu livro as características acima referidas — embora talvez não concordasse com a formulação que vimos de propor — não é dos menores méritos que apresenta. A nosso juízo, a importância de sua contribuição provém de que mostra com firmeza a aversão generalizada, em França, de se estruturarem os estudos econômicos em bases de inteira autonomia. Embora não dê ponderação atenta ao impacto da sociologia ou das preocupações humanas sobre os estudos econômicos em sua pátria, não deixa o Prof. ANDRÉ MARCHAL de reconhecer que talvez esteja nessa presença do humano ou do social a diferença específica que há entre eles e os congêneres estrangeiros. "A tendência — escreve textualmente — a reintegrar a ciência econômica em um quadro sociológico é, sem dúvida, o traço mais característico do pensamento francês atual"; "Os fatores sociológicos não são apenas os quadros da atividade econômica: são a sua própria essência".

Compreende-se tal estado de espírito. A França não foi apenas o país que sistematizou a Sociologia no início do século XIX; foi, antes de tudo, onde ela se renovou e enriqueceu em questões metodológicas, nos fins do mesmo século e no início deste.

DURKHEIM e sua escola deixaram um vinco inapagável na Sociologia, bastando lembrar o seu pequeno, mas poderoso livro sobre *As regras do método sociológico*. Não terá sido coincidência, por outro lado, que um homem como LE PLAY lançasse em França as sementes de sua extraordinária obra de ciência e humanidade: mesmo nos seus erros ou excessos, é bem um representante da cultura francesa, cuja vocação há mais de oito séculos vem sendo a do humano. Se não nos enganamos foi Thibaudet quem observou ser a literatura francesa o maior e o mais profundo inquérito até hoje realizado sobre o Homem; decorre precisamente daí o significado e a força dos seus moralistas, quasse todos sociólogos *avant la lettre*, desde MONTAIGNE a MONTESQUIEU. Assim, o social, em certos casos, a tendência humanista, em outros, orientam e marcam a atividade intelectual francesa, quer em Economia, quer em Finanças, reforçando esse caráter eclético dos seus melhores representantes.

As diferenças do método são, porém, mais decisivas e dão à economia francesa feição absolutamente à parte. Os professores JEAN MARCHAL, LOUIS BAUDIN, HENRI GUITTON — para citar apenas dentre os mais ilustres — só parcialmente utilizam métodos e processos de raciocínio ou exposição a que nos acostumaram os economistas anglo-saxões, austriacos ou escandinavos. Com efeito, em França, a Economia ainda se encontra na fase pre-marshalliana ou pre-diagramática, isto é, seus estudiosos quase não recorrem aos diagramas para demonstrações teóricas ou quando o fazem é para reproduzir ou apenas introduzir pequenas modificações nos que colherem em obras estrangeiras. E o fato de ordinariamente os dispensarem ainda mais sublinha essa atitude metodológica e crítica que lhes é comum, valorizadora do elemento social e humano.

O dedutivismo, aliás, na ciência econômica francesa, só logrou desenvolver-se depois de se ter transplantado para Lausanne, voltando à França por intermédio de Pareto, que em sua formação intelectual deve muito mais à Itália e a Pantaleoni, em particular, que à própria cultura francesa. Ninguém ignora, com efeito, que a obra de COURNOT ou a de WALRAS não teve de pronto a repercussão que seria lícito esperar. Com a exata perspectiva que só o tempo proporciona, analisando agora a uma e a outra, vemos que esses dois economistas só se impuseram à consideração depois que o movimento de idéias, a que se filiaram, conseguiu vencer no exterior, na Austria ou na Inglaterra, graças a STANLEY JEVONS e a MARSHALL, a Menger e a BÖHM-BAWERK. Tanto é verdade que mesmo os economistas confirmam que não se é profeta em sua terra...

— Varii Auctores: *Traité d'Économie Politique*, publié sous la direction de LOUIS BAUDIN, tome II, Paris, Librairie Dalloz, 1953 (p. 1036).

O segundo volume do *Traité d'Économie Politique*, publicado sob a direção do Prof. LOUIS BAUDIN, em fins de 1953, prolonga o belo êxito intelectual.

tual do empreendimento começado dois anos antes (*Traité d'Economie Politique*, tome I, Librairie Dalloz, 1951; — v. *Revista do Serviço Público*, junho de 1952). Todos os colaboradores agora recrutados pertencem a universidades francesas, a exemplo dos anteriores, de forma que se pode considerar este Tratado, no momento, como a melhor expressão do ensino que nelas se ministra. Alguns já tinham contribuído para o primeiro volume, outros só agora participam do empreendimento. Confirmam todos, porém, a um primeiro exame e depois de leitura mais cuidadosa, o que vem de ser registado relativamente à tendência de a moderna economia francesa (ou, pelo menos, os seus melhores representantes) tentar reintegrar-se em quadros sociológicos, quer de pesquisa e teoria, quer de doutrina e aplicação, ao invés de reivindicar para a ciência econômica uma independência total, que seria excessiva ou infecunda. Os colaboradores agora reunidos neste segundo volume não se revelam sociólogos apegados a escolas ou a ortodoxias, mas não se isolam nem se desinteressam também daqueles quadros sociais relegados a plano inferior por tantos economistas contemporâneos. Há um esforço comum: dar à especulação econômica os alicerces sociológicos que a tradição do pensamento francês reclama.

Afeitos à costumeira classificação dos fatos econômicos de J. B. SAY e às necessidades impostas pelos programas universitários, conseguiram os colaboradores deste volume, graças à orientação do Prof. Louis Baudin, forçar-se à estreiteza de tais injunções e dividiram a matéria a ser versada do seguinte modo: — *Terceira parte* — A CIRCULAÇÃO (continuação): O comércio interno, Profs. ROBERT GOETZ — GIREY e HENRY KRIER; As Sociedades cooperativas, Prof. BERNARD LAVERGNE; Os Mercados, Prof. PIERRE VIGREUX; Os Transportes, Prof. HENRY HORNOSTEL; As relações Econômicas Internacionais. Noções Preliminares: A Contabilidade da Nação; Balanço de pagamentos, Prof. MAURICE BYÉ; A estrutura da economia internacional, Prof. GÉRARD MARCY; A vida econômica internacional, Prof. MAURICE BYÉ; Os movimentos internacionais dos Homens, Prof. JEAN MORINI — Comby, *Quarta parte* — DISTRIBUIÇÃO: Prof. HENRI NOVELLE — compreendendo os seguintes capítulos: Avaliação e distribuição da riqueza nacional; O Salário; A renda; O Lucro; O Juro; A intervenção do Estado na distribuição. *Quinta parte* — O CONSUMO: Prof. JEAN MARCEL JEANNENEY. *Sexta Parte* — O EQUILÍBRIO DA PRODUÇÃO E DO CONSUMO. AS FLUTUAÇÕES ECONÔMICAS: Prof. HENRI GUITTON.

Logo de início, convém ressaltar a qualidade excepcional de qualquer dos capítulos, o que nos leva a colocar este segundo volume, se possível, acima do primeiro. Na verdade, é através de mil páginas maciças de erudição, mas de limpo raciocínio e fluente poder expositivo, que nos são apresentadas algumas das questões mais intrincadas da ciência econômica moderna.

Nota-se, à proporção que se vai penetrando no espírito geral da obra, malgrado serem tantos os seus autores, que não houve mera justaposição de capítulos, ainda que de acordo com um plano pre-estabelecido. O trabalho de coordenação foi profundo e seguro, e a harmonização de pontos de vista tanto mais serena quanto é certo que as questões examinadas se prestavam a controvérsia e a manifestações de individualismo. Destaquem-se de cola-

boração tão rica os trabalhos dos Profs. HENRI GUITTON, MAURICE BYÉ, GÉRARD MARCY e HENRI NOVELLE, tratando, respectivamente, dos problemas referentes ao equilíbrio da produção e do consumo e dos atinentes às flutuações econômicas (Vol. II, pg. 945/1014); dos que ocorrem nas relações econômicas internacionais (Vol. II, p. 215/242; p. 243/451; p. 452/586) e dos que se incluem na categoria genérica da Distribuição (Vol. II, p. 681/901).

A contribuição do Prof. GUITTON, para quem já se familiarizou com o volume que escreveu sobre o mesmo assunto — *Les Fluctuations Économiques*, Recueil Sirey, Paris, 1951 — a fim de completar o Tratado de GAËTAN PIROU, não encerrará maiores surpresas. Como deixar em silêncio, no entanto, a prodigiosa capacidade de síntese que o Prof. GUITTON mais uma vez revela, realizando empresa semelhante à de que se saíra tão brilhantemente, quando no primeiro volume deste Tratado versou o problema do Mecanismo dos preços (Vol. I, pp. 207/265), que na própria França já fôra objeto de estudo minucioso por parte do Prof. JEAN MARCHAL? O trabalho agora — que também só ocupa cerca de setenta páginas — abrange o exame da "observação dos movimentos econômicos, a conjuntura" (Cap. I), com o fim de verificar a adequabilidade dos instrumentos de análise adotados, sobretudo as séries estatísticas e o seu tratamento; um resumo histórico das crises e dos ciclos econômicos, bem como sua caracterização e formulação do estado atual do problema, com as teorias existentes a respeito, e as medidas preventivas ou corretivas que se vêm elaborando (Cap. II); para finalizar com o balanço dos movimentos econômicos de longa duração, onde se ponderam as vagas seculares, as ondas KONDRATIEFF, etc. Não conhecemos, em qualquer outra língua, quem tenha logrado dentro desses limites resultado tão completo e convincente como o Prof. GUITTON, que domina, aliás, com inteira segurança, a bibliografia da matéria, podendo oferecer, por isto mesmo, um balanço magistral, onde se fundem rigor teórico, boa informação documental e clareza expositiva.

A contribuição dos Profs. BYÉ e MARCY constitui possivelmente a essência deste segundo volume. Compõe-se o extenso capítulo que lhes foi confiado — Cap. IX: *As Relações econômicas internacionais* — de uma Introdução, onde se apresentam Noções preliminares, e de duas partes, que praticamente poderiam compor dois volumes pelo seu desenvolvimento ou um tratado especializado sobre a matéria, já que lhes mereceu tão minucioso exame. A Introdução e a segunda parte — *A vida econômica internacional*, couberam ao Prof. BYÉ; a primeira — *A estrutura da economia internacional* — tocou ao Prof. MARCY. No conjunto, formam uma das análises mais vigorosas até agora realizadas, seja sobre questões de contabilidade externa da nação e seu balanço de pagamentos, seja a respeito da estrutura e das condições gerais de funcionamento da economia internacional.

O Prof. MAURICE BYÉ não é nome estranho aos círculos intelectuais brasileiros, pois aqui já ensinou na década de 30 e exerceu entre nós apreciável influência científica e universitária. O Sr. EUGENIO GUDIN, por exemplo, no prefácio ao primeiro volume do seu Tratado, reconhece quanto lhe deve no esclarecimento de certos problemas de economia monetária. O surto de sua poderosa atuação no pensamento econômico francês ocorreu, todavia, depois de 1945 e com o seu retorno à atividade acadêmica em Paris, onde

os cursos de doutorado que vem professando são dos mais acatados, posto que até agora continuam sem a divulgação merecida (é o que presumimos, talvez por deficientes informações).

Os problemas concernentes à contabilidade externa da Nação, versados na Introdução do Capítulo IX, e cuja solução as pesquisas mais recentes procuram encaminhar, apresentam-se, consoante o Prof. Byé, do seguinte modo:

1.^o) Como classificar os títulos Ativo e Passivo da Contabilidade nacional externa? (Problema de apresentação).

2.^o) Que se deve entender como resultados favoráveis e desfavoráveis? e, correlativamente, que se deve entender por equilíbrio do balanço de pagamentos ou de tal ou qual dos seus elementos componentes? (Problema de apreciação).

3.^o) Como determinar estatisticamente os diversos títulos da contabilidade nacional externa? (Problema de estimativa).

4.^o) Como integrar os títulos externos na contabilidade geral da Nação? (Problema de integração).

A essas questões o Prof. Byé responde com oportunas distinções não só de natureza semântica, metodológica e documental, mas principalmente de natureza teórica, logrando disciplinar noções flutuantes e que exigem, de ordinário, um penoso aprendizado através de compêndios e tratadistas. Não terá sido exemplar ou definitiva para muitos a clarificação apresentada pelo Prof. Byé; a dissipação de dúvidas em questões como as de comércio exterior se tornou extremamente difícil, já que nelas se cruzam problemas de várias naturezas, mas em poucas obras modernas, até onde podemos afirmá-lo, se deparará tratamento tão lúcido e sistemático da matéria. Assemelha-se sua contribuição, neste segundo volume, àquela com que participou, no primeiro tomo, a respeito de Moeda: consegue apresentar simplificada e o estado atual do problema sob diferentes pontos de vista, de forma que habilita o leitor a empreender sozinho e perfeitamente orientado a caminhada de estudos ulteriores.

Convém ainda ressaltar que o estudo do Prof. Byé tem o mérito de entretecer, com rara habilidade, aspectos históricos, teóricos e doutrinários inerentes ao assunto que analisa. Este método ainda melhor se exemplifica quando, na segunda parte, ele submete a vida econômica internacional a um exame conforme os diferentes pontos de vista utilizados como ferramenta de trabalho científico. É o que o Prof. Byé chama de *diferentes óticas de observação*. Assim, ele distingue, preliminarmente, a *ótica clássica* ou *ótica dos preços*, por isso que os seus propugnadores consideram as relações econômicas internacionais como simples relações de mercado; em seguida, ele analisa as que preferem voltar-se para as relações entre as várias rendas nacionais e para os fenômenos que se induzem das variações autônomas dessa renda: *ótica moderna*, conforme alguns batizaram, mas que o Prof. Byé, a exemplo do Prof. VINER, não acha seja assim tão moderna, por isto que remonta a RICARDO; finalmente, expõe o Prof. Byé os esforços de uma terceira corrente, que não chega talvez à criação de uma *ótica* (ou mais singelamente: que repudia a adoção de uma hipótese de trabalho definida e exata), mas que se esforça por fundir e superar as explicações anteriores

em virtude de sua própria parcialidade: superação que, de resto, aspira a ser "um aprofundamento, uma síntese e uma análise mais completa das causas subjacentes do comportamento internacional".

A formulação do pensamento do Prof. BYÉ é por ele mesmo tão superiormente apresentada que não resistimos ao prazer de citá-la por extenso (p. 458/459):

"A passagem da ótica clássica à ótica rigorosamente contemporânea se traduz por uma transformação do aspecto que foi isolado pela teoria do fato nacional."

"Enquanto os clássicos consideravam a nação como uma soma de agentes micro-econômicos em perfeita concorrência, já que a única diferença entre a economia internacional e a economia nacional devia ser localizada na imobilidade relativa dos fatores de produção; enquanto na chamada ótica moderna (ótica da renda), a nação já aparece como um todo mais complexo, por isto que se torna impossível isolar os dados externos dos dados internos, uns e outros concorrendo para o equilíbrio do subemprego ou do pleno emprego; para os escritores contemporâneos a nação se afigura como um grupo de grupos com particularidades internas e externas."

"A nação é constituída, efetivamente, por grupos cujas reações são mais ou menos flexíveis aos fenômenos internacionais; por grupos dominadores e por grupos dominados; por grupos mais ou menos integrados no conjunto nacional e cujas reações, por conseguinte, serão induzidas em maior ou menor grau, das ações desse conjunto."

"Nenhum sistema nacional é igual aos outros em grandeza ou em grau de desenvolvimento. As relações de dominação estão inscritas em toda a realidade internacional."

"Segue-se daí que as relações internacionais só parcialmente são relações de mercado. Mercadorias e capitais podem circular no interior de um mesmo grupo industrial instalado em vários países sem verdadeiramente serem vendidas. Mercadorias e capitais podem, por outro lado, ser dados por um Estado a outro. Consequentemente, não é sem interesse que uma variação de preço se origine em um país ou em outro, pois em certos casos ela se propagará e em outros não (teoria dos preços diretores). Finalmente, as variações de renda, que absorvem principalmente a teoria moderna, têm alcance diversíssimo conforme se originem em uma economia dominadora, capaz de as transmitir ao mundo, ou em uma economia dominada, incapaz de as transmitir. Assim, em todos os pontos fundamentais, os autores modernos demonstram preocupações a que a teoria clássica, em seu conjunto, se manteve alheia."

O trabalho do Prof. GÉRARD MARCY sobre a "estrutura da economia internacional", a exemplo do método adotado pelo Prof. BYÉ, também combina, inteligentemente, análise teórica e investigação histórica, como "bússola para a fixação de uma política econômica. Assim, ao examinar "os elementos determinantes da estrutura do comércio internacional" (p. 246/390), à luz das teorias que melhor os discriminam (p. 257/262), o autor procede, preliminarmente, à caracterização da "estrutura das economias nacionais" (páginas 263/288), graças a um estudo minucioso da "especialização" que as

distingue e de como elas entrelaçam seu poderio para formar a "estrutura do comércio internacional". Examina, em seguida, a "ação dos importadores e exportadores" (p. 288/299) e os fenômenos que geram: cartéis, exploração do poder de monopólio e acordos internacionais de mercadorias, estendendo-se, também, sobre as razões que levam o Estado a intervir, direta ou indiretamente, no comércio internacional: política aduaneira e política cambial (p. 300/390).

Cumprе assinalar, ao menos de passagem, a riqueza de argumentação e a segurança de análise com que o Prof. MARCY apresenta esses problemas de tanta atualidade para o Brasil e que têm dado ensejo a críticas e opiniões tanto mais extravagantes quanto de regra sem fundamento. Não seria demais que certos jornalistas nossos, arvorados em economistas, procurassem alicerçar, em páginas de tanta eficácia expositiva, a precariedade de muitas das suas críticas.

As páginas finais do Prof. MARCY dão um retrospecto preciso do comércio mundial neste e no século passado (p. 391/403), e, mais particularmente, tanto nos dois períodos — bem caracterizados pela separação da crise de 1929 — que se seguiram à guerra de 1914/1919, como depois da segunda guerra mundial (p. 404/451). Saliente-se, para encerrar estas observações, que o capítulo IX é um exemplo excelente da coordenação de pensamento e método que o Prof. LOUIS BAUDIN, de um modo geral, conseguiu em todo o Tratado: quase não se observa que o capítulo foi confiado a pessoas diferentes tal a unidade de pontos de vista e até mesmo de estilo.

A quarta parte — *Distribuição* — foi confiada ao Prof. HENRI NOVELLE, que a subdividiu em seis capítulos: Avaliação e distribuição da riqueza nacional (I); O salário (II); A renda (III); O lucro (IV); O juro (V); A intervenção do Estado na Distribuição.

O primeiro capítulo talvez não satisfaça a quem já se tenha familiarizado com o tratamento dado às noções de "riqueza nacional" e "renda nacional", em diferentes compêndios ingleses ou norte-americanos. Tratamento padrão, se assim podemos dizer, muitíssimo superior ao do Prof. NOVELLE. Bastará recordar o minúsculo, mas admirável livro de J. R. HICKS: *The Social Framework*, quer na sua edição original (inglesa), quer nas edições norte-americanas (a cargo de A. G. HART) ou mexicana (sob a orientação de RAFAEL ZÚÑIGA), para que nossa observação seja ratificada. Nem tampouco valerá a pena lembrar outros livros — como os de SAMUELSON ou HANSEN — para mostrar que o problema foi versado de maneira incompleta, dificilmente aceitável mesmo dentro de certos limites. Na verdade, em matéria de renda nacional falar de "indigência da documentação que (os economistas) podiam elaborar" (p. 692), causa um tal ou qual constrangimento, que ainda mais aumenta quando se considera a bibliografia (apenas nove entradas) indicada ao fim do capítulo. Aquela simples relação de livros, sim, é que talvez merecesse adequadamente o qualificativo de indigente, pois se atesta o espírito selecionador (?) do Prof. NOVELLE, evidencia também que a ausência de trabalhos, como os de KUZNETS ou COLIN CLARK, responde pelas deficiências de tratamento dispensado a tão importantes e fundamentais problemas.

A capacidade do Prof. NOVELLE se revela, porém, à saciedade nos capítulos subseqüentes, maxime se atentarmos no fato de que se dirige especialmente a alunos do segundo ano de Economia Política, isto é, alunos já amadurecidos pelo estudo de questões de Produção e Circulação e pelo de outras disciplinas jurídicas, que os habilitam a analisar e distinguir, em tôdas as suas gradações, certos problemas de Economia Social e Política Social. O cap. II, p. ex., consagrado ao exame do salário, é das melhores monografias que conhecemos sobre o assunto, quer nos seus aspectos teóricos, quer nas questões práticas e jurídicas a que está ligado. O mesmo, aliás, em maior ou menor grau, se poderá dizer dos demais capítulos: constituem em conjunto um pequeno tratado de firme doutrina e lúcida exposição, particularmente útil ao administrador, ao parlamentar, ao homem público.

O *Traité d'Économie Politique*, sob a direção do Prof. LOUIS BAUDIN, tão vitoriosamente chegado ao termo de sua publicação no curto prazo de dois anos, representa, sem dúvida alguma, a mais importante contribuição acadêmica oferecida pela ciência econômica, em França, depois da segunda guerra deste século. É um *tratado*, na mais estrita acepção da palavra: documentado e atual nas informações históricas ou estatísticas; erudito e profundo nas discussões teóricas; inspirado nas melhores fontes do humanismo francês em questões doutrinárias.

A VOCAÇÃO

O trabalho desenvolve a personalidade e fomenta a sociabilidade.

Mas não basta trabalhar no sentido genérico. Cada um sabe que existe um trabalho que lhe agrada mais que outro qualquer. A grande arte da vida está em realizar esse trabalho, o trabalho da nossa vocação. Esta é que dá sentido, alegria, entusiasmo e vibração aos nossos esforços. Que cada pessoa, pois, execute o trabalho que mais lhe convém, aquele em que possa crescer, desenvolver-se e prosperar, ganhando a vida, progredindo e triunfando socialmente.

(Prof. Humberto Grande, In "O Livro do Trabalhador", Ed. Littero Técnica, Curitiba).

REVISTAS DAS REVISTAS

Revista del Instituto de Derecho Comparado — N.º 2 — Barcelona — Enero-Junio 1954.

A Revista do Instituto de Direito Comparado de Barcelona, publicada sob os auspícios do Consejo Superior de Investigaciones Científicas e sob a direção do Dr. Felipe de Sola Canizares, diretor do referido instituto e membro do Bureau do Comité Internacional de Direito Comparado da UNESCO, nos apresenta um fecundo volume de 420 páginas com um editorial do Professor Gutteridge e estudos do Conselheiro Marc Ancel, da Corte de Cassação da França, do Professor Mario Sarfatti, do Magistado José Cabrera etc.... Os artigos doutrinários giram em torno da obra de Levy Ullman, de comparações entre o direito romano e a common law, do direito trabalhista argentino e da função judicial na França e nos Estados Unidos. Comentários comparativos são feitos a respeito do direito alemão e do direito soviético, da lei espanhola de arbitragem e das normas morais e interpretativas no direito contratual. O Professor Miguel Fenech, de Barcelona, faz um estudo acurado das cláusulas estabilizadoras da moeda na jurisprudência espanhola e francesa. De Javier Eliola há um relatório sobre os trabalhos da Instituto Mexicano de direito comparado. No campo bibliográfico, Karl H. Neumayer, assistente do Max Planck Institut de Tübingen, apresenta a lista resumida das obras jurídicas alemãs de maior importância enquanto diversos autores espanhóis nos dão uma bibliografia completa do seu direito pátrio, incluindo a de direito administrativo que mais de perto nos toca e é de autoria da Josa Ma P. Suñer.

— *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná*, ano II, n.º 2, dezembro de 1954.

A Universidade do Paraná nos apresenta uma revista que, embora jovem, contém ótimos trabalhos podendo rivalizar com os periódicos especializados da capital e do exterior. A revista contém cerca de vinte artigos assinados por Professores como Haroldo Valadão, Laertes Munhoz, Oliveira Franco Sobrinho, Gaston Leduc, Heróides da Silva Lima e Orlando M. de Carvalho. No campo do direito administrativo, devem ser citados os trabalhos de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho sobre "Processo e direito administrativo" e de Brasil Finheiro Machado sobre "O conceito do serviço público e o direito administrativo".

— *Boletín del Instituto de Derecho comparado de Mexico*, ano VII, n.º 19, Enero-abril 1954, Mexico D.F.

O boletim mexicano dirigido por Augustin Garcia Lopez e tendo como redator-chefe Javier Eliola Fernandez é um manancial de informações legislativas especialmente no que se refere à America Latina. O n.º 19 do boletim compreende artigos do Professor Roberto Goldschmidt, de S.A. Bayitch e de Barrera Graf respectivamente sobre a responsabilidade dos órgãos administrativos das sociedades anônimas, a eleição do foro, em direito internacional privado, e conceito de empresa. Diversos estudos bibliográficos e legislativos completam a informação minuciosa e precisa da revista do Instituto de direito comparado de Mexico.

Arnold Wald

Como Fazer a sua Inscrição

ONDE FAZÊ-LA? As inscrições nos concursos promovidos pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, podem ser abertas numa só cidade do país, em várias cidades simultaneamente, ou em todos os Estados e Territórios da Federação.

Isso não significa, porém, que somente os postos de inscrição das cidades citadas no edital de abertura podem aceitar inscrições de candidatos.

Pelo contrário, qualquer dos Postos está habilitado a receber fichas de inscrição para qualquer concurso aberto em qualquer outra cidade.

Nos Estados os Postos de Inscrição funcionam nas respectivas capitais, de onde é mantida a ligação com os candidatos do interior, estendendo-se assim, o sistema do mórito a todos os recantos do país.

A abertura da inscrição para cada concurso, será divulgada em edital publicado no *Diário Oficial Federal*, assim como em órgãos da imprensa privada.

COMO FAZÊ-LA? A inscrição pode ser feita de diversas maneiras: quer com a presença do candidato, quer por intermédio de seu procurador, quer por via postal ou telegráfica.

Este último sistema que vai sendo mais e mais usado, é de considerável conveniência e comodidade para os candidatos residentes no interior.

Uma simples solicitação à Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento ou aos postos de inscrição nos Estados, é suficiente para que sejam obtidos todos os impressos necessários à inscrição.

Estes, uma vez preenchidos, devem ser devolvidos sem qualquer demora, sendo, posteriormente, enviados ao candidato os documentos que tiverem acompanhado sua ficha.

COMO PREENCHER A FICHA? O número de formalidades exigidas no ato de inscrição é mínimo.

Ao candidato, cumpre apenas preencher a ficha impressa que lhe for fornecida, cujos quesitos, uniformes, preciosos e de fácil compreensão, não apresentam dificuldades.

À primeira vista qualquer pessoa fica sabendo como responder a elas. Nada de mais se lhe pede.

Um exemplo do que declaramos está em que o DASP nunca duvida das afirmações do candidato.

Pelo contrário, assim-o, com uma confiança que lhe faz sentir, desde logo, a seriedade do concurso e os compromissos que cada um assume ao inscrever-se.

As informações lançadas nessas fichas são da inteira responsabilidade do candidato.

Preencher a ficha não é difícil: basta um pouco de atenção.

A reprodução em *fac-símile* de uma dessas fichas demonstra o que afirmamos.

Por medida de interesse geral, a ficha deverá ser preenchida sem emendas ou rasuras.

QUE É PRECISO APRESENTAR? Com exceção de certos concursos, para cuja inscrição é mister a apresentação de diploma ou outros documentos especificados nas instruções baixadas para cada caso, muito pouco tem o candidato de apresentar. Vejamos:

Quatro cópias de fotografia de 3x4 cm, tirada de frente e sem chapéu, e estampilhas federais, de Cr\$ 10,00 e Cr\$ 1,50 (taxa de Educação e Saúde) são exigidas aos candidatos de ambos os sexos e em qualquer concurso.

OUTRAS CONDIÇÕES. O candidato que fizer declarações falsas ou inexatas, terá a inscrição anulada, ficando ainda impedido de inscrever-se em outros concursos promovidos pelo DASP durante dois anos.

As instruções para cada concurso estabelecem: o limite de idade; que o cidadão seja brasileiro nato ou naturalizado; que esteja quites com o Serviço Militar; que esteja vacinado; etc.

Por ocasião da inscrição o candidato não terá que fazer prova desses requisitos, mas sim quando for aprovado e tiver que receber o certificado de habilitação que fornece DASP.

Instruções gerais, regulando a realização de concursos, constam na Portaria n.º 344, de 27 de outubro de 1954, do Diretor Geral do DASP.

LOCAS ONDE SE PODEM OBTER INFORMAÇÕES E FICHAS DE INSCRIÇÃO: Seção de Inscrições da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP — Palácio da Fazenda — 7.º andar — Sala 723 — Rio de Janeiro.

POSTOS DE INSCRIÇÕES E DOCUMENTAÇÃO

Distrito Federal e Estado do Rio de Janeiro

Andar térreo do Ministério da Fazenda

Amazonas

Escola Técnica de Manaus

Pará

Escola Industrial de Belém

Maranhão

Escola Técnica de São Luís

Piauí

Escola Industrial de Teresina

Ceará

Av. dos Expedicionários, 3442 — Fortaleza

Rio Grande do Norte

Escola Industrial de Natal

Paraíba

Escola Industrial de João Pessoa

Pernambuco

Rua da Palma, 295 — sala 217 — Recife

Alagoas

Escola Industrial de Maceió

Sergipe

Escola Industrial de Aracaju

Bahia

Escola Técnica de Salvador

Espírito Santo

Escola Técnica de Vitória

São Paulo

Rua Barão de Itapetininga, 124-7.º andar, s/702 — São Paulo

Paraná

Escola Técnica de Curitiba

Santa Catarina

Escola Industrial de Florianópolis

Rio Grande do Sul

Edifício da Delegacia Fiscal — Porto Alegre

Minas Gerais

Av. Amazonas, 266 — 15.º andar — Belo Horizonte

Goiás

Edifício do I.A.P.I. — Goiânia

Mato Grosso

Escola Industrial de Cuiabá

QUESTOES

Assistente Jurídico de Qualquer Ministério — PH 2.077

PROVA ESCRITA DE DIREITO PENAL E DIREITO PROCESSUAL PENAL

Duração total de 4 horas

PARTI I — QUESTOES

Responda, nas folhas de almôço, as questões que se seguem. As respostas deverão ser justificadas, embora sucintamente. Será atribuída nota zero não somente às respostas erradas, como também às respostas certas não justificadas ou justificadas erradamente. Indique, diante de cada resposta, o número da questão correspondente.

1. Um indivíduo deparou na via pública um desafeto, que caminhava à sua frente. Resolve apunhalá-lo pelas costas e o outro cai no chão, ferido. Nessa ocasião o agressor verifica que se equivocara, por isso que se tratava de um estranho. Pergunta-se se ultimamente o autor das lesões físicas pode invocar o erro de fato.
2. Dois barqueiros conduziam, mediante pagamento, um turista a dar um passeio de bote. A certa altura o bote, em razão do peso, começou a fazer água e os barqueiros para evitarem que precisassem os três pelo sobrecarregamento do bote, jogaram o passageiro ao mar, vindo ele a morrer. Ao chegarem a terra os barqueiros foram presos e processados por homicídio. Podiam invocar a seu favor o estado de necessidade?
3. Um condutor de bonde fazia a cobrança da passagem a três indivíduos conhecidos como desordeiros no local. Um deles o esbofetela e, imediatamente, o condutor saca de um canivete e o fere num dos braços. Um policial, que se achava próximo, corre, prende em flagrante o condutor, passa uma revista nos outros indivíduos e nenhum dos três estava armado. Agiu o condutor em legítima defesa ou excedeu-se culposamente na mesma?
4. Um rapaz de vinte anos de idade seduziu uma menor de dezessete anos de idade, deflorando-a. Veio a ser condenado à pena de dois anos de reclusão e, na data da sentença, o acusado já tinha vinte e dois anos de idade. Pode ele ser beneficiado com a suspensão condicional da pena?
5. Um indivíduo foi condenado e cumpriu a pena de quinze dias de prisão simples, como incurso no artigo 59 da Lei de Contravenções Penais. Posteriormente praticou um furto e foi processado. Ao fixar-se a pena poderá ser considerado reincidente genérico?
6. Um indivíduo foi vítima de uma injúria em público e um soldado que se achava no local conduziu o ofendido e autor da injúria perante a autoridade policial. O ofendido então representou contra o ofensor, foi lavrada o competente auto e feitas as ulteriores diligências policiais. Afinal, o processado foi remetido a Juízo. Pergunta-se se o Promotor Público, que recebeu os autos com vista, pode devolvê-los, oferecendo denúncia, por ser em regra o Ministério Público o titular da ação penal.
7. Houve um acidente culposo, mas não foi possível obter qualquer prova respeito ao modo e à maneira como ocorreu o mesmo. É possível presumir a culpa de alguém?
8. Prêso em flagrante delito, um lerápio declarou à autoridade policial, ao ser qualificado, que tinha 2 anos. Em Juízo pediu a nulidade, por não lhe haver sido dada Curador e ter apenas 20 anos de idade, o que só veio a ser apurado ser verdade após exame médico, por não possuir certidão de idade. É o caso de nulidade?
9. Um indivíduo foi autuado em flagrante por motivo de contravenção penal.

Remetido o inquérito a Juízo, foi afinal condenado sem que perante o magistrado fosse feita qualquer prova de acusação. Então o inquérito policial dispensa a instrução criminal?

10. Um indivíduo perante um dos Juizes Criminaes do Distrito Federal, produziu atestado de pobreza passado por autoridade policial e pediu ao magistrado que lhe concedesse os benefícios da Justiça Gratuita, para propor ação penal privada. O Juiz indeferiu esse pedido. Qual o recurso cabível?

PROVA ESCRITA DE DIREITO CONSTITUCIONAL

PARTE I — QUESTÕES

Responda, nas folhas de almaço, as questões que se seguem. As respostas devem ser justificadas, embora sucintamente. Será atribuída nota zero não somente às respostas erradas, como também às respostas certas não justificadas ou justificadas erradamente. Indique, antes de cada resposta, o número da questão correspondente.

1. Coloque os textos normativos adiante indicados em ordem numérica decrescente, de acordo com a sua posição hierárquica, englobando no mesmo número de ordem os que forem da igual hierarquia:

RISQ (Regulamento Interno dos Serviços Gerais das Forças Armadas),

Consolidação das Leis do Trabalho,

Emenda constitucional,

Lei Orgânica do Ensino Secundário,

Portaria do Ministério da Educação e Saúde sobre remuneração de professores,

Código Civil,

Decreto n.º 21.321, de 18-6-46 (Estatuto da Universidade do Brasil),

Lei n.º 1.711, de 28-10-52 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União),

Regulamento dos Serviços Públicos,

Constituição Federal,

Circular do Presidente da República, que regulou a aplicação do art. 23 das disposições constitucionais transitórias.

2. As leis da União prevalecem sempre sobre as dos Estados, e estas sobre as dos municípios?

3. Qual a Câmara que inicia a discussão e votação do orçamento? Pode ela rejeitar todas as emendas da Câmara revisora?

4. Nos crimes de responsabilidade e nos crimes comuns, por quem é julgado o Presidente da República e qual a formalidade necessária para que tenha lugar o julgamento?

5. Quando é que a alegação de inconstitucionalidade de uma lei deve ser submetida ao plenário dos tribunais e qual a exigência constitucional para que seja a lei declarada inconstitucional?

6. Indique a mais importante característica que seja comum à naturalização tácita e à naturalização expressa, e pelo menos duas características diferenciadoras.

7. Existe diferença, quanto às garantias constitucionais, entre os magistrados do Distrito Federal e os dos Estados?

8. Qual a posição do Tribunal de Contas em face dos diversos poderes do Estado?

9. Em caso de opção de nacionalidade, o optante é brasileiro nato ou naturalizado?

10. Assinale, na lista abaixo, as atividades que são permitidas aos servidores públicos em geral e vedadas aos magistrados:

Participar do produto de multas fiscais.

Votar em quaisquer eleições políticas.

Exercer a advocacia (com restrições).

Participar de comício partidário, como orador.

Dirigir partido político.

Exercer o magistério secundário.

Exercer o magistério superior.

Candidatar-se ao Congresso.

Ser nomeado Ministro de Estado.

PROVA ESCRITA DE DIREITO COMERCIAL

PARTE I — QUESTÕES

Responda, nas folhas de almaço, as questões que se seguem. As respostas devem ser fundamentadas, embora sucintamente. Será atribuída nota zero não somente às respostas erradas, como também às respostas certas

não fundamentadas ou fundamentadas erradamente. Coloque, antes de cada resposta, o número da questão correspondente.

1. Que é matéria comercial e que significa a aplicabilidade do direito comercial *intuitu-materiae*?
2. Pode a mulher casada exercer, livre e validamente, o comércio?
3. As empresas de transporte respondem, em todos os casos, pelas perdas e danos sofridas pelas mercadorias por elas transportadas?
4. Que é contrato mercantil?
5. É essencial para a validade jurídica da compra e venda mercantil a tradição da coisa vendida?
6. Que são títulos de crédito?
7. Para a validade da hipoteca marítima é indispensável a outorga uxória?
8. É o conhecimento de depósito suscetível de endosso?
9. Como se prova o contrato de transporte de mercadorias?
10. Que é seguro?

PROVA ESCRITA DE DIREITO COMERCIAL

PARTI II — PONTO 9 CONSULTA

A viajava no ônibus n.º 33, da Empresa F. M., em demanda de Copacabana, quando, na Praia do Flamengo, nas cercanias da rua Ferreira Viana, o veículo, deixando, inopinadamente, o leito da rua, galgou a guia da calçada, tombando, em seguida, do que resultaram gravíssimos ferimentos em A, que, em consequência, veio a falecer, no próprio local do acidente. O motorista do ônibus, que, com bons fundamentos, alegou e provou ter sido forçado a desviar-se, bruscamente, a fim de evitar mal maior, consistente, no caso, na colisão com um auto-lotação, que, em grande velocidade e na contra-mão, trafegava em sentido contrário, foi absolvido no Juízo Penal, ao passo que o motorista do lotação foi condenado. Isto pôsto, indaga-se:

- a) São ressarcíveis os danos causados à viúva e aos filhos menores de A?
- b) Contra quem, no caso, devem estes propor a competente ação?

NOTA: A resposta deverá ter a forma de *PARECER fundamentado*, pois do contrário não será levada em consideração.

PROVA ESCRITA DE DIREITO CIVIL QUE TERA A DURAÇÃO TOTAL DE 4 HORAS

PARTI I — QUESTÕES

Responda, nas folhas de almaço, as questões que se seguem. As respostas deverão ser justificadas, embora sucintamente. Será atribuída nota não somente às respostas erradas, como também às respostas certas não justificadas ou justificadas erradamente. Indique, diante de cada resposta, o número da questão correspondente.

1. Em que caso tem o possuidor de má fé direito a indenização por benéficas e a retenção?
2. Enumerar os direitos e deveres dos condôminos.
3. Podem as cartas particulares ser publicadas sem permissão de seus autores ou apresentadas em juízo como documentos, nas mesmas condições?
4. Quais são os titulares de penhor legal, independentemente de convenção?
5. Responde por ato ilícito aquele que pratica o dano em estado de necessidade?
6. Pode o pai que reparou o dano causado pelo filho reaver deste o que pagou?
7. Havendo herdeiros necessários, em que proporção pode o testador dispor de seus bens?
8. A mulher casada com separação de bens tem preferência sobre os irmãos do marido, quanto à herança deste?
9. O marido casado com separação de bens pode dar fiança sem outorga da mulher?
10. Em que prazo prescreve a ação por honorários médicos?

PROVA ESCRITA DE DIREITO ADMINISTRATIVO

PARTI I — QUESTÕES

Responder, nas folhas de almaço, as questões, abaixo. As respostas devem ser justificadas, embora sucintamente. Será atribuída nota zero não somente às respostas erradas, como também às respostas certas, mas não justificadas ou justificadas erradamente. Antes de cada resposta mencione o número da questão correspondente.

1. Como se conceitua o regulamento administrativo: é lei? material ou formal?
2. Justifica-se ainda a divisão dos atos administrativos em atos de império e atos de gestão? como?
3. Qual a natureza jurídica da relação de emprego público?
4. É a promoção um direito do funcionário? em que termos? Em que condições o funcionário a adquire?
5. Quais as garantias asseguradas ao extranumerário? Como é ele admitido?
6. Quais as direitos do funcionário aposentado? Está ele sujeito à disciplina?
7. Como se caracterizam, de per si, a responsabilidade funcional, civil e penal do funcionário público? Estão os extranumerários sujeitos à mesma responsabilidade dos efetivos?
8. Em que condições gerais, objetivas e subjetivas, se permite recorrer de ato da autoridade administrativa? Pode-se recorrer para a própria, que o praticou? Que é que se lhe pede, nesta hipótese?
9. Em que termos e condições responde o Estado pelos atos de seus funcionários?
10. Em que consiste o controle jurisdiccional da Administração Pública? Que órgãos o exercem, no Brasil?

GEOGRAFIA DO BRASIL E NOÇÕES DE ESTATÍSTICA

Coloque as respostas certas nas linhas pontilhadas.

1 — GEOGRAFIA DO BRASIL

1. Classifique as regiões naturais do Brasil por ordem decrescente de extensão territorial.
 - 1.º)
 - 2.º)
 - 3.º)
 - 4.º)
 - 5.º)
2. A mais importante reentrância do litoral brasileiro
 - na região norte é
 - na região nordeste é
 - na região leste é
 - na região sul é
3. Cite a cidade mais importante
 - do noroeste do Paraná
 - da Zona da Mata, em Minas
 - do Triângulo Mineiro
4. Dê os dois produtos agrícolas que alcançam mais alto valor na nossa produção.
5. Das unidades federativas da Amazônia a que mais se destaca na produção de borracha é
6. Escreva os nomes das rodovias que estabelecem as seguintes ligações:
 - São Paulo — Jundiaí
 - São Paulo — Rio de Janeiro
 - São Paulo — Santos
7. Cite o nome da madeira que constitui 86% do total da nossa exportação de madeiras.
8. Cite o nome do país que absorve 80% da nossa exportação de carnaúba.
9. As duas sentenças abaixo se referem a duas ferrovias brasileiras que realizam, de maneira muito acentuada, a penetração do interior do nosso país. Leia com atenção cada sentença e es-

creva a sua frente o nome da ferrovia a que se refere.

- a) Passando por Montes Claros, em direção ao norte, busca o interior da Bahia
 - b) Atinge a fronteira ocidental pon-do-nos em comunicação com a Bolívia
10. A estrada de ferro que, partindo de Salvador, chega até Juazeiro e vai alcançar o sertão do Piauí é
 11. Dos nossos grandes rios de planalto o que apresenta melhores condições de navegabilidade é o rio navegável em todo o curso médio, desde até
 12. Cada uma das frases à direita caracteriza uma região natural do Brasil. Coloque dentro do parêntese o número correspondente à região que cada frase está caracterizando.
 1. Norte
 2. Nordeste
 3. Leste
 4. Sul
 5. Centro-Oeste
 - () Sertão semi-árido
 - () Grande faixa de montanhas de variadas riquezas minerais
 - () Planaltos formando degraus sucessivos
 - () Chapadões com campos cerrados
 - () Grande Floresta Equatorial
 13. Leia com atenção as indicações a direita, veja a que rio cada uma delas se refere o coloque, então, o número correspondente dentro do parêntese.
 1. Doce
 2. Paraíba do Sul
 3. Paraná
 4. Parnaíba
 5. Amazonas
 6. Negro
 7. S. Francisco
 8. Uruguai
 9. Paraguai
 10. Pardo

- () Rio de planície. Nasce nos Andes. Extensão: 5.800km. Direção geral: Oeste-Leste.
- () Rio de planalto. Formado pela junção do Paranaíba e Grande. Extensão: 4.300 km. Direção geral: Norte-Sul.
- () Rio de planalto. Nasce na Serra da Canastra. Extensão: 3.161 km. Direção geral: Sul-Norte.
- () Rio de planície. Nasce no Planalto Central Brasileiro. Extensão: 2.080 km. Direção geral: Norte-Sul.
14. Veja qual é a cultura dominante em cada uma das regiões à direita e coloque o número correspondente dentro do parêntese.
1. Cacau
2. Café
3. Arroz
4. Milho
5. Cana de Açúcar
6. Algodão
7. Fumo
- () Ribeira do Iguaçu
() Município de Campos
() Recôncavo Baiano
() Noroeste do Paraná
15. Veja qual é o produto mineral que em cada um dos nomes à direita lembra a



você e coloque o número correspondente dentro do parêntese.

1. Ouro
2. Ferro
3. Manganês
4. Carvão de Pedra

- () Itaboraí
() Conselheiro Lafaiete
() Morro Velho
() Araruama
() Sabará
() S. Jerônimo

10. Preencha devidamente os parênteses procedendo do mesmo modo que nas questões anteriores.

1. Ilhéus
2. Belém
3. Manaus
4. Macaé
5. Rio de Janeiro
6. Santos
7. Imbituba
8. Rio Grande
9. Recife
10. Curitiba
1. Obidos

- () Principal porto brasileiro de exportação
- () Porto carbonífero
- () Situação à entrada da Lagoa dos Patos
- () Porto de exportação de cacáu
- () Terceiro porto brasileiro em importância
- () À margem do Rio Negro, a 18 km de sua foz
- () Principal porto brasileiro de importação

17. No esboço cartográfico que vem a seguir acham-se assinaladas e numeradas várias regiões de produção. Escreva na linha pontilhada o nome do produto econômico que caracteriza cada uma dessas regiões.

- 1
2
3
4
5
6
7

II — NOÇÕES DE ESTATÍSTICA

1. O levantamento dos níveis de salário existentes no serviço público revelou uma quase absoluta predominância dos salários mais baixos. A representação gráfica desse fenômeno daria uma curva em forma de (Escreva a palavra CORRETO na linha correspondente à resposta certa):

Sino _____

Ferradura (U) —————

Jota (J) _____

Jota invertido _____

2. Complete, com as palavras adequadas, os claros do texto que se segue.

Nas distribuições — os valores da média aritmética, da moda e da mediana são iguais entre si.

Nas distribuições enviesadas à esquerda a média aritmética é _____ que a _____ e esta é maior que a _____.

3. Nos quadrados que se seguem trace os tipos de curvas ali indicados e que correspondem 1) às distribuições simétricas; 2) às distribuições bimodais; e 3) às distribuições assimétricas enfiadas à esquerda.

1)	2)	3)
	50	
SIMÉTRICA	BIMODAL	ASIMÉTRICA (esqueña)

4. Na figura abaixo, o eixo das abscissas está representado pelas letras _____, enquanto que o eixo das ordenadas está representado pelas letras _____.

CAPITAIS EM MILHÕES DE CRUZEIROS	N.º DE CONTRIBUÍVEIS
1 — 5	4
6 — 10	8
11 — 15	18
16 — 20	9
21 — 25	5

5. Com os dados abaixo trace, a mão livre, um gráfico de barras:
Café exportado pelo porto X

Ano	Toneladas
1947	8.500.000
1948	5.000.000
1949	900.000
1950	10.800.000
1951	6.600.000

6. Distribuição de contribuintes do imposto de renda, pelos valores das respectivos capitais

Trace o gráfico de barras dentro deste quadro.

Na distribuição acima, a Média Aritmética é igual a _____ e a Mediana é igual a _____.

Espaço para os cálculos:

PROVA DE CONTABILIDADE GERAL E PÚBLICA E LEGISLAÇÃO FAZENDÁRIA E FISCAL

Duração: 5 horas

CONTABILIDADE GERAL

Questões objetivas

Complete com as expressões adequadas os textos que se seguem:

1. Quanto ao seu vencimento a letra de câmbio se classifica em _____

2. Um cheque não pode ser avalizado porque _____

3. Uma nota promissória não pode ser protestada por falta de aceite porque _____

4. Dar os lançamentos das seguintes operações:

a) compra de um imóvel com pagamento de 50% à vista e de 50% com um título a 60 dias

b) resgate de um título

5. Citar:

a) 2 contas integrais

b) 2 contas diferenciais

c) 2 contas consignatárias ou de agentes consignatários

d) 2 contas de terceiros ou de correspondentes

e) 2 contas do proprietário

6. Os principais elementos constitutivos de preço de custo direto são

7. A depreciação da maquinaria pelo seu desgaste em função da produção é um elemento que deve ser considerado na apuração do lucro comercial ou do lucro industrial?

Por que?

Problema

Uma sociedade anônima, no fim do exercício de 1952, apresentou o seguinte:

BALANCETE DE VERIFICAÇÃO

Contas	Saldos Devedores	Saldos Credores
— Utensílios e Móveis		70.000,00
— Títulos a Receber		80.000,00
— Fundo de Reserva	100.000,00	
— Juros Pagos	20.000,00	
— Caixa		80.000,00
— Dividendos	10.000,00	
— Capital	500.000,00	
— Despesas Gerais		20.000,00
— Mercadorias	100.000,00	
— Depósitos em Bancos		160.000,00
— Fundo de Depreciação		30.000,00
— Imóveis		200.000,00
— Devedores Diversos	40.000,00	
— Comissões Recebidas		40.000,00
— Contas a Pagar		90.000,00
Total	770.000,00	770.000,00

Retifique o Balancete apresentado e considerando

a) que o estoque de mercadorias, na mesma época, era de Cr\$ 400.000,00,

b) que os Utensílios e Móveis devem sofrer uma depreciação de 10% sobre seu saldo, e

c) que os Estatutos estabelecem a constituição do Fundo de Reserva na base de 5% sobre os lucros,

apure e distribua o resultado do exercício de 1952 e levante o Balanço Geral, com as contas grupadas de acordo com o disposto no

Cr\$ _____
 Cr\$ _____

Total

Realizável

Cr\$ _____
 Cr\$ _____
 Cr\$ _____
 Cr\$ _____

Total

IX — após a apuração e a distribuição do resultado, o Passivo da sociedade se apresentava assim:

Não Exigível

Cr\$ _____
 Cr\$ _____
 Cr\$ _____
 Cr\$ _____

Total

Exigível

Cr\$ _____
 Cr\$ _____
 Cr\$ _____
 Cr\$ _____

Total

Contabilidade Pública — Questões Objetivas

1. Os estógiros da receita pública são _____

2. O controle da arrecadação da receita geral da União é, atualmente no Brasil, da competência de _____

3. O crédito adicional suplementar tem a vigência de _____

4. O recolhimento de um depósito pode ser classificado como renda tributária? _____ Em caso afirmativo, justifique e, em caso negativo, apresente a classificação correta. _____

5. A devolução de um depósito depende de dotação orçamentária? _____ Por que? _____

Problema

— Dar os lançamentos de registro, na escrituração de uma Delegacia Fiscal, das seguintes operações:

- a) pagamento de Cr\$ 10.000,00, referente à compra de material

- b) pagamento a uma firma, do serviço de limpeza das dependências da Delegacia Fiscal

- c) recebimento do aluguel de um próprio nacional

LEGISLAÇÃO FAZENDÁRIA E FISCAL

Advertência

- Responda somente quando tiver certeza. Não tente acertar por acaso, pois cada erro, cometido ao contestar com o ponto negativo na questão.

1. Transcreva o candidato, nas linhas à direita, os recursos argumentários, constantes da relação abaixo, que se classificam como *Rendas patrimoniais*.

- Aluguéis de imóveis da União;
- Dividendo das sociedades de economia mista;
- Heranças jacentes;
- Juros bancários;
- Landênios;
- Montepio Civil e Militar;
- Receita da Casa da Moeda;
- Receita da frota de petroleiros;
- Taxas aeroportuárias;
- Todas e quaisquer outras eventuais.

2. Servindo-se das linhas à direita, destaque o candidato, da relação abaixo, os impostos que, na sistemática de nosso direito constitucional, são da alçada da União, em qualquer parte do território nacional.

- De indústrias e profissões;
- De licença;
- Predial;
- Sobre consumo de mercadorias;
- Sobre importação e exportação de lubrificantes;

- Sobre propriedade territorial;
- Sobre renda e proventos de qualquer natureza;

- Sobre transferência de fundos para o exterior;
- Sobre transmissão da propriedade imobiliária inter vivos;
- Sobre vendas e consignações.

3. Na terminologia da Lei do Selo, a palavra *papel* "indica os atos, contratos, documentos ou livros compreendidos na tabela" anexa à mesma lei. Indique o candidato, nas linhas à direita, os quatro papéis, constantes da relação abaixo, sujeitos ao pagamento de selo proporcional.

- Atestado de crédito, a descoberto;
- Atestado de qualquer natureza;
- Autorização prevista em lei para o exercício de atividades comerciais;
- Contrato de compra e venda de câmbio;
- Diploma conferido por escola superior oficializada;
- Empréstimos por meio de debêntures;
- Licença anual para vender bilhetes de loteria, federal ou estadual;
- Notas promissórias;
- Recibos de documentos desaninhados de processos, nas repartições públicas;
- Termo de responsabilidade para retirada de mercadoria por perda ou extravio de conhecimento.

4. Abaixo estão relacionadas, em coluna, por ordem alfabética, várias mercadorias, algumas das quais com o preço de venda a varejo, por unidade, indicado pelos próprios fabricantes. Assinale o candidato, nas linhas à direita, quatro delas que, por força do dispositivo constitucional, a lei considera isentas do imposto de consumo.

Nota: Todos os produtos são nacionais.

- Açúcar;
- Berço para criança, até Cr\$ 200,00 por unidade;
- Charque;
- Cuecas, até Cr\$ 30,00 por unidade;
- Guarda-chuvas;
- Línguas defumadas;
- Penicilina;
- Roupas prontas para homem, de 12, até Cr\$ 1.000,00;

- Tecidos de lã, até a importância de Cr\$ 100,00 o metro;
- Tintas.

5. Num estabelecimento fabril, cujo capital é de Cr\$ 1.000.000,00, trabalham 30 operários e se utiliza força motora correspondente a 100 H.P. Informe o candidato:

- a) Qual o elemento, ou elementos, que serve, ou servem, de base para o cálculo dos emolumentos da "Patente de Registro"?
- b) Qual a importância de tais emolumentos?
- c) Para fins estatísticos, tal estabelecimento pode ser considerado como oficina?
- d) Pela venda ambulante, que faz a grosso, está sujeito, ainda, ao pagamento de outros emolumentos?

Resposta:

- a) O cálculo dos emolumentos tem por base _____
- b) Os emolumentos importam em Cr\$ _____
- c) Para fins estatísticos, tal estabelecimento _____
- d) Pela venda ambulante, que faz a grosso, _____

6. A declaração de imposto de renda de um contribuinte acusa os seguintes dados:

	Cr\$
Cédula C, rendimento líquido	40.000,00
Cédula D, rendimento líquido	50.000,00
Abatimentos legais	20.000,00

Com o auxílio desses elementos determine o candidato:

- a) Os impostos regulares devidos;
- b) A renda bruta;
- c) A renda líquida; e
- d) O imposto complementar

As taxas proporcionais são as seguintes:

Cédula C	1%
Cédula D	2%

E, para o cálculo do imposto complementar, vigoram as seguintes taxas:

Até Cr\$ 30.000,00	isento
Entre Cr\$ 30.000,00 e Cr\$ 60.000,00	3%
Entre Cr\$ 60.000,00 e Cr\$ 90.000,00	5%

Resposta:

- a) Importância do imposto da cédula C
- b) Importância do imposto da cédula D
- c) Importância da renda bruta
- d) Importância da renda líquida
- e) Importância do imposto complementar

Espaço para os cálculos:

Cr\$ _____

Cr\$ _____

Cr\$ _____

Cr\$ _____

Cr\$ _____

7. Na forma da legislação vigente, os combustíveis líquidos, ou gasosos de qualquer natureza ou origem, ficam sujeitos a imposto único e, quando de procedência estrangeira, sob a forma de direitos de importação para consumo. Abaixo estão relacionadas mercadorias sujeitas a este regime alfandegário. Servindo-se das linhas à direita, destaque as duas, cujos direitos são calculados com base no preço real (Ten. P.R.):

- Gás liquefeito;
- Gasolina;
- Óleo para fabricação de gás;
- Óleo para fornos ou caldeira de vapor;
- Óleo para motor de combustão interna;
- Óleo para motor de combustão externa;
- Óleo lubrificantes simples, compostos ou emulsivos;
- Querosene.

Diga, ainda, o candidato:

- a) Qual o prazo que as estações arrecadadoras têm para recolher a receita proveniente do imposto único de que trata a presente questão?
- b) Onde se faz o recolhimento dessa receita?
- c) A conta e ordem de que entidade ficam 75% desse recolhimento?

Resposta:

- a) As estações arrecadadoras devem recolher a receita _____;
- b) Será recolhida _____;
- c) 75% ficam à conta e ordem do _____;

nos termos da Lei n.º 302, de 13 de julho de 1948.

APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE
IMPOSTO DE CONSUMO

Advertência

- Responda somente quando tiver certeza. Não tente acertar por acaso, pois, cada erro cometido se contará como ponto negativo na questão. Nos autos, notificações ou termos, que lavrar, não ponha o seu nome; assine-os com o nome de CARLOS RIBEIRO

1. O responsável pelo estampilhamento das mercadorias abaixo enumeradas, não o podendo realizar pessoalmente, deu a um auxiliar suas instruções a respeito. Faça o candidato as véses do referido responsável e indique, ao lado de cada uma delas, a cor, o formato e a espécie das estampilhas que a elas devem ser apostas.

Mercadorias

- Aguardente estrangeira
— Aguardente nacional
— Alcool estrangeiro
— Alcool nacional
— Charutos estrangeiros
— Charutos nacionais
— Isqueiros estrangeiros
— Isqueiros nacionais
— Vinagre estrangeiro
— Vinagre nacional

Cor	Forma	Espécie
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

2. Um estabelecimento comercial tem à venda fumo desfiado, acondicionado em invólucros com o peso bruto de 250 gramas. Examinando tais invólucros, verificou:

- a) Que o peso bruto de alguns era de 260 gramas;
- b) Que nenhum deles trazia marcado, pelo fabricante, o preço de venda no varejo;
- c) Que cada um estava estampilhado com Cr\$ 20,00.

Verificou, também, que havia expostas à venda carteiras de 20 cigarros, uns de fabricação nacional, outros de procedência estrangeira. As carteiras com cigarros nacionais traziam impressos, marcados pelo fabricante, os seguintes dizeres: "Preço no varejo até Cr\$... 12,00"; e tinha cada uma Cr\$ 6,50 de estampilhas. As de procedência estrangeira não traziam indicação do preço e estavam seladas, igualmente, com Cr\$ 6,50. À vista do exposto, diga o candidato:

- a) O excesso de 10 g no peso bruto acima referido está dentro da tolerância permitida pela Consolidação das Leis do Imposto de Consumo?
- b) Há irregularidade em não trazerem os invólucros a indicação do preço de venda no varejo?
- c) Está calculado certo o valor das estampilhas apostas em cada invólucro de fumo desfiado?
- d) Estão estampilhadas convenientemente as carteiras de cigarros nacionais?
- e) Pagou cada carteira de cigarros estrangeiros o imposto de consumo devido?

Resposta:

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

3. Um Agente Fiscal do Imposto de Consumo encontrou, no dia 15 de abril próximo passado, um mercador ambulante de jóias e obras de ourivesaria, a quem exigiu a apresentação da necessária *Patente de Registro*. Examinando esse documento, verificou haver sido visado pela repartição arrecadadora competente, pela última vez, em 10 de março deste ano. Declarou, en-

ção, ao dito mercado ambulante que a sua situação era irregular e, com fundamento na *Consolidação das Leis do Imposto de Consumo* (Tabela A, alínea IX, notas 10ª e 11ª), iria não só lavrar o termo, que serviria de base para o processo, mas, ainda, tomar outra providência. Faço o candidato às vezes do referido Agente Fiscal e

- a) diga em que consiste a irregularidade;
- b) informe qual a outra providência tomada; e, finalmente,
- c) lavre o termo acima referido, observando todos os requisitos legais (arts. 140 e 142 da referida Consolidação) e usando um dos modelos seguintes.

Resposta:

- a) A irregularidade consiste em _____
- b) A outra providência tomada foi a de _____

Modelos para a elaboração do termo:

- a) Modelo n.º 44

"NOTIFICAÇÃO

Aos dias do mês de de 19 às horas e tendo verificado que estabelecido com (fábrica ou negócio, fixo ou ambulante) de à rua n.º desta cidade

..... infringindo assim o disposto no art. do regulamento do imposto de consumo, n.º de de 19 lavrei esta notificação que vai assinada por mim e pelo notificado, depois de lhe ter dado conhecimento do fato, e assim será presente ao senhor (o chefe da repartição local), para os devidos fins.

O agente fiscal do imposto de consumo

- b) Modelo n.º 45

"AUTO DE INFRAÇÃO E APREENSÃO

Aos dias do mês de de ano de 19 às horas verificando que estabelecido com de à n.º dest.

..... infringindo assim o disposto no art. do regulamento do imposto de consumo n.º de de de 19 4, notifiquei o fato ao referido e intimei-o para que, no prazo de trinta dias, apresentasse a sua defesa, para o que deixei em seu poder a respectiva intimação por mim assinada, e fiz apreensão da mercaderia conduzindo-a comigo para do que lavrei o presente auto de infração e apreensão, que vai assinado por mim, pelo atuado e será presente ao Sr. juntamente com a apreendida para os devidos fins. O agente fiscal do imposto de consumo,

- c) Modelo n.º 46

"AUTO DE INFRAÇÃO, APREENSÃO E DEPÓSITO

Aos dias do mês de de ano de às horas verificando que estabelecido com de à n.º dest.

..... infringindo assim o disposto no art. do regulamento do imposto de consumo, n.º de

de de 19...., notifiquei o
fato ao referido
e intimei-o para que, no prazo de trinta dias,
apresentasse a sua defesa, para o que dei sei
em seu poder a respectiva intimação por
mim assinada, e fiz apreensão
mercadoria dei
sando-a depositada
em poder de

como consta do respectivo termo de depó-
sito: do que lavrei o presente auto de infra-
ção e apreensão, que vai assinado por mim,
pelo autuado
e será presente ao Sr.
juntamente com o mencionado termo do depó-
sito, como espécime da
mercadoria apreendida
para os devidos fins.

O agente fiscal do imposto de consumo.

PROVA DE PORTUGUÊS E MATE- MÁTICA

Esta prova terá a duração de 4 horas

I — Português — Redação

Na qualidade de Agente Fiscal, o candi-
dato procedeu a um exame nos livros fiscais
e na escrita geral da firma G. K. S. & Cia.
Ltda. e verificou que, através dos livros
apresentados, não podia apurar convenientemente
o movimento comercial do estabeleci-
mento. Averiguou, ainda tornar-se necessá-
rio, para o fim visado, o exame da escrita
geral de certo estabelecimento que transac-
cionava com a citada firma, mas se encon-
trava sob a jurisdição da outra repartição
arrecadadora.

Atendendo para as ocorrências verificadas,
o Agente Fiscal tomou todas as providên-
cias legais cabíveis no caso.

Posteriormente, já de posse dos elemen-
tos de que necessitava, pôde comprovar que
inúmeras eram as irregularidades em que in-
corria a firma G. K. S. & Cia. Ltda.

Adotadas as medidas administrativas de
praxe, organizou-se o competente processo
fiscal.

O Sr. Delegado Fiscal, entretanto, a fim
de melhor conhecer do assunto que oportu-
namente lhe seria submetido a julgamento,
determinou que o Agente Fiscal, em caráter
de exceção, lhe encaminhasse um pequeno
Relatório dos fatos ocorridos, *pormenorizan-
do, além de outros pontos que julgasse im-*

*prezindível desenvolver, as irregularidades
que apontou, o procedimento funcional que
seguir na diligência e as providências que
houve por bem tomar, até chegar à fase do
processo fiscal.*

Ao redigir o Relatório que lhe foi solici-
tado, siga, com exatidão, as instruções abai-
xo.

INSTRUÇÕES

- 1 — faça a redação definitiva na ló-
lha de papel pautado;
- 2 — use o tratamento de V.S.^a;
- 3 — escreva, no mínimo, 25 linhas,
excluída a invocação e o fecho;
- 4 — aplique, nos lugares apropria-
dos, a invocação e o fecho a se-
guir: *Ilm.^a Sr. Delegado Fiscal*
— *Renovo a V.S.^a os protestos
de elevado respeito;*
- 5 — faculte-se o rascunho;
- 6 — seja circumspecto ao redigir e
atente para a correta acentuação
e para as regras da ortografia
oficial; e
- 7 — assine o relatório com o nome
de NELSON DE ALMEIDA. Não
use outro nome, pois, se o fizer,
a sua prova será anulada.

II — MATEMÁTICA

Resolva as questões propostas a seguir,
escrevendo os resultados nos lugares reser-
vados às respostas. Faça os cálculos nos es-
paços para isso destinados. Estes cálculos
são indispensáveis.

1. A quantia de Cr\$ 36.500,00 deve ser
decomposta em duas partes, uma tendo
Cr\$ 1.400,00 mais que a outra. Cal-
cule o valor da maior parte.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

2. Uma pessoa gastando a metade do que
possuía, e, a seguir, a terça parte do
que lhe sobrou, ainda ficou em Cr\$
715,00. Calcule quanto a pessoa pos-
suía primitivamente.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

3. Simplifique a expressão seguinte, dando o resultado em fração ordinária irredutível:

$$5 + \frac{3}{4} \times \frac{2}{3} - \frac{1}{3}$$

Espaço para os cálculos:

Resposta:

4. Simplifique a expressão seguinte, dando o resultado em número decimal:

$$3,6 - 0,4; 2,5 + 2,4$$

Espaço para os cálculos:

Resposta:

5. Efetue as conversões indicadas a seguir, escrevendo, nas lacunas, os números convenientes:

$$\begin{array}{ll} 3,64 \text{ dm} = & \text{ha} \\ 256 \text{ hl} = & \text{m} \\ 2,84 \text{ kg} = & \text{dg} \\ 183 \text{ mm} = & \text{m} \end{array}$$

Espaço para os cálculos:

Resposta:

6. Trabalhando 6 horas por dia, uma pessoa gasta 15 dias para organizar um fichário; se ela trabalhasse 9 horas por dia, quantos dias gastaria para fazer o mesmo trabalho?

Espaço para os cálculos:

Resposta:

7. Preencha as lacunas nas igualdades seguintes com os números convenientes:

$$\begin{array}{l} 45\% \text{ de Cr\$ } 630,00 = \dots\dots\dots \\ \dots\% \text{ de Cr\$ } 700,00 = \text{Cr\$ } 175,00 \\ 75\% \text{ de Cr\$ } \dots\dots = \text{Cr\$ } 600,00 \\ 25 \\ \hline 100 = \dots\dots\% \end{array}$$

Espaço para os cálculos:

Resposta:

8. Uma pessoa, tendo comprado certa mercadoria, vendeu-a, depois, por Cr\$ 6.900,00, ganhando 15% sobre o preço da compra. Calcule por quanto essa pessoa havia comprado a mercadoria.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

9. Calcule o montante de Cr\$ 540,00, rendendo juros simples de $\frac{1}{2}\%$ ao mês, em 2 meses e 15 dias.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

10. Calcule o tempo que levará um capital qualquer para aumentar dos seus $\frac{3}{5}$, rendendo juros simples de 6% ao ano.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

11. Calcule o divisor fixo correspondente a juros de $3\frac{3}{4}\%$ ao ano, sendo o tempo dado em dias.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

12. Calcule o desconto por fora de uma letra de Cr\$ 900,00, pagável em 72 dias. Taxa de 6% ao ano.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

13. Calcule o valor atual de uma letra de Cr\$ 2.010,00, paga 30 dias antes do vencimento, tendo sido descontada por dentro. Taxa: 5% ao ano.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

14. Calcule o vencimento que se deve estabelecer para uma letra de Cr\$ 3.500,00 de valor nominal, para que substitua três letras de Cr\$ 1.200,00 a 30 dias, Cr\$ 800,00 a 25 dias e Cr\$ 300,00 a 90 dias. Taxa de 5%.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

15. Converta Cr\$ 6.345,00, em moeda inglesa, estando o câmbio a Cr\$ 120,00.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

16. Converta £ 8 — 4 — 6 em moeda brasileira, estando o câmbio a Cr\$ 108,00.

Espaço para os cálculos:

Resposta:

17. Decomponha 180 em partes diretamente proporcionais a 2, 3 e 5.

Espaço para os cálculos:

Resposta: 1.^a parte =
2.^a parte =
3.^a parte =

18. Decomponha 660 em partes inversamente proporcionais a 2, $\frac{1}{2}$ e $\frac{1}{3}$.

Espaço para os cálculos:

Resposta: 1.^a parte =
2.^a parte =
3.^a parte =

19. Decomponha 540 em 3 partes tais que a segunda seja o dobro da primeira e a terceira seja a soma das duas primeiras.

Espaço para os cálculos:

Resposta: 1.^a parte =
2.^a parte =
3.^a parte =

20. Duas pessoas organizaram uma sociedade que deu de lucro Cr\$ 28.000,00. Calcule quanto deve receber cada uma, se a primeira entrou na sociedade com Cr\$ 12.000,00 e a segunda com Cr\$ 10.000,00.

Espaço para os cálculos:

Resposta: 1.^a parte =
2.^a parte =

NOÇÕES DE DIREITO COMERCIAL E DIREITO ADMINISTRATIVO

1 — QUESTÕES DE DIREITO COMERCIAL

Complete os textos que se seguem:

- Os meios podem comerciar, desde que estejam _____ legalmente.
- O exercício do comércio é _____ aos oficiais das forças armadas em atividade.
- Os livros comerciais obrigatórios são:
 - a) _____
 - b) _____
 - c) _____
 - d) _____
- A escrituração dos livros comerciais será feita em forma _____ e seguida pela ordem _____, sem _____ em branco, nem _____, borraduras, raspaduras ou _____.
- Os livros comerciais escritos em idioma estrangeiro precisam ser _____ para serem admitidos _____.
- O corretor é um _____ do comércio.
- Nenhum corretor pode dar _____ em contrato ou negociação mercantil feita por seu intermédio.
- Durante o transporte, corre por conta do _____ o risco que as mercadorias sofreram, provenientes de _____ próprio, _____ ou _____.
- Os contratos comerciais podem provar-se:
 - a) _____
 - b) _____
 - c) _____
 - d) _____
 - e) _____
 - f) _____
- A aceitação da manilato pode ser _____ ou _____.
- O mandato se extingue:
 - a) pela _____ do mandante
 - b) pela _____ do mandatário
 - c) pela morte, _____ para contratar, ou _____, quer do mandante, quer do mandatário.
- A comissão é responsável pela _____ e _____ dos efeitos do seu _____, salvo _____ ou de _____ se a deterioração provier de _____ inerente à natureza da coisa.
- Não havendo estipulação no contrato de compra e venda, a moeda do pagamento se presume ser a _____.
- Deixando o vendedor de entregar a coisa vendida, no tempo aprazado, o comprador pode, ou _____.

ou pedir o _____ do contrato,
com as _____ resultantes
da mora.

15. A quitação do capital dada sem _____
_____ de juros far ressumir o
_____ destes.
16. A fiança só se pode provar por _____
_____ e não admite inter-
pretação _____.
17. O fiador que paga pelo devedor fica _____
_____ em todos os direitos e
ações do _____.
18. As cartas de crédito sem determina-
ção do _____ se presumem
simples _____, sem respos-
sabilidade de quem as escreveu.
19. Nenhuma ação entre os sócios ou dé-
tes contra terceiros, fundada na _____
_____, será admitida em
juízo sem a apresentação do instru-
mento probatório da existência da mes-
ma sociedade.
20. Não será declarada a falência do _____
_____ após
de morte do devedor.
21. Não pode impetrar _____ o de-
vedor que tenha sido condenado por
crime contra a economia popular.
22. É privilegiável toda invenção consi-
derada _____ e suscetível de
_____.
23. O privilégio da invenção vigora pelo
prazo de _____ anos, findos
os quais o invento cairá no _____.
24. A união pode, se os interesses nacio-
nais o exigirem, _____
a patente de invenção.
25. Toda marca destinada a assinalar pro-
dutos ou mercadorias de produção ou
fabricação nacional deve, obrigatória-
mente, conter a designação _____
em caracteres nítidos e lugar visível.
26. Não podem ser registradas como mar-
cas de indústria ou comércio a _____
_____, formato e envoltório das
mercadorias.

II — QUESTÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

1. O Agente Fiscal do Imposto de Con-
sumo, quando removido, tem direito a
perceber:
a) _____
b) _____

2. Cite o candidato o nome de quatro
Conselhos diretamente subordinados ao
Ministro da Fazenda.

a) _____
b) _____
c) _____
d) _____

3. A repartição do Ministério da Fazen-
da que tem competência para emitir
selos ou fórmulas por meio das quais
se paguem impostos, emolumentos ou
taxas denomina-se:

4. A repartição que dirige, inspeciona e
fiscaliza por si ou por seus delegados,
no Distrito Federal e nos Estados, as
operações bancárias chama-se:

5. Cite o candidato o nome de três Con-
selhos diretamente subordinados ao
Presidente da República.

a) _____
b) _____
c) _____

6. Cite o candidato o nome de oito Ser-
viços subordinados ao Diretor Geral
do Departamento Nacional de Saúde do
Ministério da Educação e Saúde.

a) _____
b) _____
c) _____
d) _____
e) _____
f) _____
g) _____
h) _____

7. Cite o candidato quatro casos em que
a demissão do funcionário será sempre
precedida da nota "a bem do serviço
público":

a) _____
b) _____
c) _____
d) _____

8. A responsabilidade civil do funcionário
decorre:

9. Acidente do trabalho, nos termos do
Estatuto dos Funcionários Públicos Ci-
vis da União, é:

10. Logo depois de ordenada a prisão administrativa do funcionário responsável por dinheiro ou valores pertencentes à Fazenda Nacional, e comunicado este fato à autoridade judiciária competente, qual deve ser a providência a ser tomada, com urgência, pela autoridade ordenadora da prisão?
- _____
- _____
11. O funcionário em estágio probatório ser exonerado ou demitido, uma vez verificada qualquer das duas seguintes hipóteses:
- a) _____
- _____
- b) _____
- _____
12. Qual a repartição do Ministério da Fazenda que tem competência analisar, quando solicitada pelas Alfândegas, as mercadorias que forem importadas e submetidas a despacho para a necessária classificação aduaneira?
- _____
- _____
13. Que espécie de crime comete o funcionário público que recebe quantia maior que lhe é devida por engano do pagador e não devolve a que recebeu a mais?
- _____
- _____
14. Diga o candidato a finalidade do Segundo Conselho de Contribuintes:
- _____
- _____
- _____
- _____
15. Cite o candidato oito espécies de despesas que estão sujeitas a registro *a posteriori* pelo Tribunal de Contas:
- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____
- f) _____
- g) _____
- h) _____
16. Cite o candidato oito diferentes espécies de crime que o funcionário pode cometer contra a administração pública:
- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____
- f) _____
- g) _____
- h) _____
17. Cite o candidato seis atribuições que entram na competência das Alfândegas:
- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____
- f) _____
18. Que diferença fundamental existe entre a doutrina contratual e a doutrina estatutária com relação ao vínculo que subordina o funcionário ao Estado?
- a) _____
- _____
- b) _____
- _____
19. O recurso da revisão das sentenças proferidas pelo Tribunal de Contas, nos processos de tomada de contas, tem por fim a revisão do processo e do julgado e, como efeito, a suspensão da execução da sentença, e só se fundará:
- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

BRASIL

- "Aviação" — Setembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "A Capital" — Dezembro e Janeiro de 1955, São Paulo, Brasil.
- "Américas" — Novembro e Dezembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Boletim A.E.C." — Dezembro e Janeiro de 1955, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Boletim Informativo" — Centro de estudos e Pesquisas Econômicas, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Rio de Grande do Sul, Julho a Novembro de 1954, Porto Alegre, Brasil.
- "Boletim do Leite" — Novembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Boletim Informativo" — Bolsa de Mercadorias da Bahia, Setembro e Outubro de 1954, Bahia, Brasil.
- "Boletim do Comércio Internacional" — Banco do Brasil, Outubro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Boletim da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho" — M.T.I.C., n.º 1, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Boletim Bibliográfico da Biblioteca da M.T.I.C." — Serviço de Documentação do M.T.I.C., Rio de Janeiro, Brasil.
- "Bibliografia Brasileira de Educação" — I. N.E.P., M.E.C., Março de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Câmara de Comércio e Indústria do Brasil" — Novembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Comércio Exterior do Brasil" — S.E.E. F., M. da Fazenda, Rio de Janeiro, Brasil.
- "D.E.R." — Boletim do Dep. Nac. de Estradas de Rodagem, Setembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Economia e Finanças" — Banco do Trabalho Italo-Brasileiro S.A., Novembro de 1954, São Paulo, Brasil.
- "História do Comércio do Maranhão, 1612 a 1895" — Associação Comercial do Maranhão, São Luiz, Maranhão, Brasil.
- "IDORT" — Agosto, Setembro e Outubro de 1954, São Paulo, Brasil.
- "Jurisprudência e Doutrina" — José José da Costa, Janeiro, Fevereiro e Março de 1954, Fortaleza, Ceará, Brasil.
- "Kriterion" — Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais, Julho a Dezembro de 1954, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- "Lavoura Arrozeira" — Inst. Riograndense do Arroz, Outubro de 1954, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.
- "Legislação, Organização, Orientação e Planejamento Municipal" — Julho de 1953, Uberaba, Minas Gerais, Brasil.
- "Mensagem Econômica" — Associação Comercial de Minas Gerais, Novembro e Dezembro de 1954, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- "Mensário Estatístico" — Setembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Movimento Bancário do Brasil" — Junho de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "O Ferroviário" — E.F. Sampaio Corrêa, Dezembro de 1954, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil.
- "O Pioneiro" — Janeiro de 1955, Benfica Minas Gerais, Brasil.
- "O Casa Branca" — Dezembro e Janeiro de 1955, Casa Branca, São Paulo, Brasil.
- "Paraná Econômico" — Dezembro de 1954, Curitiba, Paraná, Brasil.
- "Relatório do D.N.P.R.C." — M.V.O.I., Rio de Janeiro, Brasil.
- "Reporter" — Dezembro e Janeiro de 1955, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil.
- "Revista de Finanças Públicas" — M. da Fazenda, Novembro e Dezembro de 1955, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista do IRB" — Dezembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista do Conselho Nacional da Economia" — Setembro a Outubro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista Municipal de Engenharia" — Prefeitura do Dist. Federal, Dezembro de

- 1953 e Março de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista da Universidade Católica de São Paulo" — Dezembro de 1954, São Paulo, Brasil.
- "Revista dos Tribunais" — Setembro e Outubro de 1954, Bahia, Brasil.
- "Revista Paulista de Contabilidade" — Setembro e Outubro de 1954, São Paulo, Brasil.
- "Revista da Justiça" — Suplemento — Novembro e Dezembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista de Intendência da Aeronáutica" — Outubro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista da Ordem dos Advogados" — Novembro de 1954, São Paulo, Brasil.
- "Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda" — Dezembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista do Trabalho" — Novembro e Dezembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Revista da Faculdade de Ciências Econômicas" — Universidade do Rio Grande do Sul, Outubro de 1954, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.
- "Revista da Faculdade de Farmácia de Santa Maria" — Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- "Revista de Química e Farmácia" — Dezembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Transmissões de Imóveis e Inscrições Hipotecárias" — I.B.G.E., Janeiro a Junho de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- "Vigília" — Assuntos Técnicos e Policiais — Dezembro de 1954, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
- "Vida Universitária" — Agosto, Septiembre y Octubre de 1954, La Habana, Cuba.
- "Anales" — Universidad Central del Ecuador, Julio de 1954, Quito, Ecuador.
- "Escuelas de Contabilidad Economía y Administración" — Octubre de 1954, Monterrey, Mexico.
- "Sistemas de Control de Inscripción, Cobros, Registro de Cotizaciones y Vigencia de Derechos" — Sistema del Seguro Social Mexicano, Junio de 1954, Mexico.
- "Gaceta Judicial" — Corte Suprema de Justicia del Ecuador, Setiembre Diciembre de 1953, Ecuador, Quito.
- "Boletín Brasileño" — Escritorio Comercial del Brasil, Diciembre de 1954, Assuncion, Paraguay.
- "Boletim Chileno" — Escritorio de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil, Novembro de 1954, Santiago do Chile.
- "Noticiario" — Inst. Internacional Americano de Protección a la Infancia, Octubre de 1954, Montevideo, Uruguay.
- "Jornadas de Derecho Comparado" — Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo, Montevideo, Uruguay.
- "Boletim de Informações Argentinas" — Escritório Comercial do Governo do Brasil, Setembro de 1954, Buenos Aires, Argentina.
- "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales" — Abril-Junio de 1954, Montevideo, Uruguay.

EUROPA

AMÉRICA

- "News" — November de 1954, Ottawa, Canada.
- "Survey of Governmental, Social And Economic Factors in Sharon Township" prepared by Harvey Walker, Sharon Township Trustees, January-July, 1954.
- "Alcohol and the Northwest Coast Indians" by Edwin M. Lemert, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1954, U.S.A.
- "Universidad de La Habana" — Enero a Junio, 1954 La Habana, Cuba.
- "Progreso en Administración Pública" — Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Agosto de 1954, Bruxelas, Bélgica.
- "Revue Internationale des Sciences Administratives" — Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, Belgique.
- "Red Tape" — Civil Service Clerical Association, December, 1954, London.
- "Chronique L'Organisation Mondiale de La Santé" — Organisation Mondiale de La Santé, Novembre 1954, Genève Suisse.
- "Danish Foreign Office Journal" — Setembro 1954, Denmark.
- "Noticias de Portugal" — Secretariado Nacional de Informação, Dezembro e Janeiro de 1954, Lisboa, Portugal.

**REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1936)

Diretor - MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO

Secretário - ALUIZIO ALVES DE AVELLAR

Redação e Administração

TELEFONES: Redação	42-7937		
	22-9961	Ramal	515
Administração	22-9961	"	527
Expedição	42-7141		
	22-9961	"	533..

Endereço telegráfico: REVISDASP

Expediente

Assinatura anual	Cr\$ 30,00
Assinatura anual para o exterior	Cr\$ 100,00
Número avulso	Cr\$ 5,00

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

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

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

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 617 — Rio de Janeiro — Brasil.