REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO XV
Volume IV — Nº 2
Novembro de 1952

DASP — DIP — SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares
Rio de Janeiro
Brasil
ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Arízio de Viana

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Augusto de Rezende Rocha

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

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Oscar Victorino Moreira

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

José Maria Albuquerque Arantes

CONSULTOR JURÍDICO

Dr. Cáio Tácio 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

Espírito Santo Mesquita

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PUBLICO

(Decreto-lei n. 1.570, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XV | NOVEMBRO DE 1952 | Vol. IV - N. 2

SUMÁRIO

Pág.

EDITORIAL

O Novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis 3

COLABORAÇÃO

Prefeitos Profissionais (City Managers) nos Estados Unidos — Hawey Walker 5
A Educação na Evolução Constitucional do Brasil — Inezil Penna Marinho 14
Do Direito de Recurso contra os Atos da Administração — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes .. 22
Os Poderes do Presidente da República — Oswaldo Trigueiro 25
Algumas Reflexões sôbre a História Administrativa dos Estados Unidos — Charles M. Wiltse..... 34
Plano Ferroviário na Bacia do S. Francisco — Lucas Lopes 37
Sugestões para um Programa Mínimo de Assistência à Criança — Randoval Montenegro 40
Aspectos Humanos na Lotação do Serviço Civil — Clyde C. Hall e Harold B. Leich 45
Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos - II - Oscar Victorino Moreira 48
Os Técnicos de Administração no Serviço Público — Aluísio Xavier Moreira 57
O Regime Parlamentar na Inglaterra e na França — Byron Tôrres de Freitas 61
Características Distintivas da Administração Pública — John J. Corson 63
O Problema do Moral na Administração — James B. Burns 68
O Problema do Executivo — Luciano F. Mesquita 71

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal — Transferência e Remoção — Aluisio Xavier Moreira 81
Curso de Português — Formação de Escriturários para Ministérios Militares — João Luiz Ney.... 86

DOCUMENTAÇÃO

O Museu, Órgão de Documentação — F. dos Santos Trigueiros 91

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Município na América — Osório Nunes 95
Da Formação de Técnicos nos Municípios — Fenelon Silva 100
Discurso proferido pelo Dr. Rafael Xavier, Presidente da A. B. M. 102

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Da Prova Testemunhal — Oliveira e Silva 108
Cláusulas das Concessões de Linhas Aéreas — Floriano Aguiar Dias 110

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Govêrno—Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de E. S. Mesquita) 119
A "Semana da Asa" de 1952 — Reportagem de Maria Vesentini 124
A Santa Casa da Misericórdia de Santos — J. Sady Netto 139

NOTAS

Publicações recebidas 157

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação ..... 22-9961 Ramal 529
Administração ..... 22-9961 Ramal 527
Expedição ..... 22-9961 Ramal 555
Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

Assinatura anual ..... Cr$ 50,00
Assinatura anual para o exterior .... Cr$ 100,00
Número avulso .... Cr$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

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

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

EDITORIAL

O Novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis

A LEI n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, sancionada no dia dos Servidores Públicos, baixou o novo Estatuto dos Funcionários Públicos da União, revogando o anterior datado de 28 de outubro de 1939. A evolução por que tem passado a vinculação dos funcionários públicos ao Estado representa igualmente a própria evolução por que tem passado a organização do Estado moderno. Na essência desta questão, poder-se-ia vislumbrar as bases sôbre as quais se levanta o regime democrático. Não haverá verdadeira democracia, no sentido estrito do termo, quando não existe o sistema legal que discipline a situação jurídica dos servidores públicos. A razão disso está em que o sistema do mérito traduz, na sua alta eloqüência, a prática mais genuina das instituições democráticas. O sistema do mérito, a seu turno, existe de fato quando o consagram as Constituições e as leis vigentes. Onde falta a confirmação legal de que o ingresso no serviço público se opere por meio do talento e do mérito pessoal do cidadão em aferição pública, falta, ao mesmo tempo, a trava mestre que sustenta o espírito da sã democracia. A história das democracias modernas são atestados vivos e opulentos da luta sem tregua que se travou entre os que pretendiam fazer da função pública mercados para venda dos seus interêsses partidários e subalternos e os que pugnavam pela moralização da função pública por intermédio da apuração de capacidades sem interferência de políticos empenhados na satisfação de favores pessoais ou de parentesco indispensáveis para alimentar a clientela eleitoral.

Laboulaye, em 1843, escrevia palavras lapidares ao acentuar que haveria em França uma revolução não menos importante e não menos fecunda do que a Revolução Francesa no dia em que a lei declarasse que o trabalho e a moralidade seriam as únicas condições de admissão ao serviço do Estado. A Revolução Francesa fêz da Constituição patrimônio da nação, a segunda Revolução, que seria a do sistema do mérito, viria assegurar o triunfo da democracia, elevando o trabalho ao nível de maior realce na administração pública. E mais adiante teria ensejo ainda Laboulaye de afirmar que esta Revolução viria inaugurar uma época nova na qual o Govêrno poderia estabelecer um justo equilíbrio nas instituições porque teria meios para criar as bases e entraves legais capazes de obstar as pressões políticas a favor dos incapazes amparados pelos poderosos do dia. Hoje não se compreende o Estado moderno sem o sistema de mérito inscrito na sua lei fundamental e sem um regime legal que corporifique as relações jurídicas com os seus servidores. O Estado moderno compreendeu que a sua própria existência dependia da solução legal que dêsse a estas questões complexas e estruturais. A própria marcha da civilização com as suas expansões e conquistas tecnológicas e científicas impõe ao Estado moderno como imperativo à sua sobrevivência a necessidade de se organizar racionalmente a fim de fazer face aos problemas sociais, econômicos e políticos que assoberbam as administrações públicas. Daí a justeza dos conceitos de Duguit ao asseverar de modo categórico que o funcionamento dos serviços públicos estão na dependência de leis que confiram aos funcionários públicos uma situação jurídica estável, garantindo-lhes vantagens e direitos compatíveis com a dignidade da função pública. A tese estatutária não nasceu, como erroneamente se pensa, de gesto paternalístico do Estado em benefício dos seus funcionários. Originou-se da inevitabilidade das condições da vida social moderna. O próprio Estado reconheceu que o regime unilateral e objetivo consubstanciado em um Estatuto legal representaria a solução mais indicada para solucionar as suas questões de tra-

balho com os seus funcionários, o qual viria, ademais, criar uma situação de equilíbrio harmônico nas relações do Poder Executivo com os dois outros Poderes e o povo. Conseqüentemente, a idéia estatutária interessou diretamente ao Estado e indiretamente ao funcionário, como o diz magistralmnte Duguit nestas palavras "Alors est née cette idée éminemment juste que le meilleur moyen d'assurer un bon fonctionnement des services publics c'est de conférer légalement au fonctionnaire une situation stable au point de vue de tous les avantages se rattachant à la fonction, de l'affranchir completement du favoritisme et des influences politiques, de lui assurer un avancement régulier et de le garantir contre tout danger de révocation, même de déplacement et de rétrogradation arbitraires. Telle est l'idée à laquelle répond le statut des fonctionnaires. Ce n'est pas dans l'interêt direct et immediat du fonctionnaire qu'il est établi, c'est dans l'interêt du service publique. Indirectement, il profite au fonctionnaire".

A sanção do novo Estatuto consolida o regime legal que desde 1939 regula as relações entre os funcionários e o Estado. O funcionário hoje encara o seu Estatuto como conquista pacífica cujo sentido lhe escapa. A sua vida funcional está pautada por normas legais preestabelecidas. O próprio Estado se despoja dos seus mais lídimos direitos ao instituir um regime jurídico que obedece e que elaborou unilateralmente em favor dos seus servidores. O funcionário sabe que não está mais à mercê de inclinações pessoais de chefes, diretores ou políticos. Sabe, ainda, que o Estado lhe outorga um sistema de direitos e vantagens mas que, por outro lado, lhe exige, em contraprestação, uma soma de deveres e responsabilidades que não desconhece ao tomar posse e se investir na função pública.

O novo Estatuto abre grandes perspectivas ao funcionário, avançando muito as lindes traçadas neste sentido pelo antigo. A gratificação adicional por tempo de serviço, a licença prêmio, o salário-família, o auxílio doença, a aposentadoria com promoção à classe imediata, interstício de 365 dias, férias de 30 dias, revisão de processo administrativo e outras liberalidades menos importantes. O novo Estatuto corresponde estruturalmente ao espírito profundamente democrático da Constituição vigente. E, assim, introduziu soluções amplas para as questões que nascem das relações de trabalho dos servidores públicos com o Estado. Todavia, há, entre tôdas, uma que fará no novo Estatuto marco histórico na evolução da nossa administração de pessoal. O sistema do mérito não se esgota pela simples triagem realizada ao ingresso da função pública. O sistema do mérito viverá integralmente no dia em que a administração do pessoal possuir instrumentos que obstem que trabalhos desiguais sejam pagos em bases idênticas ou que trabalhos iguais sejam pagos em bases diferentes. O sistema do mérito será uma realidade completa quando a trabalho igual fôr pago vencimento igual. E o novo Estatuto deu ao Govêrno os meios para tornar possível esta realidade ao dispor no art. 259, que o Poder Executivo fica autorizado a designar uma comissão de técnicos com o objetivo de elaborar um plano de classificação de cargos com base nos deveres, atribuições e responsabilidades. Quando executado, êste plano irá criar no serviço público federal a verdadeira democracia nas relações de trabalho entre os funcionários e o Estado.

COLABORAÇÃO

Prefeitos Profissionais (City Managers) nos Estados Unidos

HARVEY WALKER

HÁ 49 sistemas de govêrno local nos Estados Unidos, isto é um sistema para cada um dos 48 Estados e para o Distrito de Colúmbia. Nenhum dêles é igual. O regime jurídico estabelecido pela Constituição Americana confere aos Estados completa autoridade para criar ou abolir governos locais dentro de seus respectivos territórios. Tratando o govêrno nacional dêsses problemas sòmente com referência aos territórios federais, como o Distrito de Colúmbia. Mesmo nos casos de Pôrto Rico, Alasca e Hawai, porém a autoridade sôbre o govêrno local foi delegado pelo Congresso às legislaturas locais eleitas pelo voto popular. As constituições e leis estaduais que estatuem a criação e organização de governos locais são, em linhas gerais, semelhantes, mas muito diferem no que se refere a detalhes. Assim, qualquer generalização a respeito terá que levar em conta algumas exceções.

Quem procurar compreender a significação de qualquer forma de organização e de conduta do govêrno local, como no caso do sistema de *"city manager"*, terá que considerá-lo em relação ao todo, isto é, ao govêrno em geral. Em seu estudo *"The Units of Local Government in the United States"*, o Prof. William Anderson enumera 165.049 governos, compreendendo sete categorias diferentes, contando-se entre elas 5 de govêrno local, a saber: (1)

Govêrno nacional	1
Governos estaduais	48
Condados e Paróquias (*Counties e Parishes*)	3.050
Municípios urbanos (*Incorporated Places*)	16.262
Municípios rurais (*Towns e Townships*)	18.998
Distritos escolares	118.308
Outras unidades	8.382
	165.049 (2)

Considerou êle "unidades de govêrno" apenas as que podem satisfazer os seguintes requisitos: "Uma população residente, que ocupe uma área definida, possua organização e govêrno legalmente constituídos, personalidade jurídica, poder para prestar certos serviços públicos ou governamentais e considerável grau de autonomia, inclusive poder legal e real para arrecadar pelo menos parte de sua própria renda". (3) Assim, foram excluídos todos os distritos eleitorais, distritos judiciários e outros, a menos que satisfaçam todos os requisitos acima citados.

Cada Estado, com exceção de Rhode Island, está dividido em unidades primárias de govêrno local chamadas *"counties"* (*"parishes"*, em Louisiana), as quais, coletivamente, compreendem a área total do Estado. (4) Em geral, essas unidades se desincumbem de funções de interêsse geral e estadual que o povo e o legislativo do Estado desejam que sejam executadas uniformemente em todo o seu território. (5) Os oficiais do *"county"* são eleitos ou nomeados localmente, eleições e nomeações que se sujeitam, em certos casos, no que pesem as qualificações dos candidatos, a ditames constitucionais ou estatutários. Em geral, o Estado prescreve a forma de govêrno e é ela uniforme para todos os *"counties"*. Contudo, em um pequeno número de Estados, alguns ou todos os *"counties"* têm o direito, por fôrça da constituição estadual, de adotar uma ou outra forma de organiza-

(1) William Anderson, *The Units of Government in the United States*, Public Administration Service, Chicago, 1942, p. 2. Êsse total indica um decréscimo de 10.369 unidades em 10 anos, que ocorreu sobretudo em distritos escolares e em municípios rurais. A porcentagem do decréscimo foi de 5.9%. O United States Bureau of the Census informou em 1952 que em 1951 havia, sòmente 119.465 governos no país, ou seja uma diminuição de 36.000 desde 1942. O número de distritos escolares sofreu o maior declínio — perdeu 38.127 ou 35.1%. O número de municípios rurais baixou de 8.4%.

(2) O United States Bureau of the Census arrolou um total de 155.116 unidades em 1942. A diferença entre êsse número e o apresentado por Anderson é devida, sobretudo, ao fato de o Bureau of the Census ter encontrado menos 10.000 distritos escolares.

(3) Ibid., p. 10.

(4) Variam elas em área, de uma milha quadrada a 20.131 milhas quadradas, tendo em média 961 milhas quadradas.

(5) Nos seis Estados da região de New England tais funções de âmbito estadual são atribuídas mais às "towns" que ao "country".

ção estipulada por leis estaduais, ou competência para redigir e adotar cartas de postura para seus próprios governos, nas quais podem estabelecer qualquer forma de organização que lhes pareça conveniente e que se sujeite aos princípios gerais das constituições estaduais e da nacional. (6) Em função de tais poderes, até 1.º de março de 1952, 17 *"counties"*, em 8 Estados, haviam organizado governos segundo o *"manager plan"*, ou, seja, o sistema de prefeitos profissionais.

Na segunda classe de unidades de govêrno local estão as áreas urbanas e semi-urbanas incorporadas em cidades, vilas, *"towns"* ou *"boroughs"* (dependendo da terminologia local), em primeiro lugar para fins de govêrno e de serviços locais e em segundo, para fins de administração local de leis estaduais de aplicação geral. Nas 16.262 unidades arroladas nesta categoria por Anderson incluem-se comunidades muito diferentes em tamanho: New York City, com uma população de 7.454.995 (1946) localidades que surgem ao longo das estradas e cuja população é inferior a 100 pessoas — que são as menores unidades em 33 Estados. A distribuição por população é a seguinte:

1.000.000 ou mais	5
500.000 — 999.999	8
300.000 — 499.999	16
200.000 — 299.999	13
100.000 — 199.999	49
50.000 — 99.999	105
30.000 — 49.999	139
20.000 — 29.999	149
10.000 — 19.999	509
5.000 — 9.999	922
2.500 — 4.999	1.412
1.000 — 2.499	3.191
500 — 999	3.505
100 — 499	5.875
menos de 100	341
Total (excl. Dist. of Colúmbia)	16.261

Usualmente é pequena a área coberta por essas comunidades situando-se, talvez, o seu total entre dois e três por cento da área do país. Contudo, sua população é de 61.6 por cento da população de tôda a nação. Essas áreas, via de regra, continuam a ser parte do *"county"* em que se acham situadas; algumas delas, como em Virgínia, são separadas dêste; em outros casos — poucos, aliás — os governos de cidade e condado (*"county"*) se fundem, como — ocorre em Denver, Colorado, e São Francisco, Califórnia. As funções do condado são assás numerosas e extremamente variadas, havendo uma tendência para que aumentem em número e complexidade conforme aumente a respectiva população.

Essas unidades locais obtêm diretamente do Estado ou por autorização dêste, suas cartas de fusão, o que pode ser feito por um dos quatro métodos seguintes: (1) leis especiais aprovadas pela legislatura, individualmente para cada unidade; (2) leis gerais ditadas pela legislatura, estipulando um método de fusão e um esquema uniforme de organização e poderes, seja para tôdas as diferenciadas usualmente, por população; (3) leis facultativas ou opcionais, por cujo intermédio a legislatura estabelece diversas formas de organização (*"mayor-council"*, *"commission"*, *"city manager"*), das quais os residentes da comunidade podem escolher uma, por *referendum* popular, como forma de govêrno; (4) uma lei básica local (*"a home rule charter"*), adotada na comunidade e segundo os ditames constitucionais ou estatutários, lei essa que pode estabelecer qualquer tipo de organização governamental desejada pelo povo do local, sujeita, porém, às constituições nacional e estadual e adotada por *referendum* local.

A *International City Managers Association*, sociedade profissional dos *"city managers"* na América do Norte, coleta informações correntes sôbre o interêsse em voga pelo sistema de prefeitos profissionais (*"manager plan"*). Mensalmente, noticiam-se novas adesões e desistências do sistema (várias têm ocorrido) em uma revista chamada *Public Management*. Todos os anos pública essa sociedade o *Municipal Year Book* (já em seu décimo-oitavo ano), que fornece grande acervo de dados estatísticos a respeito do govêrno local nos Estados Unidos, não apenas em cidades sob o *"manager plan"*, mas também em outras. Entre o material incluído nessa publicação anual está uma lista das cidades, *"counties"* e outros tipos de unidades municipais cujas "cartas" foram examinadas por técnicos da Associação e considerados de acôrdo com os padrões oficialmente aprovados por ela, dando-se-lhes assim o direito de serem arroladas como *"manager cities"*. Na edição de 1951 dêsses anuários há uma lista das cidades e de outras unidades sob êsse tipo de govêrno até primeiro de março de 1951. Da lista constam 1.013 unidades, das quais 975 se acham nos Estados Unidos continental, 3 no Alasca, 1 em Pôrto Rico e 34 em cinco diferentes províncias do Canadá. Conforme se afirmou em outro trecho, das unidades situadas dentro dos Estados Unidos, 17 são condados *"counties"*; 126, *"towns"* e *"plantations"*; e 4, *"townships"*, restando 829 cidades e vilas em 44 Estados. (7) Sòmente Arkansas, Indiana, Louisiana e Rhode Island não têm cidades,

(6) Êstes estados incluem Califórnia, Virgínia, Maryland e Ohio.

(7) Em primeiro de março de 1952 o total atingira a 1.083.

"counties" ou *"towns"* sob o regime de *"city manager"*.

Encontram-se nos Estados Unidos três tipos de organização de govêrno local claramente distintos: *"mayor-council"*, *"commission"* e *"city manager"*. O seguinte quadro, extraído do *Municipal Year Book* (1951), mostra o número de cidades com população superior a 5.000, nos Estados Unidos, e que se regiam, naquele ano, por um dos sistemas de organização mencionados:

POPULAÇÃO	N.º TOTAL	MAYOR-COUNCIL		COMMISSION		COUNCIL-MANAGER	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
Mais de 500.000	17	15	88.2	1	5.9	1	5.9
250.000 — 500.000	21	7	33.3	7	33.3	7	33.3
100.000 — 250.000	67	29	43.3	17	25.4	21	31.3
50.000 — 100.000	125	47	37.6	30	24.0	48	38.4
25.000 — 50.000	243	112	46.1	51	21.0	80	32.9
10.000 — 25.000	754	401	53.2	125	16.6	228	30.2
5.000 — 10.000	1.091	778	71.3	105	9.6	208	19.1
Tôdas as cidades acima de 5.000	2.318	1.389	59.9	336	14.5	593	25.6

Segundo o *"mayor-council plan"*, o povo elege um conselho municipal e um prefeito para um período fixo, usualmente de 2 anos (51,3%) ou de quatro anos (41,8%). Os conselhos são, em geral, compostos de poucos membros: a média para as cidades com mais de 5.000 habitantes é de 7, e a moda, de 5. Em mais da metade das cidades (53,2%) que seguem êsse plano, as eleições se processam em base partidária e sob legendas dos partidos nacionais. Na maioria dessas cidades o prefeito age como chefe dos serviços administrativos municipais; nas outras, tal função cabe às comissões do conselho municipal (diz-se então que há um prefeito fraco). Em quase metade (43,3%) das cidades sob o sistema do *"mayor-council"*, o prefeito pode vetar qualquer ato do conselho, podendo êste rejeitar o veto. O mandato do prefeito é, usualmente, de dois anos (58,1%) ou de quatro anos (38,9%). Sòmente 12 cidades americanas, em 6 Estados, têm conselhos municipais formados de duas casas ou câmaras.

Segundo o sistema de comissões (*"commission plan"*), um pequeno grupo de 2,5 ou 7 cidadãos, usualmente, é eleito por dois anos (28,8%), três anos (10,6%) ou quatro anos (57,0%), servindo o grupo como corpo legislativo e seus membros, individualmente, como chefes dos departamentos administrativos. As eleições geralmente não são partidárias (77,1%). O "comissário" que receba maior número de votos populares poderá servir como presidente da comissão, muitas vêzes com o título honorário de prefeito. Êste poderá ser especialmente eleito, mas não terá o poder do veto. Êste sistema já foi muito mais usado do que o é hoje. Nos últimos vinte anos, muitas cidades que operavam sob *"commission plan"* passaram a adotar o sistema de prefeito profissional ou *"city manager"*.

De acôrdo com o processo de govêrno por prefeito profissional ou *"city manager"*, o povo elege um legislativo de dois a vinte membros (cinco é a média e a moda) para servir, usualmente, por dois anos (41,1%), três anos (8,9%) ou quatro anos (47,9%). O legislativo escolhe e nomeia um *"city manager"*, administrador profissional, que dirige todos os serviços da cidade sob a orientação do legislativo. O *"city manager"* mantém-se na sua posição sòmente enquanto pode contar com o apoio da maioria dos membros do legislativo e pode ser afastado a qualquer momento. Pode haver, também, um prefeito, selecionado pelo legislativo, entre seus membros; mas suas funções são de cerimonial e legislativas mas, não administrativas. Em apenas 14,0% das cidades americanas que operam sob o sistema de prefeito profissional a eleição dos legisladores é feita em bases partidárias. Em 71,8% de tais cidades o legislativo é eleito de tal maneira que sòmente uma parte de seus membros se renova de cada vez, assegurando-se assim continuidade no planejamento e na política legislativa.

O interêsse popular pelo sistema de govêrno chamado de *"city manager"* é ainda bastante vivo. Demonstram êsse fato as campanhas políticas, as eleições e as adoções do sistema. Em primeiro de abril de 1952, *The International City Managers Association* comunicou que havia um total de 1.087 unidades governamentais sob o sistema de *"city manager"* ou, seja, um aumento de 74 além do total do ano anterior. Dessas, 17 eram condados *"counties"* e 1.066, cidades e municípios rurais. Os seguintes números mostram a crescente aceitação do sistema, isto é, o aumento verificado,

ao fim de cada ano indicado, do número de unidades sob o sistema: (8)

1908	1
1915	49
1920	157
1930	388
1940	521
1946	729
1948	884
1950	1.012
1951	1.075

As unidades de govêrno local da terceira categoria incluem dois grupos bem distintos: (1) as *"towns"* de New England e (2) as *"townships"*. As *"towns"* são as principais unidades de govêrno local nos seis Estados de *New England*, desincumbindo-se elas de muitas funções que, em outros lugares, cabem aos condados ou cidades. Havia 1.440 *"towns"* em 1940. As *"townships"* são caracteristicamente unidades de govêrno local rural. Existem, em 16 Estados, isto é em New Jersey, em New York, nos Estados nortistas do meio-oeste e em dois condados do Estado de Washington. Em 27 Estados não há *"towns"* ou *"townships"*, em *New England* as *"towns"* mostram possuir grande vitalidade. São, talvez, os melhores remanescentes da democracia direta em govêrno local. Muitas das decisões políticas em uma *"town"* são tomadas em reuniões em que todos os eleitores debatem e decidem. Contudo, a *"township"* é geralmente considerada uma unidade de govêrno local antiquada senão obsoleta. Há uma tendência para transferir suas funções para o condado, que delas se pode desincumbir mais eficientemente.

Via de regra, a organização do govêrno das *"towns"* e *"townships"* é estabelecida por lei estadual. Contudo, há uma crescente tendência em alguns Estados de *New England* para permitir às *"towns"* a adoção da forma de govêrno que queiram, inclusive a de prefeito profissional ou *"city manager"*. Seguindo essa tendência, 126 *"towns"* e *"plantations"* (unidades existentes em Maine), em cinco Estados de *New England*, agora possuem *"towns managers"*. Quatro *"townships"* em New Jersey e Pensilvânia também usam o sistema.

Em todos os Estados (menos em seis) há distritos organizados separadamente para a conduta da educação elementar e secundária e, às vêzes, até a da superior. Considera-se a educação como função do Estado e é ela regida inteiramente por leis estaduais. Na grande maioria dos Estados a educação não é função delegada ao govêrno da cidade ou do *"county"*, mas, sim, confiada a distritos escolares separados, cada um sob a direção de uma junta de educação localmente eleita, com responsabilidade total pela gerência das escolas e de suas finanças, inteiramente independentes de outras unidades de govêrno local. A princípio, havia a tendência no sentido de criar um distrito escolar para cada escola, com exceção do caso das cidades. Nos últimos anos, com a melhoria das estradas e com o progresso do aparelhamento e das teorias de educação, tem sido aceita a idéia de que aquêle sistema é ineficiente e perdulario. Muitos distritos escolares foram fundidos reduzindo-se assim o seu número e aumentando a base de apoio para os que continuaram existindo. Em alguns Estados, foram abolidos os distritos escolares locais e a função educativa foi confiada ao *"county"* ou à cidade. E' uma tendência que persiste.

A organização do distrito escolar foi sempre estabelecida por lei estadual. Ainda assim, mostra ela surpreendente grau de unidade de Estado para Estado, o que provàvelmente se deve à influência de organizações profissionais e de educadores na preparação e aprovação da legislação escolar. Hoje, pràticamente em todos os Estados, os eleitores do distrito escolar elegem uma junta de educação, que decide quanto à política escolar, dentro dos limites de arbítrio permitido pelas leis estaduais, e nomeia um técnico de educação para o cargo de superintendente das escolas, ao qual incumbe cumprir sua política e administrar o sistema escolar. Êste sistema tem uma notável semelhança com o do *"city manager"* em outros setores do govêrno local.

Outros distritos têm sido criados para servir a uma grande variedade de propósitos. Apenas dois Estados não os têm e outros os têm em número muito pequeno. Entre os propósitos dêsses distritos estão: contrôle de água, irrigação e conservação do solo, administração de estradas e pontes rurais, de melhorias urbanas, de utilidades urbanas e de programas de construção de moradias. Não temos, neste momento, que nos preocupar com êsses distritos, pois são, uniformemente, governados por leis gerais ou especiais do Estado e, pelo que se sabe, nenhum opera sob qualquer sistema de organização que se pareça com o do *"manager plan"*.

Sem levarmos em conta as razões apresentadas pelo Prof. Anderson, diremos, de passagem, que êle, em conseqüência dos estudos que fêz, sugeriu uma reorganização drástica das unidades de govêrno local, tendo em vista uma maior economia e eficiência. O esquema que propôs incluiria o seguinte: (9)

Cidades-condado (cada uma tendo uma cidade central de pelo menos 50.000 habitantes)	200
Condados (rural e parte rural)	2.100
Municípios urbanos (incluindo as maiores *"towns" de New England*)	15.000
Unidades diversas	500
Total	17.800

(8) *City Manager News Letter*, vol. XXVIII, n.º 1, jan. 1, 1952.

(9) Op. cit., p. 46.

As cidades grandes seriam combinadas aos condados *"counties"* onde estivessem localizadas; muitos condados rurais, *"rural counties"* pequenos, seriam fundidos; as menores vilas e *"towns"* de *New England* desapareceriam. Os distritos escolares, *"townships"* e a maioria dos distritos especiais seriam abolidos e suas funções exercidas pelos condados cidades-condado ou municípios urbanos. Uma vez que uma mudança de tal modo drástica requereria a ação direta do povo e dos legislativos de 48 Estados diferentes, parece remota sua adoção, mas sugere ela a direção que vai tomando o pensamento dos melhores especialistas em govêrno local nos Estados Unidos. Antes de chegar à sua conclusão, o Prof. Anderson examinou cuidadosamente e refutou as crenças comuns de que é indispensável um sistema complexo de govêrno local para que se mantenha o tipo americano de democracia. "A escola americana de auto-govêrno local necessita um novo professor e um novo *"curriculum"*. "Sòmente as unidades relativamente grandes oferecem oportunidade para a especialização que torne possível ao govêrno local beneficiar-se do conhecimento e dos métodos modernos". (10)

CARREIRA DE PREFEITO PROFISSIONAL

A existência de quase 1.100 posições de chefia administrativa nos governos locais dos Estados Unidos e Canadá que são preenchidas, sem as restrições de obrigatoriedade de residência, por elementos escolhidos dentre os melhores qualificados pela instrução e pela experiência para servirem ao público como *"city managers"*, ocasionou a criação de uma nova carreira profissional na América do Norte. As universidades têm-se preocupado, algumas já por trinta anos, em fornecer uma instrução que sirva de base para o exercício desta nova profissão. Os prefeitos profissionais em atividade formaram, em 1914, uma sociedade de classe. Tem ela sede em 1313 East 60th Street, Chicago 37, Illinois. Promove uma importante conferência internacional sôbre técnicas de gerência todos os anos; publica o *Municipal Yearbook*, anuário com dados estatísticos e profissionais, e *Public Management*, mensário profissional e *The City Manager News Letter*, bi-mensário que traz as últimas notícias de interêsse profissional, além de informações sôbre as cidades que adotem ou abandonem o sistema de *"city manager"* anunciando também as vagas que ocorram na profissão. A sociedade também mantém um serviço de informações (criado em 1945), que prepara e envia às cidades assinantes dados sôbre levantamentos acêrca de práticas de gerência e sôbre as novas ocorrências nos serviços de govêrno local. Mantém, ainda, um *Institute for Training in Municipal Administration* (inaugurado em 1935), com oito cursos de treinamento por correspondência sob a direção de 28 professôres especializados e uma série de oito textos especiais, cada um de alta reputação em seu campo: (1) *The Technique of Municipal Administration*, (2) *Municipal Recreation Administration*, (3) *Municipal Finance Administration*, (4) Municipal Fire Administration, (5) Municipal *Public Works Administration*, (6) *Municipal Personnel Administration*, (7) *Municipal Police Administration*, (8) *Local Planning Administration*. A Associação tem quatro tipos de membros: *ativos*, que devem ter prestado serviços como *"city managers"* durante um período de dois anos; *associados*, incluindo pessoas que serviram como *"managers"* por período menor; *cooperadores*, que são professôres de govêrno e pessoas não ocupadas profissionalmente em govêrno local mas interessadas na promoção do bom govêrno, e *estudantes*, entre os quais estão aquêles que realizam estudos universitários e que desejem manter contacto com as conquistas feitas num campo. Em dezembro de 1951 havia 1.492 membros de todos os tipos; mais da metade dêsses eram prefeitos profissionais *"city managers"*.

Em 1924, a Associação criou um Código de Ética que estipulou com certa minúcia os padrões e práticas que cada *"city manager"* deve seguir. Documentados livros e relatórios técnicos sôbre assuntos de interêsse e valor para o govêrno local são escritos por membros da Associação ou por técnicos por ela comissionados, livros e relatórios em que são publicados e distribuídos sob os auspícios da entidade.

Durante o ano de 1950, foram nomeados duzentos e quarenta e sete prefeitos profissionais, 91 dos quais (37%) já o haviam sido em outras cidades. (11) Já 15% tinham sido assistentes administrativos de *"managers"* ou estudantes de administração pública que serviram como "internos" em *"manager cities"*. Dos nomeados, então, 21% vinham de outros tipos de serviços públicos, usualmente em governos locais. Assim, um total de 73% das novas nomeações era de administradores profissionais empenhado em govêrno local. Trata-se de uma tendência crescente, pois em 1939 apenas 23% dos *"managers"* nomeados compunha-se de administradores vindos de outras cidades ou de pessoas com treino profissional em administração pública. Mais de três quartos dos prefeitos profissionais nomeados em 1950 (76%) não eram residentes nas cidades que iam dirigir, enquanto em 1939 essa porcentagem foi, apenas, de 38%.

Em 1951, houve 220 nomeações para "city manager", o que representa uma redução de 10% sôbre o número relativo a 1950. (12) Mais da metade (55%) havia sido *"managers"* em outras cidades, assistentes ou "internos". No decênio de 1940-49 mais ou menos um têrço (34%) do número total de nomeações para os cargos de *"managers"* veio dessas fontes. Parece haver uma diretriz que leva os conselhos municipais, quando

(10) Ibid., pp. 40-41.

(11) *Municipal Yearbook*, vol. 18, 1951, p. 509.

(12) *City Managers News Letter*, vol. 28, n.º 3, fev. 1, 1952.

fazem novas nomeações para *"city manager"*, a preferirem indivíduos experimentados e profissionalmente treinados, a despeito do respectivo local de residência ao tempo da nomeação.

Houve, em 1950, 120 casos de indivíduos que deixaram o exercício do cargo de *"city manager"*, o que representou uma substituição de 12,6% dêles. Em 1949, o número correspondente havia sido 115 (13,1%) em 1951, apenas 111 ou mais ou menos 11,0%. Essa proporção reduzida de substituições está resultando em mandatos mais longos. A média de tempo de exercício daqueles que deixaram a profissão em 1950 (excluindo aquêles com dois anos ou menos de exercício) era de 8,9 anos. Em 1951, tal média aumentou para 9,7 anos. Em 1950, havia 123 *"managers"* que haviam servido de 15 a 20 anos; 43, de 20 a 24; 23, de 25 a 30 anos; e 6 que haviam sido *"managers"* por 30 anos ou mais. Os 21 *"managers"* que faleceram ou se aposentaram em 1951 tinham um total de 357 anos de experiência como *"city managers"* — uma média de 17 anos para cada um. As causas conhecidas para o abandono do cargo, 1950, foram: morte, 10; demissão ou exoneração a pedido, 32; para ingressar em atividade privada, 14; aposentados, 11; para outros serviços governamentais, 11; enfermidade, 4; serviço militar, 2.

Os salários pagos aos *"city managers"* comparam-se favoràvelmente aos pagos na indústria privada e são êles constantemente melhorados. As informações pertinentes, para 1951 e 1952, são as seguintes: (13)

POPULAÇÃO	JANEIRO 1951		JANEIRO 1952		% DE AUMENTO
	Sal. med.	Cidades	Sal. med.	Cidades	
Menos de 5.000....	$ 4.452	169	$ 4.802	172	8%
5.000 — 10.000	5.812	167	6.273	185	8%
10.000 — 25.000	7.283	202	7.859	219	8%
25.000 — 50.000	9.302	64	9.750	86	5%
50.000 — 100.000	11.573	42	12.172	46	5%
100.000 — 250.000	15.869	20	16.031	17	1%
250.000 — 500.000	16.357	7	18.627	9	8%

Outra evidência de que existe uma consciência profissional, uma atitude profissional, seria o fato de que os *"city managers"* não sòmente têm sua organização nacional, mas em muitos Estados e regiões também possuem organizações locais, que se reunem — freqüentemente para o intercâmbio de idéias e experiências sôbre problemas correntes. Ademais, onde quer que — como ocorre em 44 Estados — haja uma liga de municipalidades que estude ativamente os problemas municipais e procure defender os interêsses municipais, os *"managers"* estão sempre presentes em suas reuniões e liderain as mesmas. Emprestam êles muita assistência aos prefeitos e comissários de outras cidades que não têm *"manager"* e que carecem do preparo e da experiência profissional que possuem. Um exemplo eloqüente do fato é o que ocorreu nos primeiros dias da Grande Depressão, quando muitos prefeitos e *"managers"* foram chamados a Washington para uma reunião em que se discutiu quais seriam os melhores métodos para a concessão de socorro municipal. Decidiu-se nomear um dêles que conferenciaria com o Presidente como representante do grupo. Um dos principais líderes municipais, prefeito em importante cidade, sugeriu a escolha do *"city manager"* Clarence A. Dykstra, por ser dos mais capazes do grupo. A recomendação foi aprovada. (14)

(13) *City Managers News Letter*, vol. 28, n.º 6, março 15, 1952.

A SELEÇÃO DE UM CONSELHO MUNICIPAL

Nos Estados Unidos, o primeiro passo que se dá para pôr em execução o sistema do *"city manager"*, uma vez que o povo decide que deseja experimentá-lo, é eleger um conselho municipal ou câmara de vereadores. Como já dissemos, a tendência é em favor de pequenos conselhos para as cidades sob o regime, de *"city manager"*, sendo de cinco o número usual de seus membros. Em 72,5% das cidades com *"city manager"*, de mais de 5.000 almas, em 1951, os membros do conselho foram eleitos pelo voto universal dos habitantes. Em 16,9% das cidades, foram-no por distritos eleitorais, e em 10,6% por uma combinação dos dois métodos. Em poucas cidades, de que Cincinati é o exemplo mais notável, a eleição do Conselho é feita sob o sistema eleitoral de representação proporcional. Os especialistas em assuntos de govêrno municipal geralmente acórdão em que a eleição por voto universal é melhor que a eleição por distritos. A adoção dêste último sistema pode fomentar paroquialismos. Há mais dúvidas quanto aos méritos do sistema de representação proporcional. Dá o mesmo representação a grupos minoritários de importância, assim impedindo que o partido majoritário domine completamente as eleições locais, mas poderá ensejar a necessidade de uma coalisão governamental — com tôdas suas fraquezas inerentes.

Já observamos que a eleição do conselho municipal em cidades que adotam o sistema de *"manager"* via de regra não é partidária (86,8%). Isso significa que as legendas nacionais não aparecem nas cédulas oficiais, mas não significa que as afiliações partidárias dos candidatos não possam ser declaradas ou publicadas na imprensa. Infelizmente, os problemas e as necessidades locais podem ser fàcilmente preteridos quando os apelos aos eleitores são feitos com base em legendas partidárias nacionais. Em algumas cidades americanas, das quais Cincinati oferece um bom exemplo, foram criados partidos locais que se sobrepõem às linhas partidárias nacionais e conduzem suas campanhas na base de problemas locais, tendência essa que deve ser encorajada. A menos que (ou até que os partidos nacionais e estaduais) criem programas locais que promovam a necessária oportunidade para uma real escolha, por parte dos eleitores, a respeito da política municipal, parece

(14) Fato relatado pelo Prof. C. A. Merriam em palestra perante The Annual Conference of the International City Managers Association, em Palm Beach, Florida, em 1949 (*Public Management*, fev. 1950 (p. 29).

que as eleições não partidárias ou os agrupamentos partidários locais são os meios mais eficazes para a eleição de conselhos ou câmaras locais competentes.

Os membros de conselho escolhidos para pôr em execução um sistema de *"city manager"* recém-adotado, serão a chave que determinará o êxito ou o fracasso do sistema. Deverão êsses membros representar o povo e desfrutar o seu apoio. Deverão ser capazes, enérgicos e corajosos no desempenho de suas funções. Mas, acima de tudo, devem compreender que é o sistema do *"city manager"*, tanto na teoria como na prática, e lutarem para que êle tenha êxito em sua cidade. Enquanto essas importantes qualidades puderem ser obtidas nas eleições que se seguirem, o sistema terá totalmente um êxito contínuo.

As funções primordiais do Conselho Municipal no sistema de prefeito profissional são: (1) votar as leis locais concernentes a questões gerais de política local; (2) escolher um *"city manager"* ou prefeito profissional para chefiar a administração da cidade. A primeira função será desempenhada com a assistência do *"city manager"*, se fôr desejada e até o ponto que o seja. O "manager", por sua vez, trabalhará sob a constante supervisão do conselho, que terá autoridade para afastá-lo a qualquer momento. Usualmente, em caso de demissão, o "manager" tem a oportunidade de ser ouvido pelo conselho, em audiência pública, se assim o deseja. Contudo, a decisão do conselho é final e não pode ser levada aos tribunais.

A SELEÇÃO DO PREFEITO PROFISSIONAL

(*City Manager*)

Quando a adoção do sistema de prefeito profissional *"city manager"* se processa pelo voto popular, a natureza do sistema já terá sido minudentemente debatida durante a campanha. Ao conselho, eleito subseqüentemente, caberá, portanto, sem dúvida, a tarefa de pô-lo em execução. Deverá prestar atenção imediata ao problema da seleção do *"city manager"*. O comum nos Estados Unidos é que o conselho se dirija a *International City Managers Association* para a indicação de possíveis candidatos. Esta associação acha-se em constante contacto com todos os prefeitos profissionais *"city managers"* já em atividade e com pessoas desejosas de ocuparem tal cargo. Preparou ela um folheto contendo sugestões a respeito para os conselhos municipais. Cada vaga é registada no *City Managers' News Letter*, solicitando a apresentação de candidatos, quais sugerindo quais são as qualificações exigidas pelo conselho municipal em questão, e qual o salário provável. A *News Letter* é recebida por todos os membros da Associação e qualquer interessado por uma vaga pode candidatar-se à mesma. Para atrair candidatos, o conselho poderá lançar mão de outros recursos, como reportagens na imprensa local e nacional e noticiário por meio de revistas comuns e profissionais.

As inscrições de candidatos são em geral entregues a um pequeno comitê do conselho, o qual faz a primeira seleção. O próprio conselho muitas vêzes considera como escolhidos os candidatos que, "em princípio" apresentam as qualificações desejadas. Por um processo de eliminação, as candidaturas são reduzidas a um pequeno número: três ou cinco. Essas pessoas são chamadas, individualmente, à cidade, à custa da mesma, para fim de entrevista. Algumas vêzes um membro do conselho visita a cidade do candidato a fim de auscultar a reação do público sôbre os serviços anteriormente prestados pelo candidato, se êle já exerce a profissão. Com tôdas essas informações, o conselho faz a escolha e providência para que o escolhido declare se aceita ou não o cargo. Fixa-se uma data para que comece êle a trabalhar, tornando-se públicas as decisões a respeito e as qualificações do indicado para a função. Nas escolhas subseqüentes, segue-se mais ou menos o mesmo procedimento. Por certo, depois da primeira escolha, o conselho sabe melhor como agir.

Só em casos excepcionais as considerações políticas ou de outra natureza são levados em conta na escolha de um prefeito profissional. Kansas City, de Missouri, cometeu êsse êrro com seu primeiro *"manager"*. Mas agora tem um dos mais capazes, pois o povo elegeu um conselho cujos componentes assumiram a obrigação de separar o govêrno da política partidária. Cleveland, Ohio, que abandonaram o sistema após curto período de experiência, cometeram o êrro fatal de elegerem um conselho que, em geral, não simpatizava com o sistema. Um homem capaz fôra escolhido para a posição, mas nunca teve êle completo apoio do conselho. A maioria dos outros lugares que abandonaram o sistema, por voto do povo, desde 1908, após have-lo adotado, tem-no feito por razões políticas locais. Oito outras unidades governamentais que haviam adotado e abandonado o sistema, já o readotaram. Não se conhece nenhum caso em que o fracasso ou o abandono do sistema tenha ocorrido por causa do sistema em si; os fracassos têm sido pessoais ou do *"manager"* e mais freqüentemente do conselho. O povo enganado, tem atribuído esse fracasso ao sistema de organização, votando por isso sua mudança!

Os membros do conselho, representantes do povo, naturalmente são muito influenciados pela opinião pública no que diz respeito à nomeação ou demissão de um *"manager"*. Contudo, essa influência é em geral boa e favorável a uma administração sábia. A maioria dos grupos de pressão crêem que o sistema de prefeito profissional é de seu interêsse e por isso o apoia. Os partidos políticos causam maior dificuldade ao sistema, uma vez que em geral desejam que as nomeações sejam feitas pelo sistema de pistolão. Êste é o motivo por que é desejável que as eleições locais não tenham côr partidária. Um conselho sem base em partidarismos, pode resistir à pressão que visa a impor a corrupção, sobretudo se tem o apoio do proletariado e das classes conservadoras organiza-

das, coisa que muitas vêzes ocorre, para combater as pretensões dos políticos locais.

Já apresentamos os dados referentes ao número de mudanças de prefeitos profissionais *"city managers"*. A maioria dessas mudanças são, antes, devidas a uma movimentação rápida de *"managers"* de uma cidade para outra, como uma espécie de promoção profissional. Isso tem que ocorrer com uma profissão que se vai expandindo ràpidamente. Por outro lado, há que mencionar o considerável número citado de *"managers"*, que serviram na profissão por mais de 20 anos, não raro em uma única municipalidade. Poucas vêzes os *"managers"* são mudados em conseqüência de eleição de um novo conselho, porque êsse *"manager"* não é um ponto de debate nas campanhas eleitorais. Quando se muda o prefeito profissional *"city manager"*, o pessoal administrativo da cidade geralmente continua o mesmo. Os *"managers"* não usam apadrinhamentos nas nomeações. Diga-se de passagem que um novo *"manager"* nunca fará mudanças em massa de funcionários nomeados sob a vigência de outros tipos de govêrno, sejam suas nomeações baseadas ou não no mérito. Em vez disso, procura observar individualmente quais são os funcionários capazes e retê-los. Ainda que pareça surpreendente, algumas pessoas nomeadas por proteção são capazes e servem devotadamente pelo resto de suas vidas.

AS RELAÇÕES ENTRE O CONSELHO MUNICIPAL E O PREFEITO PROFISSIONAL

A relação típica entre um conselho municipal e um prefeito profissional *"city manager"* pode ser definida como uma íntima e amigável cooperação por uma causa comum. O objetivo fundamental visado por ambos é eficiência democrática: o fornecimento e a prestação, ao povo da cidade, de facilidades e serviços que êle espera de seu govêrno e pelo menor custo possível. A melhor prova do êxito comum de ambos é o contentamento dos eleitores.

O prefeito profissional *"city manager"* está sempre subordinado ao conselho. Sua responsabilidade perante os eleitores é através do conselho, apenas; tôda a responsabilidade política recai sôbre êste. O *"manager"* inteligente *aconselha* o conselho, usando de todos os seus conhecimentos técnicos para que os membros do mesmo sejam informados claramente dos problemas da cidade e das maneiras de resolvê-los. Se solicitado, o *"manager"* fará recomendações, com entusiasmo e interêsse, mas deixará a decisão final para os membros do conselho. As decisões políticas, êle as executará leal e completamente, mesmo que não coincidam com suas opiniões pessoais. Qualquer outro procedimento seriam incompatíveis com os princípios do sistema. O prefeito profissional *"city manager"* deve entender-se com o conselho e não individualmente com seus membros ou facções. Por sua vez, o *"manager"* pode, pròpriamente, insistir em que o conselho tenha relações com os departamentos apenas por seu intermédio. Se os funcionários municipais ficam sujeitos a uma dupla chefia, não poderão pròpriamente ser feitos responsáveis e a posição do *"manager"* torna-se insustentável. (15)

Tanto o conselho municipal, por intermédio de seus membros, como o prefeito profissional *"city manager"* são freqüentemente chamados opinar nas reuniões públicas. O *"city manager"* prefere deixar que o prefeito nominal, que encabeça a câmara, apareça nas reuniões de cerimônia pública. (16) Quando os grupos desejam um debate técnico sôbre os problemas correntes, os conhecimentos do *"manager"* lhes são necessários. Deve êle ser muito cuidadoso, nessas ocasiões, para não tentar levar a opinião pública a ser favorável a um programa seu, em oposição a um do conselho municipal, ou para não sugerir novos projetos não prèviamente discutidos com o conselho. O *"manager"* experimentado não tem problemas dessa espécie, pois sabe que suas funções não são políticas, mas administrativas. O *"manager"* que não aprende isso no início da carreira, não a terá muito longa. Feliz a cidade que, funcionando sob o sistema de *"manager"*, tem um prefeito político capaz e disposto a liderar politicamente e que sempre trabalha em cooperação estrita com os demais membros do conselho e com o prefeito profissional. Uma das razões por que o sistema de *"city manager"* não tem sido considerado apropriado para as grandes cidades é porque se supõe que o mesmo não estabelece o ambiente propício para a liderança política — função que òbviamente não poderia ser dada ao prefeito profissional ou por êle assumida. A cooperação, antes que a competição, entre o prefeito político e o prefeito profissional é necessidade vital em uma cidade que adote o sistema de *"city manager"*, mormente no caso de uma cidade grande.

SUMÁRIO

A organização do govêrno local, nos Estados Unidos e Canadá, pelo sistema do *"city manager"* trouxe mais eficiência à administração municipal. Sob o mesmo, reduziram-se os débitos e as taxas e os serviços públicos melhoraram e aumentaram. Ao mesmo tempo, proporcionou mais democracia. O *"city manager"* está sob contínuo contrôle pelo conselho ou câmara municipal, o qual, por sua vez, vive sob o contrôle periódico dos eleitores. Se o conselho não está satisfeito com o prefeito pro-

(15) Cf. Leonard G. Howell, "Managerial Relationships with City Council", *Public Management*, jan., 1951, p. 2.

(16) O prefeito político ou nominal, em uma cidade sob o sistema de "city manager" via de regra é escolhido pelos membros do conselho municipal entre seus pares, para servir como presidente do mesmo e como representante cerimonial da cidade. Não tem êle funções administrativas.

fissional, pode demiti-lo. Se o povo não está satisfeito com o conselho municipal, pode eleger outro.

Os governos municipais progressistas dos Estados Unidos acham-se ativamente empenhados em promover maior participação dos cidadãos nos problemas governamentais. Há os conselhos comunais, formados de elementos de áreas vizinhas entre si, para a discussão de problemas e serviços municipais; há os governos-modêlo nas escolas; debates de assuntos públicos pelo rádio e pela televisão; relatórios anuais de planos e realizações da administração municipal — todos usados como meios de contacto entre o govêrno e o povo. Em nenhum outro lugar êsses recursos são melhor usados que nas cidades sob o sistema de *"city manager"*.

Finalmente: quando se distribuem prêmios nacionais pela melhoria na segurança do tráfego, na prevenção de incêndios, etc., — distribuição feita por juris nacionais — as cidades sob êsse sistema sempre aparecem nas listas das premiadas com maior freqüência que as cidades que usam outras formas de organização. Parece ser o fato uma indicação objetiva de maior progresso cívico nas cidades que adotaram o sistema do *"city manager"*. Tal reconhecimento de sua eficiência democrática no govêrno local é a maior evidência de seu êxito.

A Educação na Evolução Constitucional do Brasil

INEZIL PENNA MARINHO

SE analisarmos os textos das muitas constituições que o Brasil tem possuído nas diversas situações políticas por que tem passado, poderemos ter uma idéia do nosso progresso em matéria de educação. Os governos, à proporção que aumentava a complexidade de suas administrações, iam encarando, cada vez com maior cuidado, o problema educacional do povo brasileiro e dando-lhe maior importância nas constituições.

Estudaremos, neste trabalho, como a educação foi encarada em cada uma das constituições que tivemos, a começar pela do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, que, embora não tenha vigorado aqui, serviu de base à constituição do Império.

Dizia a constituição acima referida no seu art. 20:

"Art. 20. A nação portuguêsa é a união de todos os portuguêses de ambos os hemisférios.

O seu território forma o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, e compreende:

I — Na Europa, o reino de Portugal, que se compõe das províncias de Minho, Trás-os-Montes, Beira, Extremadura, Alemtejo, e reino de Algarve, e das ilhas adjacentes, Madeira, Pôrto Santo e Açôres.

II — Na América, o reino do Brasil, que se compõe das províncias do Pará e Rio Negro, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia e Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e das ilhas Fernando de Noronha, Trinidade e das mais que são adjacentes àquele reino.

III — Na África Ocidental, Bissáo e Cacheu; na Costa de Mina, o forte de São João Batista d'Ajuda, Angola, Benguela, e suas dependências, Cabinda e Molembo, as ilhas de Cabo Verde, e as de S. Tomé e Princípe e suas dependências: na costa oriental, Moçambique, Rio de Sena, Sofala, Inhambase, Quelimane, e as ilhas do Cabo Delgado.

IV — Na Asia, Salsete, Bardez, Goa, Damão, Dio, e os estabelecimentos de Macau e das ilhas de Solor e Timor.

A nação não renuncia o direito, que tenha a qualquer porção de território não compreendida no presente artigo.

Do território do reino unido se fará conveniente divisão.

O art. 103, que estabelecia a competência das Côrtes, sem dependência da sanção real, estipulava no seu item II como atribuição destas:

"Reconhecer o Príncipe real como sucessor da coroa e aprovar o plano de sua educação."

A educação do príncipe real era, pois, objeto de matéria constitucional. Vejamos agora o que nessa Carta existia com referência à educação do povo.

O capítulo IV tratava "Dos estabelecimentos de instrução pública e de caridade". Comportava os quatro últimos artigos da constituição e que são os seguintes:

Art. 237. Em todos os lugares do reino, onde convier, haverá escolas suficientemente dotadas, em que se ensine a mocidade portuguêsa de ambos os sexos a ler, escrever e contar, e o càtecismo das obrigações religiosas e civis.

Art. 238. Os atuais estabelecimentos de instrução pública serão novamente regulados, e se criarão outros, onde convier, para o ensino das ciências e artes.

Art. 239. E' livre a todo cidadão abrir aulas para o ensino público, contanto que haja de responder pelo abuso desta liberdade nos casos e pela forma que a lei determina.

Art. 240. As côrtes e o govêrno terão particular cuidado da fundação, conservação e aumento de casas de misericórdia, e de Hospitais civis e militares, especialmente daqueles que são destinados para os soldados e marinheiros inválidos, e bem assim de rodas de expostos, montepios, civilização dos índios e de quaisquer outros estabelecimentos de caridade.

Essa Constituição foi promulgada em Lisboa a 23 de setembro de 1822, isto é, 16 dias após a proclamação da independência por Pedro I, independência essa que Portugal, a princípio, não reconheceu.

Os artigos 237, 238 e 239, como acabamos de ler, notadamente o primeiro, deixam entrever a luta que então se começava a travar contra o analfabetismo. O art. 237 torna bem clara a situação, quando especifica: "em que se ensine a mocidade portuguêsa de ambos os sexos a ler, escrever e contar"...

A Constituição Política do Império do Brasil, promulgada a 25 de março de 1825, ao contrário do projeto da Carta Constituicional de 1823, que previa "além das escolas primárias em cada têrmo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados lugares", foi bastante lacônica com referência à educação. No Título VIII — Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros — o item 32 do art. 179 apenas assegurou a gratuidade do ensino primário a todos os cidadãos. Antes de dar o teor de tal disposição, julgamos interessante citar os dois primeiros artigos, que têm a seguinte redação:

"Art. 1.º O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Êles formam uma nação livre e independente, que não admite, com qualquer outro, laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência.

Art. 2.º O seu território é dividido em províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do estado".

Eis o corpo do art. 179: "A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte": E o item 32 dizia: "A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos".

O Ato Adicional, de 12 de agôsto de 1834, veio estabelecer nos seus artigos 9.º e 10º:

"Art. 9.º Compete às assembléias legislativas provinciais propor, discutir e deliberar, na conformidade dos art. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição.

Art. 10. Compete às mesmas assembléias legislar:

. . . . . .

2.º Sôbre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral."

Assim, o ensino primário e o secundário foram descentralizados e entregues à responsabilidade das províncias, conservando o poder central o direito de legislar sôbre o ensino superior.

Proclamada a república, o Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, apresenta a Constituição Provisória da República.

Os três primeiros artigos tinham o seguinte teor:

"Art. 1.º A Nação Brasileira, adotando, como forma de govêrno, a República Federativa, proclamada pelo Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, constitue-se por uma união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2.º Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso.

Parágrafo único. Se o Congresso resolver a mudança da capital, escolhido, para êste fim, o território mediante o consenso do Estado ou Estados de que houver de desmembrar-se, passará o atual Distrito Federal de per si a constituir um Estado.

Art. 3.º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se, para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados, mediante aquiescência das respectivas legislaturas locais, em dois anos sucessivos, e aprovação do Congresso Nacional."

No capítulo IV, que trata "Das atribuições do Congresso", o art. 33 em seu item 34, estabelece:

"Art. 33. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

. . . . . .

34. legislar sôbre o ensino superior no Distrito Federal".

E o artigo seguinte acrescentava:

"Art. 34. Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

1.º Animar, no país, o desenvolvimento da educação pública, a agricultura, a indústria e a imigração;

2.º Criar instituições de ensino superior e secundário, nos Estados;

3.º Prover à instrução primária e secundária no Distrito Federal.

Parágrafo único. Quaisquer outras despesas de caráter local, na Capital da República, incumbe exclusivamente à autoridade municipal."

A Seção II, do Título IV (Dos cidadãos brasileiros), que tem por epígrafe "Declaração de Direitos", no parágrafo 6.º do art. 72 determina:

"Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos têrmos seguintes:

. . . . . .

§ 6.º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos."

Pelos dispositivos constitucionais que acabamos de ler, a União tomou a si a instrução primária e secundária no Distrito Federal e a competência de legislar no mesmo sôbre o ensino superior.

A 24 de fevereiro de 1891, é finalmente promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Com referência à educação essa Carta Constitucional traz algumas pequenas modificações. Vejamo-las:

"Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

. . . . . .

30. Legislar sôbre a organização municipal do Distrito Federal bem como sôbre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o govêrno da União".

Art. 35. Incumbe, outrossim, ao Congresso mas não privativamente:

.....

2.º Animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria, e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais;

3.º Criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

4.º Prover à instrução secundária no Distrito Federal".

O § 6.º do art. 72 foi mantido com a mesma redação "Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos."

Dêste modo, o ensino primário no Distrito Federal passa a ser encargo do govêrno municipal, conservando-se as demais disposições da Constituição precedente.

A reforma Constitucional de 1926 nenhuma alteração traz aos assuntos relacionados com a educação, a não ser, no art. 34, a matéria subordinada ao item 30, por modificações na numeração, que passa a figurar sob o item 29. Todos os demais artigos, parágrafos e itens conservam o mesmo texto e numeração.

A Constituição seguinte foi a promulgada a 16 de julho de 1934, com os seguintes dispositivos sôbre educação:

"Art. 5.º Compete privativamente à União:

.....

XIV — traçar as diretrizes da educação nacional;

§ 3. A competência federal para legislar sôbre as matérias dos n.º XIV....., não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sôbre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta."

"Art. 7.º Compete privativamente aos Estados:

.....

III — Elaborar leis supletivas ou complementares da legislação federal, nos têrmos do art. 5.º, § 3.º;"

Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados:

.....

VI — Difundir a instrução pública em todos os seus graus;

Art. 39. Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

.....

8) legislar sôbre:

.....

e) tôdas as matérias de competência da União, constantes do art. 5.º ou dependentes da lei federal, por fôrça da Constituição".

"Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

36) Nenhum impôsto gravará diretamente a profissão de escritor, jornalista ou professor.

Art. 138. Incumbe à União, aos Estados e Municípios, nos têrmos das leis respectivas:

.....

b) estimular a educação eugênica;

.....

e) proteger a juventude contra tôda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual".

Os artigos 148 e 158, que constituem o Capítulo II, do Título V, tratam "Da educação e da cultura" e têm o seguinte teor:

"Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interêsse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a êstes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatôres da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art. 150. Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país;

b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar dêste e dos institutos de ensino superior, exercendo sôbre êles a necessária fiscalização;

c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;

d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar dêste, superior e universitário;

e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Parágrafo único. O plano nacional de educação constante da lei federal, nos termos dos art. 5,

n.º XIV, e 39, n.º VIII, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral e gratuito e de freqüência obrigatória, extensivo aos adultos;

b) tendências à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;

c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;

d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;

e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino sòmente quando assegurem aos seus professôres a estabilidade enquanto bem servirem, uma remuneração condigna.

Art. 151. Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Art. 152. Compete precìpuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Govêrno as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas, e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

Art. 153. O ensino religioso será de freqüência facultativa e ministrado de acôrdo com os princípios da confissão religiosa do aluno, manifestada pelos pais ou responsáveis, e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

Art. 154. Os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.

Art. 155. E' garantida a liberdade de cátedra.

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1.º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sôbre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, êsses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2.º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito do material escolar, bôlsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

Art. 158. E' vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.

§ 1.º Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professôres de nomeada, nacionais ou estrangeiros.

§ 2.º Aos professôres nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade dos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em caso de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em qualquer que se mostre habilitado".

Como acabamos de verificar, a Constituição de 1934 foi demais prolixa, incluindo em seu texto matéria que forçosamente deveria figurar em lei especial.

Convém que seja destacado o item XIV, do art. 5.º, que estabelece ser competência privativa da União "traçar as diretrizes da educação nacional". A alínea *a* do art. 150 atribue à União o encargo de "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados". A 17 de maio, o projeto dêsse plano foi encaminhado ao ministro da Educação e Saúde pelo Conselho Nacional de Educação, e, no dia imediato, apresentado ao Presidente da República para ser remetido ao Poder Legislativo. Tal plano, como é do conhecimento de todos, não chegou a ser pôsto em execução.

O art. 151 dá competência aos Estados e ao Distrito Federal para "organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, *respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União*. E a alínea *d* do art. 150 atribui à União o encargo de "manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar dêste, superior e universitário". Em conseqüência dêste dispositivo, quando a Reforma Francisco Campos (Decreto n.º 19.890 de 18 de abril de 1931, consolidado pelo Decreto número 21.241, de 4 de abril de 1932) exigiu a existência do curso complementar previsto, foi criado o Colé-

gio Universitário, extinto quando a Reforma Capanema (Decreto-lei n.º 4.244 de 9 de abril de 1942), na parte referente ao segundo ciclo, entrou em vigor.

A alínea *b* do art. 150 tratou da matéria já versada em lei especial, pois os arts. 50 a 62 do Decreto n.º 21.241, de 4-4-932 cogitavam detalhadamente de tal assunto.

Outra modificação importante foi a referente ao ensino ministrado nos estabelecimentos públicos que de obrigatoriedade logo passou a admirar o ensino religioso, de freqüência facultativa e ministrado de acôrdo com os princípios da confissão religiosa do aluno, manifestada pelos pais ou responsáveis, constituindo matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais (art. 153).

Analisemos agora a Constituição, outorgada pelo Sr. Getúlio Vargas a 10 de novembro de 1937.

Eis os dispositivos que direta ou indiretamente dizem respeito à educação:

"Art. 15. Compete privativamente à União:

.....

IX — Fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude."

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sôbre as seguintes matérias:

.....

XXIV — Diretrizes da educação nacional".

"Art. 125. A educação integral da prole é o primeiro dever e direito natural dos pais. O Estado não será estranho a êsse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular."

Art. 127. A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará tôdas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las de confôrto e dos cuidados indispensáveis à sua preservação física e moral.

Art. 128. A arte, a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares.

E' dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

Art. 129. À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a êsse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

E' dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento dêsse dever e os poderes que caberão ao Estado sôbre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhe serem concedidos pelo poder público.

Art. 130. O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula será exigida aos que não alegarem ou notòriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica mensal para a caixa escolar.

Art. 131. A educação física, o ensino cívico e o de trabalhos manuais serão obrigatórios em tôdas as escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer dêsses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça àquela exigência.

Art. 132. O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico de maneira a prepará-la ao cumprimento dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.

Art. 133. O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigações dos mestres ou professôres, nem de freqüência compulsória por parte dos alunos.

Art. 134. Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou locais particulares dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra êles cometidos serão comparados aos cometidos contra o patrimônio nacional".

Os itens IX do art. 15 e XXIV do art. 16 reclama para a União o direito de orientar a educação integral da infância e da juventude.

Pelo art. 125 o Estado compromete-se a agir supletivamente, auxiliando os pais, de modo que supra as possíveis falhas na educação completa de seus filhos.

O art. 127 cria para o Estado a obrigação de prestar tôda assistência social àqueles que, abandonados pela sorte, não puderem cumprir os seus deveres em relação à prole. Outrossim, adverte, ameaçando punir, os que, por desídia ou incompreensão, não souberem desempenhar o papel de chefe de família.

Assegura o art. 128 a contribuição direta ou indireta do Estado ao estímulo e desenvolvimento da arte, da ciência e do seu ensino, dando, ao mesmo tempo, plena liberdade à iniciativa individual.

O art. 129 cria, como o primeiro dever do Estado, a obrigação de assegurar, às classes menos favorecidas, o ensino pré-vocacional e profissional, atribuindo às indústrias e aos sindicatos econômicos a fundação de escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou filiados.

A obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário são mantidas pelo art. 130.

Pela primeira vez na nossa história, a educação física é, especìficamente, considerada matéria constitucional, juntamente com o ensino cívico e o de trabalhos manuais. Êsse dispositivo esclarece que nenhum estabelecimento de grau primário normal ou secundário poderá ser autorizado ou reconhecido sem que esteja em condições de cumprir a obrigatoriedade estabelecida.

Baseado no art. 132, o Decreto-lei n.º 2.072, de 8 de março de 1940, instituiu a Juventude Brasileira, cujo programa de atividades não foi pôsto em execução. Essa instituição foi extinta logo após o golpe de 29 de outubro de 1945.

Relativamente ao ensino religioso, é admitida pelo art. 133 a sua inclusão no currículo das escolas primárias, esclarecendo-se, no entanto, não "constitutir objeto de obrigação dos mestres ou professôres, nem de freqüência compulsória por parte dos alunos".

Finalmente o art. 134 defende os monumentos artísticos e naturais, assim como as paisagens ou locais "particularmente dotados pela natureza".

A Constituição atualmente vigente foi promulgada a 18 de setembro de 1946, publicada no "Diário da Assembléia" e no "Diário Oficial" a 19 e reproduzida no "Diário do Congresso Nacional" e no "Diário Oficial" de 25 do citado mês e 15 de outubro respectivamente, tudo do citado ano de 1946.

O art. 5.º estabelece como competência da União:

"XV — Legislar sôbre:

.....

d) diretrizes e bases da educação nacional."

O capítulo II, intitulado "Da Educação e Cultura", compreende dez artigos (166 a 175) com a redação que se segue:

Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I) o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II) o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III) as emprêsas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalham mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos dêstes;

IV) as emprêsas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professôres;

V) o ensino religioso constitue disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acôrdo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por êle; se fôr capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;

VI para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professôres, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade,

VII) é garantida a liberdade de cátedra.

Art. 169. Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 170. A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios.

Parágrafo único. O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único. Para o desenvolvimento dêsses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art. 172. Cada sistema de ensino terá obrigatòriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

Art. 173. As ciências, as letras e as artes são livres.

Art. 174. O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único. A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

Art. 175. As obras, monumentos, e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do poder público.

Se compararmos o art. 166 da atual Constituição com os arts. 125 e 127 da de 1937, verificamos que foi modificado o aspecto com o qual o Estado deverá encarar o problema da educação integral.

O art. 168 compreende sete itens; o primeiro estabelece a obrigatoriedade do ensino primário ser ministrado em língua nacional; o segundo assegurar o caráter oficial e a gratuidade dêsse grau de ensino, completado com o disposto no item II pelo qual as emprêsas industriais, comerciais e agrícolas ficam com o encargo de manter ensino primário gratuito para os filhos de seus servidores; o item V Corresponde ao art. 133 da Constituição anterior e avança um pouco mais na introdução do ensino religioso na Escola, transformando-o em disciplina nas escolas oficiais, embora de freqüência facultativa e de acôrdo com a confissão religiosa do aluno; o item VI assegura a exigência de concurso de títulos e provas para o provimento das cátedras, quer no ensino secundário oficial, quer no superior oficial ou livre, enquanto o item VII assegura a liberdade de cátedra.

Pelo art. 169, a União se obriga a aplicar pelo menos 10% e os Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos no ensino, enquanto o art. seguinte atribui à União o sistema federal de ensino e o dos territórios aquêle com caráter supletivo em face de deficiências locais.

Os arts. 171 e 172, tratam da organização dos sistemas de ensino, enquanto o 173 declara que as ciências letras e artes são livres e o 174 que o amparo à cultura é dever do Estado.

Finalmente o art. 175 coloca sob proteção do poder público as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, assim como as paisagens e locais de particular beleza.

Nenhum dispositivo aparece especìficamente para a Educação Física, como ocorria com o artigo 132 da Constituição precedente.

Vemos que, de tôdas as constituições que acabamos de analisar na parte de educação, as mais objetivas nos seus propósitos foram sem dúvida, as de 1937 e 1946. A de 1934 se apresenta por demais prolixa, entrando em detalhes que, indubitàvelmente, deveriam constituir matéria de leis especiais, como de fato, mais tarde se verificou.

RESUMO DAS PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES SÔBRE EDUCAÇÃO FÍSICA NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

Constituição de 23 de setembro de 1822 :

1. Existência de escolas, nos lugares do reino onde convier, que ensinem a ler, escrever e contar.

2. Ensino do catecismo das obrigações relifiosas e civis.

3. Liberdade de abertura de aulas para o ensino público.

Constituição de 25 de março de 1824 :

1. Instrução primária gratuita a todos os cidadãos.

Ato Adicional de 12 de março de 1834 :

1. Competência às assembléias legislativas provinciais para legislar sôbre instrução pública e os estabelecimentos destinados a promovê-las, excetuados os cursos jurídicos, faculdades de medicina e outras academias existentes.

2. Descentralização do ensino primário e secundário, cuja responsabilidade foi entregue às províncias.

3. Centralização do ensino superior.

Constituição Provisória de 22 de junho de 1890 :

1. Competência ao Congresso Nacional para legislar sôbre o ensino superior no Distrito Federal.

2. Descentralização completa do ensino.

3. Provimento, por parte da União, da instrução primária e secundária no Distrito Federal.

4. Ensino leigo nos estabelecimento públicos.

Constituição de 24 de fevereiro de 1891

1. Competência ao Congresso Nacional para legislar sôbre o ensino superior no Distrito Federal.

2. Descentralização completa do ensino.

3. Provimento por parte da União, da instrução secundária no Distrito Federal.

4. Atribuição à municipalidade do ensino primário no Distrito Federal.

5. Ensino leigo nos estabelecimentos públicos.

Reforma Constitucional de 1926

1. Nenhuma alteração do disposto pela Constituição de 1891.

Constituição de 16 de julho de 1934 :

1. Competência privativa da União para traçar as diretrizes da educação nacional, fixando o plano nacional de educação.

2. Isenção de impostos para a profissão de professor.

3. Incentivo por parte da União, Estados e Municípios às ciências, artes, letras e cultura em geral e proteção aos objetos de interêsse histórico e ao patrimônio artístico do país.

4. Provimento, por parte da União, do ensino secundário, complementar, dêste e superior do Distrito Federal.

5. Ação supletiva da União onde se tornar necessária.

6. Competência aos Estados e ao Distrito Federal para organizar e manter seus sistemas educativos, respeitadas as diretrizes da União.

7. Ensino religioso de freqüência facultativa, de acôrdo com os princípios da confissão reli-

giosa do aluno, manifestada pelos pais ou responsáveis.

8. Liberdade de cátedra.

9. Aplicação de dez por cento por parte da União e dos Municípios e de vinte por cento pelo Distrito Federal e os Estados da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.

Constituição de 10 de novembro de 1937:

1. Competência à União para fixar as bases, determinar os quadros e legislar sôbre as diretrizes da educação nacional.

2. Ação supletiva do Estado na educação integral da prole.

3. Liberdade à iniciativa individual ou de associações para a arte, a ciência e o seu ensino.

4. Ensino pré-vocacional e profissional para as classes menos favorecidas, como primeiro dever do Estado.

5. Ensino primário obrigatório e gratuito.

6. Educação Física, ensino cívico e o de trabalhos manuais obrigatórios nas escolas primárias, normais e secundárias.

7. Fundação de instituições por parte do Estado ou proteção às fundadas por associações civis, que tenham por finalidade organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas.

8. Ensino religioso admitido como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias não constituindo objeto de obrigações por parte dos mestres ou professôres, nem de freqüência obrigatória por parte dos alunos.

9. Proteção aos monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como às paisagens ou locais dotados pela natureza.

Constituição de 18 de setembro de 1946:

1. Competência privativa da União legislar sôbre diretrizes e base da educação nacional e organizar o sistema federal de ensino.

2. A educação como direito de todos, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

3. Ensino primário oficial obrigatório em língua nacional e gratuito para todos.

4. Obrigação das emprêsas industriais, comerciais e agrícolas de manter ensino primário gratuito para os filhos de seus servidores.

5. Ensino religioso como disciplina nos horários das escolas oficiais, com matrícula facultativa.

6. Provimento das cátedras por concurso de títulos e provas no ensino secundário oficial e superior oficial ou livre.

7. Liberdade de cátedra.

8. Aplicação de dez por cento por parte da União e de vinte por cento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

9. Competência aos Estados e Distrito Federal para organizarem seus sistemas de ensino.

10. Liberdade para as ciências, letras, e artes.

11. Amparo à cultura como dever do Estado.

12. Proteção dos poderes públicos aos monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como às paisagens ou locais dotados de particular beleza.

SITUAÇÃO ATUAL DOS DIVERSOS GRAUS E RAMOS DE ENSINO NO BRASIL

Ensino primário — a cargo dos Estados e municípios; no Distrito Federal atribuído à municipalidade.

Ensino secundário — fiscalizado pela União em todo o território nacional e mantido, no Distrito Federal, o Colégio Pedro II.

Ensino normal — a cargo dos Estados e municípios; no Distrito Federal atribuído à municipalidade.

Ensino superior — fiscalizado pela União nos estabelecimentos ou universidades particulares; subvencionadas pela União as Universidades do Brasil, no Distrito Federal, Recife, Bahia, Paraná, Pôrto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte.

Ensino comercial — fiscalizado pela União em todo território nacional.

Ensino industrial — mantido supletivamente pela União no Distrito Federal e nos Estados.

Educação Física — fiscalizado pela União em todo território nacional.

Do Direito de Recurso Contra os Atos da Administração

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

A APRECIAÇÃO dos recursos contra as decisões da administração é em si um ato também sujeito ao princípio da competência.

Nesse sentido às vêzes a própria lei contém disposições expressas, como era o caso do antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39) que em seu artigo 221 preceitua :

.....

I — Nenhuma solicitação, inicial ou não, qualquer que seja sua forma, poderá:

a) ser dirigida a autoridade incompetente para decidi-la;

.....

A competência proporciona um critério objetivo para a classificação dos recursos contra os atos da administração em suas diferentes modalidades, como veremos a seguir, ao examinar, cada um de per si, a *reconsideração, o recurso hierárquico* e o *recurso contencioso*.

Poder-se-á estranhar que não tenhamos incluído a *denúncia* entre as modalidades de recursos contra os atos da administração, mas se assim fazemos é porque nos parece que ela, rigorosamente falando, não constitui senão um meio de transmitir à autoridade o conhecimento de um fato ou ato irregular.

Alguns autores, como v.g. BIELSA (*Derecho Administrativo* — vol. IV), admitem a existência de denúncias que implicam recurso ou ação, mas nem por isso desprezam a idéia que repele a classificação da denúncia entre as modalidades de recurso contra os atos da administração.

E' que a denúncia pode ser usada independentemente da existência de interêsse legítimo e não cria para o denunciante o direito subjetivo à decisão da autoridade; não tem forma determinada, não está sujeita a prazo e pode ser apresentada até mesmo pelas pessoas sem capacidade jurídica.

Já a *reconsideração* que foge inteiramente a essas características é um recurso na exata acepção do têrmo. Através dela se pede à própria autoridade da qual emanou o ato que o corrija ou revogue, no exercício do poder de que se acha investida. (1) Tudo se passa em consonância com o princípio de que o ato revogatório só pode advir da pessoa competente para praticar o ato originário.

Há casos, porém, em que a simples prática do ato produz o esgotamento da competência (BIELSA — op. cit. — vol. I) e torna impossível aquela correlação entre o "poder positivo de emanar e o poder negativo de revogar" a que se refere RAFAELLE RESTA (op. cit.).

Mas, porque se processa na mesma esfera de competência, sem apêlo a um plano de autoridade mais alto, a *reconsideração* se distingue nìtidamente do *recurso hierárquico*. Nela intervém uma só autoridade: a mesma de quem partiu o ato; nêle intervêm duas autoridades distintas: uma a que praticou o ato impugnado, e outra que é invocada para revê-lo, mercê da posição que ocupa na organização administrativa. (2)

Essas considerações guardam perfeita harmonia com o conceito de recurso hierárquico, traduzido por BIELSA nos seguintes têrmos:

"El recurso jerárquico és una reclamación promovida contra un acto o decisión de un agente administrativo, ante el superior jerárquico, para que este modifique o revogue esa decision, por considerar que lesiona un derecho o interés legítimo del recurrente, e implica una transgresión de normas legales que imperan en la actividad administrativa."

MARCELO CAETANO (op. cit.) identifica na base do mecanismo do recurso hierárquico quatro poderes distintos:

1.º) um *poder de direção* que se exerce mediante ordens, portarias, circulares, instruções em que se determinam as providências necessárias ao regular funcionamento dos serviços públicos;

2.º) um *poder de inspeção* em virtude do qual, através de relatórios, visitas, inquéritos, tomadas de conta e outras formas de verificação, a autoridade superior toma conhecimento das ocorrências verificadas nos serviços;

---

(1) A reconsideração pode ser promovida *ex-officio* e nesta hipótese, embora não constitua um recurso pròpriamente dito, produz os mesmos efeitos e é um ato legítimo. CARLOS MEDEIROS SILVA, com o brilho de sempre, versou a matéria em substancioso trabalho que integra o volume de "Pareceres do Consultor Geral da República" — Rio, 1951.

(2) O vínculo entre as duas autoridades que intervêm no recurso hierárquico pode ou não ser estabelecido em função da escala de hierarquia. (Cf. ORESTES RANELLETTI — *Le Guarentigie della giustizia nella publica amministrazione* — 5.ª ed.) Daí a classificação do recurso hierárquico em "próprio" e "impróprio".

3.º) um *poder de superintendência* que implica a faculdade de revisão dos atos dos subordinados, a de decisão em última instância, bem como a de avocar funções de órgãos inferiores ou delegar atribuições; e

4.º) um *poder disciplinar*, que visa impor, através de medidas coercitivas, o funcionamento normal do serviço público pelo acatamento integral das normas baixadas pela autoridade superior.

O recurso hierárquico deve ser dirigido à autoridade a que estiver imediatamente subordinada a que praticou o ato impugnado e, sucessivamente, às demais autoridades até o tôpo da escala hierárquica. O princípio, entretanto, não é absoluto, já que a lei pode conferir à autoridade intermediária competência para a decisão final. E' o que sucede com o Decreto n.º 8.738, de 19-1-46, cujo artigo 12 encerra a esfera administrativa, nos casos normais de inscrição, multas e benefícios referentes aos institutos e caixas de aposentadorias e pensões com a decisão do Conselho Superior da Previdência Social, ficando o recurso ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio limitado tão-sòmente às hipóteses de decisão pelo voto de minerva, divergência com a jurisprudência assente ou violação de dispositivo expresso de lei.

Nem a reconsideração nem o recurso hierárquico tem a forma de debate contraditório, que caracteriza o *recurso contencioso*. Uma e outro pressupõem a existência, no órgão da administração, da vontade e da capacidade de corrigir a ilegalidade de seu próprio ato; por isso RANELLETTI (op. cit.) os considera "garantias imperfeitas".

O *recurso contencioso* é não sòmente o mais complexo dos meios de ataque ao ato administrativo, cuja modificação ou revogação se pretenda, como também aquêle em que o problema da atribuição da competência oferece, do ponto de vista doutrinário, aspectos mais salientes.

A quem se deve atribuir o poder de conhecer e julgar as questões contenciosas da administração? Três sistemas oferecem resposta a essa pergunta:

a) o sistema do administrador-juiz, também chamado de administração contenciosa;

b) o sistema dos tribunais administrativos; e

c) o sistema judiciário.

Consoante o sistema do administrador-juiz, a decisão das questões contenciosas deve caber à própria administração.

ROSCOE POUND, decididamente contrário ao sistema do administrador-juiz, ataca-o com energia:

"Um dos mais graves aspectos da decisão administrativa consiste no fato de que os órgãos administrativos atuam como juízes de causas, nas quais são também autores, de sorte que, assim, funcionam como juízes em causa própria. Muitos dêsses órgãos recebem queixas, realizam investigações a respeito, promovem por assim dizer verdadeiros processos perante si mesmos, permitem que seus subordinados figurem como advogados no processo e, muitas vezes, decidem mediante consultas com êsses mesmos subordinados.

.....

"Mesmo que não lhes mova o intento de serem injustos, os órgãos administrativos têm manifestado em sua atuação uma parcialidade característica. A preocupação de executar meticulosamente a função especial que lhes foi cometida leva-os a exagerar a importância de sua tarefa específica e a considerar como indignos de atenção os direitos individuais, as garantias constitucionais e as leis do país."

Respondem-lhe os partidários do sistema, dizendo que é o próprio princípio da separação dos poderes e a natureza peculiar das questões contenciosas da administração que reclamam para esta o poder de decidir a matéria. Com efeito, dizem êles, confiar essa decisão aos juízes comuns seria não apenas permitir a invasão da esfera do executivo pelos órgãos do poder judiciário, como também deferir a pessoas mal-aparelhadas para tal fim a solução de questões que interessam de modo tão intimo e direto à normalidade dos serviços públicos. JAMES LANDIS ao apreciar essa tese condena a amplitude da jurisdição comum, dizendo que ela tende, de certo modo, a fazer dos juízes "aprendices de todo y maestros de nada". (*El Poder Administrativo* — trad. de HENRIQUE BLEDEL.)

A alegada invasão da esfera do Executivo pelos órgãos do poder judiciário não nos parece argumento de impressionar. A prática tem demonstrado a possibilidade de funcionamento do sistema da jurisdição única, sem quebra da harmonia e independência dos poderes.

Em compensação, porém, julgamos muito ponderável a restrição que invoca a divergência entre a formação intelectual do juiz comum e as condições especiais com que se apresentam os problemas administrativos em nossos dias.

Realmente não se pode obscurecer o caráter avassaladoramente técnico-especializado que o intervencionismo estatal imprimiu ao serviço público, e em virtude do qual a maioria dos atos praticados nos vários setores da administração pública envolvem intrincadas questões dos mais diferentes ramos da ciência e da técnica. Disso dá uma idéia precisa a enorme quantidade de especialistas que integram o quadro do funcionalismo público e que são recrutados para que o Estado possa operar com êxito nos mais variados campos de atividade, como sejam a indústria de petróleo, a fabricação de antibióticos, a inseminação artificial de rebanhos, a fundição de metais, o transporte aéreo etc. Pelo muito que dela se exige modernamente, a administração pública é forçada a um tecnicismo cada vez mais amplo e mais profundo. De certo não seria razoável negar que, em face da maioria das questões da administração moderna, o juiz é um leigo, já que não possui o domínio da técnica e dos conhecimentos necessários à segura elucidação dos casos sujeitos a seu julgamento. Cada uma das leis, cada um dos regulamentos frente os quais êle aprecia as questões constitui a expressão final de um complicado conjunto de teorias e processos estranhos a sua formação cultural. O serviço público moderno é um daqueles campos nos quais, conforme observa JAMES LANDIS (op. cit.) "a formação da lei resulta menos de generalizações e princípios deduzidos da majestosa

autoridade dos livros de texto e dos casos judiciais, do que de um juízo prático baseado sôbre tôdas as considerações disponíveis e tendente a resolver através do método mais conveniente e pragmático os casos particulares." Isso representa uma grave desvantagem para o sistema da unidade da jurisdição, tanto mais quanto na maioria dos casos não é possível dissociar os aspectos jurídico e técnico da atividade administrativa, para examiná-los isoladamente.

CASTRO NUNES (O *Problema da Segunda Instância na Jurisdição Federal*), invocando a propósito a experiência norte-americana, frisa que

"Os Estados Unidos estão se rendendo às necessidades práticas de um mecanismo mais flexível às peculiaridades dos problemas econômicos, sociais, fiscais etc., que demandam especialização de conhecimentos alheios à educação estritamente jurídica no magistrado."

E MARCELO CAETANO (op. cit.) observa:

"Os magistrados judiciais não estão afeitos ao ambiente, às necessidades e aos processos da administração; tendem a dar sistemàticamente razão aos particulares e a embaraçar a ação dos órgãos administrativos; e a acumulação dos pleitos do fôro ordinário com as questões do contencioso administrativo faz protelar as decisões com prejuízo geral."

Das soluções apresentadas para obviar tais inconvenientes a que logrou maior êxito foi a criação dos tribunais administrativos. Êstes têm o caráter de órgãos jurisdicionais especializados e são integrados por juízes, com jurisdição própria ou delegada.

Titulares das mesmas garantias asseguradas à magistratura comum, os juízes dos tribunais administrativos, em virtude de sua especialização, parecem mais credenciados para o julgamento das questões contenciosas suscitadas pela atividade dos órgãos do serviço público.

Pode dizer-se que a superioridade do sistema dos tribunais administrativos é proclamada pelas vozes mais prestigiosas. O que ainda se discute com grande fervor é a posição que devem ocupar êsses tribunais. Seria melhor entrosá-los no mecanismo do Poder Judiciário ou emprestar-lhes existência autônoma como órgãos de uma "justiça administrativa" à parte?

Somos decididamente a favor da primeira solução, que é preconizada, entre nós, por TITO PRATES DA FONSECA, SEABRA FAGUNDES, MENEGALE GUIMARÃES e BRANDÃO CAVALCANTI, por isso que ela, sôbre atender aos motivos que contra-indicam o julgamento das questões contenciosas administrativas pelos juízes comuns, tem o mérito de resguardar a unidade e a não interferência recíproca dos Poderes. A essência do problema, a nosso ver, entende com a seleção e a contínua especialização dos juízes e não com o enquadramento dêstes na estrutura dos órgãos do Executivo. Os partidários da justiça administrativa à parte incorrem, sob certo aspecto, numa contradição, pois enquanto invocam o princípio da especialização das funções para criar uma administração judicante, negam êsse mesmo princípio com o pretender atribuir ao Poder Executivo atividades de natureza tìpicamente judiciária.

O exemplo do contencioso francês e a influência cada vez mais vigorosa da moderna corrente dos "cientistas políticos" têm animado o movimento a favor de uma justiça administrativa não integrada no Poder Judiciário. Entretanto, mesmo nos países que vêm assimilando as idéias renovadoras dos processos de administração, certo receio ante o quase ilimitado expansionismo do Estado tem garantido a sobrevivência de algumas fórmulas jurídicas tradicionais.

Caberia aqui lembrar, por exemplo, que, entre nós, uma justiça administrativa constituída mediante delegação de funções judicantes encontra escolho no dispositivo constitucional (Art. 36, § 2.º) que veda a delegação das atribuições dos Poderes da União.

Nosso sistema é o da unidade da jurisdição, e nêle o contrôle da legalidade das decisões administrativas compete ao Poder Judiciário, sendo aliás de notar que, por fôrça de outro dispositivo constitucional (Art. 141, § 4.º), a lei não poderá excluir da apreciação do citado Poder qualquer lesão de direito individual.

Mas é preciso que se diga, a fim de que não prevaleçam as falsas interpretações, que no Brasil o sistema da unidade da jurisdição não oferece o mesmo aspecto com que se apresenta nos Estados Unidos da América do Norte. Lá o juiz, escudado na cláusula *due process of law* não se limita à apreciação da legalidade dos atos administrativos: vai mais além, penetra-lhes no mérito, aprecia-lhes a conveniência ou oportunidade, fixa-lhes o critério. Aqui sua atuação se restringe ao contrôle da legalidade.

Logo nos primeiros anos do regime republicano, nossos legisladores procuraram traçar os limites do contrôle jurisdicional dos atos da administração, estabelecendo (Lei n.º 221, de 1894) que tais atos seriam ilegais em razão da não aplicação ou indevida aplicação do direito, e que a autoridade judiciária, quando invocada para examiná-los, abster-se-ia de apreciar-lhes o merecimento sob o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade. Êsses princípios sobrevivendo às transformações operadas em nossa legislação, sofreram no curso do tempo um trabalho de aperfeiçoamento e adaptação por parte da jurisprudência, desencorajando-se, dêsse modo, as tentativas de soluções espúrias que procuravam abrir caminho com o pretexto de ser a distinção entre legalidade e mérito simplesmente artificiosa.

Os Poderes do Presidente da República

Fundação Getúlio Vargas – Curso de Conferências sôbre a Constituição Brasileira

OSWALDO TRIGUEIRO

1. As Constituições dos Estados republicanos em via de regra regulam, de maneira exaustiva, as condições de investidura, as prerrogativas e a competência do Presidente da República como órgão do Poder Executivo. As raras exceções verificam-se nos países de govêrno colegiado, como a Suíça e o Uruguai, onde não existem atribuições especiais expressas para a presidência, de resto nominal, do órgão coletivo que enfeixa as responsabilidades daquele poder.

O regime jurídico da Presidência da República é mais ou menos uniforme, quer nas Constituições da Europa, onde predomina o govêrno de índole parlamentar, quer nas da América, onde impera o estilo forte do presidencialismo.

Em tôdas as Constituições dispõe-se sôbre a elegibilidade e o processo de escolha do chefe do Poder Executivo, bem como sôbre as imunidades e prerrogativas que lhe revestem o mandato. Em tôdas discriminam-se as atribuições através de cujo exercício o Presidente da República deve desempenhar a sua missão.

A Constituição dos Estados Unidos, que é, há mais de século e meio, o modêlo presidencialista por excelência, discrimina, em poucos itens, todos os poderes do presidente — o comando das fôrças armadas, a celebração de tratados, o veto, a nomeação dos funcionários públicos, o perdão dos crimes federais, a convocação extraordinária do Congresso, a fiel execução das leis.

Por paradoxal que pareça, a Constituição da Terceira República Francesa (Leis Constitucionais de 25 de fevereiro e 16 de julho de 1875), apontada como paradigma do govêrno parlamentar republicano, revestiu o Presidente da França de uma soma de poderes mais ampla, porque lhe atribuiu expressamente, além dos poderes previstos na Constituição Americana, mais o de dissolver a Câmara dos Deputados.

Sabemos como, nessas duas grandes democracias, a evolução política deu sentido e alcance exatamente opostos a textos constitucionais análogos e de objetivos idênticos. Nos Estados Unidos, o regime de exclusiva responsabilidade do Presidente deu a êste, com o correr do tempo, um prestígio e uma autoridade, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista administrativo, que ultrapassaram de muito os limites fixados pelos cautelosos *founding fathers* da Constituição de Filadelfia. Na França, o Govêrno de Gabinete, cada vez mais dependente do arbítrio das câmaras, anulou por completo os amplos poderes que a Constituição conferiu ao Chefe da Nação, de modo a transformá-lo naquilo que o Professor Preuss chamou um rei sem coroa e sem fôrça.

Partindo, assim, de concepções jurídicas similares, a prática constitucional criou, na França e nos Estados Unidos, as doutrinas políticas antagônicas que hoje extremam o parlamentarismo e o presidencialismo.

2. Os poderes conferidos, em 1787, ao Presidente dos Estados Unidos, foram parcamente discriminados e cuidadosamente contrabalançados pelo sistema dos freios constitucionais. Criou-se um Executivo estável, pela instituição do mandato de tempo certo, o que levou um crítico europeu a dizer que o govêrno americano era baseado na astronomia. Criou-se, porém, intencionalmente, um poder mais fraco que o dos monarcas da época, a começar por George III.

Meio século depois, um observador tão penetrante como o Conde de Tocqueville ainda considerava o Presidente americano com autoridade inferior à do Rei de França. Dizia êle, em referência ao ocupante da Casa Branca que, embora as leis lhe permitissem ser forte, as circunstâncias faziam-no fraco. (*De la Democratie en Amérique*, I, pág. 210).

O quadro contemporâneo, porém, é inteiramente diverso, o que permitiu a Harold Laski observar, em livro recente (*The American Presidency*, pág. 11) que o Presidente dos Estados Unidos é mais e é menos que o Rei da Grã-Bretanha, e, ao mesmo tempo, é mais e é menos que o primeiro ministro britânico.

Os próprios americanos já não se iludem quanto à importância cada vez maior que a vida política atribui ao cargo de Presidente dos Estados Unidos, e à espantosa soma de autoridade que nêle se concentra, transformando-o no pôsto de govêrno mais influente e poderoso do mundo democrático. A consciência dessa transformação foi nìtidamente expressa pela Comissão nomeada pelo Presidente Roosevelt, em 1937, para estudar a

reforma da administração federal, em cujo relatório se lê :

"Equipado com amplos poderes constitucionais, reforçados pela lei, pelo costume, pelo consentimento geral, o Executivo Americano deve ser olhado com uma das maiores contribuições feitas por nossa Nação ao desenvolvimento da democracia moderna — uma instituição únicã cujo valor é tão evidente em tempos de inquietude e tensão como em períodos de tranqüilidade. Como instrumento destinado a executar o julgamento e a vontade do povo de uma nação, o Executivo Americano ocupa posição invejável entre os executivos dos estados do mundo, combinando, como o faz, os elementos do contrôle popular e os meios de ação e liderança vigorosas — unindo estabilidade e flexibilidade". (*President's Committee on Administrative Management*, pág. 2).

Em verdade, os poderes do Presidente, nos Estados Unidos, têm sido consideràvelmente acrescidos nos 163 anos de vigência de sua Constituição. Permanecendo inalterável o texto constitucional, êsse acréscimo resulta tanto da construção jurisprudencial, que tem preenchido as omissões mais sensíveis, quanto da aplicação das leis ordinárias e dos usos e costumes políticos.

Cumpre considerar entretanto que a ampliação do Poder Executivo, naquele país, não importou na anulação dos demais poderes, com a conseqüente ruptura do equilíbrio que entre êles deve existir. Explica-se o fato mais como um reflexo da expansão do papel do Estado, em nossos dias, e do alargamento das funções e recursos do govêrno nacional americano, que nos últimos tempos passou a dominar, sem contraste, no quadro federativo.

Até certo ponto, a expansão do Poder Executivo tem sido acompanhada por um crescimento paralelo da autoridade do Congresso e do prestígio do Poder Judiciário.

3. No sistema presidencial americano, transplantado para o texto das Constituições de tôdas as Repúblicas do Continente, com a atual exceção do Uruguai, o Presidente da República é, ao mesmo tempo, o chefe cerimonial do Estado, o gestor da administração pública, e o chefe do partido que o elegeu e ao qual cabe a responsabilidade de governar o país por quatro anos.

Essa acumulação de chefias põe em relêvo a diferenciação profunda que existe, na prática, entre o govêrno presidencial e o parlamentar. Neste último, o Presidente é apenas o chefe da nação em sentido formal, irresponsável de direito e de fato, mero titular simbólico de poderes exercidos pelo Gabinete. Nos governos parlamentaristas da Europa, o Presidente nem pode exercer atividade partidária, nem tem ingerência na administração do país, pela qual responde o primeiro ministro, depositário da confiança do Poder Legislativo.

No sistema americano, o Presidente reúne encargos que, na Europa, são conferidos a órgãos distintos, o que já é muito. Mas, além disso, tem o seu poder enormemente expandido, fora de suas atribuições constitucionais, pela delegação da chefia partidária, que resultou das transformações operadas na vida política da grande República. Não devemos esquecer que, ao tempo de George Washington, não existiam partidos e que os autores da Constituição Americana de nenhum modo previram o sistema bipartidário que veio a representar, depois, a própria essência da política americana. Na verdade essa divisão e êsse tônus partidário sòmente ficaram caracterizados a partir do govêrno do General Jackson (1829-1837), quando se realizaram as primeiras convenções nacionais.

Pelo poder estatal que personifica, pela responsabilidade administrativa que individualmente lhe incumbe, pela atuação partidária que é obrigado a exercer o Presidente é, nos Estados Unidos, como de resto em tôda a América, uma entidade inteiramente diversa do seu homônimo europeu. Daí a importância que tem, no direito continental, o estudo das atribuições constitucionais do Chefe da Nação, pois que, enquanto na Europa elas são quase inteiramente decorativas, entre nós os textos constitucionais não definem em sua integridade um poder, que é o predominante e que tão freqüentemente zomba dos frágeis "freios e contrapesos" que a técnica constitucional opõe à sua expansão avassaladora.

4. A nossa primeira Constituição republicana, elaborada após cem anos de vigência da Constituição Americana, procurou suprir tôdas as deficiências, que a prática apontara, na relação dos poderes atribuídos ao Presidente da República. A Constituição de Filadélfia limitara-se a arrolar a meia dúzia de poderes referidos nas Seções 2 e 3 do seu Artigo II; a nossa, de 1891, já discriminou, no Art. 48, dezesseis atribuições expressas.

Nêle estavam previstos os poderes que a Constituição Americana enumerara — os de comandar as fôrças armadas, conceder indultos, celebrar tratados, nomear os servidores da União, fazer uso do veto, convocar extraordinàriamente o Congresso e a êste enviar mensagens sôbre a marcha dos negócios públicos e as necessidades legislativas do país. Mas, além dêstes, tornaram-se expressos outros poderes de que o funcionamento do Poder Executivo não poderia prescindir — sancionar as leis, expedir decretos, administrar as fôrças armadas, declarar a guerra, fazer a paz, manter relações diplomáticas, entabular negociações internacionais, declarar o estado de sítio.

A Constituição de 1934 (art. 56) manteve os poderes relacionados na de 1891, a ela acrescentando os do veto parcial, de nomeação e demissão do Prefeito do Distrito Federal, de permitir o trânsito de tropas estrangeiras pelo território nacional, de decretar a mobilização, de intervir nos Estados nos casos constitucionalmente previstos, de autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprêgo ou comissão remunerada de govêrno estrangeiro.

A Constituição atual (Art. 87) relaciona, em dezenove alíneas, as atribuições privativas do Presidente da República, consolidando tudo quanto a respeito dispuseram as duas Constituições de 91 e de 34, e juntando-lhes ainda as atribuições rela-

tivas à apresentação da proposta orçamentária e da prestação anual de contas.

As nossas Constituições apresentam uma discriminação tanto quanto possível completa, com a sistematização que a matéria exige da boa técnica constitucional. Isso, porém, não significa que os poderes do chefe do Executivo, no Brasil, sejam, na teoria constitucional, muito mais amplos do que nos Estados Unidos. Em linhas gerais, os poderes que a nossa Constituição explìcitamente relaciona são os mesmos de que dispõe o Presidente americano e a êle atribuídos pela Constituição, pela jurisprudência e pelo direito costumeiro.

Ao que parece, os poderes do Presidente da República, entre nós, sòmente superam os do Presidente dos Estados Unidos, — além do caso da nomeação do Prefeito do Distrito Federal, que parece condenado a desaparecer — em três pontos de real importância, a saber: no veto parcial, que ali sòmente o constitucionalismo estadual adota; no exercício da intervenção federal, instituto que os americanos por completo desconhecem; na decretação do estado de sítio, com suspensão de certas garantias fundamentais, coisa que a prática americana por igual repudia. Dir-se-á, à vista disso, que não há diferença maior na soma dos poderes normais da Presidência da República, no exercício das atribuições executivas que lhe são peculiares. E' inegável, porém, que, no adminículo dos poderes referentes ao sítio e à intervenção nos Estados, está tôda a diversidade de estilo que caracteriza a democracia da América Latina e que tantos sacrifícios exige das liberdades públicas e da autonomia federativa.

5. A Constituição Brasileira não define nem discrimina os *poderes* do Presidente da República. O que o Art. 87 faz é arrolar as *atribuições* privativas da competência do Poder Executivo. Estas atribuições abrangem não só os poderes principais a êle atribuídos, como certos deveres que o exercício daquele cargo pressupõe.

Seria decerto preferível que êles fôssem definidos e enumerados separadamente, uma vez que se trata de conceitos inconfundíveis.

O conceito de poder traduz a atribuição de uma competência a ser exercida com certa margem de discrição, de acôrdo com as circunstâncias de interêsse público que ao órgão executivo cabe apreciar, em cada caso. Na noção de dever, ao contrário, nada se deixa ao arbítrio ou à escolha da autoridade, que pode ser judicialmente compelida ao seu cumprimento, ou responsabilizada polìticamente por sua eventual omissão.

O Art. 87 inclui os poderes presidenciais no sentido próprio — sancionar e vetar projetos de lei, prover os cargos públicos, celebrar tratados e convenções, mobilizar as fôrças armadas, decretar estado de sítio, etc. — poderes que lhe cabe exercer quando entender oportuno e pela forma que julgar mais conveniente ao interêsse nacional. Mas, nas atribuições previstas no artigo mencionado, figuram algumas que nenhum poder ou faculdade conferem ao Presidente, mas apenas lhe impõem o cumprimento, sem alternativa, do *ministerial duty* da doutrina americana. E' o que ocorre em relação à decretação da intervenção por fôrça de lei ou requisição da justiça, bem como em relação aos itens XVI, XVII e XVIII, em que se impõe ao Presidente a obrigação formal de apresentar mensagem ao Congresso por ocasião da abertura da sessão legislativa, de enviar a proposta do orçamento e as contas do exercício anterior, dentro do prazo certo.

Apesar de parecer casuística, a verdade é que a discriminação do Art. 87 não é exaustiva. Encontram-se ainda esparsos, por vários capítulos e artigos da Constituição, numerosos preceitos que fixam outros deveres e definem outros poderes do Presidente.

No tocante aos deveres podemos citar: o de prestar compromisso (Art. 83), o de não ausentar-se do país sem licença do Congresso (Art. 85), o de convocar o Congresso após a decretação do Estado de sítio (Arts. 208 e 211); o de relatar ao Congresso as medidas de exceção postas em prática durante o sítio (Art. 214).

Com relação aos poderes, tem o Presidente, além dos que constam do art. 87, os seguintes: o de convocar extraordinàriamente o Congresso (Art. 39, parágrafo único); o de abrir créditos extraordinários, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (Art. 75, parágrafo único); o de iniciativa das leis (Art. 67); em caráter privativo, o de iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem a lei de fixação das fôrças armadas (Art. 67, § 2.º); o de autorizar registro de despesa, sob reserva, pelo Tribunal de Contas (Art. 77, § 3.º); o da direção política da guerra e escolha dos comandantes-chefes das fôrças em operação (Art. 178); o de nomear interventores quando fôr caso (Art. 12); o de tomar as medidas admissíveis no estado de sítio (Art. 209); os de prover os cargos dos Tribunais da União e do Conselho Nacional de Economia (Arts. 99, 103, 110, 112, 126, 205).

6. Considerando a natureza das atribuições de que o Presidente está constitucionalmente investido, alguns autores costumam classificá-las em executivas, administrativas e legislativas.

As primeiras referem-se às prerrogativas tradicionais dos chefes de estado e que se incluem no âmbito de sua competência, mesmo nos regimes monárquicos e nos governos e parlamentares. Figuram, entre elas, a promulgação das leis, o comando supremo das fôrças armadas, a representação de direito internacional, a velha prerrogativa real do direito de graça, que o republicanismo não aboliu.

As atribuições administrativas compreendem todos os encargos derivados da gestão dos serviços públicos, em seus complexos e variados aspectos. São as funções do *general manager* da administração pública que, no direito enropeu, como já assinalamos, cabem ao primeiro ministro, mas que, no presidencialismo de origem norte-ameri-

cana, constituem uma sobrecarga imposta à responsabilidade do Presidente.

Por último, vêm as atribuições decorrentes da qualidade de colegislador, ínsito na ampla esfera de competência do Poder Executivo.

A Constituição dos Estados Unidos dá ao Presidente, nesse particular, apenas o poder do veto global, o de convocar as casas do Congresso *ou extraordinary occasions,* o de encerrar a sessão legislativa em caso de desacôrdo entre o Senado e a Câmara (atribuição esta que parece revogada pelo desuso), o de informar o Congresso sôbre o *state of the Union,* e o de recomendar à sua consideração as medidas que julgar necessárias e úteis.

Em nosso direito constitucional a competência correspondente é mais ampla, permitindo-lhe exercer influência mais direta e mais profunda na elaboração das leis. A nossa Constituição atribui-lhe, expressamente, não só os poderes previstos na Constituição Americana, como ainda os de exercer a iniciativa das leis e de vetar parcialmente os projetos enviados à sua sanção. Êsse poder é tanto mais importante quanto, para certa classe de leis — as que criam empregos em serviços existentes, as que aumentam vencimentos e as que modificam, no decurso de cada legislatura, a fixação das fôrças armadas — a iniciativa cabe exclusivamente ao Poder Executivo (Art. 67).

A nossa Constituição dá ao Presidente, por essa forma, uma importante participação na tarefa legislativa. E' o que explica que grande parte da atividade do Congresso seja atualmente dedicada à apreciação das centenas de Mensagens, através das quais o Presidente apresenta projetos de leis. E' escusado dizer, que, entre êles, figuram iniciativas da maior significação para o país, as quais o govêrno considera indispensáveis à realização de seu plano administrativo e que, por isso mesmo, e por fôrça do apoio da maioria parlamentar, têm precedência forçada em sua tramitação. Transforma-se assim o Executivo em grande legislador que, aos poucos, vai deixando o Congresso reduzido ao papel de revisor da legislação de origem governamental, que a maioria em regra não recusa formalmente, mas a que pode opor a rejeição resultante de sua inação ou de sua resistência passiva.

O fato verifica-se igualmente no direito americano, com a diferença de que ali a influência legislativa do Presidente deriva não da Constituição, mas de seu papel de chefe do partido que é normalmente o detentor da maioria do Congresso.

7. Theodore Roosevelt, que governou os Estados Unidos de 1901 a 1909, pretendeu adotar o princípio de que o Presidente tem o direito de fazer "tudo o que as necessidades do país exigirem, salvo naquilo que fôr proibido pela Constituição ou pelas leis" (Apud MUNRO — *The Government of the United State,* pág. 188).

Essa tese está longe de ser aceita pacìficamente. Nem por isso é ela de somenos importância na doutrina presidencialista americana, para a qual os poderes do Presidente não são sòmente os que constam da Constituição, considerando-se que a discriminação constitucional de atribuições não pode ser tida como exaustiva e completa.

No direito europeu, a controvérsia é inexistente porque, como os Presidentes não governam, não há interêsse político na exata definição dos poderes a êles teòricamente atribuídos.

No direito americano, vale dizer, no direito presidencialista, êsse problema constitucional é da maior importância, quer do ponto de vista teórico, em consideração à doutrina da separação rígida dos poderes e de seu suposto equilíbrio, quer do ponto de vista prático, pela necessidade permanente de definir-se a linha de separação que deve conter a autoridade discricionária do poder executivo.

O interêsse que a matéria desperta, no direito americano, explica-se pelas condições peculiares que ali se verificam. Trata-se de um país que, a despeito de seu espantoso progresso e da velocidade de suas transformações econômicas, é polìticamente regido por uma Constituição elaborada ainda no Século XVIII, quando New York, a maior cidade da federação e sua capital provisória, contava apenas 33 mil habitantes.

Documento naturalmente imperfeito e omisso, que não encontrava modêlo em que inspirar-se, a Constituição de Filadélfia decerto não poderia prever, com exatidão, nem a continuada expansão do govêrno federal, nem a enorme soma de poderes de que, no estado intervencionista dos nossos dias, o Presidente seria detentor necessário.

Em outros países, particularmente nos de origem latina, êsse problema teria solução diversa, pelo periódico ajustamento do texto constitucional às transformações da realidade política. Nos Estados Unidos, porém, predomina, em relação à ordem constitucional, o formalismo conservador do espírito anglo-saxão. Mantém-se aparentemente inalterável uma lei constitucional, preservada nas linhas mestras da estrutura governamental, mas freqüentemente modificada — pelas emendas, pela jurisprudência da Côrte Suprema, pelo desuso, pelas inovações do direito costumeiro — na letra e no espírito de seus preceitos fundamentais.

Desde o início, verificou-se ali que o poder da União não se fortaleceria com a fiel observância do texto constitucional. Não se reformou a Constituição pela forma própria, ou seja, pelo processo de emenda, mas a jurisprudência dos poderes inerentes e dos poderes implícitos, deu à competência da União o alargamento que lhe permitiu transformar-se em poder dominador, no esquema federativo interno, e em poder incontrastável, no cenário internacional.

Ao tempo de Jefferson, o Govêrno Federal era tão fraco que, segundo êle, não passava de uma espécie de ministério do exterior das treze colônias recém-emancipadas. E foram precisos 150 anos para que a União conquistasse o primeiro lugar na participação das rendas públicas. Nesse período inverteram-se as posições: em 1789 o Es-

tado-membro era ali a entidade política mais importante; hoje a balança pende definitivamente para o lado da União, que detém o primado financeiro e, com êste, a maior fôrça política.

Essa transformação do federalismo só foi constitucionalmente possível graças à doutrina criadora dos poderes inerentes e, sobretudo, dos poderes implícitos.

Essa doutrina, que é pacífica no que diz respeito à definição dos poderes da União, não tem tido a mesma fortuna na interpretação dos poderes do Presidente. Na primeira hipótese, tratava-se de fortalecer a União, o que, se prejudicava os Estados, era favorável à unificação política e econômica do país, sem afetar as liberdades públicas. Na segunda, o alargamento dos poderes conferidos ao Presidente teria de dar-se forçosamente em detrimento do Congresso, ou da Côrte Suprema, e importaria, além disso, em consagrar-se uma concepção de poder pessoal inconciliável com as tradições da democracia americana.

8. A teoria de poderes inerentes e implícitos remonta, ali, aos primórdios do regime.

Muito antes da famosa decisão do caso Mc Culloch versus Maryland, já Hamilton sustentava que "todo poder atribuído a um govêrno é por sua natureza soberano, e inclui, por fôrça do têrmo, o direito de empregar todos os meios adequados e razoàvelmente aplicáveis ao atendimento dos fins dêsse poder e que não sejam impedidos em restrições e exceções especificadas na Constituição". (*Apud* EVANS — *Leading Cases*, pág. 84).

A distinção entre poderes inerentes e implícitos já estava esboçada pelo juiz Wilson desde 1775. Os primeiros estão envolvidos na própria natureza do govêrno e nas exigências das circunstâncias. Os segundos são sempre derivados de uma atribuição expressa, como conseqüência lógica e indispensável (EVANS, *loc. cit.*).

Em relação aos poderes inerentes, parece fora de dúvida que a doutrina não se consolidou e a jurisprudência não se manteve uniforme. Em algumas raras decisões, a Côrte Suprema reconheceu a existência dêsses poderes. Por exemplo, no caso Neagle, em 1890, reconheceu-se que o direito de autodefesa constitui poder inerente a qualquer govêrno. No caso Jones versus United States, da mesma época, reconheceu-se ao Presidente o poder de subordinar à jurisdição do país (era a questão das ilhas Guano) território adquirido por descoberta ou ocupação. Três anos depois, sustentava-se, em outra decisão, que o contrôle da admissão e residência de estrangeiros é um poder inerente a todo govêrno soberano (*Op. cit.* pág. 86).

Em 1907, porém, na decisão do caso Kansas versus Colorado, a Côrte Suprema repudiou terminantemente a doutrina daqueles julgados, decidindo que, no direito constitucional dos Estados Unidos, nenhum poder inerente pode ser admitido. (WILLOUGHBY — *The Constitutional Law of the United States*, vol. I, pág. 50).

9. Os poderes implícitos, ao contrário do que ocorreu com os poderes inerentes, têm tido na jurisprudência e na teoria política, desde o caso Mc Culloch versus Maryland, que é de 1819, aceitação quase isenta de controvérsias.

Sustentou Marshall que os poderes dados ao govêrno contêm os meios ordinários de execução. O govêrno constitucional é um govêrno de poderes enumerados, mas, nestes poderes, estão lògicamente incluídos os que dêle naturalmente decorrem, desde que não impedidos por proibição constitucional.

Sessenta anos depois de Marshall, o *Chief Justice Waite* ampliou a doutrina dos poderes implícitos, sustentando que os poderes conferidos ao govêrno federal não estão confinados aos instrumentos em uso quando se elaborou a Constituição, mas "acompanham passo a passo o progresso do país e adaptam-se aos novos desenvolvimentos do tempo e das circunstâncias". (Macdonald — *American State Government*, pág. 40). Daí explicar-se que o preceito constitucional que, no Século XVIII, deu poderes à União para regular o comércio interno, sirva ainda hoje para subordinar à competência federal as estradas de ferro e de rodagem, a aviação, as comunicações radiotelegráficas e até para justificar, com apoio no poder de regular o comércio entre os Estados, a constitucionalidade de lei proibitiva do tráfico de meretrizes (Caso Hoke v. United States *apud* MACDONALD — *op. cit.*, pág. 41).

A doutrina também se refletiu na delimitação da competência do Poder Executivo, pois. como escreve Munro "há poderes executivos implícitos tanto quanto há poderes legislativos implícitos" (*The Government of the United States*, pág. 189). Observa êste tratadista que é difícil determinar os exatos limites do "poder executivo", que a Constituição expressamente determina será investido no Presidente; mas os tribunais têm-se mostrado inclinados a interpretá-lo liberalmente".

A Constituição, para citar alguns exemplos, atribuiu ao Presidente apenas o poder de nomear os ministros e altos funcionários, com a aprovação do Senado. A jurisprudência entendeu implícito nesse poder o de exonerar os mesmos funcionários, sem a audiência do Senado. O poder de demitir está implícito no de nomear e não no de aprovar, eis em síntese a doutrina consagrada no *Myers Case*, julgado em 1926.

Da atribuição de velar pela fiel execução das leis decorrem todos os imensos poderes que o Presidente dos Estados Unidos exerce como gestor da administração pública, inclusive o poder regulamentar, que é um poder quase-legislativo de proporções enormes e que é ali partilhado pelo Presidente, pelos Secretários de Estado e pelas comissões regulatórias autônomas.

A Constituição Americana dá ao Presidente a faculdade de celebrar tratados, mas êstes ficam sujeitos à aprovação por dois terços do Senado. A doutrina dos poderes implícitos, entretanto, reconhece ao Poder Executivo a faculdade de celebrar acordos executivos, independentemente da aprovação senatorial, considerando êsse poder im-

plício no de comandante-chefe e de responsável pela política diplomática. Teòricamente, seriam ajustes de importância secundária, como as convenções militares, os acordos provisórios ou preparatórios, as medidas de execução de um tratado formal, os protocolos de interpretação, as convenções administrativas (ROGER PINTO — *La Crise de l'Etat aux Etats-Unis*, pág. 73). Na prática, contudo, tem sido possível concretizar, por êsse meio, atos da maior repercussão na política internacional, como o reconhecimento da "porta aberta" na China, a neutralidade do Canal de Panamá e a cessão de 50 destróires à Grã-Bretanha em troca de bases no Mar das Antilhas, no início da última guerra.

O setor dos poderes militares é, porém, aquêle onde têm sido mais acentuados os efeitos da interpretação expansionista dos poderes implícitos. A Constituição limitou-se a dizer que o Presidente é o comandante-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos, de nenhum modo definido o que se abrange nessa atribuição. Essa definição vem crescendo progressivamente pelas faculdades associadas a essa designação, pelas oriundas do costume e pelas concedidas ou ratificadas pelo Congresso, em cada contenda internacional (GARCIA-PELAYO — *Derecho Constitucional Comparado*, pág. 294). Daí a observação de que o poder de comandante-chefe evoluiu "de um simples poder de mando militar para uma vasta reserva de poderes indeterminados para tempos de crise" (CORWIN — *The President*, pág. 317).

O direito constitucional americano considera atualmente como implícitos na noção do comando supremo, os seguintes poderes: a) de nomeação e destituição dos comandos militares; b) de enviar fôrças armadas, mesmo sem declaração de guerra, a qualquer parte do mundo onde haja interêsses americanos a proteger (intervenção na China, em 1900; desembarque no México, em 1913; intervenção na Rússia, em 1918 e intervenções menores nas Repúblicas Antilhanas); c) de direção política e estratégica da guerra; d) de estabelecer governos militares e nêles exercer poderes pràticamente absolutos (destituição dos governos e libertação dos escravos nos Estados secessionistas em 1865; ocupação e govêrno do Japão após a rendição de 1945); e) de terminação de hostilidades por meio de armistício. (GARCIA-PELAYO, *op. cit.*, pág. 295).

10. A natural tendência expansionista dos poderes implícitos terminaria talvez por transformar em ditadura virtual a Presidência dos Estados Unidos se os outros poderes estivessem por sua vez, restringindo sua ação no terreno constitucional sôbre o qual lhes incumbe desempenhar as suas atribuições.

Sabemos, porém, que isso felizmente não acontece. De certo, o Congresso sempre se mostrou inclinado a tolerar o inevitável fortalecimento da autoridade do Presidente, que em certo sentido é a própria autoridade da nação, na conduta da guerra e nos encargos que dela decorrem no campo da política estrangeira. Todavia nenhum êrro seria maior do que subestimar o poder efetivo e o contrôle final que exercem, naquele país, um Senado que se recusou a ratificar o Tratado de Versalhes e um Congresso que, ainda recentemente, proibiu a remessa de tropas para o exterior sem o seu consentimento prévio.

A despeito das transformações da doutrina constitucional e das vacilações da jurisprudência, é sobretudo na Côrte Suprema que repousam tôdas as garantias de preservação da Constituição e defesa dos direitos fundamentais da cidadania. Sem dúvida, consagrou ela a doutrina dos poderes implícitos e, através desta, concedeu ao Presidente uma autoridade muito mais ampla que a que a Constituição tìmidamente esboçara. Mas, mantém êsse elastério dentro de limites razoáveis e sob constante vigilância, de modo a impedir que o Presidente usurpe a autoridade do Congresso ou desrespeite os direitos e liberdades que a Constituição assegura.

Em 1864, em plena Guerra Civil, as autoridades militares da União prenderam um cidadão de Indiana, submeteram-no a uma côrte marcial e condenamento à fôrca. A sentença foi aprovada pelo Presidente, no pleno exercício de seus poderes de comandante-chefe, após vários anos de uma guerra que punha em risco a unidade do país e a sobrevivência da federação. A Côrte Suprema, porém, concedeu-lhe habeas-corpus numa decisão relatada pelo juiz Davis, a qual é, sem favor, um dos pontos luminosos na gloriosa tradição do judiciário americano. Dela constam êstes ensinamentos imperecíveis:

> "A Constituição dos Estados Unidos é uma lei para os governantes e para o povo, tanto na guerra como na paz, e cobre com o escudo de sua proteção tôdas as classes de pessoas, em todos os tempos e sob tôdas as circunstâncias. Nenhuma doutrina doutrina envolvendo conseqüências mais perniciosas foi jamais inventada pela argúcia humana que esta de que qualquer de seus preceitos pode ser suspenso durante alguma das grandes exigências do govêrno. Essa doutrina conduz diretamente à anarquia ou ao despotismo, e o princípio de necessidade em que ela se baseia é falso; porque o govêrno, dentro da Constituição, tem todos os poderes que são necessários à preservação de sua existência, como tem sido felizmente provado pelo resultado do grande esfôrço feito para derrubar sua justa autoridade". (*Ex-parte* MILLIGAN, *apud* EVANS, op. cit., pág. 376).

Dentro da maior crise econômica da história americana, empenhado numa verdadeira tarefa de salvação nacional, o segundo Roosevelt teve sua ação contida por decisões judiciárias que causaram profunda repercussão e que à opinião mais liberal do país pareciam uma reação conservadora incompatível com as circunstâncias da época.

11. Em nossos dias, ante uma situação de verdadeira mobilização econômica, para fazer face à eventualidade de nova guerra, vimos a Côrte Suprema proferir uma decisão que decerto terá ressonância histórica. Entendeu o govêrno que uma greve geral na indústria do aço era uma catástrofe para a produção e, ao mesmo tempo, deixava em perigo a segurança do país. Resolveu, por isso, ocupar as usinas e fazê-las trabalhar para

a nação, o que evitaria uma paralisação de efeitos tão funestos.

A Suprema Côrte, entretanto, não achou que fôsse inerente à função executiva o exercício de tão ampla autoridade, nem entendeu que ela se pudesse considerar implícita nos poderes militares do chefe da nação.

Diz-se, nessa decisão, de que foi relator o juiz Black:

"O poder do Presidente para expedir a ordem em causa deve derivar ou de um ato do Congresso ou da própria Constituição. Não há lei que expressamente autorize o Presidente a tomar posse de propriedade como êle aqui fêz. Nem existe qualquer lei do Congresso... da qual êste poder resulte como razoàvelmente implícito".

"Está claro que se o Presidente tem autoridade para expedir essa ordem, ela deve basear-se em algum preceito da Constituição. E não se sustenta que a linguagem constitucional conceda êsse poder ao Presidente".

Depois de refutar a alegação de que o poder de ocupação da indústria privada está implícito no conjunto dos poderes que a Constituição concede ao Presidente, diz o julgado que a solução das disputas trabalhistas é tarefa para os legisladores da nação, não para suas autoridades militares. E conclui:

"Os fundadores desta nação confiaram o poder de fazer as leis exclusivamente ao Congresso, tanto nos bons como nos maus tempos. Não será preciso relembrar os acontecimentos históricos, os receios do poder e as esperanças de liberdade que ficaram por trás daquela escolha. Êsse reexame apenas confirmaria o nosso ponto de vista de que o ato em causa não pode prevalecer".

Quando êsse rumoroso caso foi discutido perante a Côrte Suprema o juiz Jackson perguntou ao procurador da República até onde iria a autoridade do Presidente, onde estaria o seu fim. *"The end of it,* respondeu o procurador Perlman, *is always in this Court"*.

Nesta resposta está talvez resumida tôda a doutrina dos poderes implícitos. A autoridade do Presidente é mais ampla do que se diz na letra da Constituição e poderá variar com os tempos e as circunstâncias. Mas é à Côrte Suprema, no seu papel de intérprete e definidora da lei das leis, que compete dizer até onde o poder executivo pode legìtimamente estender a sua autoridade.

12. A esta altura cabe indagar-se qual a receptividade que tem encontrado no direito constitucional brasileiro a doutrina dos poderes implícitos. Por outras palavras, indaga-se se aos poderes expressamente outorgados à União e, particularmente ao Poder Executivo, é permitido adicionar outras competências dêles decorrentes e razoàvelmente presumidas em sua finalidade constitucional.

Do ponto de vista teórico, a resposta terá que ser afirmativa. A nossa atual Constituição, como as de 91 e 34, adota não só a estrutura como a técnica jurídica do constitucionalismo americano. Governamo-nos por uma Constituição rígida, que estrutura um regime federativo em que à União cabem sòmente as competências expressamente delegadas, e em que o govêrno nacional é formado à base da separação dos poderes. Nada mais lógico, portanto, do que recorrermos eventualmente ao expediente dos poderes implícitos, para nela assentar algum poder derivado de que o govêrno da União tivesse de utilizar-se para o integral desempenho de seu papel constitucional.

Na prática, entretanto, o que se verifica é que, no Brasil, não se reproduzem as condições que, na grande República Americana, fizeram da concepção dos poderes implícitos um expediente indispensável ao funcionamento das instituições governamentais.

Em primeiro lugar, a doutrina dos poderes implícitos é uma contingência da deficiência e da omissão do texto constitucional, através da qual se procura interpretar, extensiva e liberalmente, uma enumeração incompleta. Dessa forma, quanto mais explícita fôr uma Constituição menos se fará sentir a necessidade de procurarmos nela alguns preceitos implícitos.

Em segundo lugar, a doutrina sòmente se faz realmente útil nas Constituições de duração excepcional, pois só lentamente vão sendo descobertas as omissões mais sensíveis e, só em momentos de crise, se faz preciso adaptar o texto imutável às exigências "dos tempos e das circunstâncias". Quando se julgou o caso Mc Culloch versus Maryland, que estabeleceu a doutrina famosa, a Constituição dos Estados Unidos já vigorava havia trinta anos.

Ora, a nossa atual Constituição, elaborada mais de século e meio depois da americana, tem quatro vêzes a extensão desta e obedece a uma sistematização muito mais perfeita, na qual se refletem os ensinamentos do direito público e as experiências adquiridas, quer em nosso país, quer nas democracias que nos servem de paradigma.

No campo da distribuição de competências, entre a União e os Estados, a doutrina dos poderes implícitos encontra aqui, como nos Estados Unidos, maiores possibilidades de êxito. Ali, porque, na partilha inicial, os Estados se reservaram uma enorme massa residual de poderes, de sorte que só muito lentamente, e graças ao predomínio da jurisprudência de tendência centralizadora, pôde a União construir o grande poder, que hoje desfruta, e impor-se como autoridade preponderante. Aqui, porque se faz sentir constantemente a tendência unitarista que procura cercear, na teoria e na prática, a autonomia dos Estados.

E' certo que a Constituição ainda reserva a êstes os poderes remanescentes. Mas a verdade é que os poderes expressos da União têm sido tão consideràvelmente ampliados nas Constituições que se seguiram à de 91, que aos Estados, embora dotados da faculdade de organizar-se e desfrutando ampla autonomia administrativa, quase nada resta em matéria de competência normativa. Mesmo assim, a inflação legislativa que caracteriza o govêrno federal tende, a cada passo, a invadir e a perturbar a reduzida esfera da competência estadual. Isso se evidencia sobretudo nas matérias em que à União compete a legislação de princípio.

Nela a avidez da União espraia-se sem limites, pràticamente nada deixando à competência complementar dos Estados.

Para justificar-se a expansão dessa política legislativa de sentido unitarista, está claro que a doutrina nos poderes implícitos traz uma ajuda substancial.

No que se refere, porém, aos poderes do Presidente da República, cremos que ela terá poucos serviços a prestar. Não nos consta que, nos seis anos de prática da Constituição de 46, já se haja verificado, no elenco das atribuições presidenciais, alguma lacuna de maior importância, a ser suprida por aquêle expediente.

Enquanto a Constituição Americana catalogou apenas sete ou oito atribuições do Presidente, a nossa, no Art. 87, discriminou dezenove, e ainda prevê atribuições expressas, aqui e ali, em pelo menos dezesseis dispositivos esparsos. Embora se considere que as enumerações nunca são realmente exaustivas, podemos crer que a sabedoria dos constituintes dotou a panóplia presidencial de tôdas as armas necessárias.

13. Para começar, tem o Presidente não só o poder de sancionar as leis, como o de expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. Aí está outorgado, dessa forma, um poder regulamentar irrestrito e que cresce de dia para dia, acompanhando e multiplicando os passos de uma legislação a que as exigências da vida contemporânea emprestou proporções tão amplas quanto irreprimíveis. Na faculdade de expedir regulamentos está explícita a responsabilidade pela gestão de todos os serviços compreendidos na administração federal.

Em relação à política exterior, os poderes expressos parecem-nos igualmente completos. Incluem-se nêles o de manter relações com Estados estrangeiros (Art. 87, VI), o de celebrar tratados e convenções (VII), o de declarar guerra (VIII), o de fazer a paz (IX), o de permitir o trânsito de fôrças estrangeiras pelo território nacional. A aprovação do Congresso, para muitos dêsses atos, não importa em reduzir aquêles poderes, mas apenas em sujeitá-los a uma forma de contrôle inerente ao regime democrático.

Quanto aos poderes de natureza militar, também não parece que o Presidente, entre nós, esteja desprovido da autoridade necessária para enfrentar qualquer emergência de guerra ou comoção intestina. A Constituição lhe confere o comando supremo das fôrças armadas, bem como sua administração por intermédio dos órgãos competentes (Art. 87, XI). Cabe-lhe decretar a mobilização total ou parcial das fôrças armadas (XII). Compete-lhe, ainda, decretar o estado de sítio e praticar, enquanto suspensas as garantias constitucionais, os atos previstos no Art. 209. Está assim explìcitamente definida uma autoridade imensa, cuja ampliação, além dos expressos têrmos constitucionais, de nenhum modo se justificaria.

Pelos exemplos aqui considerados parece que o legislador constituinte não deixou, fora dos preceitos claros da Constituição, nenhum recanto onde se pudessem lobrigar poderes adicionais implícitos do Presidente da República.

Não devemos esquecer o estilo latino-americano do nosso presidencialismo, onde o Poder Executivo só permite a coexistência dos demais enquanto lhe reconhecerem o primeiro lugar. Não devemos esquecer que êsse poder é, na realidade da vida política, muito maior do que o configura o texto constitucional, porque o Presidente é, também entre nós, o primeiro chefe de partido e porque, em nossos dias, detém um poder econômico que supera e anula muitas das garantias, das cautelas ou dos freios da Constituição.

Como quer que seja, aqui, como nos Estados Unidos, se tivermos de aplicar a doutrina dos poderes implícitos, devemos considerar, como condição indispensável ao seu reconhecimento, que ela seja definida por lei ou consagrada pela jurisprudência. Seria a postergação do regime da separação de poderes e o repúdio das garantias democráticas essenciais, se o próprio Poder Executivo, à revelia do Congresso e do Supremo Tribunal, se permitisse desvendar, nos refolhos da Constituição, novas e imprevistas inspirações de autoridade e de fôrça.

14. A análise dos textos de direito positivo que delimitam as atribuições do Presidente da República não dispensa a advertência de que os seus poderes não são apenas os que constam dos dispositivos constitucionais.

Observa Laski que as instituições políticas mais importantes acumulam ao seu redor tradições, convenções, formas de comportamento que, mesmo sem atingirem o *status* de lei formal, não são menos formidáveis em sua influência do que a própria lei poderia representar. Essa observação levou o grande pensador político a comparar os processos de govêrno aos *icebergs*: o que aparece na superfície pode ser apenas uma pequena parte da realidade que está por baixo (*The American Presidency*, pág. 2).

Nos mares políticos americanos são os Presidentes os *icebergs* maiores e mais perigosos, de cujos poderes reais as Constituições dão apenas uma visão esquemática.

E' inegável que, nos Estados Unidos, os freios e contrapesos sempre funcionaram com eficiência, a começar pelos do regime federativo, que ali assegura ampla autonomia legislativa e auto-suficiência aos Estados-membros.

No Brasil, porém, como de resto em tôdas às Repúblicas Latino-Americanas, se bem que o direito constitucional escrito reproduza o modêlo comum, é incontestável que o Poder Executivo exerce um predomínio muito mais caracterizado.

Deve-se isso, em primeiro lugar, ao fato de que, entre nós, todos aquêles freios e contrapesos da técnica constitucional — a autonomia dos Estados, o *self-government* local, o contrôle do Congresso, a ação revisora da justiça, os partidos na-

cionais, a opinião pública — são notòriamente mais fracos e estão sujeitos a eclipses freqüentes e, às vêzes, fatais.

Em segundo lugar, as contingências do Estado moderno encontram, entre nós, condições mais propícias à hipertrofia da autoridade presidencial. Note-se, como exemplo, que nada existe na Constituição que dê ao Executivo qualquer atribuição de contrôle sôbre a vida econômica do país. Entretanto, os poderes que o Presidente da República detém, pelo simples fato de poder nomear livremente o presidente do Banco do Brasil, lhe atribuem maior fôrça política do que a resultante das atribuições militares cuidadosamente discriminadas pelo legislador constituinte. A atitude de hostilidade econômica que o Govêrno da União entendesse de adotar, em nossos dias, contra qualquer Estado, teria fôrça coercitiva mais temível que a dos bombardeios que, há quarenta anos passados, precediam a intervenção federal.

Estas circunstâncias, todavia, não demonstram a inanidade dos processos constitucionais, através dos quais estamos tentando, ainda uma vez, estabelecer e aprimorar um regime político em que a ação dos governantes esteja submetida ao império da lei.

Infelizmente uma conquista dessa ordem, da qual sòmente algumas poucas nações se podem verdadeiramente orgulhar, não depende apenas do patriotismo e da sabedoria revelados na elaboração dos textos de lei. Já os romanos nos ensinavam que as leis pouco significam sem os costumes, o que vale dizer, nos tempos que correm, sem a base de cultura política, que sòmente se adquire em longa e persistente educação para a democracia.

Algumas Reflexões sôbre a História Administrativa dos Estados Unidos

CHARLES M. WILTSE

(*The Jeffersonians*, de LEONARD D. WHITE, Macmillan — 1951)

DIZ-SE que as nações só atingem a maturidade quando demonstram ter consciência de sua própria história. Se a mesma regra pode ser aplicada a outras coisas, diremos então que a administração pública atingiu finalmente a maturidade. Em *The Jeffersonians*, o Professor Leonard D. White continua a relatar a história administrativa que tão competente e lùcidamente iniciou com *The Federalists*, publicado em 1948. Os dois livros representam um esfôrço que tanto é atraente como informativo.

I

O estudo histórico revela, provàvelmente, com mais clareza do que outro qualquer, as dificuldades que aguardam aquêles que pensam que a administração pública está fora do campo político em que ela realmente opera. Em ampla margem, *The Federalists*, e *The Jeffersonians* em margem ainda maior, esboçam de fato uma relação existente entre a administração e os problemas constitucionais, políticos e econômicos básicos que impossibilitam o entendimento de um elemento sem o adequado conhecimento dos outros. Em *The Federalists* o Professor White impôs-se a si mesmo um ponto de vista estreito. "Êsses grandes casos políticos e constitucionais", escreve êle, com referência ao nascente conflito entre a União e os Estados, "estão além do campo de interêsse dêste estudo." Felizmente, êle não aderiu inteiramente à limitação que se impôs e, por isso, sua obra tem mais valor do que o teria se não fôsse êsse o caso.

The Jeffersonians diz respeito, em matéria de tempo, a um dos mais importantes e fascinantes períodos da história americana. De 4 de março de 1801, quando o alto e desengonçado agricultor de Virgínia, que simbolizava o valor e a integridade do homem comum, tomou posse do cargo de Presidente dos Estados Unidos, até 4 de março de 1829, quando o culto, irascível e inábil político que foi John Quincy Adams, relutantemente entregou à Casa Branca a Andrew Jackson, as mudanças sociais, econômicas, políticas e até mesmo materiais — foram consideráveis. Nesse período de tempo, uma população de uns cinco milhões de almas, dispersa ao longo da baixada costeira, expandiu-se atingindo a casa de mais de doze milhões. Oito Estados mais foram adicionados aos dezesseis que tomaram parte nas eleições de 1800, a maioria dêles situada a oeste das montanhas e um dêles ao oeste do Mississipi. O continente foi cruzado e um pôsto avançado estabelecido na costa do Pacífico. A extensão territorial do país foi duplicada e a riqueza nacional aumentada proporcionalmente.

Sob a pressão do embargo que sofreu Jefferson e da "guerra de Madison", a riqueza comercial de New England foi investida em emprêsas industriais. O separatismo de 1814 transformou-se no nacionalismo triunfante que produziu as leis sôbre tarifas em 1824 e 1828. Nesse curto espaço de tempo, um povo marítimo que vivia do comércio e orientado na direção da Europa, voltou-se para a auto-suficiência industrial e empenhou-se em extinguir, por lei, a atividade que havia criado sua própria fôrça. O sul agrícola, com sua dependência aos mercados estrangeiros para colocação dos produtos de seu solo trabalhado pelo escravo, viu sua ruína potencial nas mãos de um govêrno dominado por industriais, intensificando-se, então, as dissidências separatistas.

Qualquer estudo do conceito jeffersoniano de Presidência, Gabinete Ministerial e de todo o sistema administrativo no período em exame só pode ser significativo se levado a efeito em função dessa crescente divergência de interêsses. Não só as atividades de govêrno como, também, a maneira por que eram desempenhadas essas atividades e os propósitos por elas visados estavam condicionados por fôrças que se expandiam na direção do oeste e pela crescente tensão entre o norte e o sul.

II

O Professor White procura estabelecer uma distinção entre os períodos federalistas e jeffersonianos em têrmos de considerações de ordem teórica a respeito do que cada um dêsses dois grupos fêz do processo de administração. Os federalistas, diz o professor, acreditavam na supremacia do executivo enquanto os republicanos, como os jeffersonianos chamavam a si próprios, acreditavam na

supremacia do legislativo eleito. Ambas as generalizações são, apenas, superficialmente corretas. Alexandre Hamilton que White escolheu com o mais digno dos elogios que êle faz a todos os antigos estadistas americanos, acreditava, sem dúvida, na supremacia do executivo. O mesmo acontecia, embora em menor escala, com Washington e Adams, como também com Jefferson, Madison, Monroe e com o outro Adams, cujos períodos de mandatos constituem objeto de estudo do livro *The Jeffersonians*.

Há, certamente, diferenças simbolizadas pelo caráter de um determinado legislativo e pelas qualidades de chefe do ocupante da Casa Branca. Jefferson confessava sua devoção pela supremacia do legislativo, mas na realidade impôs ao Congresso uma enérgica liderança exercida pelo executivo. Os planos provinham do executivo, e o papel desempenhado pelo Congresso se limitava ao de debater questões de detalhes. Madison tentou seguir as pegadas de seu amigo e antecessor, mas o seu temperamento era o de um erudito e persuasor pessoal, mas não o de um líder partidário. Êle teve que enfrentar, antes de terminar seu primeiro período de mandato, um Congresso que o país jamais conhecera. Com o advento dos Jovens Gaviões de Guerra, em 1811, começou o período de predominância do legislativo, não em virtude de qualquer consideração teórica, mas, sim, porque a reação popular generalizada contra as políticas de contemporização encheu o Congresso de homens mais capazes do que a maioria dos que estavam no setor executivo.

Finalmente, foi o caráter e as qualidades pessoais de certos homens e a natureza das fôrças políticas e econômicas que os impeliram e não qualquer teoria de administração ou de govêrno que estabeleceram as diferenças entre os períodos federalista e jeffersoniano. A presidência da Câmara no tempo de Jefferson era uma arma administrativa: era de fato um auxiliar da Presidência! No tempo de Madison essa presidência, nas mãos de Henry Clay, transformou-se, positivamente, no mais poderoso pôsto do govêrno, e que um Presidente relativamente fraco seria completamente incapaz de dominar. Por mais de uma dúzia de anos, o Presidente da Câmara e os membros de comissões escolhidas a dedo meteram as esporas no Executivo, formulando a política e prescrevendo as regras para sua administração.

Com Monroe, só se evitou a repetição do que aconteceu no segundo período de govêrno de Madison em virtude de uma feliz combinação de circunstâncias. Monroe cercou-se dos homens mais capazes talvez que um Presidente já teve — um Gabinete, cujos membros, numa ou noutra oportunidade, eram ativos candidatos à própria presidência. O prestígio do pôsto de Presidente da Câmara estava, ao mesmo tempo, enfraquecido em virtude do aparecimento de facções dentro do Partido Republicano. Foi nessa época que os federalistas deixaram pràticamente de existir e os republicanos se dividiram em três, quatro e até cinco ou seis grupos rixentos.

O segundo Adams alcançou a presidência fundindo seu próprio seqüito político com um dos partidos divididos que disputavam a supremacia no Congresso, tornando-se, por isso, inevitável o fato das outras facções republicanas fazerem uma coalizão para fins oposicionistas. O próprio Adams, capaz e inteligente embora, não possuia qualidades de líder político. Não foi capaz de evitar que conquistassem fôrça os grupos oponentes que tomaram o partido de Jefferson e que começaram a chamar-se de democratas. Assim, assumiu, de novo, o Congresso um papel dominante, não porque a supremacia do legislativo era um ponto básico na teoria jeffersoniana, mas, sim, porque o Presidente da República era fraco e a liderança do Congresso era forte.

Os primeiros elementos de contato entre o executivo e o legislativo atuavam em dois sentidos. O *caucus* do partido, quando o Presidente era forte, era um meio eficiente para levar avante um programa administrativo através do Congresso. Quando o Presidente era politicamente fraco, o *caucus* voltava-se contra êle ou o abandonava. Os pedidos de informação do Congresso, dirigidos aos departamentos, eram, muitas vêzes, conforme diz White, inspirados na realidade pelos próprios departamentos e serviam a um útil propósito administrativo. Mas podiam ser e freqüentemente eram medidas de obstrução que visavam a um determinado Secretário de Estado ou ao próprio Presidente da República. Há muitos casos, tanto no período federalista como no jeffersoniano, de íntima colaboração entre os departamentos do executivo e o Congresso nos trabalhos de legislação; mas há outros casos em que os dois poderes se mantiveram em polos opostos. A teoria jeffersoniana se inclina, um pouco mais do que a teoria federalista, para o lado da supremacia do legislativo; mas, mesmo na teoria jeffersoniana, a supremacia legislativa sempre estêve sob o guante do executivo.

III

Em outros sentidos, o Professor White concorda, apesar de suas premissas, que a personalidade pode ser mais importante do que a teoria para a administração. Todos os departamentos, no período inicial da república, receberam forma, conteúdo e direção das mãos de seus respectivos Secretários de Estado. Com surprêsa para os que aprenderam a considerar os federalistas como grandes administradores, apenas um dos Secretários de Estado dêste partido foi uma figura dominante. Não se pode discutir a idéia do Professor White segundo a qual o Tesouro foi criação de Alexander Hamilton ou a conclusão do mesmo professor de que Albert Gallatin, que dirigiu aquêle departamento por mais de doze anos, foi a figura administrativa predominante no período jeffersoniano. Além disso, os grandes nomes ligados a êsse departamento foram os dos membros do gabinete ministerial de Monroe.

As realizações administrativas dos dois períodos de govêrno de Monroe merecem o cuidadoso estudo que o Professor White dispensa às mesmas;

nesse caso, o temperamento dos indivíduos não foi menosprezado. Adams fêz do Departamento de Estado (e pela primeira vez) algo que se parecia com um verdadeiro Ministério dos Negócios Exteriores. Com Calhoun, o Departamento da Guerra saiu do caos, da dívida, da corrupção para tornar-se um dos órgãos militares mais bem administrados do mundo. A Marinha, com Thompson e Southard, saiu das águas costeiras e rios periódicos em que Jefferson a colocara para tornar-se uma organização de funcionamento perfeito, adequada para qualquer missão de guerra ou paz. O cargo de Procurador-Geral, com William Wist, tornou-se, pela primeira vez, algo mais do que simples agente consultivo do govêrno, adquirindo, de fato, ainda que experimentalmente, a condição de uma verdadeira Secretaria de Estado. Os Correios, com John McLean, não sòmente ampliaram, de modo considerável, sua área de ação e seus serviços, como reduziram, de modo concreto, suas despesas e prejuízos tornando mais rápida a entrega da correspondência.

Para compreender os significantes aperfeiçoamentos dos processos de administração introduzidos entre 1817 e 1825, precisamos lançar nossas vistas para além das qualidades pessoais e das idéias políticas dos Secretários de Estado implicados no caso. Êsses homens eram membros de partidos políticos e ambiciosos, como era aliás de seu direito. Muito embora fôssem, como muitas vêzes acontecia, rivais na disputa das preferências políticas, era vantajosa para todos êles uma ligação qualquer com uma administração eficiente e, por isso, em sua maioria, êles apoiavam uma política comum. Contudo, todos tinham perfeita consciência das fôrças do progresso e das mudanças; todos tinham as suas ligações e todos agiam à sua própria maneira, visando realizar o que pensavam ser de melhor para o interêsse do país. Consideremos mais ìntimamente as realizações do ministério de Monroe, à luz das circunstâncias históricas.

Pelos padrões atuais, John Quincy Adams não foi, provàvelmente, um grande administrador. Amigo da perfeição por índole, delegava pouco e executava pessoalmente uma parte por demais considerável do trabalho de seu cargo. Em suas mãos, o Departamento de Estado se transformou em ponto central para a formulação da política exterior, não em virtude de sua especial capacidade, mas porque o término das guerras napoleônicas deu à Europa tempo para intrometer-se nos negócios americanos. Em virtude de sua cultura, inteligência e familiaridade com o mundo europeu. Adams estava, como muito pouca gente na época, em condições de lutar contra os resultados do Congresso de Viena e de enfrentar as repercussões internacionais do expansionismo americano; mas foram os problemas mais do que os indivíduos os responsáveis pelo êxito administrativo do referido departamento. Os casos de Oregon, Maine, Flórida e Texas levantaram questões internacionais enquanto as revoltas na América Latina, com a conseqüente ameaça de intervenção, deram azo à formulação da Doutrina de Monroe.

No Departamento da Guerra, Calhoun tanto compreendeu como pôs em prática os princípios de delegação exultando-se antes de terminar seu período de exercício do cargo com a declaração de que seu departamento funcionava, virtualmente, por si mesmo. O tipo funcional de organização, ou seja, o tipo de *bureaus*, foi a sua grande contribuição, servindo, mesmo, de modêlo para uma idêntica reconstituição dos Correios e do Departamento da Marinha. Também nesse caso as realizações administrativas do departamento foram menos um resultado do gênio de um indivíduo ou de uma boa teoria do que uma conseqüência de problemas que deviam ser resolvidos. O sistema de fortificações costeiras nasceu das amargas experiências da guerra de 1812 e o *Pension Bureau* foi instituído devido à solicitude do Congresso para com os veteranos. A ampliação e reforma do Estado-Maior americano e a completa reorganização do sistema de abastecimento do exército foram, ambas, subprodutos do progresso nacional. As fronteiras militares do país estenderam-se cêrca de 300 milhas para oeste ao mesmo tempo em que se reduzia o tamanho do exército. Os portos militares estavam muito longe, como os de *Tampa Bay, Council Bluffs* e *Sault Sainte Marie*, numa época em que os transportes por água eram vagarosos e incertos e as estradas, além dos limites das zonas colonizadas, não existiam. Nem o sistema de abastecimento e nem o de comando eram iguais em face do problema das distâncias. A capacidade administrativa do Secretário de Estado do Departamento da Marinha era um fator importante, mas sem um estímulo poderoso essa capacidade jamais teria resultados práticos.

Igualmente importante foi a contribuição de William H. Crawford, Secretário do Tesouro no govêrno de Monroe, contribuição essa que é objeto de ligeiras referências do Professor White. E' verdade que o Departamento do Tesouro já era bem organizado no tempo de Crawford. Êste não encontrou problemas fundamentais de organização e teve a rara vantagem de assumir o contrôle de uma emprêsa em pleno funcionamento. O que fêz Crawford dêsse departamento, porém, é de um significado de amplo alcance! O chamado *Second Bank of the United States* surgiu, simultâneamente, com a entrada de Crawford no Tesouro e no quarto de século seguinte as relações entre êsse Tesouro e o referido banco foram o cerne do problema administrativo, no que diz respeito às finanças. A moeda corrente conhecida no oeste eram as notas promissórias e, no este, as notas de banco, garantidas pelas terras cujo valor era estimado de ano em ano, conforme a onda colonizadora avançava. No sul, a garantia era o algodão, estocado nos armazéns ou antes mesmo da respectiva safra. O processo era o mesmo! Era afinal uma prática que Crawford compreendia e mais de uma vez êle ampliou o raio de autoridade do Tesouro em defesa do oeste e do sul quando o país se afogou na depressão ocorrida entre 1818 e 1821 e o *Bank of United States* decretou a retração do crédito.

(*Continua*)

Plano Ferroviário na Bacia do São Francisco

LUCAS LOPES

"Não podemos parar. Haveremos de atingir com os trilhos a bacia do São Francisco".

(*Mauá*)

EM nenhum momento das discussões parlamentares em tôrno da recuperação do São Francisco, pensou-se em atribuir-se à CVSF a tarefa de construir estradas de ferro no Vale. Tais construções, de elevado custo unitário, são executadas pelo órgão especializado do Govêrno Federal, que é o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, ou diretamente pelas Estradas, em prolongamento de suas linhas.

É natural, entretanto, que a Comissão, estudando de forma abrangente a recuperação do Vale, investigue as idéias e os projetos de expansão da rêde ferroviária nacional, tentando correlacioná-la a seus planos, ou ainda, sugerindo ampliações ou alterações dos projetos existentes dentro da bacia.

Já nos referimos a posição destacada do São Francisco, como via navegável no quadro dos vários Planos Nacionais de Viação.

Vamos analisar o Plano Ferroviário estudado pela Comissão Revisora do Plano Geral de Viação Nacional, de 1947, confrontando-o com as idéias fixadas no Plano de 1934, e opinando sôbre cada linha projetada, em face do programa de aproveitamento do São Francisco.

No Plano de 1947 é considerado inicialmente o *Tronco Principal* Norte (TPN) — do Rio de Janeiro a São Luís do Maranhão. Êste tronco passa pelas seguintes cidades principais: Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Corinto, Montes Claros, Pedra Azul, Brumado, Paraguaçu, Alagoinhas, Aracaju, Maceió, Recife, etc., indo ter a São Luís. Êste tronco percorre grande parte da bacia do alto São Francisco e atravessa o baixo São Francisco entre Propriá e Colégio. Com a ligação dos trechos de Monte Azul a Brumado e Palmeira dos Índios a Colégio êste tronco fica terminado. Apenas, ainda, se estuda a travessia do Rio São Francisco entre Colégio e Propriá, com a construção de uma extensa ponte. No Plano de 1934 êste tronco corresponde a partes do TM1 — TM2 e TM3. Nenhuma sugestão ocorre a seu respeito.

O Tronco Principal Central, do Plano de 1947 é definido da seguinte forma: Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Corinto, Pirapora, Formosa, Peixe (extremo navegável superior do Rio Tocantins). Êste tronco além de percorrer grande parte da bacia do rio São Francisco articula-se em Pirapora com o trecho médio navegável dêsse rio. Sua importância nacional é conhecida, cabendo-nos discutir sua influência na bacia são-franciscana. Esta influência é decisiva para o tráfego fluvial, que se transfere, em Pirapora, para a ferrovia. Sua importância deverá crescer de forma substancial, nos próximos anos, em conseqüência das obras da recuperação do vale. O prolongamento de Pirapora a Formosa, que vem sendo realizado pelo DNEF permitirá, desde logo, o desenvolvimento de grandes áreas do vale do Paracatu, e, quando concluído, drenará a produção de uma área muito promissora de Goiás, que é o vale do Paranã, afluente do Tocantins. O traçado já aprovado cruza o Paracatu no Pôrto do Cavalo, subindo-o por sua margem esquerda até a confluência com o rio Prêto e subindo êste e o ribeirão Roncador até a região dos chapados de Formosa. Com êsse traçado percorrerá as terras do Paracatu e do Prêto que vêm sendo estudadas para um dos mais importantes trabalhos de colonização, a cargo da CVSF. A distância provável de Pirapora a Formosa será de 453 km, estando atacados 114 km de Pirapora a Pôrto do Cavalo. *A Comissão recomenda com ênfase a conclusão da linha de Pirapora a Formosa e seu prolongamento futuro*. Neste ponto devemos relembrar que a construção dessa ferrovia tornará de valor insignificante a pequena e precária navegação, hoje existente no rio Paracatu. A menos que condições econômicas imprevisíveis ocorram na região, nenhum trabalho de melhoramento do rio Paracatu, para fins de navegação, será aconselhável.

Os troncos *"Principal Oeste"*, *"Principal Sul"* e *"Principal Transcontinental"*, do Plano de 1947, não interessam diretamente à bacia do São Francisco.

Entre os troncos principais do Plano de 1934 que não foram considerados no Plano de 1947, dois dêles percorrem trechos da bacia do São Francisco. Se bem que não devamos emitir opinião, aqui, sôbre a consideração ou não, dêsses troncos, no Plano a ser aprovado pelo Parlamento, vamos discutir a importância de alguns trechos dêsses troncos para a recuperação do vale. Os troncos TP3 — TH2 e TP2 do Plano de 1934 incluiam a ligação de *Paulista a Teresina*. Esta ligação se nos afigura de grande importância. Com a melho-

ria da navegação no trecho médio do São Francisco, as cidades gêmeas de Joàzeiro e Petrolina tendem a se transformar em grande entreposto comercial do sertão são-franciscano. No esquema geral de desenvolvimento do vale prevêem tôdas as formas possíveis de fomento, para que essas cidades se constituam em verdadeiro centro metropolitano. A possibilidade da economia do Piauí, do Maranhão e mesmo do Ceará, entrarem em contato com a economia do médio São Francisco, através de Petrolina-Joàzeiro, é um objetivo a ser perseguido com o maior interêsse, especialmente se ponderarmos as perspectivas de localização de campos petrolíferos e jazidas carboníferas no geossinclinal do Parnaíba. *Somos, por isto, de opinião que não se paralisem os esforços de ligar Paulista a Teresina, cuja distância provável será de 550 km.*

O Tronco TP4, do Plano de 1934, não foi considerado no Plano de 1947, que se restringe às obras que deveriam ser concluídas num prazo de 25 anos. *Somos de opinião que foi certa esta providência, porquanto não se pode prever tráfego substancial entre Bom Jesus dos Meiras, Carinhanha e Formosa em prazo razoável.*

Quer no Plano de 1934, quer no de 1947, foi prevista a ligação de Petrolina ao ponto terminal da Great-Western, passando por Salgueiro. No Plano de 1934 era constituída por trechos de TP3 e L2; no de 1947 por parte do T1. Êste tronco tem grande interêsse para o desenvolvimento do Vale do São Francisco porque ligará o terminal da navegação de Petrolina ao pôrto organizado de Recife.

No Plano de 1947 foi indicada a ligação L7, partindo de Terra Nova, no T1, observando a Estrada de Ferro de Piranhas a Petrolândia e se estendendo até Colégio. Como o tronco anterior esta linha ligará a navegação do trecho médio do São Francisco, a um pôrto acessível à cabotagem, se fôr estendida de Colégio-Propriá a Penedo. *Queremos destacar, com ênfase, a importância da ligação de Petrolina ao baixo São Francisco lembrando que ela possibilitará o transporte de matérias-primas do trecho médio navegável para a região do baixo São Francisco, onde, em função da energia de Paulo Afonso e de outras condições favoráveis, será provável a formação de um grande parque industrial.*

Concluídos os trechos de Itaíba — Mundo Novo e Palmeiras dos Índios a Colégio, as ferrovias de interêsse para o vale constantes do Plano Nacional de Viação deverão ser :

1 — Pirapora a Formosa	453 km
2 — Paulista a Teresina	550 km
3 — Petrolina — Afogados do Ingàzeiro	590 km
4 — Colégio a Marechal Floriano	200 km
5 — Petrolândia a Terra Nova	250 km
6 — Colégio a Penedo	48 km

Deve a Comissão do Vale do São Francisco atuar junto aos poderes competentes no sentido de que a construção dessas linhas seja ativada de forma substancial.

Deve igualmente se interessar pela conclusão das linhas em construção entre Catiara e Patos de Minas, destinada a se prolongar até Paracatu e entre Itabira e Belo Horizonte.

PLANO DE TRANSPORTES AÉREOS

> "Penso que as linhas aéreas serão para o Brasil o que são as estradas de ferro e de rodagem para a América e para a Europa. Os núcleos de população do interior se localizarão de acôrdo com as necessidades econômicas e serão ligados a outras regiões por vias aéreas."
>
> (*Prof. Richard H. Smith — "Brasil futura potência aérea"*)

Reconhecendo a importância crescente dos transportes aéreos no intercâmbio de pessoas e bens, que no Brasil se avulta em face da enormidade do território, não podia a Comissão do Vale do São Francisco deixar de considerá-los no Plano de desenvolvimento da bacia são-franciscana.

Há muito a rota do São Francisco, ligando o Norte ao Centro do país, vem sendo operada por emprêsas privadas e pelo Correio Aéreo Militar. Devíamos, por conseguinte, examinar as necessidades de expansão dos serviços existentes e a conveniência de criação de novos, bem como programar um esfôrço de melhoria das condições de infra-estrutura de vôo.

A análise dêste problema foi cometido ao *Engenheiro Galdino Mendes* senhor de longa experiência no Ministério da Aeronáutica, que apresentou contribuição valiosa.

O programa de estudo que fixamos envolvia duas ordens de investigações: a primeira, relativa as condições de pouso dos campos da rota, deveria ser estudada em face do progresso provável dos tipos de aviões a serem adotados no futuro e deveria concluir pela seleção dos aeroportos básicos e seus projetos de melhoramentos; a segunda relativa as condições de operação das linhas em tráfego deveria apresentar elementos que permitissem a Comissão julgar da necessidade de estabelecer métodos de incentivo ou compensação as emprêsas privadas para que elas adaptassem os seus programas de operação a necessidade de servir maior número de cidades do Vale.

Esta questão, examinada com atenção, mostrou que, no momento, não há necessidade de nenhum processo novo de subvenção as emprêsas que operam no vale. Em vez disso demonstrou que existem possibilidades grandes de expansão do tráfego aéreo, garantindo a estabilidade econômica das linhas em tráfego e possibilitando a criação espontânea de outras.

Quanto ao programa de melhoramento dos campos de pouso fixou-se o critério de dar-lhes condições técnicas adequadas para os tipos de aviões usuais da rota que têm como unidade padrão o *Douglas DC-3*.

Concluiu-se pela fixação de um programa de prioridade de melhoramentos, caracterizado por

duas fases: na primeira far-se-á a extensão das pistas até limites adequados; executar-se-á a sua estabilização e pavimentação; na segunda executar-se-ão trabalhos complementares de construção de estações de passageiros, balizamento noturno, tôrre de contrôle, estação de rádio etc.

Os campos de pouso a serem melhorados, num programa de trabalho concentrado em alguns dêles de cada vez, são os seguintes, para os quais se prevêem despesas de 57 milhões de cruzeiros: 1) Pirapora, 2) São Francisco, 3) Januária, 4) Manga, 5) Carinhanha, 6) Santa Maria da Vitória, 7) Lapa, 8) Paratinga, 9) Barra, 10) Xique-Xique, 11) Remanso, 12) Paulo Afonso, 13) Petrolina, 14) Penedo.

Como aeroportos auxiliares devem ser melhorados os de, 1) Paracatu, 2) Caitité, 3) Pão de Açucar. Devem ser construídos campos de pouso auxiliares em: 1) Buritis, 2) João Pinheiro, 3) Urucúia, 4) S. Romão, 5) Serra das Araras, 6) Brasília, 7) Sitio de Abadia, 8) Correntina, 9) Santana, 10) Iricê, 11) Mundo Novo e 12) Propriá. Para a execução dos serviços dos campos auxiliares são previstas despesas de 21 milhões de cruzeiros.

PLANO DE COMUNICAÇÕES NO VALE

> "... não vivi a vida do destruidor senão a do homem que construiu pelo interior, levando, com proveito, às populações longínquas o fio telegráfico; ouvi suas alegrias por êsses grandes benefícios..."
>
> (*Agenor Augusto de Miranda — "O Rio São Francisco"*)

O propósito de integração ao âmbito nacional das populações dispersas na bacia do São Francisco sugeriu, desde o início da aplicação dos recursos provenientes do artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a construção de um sistema de linhas telegráficas que pusesse em contato os principais núcleos humanos do vale com a rêde telegráfica já existente no país.

Fornecendo-se recursos da verba do São Francisco ao Departamento Nacional de Correios e Telégrafos foi possível atacar um programa inicial de linhas de grande interêsse.

Em 1949 já estavam concluídas as seguintes ligações:

a) Pirapora-Ibiaí;
b) Sítio do Mato-Pindaí;
c) Rêde Geral Central-Uibaí;
d) Ibipeba-Barra do Mendes;
e) Curaçá-Barro Vermelho-Patamuté;
f) Floresta-Carqueja-Betânia;
g) Pôrto da Fôlha-Ilha do Ouro;
h) Junqueiro-Penedo-São Miguel dos Campos.

Durante o ano de 1950 foram atacados os serviços das seguintes linhas que estão em vias de conclusão:

a) Barreiras-São Desidério;
b) Patamuté-Uauá;
c) Pilão Arcado-Campo Grande;
d) Pilão Arcado-Saldanha Marinho;
e) São Francisco-Januária;
f) Floresta-Itocuruba-Rodelas.

Além dessas, foram incorporadas ao plano telegráfico e estão sendo em parte construídas as seguintes:

a) Ibiaí-Coração de Jesus;
b) Carinhanha-Malhada;
c) Palmas de Monte Alto-Mandiroba-Camatei-Espinosa;
d) Correntina-São Sebastião;
e) Santa Maria-Formoso-Coribe;
f) Santana-Panemar-Alagoinhas;
g) Paratinga-Macaubas;
h) Nupeba-Jupaguá;
i) Remanso-Catita;
j) Gentil do Ouro-Uibaí-Central;
k) Jacobina-Gavião-Riacho do Jacuí;
l) Sendo Sé — Tabuleiro Alto;
m) Riacho Sêco-Curaçá-Barro Vermelho-Patamuté-Uauá;
n) Glória-Barra de Paulo Afonso;
o) Abaré-Ibó.

Êste conjunto de linhas telegráficas, que deverá ser ampliado no decorrer da execução do Plano do São Francisco, será suplementado por uma rêde de estações radiotelegráficas que se destinarão principalmente ao contrôle dos serviços do trecho navegável.

Foram feitas investigações preliminares e sugeridos estudos detalhados de um serviço de comunicações radiotelegráficas entre as agências mais importantes das emprêsas de navegação e com os barcos em tráfego. Êsse serviço que é indispensável para uma maior eficiência da navegação fluvial deverá ser organizado de forma a também servir a população do Vale.

Quanto aos serviços de correios foi julgado inconveniente qualquer interferência da Comissão, devendo os mesmos continuar sob responsabilidade exclusiva do Departamento Nacional de Correios e Telégrafos.

Sugestões para um Programa Mínimo de Assistência à Criança

RANDOVAL MONTENEGRO

1 — PROBLEMAS DA INFÂNCIA

A PUERICULTURA dos nossos dias evidencia que o ser humano em baixa idade tende a afastar-se, cada vez mais, dos velhos esquemas que o apontavam como um homem em miniatura. Das peculiaridades meramente físicas e fisiológicas evoluímos para as noções mais adiantadas das peculiaridades fisiopatológicas, imunológicas, endocrinológicas, psicológicas, etc., que caracterizam a criança como um ser dotado de uma constituição e de uma personalidade cuja observação deve ser feita em ângulos adequados.

Os problemas da criança, portanto, são passíveis de tratamento especial, entre outras razões porque quem cuida da infância deve ter sempre os olhos voltados para o futuro. O pediatra, o ortopedista, o odontólogo, o psicopedagogista, o professor, o jurista, o legislador, etc. não podem perder de vista o caráter evolutivo que marca profundamente tôdas as faculdades do ser humano em baixa idade.

Um plano razoável de assistência à infância terá, necessàriamente, de envolver certos aspectos de importância indiscutível, como, por exemplo, a orientação dos progenitores antes e depois da procriação, os cuidados com o binômio mãe-e-filho no ato e imediatamente depois da parturição, a assistência médico-social do lactente, do pré-escolar e do escolar, compreendendo a assistência alimentar, a profilaxia das infecções, a assistência pediátrica pròpriamente dita, a implantação de hábitos sadios, assistência escolar, hospitalar, social, etc.

2 — SIGNIFICAÇÃO DA MORTALIDADE INFANTIL

Do ponto de vista sanitário, a mortalidade infantil pode ser considerada como uma forma de expressão das dificuldades da infância em geral. É, em última análise, um índice do estado sanitário da população — e, particularmente, do estado sanitário da criança — e da consciência sanitária dos diferentes grupos sociais.

Qualquer programa assistencial, tendo a criança como finalidade, há de ter como uma questão de honra, se fôr o caso, a redução rápida dos coeficientes de mortalidade infantil. Isso foi o que se fêz nos Estados Unidos nestes últimos 20 anos. E, mais recentemente, na Inglaterra vem sendo realizado com êxito crescente.

Nenhum plano, porém, conseguirá êsse objetivo se, obstinadamente, persistir na prática de ignorar o estado sanitário dos grupos interessados e a consciência sanitária da população em geral. Esta observação pode ser tomada como um reparo à nossa política assistencial da criança.

Quando falamos em mortalidade infantil está claro que não podemos perder de vista a natimortalidade. Ambas são, do ponto de vista prático, inseparáveis.

Para o sanitarista ou puericultor, a mortalidade infantil está compreendida em duas concepções de valor diverso. Existe a mortalidade infantil real e existe a mortalidade infantil estatística. Essa divergência é tanto mais acentuada quanto mais precário é o estado sanitário da comunidade.

Os coeficientes estatísticos de mortalidade infantil pecam principalmente por dois pontos de certa relevância. Primeiro é o fato de não ser exato o valor de um dos têrmos da relação. Trata-se do número de nascidos vivos, sempre abaixo de sua expressão real. Êsse fato, que contribui para aumentar artificialmente os coeficientes oficiais, tem como reverso o inconveniente de alentar, através dos descontos imaginados, as inclinações otimistas de algumas autoridades e de outras pessoas nos juízos exarados sôbre a segurança sanitária da infância em face das cifras dadas à publicidade. A outra falha dos coeficientes estatísticos é a sua falsa especificidade.

Os coeficientes de mortalidade infantil não podem ser rigorosamente específicos uma vez que reúnem em um mesmo denominador grupos sociais de composição fundamentalmente diversa. Nas camadas sociais referentes às classes média e abastada, os coeficientes de mortalidade infantil são pràticamente desprezíveis. Nas classes menos favorecidas, êles são diferentes, são elevados. Por conseguinte, a relação de causalidade não é aplicável indistintamente a ambos os grupos. A criança dos grupos sociais mais evoluídos morre por motivos que escapam geralmente à técnica, ao progresso científico. No grupo menos favorecido é vítima de causas perfeitamente evitáveis, de erros grosseiros, de ignorância e desleixo. São estas as causas responsáveis pelos grandes obituários de crianças.

São atributos específicos dos diferentes grupos socio-econômicos o padrão de vida, as condições de vida e de trabalho, os recursos ou as privações, o estado psicológico próprio, as influências

úteis das convivências mais elevadas ou as influências perigosas do espiritismo, do curandeirismo, do charlatanismo, das crendices e superstições. Não esquecer a susceptibilidade natural a uma propaganda desumana e desenfreada de medicamentos sem idoneidade feita pelos jornais e pelo rádio. Essa propaganda penetra hoje no recesso de todos os lares, sem oposição de qualquer autoridade, em trabalho sistemático de deseducação dificultando cada vez mais o entendimento do cidadão comum com o pensamento sanitário de sua época.

Teremos coeficientes rigorosamente específicos quando estudarmos a mortalidade infantil em cada um dêsses grupos separadamente. Poderemos tentar uma coisa fácil como é, por exemplo, a apuração dêsses coeficientes na raça negra dominada geralmente por grupos socio-econômicos de estratificação inferior.

Outra coisa que as autoridades sanitárias, em cada Estado, em cada jurisdição já deveriam ter feito é promover, diplomàticamente, uma articulação melhor com os representantes do clero no sentido de controlar os batizados, fazendo com que êles só se realizem depois da passagem do interessado pelo registro civil. Isso não parece uma coisa difícil. E é de alcance estatístico e educativo.

3 — PLANO DE TRABALHO

Sem dúvida, não vamos esperar que o problema se resolva por si. Em outras palavras, não vamos esperar que melhore o padrão de vida dos grupos envolvidos nos altos coeficientes de mortalidade infantil. Êsses grupos existirão sempre em maioria em qualquer comunidade. Existem, inclusive, em países que já resolveram satisfatòriamente o problema como os Estados Unidos e a Inglaterra, para citar os exemplos mais interessantes e mais conhecidos. Há um exemplo doméstico muito ilustrativo nesse sentido. É o das populações do norte de Santa Catarina, zona de colonização germânica. Apesar de seu padrão de vida que não é dos melhores em nosso país, essas populações apresentam uma consciência sanitária bem formada, bom estado sanitário e baixa mortalidade infantil.

Cumpre, pois, atacar frontalmente o problema, ferindo os seus dois pontos chaves que são o estado sanitário dos grupos interessados e a consciência sanitária da população.

4 — ESTADO SANITÁRIO DOS GRUPOS INTERESSADOS

A melhoria do estado sanitário dos grupos interessados há de ser promovida por intermédio de três diferentes grupos de iniciativa.

I — *Através da assistência direta* — Essa assistência terá como instrumentos os órgãos especializados da União, dos Estados, dos municípios e os instituídos por iniciativa particular. E' preciso fazer um levantamento, em cada Estado, das condições sanitárias de cada município e cuidar de dotar os que ainda não o foram, das unidades indispensáveis ao atendimento das exigências mínimas. As autoridades sanitárias estaduais devem incentivar também, em cada município e, mesmo, em muitos distritos, a criação de comitês destinados a coordenar as atividades assistenciais e administrar os fundos de iniciativa particular obtidos para essa finalidade. Êsses comitês podem ser constituídos de políticos locais, administradores e outras pessoas de projeção social. Os componentes dêsses comitês devem ser pessoas idôneas. O govêrno, que contribui com subvenções para as obras de iniciativa particular, deve levar muito em consideração a legitimidade dêsses gastos pois não é rara a aventura e o falso filantropismo em proveito econômico de algumas pessoas muito espertas porém pouco escrupulosas. Instituições criadas e administradas com espírito de honestidade são fatôres de incentivo à solidariedade humana e a um melhor entendimento entre diferentes classes sociais.

II — *Através de cooperação com os agentes de iniciativa individual* — As autoridades sanitárias deverão considerar como instrumentos de sua política os valores da iniciativa privada individual. Ajudará, guiará e, se preciso, fiscalizará a atividade dessas pessoas para obter uma atuação útil.

Médicos — As bôlsas de estudo proporcionarão aos colegas do interior uma oportunidade para revisão de certos aspectos de sua cultura que interessam à política de proteção à maternidade e à infância. Êsses colegas deverão ser visitados periòdicamente por sanitaristas ou puericultores para troca de idéias, havendo então chance para certas sugestões.

Isso proporcionará melhor colaboração. Podem ser utilizados também boletins periódicos com informações científicas, estatísticas ou outras que possam ser de agrado dos elementos visados; serão veiculados também esclarecimentos específicos sôbre assuntos técnicos de interêsse sanitário. Os serviços sanitários e os de proteção à criança devem manter-se em contato com os médicos do interior por meio de correspondência escrita como se êstes fôssem seus representantes ou agentes. Essas medidas têm como finalidade obter um nível técnico de melhor qualidade nos assuntos relacionados com o interêsse da saúde pública, além de proporcionar melhor entendimento e mais estreita cooperação.

Parteiras — E' necessário incentivar a formação dessas auxiliares. Em trabalho anterior (Do pessoal técnico para as obras de proteção à maternidade e à infância — Rev. Serv. Públ., jun. 1952), discutímos com detalhe as condições em que essa formação deve ser obtida. As parteiras em atividade, diplomadas ou não, devem receber do serviço sanitário orientação técnica e instruções sôbre ética profissional. Cumpre fiscalizar a atuação dessas pessoas chamando-as à responsabilidade tôdas as vêzes em que se excederem ou em que cometerem erros que venham a prejudicar as assistidas.

Outros agentes — Impossível ignorar a existência de certos agentes que exercem ilegalmente a medicina, como meio de vida ou por mero amadorismo. Isso acontece em grande escala, mesmo nas grandes cidades e nos meios mais adiantados. Imaginem no interior. São os curandeiros, os espíritas, os charlatães, etc. E' mister fiscalizá-los e reprimi-los. Chamá-los à responsabilidade sempre que houver prejuízo à vida ou à saúde de alguém. Essa é uma das melhores maneiras de fiscalizar o exercício profissional. O que vemos, entretanto, mesmo na capital da República, é a impunidade em face de crimes contra a vida de mulheres e crianças perpetrados no exercício ilegal da medicina por parteiras, curandeiros e outras pessoas. Não nos consta que nenhuma parteira tenha sido prêsa por impregnar de susbstâncias sépticas ou tóxicas a ferida umbilical dos recém-nascidos. E quantas crianças já morreram por causa dêsse empirismo grosseiro! Isso é apenas um exemplo.

III — *Através de serviços especiais* — Bom será que não haja rivalidades entre autoridades e serviços e que todos se congreguem em benefício da coletividade. O serviço sanitário ordinário e os serviços de proteção à maternidade e à infância devem trabalhar de mãos dadas. Os serviços de fiscalização do exercício profissional devem agir com mais vivacidade. E' preciso incentivar a prática das notificações para que sejam conhecidas e punidas as situações criadas pelas intervenções intempestivas ou inadequadas quando envolverem prática ilegal da medicina.

5 — MENTALIDADE SANITÁRIA

Há dois caminhos principais para obter-se a melhoria da mentalidade sanitária. Um é através do policiamento da propaganda comercial de medicamentos. O outro é através do ensino.

I — *Policiamento da propaganda* — A propaganda de medicamentos deve limitar-se aos meios de divulgação científica. Há várias falhas grosseiras na divulgação feita diretamente para o público pelas organizações comerciais. O leigo, na melhor das hipóteses, não está em condições de fazer o próprio diagnóstico nem de identificar as contra-indicações dêsse ou daquele tratamento. As transgressões nesse ponto são freqüentes, algumas de conseqüências fatais. Na redação dos anúncios não raro vemos a preocupação de multiplicar as oportunidades de utilização do medicamento apregoado, em detrimento, naturalmente, da economia e até da saúde de quem dêle faz uso. Em várias ocasiões os anunciantes apregoam virtudes que êsses remédios absolutamente não possuem.

Além de todos os perigos assinalados, a propaganda comercial de medicamentos diretamente ao público tem ainda o inconveniente sério de deseducar a população. Incentiva o empirismo, afasta o povo da orientação científica privando-o de utilizar-se plenamente das modernas técnicas de tratamento.

As autoridades nada têm feito para contrabalançar os efeitos dessa prática tão perniciosa. Não admira, portanto, que o problema sanitário se arraste entre nós sem qualquer tendência favorável.

II — *Plano de ensino* — No dia em que as autoridades responsáveis compreenderem o valor dos órgãos de ensino na formação da mentalidade do povo e estiverem dispostas a utilizar os serviços dêsses órgãos na construção de uma mentalidade melhor nosso país terá dado um passo decisivo. Porque o que se tem visto até aqui é a preocupação de inculcar no espírito dos nossos jovens conhecimentos teóricos na maior parte sem finalidade prática. A escola primária, pela sua amplitude como instituição cobrindo uma parcela maior dos nossos filhos, tem sôbre seus ombros maiores responsabilidades nesse programa. Seu espírito não tem sido o de fixar os jovens nas atividades que mais interessam às coletividades onde estão integrados. Quer formar burocratas, intelectuais, candidatos às profissões liberais. Prima por robustecer o espírito das grandes cidades em detrimento dos núcleos do interior e das comunidades rurais. Não tem alcance prático porque não visa a orientação profissional mais conveniente a cada jurisdição.

No entanto, são grandes as oportunidades educativas do ensino e entre elas devemos inscrever a da educação sanitária. Esta deve constar do currículo dos cursos primário, normal e ginasial.

O ensino dessa matéria deverá ter caráter eminentemente prático, espurgando-se de qualquer espírito de academicismo. O material elaborado para ensino deverá ter um cunho objetivista, visando mais formar que informar, batendo tanto quanto fôr necessário nas teclas que possam contribuir para criar no espírito dos jovens uma consciência sanitária adequada a fim de neutralizar as influências dos antigos vícios da nossa formação.

Não nos consta que se tenha tentado sèriamente moldar a formação das nossas professoras no sentido do torná-las úteis à campanha de educação sanitária de que tanto precisamos. Eis aí, portanto, uma sugestão aos nossos administradores e legisladores.

Formação primária — Vejamos algumas noções que podem ser ministradas nas escolas primárias a ambos os sexos. A criança deverá ser esclarecida sôbre a função social do médico. Deve aprender a recorrer a êle, a ouvi-lo e seguir as suas prescrições sempre que tiver algum problema de doença a solucionar. Essa noção é de importância em educação sanitária. Vêm depois os conhecimentos sôbre higiene alimentar, do corpo e do vestuário, dos dentes (outro ponto básico), da habitação, dos hábitos de repouso e de trabalho, dos vícios sociais, etc. Higiene no estado de doença, necessidade de assistência adequada e de isolamento.

As meninas terão aulas especiais de puericultura. Serão ministradas noções de higiene pré-natal, intranatal e pós-natal. Mostrar-se-á a vantagem de uma gestão acompanhada por médico, do tratamento de certas doenças como a sífilis e

de orientação adequada da maternidade. Na fase intranatal, assinalar a importância de uma assistência hábil. Os cuidados de assepsia com o umbigo, a prática do Credé e outros fatos de igual importância serão ensinados. O espírito é impermeabilizar a jovem contra a ofensiva das crendices e das práticas perniciosas à sua formação sanitária. No pós-natal, chamar a atenção para a assepsia e o equilíbrio da alimentação. Pugnar pela alimentação natural fazendo ampla defesa dêsse meio de criar os filhos. Noções práticas sôbre o preparo das mamadeiras, quer com leite em natureza quer com leites em pó.

Curso normal — Grandes responsabilidades devem ter as professôras primárias neste programa. Eis as sugestões que apresentamos para o equipamento intelectual dessas moças.

a) *Noções de higiene* — Nesta cadeira ensinar-se-á a *epidemiologia* de certas doenças como a tuberculose, a febre tifóide, a lepra, a difteria, coqueluche, sarampo, varíola, varicela, Heine-Medin, paludismo, disenterias, verminoses, etc. A *profilaxia* das doenças transmissíveis pelo isolamento, pelas premunições e por outras técnicas. A *higiene individual* (dentes, vestuário, exames médicos eventuais e periódicos, etc.) *Higiene das habitações* com noções sôbre a orientação, ventilação, iluminação, instalações sanitárias, etc. *Higiene alimentar* com esclarecimentos sôbre o metabolismo das protéinas, gorduras, hidratos de carbono, sais minerais e vitaminas .

b) *Puericultura* — Chamar-se-á a atenção para a importância da mortalidade infantil e do abandono social; crendices e superstições. Práticas empíricas grosseiras como o uso de substâncias sépticas na ferida umbilical, a ordenha do "leite das bruxas", o abuso da água de arroz, o uso intempestivo do leite de magnésia e de outras drogas, os chás de baratas, de fezes de animais e de hervas diversas, o emprêgo do querosene no tratamento de doenças como a asma, as rezas na picada de ofídio e as benzeduras no mau olhado, etc. Noções de higiene pré-natal e intranatal. Higiene pós-natal pelo menos até os 2 anos. Neste capítulo incluir a alimentação (natural, mista, artificial), o preparo das rações, as premunições com BCG e com outros antígenos, o papel profilático e curativo das vitaminas, a profilaxia das doenças transmissíveis, as consultas médicas periódicas ou eventuais e os cuidados gerais com a criança doente, além de outros assuntos.

No curso *ginasial* a cadeira de higiene pode e deve ser ministrada a ambos os sexos; a de puericultura será ministrada nestas classes apenas às meninas.

6 — INSTRUMENTOS DE DIVULGAÇÃO

O planejamento de uma campanha educacional dessa envergadura não pode ignorar os instrumentos de divulgação das idéias centrais do programa fixado. Referimo-nos, principalmente, aos livros através dos quais essas idéias serão difundidas. Cumpre evitar que essas obras sejam elaboradas ao sabor do pensamento ou da fantasia de cada autor. E' preciso unificar o conhecimento que se convencionou tomar como base do plano.

Há várias maneiras de conseguir-se um bom material de ensino. Pode sugerir-se que as repartições federais e estaduais interessadas recrutem especialistas e ofereçam premios pelos melhores trabalhos no gênero. Êsses trabalhos devem conter o mínimo essencial, todo o essencial e não mais que o essencial. A exposição deve ser amena, acessível, sucinta e completa. Uma comissão de autoridades especializadas julgará o mérito educativo de cada obra, seu valor didático, artístico, etc. A matéria, necessàriamente, versará sôbre os pontos abordados em cada currículo específico.

7 — CONCLUSÃO

As idéias aqui expendidas não têm a mínima pretensão a originalidade. Elas resultam de observações da nossa e da alheia experiência sanitária.

Quanto à seleção e organização das obras assistenciais destinadas ao programa mínimo, devemos esclarecer que o tema constitui assunto de trabalho anterior (op. cit. "Rev. Serv. Público", junho, 1952).

A política de assistência e intercâmbio cultural em relação aos médicos no exercício da clínica privada é uma necessidade indiscutível. O modo de realizá-la, como está indicado, procura atender aos requisitos de ética e às praxes da boa convivência. Constitui um processo semelhante ao empregado pelos técnicos do Serviço de Febre Amarela em relação aos seus representantes de visceratomia.

No que toca à orientação das parteiras e ao contrôle do exercício ilegal da medicina, há recursos para isso na legislação específica de todos os países e nos respectivos regulamentos sanitários. O mesmo com o policiamento da propaganda.

Quanto ao aspecto educacional, permitem-nos dar a palavra, por um instante, a Gustavo Lessa (Assistência à Infância, pág. 193): "E' sabido que já nas escolas primárias as crianças mais idosas, sobretudo as do sexo feminino, se interessam vivamente pelo assunto da criação humana. A garantia mais sólida para a satisfação dêsse interêsse está no preparo do professorado primário. Às instituições incumbidas dêsse preparo (escolas normais, institutos de educação) cabe uma pesada responsabilidade, a de fornecer ensino prático, capaz de incutir no espírito dos futuros professôres noções concretas indeléveis, que possam ser transmitidas às futuras mães".

Ainda sôbre educação sanitária, encontramos em Smillie (Wilson G. — Administração Sanitária nos Estados Unidos) o seguinte tópico: "A educação sanitária na escola abrange a educação da criança sôbre os princípios de higiene individual e coletiva. Essa instrução será dada durante o período de formação. O ensino da higiene não deve constituir uma disciplina especial, mas sim incorporar-se ao currículo das escolas elementares.

Cursos especiais sôbre higiene podem ser introduzidos no currículo das escolas secundárias e no curso de colégio" (pág. 326). Adiante, diz o mesmo autor: "A maioria das autoridades de saúde pública acredita que o elemento mais importante da educação sanitária é o ensino adequado da higiene aos escolares". E, para terminar: "Para ser eficiente, o plano exige dos professôres conhecimentos que os habilitem para o ensino dos princípios de saúde pública. E' necessário, portanto, que nas escolas destinadas à formação de professôres seja ministrada instrução sistemática de medicina preventiva e higiene geral".

Não há, portanto, originalidade nos diferentes aspectos que compõem êste plano. Se alguma coisa de novo existe aqui é apenas o arranjo dessas idéias e a sua articulação em um programa objetivo. E' êste o único mérito que não desejamos recusar a êste modesto trabalho.

Resumo — O A., analisando o problema da mortalidade infantil, chega à conclusão de que êle é apenas um índice das dificuldades gerais da infância em cada comunidade. Suas causas variam nas diferentes camadas sociais e devem variar, por conseguinte, os meios específicos de combatê-las.

Em sentido mais profundo, a mortalidade infantil decorre de dois fatos sociais da maior significação. São êles o estado sanitário dos grupos interessados e a consciência sanitária da população. A solução consiste, pois, em melhorar a expressão dêsses dois têrmos do problema.

A melhoria do estado sanitário pode ser alcançada mediante certas medidas, como o estímulo às obras assistenciais necessárias ao programa mínimo, com ramificações extensas pelo interior; a assistência e intercâmbio cultural permanente em relação aos médicos no exercício da clínica civil, inclusive com a instituição de bôlsas de estudos; finalmente, mediante assistência eficiente às parteiras e fiscalização de suas atividades, assim como através do contrôle do exercício ilegal da medicina com punição sistemática para os casos em que houver danos pessoais.

A melhoria da consciência sanitária propõe o autor que seja objetivada através do policiamento da propaganda de medicamentos e do ensino da higiene e da puericultura nas escolas primárias, nas de formação de professôres e nos cursos de grau ginasial. Nesses três tipos de estabelecimentos a higiene poderá ser ensinada a ambos os sexos; a puericultura, também para ambos os sexos, nas escolas destinadas à formação de professôres; poderá limitar-se ao sexo feminino seu ensino nas escolas primárias e nas de nível ginasial.

Propõe, finalmente, o A. incluir no planejamento do programa mínimo o preparo das obras que servirão para instrumento de divulgação, estabelecendo premios para os autores cujos livros mais se aproximarem do pensamento exato do plano de ação.

Aspectos Humanos na Lotação do Serviço Civil

CLYDE C. HALL e HAROLD H. LEICH

A DESPEITO do aperfeiçoamento do sistema de concurso no serviço civil através dos anos, o funcionamento do mecanismo da lotação ainda é muito criticado, porque é automático. Alega-se que o fator sorte desempenha o principal papel na decisão a respeito do local em que o candidato aprovado deve trabalhar e do que êle deverá fazer nesse local. Segundo os críticos, um indivíduo qualquer dá voltas, no órgão central de recrutamento, à manivela da máquina que produz fórmulas sôbre coisas da administração de pessoal, fórmulas essas a que as autoridades nomeadoras devem ater-se no processo de seleção de servidores que podem ou não estar em condições de satisfazer as necessidades das repartições.

Também para o candidato ao emprêgo público o procedimento típico no caso parece ser, muitas vêzes, o da pura sorte. Suas preferências ou sua capacidade especial podem merecer pouca atenção quando se trata de sua primeira lotação. Muito embora êle sempre possa dizer qual o órgão de sua preferência ou declarar que não está em condições para trabalhar nesta ou naquela repartição especializada ou mesmo recusar até uma determinada lotação que lhe é proposta (o que acontece muitas vêzes), a verdade é que o candidato pode pensar que assim procedendo está restringindo perigosamente suas próprias oportunidades de nomeação, com sérias restrições ao seu imediato aproveitamento. Pode acreditar, por outro lado, que é melhor firmar pé em algum lugar o mais cedo que puder.

O sistema do mérito não deve ser cumprido a sangue frio. Sabemos que o Serviço Público britânico emprega, para fins de orientação no processo de lotação inicial do servidor, o critério da preferência dêste. (1) O artigo de Clayton, *The British Administrative Class*, cita dois exemplos de consideração pelo aspecto humano na lotação do serviço civil dos Estados Unidos, aspectos êsses que, talvez, não são muito conhecidos. O primeiro é o da seleção de candidatos aprovados nos concursos para *Junior Management Assistant*. O segundo é o do trabalho do *Interdepartmental Placement Committee*.

(1) *The British Administrative Class* de *L.C. Clayton* (Personnel Administration, 44, julho de 1951).

O CONCURSO PARA JMA

Em primeiro lugar... um pouco de história. Há vários anos que o concurso para JMA está a cargo do *Joint Committee of Experts Examiners for the Junior Management Assistant*, unidade integrada pelos representantes de quinze departamentos e de outros órgãos avulsos. Êste comitê se encarrega anualmente dos editais e dos planos de provas, faz a necessária propaganda e realiza as provas orais de grupos de candidatos aprovados nas provas escritas. A preparação dos testes, a distribuição dos editais e a realização das provas escritas são tarefas executadas com o auxílio da *Civil Service Commission* que assume a responsabilidade geral pelo concurso. Devido a assistência prestada pelos representantes dos órgãos que fazem parte do comitê, a comissão assegura às pessoas encarregadas de supervisar o concurso a necessária oportunidade de se manifestarem, visando à determinação da qualidade do produto dessa seleção.

Os órgãos interessados indicam anualmente os nomes de pessoas de projeção em seus quadros para servirem como entrevistadores no concurso para JMA. Os representantes da *Civil Service Commission* e os membros do *Joint Committee* examinam então as qualificações dos indicados, selecionando dentre êles os melhor qualificados para a função de entrevistador. Os escolhidos são, em seguida, nomeados "examinadores" do serviço civil, começando depois a estudar as técnicas da entrevista e a conhecer assim os objetivos do programa do *Junior Management Assistant*, antes de receberem ordem para realizarem provas orais em todo o país.

O interêsse profissional dos candidatos ao cargo de JMA é detidamente examinado e levado em conta na seleção e na lotação dos aprovados no concurso. Êstes, umas vez concluídas as provas escritas, recebem uma interessante publicação que mostra as oportunidades da carreira. Durante a segunda fase do concurso — a entrevista coletiva — cada candidato tem oportunidade de expor e discutir suas preferências, o que é também objeto de registro.

A lista final de aprovados é, em seguida, preparada e distribuída por todos os órgãos participantes para que decidam a respeito dos candidatos

a serem nomeados. As suas decisões finais são baseadas nos resultados das provas e também nas preferências dos candidatos.

As seleções definitivas são posteriormente feitas numa reunião do *Joint Committee* convocada na primavera. Partindo do alto da lista de candidatos aprovados, os nomes vão sendo citados e os representantes dos órgãos participantes dizem então quais são seus interêsses. Devido à grande procura dos aprovados nesse concurso — de número, aliás, reduzido em virtude da dificuldade das provas e da complexidade do processo seletivo — tem sido possível até hoje aproveitar todos os candidatos. Isto permite a modificação do sistema formal de encaminhamento dos três primeiros colocados aos órgãos públicos para fim de escolha. Desde que todos êsses aprovados são aproveitados, a tradicional lista tríplice é observada tanto em seu espírito como em sua forma, assegurando-se cada órgão da aquisição dos candidatos de seu interêsse e assegurando-se a cada candidato uma boa oportunidade de ser aproveitado pelo órgão de sua preferência.

O concurso para JMA fornece ainda um excelente exemplo de consideração pelo aspecto humano do problema de lotação no serviço civil quando se faz a distribuição de candidatos pelos diferentes *bureaus* e serviços dentro de cada órgão. Assim, no verão de 1951 a *Civil Service Commission* aproveitou dezessete assistentes em seu próprio órgão central, isto é, distribuindo êsses assistentes pelas vagas existentes em um certo número de suas divisões ou seções. Na verdade, todos os dezessete iniciaram um período de estágio de seis meses, em regime de horário integral, logo que se apresentaram para o trabalho. Não há, porém, obrigação de o estagiário, depois de concluído seu período de estágio, permanecer no órgão em que estagiou.

O programa de estágio da comissão se divide em tarefas distintas, pelo menos em duas grandes divisões e num órgão de *staff*. As tarefas vão de três a cinco semanas cada uma. Além disso, conferências e discussões dão ao estagiário conhecimento imediato sôbre tôdas as divisões e outras unidades da comissão. Ao aproximar-se o fim do período de estágio, pede-se a cada estagiário para dizer quais seriam suas preferências em matéria de lotação e incumbências de caráter permanente. A lista de preferência do estagiário é examinada por uma comissão de representantes dos órgãos interessados, a maioria dos quais conhece pessoalmente seus estagiários porque os observou no trabalho. Em sua passagem pelas divisões e demais órgãos da comissão, oito estagiários fizeram sua escolha uma única vez; sete fizeram essa escolha duas vêzes e dois três vêzes.

Outro exemplo de consideração pelo elemento humano no plano de estágio da *Civil Service Commission* é o da atenção que se presta nesse órgão à orientação do indivíduo numa base pessoal e direta. O orientador conferencia periòdicamente com dado estagiário, girando suas conferências em tôrno das suas necessidades pessoais. Levam-se em conta nessas conferências a personalidade e as atitudes particulares do indivíduo em estágio, desde que êstes dois elementos exercem uma profunda influência sôbre o futuro de sua carreira. Seu trabalho, seu esfôrço e suas fraquezas são discutidos com êle, procurando-se com isso auxiliá-lo. Faz-se com que o estagiário sinta o interêsse do órgão não só por sua pessoa como ser humano mas também como empregado.

O COMITÉ INTERDEPARTAMENTAL DE LOTAÇÃO

Encontra-se no mais alto nível do serviço civil federal um exemplo de consideração pelo aspecto humano do problema de administração no trabalho do *Interdepartmental Placement Committee*, criado em 1946 por sugestão do *Federal Personnel Council*. Sob a presidência do chefe da *Career Service Section*, da Comissão, os encarregados da lotação do órgão se reúnem tôdas as têrças-feiras de manhã a fim de trocarem impressões sôbre as vagas existentes e os candidatos disponíveis para seu preenchimento por remoção.

O *Interdepartmental Committee* foi criado como um instrumento destinado a manter no Serviço Público uma equipe de técnicos provenientes dos campos de atividades privadas e que nêle ingressaram em virtude da situação de emergência criada pela guerra e cuja colaboração o govêrno não podia arriscar-se a perder. Por isso, o foco das atenções do comité nos primeiros meses se concentrou nas medidas preventivas e não curativas — no remédio para um mal que não fôra ainda sequer diagnosticado. Tendo alcançado com proficiência seu propósito inicial, o comité continuou em atividade, reajustando seus objetivos e funcionando hoje numa base positiva, isto é, a de movimentar os servidores de carreira, altamente qualificados, de um órgão para outro, aproveitando-os em tarefas mais condizentes com seus conhecimentos e mantendo vivo o seu entusiasmo dos primeiros dias pelo Serviço Público.

Como? Reunindo-se em conferência tôdas as semanas na *Civil Service Commission*, cêrca de quarenta competentes autoridades em assuntos de lotação dos vários departamentos e de outros órgãos tratam das vagas existentes em seus quadros, enquanto os respectivos auxiliares, em tôrno da mesa de reunião, anotam os dados sôbre as questões em exame (em formulários adrede preparados), principalmente no que respeita ao nome do órgão, número de vagas, nível de salários, cargos, qualificações especiais para seu exercício, etc. A informação assim obtida passa a constituir valiosa fôlha de assentamento relativa às qualificações do pessoal de alto padrão que trabalha em cada órgão. Daí resulta um registro para uso das autoridades no setor da lotação, autoridades essas que atuam em equipe e não individualmente em seu esfôrço no sentido de encontrar as pessoas mais bem qualificadas para cada vaga que aparece.

O representante do órgão "A" diz que tem necessidade de obter para seu departamento um determinado tipo de funcionário (com o salário anual de tanto). Êle precisa, na realidade, de um homem que tenha feito concurso e que seja o mais experiente possível em muitos setores da administração de pessoal, isto é, um homem que possua conhecimentos gerais sôbre classificação, lotação, treinamento, relações com o público e recrutamento ou, pelo menos, na maioria dêsses assuntos. Durante a semana, o representante do órgão "B" informa, por telefone, ao representante do órgão "A" sôbre Fulano de Tal que serve sob suas ordens e que, em sua repartição, já atingiu o ponto máximo de acesso, estando, porém, em condições de assumir maiores responsabilidades. Por isso, o representante dêsse órgão "B" recomenda ao seu colega o funcionário. Os representantes dos órgãos "C", "D" e "E" também fazem suas recomendações de funcionários de carreira bem qualificados e que podem ser aproveitados pelo representante do órgão "A". Depois de um cuidadoso estudo das várias recomendações, o Fulano de Tal, recomendado pelo órgão "B", é aproveitado para o órgão "A", onde obterá uma melhoria de situação dentro da respectiva carreira. Nesse processo acontecem várias coisas:

1. O conceito em que é tido o govêrno como empregador foi reforçado. O órgão "B" abriu mão de um de seus melhores funcionários no interêsse do serviço, reforçando assim a administração que é uma só.

2. De acôrdo com a exigência da técnica de contatos pessoais própria das conferências, os representantes dos vários órgãos no comité ficam desde logo sabendo que não podem enganar uns aos outros. Essa técnica, raramente posta em prática, é muito eficiente como meio de dissuadir os membros do comité de recomendarem pessoas medíocres. O representante despreocupado, cujo senso de valores está abaixo da média, causa danos não só a seus colegas mas também ao Serviço Público e aos contribuintes, pondo em perigo sua própria oportunidade de permanecer no comité.

3. Quando o interêsse pessoal predomina no setor da lotação, o documentário existente sôbre a atividade funcional do indivíduo adquire vida, surgindo então, às claras, o próprio homem e não apenas seu "perfil".

4. Finalmente, essa mesa-redonda semanal resulta em maior concorrência e melhor seleção para os cargos federais de nível superior, isto é, concorrência e seleção melhores do que antigamente se fazia, quando a informação sôbre as vagas existentes não era muito conhecida.

CONCLUSÃO

Papéis, provas e fichas são elementos importantes no sentido de apressar o processo de concurso e lotação. Mas os exemplos apresentados mostram que o papelório em que se envolve a administração de pessoal pode "humanizar-se". Não há dúvida que a seleção do tipo usado para suprir as vagas da carreira de *Junior Management Assistant* também pode ser empregada para a seleção de engenheiros, químicos, médicos e muitos outros profissionais, tanto no setor do govêrno federal como nos Estados, condados e municípios. A mesa-redonda para a realização do preenchimento de vagas por meio da remoção interdepartamental pode, de certo, estender-se às principais cidades onde estão concentrados os órgãos regionais de importantes repartições federais. Poderia também ser útil nos grandes Estados e no âmbito das grandes municipalidades.

Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos

II

OSCAR VICTORINO MOREIRA

O PLANEJAMENTO DO ÓRGÃO DE MATERIAL

A CONSTITUIÇÃO do órgão de material deve obedecer a um plano de conjunto, pois terá de corresponder às necessidades administrativas do Departamento. A natureza de atribuições que se lhe cometem devem ser bem definidas e especializadas, não convindo dentre elas sejam inseridas outras que requeiram trato ou características diferentes das que lhe são peculiares. A junção da administração de material com os encargos relativos a obras, por exemplo, estabelece certas dificuldades de funcionamento que indicam a conveniência da separação de atribuições. Mesmo a justificativa de que as obras se fazem com material é muito precária; também são feitas com pessoal, donde seria de admitir-se que se cuidasse, igualmente, da administração de pessoal.

O órgão de material, destinado principalmente à solução dos problemas especiais dêsse setor, deve ser planejado nessa base.

Aceito êste princípio, devemos enumerar os assuntos pertinentes à administração de material, para só então falarmos sôbre o seu planejamento.

Consideramos como principais pontos de interêsse afetos a êsse setor os seguintes:

1) FUNÇÕES GERAIS DE SUPERVISÃO

a) Estudo e simplificação dos materiais de uso nos serviços do Departamento;

b) Elaboração das especificações dos materiais de uso no Departamento, respeitada e aceita a especificação oficialmente adotada pelo Govêrno Federal;

c) Padronização particular no Departamento para os materiais de seu uso específico e adoção dos padrões oficiais;

d) Elaboração de catálogos, divulgação de especificações e de padrões;

e) Estudo e elaboração de normas e métodos de trabalho, inclusive sôbre as diversas etapas da administração de material; e

f) Divulgação de recomendações sôbre utilização, manutenção e formas de obtenção do maior rendimento do material adquirido.

2) FUNÇÕES ESPECÍFICAS DO ÓRGÃO

a) Obtenção e aquisição de material;

b) Guarda e conservação do material estocado;

c) Abastecimento, distribuição;

d) Contrôle de consumo, pautas;

e) Aplicação, formas de uso, rendimento, eficiência;

f) Conservação;

g) Recuperação, reaproveitamento e redistribuição; e

h) Alienação dos materiais em desuso, inservíveis, obsoletos ou em quantidade acima das convenientes.

3) FUNÇÕES DIVERSAS

a) Estatística de consumo;

b) Coleta de dados e elaboração da proposta orçamentária de material;

c) Contrôle financeiro da aplicação dos recursos destinados ao material;

d) Contrôle e movimentação dos recursos destinados a compensar a desvalorização, as perdas e outras formas de diminuição patrimonial;

e) Contrôle da constituição de fundos de renovação, conservação e reposição, de sorte que mantenha, sem diminuição de valor e de eficiência, o patrimônio do Departamento;

f) Contabilização das atividades do setor, para seu contrôle e para servir aos demais órgãos incumbidos dessa atribuição.

A simples enumeração dos encargos atinentes ao setor de material dá idéia de sua importância. Enquanto o órgão de administração de pessoal tem de cuidar dos indivíduos que se encontram espalhados por todo o país, dando-nos impressão de vastidão, o de material tem sôbre seus ombros muito maiores encargos. Cabe ao órgão de material responsabilidade em área igual à de pessoal,

sendo que a natureza das atribuições que lhe são acometidas impõe mais pesados encargos.

Quando um ato na administração de pessoal é mal feito, quando revele falta, fôr inconveniente ou injusto, imediatamente notaremos a reação, isto é, sempre haverá quem se manifeste; quanto ao material, porém, o mesmo não acontece, senão muito pàlidamente. O material não fala, não reclama seus direitos, não se defende nem acusa — o que permite a prática de erros administrativos sòmente descobertos se a administração fôr zelosa e eficientemente controlada.

A eficiência de um serviço, como o do D.C.T. depende, em grande parte, da administração do material. Se falta um servidor no guichê, reclamará o público; o mesmo acontecerá se o servidor aí se encontrar e faltar o talão para registrados. Não é possível suprir-se com pessoal a falta de material ou vice-versa. Dar-se maior valor a um dos fatôres é incidir em êrro conscientemente; em administração, os três fatôres básicos — pessoal, material e dinheiro — são equivalentes. Para melhor compreensão, citaremos a célebre pergunta de Andrew Carnegie: "Numa tripeça, qual é o pé mais importante?" (1)

Isto pôsto, passaremos às observações sôbre a administração de material no D.C.T., positivando nossos pontos de vista.

A divisão do órgão de material se impõe naturalmente. A supervisão ou a prática dos atos de caráter geral que devem preceder a execução, possui características bem diferentes das outras funções, por ser atribuição que depende de pesquisa trabalho para o futuro, estudo de condições gerais, observância das recomendações da economia política, bem como aplicação de métodos e conhecimentos técnicos. Podemos dizer que se trata da parte pensante, onde prepondera o raciocínio sôbre a rotina. A investigação é a característica dêsse setor, sempre tendo em vista um "por quê?": — Por que devemos simplificar, especificar e padronizar? A resposta é dada por êsse setor, jamais pelo executivo.

Simplificamos os materiais seguindo as regras da economia e obedecendo aos ditames da técnica; do mesmo modo procedemos em relação à especificação e à padronização. Os métodos usados visam sempre a contribuir para o aumento de eficiência da organização. Quando falamos em eficiência, temos em vista o conjunto de fatôres que intervêm a seu favor, assim como o campo máximo por ela atingido. Não podemos pensar em administração racional do material sem dedicarmos atenção aos fatôres financeiros, técnicos, econômicos e mesológicos.

Podemos especificar qualquer material, pois há meios para tanto, mas é necessário sabermos de antemão se é conveniente. Os estudos ficam na dependência da observação de vários fatôres, não convindo fazê-los desordenadamente. A administração racional de material constitui a conjugação de vários conhecimentos e de diversas técnicas.

Tratando-se de matéria intimamente ligada à economia política, é indispensável acatarmos suas determinações. Embora a administração pública não vise a lucro para ser eficiente e econômica deve, no emprêgo do dinheiro público, lograr o maior rendimento possível e permitir a realização dos fins do Estado do melhor modo. Não se deve comprar material pelo simples prazer de comprar, ou de mostrar que se possui êsse material. Parecerá, talvez, primário o que estamos dizendo, mas é o conhecimento da realidade que nos leva a êsse ponto. O momento que atravessamos exige sejam alertados os administradores públicos neste ponto. Conhecemos repartições que adquirem material muito além de suas necessidades, seja para mostrar que estão equipadas e aparelhadas — para que fim não sabemos — seja simplesmente para forçar a aplicação das verbas até o último ceitil, vale dizer, para não deixar saldo! Uma escola técnica, onde o ensino não ultrapassa certos limites, adquiriu *cinqüenta* galvanômetros de preço elevado, para não utilizar mais que *um*, em seus fins didáticos! Há um laboratório do Ministério da Agricultura que adquire o maior número possível de aparelhos e mecanismos, baseando-se na apresentação de catálogos, e, ao chegar o material, o fornecedor é chamado para explicar o funcionamento e — dizer para que serve!

Evidentemente não existe planejamento em tais setores administrativos, pois, se houvesse, tal não aconteceria.

FUNÇÕES GERAIS DE SUPERVISÃO

Sem a existência de um serviço especialmente dedicado aos estudos de administração racional do material, é óbvio que se encontrem vários materiais em uso com características semelhantes e fins análogos, diferindo, desnecessàriamente, em certos pormenores, o que dificulta a aquisição e a estocagem. Apresenta-se a simplificação como remédio salutar. O estudo sistemático da simplificação dos materiais, como dos métodos e processos de trabalho, permite realizar economia e aumentar a eficiência do órgão. Relativamente à economia, basta citar a lição de Chase, autor norte-americano:

"Mr. W.A. Durgin, late chief of the Division of Simplification Practice in the Department of Commerce, has estimated that $10.000.000.000 a year could be saved in the United States through industrial simplification. "The waste we are warning against comes entirely from over diversification". (2)

E' preciso notar a importância dada como perdida por falta de simplificação nos Estados Unidos, sendo que a referência é relativa ao ano de 1928, antes mesmo da grande crise de 1929.

---

(1) MOREIRA, OSCAR VICTORINO — *Conservação e Recuperação de Material* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1948, pág. 17.

(2) CHASE, STUART — *The Tragedy of Waste* The Mac Millan Cº — New York, N.Y. — 1938 — p. 173.

A diversificação é apontada como causa do desperdício.

Ainda devemos observar que tal fato ocorreu num país que tem demonstrado capacidade de organização e que cuida da administração com grande interêsse.

Sabemos bem que nossos chamados "grandes administradores" não atribuem a necessária importância às "economias de palitos" e julgam até ridículo empregar seu "precioso tempo" nessas coisas... Como se vê, prevalece a falta de interêsse, o desamor à coisa pública impedindo quaisquer iniciativas nesse sentido. Urge formar uma mentalidade sadia, plena de coragem, para vencer o desânimo, o desaprêço por bem servir à coletividade.

O D.A.S.P. foi o único órgão da administração pública que teve a *audácia* de se lançar no campo da simplificação, quer estudando os processos de trabalhos, quer procedendo à reorganização de serviços, ou elaborando o "Catálogo de Material". Bastou ocorrer mudança de govêrno e elevarem-se outros homens ao poder para que os trabalhos tão patriòticamente empreendidos fôssem relegados a plano inferior e mesmo abandonados a sua sorte. Muitos são os serviços públicos que carecem de estudo e reorganização, mas isso já não constitui preocupação estatal; a política partidária é absorvente, impedindo os administradores de desperdiçar tempo com simplificações, etc.

A partir de 29 de outubro de 1945, não mais se cogitou do trabalho sistemático de reorganização e racionalização de serviços que estavam sendo empreendidos. Um decreto-lei, todavia, cuidou da "reorganização" do D.A.S.P. — o de número 8.323-A, datado de 7 de dezembro de 1945. Tal fato foi devido à preocupação política de "reduzir" o D.A.S.P. como amplamente se divulgou. As conseqüências não se fizeram esperar. Para não irmos longe, limitemo-nos ao setor da administração de material. A simplificação, as especificações e a padronização que vinham sendo feitas encontraram ponto final. O órgão do D.A.S.P. que estava encarregado dêsse setor foi transferido em nome, isto é, só no papel, para o Departamento Federal de Compras.

Quase cinco anos se passaram e permanece a mesma ou pior situação. Não há mais quem cuide da administração racional de material. Como existem o D.F.C. e outros órgãos, como ainda permanecem de pé algumas leis que obrigam êsses órgãos a agir, temos a impressão de que o Sistema de Material está funcionando. Mera impressão. A descoordenação é patente, a baixa de eficiência é alarmante. O D.C.T. procurou afastar-se da centralização de suas compras no D.F.C., porque levou em consideração certos aspectos que, bem estudados e resolvidos, só teriam fôrças para atrair os diversos órgãos para a centralização, em vez de afastá-los. Que importa porém seja a coisa pública ineficiente; que se afastem os órgãos de sua órbita; que críticas fundadas sejam feitas — quando postos remunerados com padrões CC são presenteados a certos indivíduos?...

Falar-se em amor ao trabalho, em vontade de bem servir, espírito público, interêsses da coletividade, é produzir anacronismo, num momento imediatista, destituído de idealismo, em que a maioria dos indivíduos coloca os bens do bôlso e do estômago acima de certas — "coisas fúteis"...

Insistimos em despertar a consciência daqueles que têm sôbre si a responsabilidade de certos setores da administração pública. O fato de não encontrarmos maior eco em nossas advertências, não nos desanima; perseveramos, e estamos certos de que um dia seremos ouvidos; a fase triste que atravessamos deverá ter um fim; esperamos não esteja longe.

Há, como se vê, necessidade de conclamar a atenção de nossos administradores para certos aspectos da administração de material que vêm sendo totalmente descurados.

Que razões poderosas influíram para que o regimento do órgão de material do D.C.T. incluísse a condição de ser engenheiro o Chefe da Divisão? Será êsse profissional o único apto para o exercício do cargo? Não terá o regimento incidido naquele êrro já apontado por nós, relativo à criação de cargos para determinados homens? Ocorre-nos ouvir dos defensores da idéia que, "para administrar material, o mais indicado é o engenheiro, devido à sua formação". Se compararmos com médicos, dentistas, bacharéis, agrônomos, químicos, ou farmacêuticos, não haverá dúvida, mas seria preferível a exigência de conhecimentos especializados, de demonstração de capacidade específica e de provas de competência. E' o engenheiro, automàticamente, um técnico em administração pública? Que curso teve êle? A simples razão invocável de conhecer resistência dos materiais, não basta. Para comprar material de medicina, será êle mais capaz que o médico? E que capacidade terá o engenheiro em relação aos assuntos econômicos e comerciais? Será também dotado das características do bom comprador? Não fazemos esta crítica visando ao caso especial, mas apenas para argumentar com um fato de conhecimento do próprio D.C.T. Somos partidário da exigência de condições especiais para o preenchimento de cargos ou funções. Mesmo os de direção ou de chefia, jamais devem obedecer ao critério político ou a exigências que os limitem a certos grupos. Não temos, é certo, uma classificação de cargos baseada em deveres e responsabilidades, mas isso não é motivo suficiente para adotarmos um processo totalmente desprovido de base racional na escolha dos dirigentes. O setor da administração de material é um dos que exigem maior competência do servidor, seu perfeito ajustamento ao serviço, seu desejo de trabalhar eficientemente, pois as "facilidades" que se oferecem são inúmeras e os prejuízos decorrentes da insuficiência de capacidade acarretam resultados imediatos e palpáveis. Cumpre encarar a administração com mais interêsse e menos política, procurando resolver os problemas à base sempre de maior eficiência, acima dos casos pessoais.

Continuando no exame dos órgãos de supervisão, notemos que as diretrizes administrativas seguem a orientação traçada pelos supervisores, aos quais cabe pesquisar, determinar procedimentos, enfim, estabelecer condições convenientes ao desenvolvimento das atividades.

Formulemos um caso simples que demonstra a necessidade da existência de um órgão de supervisão, entidade pensante. Se tivermos de efetuar o transporte de material, podemos contratar ou adquirir veículos para tal fim. A escolha do processo conveniente não pode ficar a cargo do órgão meramente comprador, porque êste, dentro de sua capacidade, saberá comprar, mas não disporá de elementos para inteirar-se da maior conveniência no contrato de serviços. Para o julgamento da conveniência, é preciso saber o volume que será transportado, o período dêsse transporte, o custo do serviço em relação à despesa com a aquisição e manutenção do veículo, os gastos de pessoal, e todos os demais gastos relacionados; além disso, torna-se forçosa a observação do valor residual do bem patrimonial adquirido. Ora, uma função dessa natureza não deve situar-se exatamente num órgão exclusivo de compra, pois excede suas atribuições; se houver um órgão de administração de material compreendendo a parte de supervisão, será, então, possível a apreciação da conveniência da aquisição sôbre o contrato de serviço, e, assim, vários outros procedimentos serão determinados pelo órgão que chamamos de pensante.

Sentimos a falta de um órgão de contrôle administrativo, pois se tal houvesse, não poderia o administrador agir a seu bel-prazer, empregando os dinheiros públicos sem cogitar do melhor resultado, da eficiência maior; teria mais cuidado, ou seu ato seria impugnado. Por que se compra um caminhão? A resposta deveria ser dada tècnicamente, mas quem examinar efetivamente os motivos que facultam essa compra, encontrará essencialmente os seguintes: 1.º — Porque assim o deseja o dirigente; 2.º — Porque há recursos financeiros no orçamento (verba adequada ou não, pois os processos administrativos chamados de "química orçamentária" prestam-se a tal fim); 3.º — Porque não há planejamento; 4.º — Porque existem interêsses diversos nessa aquisição. Êste quarto item é um dos maiores culpados pelos esbanjamentos. Haja ou não conveniência, o interêsse pessoal, confessável ou não, determina, muitas vêzes, uma prática administrativa. Por certo isto não corresponde, felizmente, à totalidade dos casos, mas assim acontece em enorme porcentagem.

Por que foi baixado em 1932 o Decreto n.º 20.524, e por que no Orçamento da Despesa a Subconsignação 02, da Verba Material, tem duas alíneas, 01 e 02? O condicionamento da aquisição de veículos automotores à autorização do Presidente da República foi impôsto pela necessidade de coibirem-se os abusos na aquisição de veículos, e a divisão em duas alíneas da subconsignação foi para, separando os automóveis de passageiros dos demais veículos, ser evitada a compra dos primeiros sem autorização expressa, ou seja, uma medida de caráter policial. Entretanto essa medida não é eficiente, e há casos de burla: — A repartição solicita autorização para aquisição de um veículo automotor na alínea 02 (caminhões, etc.) e depois classifica-o na alínea 01 (legalmente) um Jeep! Êsse veículo que serve a todos os usos (Geepee, em inglês, G.P., ou "general purpose") é enquadrado tanto numa alínea como noutra. Que significa tal procedimento? A inexistência de plano ou de contrôle administrativo.

Tratemos, agora, das funções gerais de supervisão.

SIMPLIFICAÇÃO

Da simplificação já falamos, mas é conveniente lembrar o aumento da eficiência dos serviços quando trabalham com menor número de tipos de materiais, de nomenclatura e de medidas. A facilidade conseguida importa no aumento da produtividade. Quem trabalha no D.C.T. bem poderá avaliar que balbúrdia haveria se em cada agência fôsse adotada uma coleção diferente de talões de recibo de registrados, de expressos, etc. exigindo do funcionário a verificação, a cada momento, dos claros por preencher, das exigências de cada tipo de talão, perdendo, assim, o automatismo necessário ao servidor que atende ao público.

Na aquisição de material, sem a simplificação, dada a variedade de tipos e qualidades, haverá diversidade de preços e complicações no contrôle de recebimento, guarda e distribuição.

Entre as funções gerais de supervisão encontramos a elaboração de catálogos e as demais divulgações necessárias. O Catálogo de Material do D.A.S.P. chegou a incluir mais de 5.000 artigos. Resultante do esfôrço de um pequeno grupo de servidores abnegados, dentre os quais é de justiça citar os nomes dos engenheiros Fernando Meireles de Miranda e Luís Felipe de Barros, ficou paralisado, a partir da transformação, a que já aludimos, operada naquele Departamento. Os benefícios trazidos à administração pública foram de grande monta e é lastimável que tal obra não encontre, por incompetência, quem a continue.

Cabe ao órgão de material do D.C.T., até que o serviço público civil volte ao que era, prosseguir na elaboração de novos volumes de tão útil obra, mesmo que seja para seu uso exclusivo.

A elaboração de normas e métodos de trabalho, ensinamentos sôbre a aplicação do material e o meio de obter o maior e mais eficiente rendimento do que é adquirido e empregado constitui outra finalidade do órgão de administração de material. O servidor que se encontra na rotina, executando as funções habituais, não tem o dever de pensar sôbre o que mais convém, sôbre as inovações ou, sôbre novas práticas, pois essa função cabe a outro tipo de pessoal. Sem um trabalho superior de estudo dos métodos, a administração estagnar-se-á, não acompanhando o ritmo de progresso que é lícito esperar-se dela. A situação do

D.C.T., pelo monopólio estatal que exerce, não permite o cotejo de sua eficiência com a de administrações particulares, mas se isso fôsse possível, as falhas seriam fàcilmente identificadas. E' necessário, portanto, estudar-se cuidadosamente seus trabalhos, verificar-se a eficiência de seus serviços para que se evitem erros e funções improdutivas.

As atividades do órgão de material, consideradas secundárias ou destituídas de valor, não têm merecido, em geral, uma observação cuidadosa. Para nós, isso é um êrro. Uma organização particular dispensa maior atenção a êsse setor, pois as despesas gerais são, como se diz em gíria administrativa, as que "comem" o lucro. No serviço público não há essa preocupação, mas constitui dever precípuo do administrador evitar os gastos desnecessários.

ESPECIFICAÇÃO

A elaboração de especificações traz diversos benefícios à administração. Permite melhor conhecimento dos materiais; oferece tipo de referência para quem estuda a aplicação de um material em determinado fim; torna conhecidos dos que têm a seu cargo a aquisição, a guarda, a distribuição e o emprêgo de material, os característicos e requisitos do artigo, além de estabelecer maior moralidade no processo de aquisição. Essa moralidade provém da clareza com que é feita a operação; falam a mesma língua comprador e vendedor. Evitadas as burlas e os erros por incompreensão, haverá base para aceitação ou recusa fundadas.

A especificação do material deverá conter a descrição técnica do artigo, apresentando seus índices numéricos, e mais tôdas as indicações que se tornarem necessárias para a perfeita identificação do material.

Quem especifica deve levar em conta a necessidade do serviço, a adequação do material à finalidade, as possibilidades de aquisição e outros fatôres; não deverá ser especificado qualquer material ao acaso; trata-se de trabalho objetivo, para aumentar a eficiência do serviço a que se destina. O custo de elaboração de uma especificação será observado, pois os artigos pouco empregados, os de valor ínfimo, os de pouca duração, raras vêzes aconselham os gastos com a elaboração de uma especificação.

Outro ponto de interêsse que deve ser apontado é o relativo à divulgação. Proceder-se à elaboração de especificações e não as divulgar constitui esfôrço nulo. A primeira vantagem que se pretende obter com a especificação desaparece, ou seja: o aumento do quadro de licitantes que é sua finalidade precípua, não ocorre. Se a matéria ficar restrita a um grupo de "iniciados" na repartição, não haverá aumento de ofertas e os preços não baixarão. Enquanto o D.A.S.P. vinha elaborando especificações, a divulgação era feita pelos processos mais amplos possíveis, mas a partir de 7 de dezembro de 1945, não só deixaram de ser elaboradas as especificações, como foi suspensa a divulgação. Quem antes conseguiu obter exemplares das especificações, guardou-os; hoje, o grupo de proponentes já está sendo reduzido e a tendência é a de ficar restrito a um pequeno número, com a iminência da elevação sistemática dos preços.

O D.C.T., de acôrdo com o disposto no parágrafo único do art. 16 do Decreto-lei número 8.308, de 6 de dezembro de 1949, está obrigado a respeitar a padronização mantida no Serviço Público Federal, embora essa lei só mencione expressamente os impressos que não forem de uso privativo do Departamento.

O texto legal, todavia, só exclui da padronização oficial os impressos e modelos que não forem de uso privativo do D.C.T.; os demais modelos impressos estão sujeitos à mesma. Para melhor positivar a matéria vamos transcrever o dispositivo da lei citado:

> "A padronização adotada no Serviço Público Civil será mantida nos impressos e modelos que não forem de uso privativo no Departamento dos Correios e Telégrafos."

A inteligência dêsse texto é a seguinte: — *Todos os modelos impressos não privativos do D.C.T.* estão sujeitos à padronização oficial. Que podemos entender por *modelos*? O padrão é, em si, um modêlo que apresenta tanto a forma quanto a qualidade, ("Standard of quality", segundo os norte-americanos, como Harrimann, Mack e Roussell Forbes). Ora, nessas condições, a lei abrangeu todos os materiais padronizados pelo Serviço Público Civil, isentando apenas os de uso privativo do D.C.T. Resulta daí que êsse Departamento não poderá, legalmente, fugir à padronização oficial. Nisso, aliás, não haveria vantagem de ordem econômica.

Observemos a falta em que incorre o Departamento Federal de Compras, ao deixar de proceder à divulgação de especificações e padrões especiais.

A falta cometida pelo D.F.C. não atinge sòmente as compras que realiza, mas vai além, determinando prejuízos a órgãos que não se acham em sua esfera administrativa. As elevações de preços, conseqüentes da organização de grupos de fornecedores, prejudica o serviço público em geral. A má administração de um setor administrativo não se limita a êsse campo, vai mais longe.

O uso de especificações, trazendo vantagens diversas, dentre as quais as do aumento de eficiência, deve ser mantido com grande interêsse, não sendo possível compreender-se o repúdio às mesmas. Não queremos dizer que as elaboradas pelo D.A.S.P. sejam as mais perfeitas ou insubstituíveis, mas até que melhores existam, devem ser respeitadas. Esta observação nasce do que vemos no serviço público. Sempre que a repartição deseja furtar-se às especificações ou padrões oficiais, temos visto, é para atender a razões de ordem pessoal e a caprichos, nada lucrando os cofres públicos. Certo Ministério repudiou a padronização oficial e conseguiu aprovação superior; pois bem, o resultado foi adquirir material mais caro, menos

adequado ao uso, que já apresenta insuficiências e necessita de ser substituído, quando os padronizados e adquiridos na mesma época ou anteriormente, ainda se encontram em boas condições. As madeiras escolhidas pela padronização e os índices indicados nas especificações correspondem às necessidades, enquanto nos artigos adquiridos por aquêle Ministério, em madeira muito mais cara, as falhas são imperdoáveis.

PADRONIZAÇÃO

Tratando de especificações é natural ligarmos o assunto à padronização, com a qual possui relação. O padrão, como nos é dado compreender, constitui a determinação de adotar certa especificação, pela autoridade competente, para uso dos serviços, ou melhor: trata-se da imposição, por quem de direito, do tipo especificado. Assim, para que uma especificação se torne um padrão, basta ser imposta por ato oficial.

Devemos esclarecer um ponto que geralmente suscita dúvida: Normann F. Harrimann, definindo especificação, em sua língua, o inglês, diz: — "specification is a standard of quality", ou, no vernáculo: — a especificação é um padrão de qualidade. Daí decorre a confusão no espírito daqueles que traduzem literalmente, sem apreender o verdadeiro sentido. "A especificação é um padrão", dizem, como se um têrmo fôsse sinônimo do outro. "Standard" no inglês significa — igualdade, semelhança, hábito, forma — e outros, sendo que no caso particular da especificação do material devemos entender a definição de Harrimann do seguinte modo: o material especificado é sempre semelhante em qualidade.

Muitas são as definições de padrão e de padronização, ficando quase tôdas em certos pontos, ao sabor da interpretação individual.

Vamos transcrever uma das que reputamos boas, máxime sendo de autoria de Dutton, estudioso da administração:

"Standardization is the setting up, by authority or common consent, of a quantity, quality, patterns or method, as a unit of measurement or an example for imitation". (3)

Feitas estas rápidas observações sôbre as funções supervisoras do órgão de administração de material, passemos às específicas, que mais diretamente interessam ao trabalho que estamos apresentando à apreciação dos que nos honrarem com sua leitura e crítica.

FUNÇÕES ESPECÍFICAS

Dentre as funções específicas devemos destacar a obtenção de material, já que talvez seja aos olhos de várias pessoas a mais importante. A obtenção depende geralmente da aquisição, pois raras vêzes o próprio órgão dispõe de fontes de matéria-prima e possui serviço industrial de produção. Como o D.C.T. pràticamente não é produtor, senão em pequena escala, devemos deter nossa atenção nos processos de aquisição.

A aquisição procedida por um órgão da administração pública é regulada por disposições legais e deve seguir as práticas burocráticas e métodos rotineiros usuais, embora seja reconhecido que as organizações particulares usam sistemas mais evoluídos e eficientes. O comprador oficial nem sempre é o mais eficiente, porque não pode agir com a liberdade que têm os particulares, mas não se justifica que trabalhe ineficientemente, escudado nessa desculpa.

Observemos o caso específico do Departamento dos Correios e Telégrafos, à luz do Decreto-lei n.º 8.308, de 6 de dezembro de 1945."

"Art. 14. Os contratos para execução de serviços, construções, reparações, instalações, e de aquisição de material, serão precedidos de concorrência ou coleta de preços conforme instruções aprovadas pelo Ministro da Viação e Obras Públicas.

§ 1.º Quando as condições peculiares à região em que tenham de ser executados os contratos tornarem impraticável a concorrência ou a coleta de preços, bem como em casos especiais e urgentes, o Ministro da Viação e Obras Públicas poderá autorizar a dispensa daquelas formalidades, para a celebração de contratos de construções, reparações, instalações e de aquisição de material.

§ 2.º Nas mesmas condições excepcionais a que se refere o parágrafo anterior, o Diretor-Geral do Departamento dos Correios e Telégrafos poderá dispensar a concorrência ou a coleta de preços para a celebração de contratos para a execução de serviços.

Art. 15. A aquisição de material será efetuada diretamente pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, observadas as normas adotadas pelo Departamento Federal de Compras e as estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, sempre que se adaptarem ao regime de autonomia previsto neste Decreto-lei.

Art. 16. O Departamento dos Correios e Telégrafos poderá manter oficinas gráficas próprias, localizadas de forma que atendam, com presteza, às necessidades dos serviços nas diferentes regiões do país.

Parágrafo único. A padronização adotada no Serviço Público Civil será mantida nos impressos e modelos que não forem de uso privativo do Departamento dos Correios e Telégrafos".

Comentemos cada dispositivo por sua vez. O art. 14 diz que as concorrências e coletas de preços serão feitas de acôrdo com as instruções aprovadas pelo Ministro de Estado. Nota-se logo uma grave falha de técnica legislativa. As "instruções" do Ministro serão dadas para cada caso, ou em geral? Se em *cada caso*, passam à condição de aprovação cotidiana de atos de rotina, atingindo mesmo à compra de um quilograma de gêsso! Parece-nos absurdo. Se forem de caráter *geral*, encontramos dois pontos fortes a serem discutidos. Primeiro, isso constituiria outorga de competência legiferante ao titular da pasta, o que pela Constituição é defeso. Nossa Magna Carta dispõe expressamente sôbre a indelegabilidade das funções e a faculdade de legislar é da competência do Congresso, com ou sem a sanção do Executivo. Tratando-se de lei anterior à atual Constituição, seria de discutir-se sua constitucionalidade, mas deixemos êste aspecto de lado. Segundo a figura legal da coleta de preços não foi prevista no Código de

(3) Dutton — Opus cit. — p. 93.

Contabilidade Pública, e sim no Decreto-lei número 2.206, de 20 de maio de 1940, sendo que a regulamentação se encontra no Decreto número 5.873, de 26 de junho de 1940. Assim, existindo regulamentação legal de tal figura, não é compreensível sejam baixadas novas instruções, por autoridade inferior à que já baixou outra.

Entendemos que o D.C.T. só pode usar os processos legais vigentes para o serviço público e não os de sua legislação especial.

Que maior simplificação poderá ser conseguida em processo de aquisição que a determinada no Decreto n.º 5.873, em relação às coletas de preços? Diz aquêle decreto que — as coletas de preços far-se-ão por qualquer processo comercial. Dentre os que conhecemos, o fechamento de preço por telegrama, a combinação por telefone e outras formas simplistas, não devem ser empregadas no serviço público. No entanto, no rigor da interpretação legal, elas têm de ser aceitas como boas. Para que determinar-se novas formas, mediante instruções ministeriais?

A matéria constante do § 1.º do art. 14 é interessante. Em determinadas condições (não expressas) é facultada a dispensa de certas formalidades pela inexeqüibilidade das mesmas. Se a prática de formalidades simplíssimas, como as da coleta de preços, são julgadas impraticáveis e, por isso, dispensadas, como poderão ser exigidos os contratos que implicam em maiores dificuldades? Será que o legislador desejava dispensar a lavratura do contrato, ao invés de permitir a dispensa de licitação? De que formalidades se revestem os contratos e como são estipulados? Se êsses contratos, de conformidade com o disposto no art. 77 da Constituição, fôssem submetidos a registro prévio no Tribunal de Contas, lograriam aprovação?

Dispensando a lei certas formalidades e exigências, a quem cabe o contrôle administrativo? A simples prestação de contas, através de documentos, bem sabemos, é precária. Podemos, em sã consciência, julgar acauteladora dos dinheiros públicos a forma preconizada na lei? Parece-nos que os dispositivos em estudo não são os que melhor atendem às necessidades do Serviço Público. Não nos é lícito encarar o D.C.T. como uma organização particular, pois é um serviço público que goza apenas de autonomia administrativa concedida num período em que o Estado atravessava uma fase insegura e de grande desconhecimento das diretrizes administrativas que deveriam ser seguidas.

O § 2.º do mesmo artigo contém uma disposição que anula parte da autoridade do Ministro. O Diretor-Geral do D.C.T. ficou investido, em alguns casos, dos mesmos poderes do Ministro de Estado. Que intenção terá tido o legislador? Dando muita autoridade ao Diretor-Geral do D.C.T., êle não precisará recorrer ao Ministro.

Diz o referido parágrafo que "nas mesmas condições excepcionais" o Diretor-Geral poderá dispensar a concorrência e a coleta de preços. Qual é a autoridade superior ao Diretor-Geral para julgar da excepcionalidade das condições: — êle próprio, será a resposta!

A condição deve ser provada, pois se assim não fôsse, bastaria que a lei dissesse: — "Quando o Diretor-Geral julgar conveniente, dispensará a concorrência ou a coleta de preços". Seria uma forma muito mais simples e menos ilusória.

Para nós, êsses dispositivos legais não têm aplicação, devendo ser observada a legislação vigente tanto nos casos de concorrência e coleta de preços como nos de dispensa, pois a matéria se acha devidamente regulada.

O art. 15 tem por objetivo atribuir competência ao D.C.T. para realizar suas aquisições diretamente, escapando à alçada do Departamento Federal de Compras. Haverá motivos de ordem técnica, administrativa ou econômica que justifique tal medida? Custa-nos muito acreditar, já que isso não foi provado anteriormente. Esta matéria está tratada de modo claro na monografia intitulada "Redução de Custo dos Serviços de Material", de autoria de Oscar Victorino Moreira, publicada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. A descentralização que se vem operando sem método, sem processo, atendendo a conveniências de ordem pessoal, só tem servido para elevar as despesas com serviços normais, sem resultados positivos, mesmo os de ordem administrativa. A interferência de um órgão externo na aquisição de material é sempre necessária e moralizadora, mesmo que êste órgão não esteja trabalhando num regime de eficiência, como costuma acontecer no D.F.C. atual. A administração de material oferece muitos ensejos para a prática de atos menos recomendáveis, seja em virtude de deslizes, seja na prática de métodos ineficientes, convindo por isso ser controlada com rigor.

E' fato que, com a supressão da antiga Divisão do Material do D.A.S.P. e a estagnação do Conselho de Administração de Material, muito sofreu êsse setor administrativo, pela eliminação dos contrôles; mas, ainda assim, julgamos mais conveniente a centralização. Não se encontram boas razões para defender a centralização: isto não é a defesa de um ponto de vista pessoal. Estamos convictos de que dificilmente provarão o contrário, a menos que apresentem dados falsos, ausente a sinceridade de propósitos.

Manda o referido art. 15 que o D.C.T. observe as normas adotadas pelo Departamento Federal de Compras e as estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, e faz uma restrição — "sempre que se adaptarem ao regime de autonomia previsto neste decreto-lei".

Há evidentes erros de técnica. As normas *adotadas* pelo D.F.C., a nosso ver, são as *determinadas* POR LEI. Que pretendeu dispor o legislador? Se era o acatamento às leis que regem o D.F.C., bastaria silenciar sôbre a matéria, por tratar-se de leis gerais. Houve intenção de estabelecer novas práticas? Quais? Se o legislador pensou em atribuir ao D.C.T. as faculdades específicas que tem o D.F.C., cometeu grave êrro, pois

não há possibilidade de aceitar ou delegar atribuições por processos indiretos ou analogia.

Os dispositivos constantes dos artigos 36 e 37 do Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, são positivos. Tratam dos limites das coletas de preços, concorrências administrativas e públicas, especificando os casos em que se aplica ao D.F.C. e em que regem as demais repartições. Pela adoção das "normas" de que fala o art. 15, seria de julgar-se que os limites atribuídos ao D.F.C. passaram a vigorar para o D.C.T., o que é um engano. A razão que levou o legislador a atribuir limites maiores para o órgão centralizador foi justamente devida à sua função de comprador para vários serviços, inclusive para o D.C.T.; como poderá ser atribuída a mesma faculdade a um serviço de encargos menores? Mesmo que assim tenha sido desejado, sem a outorga expressa em lei, isso não é possível. Não será a indicação simplista que encontramos no art. 15, que terá fôrça para delegar competência, quando existe lei geral e clara a respeito. Há mais ainda. Não se contentou o legislador em estabelecer uma restrição curiosa — "sempre que se adaptarem a um regime de autonomia..." Em que será notada essa falta de adaptação, nas normas adotadas pelo D.F.C.? Vemos neste artigo a mesma preocupação confusionista já apontada em relação aos dois parágrafos do artigo 14. Ora fica o D.C.T. subordinado a um critério, ora a outro. Em tais casos, quem julgará?

Examinando-se apolìticamente e com o desejo de revelar a verdadeira situação em que se encontra o D.C.T., temos de indicar essas falhas que reputamos graves. O D.C.T. não pode aplicar, a rigor, o disposto no art. 36 do Decreto-lei n.º 2.206, porque "essas normas" são específicas para o D.F.C. A má redação da lei que concedeu autonomia ao D.C.T. é causadora das dificuldades que êsse Departamento deve estar encontrando.

Outros dispositivos da legislação específica do D.F.C. existem que, por fôrça do mesmo artigo 15, não podem ser aplicados. As formas de dispensa de concorrência, contidas no art. 38 do Decreto-lei n.º 2.206, nem sempre poderiam ser adotadas pelo D.C.T., mas acontece que a Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, já veio alterar muita coisa; neste caso, se o D.C.T. aplicasse as normas seguidas pelo D.F.C., fá-lo-ia em relação às anteriores ou às atuais?

O Registro de Fornecedores do Govêrno é da competência do D.F.C., por fôrça do Decreto-lei n.º 6.204. Serão essas "normas" também atribuídas ao D.C.T. pela disposição que comentamos? As faculdades especiais atribuídas ao D.F.C. pelo Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, como outras anteriormente a êle delegadas pelo Decreto-lei n.º 5.984, de 10 de novembro de 1934, serão também compreendidas nas tais "normas" seguidas pelo D.F.C., e portanto, atribuídas ao D.C.T.?

São tão patentes os erros que qualquer comentário a mais é desnecessário.

Ainda no mesmo artigo encontramos curiosa referência às normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Essa Associação de caráter técnico, reputada pelos seus trabalhos, estuda e aconselha, logrando realizar entendimentos para que seus associados sigam suas deliberações e, assim, concorre para a racionalização industrial e, portanto, para o aumento de eficiência nacional. Esfôrço notável e altamente elogiável, que deve ser amparado pelo Poder Público. O D.A.S.P., compreendendo a qualidade do serviço prestado pela A.B.N.T., conseguiu introduzir em seu orçamento uma contribuição para auxiliá-la.

Por melhores que sejam os trabalhos realizados pela A.B.N.T., suas "Normas Brasileiras" só podem ser aplicadas no serviço público por ato oficial, em cada caso. A A.B.N.T. baixa "recomendações" como as "Normas Brasileiras", mas essa associação nada mais é que uma sociedade civil, de direito privado, e não um órgão da administração pública, não possuindo seus atos fôrça para serem considerados impositivos; falta autoridade legal para tanto. Nessas condições, dada a autonomia que o D.C.T. possui, *poderá* adotar não só as recomendações e normas da A.B.N.T. como outras que julgar convenientes. Que significado tem a lei em tal caso?

O êrro de técnica legislativa é o culpado pela situação. Quem elaborou o decreto-lei que concedeu a autonomia ao D.C.T. não demonstrou conhecimentos jurídicos nem técnicos, o que é lastimável.

Passemos ao artigo 16 e seus parágrafos. O espírito do dispositivo legal está claro, meridiano. Trata-se de meio para facultar ao D.C.T. o afastamento da centralização estabelecida com a reorganização da Imprensa Nacional, hoje também gozando de autonomia e com o nome de Departamento de Imprensa Nacional.

Seria mais simples dizer: — O D.C.T. não fica sujeito à centralização de serviços na Imprensa Nacional, podendo montar oficinas gráficas e proceder como julgar mais conveniente aos seus interêsses. Seria uma forma mais clara e revelaria, sem subterfúgios, o propósito.

Terá havido vantagem nessa descentralização? Não queremos dizer que os serviços da Imprensa Nacional sejam os melhores nem os mais rápidos, mas quando legislamos, devemos examinar as conveniências de ordem econômica, financeira e administrativa. Custa-nos muito crer que isso tenha sido feito, uma vez que notamos, na redação da lei, o afogadilho com que foi elaborada. Se, todavia, tal estudo tiver sido feito, e se sincero, não terá revelado vantagem na descentralização.

Se o Estado desmembra um setor centralizado, implìcitamente está reconhecendo a incompetência dêsse setor. Será essa a melhor forma de corrigir o êrro? Parece-nos que, neste caso, a melhor forma de tratar de um enfêrmo não seria medicá-lo, sim deixá-lo à sua sorte, afastado do convívio social... até que ficasse bom!..

Como outro escopo não teve êsse dispositivo legal, deixemo-lo em paz.

O parágrafo dêsse artigo já apreciamos e, por isso, terminamos êste comentário sôbre a parte do material na lei que deu autonomia ao D.C.T.

A aquisição de material no D.C.T., à vista do exposto, deve obedecer aos preceitos legais vigentes, já que não foram de fato outorgadas novas faculdades ou permitidas formas diversas para a realização das tarefas dêsse setor administrativo.

A compra pelos processos legais vigentes pode ser eficiente, desde que observadas as normas recomendadas pela técnica e feita racionalmente. O que se faz necessário é competência de parte do administrador.

Comprar, qualquer um compra; saber comprar, porém, exige conhecimentos técnicos, administrativos, legais e principalmente boas e sólidas noções de economia-política. Os processos prescritos pelo Código de Contabilidade são arcaicos e não atendem às necessidades da administração. A legislação atual, principalmente aquela que foi baixada para atender às necessidades do regime centralizador, é mais evoluída e contém formas que permitem um trabalho eficiente.

A procura, procedimento que deve nortear o comprador, é permitida pela legislação atual. Perguntamos: — O D.C.T., por seu órgão de material, procede à pesquisa das fontes de produção; procura o material nas fontes abastecedoras e emprega os meios mais eficazes nos processos de aquisição? Pelo que sabemos, os métodos empregados continuam sendo os mesmos e habituais, de nada valendo as faculdades especiais de autonomia. Dispõe o D.C.T. de liberdade maior, e, no entanto, sem um estudo sério e o emprêgo de métodos mais convenientes, não lucrará com as faculdades que possui. Ora, uma administração que se descentraliza é para apresentar maior eficiência, caso contrário melhor será que não permaneça nessa condição, porquanto a descentralização é, como sabemos, forma onerosa de administração.

(Continua no próximo número)

Os Técnicos de Administração no Serviço Público

ALUÍSIO XAVIER MOREIRA

("A world remade by technology demands technically competent public servents" — Mosher & Kingsley — "Public Personnel Administration", New York and London, 1941, p. 3.)

1. O vocábulo técnico pode, usualmente, ser empregado em quatro acepções.

Num sentido mais rigoroso, êle é tomado para designar a pessoa que possui conhecimentos e qualificações pertinentes a um conjunto de atitudes e princípios a que se dá o nome de ciência (engenheiro, médico, etc.). Num sentido mais extenso, se refere àquelas pessoas hábeis no exercício de um conjunto amplo e organizado de conhecimentos profissionais — é o caso do advogado, do jornalista, do professor, etc. Pode também, num sentido objetivo, designar uma função do Govêrno, de caráter permanente, especializado e profissional, sem tomar em consideração a função particularmente executiva. Por fim, a palavra *técnico*, empregada num sentido restrito, serve para designar a pessoa hábil e proficiente em uma função especial da administração. (1)

Do que acima ficou exposto, deduz-se claramente que, na sua acepção mais restrita, a palavra técnico designa precisamente o técnico de administração que pode, assim, ser definido como a pessoa apta para o desempenho proficiente de uma função especial de administração.

2. Quais são, porém, as atribuições que, no exercício do cargo, correspondem ao Técnico de Administração?

Certo que, não possuindo o serviço público federal brasileiro um sistema de classificação de cargos à base dos deveres e responsabilidades, torna-se difícil, senão impossível mesmo, determinar com exatidão as atribuições exercidas pelos técnicos de administração. A conseqüência dessa falha do sistema brasileiro é que não há a menor uniformidade nos serviços desempenhados pelos vários integrantes da carreira, variando em gênero e grau de complexidade, conforme a Divisão ou Serviço em que estejam lotados. Dessa forma, trabalhando numa Divisão de Organização o técnico de administração freqüentemente é incumbido do estudo de projetos de organização ou reorganização de órgãos administrativos, caso em que terá de realizar pesquisas, coletar dados e elementos necessários à execução daqueles serviços, dentro dos rígidos princípios científicos que modernamente informam a Administração Pública.

No setor da administração de pessoal, se o técnico de administração tem exercício na Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, terá de enfrentar os problemas próprios a êsse setor, como sejam. promover a seleção dos candidatos a cargos do serviço público, mediante o planejamento de concursos honestos e objetivos; desenvolver o aperfeiçoamento do pessoal já pertencente à organização, através de um treinamento sistemático e da realização de cursos, palestras, seminários, etc. Ainda neste setor, cabe-lhe examinar os casos de readaptação, promovendo o estudo dos pendores vocacionais e das causas determinantes do desajustamento funcional do indivíduo, a fim de que seja aproveitado, com maior proveito próprio e para o serviço público, em funções diversas daquelas próprias ao cargo para o qual foi selecionado.

Caso o técnico esteja lotado numa Divisão de Pessoal pode ser designado para estudar, propor e administrar planos de classificação e remuneração de cargos públicos; para fiscalizar e interpretar a aplicação dos dispositivos legais, ou, ainda, para estudar os problemas de psicologia do trabalho.

Já quando o técnico se defronta com problemas relacionados com orçamento, seus encargos assumem aspectos bem diferentes, pois conforme assinala Oscar Victorino Moreira, "terá de ponderar as repercussões econômicas e sociais das medidas que propõe, as reações, os interêsses feridos, os planos sem base que condene, enfim, um número de questões que lhe exigem discernimento e visão, só requeridos dos mais altos administradores". (2)

"Em relação ao material — é ainda Oscar Victorino Moreira quem diz — estará o técnico em face de problemas econômicos e técnicos, terá de colocar-se a par da evolução industrial, será levado a examinar o funcionamento dos serviços públicos a fim de normalizar a aplicação do material e ser obtido o mais eficiente resultado. São problemas de simplificação, de especificação, de

(1) DWIGHT WALDO citado por Paulo Poppe de Figueiredo *in* "Administração Geral", R.S.P., abril de 1952, pág. 11.

(2) *In O técnico de administração no serviço público civil brasileiro*, (artigo), "Revista do Serviço Público".

padronização, seguidos de outros de conservação e de recuperação, não sendo possível esquecer o que se relaciona com o abastecimento, as formas de aquisição e de contrôle". (3) Conforme se pode verificar, trata-se de assuntos os mais complexos e variados, desde os de caráter nìtidamente técnicos, até os de ordem administrativa ou contábil.

Abstraindo-nos, todavia, do caso brasileiro, em que, devido à inexistência de um sistema de classificação de cargos com funções definidas, o técnico de administração executa as mais diversas tarefas, verificaremos que renomados tratadistas, ao tentarem caracterizar as atribuições que habitualmente lhes são cometidas, ressaltam a natureza predominantemente especializada que as caracteriza.

Na opinião de DWIGHT WALDO — citado por Paulo Poppe de Figueiredo — o técnico de administração não é um especialista em determinada atividade específica de Govêrno, mas sim um especialista do Govêrno, isto é, um "expert" em assuntos de administração geral ou institucional. (4)

Lucius Wilmerding e Leonard White, por sua vez, sustentam que o técnico de administração é um especialista na *arte de administrar*, resumindo-se suas atribuições em supervisionar, dirigir, coordenar e principalmente planejar, visando a melhor execução ou a política mais acertada de administração. (5)

3. As atividades de Govêrno podem ser classificadas em duas modalidades bem definidas: atividades-fins e atividades-meios.

As atividades-fins, também denominadas específicas ou funcionais são aquelas que dizem respeito às próprias finalidades administrativas, enquanto que as atividades-meios, também chamadas gerais, instrumentais ou institucionais, são, como o próprio nome indica, "meios" que o Govêrno utiliza para alcançar os seus "fins". São exemplos de atividades do primeiro grupo (fins) as referentes à ministração de ensino, à defesa interna e externa, à assistência social, ao contrôle e fomento da produção, ao desenvolvimento dos transportes, etc. Para executar tudo isso, isto é, para ministrar ensino, tratar de doentes, incentivar a produção, propiciar a assistência e previdência sociais, desenvolver as vias de comunicação, o Govêrno precisa montar e fazer funcionar uma organização apropriada, a fim de que haja constituição e delimitação de autoridade, definição de objetivos e métodos racionais de trabalho; precisa igualmente de pessoal, de material e de recursos financeiros. As atividades relacionadas com tais questões pertencem ao segundo grupo, ou seja, às atividades-meios.

A grande maioria dos tratadistas de administração pública, com Willoughby à frente, sustenta que as atividades-meios devem ser cometidas a órgãos próprios, especializados, apresentando como justificativas, que tais atividades:

1) requerem técnica e conhecimentos especializados;

2) são semelhantes ou idênticas nos vários setores da administração;

3) pela sua multiplicidade, sobrecarregam, quando a seu cargo, os órgãos encarregados das atividades-fins, podendo até afetar o exercício destas últimas. (6)

Tal circunstância determinou a formação, nos Departamentos de Administração-Geral, do tipo do D.A.S.P. e da "Civil Service Commission" dos Estados Unidos, de um corpo de "experts" em administração-geral ou institucional, dando origem a uma especialização *sui generis*: a do administrador, ou melhor, do técnico de administração. Na opinião de Poppe de Figueiredo, não se trata de um médico, de um engenheiro, de um contador ou oficial administrativo, mas sim de um "especialista em generalização", sendo de notar que o surgimento do técnico de administração, após a primeira guerra mundial, constituiu "um imperativo da democracia e da eficiência".

4. Fica, assim, evidenciada a importância e a necessidade da carreira de Técnico de Administração no serviço público moderno, mormente nos países em que existem órgãos de Administração-Geral, como é o caso do Brasil, do Canadá e dos Estados Unidos. Não resta dúvida também que os candidatos ao provimento dos cargos dessa carreira devem possuir elevado nível intelectual e passar pelo crivo de uma seleção rigorosa. E' o que se verifica entre nós, onde os candidatos à carreira de Técnico de Administração são submetidos a provas através das quais se apuram além de conhecimentos gerais sôbre Economia, Direito Constitucional e Administrativo, Estatística, etc., conhecimentos especializados sôbre Orçamento, Organização, Administração de Pessoal, Material, etc., culminando com uma prova pública de defesa de tese sôbre assuntos da escolha do candidato, de acôrdo com a seção especializada por que optou, ao fazer a inscrição. Cumpre, aliás, salientar que a exigência de apresentação e defesa de tese apenas se verifica para o provimento dos cargos da carreira de Técnico de Administração, o que atesta a grande importância dada a essa carreira no serviço público federal.

Tratando-se de carreira para cujo provimento tanto se exige do candidato, nada mais natural que aos seus integrantes sejam proporcionadas equivalentes vantagens no que respeita a vencimentos e possibilidades de acesso. Tal porém não acontece, pelo menos entre nós. A carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. começa na letra

(3) *Art. cit.*, "Revista do Serviço Público", novembro de 1951, pág. 20.

(4) PAULO POPPE DE FIGUEIREDO *in Administração Geral* (artigo), "Revista do Serviço Público", abril de 1952, pág. 10-11.

(5) *Apud* PAULO POPPE DE FIGUEIREDO, *artigo e revista citados*, pág. 11.

(6) BEATRIZ MARQUES DE SOUZA, *in Administração Geral no Govêrno Brasileiro*, Imp. Nac., Rio, 1943, páginas 2-3.

J e termina na letra N, sendo de notar-se que nem a classe inicial nem a final são as mais elevadas do serviço público federal: pode-se citar várias carreiras com níveis superiores, entre as quais as de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas, Diplomata, Atuário, Tecnologista Químico, etc., escalonadas, a primeira de J a O, e as seguintes de K a O.

Vê-se, pois, que a carreira de Técnico de Administração, que é básica no serviço público federal brasileiro, se encontra, quanto à retribuição financeira que proporciona a seus integrantes, em condição de inferioridade relativamente a outras, cujo ingresso não oferece iguais dificuldades e cujos encargos não se podem comparar com os que habitualmente são atribuídos aos técnicos de administração.

Além de mal remunerada, a carreira de Técnico de Administração se acha atualmente de tal forma estruturada que, sôbre não oferecer atrativo aos candidatos ao provimento de seus cargos, constitui também desestímulo aos elementos que ora a integram. Sua situação, no momento, é a seguinte :

Classes

N — 9 cargos; todos ocupados
M — 10 cargos; todos ocupados
L — 10 cargos; todos ocupados
K — 10 cargos; 1 vago
J — 9 cargos; todos ocupados interinamente.

Percebe-se, desde logo, que a estrutura nas condições acima briga com a boa técnica que recomenda o escalonamento em forma de pirâmide, a fim de possibilitar mais fácil acesso às classes superiores. Estruturada como se encontra, bem remotas são as possibilidades de acesso rápido aos ocupantes das classes inferiores, mormente tendo-se em vista tratar-se de carreira nova (sua criação data de 1940), cujos cargos, todos providos por meio de concurso, se encontram ocupados por funcionários na sua maioria moços ainda ou com pouco tempo de serviço público. Dessa forma, a carreira de Técnico de Administração não oferece, àqueles que a integram, incentivo algum, fato comprovado com a elevada taxa de "turnover" que apresenta. Desde sua criação até hoje, grande foi o número dos que desertaram da carreira, seja abandonando-a simplesmente (o que se verificou por duas vêzes), seja por meio de transferências, em número de 15 e na seguinte ordem:

5 — para a carreira de Técnico de Administração do M.J.N.I.
5 — para a carreira de Oficial Administrativo
2 — para a carreira de Médico do Trabalho
2 — para a carreira de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas
1 — para a carreira de Economista.

Cabe aqui uma observação: conforme se pode verificar, nem sempre as transferências foram feitas para carreiras melhor remuneradas, como no caso da de Oficial Administrativo. Isto quer dizer que o funcionário preferiu uma carreira de nível final mais baixo, mas que lhe proporcionasse maiores possibilidades de acesso. Outra forma de evasão em busca de melhores condições financeiras imediatas, tem consistido na procura intensa e aflitiva de comissões dentro ou fora do serviço público e até mesmo do país, por parte dos integrantes da carreira. Vários dêles se encontram servindo em outras repartições, alguns no exercício de cargos de confiança ou de caráter eletivo e outros, ainda, a serviço de entidades internacionais como a ONU e a UNESCO, o que acarreta sério desfalque nos quadros de pessoal do órgão de Administração-Geral a que pertencem.

Para os elementos estranhos ao serviço público, a carreira não oferece também qualquer atrativo especial. Sabido que o provimento de seus cargos, em virtude de dispositivo da lei que a criou, se faz verticalmente, caso fôsse realizado no momento um concurso para a carreira, aconteceria o seguinte: o 1.º colocado seria nomeado para a classe K e os nove outros aprovados, na ordem de classificação, seriam nomeados para a inicial da carreira, ou seja, para a classe J.

Ora, convenhamos que, em se tratando de concurso que exige do indivíduo alto nível intelectual, além de defesa pública de tese, as vantagens atuais são irrisórias e, antes afugentam do que atraem os candidatos mais credenciados.

5. Essa a situação em que se encontra a carreira básica do serviço público federal brasileiro, justamente quando mais intensa e necessária se torna a existência de elementos especializados nos quadros da administração pública. Ainda agora o D.A.S.P. providencia a admissão, em caráter precário, de inúmeros assistentes de administração, visando preencher os claros existentes na sua lotação, provocados com a deserção de seus mais qualificados especialistas. Outra medida que reflete a carência de pessoal especializado em nosso órgão de Administração-Geral foi a criação de várias funções gratificadas de Assistente Técnico, numa última tentativa de atrair os elementos que se encontram afastados e de reter os que ainda lhe restam.

Acreditamos que a solução melhor e definitiva estaria numa reorganização da carreira de Técnico de Administração, em bases amplas. Uma simples elevação do padrão final de N para O não seria, a nosso ver, a solução mais conveniente e sim paliativo de emergência, do qual resultaria uma promoção automática, sem remover, contudo, dificuldades futuras, uma vez que as possibilidades de acesso permaneceriam reduzidas e estacionárias.

Parece-nos que a primeira providência a ser tomada consistiria na alteração de critério de provimento adotado para essa carreira, justamente o principal causador da precária situação atual. O provimento em sentido vertical, apesar de oferecer a vantagem de atrair candidatos altamente

qualificados, confiantes em alcançar uma boa classificação, mediante a qual obtêm nomeação para os cargos finais da carreira, tem o grave inconveniente de acarretar o preenchimento rápido dos postos superiores, dificultando, dessa forma, o processamento normal das promoções, além de reduzir, gradativamente, o interêsse dos candidatos, à medida que os cargos mais elevados vão sendo preenchidos.

A solução acertada seria, na nossa opinião, a seguinte: uma parte dos novos cargos criados com a reorganização, iria sendo provida, aos poucos, através de concursos e a outra parte seria reservada para o preenchimento mediante promoções. Exemplifiquemos: suponhamos que na reorganização fôssem criados 4 cargos O; 6 cargos N, 8 cargos M, 10 cargos L, 12 cargos K e 14 cargos J. Seriam reservados para provimento por meio de concursos, 2 cargos O, 3 cargos N, 4 cargos M, 5 cargos L, 6 cargos K e 7 cargos J. Quando da realização do primeiro concurso para a carreira, as instruções determinariam o número de cargos que poderiam ser providos, a saber, 1 em O, 1 em N, 1 em M, 2 em L e assim por diante. Acreditamos que com essa medida, a carreira de Técnico de Administração continuaria despertando o interêsse de elementos qualificados, estranhos ao serviço público e, por outro lado, conservaria o estímulo daqueles que já ocupam seus cargos.

Aqui fica a sugestão. Nosso intuito ao escrever êste trabalho foi, não o de criticar sem propósito, mas de contribuir para o solucionamento de uma situação que julgamos anormal e que requer uma providência remediadora para o próprio bem do serviço público.

O Regime Parlamentar na Inglaterra e na França

BYRON TÔRRES DE FREITAS

A DEMOCRACIA representativa pode ser organizada, segundo as relações entre o executivo e o legislativo, em dois tipos: o presidencial ou o parlamentar.

O que caracteriza o tipo parlamentar, ou govêrno de gabinete, é que o executivo atuante, real, distinto do chefe titular do Estado, é escolhido pelo corpo legislativo. O executivo é, assim, responsável perante o parlamento de cuja confiança depende.

Fazer parte do corpo legislativo constitui, pois, normalmente, condição para ser membro do gabinete. Êste princípio não tem um caráter absoluto e pode, às vêzes, ser chamado a ocupar alguma pasta ministerial quem não foi eleito representante do povo. No Brasil, por exemplo, talvez fôsse conveniente abrir-se exceção para os ministros das pastas militares. No govêrno Epitácio Pessoa, um civil exerceu a função de Ministro da Guerra, com eficiência. De qualquer modo, o membro do gabinete, seja êle membro do Congresso ou não, é responsável perante o Parlamento e pode comparecer às suas sessões para defender a política adotada no ministério que dirige.

A distinção essencial entre o presidencialismo e o parlamentarismo reside exatamente na responsabilidade dos ministros. No primeiro, o ministro não é obrigado a prestar contas de suas atividades senão ao Presidente da República, e como dificilmente êste pode ser responsabilizado, a Nação se encontra à mercê do arbítrio governamental. Discutindo a matéria, o Instituto dos Advogados de São Paulo aprovou fôsse recomendado o presidencialismo como sistema político e a necessidade do comparecimento do ministro à Câmara para prestar esclarecimentos, sob pena de responsabilidade criminal. Não nos parece que esta conciliação entre sistemas tão opostos possa libertar-nos dos males do presidencialismo e das freqüentes mazorcas características do regime adotado em 1891.

O gabinete é composto exclusivamente do partido majoritário, no sistema de dois partidos — situação e oposição. No sistema de muitos partidos, como acontece no Brasil, na presente conjuntura, há possibilidade de se formar um govêrno de coalização, no qual participam diversas correntes partidárias, durante um certo período. Nesta última hipótese, as pastas ministeriais são distribuídas de acôrdo com a influência político-eleitoral de cada partido.

Se aceitarmos a tese da distinção entre a função executiva e a função administrativa, poderemos admitir que o gabinete é responsável pela função executiva do govêrno e, ao mesmo tempo, exerce supervisão sôbre a tarefa administrativa, desempenhada pelos funcionários permanentes, que constituem o que se denomina "serviço civil".

Individualmente, cada membro do gabinete responde pela conduta dos funcionários do seu ministério. Coletivamente, os membros do gabinete são responsáveis perante o Parlamento pela política geral do govêrno.

Desde que um decreto governamental importante, aprovado pelo gabinete, é derrotado no Parlamento, o gabinete deve renunciar, porque não merece mais a confiança do corpo legislativo. Ao gabinete resta o recurso de apelar para o eleitorado. Na Inglaterra, se o gabinete se recusa a renunciar o Parlamento é dissolvido, procedendo-se a uma nova eleição. Se forem eleitos membros contrários à política do gabinete, êste renuncia e um novo gabinete é formado pela oposição ou por grupos coligados. Em geral, o líder da oposição torna-se o novo Primeiro Ministro, chefe do gabinete. Há, então, uma troca de posições, com a subida dos oposicionistas.

Quanto ao papel do Primeiro Ministro, o sistema inglês difere do francês. O "premier" inglês exerce a liderança geral do gabinete, é o *primus inter pares*. Cabe-lhe uma pasta meramente honorária, como a de Primeiro Lord do Tesouro, uma verdadeira "sinecura", que lhe deixa tempo suficiente para a direção efetiva do govêrno. O "premier" francês não tem a mesma predominância sôbre o gabinete, e, usualmente, desempenha os encargos de ministro, ou da Justiça ou do Interior.

No sistema francês, o Primeiro Ministro perde tempo com problemas de rotina, cumprindo os seus deveres de detentor de pasta ministerial. Assim, advogamos para o Brasil um sistema em que o "premier" seja liberto de preocupações rotineiras, isto é, fique sem pasta ministerial.

VANTAGENS DO GOVÊRNO DE GABINETE

Podemos enumerar as seguintes vantagens do govêrno de gabinete, citadas pelos tratadistas:

a) harmonia — E' a única forma ainda usada na democracia representativa que assegura har-

moniosa cooperação entre os ramos executivo e legislativo do poder político. Há "concentração" e não "separação" de poderes. Diz-se que a falta de poder adequado no processo orçamentário tem sido um dos motivos da instabilidade ministerial na França.

b) responsabilidade — A possibilidade de renúncia do gabinete ou dissolução do legislativo significa, na prática, um contrôle efetivo dos que são governados sôbre os que governam. Torna-se impossível a manutenção de uma conduta política que contrarie os desejos do eleitorado. O sistema de gabinete, ao contrário do regime presidencial, assegura o cumprimento da vontade dos cidadãos.

c) flexibilidade — Em caso de emergência nacional ou crise, é possível a escolha de um líder à altura dos acontecimentos. O número de pastas do gabinete pode ser aumentado ou diminuído segundo a conveniência do momento.

DESVANTAGENS DO GOVÊRNO DE GABINETE

Há quem mencione como desvantagens do govêrno de gabinete:

a) violação do princípio da "separação de poderes". E' claro que no sistema de gabinete o princípio da separação de poderes assume importância secundária;

b) exagêro no govêrno de partido, onde a arregimentação partidária é muito acentuada;

c) superconcentração de poder. O Primeiro Ministro possui um poder excessivo e, por intermédio da bancada majoritária, domina o programa de trabalho do legislativo. O argumento não procede, tendo em vista a vigilância do eleitorado.

d) exagêro no tratamento de assuntos triviais. O gabinete trata, por vêzes, de assuntos insignificantes, que poderiam ser solucionados nos níveis inferiores do govêrno.

FUNCIONAMENTO DO REGIME PARLAMENTAR INGLÊS

O Parlamento não poderia intervir diretamente no corpo administrativo. Êle, por sua natureza, não pode conduzir os negócios exteriores, supervisionar o comércio, nomear juízes, perdoar crimes, comandar o exército e a marinha, recolher os tributos e ordenar as despesas. Tais funções quem as exerce é o rei, auxiliado pelos ministros e funcionários. Mas o crédito para as despesas com a administração é votado pelo Parlamento.

Assim, "o rei necessita do Parlamento e o Parlamento necessita do rei". Um acôrdo tornou-se, então, indispensável. Daí a origem do sistema do gabinete de ministros nomeados pelo rei, mas dispondo de um número suficiente de sustentáculos na Câmara dos Comuns, capaz de induzir o Parlamento a aprovar as leis e a votar o orçamento que o govêrno do rei precisa.

Tais sustentáculos no Parlamento derivam da organização partidária, e os ministros indicados ao rei para nomeação saem do grupo dos líderes do partido. O regime de gabinete funciona, pois, à base de organização partidária no Parlamento. Os partidos controlam os seus líderes e a confiança do eleitorado mantém os partidos. Uma série de convenções regula o funcionamento do sistema.

Há, dêsse modo, uma transferência de poder do rei para o gabinete. A "prerrogativa real" é de fato exercida pelo gabinete ou pelo ministro, individualmente. O rei é "aconselhado" pelo gabinete. Os poderes discricionários da Coroa são exercidos dêsse modo. Estabelece-se uma distinção entre ministros e servidores civis, embora sejam todos, legalmente, servidores de Sua Majestade. A complicada máquina governamental move-se em perfeito ritmo, resultante de tôdas essas convenções constitucionais.

Os negócios externos, os assuntos relativos aos Domínios, às colônias, aos proterados, ao exército e à armada, ao contrôle do serviço civil fazem parte das prerrogativas reais, mas não constituem a maior parte das discussões do gabinete. Apenas seis ministros estão normalmente ligados às prerrogativas reais.

Na verdade, o gabinete não se deve preocupar com a natureza da fonte legal de seus poderes, mas sòmente com os problemas de govêrno. A espécie de cada problema é apresentada, usualmente, em um memorando preparado pelo ministério interessado e circula pelo Secretariado do Gabinete, com o consentimento do Primeiro Ministro e do Chanceler do Tesouro (Ministro das Finanças). A solução sugerida pode ser a elaboração de uma lei a ser apresentada ao Parlamento, ou ação administrativa por um ou mais ministérios. O Gabinete tem a ver apenas com a solução. Se esta foi sugerida pelo ministério interessado e recebe a aprovação do gabinete, o ministro expede instruções ao seu ministério sôbre a forma de ser executada a decisão. Se não se encontra uma solução imediata, ou se o gabinete não pode logo aprová-la, nomea-se uma comissão para estudar o problema e relatá-lo ao gabinete. Se a comissão acha que é necessária alguma lei, e o gabinete concorda, a comissão, ou por iniciativa própria ou autorizada pelo gabinete, determina os pontos essenciais da lei. O ministério, com a assistência do Conselho Parlamentar junto ao Tesouro, redige o projeto de lei. Êste é submetido ao Comité de Negócios Internos do Gabinete, que aprecia os detalhes do projeto. Em seguida, o projeto é relatado ao gabinete, e, depois de aprovação, apresentado por um ministro. Todo êsse procedimento deriva do fato de que o gabinete tem uma vida e uma autoridade autônomas. O gabinete coordena a política e a ação dos ministérios e assegura a unidade do sistema constitucional.

Características Distintivas da Administração Pública

JOHN J. CORSON
(McKinsey & Company)
(Tradução de João A. Fontes)

The Executive at Work, de Melsin T. Copeland — Harvard University Press, 1951.

The Fundamentals of Top Management, de Ralph Currier Davis — Harper & Brothers, 1951.

Managerial Economics, de Joel Dean — Prentice Hall, 1951.

Administrative Action: The Techniques of Organisation and Management, de William H. Newman — Prentice Hall, 1951.

The Art of Administration — de Ordway Tead — MacGraw Hill Book Co., 1951.

I

"OS administradores do serviço público", escreveu Paul Appleby, "muito podem aprender estudando a administração privada — mas não tanto quanto acreditam os homens de negócios e não mais do que os dirigentes das emprêsas privadas podem aprender estudando a administração pública." (1) Dessa afirmativa deduz-se que o processo de administração pública e privada tem certas características comuns. Dela, também, se depreende que o conhecimento das diferenças existentes entre as tarefas dos administradores das emprêsas privadas e as dos empenhados em atividades públicas será de grande vália para ambos no sentido de melhor entenderem o processo de administração de um modo geral.

Se a afirmativa de Appleby é procedente — e há muito sustento que sim — êsses cinco volumes que ora comento deveriam dizer o que os administradores públicos podem aprender com a experiência acumulada e sistematizada dos administradores privados. Todos êsses cinco livros tratam do processo de administração. Três dêles, porém, subdividem êsse processo e análise, de modo particular, o de planejamento, organização, direção e contrôle. Discutem, no entanto, os mesmos conceitos que fazem os administradores do serviço público arrancarem os próprios cabelos: os de *linha, staff, descentralização, delegação* e *coordenação!* Cada um dêsses volumes trata dos fatôres que condicionam as decisões executivas e, também, dos motivos que estimulam os administradores; mas em suma, os seus temas nos são familiares, muito embora a maneira de considerá-los toca com que se pense no quanto são comuns as características da administração privada e pública.

De vários modos, êsses volumes afirmam ou dão a entender que há uma "capacidade administrativa" distinta. Newman, por exemplo, define a administração como "a orientação, a chefia e o contrôle dos esforços de um grupo de indivíduos visando a alcançar um objetivo comum." Êle demonstra que existe uma "capacidade administrativa" apresentando como argumento a experiência dos dirigentes das emprêsas privadas que foram levados para o serviço público no período da II Guerra Mundial. Acontece, porém, que alguns dêles, recrutados para o *War Production Board* e para outros órgãos temporários, *não conseguiram que o trabalho a seu cargo fôsse executado e, em geral, deixaram Washington num estado de frustração e desgosto ... Outros homens de negócios foram muito bem sucedidos no serviço público, apesar de operarem em circunstâncias inteiramente diversas umas das outras. Êstes mostraram-se capazes de dominar todo o problema, dividindo-o em suas partes, atribuindo responsabilidade aos vários auxiliares, estabelecendo sistemas e normas de trabalho e, dentro de um período relativamente curto de tempo, conseguindo que suas divisões ou setores funcionassem com razoável dose de eficiência. Alguns dêsses homens foram, uma ou duas vêzes, transferidos para campos de atividades bastante diferentes; mas demonstraram, em cada caso, a mesma capacidade .... Êles tinham o necessário tino, o sentido de "como fazer as coisas", um conhecimento consciente do processo de administração, conhecimento êsse que podiam transferir de uma para outra esfera administrativa.* (pág. 2)

Newman assinala que êsse *tino* ou *senso de como fazer as coisas* envolve cinco processos básicos: "(1) planejamento, (2) organização, (3) coordenação dos recursos, (4) direção e (5) contrôle". (pág. 3).

Tudo isto é familiar ao indivíduo que está habituado com a prática de administração pública. Os autores de obras sôbre o assunto empregam as mesmas expressões mas, nesse particular, as semelhanças entre o que êsses autores descrevem e o que falam os administradores públicos, tendem a desaparecer. Essas semelhanças podem ser identificadas no processo de administração que êsses

(1) *Administration in Big Business*, de Paul Appleby — *Public Administration Review, Summer*, 1945.

autores retratam e também no processo que faz funcionar um órgão público. Êsses autores, em seu interêsse pela emprêsa privada e, especialmente, pela emprêsa comercial, realçam, porém, as diferenças e não as semelhanças que existem entre a administração de negócios e a administração pública.

II

O administrador público que tem disposição para ler alguma coisa, pode encontrar muita coisa de interêsse e valor em *The Art of Administration*, de Tead. Nos outros quatro livros deve êle se esforçar um pouco mais para identificar as analogias e diferenças que são significativas. Tead examina a arte de administração focalizando sua atenção, em primeiro lugar, no administrador e em como êle promove o aumento do bem-estar e satisfação daqueles que êle dirige, fazendo, simultâneamente, com que o trabalho seja executado. Em tôda a obra, porém, êle dá realce ao fator humano.

Um administrador, caso deva liderar, deve ter sempre em mente que todo o homem é, acima de tudo, uma entidade social — um operário, um cidadão, um crente, um pai, um membro de sindicato, um consumidor. Caso deseje liderar, deve o administrador demonstrar os objetivos de seu órgão àqueles que com êle trabalham, de modo a convencê-los de que êsses objetivos estão de acôrdo com seus pontos de vista pessoais. Nenhuma sessão de doutrinação superficial conseguirá êsse entendimento. E preciso tempo e esfôrço para tornar claro aos olhos dos que trabalham os objetivos da emprêsa, isto é, dos objetivos que não sejam os do lucro, e para demonstrar a necessidade desse lucro. Tead não segue êsse tema no campo da administração pública. Se o fizesse, teria êle concluído que a tarefa do administrador nessa esfera, isto é, a tarefa de conquistar a idéia e o coração do servidor público, é ou mais difícil do que a do administrador privado?

Tendo retratado o papel do administrador, Tead volta ao processo de administração. Aí êle se empenha no exame de questões convencionais — produção, finanças, contabilidade, pessoal e coordenação — analisando detidamente cada um dêsses setores. Do que já se disse, verifica-se, naturalmente, que êle dá importância especial à atividade de pessoal. Êle critica os que fazem da administração nesse setor um processo mecânico de admissão, demissão e treinamento. Interessa-se na verdade por algo mais do que as boas técnicas. A arte da administração de pessoal, gostaria êle de dizer, está em insuflar, no grupo de pessoas que trabalha, um sentido de "equipe" e de "colaboração".

Tead trata de muitos aspectos do processo de administração; mas fazer referência aqui a seus pontos de vista sôbre cada um dêles seria correr o risco de perder de vista seu interêsse especial pela disposição de cooperar de cada indivíduo. Essa cooperação não se manifesta espontâneamente; só é obtida com inteligência e plano. Êle vê a administração como uma arte que se expressa por meio do indivíduo e no indivíduo. Por isso, êle examina os problemas gerais e os aspectos específicos da administração com particular interêsse pelo poder pessoal, pela chefia, autoridade, administração de pessoal, cooperação coletiva, coordenação e meios de aperfeiçoamento da capacidade administrativa.

O processo de administração, conforme o retrata Tead, não é um complexo mecanismo de manuais de organização, orçamento, supervisores, métodos, apuração de merecimento e relatórios sôbre a marcha dos trabalhos. Em vez disso, *demonstra a experiência, de modo bastante concludente aliás, que quando os chefes capazes e merecedores de confiança fazem apelos amigáveis... quando os motivos de atração e a importância dos objetivos estão claros... quando se consegue criar um motivo de orgulho para o grupo... quando o interêsse pessoal de cada indivíduo pelos resultados obtidos pelo grupo é claramente compreendido por todos... quando o chefe demonstra interêsse particular e consideração pelas questões de amor próprio e pelas aspirações de cada membro do grupo... quando tôdas essas condições prevalecem, o resultante comportamento do grupo será, em alto grau, produtivo e feliz.* (pág. 52)

O processo de administração, como o vê Tead, é vitalmente pessoal, condicionado pelo meio social e cultural em que opera. Nisto está a fôrça, a contribuição e, até mesmo, a beleza da obra em discussão.

III

O título do livro de William Newman se não dá idéia de um idêntico exame do processo de administração, pelo menos o estuda de uma maneira dinâmica. Mas o que êsse título sugere, o subtítulo nega e, infelizmente, é êsse subtítulo que melhor resume o que o leitor encontrará na obra: *The Techniques of Organization and Management*. O livro em causa se divide em cinco partes principais: planejamento, organização, chefia, direção e contrôle.

Do ponto de vista filosófico, Newman encara as questões segundo a escola de administração científica de Taylor. Êle toma o processo de administração como se toma um relógio e examina meticulosamente cada peça, cada mola. Suas análises são claras e eficientemente expostas. Daí resultar dêsse trabalho um catálogo útil de conhecimento e opiniões acumuladas sôbre a maioria dos aspectos e problemas relacionados com a administração dos negócios. Para um professor de administração de uma escola de comércio ou mesmo de um curso especial de administração, êste livro será de grande utilidade. Para o chefe ainda jovem que, em seu tempo de colégio, se entregou ao estudo da filosofia ou da música e se vê, agora, às voltas com um cargo administrativo, o livro presta muitas informações valiosas.

A obra de Newman, *Administrative Action* não é estimulante e excitante como a de Tead.

O indivíduo pode entregar-se à tarefa de ler cinqüenta páginas de um livro dessa natureza tôda a manhã e, uma vez lidas, poderá verificar que adquiriu, com essa leitura, conhecimentos nìtidadamente armazenados nas seções e subseções do livro, conhecimentos êsses fáceis de assimilar. A maneira de escrever de Newman é simples e direta, embora seja menos provocante do que a de Tead.

IV

The Fundamentals of Top Management, de Ralph Currier Davis, foi escrito com uma feição semelhante à do *Administrative Action*, de Newman. Da mesma maneira que o livro dêste último, *The Fundamentals* citado, é uma especie de produto do cérebro de um homem há muito dedicado ao estudo da administração de emprêsas. O Dr. Davis é professor de organização da Universidade Estadual de Ohio e é autor de vários livros sôbre organização e administração de indústrias. Tanto *The Fundamentals*, como *Administrative Action* tratam, porém, das falhas convencionais da administração e apresentam ao estudioso um plano fácil por cujo intermédio poderá êle sedimentar seu conhecimento a respeito das teorias e doutrinas existentes nesse campo. Contrastando com a obra de Newman, a de Davis é mais completa e, também, mais exaustiva. Conta mais de oitocentas páginas cheias de definições de terminologia e exames de princípios, tudo perfeitamente sistematizado. Foi escrito num estilo sêco e com um vocabulário quase inacessível. Será útil para o mestre que deseje dar maior impulso ao estudo de seus alunos e para o chefe que deseja ter à mão um manual de referência.

Mas "é preciso dar ao diabo o que é dêle!" Apesar de seu tamanho e estilo, o livro de Davis é uma obra admirável. E' copiosamente documentado e contém uma excelente bibliografia sôbre administração. Por isso, é uma contribuição significativa para o entendimento dos problemas da direção superior.

E' nessa direção que Davis focaliza, permanentemente, sua atenção. Êle se interessa pelos métodos de formação de uma estrutura que, no que pese à organização, permita à emprêsa um funcionamento perfeito, enquanto a direção superior concentra seus esforços visando ao cumprimento de seus duplos deveres: obter lucros e prestar serviço econômico! Antes de discutir, porém, o trabalho diário dos altos chefes, Davis dá o diapasão de sua obra em quatro capítulos dispersos no primeiro terço do livro, capítulos êsses que tratam da "política da emprêsa". Êle reconhece a responsabilidade que tem a emprêsa privada de estabelecer, como seu objetivo, algo mais do que a obtenção de lucros. Mas a política que é de interêsse para a direção superior da emprêsa, segundo sua opinião, é a de "fabricação, venda, compra e finanças".

Davis raramente se entrega ao exame I) de uma política econômica tradicional que dita, para os dirigentes de ampla visão das coisas, as diretrizes financeiras e de produção como, também, não examina II) o impacto social da política de preço sôbre os salários e as políticas de relações no campo das indústrias.

Os que passaram suas vidas no Serviço Público pensando no choque da política administrativa contra os padrões de vida dos indivíduos, podem, perfeitamente, esperar que os dirigentes das emprêsas privadas tenham uma visão mais ampla da questão. Nós que vivemos pensando no choque da política tributária contra o poder aquisitivo ou no efeito do fluor pôsto na água sôbre as condições de higiene dentária da comunidade infantil ou no efeito da política social de assistência aos órfãos em instituições religiosas, poderemos condenar, apressadamente, a preocupação com as políticas que visam à possibilidades de lucros. Dr. Davis nunca perde de vista a necessidade de lucros para a sobrevivência das emprêsas.

A seu ver, as tarefas da direção superior são de planejamento de organização e de contrôle eficiente. Êle faz distinção entre os aspectos administrativos e de operação da direção superior. A administração geral se concentra no planejamento para as tarefas a serem realizadas a longo prazo O planejamento das operações diz respeito aos trabalhos de rotina diária. Mas êle realça que tanto essas operações como a rotina exigem planejamento, tendo em vista o progresso, assim como exigem uma estrutura bem concebida para que sejam realizados com eficiência.

Davis trata dos conceitos básicos de administração em têrmos idênticos aos encontrados nos livros dedicados à administração pública. Êle retrata nìtidamente a natureza do trabalho de *linha* e *staff* e o papel de cada tipo de organização. Examina as vantagens e desvantagens da centralização, da descentralização e do processo de delegação. Analisa, também, o emprêgo do conhecimento técnico dentro de uma organização privada, estudando, também, a necessidade de um *staff* coordenador, explicando, ainda, porque o emprêgo das atividades de *staff* nos órgãos privados não é nem deve ser paralelo ao emprêgo que tem essas atividades nas organizações militares. Desejo que o Dr. Davis tenha realmente feito uma apreciação crítica do confuso conceito de *staff* em nossas principais organizações militares, desejando, também, que os indivíduos interessados como nós pelos problemas de administração federal possam conseguir que êle examine a possibilidade de aplicação dêsses conceitos fundamentais aos grandes departamentos e *bureaus* do govêrno nacional.

Em escala maior do que nunca, a questão do tamanho é um problema que os arquitetos do serviço público, caso o queiram admitir, acham muito difícil. São conhecidas as técnicas de organização e os estratagemas adequados que permitam a qualquer homem compreender e administrar eficientemente os negócios da grande *Mutual Security Agency ou do Department of Defense?* Tem algum sentido o conceito de *staff* quando aplicado a órgãos como o *Munitions Board* ou o *Research and Development Board*, do *Department of De-*

fense? Ou deve o analista descobrir um novo conceito que explique e justifique o emprêgo de tais órgãos como unidades do mais elevado nível de um departamento amorfo como é o de defesa?

Em todo o capítulo do livro dedicado à organização, a maneira de Davis encarar a administração é mecanicista. Há pouca sugestão de que, afinal de contas, a administração é o processo de reunir um grupo de indivíduos visando a execução de um trabalho e tendo em vista um fim comum. Na terceira parte de seu livro, porém, êle adota um ponto de vista mais humano. Dois capítulos sôbre moral tratam daquilo que outros autores teriam chamado de "função de administração de pessoal". Neste capítulo, Davis descreve as funções de recrutamento, manutenção e treinamento de pessoal. Êle considera essas funções, porém, de um modo amplo e do vantajoso ponto de vista do moral. Nessas alturas da obra êle reconhece, como Tead tão eficientemente o faz, a responsabilidade da direção superior de dirigir e levar avante o processo de administração tendo sempre em mente o indivíduo que forma a organização — não sòmente suas capacidades, mas, também, suas aspirações como cidadãos, consumidores, membros de sindicatos, pais e empregados.

De modo bastante curioso, Davis parte de um ponto de vista flagrantemente contrastante a respeito da responsabilidade da direção superior. Deixa, porém, de seguir o tema desenvolvido em seu estudo do moral a fim de apontar a responsabilidade do dirigente pela conquista da participação do subordinado, criando neste a noção e o respeito pelos programas e objetivos da organização. Para Davis, "contrôle" parece ter um significado ditatorial; êle fala de "direção", "imposição" e "regimentação". Coordenação, como aspecto do contrôle, torna-se uma tarefa mecânica de manutenção de cada subordinado e cada unidade em seu devido lugar. Pouco reconhece os valores coordenativos do entendimento e os benefícios do autocontrôle e da auto-disciplina que resultam de um livre intercâmbio de informações para os empregados em todos os níveis hierárquicos.

V

O livro *Managerial Economics*, de Joel Dean, não trata dos aspectos de organização, coordenação e direção da administração mas, conforme êle mesmo diz, tratando do "exame das decisões do chefe, do ponto de vista econômico... trata, apenas, dos aspectos dos empreendimentos econômicos que chamam minha atenção como particularmente úteis para a direção de uma grande emprêsa industrial". (pág. VII) O valor do livro para o presente exame dos problemas de administração está no fato de que êle mostra o quanto podem ser mais acurados e concretos os meios que o administrador privado pode utilizar como guia na tomada de decisões, mais acuradas e concretas realmente do que as postas a disposição dos administradores públicos.

Penso que êste livro será de grande valia para os inteligentes homens de negócios. Êle se destina a tornar úteis as teorias e doutrinas econômicas para o dirigente superior com o propósito de planejamento e tomada de decisão. Seu autor visa a auxiliar aos homens que administram as emprêsas privadas a pensar nos conceitos econômicos de "lucro", "concorrência", "custo", "publicidade", "preço básico", "preço do produto", "diferenciais de preços" e "orçamento de inversões". Dean trata, apenas, dos temas que são úteis ao dirigente de emprêsa e que podem ser estudados em têrmos mensuráveis. Seu proposito é fornecer ao homem de negócios um instrumento — a análise econômica — que lhe servirá de guia seguro e que lhe permitirá enfrentar muitos problemas a cujo respeito deve tomar suas decisões.

A obra de Dean facilitará ao industrial, por exemplo, o uso da análise econômica como resposta às questões de determinaçao de preços! Como devem ser os preços modificados, segundo a fase do ciclo dos negocios? Quais são as limitações ao emprêgo da fórmula de estabelecimento de preços com uma margem para a compensação do excesso de custo? Quais são os elementos de fixação de preços para os sobresalentes? De que maneira deve a política de preços dos negócios variar para diferentes tipos de produto numa fábrica que produz muita coisa? Quais os fatôres que devem ser considerados antes da adoção da fórmula de descontos nos pagamentos a vista ou de diferenças de preços, segundo a área geográfica?

Se compararmos o exame feito por Dean do orçamento de inversões com certas passagens do ensaio de Verne Lewis, "*Toward a Theory of Budgeting*", publicado no inverno de 1952 em *Public Administration Review*, verificaremos que é cada vez mais claro o contraste entre as fôrças que condicionam as decisões dos dirigentes das emprêsas privadas e as dos administradores públicos. Dean se esforça no sentido de criar uma teoria que ajude o homem de negócios a decidir as questões de inversão para as quais êle não tem à mão nenhuma medida dos possíveis lucros. Lewis mostra como o administrador público chega a uma solução em matéria de orçamento quando dispõe de dados ainda menos concretos e precisos para guiá-lo.

O livro de Dean ajudará os administradores privados a resolverem os problemas de que devem tratar no desempenho de suas funções. Auxiliará êsses administradores a raciocinar mais claramente a respeito dos aspectos de planejamento e decisão de suas atribuições. Seu único valor para o administrador público está no fato de demonstrar como são diferentes muitos dos problemas que êle deve solucionar.

VI

O título do livro de Copeland, *The Executive at Work*, dá a entender que o autor retrata o administrador em atividade. A obra levanta um certo número de questões a respeito do papel que o chefe executivo desempenha na administração. Examina as relações entre o administrador e seus

subordinados, particularmente os de alto nível hierárquico. Define sua responsabilidade no sentido de exercer uma chefia democrática e de preparar êsses subordinados para os encargos de maior importância. Realça a responsabilidade que tem o administrador de manter a organização em funcionamento, de dirigir e estimular. Dedica um capítulo às motivações do administrador — sua ambição de prestígio, seus interêsses particulares, suas oportunidades de realizações e suas perspectivas de aposentadoria, assim como suas possibilidades imediatas de benefícios. Trata cada um dêsses temas de uma maneira casual, pessoal e jocosa. Não é êste livro uma obra científica, mas, sim, um registo de memórias.

A pequena obra de Copeland é, apenas, uma exposição de suas experiências. Durante mais de trinta anos êsse distinto acadêmico, agora professor de administração na *Harvard Graduate School of Business Administration*, teve excepcionais oportunidades de observar os administradores privados em ação. No presente livro, êle relembra muitos dos incidentes que presenciou, mas seu relato não chega a ser uma significativa contribuição para a bibliografia sôbre administração. Relembrando, em duas ou três passagens, suas experiências no serviço público, o Professor Copeland as aprecia do ponto de vista de um administrador de emprêsa privada. Êle diz que o processo de administração no setor do govêrno é inferior ao das emprêsas particulares. Revela, porém, que muito pouco sabe a respeito do processo de administração pública quando relembra a lamentável experiência de um homem de negócios que dedicou, generosamente, o seu tempo ao serviço público, mas que foi, eventualmente, obrigado a deixar seu cargo devido às críticas da imprensa a quem sempre recusara informes sôbre seus atos. A experiência de Copeland no Serviço Público não o ensinou o que James Forrestal escreveu, em carta dirigida a um amigo isto é, que "a dificuldade do trabalho no Serviço Público é motivada pelo fato de que não só deve ser êsse trabalho bem feito como, também, o público deve ser convencido de que está sendo bem feito êsse trabalho. Em outras palavras, tanto é necessária a competência como é preciso a franqueza e eu sustento que é extremamente difícil aliar as duas coisas numa mesma pessoa." (2)

O capítulo do livro de Copeland intitulado *Rewards of Management* torna mais evidente, caso sua opinião tenha valor, a diferença entre os fatôres que estimulam os administradores públicos e os administradores privados. Êsse capítulo trata dos salários dos dirigentes e dos seus abonos, gratificações, pensões e ações de opção que lhes são dadas como premios, com o objetivo de atrair e manter na organização os melhores chefes. Uma única página do livro é dedicada aos premios que não são de ordem monetária! Contrasta essa análise com a advertência feita ao Presidente Truman em recente editorial do *The Washington Post*: "valeria a pena ter em mente... que existem algumas coisas além do dinheiro, coisas que levam homens capazes a trabalhar no serviço público". O jornal citado argumentava que muitas autoridades públicas são atraídas para os cargos que ocupam em virtude da influência que êsses cargos exercem, as possibilidades de experiência que oferecem e as oportunidades que fornecem de prestações de um serviço construtivo em benefício do interêsse comum.

(2) *Diaries*, de James Forrestal, editado por Walter Millis e E.S. Duffield (Vicking Press, 1951) pág. 300.

VII

Se desejamos criar uma ciência de administração que mereça êsse nome, ela deverá incorporar tudo o que vem sendo revelado pelo estudo e pela prática da administração privada ou pública em cada um dos seus setores. Os administradores públicos, podem aprender muita coisa estudando a administração privada. Nisto eu concordo com Appleby! Mas êsses administradores públicos devem, primeiramente, aprender um pouco mais a respeito das diferentes peculiaridades de seus campos de atividades. Entre essas peculiaridades contam-se:

I) a escassês de normas que guiem o administrador;

II) a necessidade de consistência no trato com cada cidadão ou cliente;

III) o alto grau de responsabilidade e subordinação ao legislativo, à imprensa, aos grupos de interêsses definidos e ao público em geral; e

IV) as vantagens em matéria de motivação da equipe de auxiliares, vantagens essas que o administrador público retira da natureza de missões vitalmente significativas a cargo de muitos órgãos públicos.

Essas peculiaridades e muitas outras distinguem a administração pública da particular. Elas fazem com que se torne irreal um velho aforisma segundo o qual "o que precisamos é dos métodos da administração privada nos serviços públicos". Essas peculiaridades também contribuem para ridicularizar os técnicos que pretendem aplicar à administração pública métodos e planos de organização que obtiveram comprovado êxito no setor privado. As identificações e estudos das características distintivas do ambiente, identificações e estudos êsses como os aqui examinados, devem preceder a um maior avanço no campo da evolução de uma ciência de administração pública.

(In *Public Administration Review*, Vol. XII, N.º 2, Primavera, 1952).

O Problema do Moral na Administração

JAMES B. BURNS
(Tradução de Maia Tavares)

A MEU ver, o problema mais importante que a administração pública enfrenta em qualquer época é o da manutenção do moral no ambiente de trabalho.

Há, desde o início da história, dois pontos de vista sôbre o assunto. Um é que êle pode ser mantido com o emprêgo de um "cassetete", que a opinião da arraia miúda pouca importância tem e que quanto mais rígida fôr a disciplina melhor será para todos.

Êste foi, naturalmente, o ponto de vista dominante durante muitos milhares de anos, com tôda a probabilidade. Mas, conforme a humanidade foi se esclarecendo, surgiu outra teoria, isto é, a de que se pode obter melhor desempenho das funções tratando os que trabalham como seres humanos, como companheiros numa mesma emprêsa e não como cúmplices forçados. Se a administração de pessoal significa alguma coisa, seja lá o que fôr, essa coisa, segundo me parece, é exatamente a adesão a essa teoria com a conseqüente tomada de providências no sentido de fazer com que essa adesão dê resultados práticos, da maneira mais eficiente possível.

Em princípio, essa teoria é aceita como boa norma de pessoal pela maioria das pessoas que dispensam séria atenção ao problema; mas, na realidade, encontramos muitos Hitlersinhos, muitos títeres, cuja única idéia a respeito da maneira de conseguir que um determinado trabalho seja executado é forçar os subordinados, o mais que se possa. Infelizmente, ainda se faz muito disso no Serviço Público.

Eu considero o supervisor tipo "mandão" como inteiramente fora de moda, quer nos órgãos do Estado, quer em qualquer outra parte, mas principalmente no Serviço Público onde deve haver, mais do que em outros setores de atividades, a idéia de que todos se esforçam vizando a um fim comum desde que o govêrno é de todos nós.

Eu represento a *American Federation of Government Employees*, associação de indivíduos que, conforme acredito, formam um grupo de alto nível entre os servidores públicos. O preâmbulo a nossa Constituição estabelece dois objetivos: aperfeiçoamento do serviço e das condições de trabalho dos servidores do Estado.

Acredito — e penso que os membros da referida Associação também acreditam — que êsses dois objetivos são, de fato, um único, isto é, que um é complemento do outro. Por outro lado, não creio que se possa criar um Serviço Público eficiente com funcionários maltratados e descontentes como também não creio que uma opinião sadia possa, provàvelmente, apoiar a tese de que qualquer pessoa pode realizar êsse objetivo.

Cremos firmemente no princípio do sistema do mérito. Nossos associados ingressaram no Serviço Público por meio de concurso e conquistaram suas posições demonstrando competência e aptidão para o cumprimento das obrigações dos respectivos cargos, os quais continuam a ser por êles ocupados em virtude do merecimento de cada um e do fato de que todos revelam no trabalho diário que são capazes e sensatos.

Vale dizer com isso que com o sistema do mérito, se fôr êle bem administrado, será possível admitir as melhores pessoas dentre as que se candidatam aos cargos vagos. É possível, de certo, administrar mal êsse sistema, realizando-se concursos inadequados ou promovendo uma imprópria avaliação das qualificações reveladas pelos candidatos nas provas a que se submeteram. Presumindo-se que o pessoal selecionador tem uma grande competência, será possível selecionar, por meio de provas, a nata dos candidatos.

Mostrou a experiência através dos anos, porém, que algo mais do que isso é necessário para a criação de um serviço eficiente ou um sistema do mérito que tenha exatamente o sentido que o têrmo implica. Também é mister que se torne atraente o emprêgo público.

No período compreendido entre 1915 e, digamos, 1912, a situação no Serviço Público era muito séria. Pessoas ambiciosas não queriam então ingressar nesse serviço e, se por acaso nêle ingressavam, tudo faziam com o objetivo de deixá-lo.

A razão disso era que os padrões que vigoravam no Serviço Público não eram os mais elevados. Os salários eram, em geral, baixos e as suas escalas eram arbitrárias. Um empregado podia ganhar duas vêzes mais do que um outro que executava trabalho idêntico. O pior fator no caso era, talvez, a atitude irritadiça dos dirigentes que procuravam empregar o método do "cassetete" para manter o moral do grupo. Os servidores do govêrno, em virtude de restrições insensatas e desnecessárias, não desfrutavam até mesmo de direitos civis comuns. Era-lhes negado, por exemplo, o direito de se organizarem, ainda que fôsse para

as mais elementares finalidades como a de defesa da classe e se desejavam ter os seus próprios entendimentos com o Congresso precisavam obter, antes de tudo, o necessário consentimento dos respectivos chefes.

È possível que o método da pancada tenha servido para impor uma certa disciplina; mas o moral foi liquidado. A *American Federation of Labor*, tendo conhecimento da rigidez injustificável a que estavam sujeitos os servidores públicos e do iminente perigo de desastre para o govêrno se essa política obtusa persistisse, tomou a iniciativa de remediar a situação. O *Lloyd-La Follette Act* foi, com o apoio dessa associação, introduzido na legislação americana. Essa momentosa lei, tantas vêzes chamada de Magna Carta dos servidores públicos, determinou o direito de se organizarem e de se dirigirem ao Congresso, abrindo assim o caminho para o tremendo progresso desde então ocorrido no Serviço Público, e para o aperfeiçoamento de um grande número de funcionários.

Quando os servidores públicos obtiveram permissão para se organizarem e manifestarem sua opinião, puderam êles então dizer o que estava errado dentro do Serviço Público. Chegaram a um acôrdo com respeito à aposentadoria com a criação do seguro por velhice e a autorização ao executivo para afastar do serviço os funcionários que ultrapassam determinada idade.

Lutaram pela eliminação das iniqüidades no plano de pagamento, com a introdução do *Classification Act* com seus princípios de igual salário para igual trabalho. Iniciaram e executaram muitas reformas no serviço e embora não seja possível medir quantitativamente o valor do índice de aumento de eficiência, no que pese o exercício de muitos cargos públicos, a documentação a respeito mostra que, nos casos em que a medição pôde ser feita — como no serviço postal — verificou-se um notável aumento de produção em têrmo de uma maior quantidade de correspondência distribuída por empregado anualmente.

Há alguns anos, Ordway Tead mostrava aos dirigentes de pessoal a existência de uma tremenda reserva de fôrça potencial à disposição do serviço civil, isto é, a experiência e o interêsse dos subalternos. Êle incitava enèrgicamente os funcionários a que se organizassem no Serviço Público, conforme dizia, porque sua organização possibilitaria a criação de uma linha dupla de entendimento e de relações entre os administradores e os subordinados, não só de cima para baixo como de baixo para cima.

Onde êsse conselho foi seguido, penso eu que os resultados foram, quase sem exceção, muito benéficos. Em muitos órgãos públicos nossos servidores trabalham em íntima cooperação com os respectivos chefes e diretores, eliminando-se assim os desacordos e mal entendidos que se tornam às vêzes, sérios entre êles e contribuindo para a solução de problemas que exigem o máximo de conhecimento e experiência para serem resolvidos. Enquanto isso, o órgão nacional da federação trabalhou harmoniosamente com a *Civil Service Commission* e com o Congresso, visando ao aperfeiçoamento do Serviço Público. Tudo isso consolida cada vez mais minha conclusão de que o aperfeiçoamento do serviço e da massa de servidores deve processar-se paralelamente: aliás, são de fato inseparáveis.

Os servidores públicos trabalham mais quando sentem que são bem tratados e quando podem orgulhar-se de sua profissão. Os que trabalham para Tio Sam não esperam ganhar dinheiro fácil ou muito dinheiro. Estão, em sua maioria, sob a influência do espírito público, felizes porque acham que são úteis aos seus concidadãos. Prestam serviços, consciente e eficientemente.

O respeito próprio é importante na formação de qualquer ser humano. Ninguém gosta de sentir-se tratado de modo desprezível. Os seres humanos principalmente, gostam de ser tratados como tal.

Antigamente, certos políticos menos responsáveis deblateravam vociferantemente contra os servidores públicos, chamando-os de balofos, incompetentes, preguiçosos ou parasitas do Tesouro. Sei que alguns servidores se mostraram ressentidos com êsse ataque e alguns até deixaram o serviço por causa disso. Essas críticas são de fato uma injusta recompensa para os que estão fazendo tudo o que podem em seu emprêgo — que não é bem pago e nem agradável — para serem atacadas sem motivo justo.

A *American Federation of Government Employees* conseguiu o auxílio da *American Federation of Labor* em seu esfôrço para sustar êsses insultos e como sempre o apoio da A.F.L. foi prestimoso.

Conforme já afirmei, para minha maneira de pensar o moral é uma das coisas mais indispensáveis no Serviço Público e não vejo razão de não poder existir uma frente comum de supervisores e subalternos para servir a causa comum de obtenção de maior eficiência. A meu ver, todo o pessoal que trabalha para o Govêrno — autoridades e servidores em geral — está empenhado numa tarefa de cooperação para bem de todo o país. Nesse caso, o esfôrço deve ser realmente cooperativo e não de mero palavrório a respeito de um ideal.

Penso que alguns supervisores estão muito errados em não considerarem seus subordinados como seres humanos, trabalhando com êles e não para êles.

Há uma tendência muito séria entre supervisores no sentido de "fazerem cartaz" sem levarem em conta os demais. Às vezês êsses supervisores conseguem promover a própria melhoria mas, para isso, causam grandes danos ao serviço.

O trabalho de administração de pessoal é principalmente uma questão de relações humanas e os indivíduos que se esquecem dêsse fato podem cedo verificar que tudo o que fizeram nada mais

foi do que temporário ou ilusório. Na boa administração de pessoal não há substitutivo para a justiça no tratamento dos indivíduos e para isso é vital a existência de uma boa organização.

Quanto aos supervisores e dirigentes de pessoal que não querem ou não tem competência para o trabalho em harmonia com outras pessoas, particularmente com subordinados, sinto que êles estão desajustados para as respectivas funções. A atitude certa em matéria de relações humanas é principalmente uma questão de temperamento e se um indivíduo não tem jeito para trabalhar em colaboração com seus semelhantes sem os magoar, sugiro então que dedique seus esforços e sua inteligência a outra espécie de ocupação. Parece-me que o Serviço Público é, mais do que qualquer outro, um empreendimento de cooperação e que, nesse serviço público essa cooperação atua em dois sentidos. As comunicações e entendimentos que aí se processam em duas direções podem ser, conforme sugeri, as mais úteis.

Gostaria mais uma vez de reafirmar minha crença em que o aperfeiçoamento do Serviço Público e do funcionalismo caminham *pari passu*. Dificilmente se poderia esperar que uma equipe fôsse empregar o melhor de seus esforços no trabalho quando não sente que suas reivindicações são levadas em conta com a devida justiça e que lhe são oferecidos decentes condições em matéria de salário e trabalho, da mesma forma que não se poderia esperar recrutar a espécie ideal de servidores para um meio em que essas condições não são satisfatórias.

(In *Personnel Administration*, Vol. 10, N.º 4, março de 1948).

Problema do Executivo (1)

L. F. MESQUITA

I — INTRODUÇÃO — 1. A função de administrar. 2. A hierarquização das responsabilidades. 3. Descentralização e contrôle.

II — OS PROBLEMAS — 1. O Presidente e suas relações com a administração no regime presidencialista. 2. Os Ministros de Estado; os departamentos gerais e suas chefias. 3. Os regimentos dos serviços; os regulamentos e as leis. 4. O pessoal e sua distribuição. 5. A organização. 6. O problema das equipes especializadas.

I — INTRODUÇÃO

1. A FUNÇÃO DE ADMINISTRAR

E' no Poder Executivo que reside a função de administrar. Administrar, quando em relação à administração pública, é pôr em execução a política traçada pelo Govêrno e dirigir os serviços públicos criados para êsse fim. Se bem que legislar seja uma função difícil — pois antes de mais nada é preciso conhecer as necessidades sôbre as quais se vai legislar — administrar é muito mais, uma vez que importa, inclusive, em legislar subsidiàriamente. E legislar subsidiàriamente não é pequena tarefa para quem tenha perfeita noção da distância que medeia entre a lei e os fatos que esta última pretende disciplinar ou reger, ou, ainda, das dificuldades que assaltam o administrador para distinguir a "zona proibida"; isto é, aquela que é da exclusiva competência do legislador.

Para que alguém venha a exercer, portanto, a função de administrar, é indispensável que reúna qualidades em certo sentido excepcionais. A sua inteligência deve ser arguta e ágil. A sua vontade precisa ser determinada, embora deva ser, também, bastante plástica para saber como atuar ante o imprevisto, ou ante as falhas decorrentes de um planejamento deficiente.

2. A HIERARQUIZAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

Executar uma determinada política que a lei prevê, bem como conduzir coordenadamente a marcha dos respectivos serviços, é tarefa que só poderá ser bem sucedida se planejada segundo uma perfeita hierarquização das responsabilidades nos diversos escalões. Esta hierarquização, todavia, há de ser necessàriamente, e apenas, de grau, visto que a autoridade — e suas conseqüentes atribuições e responsabilidades — nos escalões inferiores, não poderá ser muito diversa daquela que concerne aos escalões superiores. E' como se se afirmasse que, a definição de autoridade, no sentido funcional, devesse variar, em relação a cada escalão, apenas quanto a atribuição de fiscalizar e, conseqüentemente, de poder destituir o responsável pela ação administrativa, no caso dêste não a exercer seguramente.

Vejamos um exemplo: a autoridade de um general comandante de divisão e, por conseguinte, as suas atribuições e responsabilidades, dizem respeito a uma divisão. As do tenente comandante de pelotão concernem ao pelotão. Em grau, a do general é imensa se comparada com a do tenente. Mas, a dêste último, se comparada com a daquele, dela não se diferencia substancialmente, pois que é a mesma no âmbito de ação da unidade sob seu comando. Os que conhecem a organização militar sabem que é assim, e não desconhecem porque é assim. De maneira contrária seria sobrecarregar a autoridade de escalão mais elevado, anulando a ação dos seguintes, ou levando-os a não existirem na prática.

A administração civil, embora objetive propósitos diversos, não pode fugir muito à semelhante estrutura da autoridade. E' que a função de administrar é indivisa e idêntica quanto aos seus princípios, não obstante possa ser dividida e graduada quanto às pessoas que a encarnem e os serviços que a representem.

Se assim não se der — e é isso que vem acontecendo na administração civil brasileira, conforme adiante veremos — administrar passa a ser um problema com o qual muitos têm a ver e, todavia, ninguém tem a ver; já porque a capacidade de decidir foi fracionada entre muitos; já porque as iniciativas de caráter específico passaram a ser, também, da competência dos que devem lidar, apenas, com as diretrizes.

A função do Executivo, do ponto de vista da responsabilidade administrativa, escalonada de cima para baixo, poderá ser representada segundo a seguinte gradação: responsabilidade de diretrizes; responsabilidade de coordenação; responsabilidade de direção; responsabilidade de execução de grau superior; responsabilidade de execução. Esta

(1) Todos os conceitos e definições do presente trabalho têm por fundamento o *ponto de vista da administração*, ou melhor ainda, os princípios da ciência que a rege.

gradação, contudo, não implica — tanto no que tange às atividades específicas como às gerais — no afrouxamento da *responsabilidade total* de determinada autoridade no âmbito de sua jurisdição, o que, em outras palavras, corresponde a dizer-se que a competência envolve ou comporta tôdas as formas de responsabilidade no setor em que ela é válida. E' como se se afirmasse que, enquanto a centralização da autoridade, necessàriamente, conduz à irresponsabilidade das partes; a descentralização acentua a responsabilidade destas, de vez que a cada uma infunde o princípio diretor relativo ao todo, levando-os, conjuntamente, a se sentirem função ativa daquele, e não simples aparelhamento destinado a executar-lhe a vontade.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E CONTRÔLE

Discordam dessa orientação os que confundem autonomia de execução com ausência de contrôle, quando aquela — e sua conseqüente corresponsabilidade nos demais aspectos da responsabilidade administrativa — nunca importou em ausência, que dirá proibição, de contrôle.

O contrôle — e mais forte, ainda, a fiscalização — é função normal de escalão para escalão. Êle é tanto mais forte, e com maior autoridade pode ser exercido, quanto mais elevado fôr o escalão; não se podendo, a seu respeito, estabelecer jurisdições especiais, quando exercido de cima para baixo. E' como se se dissesse: o poder de contrôle, ou o poder fiscal (tôdas essas afirmações têm em vista, apenas, o Poder Executivo em suas relações administrativas internas) reside na autoridade suprema. As demais peças são peças do poder supremo, e que só em seu nome atuam; podendo, por conseguinte, se necessário, ser afastadas. Em última análise isto quer dizer que — quanto ao contrôle ou fiscalização — cessa a autoridade do responsável por um determinado setor, se agente controlador de órgão superior chega à sua sede, onde mesmo se encontre na área sob sua jurisdição, para o fim especial de controlar ou fiscalizar a sua ação em determinado período.

Combinada a descentralização dos serviços com um "sistema de contrôle" — em o qual seja possível à autoridade superior sustar, tanto a execução daqueles, como a autoridade de quem os executa de forma irregular — não há razão para que se venha a temer a descentralização ou resulte esta última em desobediência a padrões gerais prèviamente estabelecidos para o funcionamento dos serviços. O que não é possível é que êsse "sistema" funcione *no decorrer da execução*, em cada caso, e para todos os casos, assim como se a ninguém fôsse dada autoridade bastante para providenciar qualquer medida, sem o *nihil obstat* de quem tem a ver apenas com as diretrizes, e o contrôle de seus resultados, durante e após a execução.

A propósito, aliás, da errada aplicação dos princípios do contrôle e da fiscalização entre nós, temos como exemplo típico o Tribunal de Contas da União. Abstraindo-se a sua condição de organismo constitucionalmente ligado ao Poder Legislativo — que para os efeitos dêsse trabalho não interessa, pois nossas análises se referem, apenas, ao ponto de vista administrativo — aquêle que concerne aos métodos e técnicas adotados para a execução de determinadas tarefas (no caso, contrôle de contas) — verificamos que o seu trabalho foi organizado como se fôsse possível, a um corpo de onze juízes, dar prévia legalidade a todos os atos da administração, fazendo-se *tábua rasa* da legalidade anterior que a todos êsses atos informa; legalidade esta expressa, seja através das leis de autorização próprias e anteriores, seja mediante a minuciosa regulação processual exigível, e em pleno vigor, para a consecução de cada ato administrativo; seja, afinal, através a competência legal de quem o ato emanou.

Como lógica conseqüência de tão absurda e literal aplicação dos princípios do "contrôle e da fiscalização", vemos, por um lado, um tribunal assoberbado de ninharias e adstrito aos aspectos formais daquilo para o que foi instituído e; por outro, uma administração retardada pelo que, de modo geral, à foi atendido, faltando, apenas, para sua integral realização, a solene e formalíssima declaração de que o órgão em aprêço reconheceu achar-se tudo em ordem. E quando tal declaração é negativa, quase sempre sob fundamentos meramente processuais, vem o Congresso e *supre a legalidade* do ato impugnado... Mas, enquanto isso... a administração permaneceu paralisada (na prática, quase sempre, os atos impugnados prosseguem e se consumem, e a sua legalização por ato do Congresso vale, apenas, como uma *extrema-unção*...) não havendo o Tribunal e nem o Congresso, fiscalizado ou controlado coisa alguma...

Mas, não é aqui o lugar próprio para se examinar essa questão. A ela nos referimos para evidenciar que qualquer "sistema de contrôle e fiscalização" só será operante e, portanto, vivo, quando fôr capaz de atuar *in loco*, de sustar, por ato de seu agente, a ação do responsável pelo êrro ou irregularidade (o que não importa, de maneira nenhuma, em negação de recursos ao atingido pelo agente fiscal de controlá-la, e posterior decisão do órgão central incumbido de tal contrôle ou fiscalização).

Um sistema assim há de funcionar por amostragem, evidentemente. Não atua em todos os casos e para cada caso. A sua fôrça reside antes na possibilidade de sua ação a qualquer momento. E' preventivo por excelência, pois insensìvelmente leva aos que se encontrem sob sua alçada a se conduzirem segundo as regras vigentes. A sua ação repressiva, entretanto, quando apurada a irregularidade deve ser de tal ordem que não incentive aos descuidados ou aos aventureiros, pois, do contrário, a sua ação seria, na prática, tão inócua, ou tanto mais inoperante, quanto a dos sistemas de contrôle e fiscalização em vigor, seja no que concerne a pessoal, como a material, obras públicas, orçamento, projetos, arrecadações e despesas.

A função do Executivo, portanto, vista sob o ângulo da administração, deve ser exercida segundo uma solidária transposição quanto aos detalhes, (2) permitindo que a responsabilidade de cada autoridade seja medida em têrmos execução; direção; coordenação e diretrizes, dispondo a autoridade suprema de órgão controlador suficientemente aparelhado para, sempre que necessário, afastar, sem maiores delongas, os responsáveis pelos erros de omissões. Chamamos a transposição de *solidária* considerando o princípio de que a execução não exime o executor de participar do espírito das diretrizes, e nem o responsável por estas últimas dos possíveis fracassos, ou funestos resultados da aplicação daquelas. Êsse aspecto, todavia, só poderá ser melhor analisado em estudo que trate das relações entre a política e a administração, e que vise demonstrar o quanto a primeira participa da segunda e vice-versa.

II — OS PROBLEMAS

1. O PRESIDENTE E SUAS RELAÇÕES COM A ADMINISTRAÇÃO NO REGIME PRESIDENCIALISTA

O Presidente é incontestàvelmente o chefe supremo da administração nos regimes presidencialistas, sejam êstes mais ou menos fortes. Essa sua posição, todavia, não é de molde a justificar venha a sua autoridade — no que tange à função administrativa — a ser exercida como se êle fôsse um "chefe de serviço".

O Presidente não é um gerente. Êle é o chefe supremo da administração. A sua atribuição é a de ditar as diretrizes, controlando-as por intermédio dos órgãos superiores da administração, a fim de que a "política governamental" (fruto e resultado da luta partidária; da ação do Congresso; da orientação do Chefe do Poder Executivo), seja executada, e alcançados os seus objetivos básicos.

A sua posição em relação ao aparelhamento administração há de assemelhar-se a de um diretor-geral que antes decida segundo *critérios políticos* que administrativos pròpriamente ditos. Daí não parecer indicado ao bom senso, venha o Presidente a ocupar-se com questões pertinentes — já não dizemos de um *diretor-geral-administrativo* — mas a um chefe de serviço.

Mesmo porque, se a essa condição o Presidente fôr reduzido, fatalmente perderá a "noção do geral". O geral será transformado em centenas de milhares de partículas. Cada partícula passará a ter a importância do geral. O geral deixará de existir como tal. O chefe do núcleo agropecuário de Niquelândia, por exemplo, não será, em verdade, o chefe do núcleo em aprêço; o Presidente quase está reduzido às suas funções, não o estando de todo porque, concomitante e simultâneamente, o Presidente é também, o chefe de tôdas as agências administrativas federais.

Não se pode compreender que o chefe do Serviço Físio-Patológico da Reprodução e Inseminação Artificial do Instituto de Zootecnia do Ministério da Agricultura (3) elabore uma proposta orçamentária para a dependência sob sua direção; submeta-a ao chefe superior; veja-a revista e ajustada pelos órgãos competentes do Ministério; discutida e fixada pelo D.A.S.P., órgão central do orçamento; encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente, após os prévios entendimentos com o Ministro da Fazenda ou o da pasta sob cuja direção está o serviço; votada por aquêle; sancionada (já sob a forma de lei) pelo Presidente — ainda tenha que, depois de aprovados, no início do exercício, os planos ou programas de aplicação e economia (elaborados pelos ministros por determinação do Presidente) — ainda tenha que preparar um "expediente" solicitando a aprovação de um projeto (possìvelmente pequena parte de seu programa de trabalho para o exercício) de construção de uma cachoeira destinada a acolher vinte e quatro animais!

Expediente êste que até chegar ao Presidente demanda uma série de audiências; que pràticamente inutiliza e transforma em "letra morta" todos os atos anteriores, assim como se o *ritual* entre nós não tivesse significado, ou tenha alcançado uma significação tal que, em verdade, já não importa saber para que serve e a quem se dirige. (4)

---

(2) No Brasil — e o *Diário Oficial* todos os dias pública — o Presidente da República toma conhecimento e dá prévia aprovação a providências como tais: projetos para abastecimento dágua na Colônia Lourenço Magalhães, em Sergipe; projeto (plantas, especificações e orçamento) para a execução de obras na Escola de Iniciação Agrícola Gustavo Dutra, em Cuiabá, Mato Grosso; projeto (plantas, especificações e orçamento) para a construção de uma cocheira para 24 animais no Servico Fisio-Patológico de Reprodução e Inseminação Artificial do Instituto de Zootênia, no Ministério da Agricultura.

(3) Ver nota anterior.

(4) A propósito do exagêro burocrático reinante entre nós, exagêro êste que já sobe às raias do ridículo vale a pena transcrever o seguinte tópico publicado em *Última Hora*: Ser animal de raça, semovente, gado vacum ou cavalar, suino ou muar, é sensação realmente inacessível aos sêres humanos. Pode-se, entretanto aquilatar, em parte, pelo tratamento que lhes é dispensado em certas ocasiões. Sem que se fale ou se mencione os reprodutores dos haras, vamos nos avistar agora com o caso de uma égua, que se chamava "Faisca" e que era propriedade do Ministério da Justiça, servindo à Colônia Agrícola do Distrito Federal.

"Faísca" morreu, com seis anos de idade, era de pêlo castanho e havia sido registrada sob o n.º 1.163, pelo valor de dois mil cruzeiros. No dia 12 de setembro próximo passado, "Faísca" cerrou seus bondosos olhos, e, num último suspiro e cheio de maldades cavalares. Se fôsse numa fazenda de criação, a baixa no ativo dos semoventes teria sido uma cerimônia mais simples do que o entêrro. Mas na Colônia Agrícola do Distrito Federal, foi preciso que se lavrasse um têrmo de contrato do Departamento de Administração, da Divisão do Material, da Seção de Aplicação e Recuperação, autorizado pelo Diretor da Divisão nos têrmos do art. 47, § 2.º, combinado com o item VIII do artigo 25 do Regimento. Isso tomou o nome de "Têrmo de Baixa n.º 19" e foi lavrado em cinco vias e assinado pelos Srs. Geraldo Mariano de Menezes Autran e João Goulart Coimbra, diretores respectivamente da D.M. e da C.A.D.F. Agora o processo seguirá os trâmites para se redigir num epitácio para "Faísca", o que custou pouco para viver e muito para morrer.

Burocracia! Burocracia! Teu nome é mulher!

De que valeu então todo o processo anterior de seleção? Que representaram, aí, os pareceres de todos os órgãos competentes do ministério e da agência central de orçamento? Que significou a Proposta Orçamentária do Presidente? Que significou a votação da mesma pelo Congresso? Que significaram os "programas de aplicação dos recursos orçamentários" elaborados pelos ministros a pedido do Presidente e por êste aprovados? Onde, aí, a responsabilidade dos que opinaram não só sôbre a necessidade de sua construção como em relação ao custo do serviço?

Depois, que significado tem a aprovação do Presidente à plantas, especificações e orçamento de uma cocheira? Êle entende do assunto? Pode se responsabilizar pelo mesmo? Algum de seus assessôres ou oficial de gabinete, entende do assunto? Se entende, de que valeu então o exame realizado pela Divisão de Obras do M.A. e pela Divisão competente do D.A.S.P.? Positivamente êsse é assunto que, de acôrdo com o bom senso, não deve ultrapassar a órbita do ministério competente.

O Presidente só falta conceder férias e licença para tratamento de saúde; lembre-se mesmo que, se se tratar de férias para ser gozada fora do país, é indispensável a sua autorização. Êle nomeia e demite. Êle transfere e remove na maioria dos casos. Êle assina decretos de naturalização. Êle assina decretos contando tempo de serviço de militares que passam para a reserva. Êle agrega e desagrega militares de quadro para quadro. Êle nomeia os titulares de todos os comandos. Êle autoriza o contrato de um especialista em "iconografia", com 3.600 cruzeiros mensais, para a Biblioteca Nacional. Êle pràticamente toma conhecimento da "vida funcional" de todos os maquinistas e agentes de estrada de ferro dêsse país. Por outro lado, aprova planos de execução da despesa e continua dando a sua aprovação a cada despesa em particular. Êle autoriza pessoas a pesquisarem minerais. Concede autorização para funcionamento de emissoras. Autoriza a aquisição de caminhões para os diversos serviços públicos, e assim por diante, não se falando, aqui, nas suas enormes atribuições constitucionais, de Chefe de Estado e Chefe do Govêrno.

Dêsse modo, o Presidente, que deveria dedicar parte de seu tempo à direção superior dos negócios administrativos do Estado, funcionando à maneira de presidente de um "board", fica reduzido à mesquinha e, por paradoxo, ainda assim ciclópica, função de chefe pessoal de centenas de milhares de agências administrativas de níveis os mais diversos, auxiliado por uma centena de estados maiores que não se coordenam para simplificar a sua ação, pois, dos chefes das agências não recebem êsses estados-maiores as informações necessárias sôbre o andamento dos serviços, visto que os chefes de tais agências, por sua vez, para tomarem providências sôbre os serviços que lhes são atribuídos, dependem de autorizações vindas de cima.

A flexibilidade da administração é, dêsse modo, anulada. Anuladas, pràticamente, são as autoridades abaixo do Presidente. Quase nenhum é o contrôle efetivo dêste último sôbre os programas pròpriamente ditos, da Administração, pois que sua atenção se divide entre os "casos", o que fatalmente o conduz a decidir automàticamente — não em virtude da precisa regulação da vida administrativa — mas como conseqüência do grande número daqueles.

2. OS MINISTROS DE ESTADO, OS DEPARTAMENTOS GERAIS E SUAS CHEFIAS

O princípio da integração dos serviços públicos, de acôrdo com as suas finalidades gerais e específicas, tem sido sistemàticamente frustado entre nós. Se dizemos sistemàticamente, é tendo em vista que, não obstante tôdas as reformas que temos empreendido em matéria de organização dos serviços públicos, procurando distinguir as atividades específicas das gerais, integrando-as em grandes departamentos, tais atividades ainda se encontram dispersas e oferecem resistência a todos esforços no sentido da aglutinação. Ou porque inúmeras unidades específicas se tenham destacado do órgão central sem razões plausíveis — muitas vêzes, só para atender a vaidades pessoais (subordinação direta ao Ministro de Estado) — ou porque as funções gerais, venham sofrendo o impacto da falta de articulação entre as diversas unidades do sistema existente no serviço público federal.

Seja qual fôr o motivo pelo qual até hoje não conseguimos hierarquizar os serviços, a fim de situá-los em lugar próprio, o fato é, que, por essa razão não pequenas são as dificuldades em que se vêem os ministros de Estado para conduzirem os negócios pertinentes às suas pastas.

A falta de completa integração das atividades lhes impõe demasiados contatos, perturbando-lhes, por outro lado, a visão de conjunto das mesmas. Assuntos que poderiam, normalmente, ser tratados concomitante e simultâneamente, dada a correlação das matérias constantes de seus diversos itens, são estudados e decididos esparsamente, sem que lhes seja possível concatenar as proposições para a formulação de um plano ou programa geral, capaz de ser levado a bom têrmo, através do seu contrôle pessoal. Contrôle que, para ser eficientemente exercido, exigiria, apenas, contassem os ministros com um pequeno grupo de especialistas diretamente subordinado a seu gabinete.

Esta falta de coordenação panorâmica é tanto mais notável por ocasião da elaboração orçamentária, visto que as diversas propostas dos diversos serviços são estudadas e examinadas separada-

mente pelos titulares dos Ministérios, resultando dêsse procedimento a ausência de programas de trabalhos definidos para o ministério em geral. E' evidente que, se a organização fôsse diferente, não teriam os ministros que tomar conhecimento de despesas de material, pequenas obras de manutenção ou desenvolvimento de uma estação experimental em si mesma. As suas decisões teriam caráter mais genérico e, por conseguinte, mais adequado à posição de autoridade incumbida de traçar ou seguir políticas de âmbito nacional, ou destinadas a solucionar problemas regionais ou inter-regionais. Através de informações dos órgãos próprios, valendo-se de seus conhecimentos pessoais sôbre as matérias concernentes aos setores do Ministério, ou do conhecimento dos especialistas da seção de estudos (5), poderiam os ministros formularem um plano anual de trabalho submetendo-o ao Presidente, que o estudaria por intermédio do órgão central do orçamento, sem que daí ficasse proibido a êste último, caso julgasse necessário, modificar qualquer das partes do programa desde que as modificações não alterassem qualitativamente os programas, só o fazendo quanto à grandeza e ao custo financeiro.

Mas, esta é matéria para um estudo a parte, tal a sua importância no conjunto das atividades governamentais. A referência que à mesma aqui fazemos, tem o significado de um alerta contra a permanência de um "processo" de elaboração inteiramente absurdo. Não se compreende decida o órgão central em cada caso, sem a prévia visão do conjunto, — visão esta que há de corresponder, necessàriamente, ao programa ministerial por ser desenvolvido no exercício futuro. Não se compreende também não formulem os ministros as suas propostas gerais. Não alinhando números, verbas, consignações, subconsignações, alíneas e itens, mas explicando os programas propostos, justificando-os parte por parte.

Só assim, aliás, seria possível, não só aos ministros reajustarem as suas propostas dentro dos limites financeiros admitidos pelo órgão central do Orçamento, como a êste fixar os quantitativos tendo em vista serviços a realizar, e não números, quantias, tal como presentemente acontece.

Mas, passemos adiante. Falávamos do excessivo número de contatos dos titulares das diversas pastas. Isso decorre da defeituosa hierarquização dos órgãos ou repartições, em virtude da não integração de funções similares e correlatas.

Êsses contatos muito se aproximam, por sua natureza, dos relativos ao Presidente. Isto é, os ministros de Estado, tal como o último, despacham sôbre processos, com a desvantagem, em relação a aquêle, de não o fazerem, a não ser por exceção, de forma definitiva. Sob êsse aspecto, a função de ministro de Estado não tem sentido, pois que poucos são os atos de sua estrita competência. Os ministros funcionam como instâncias de natureza política, visto que as exposições de motivos que submetem à aprovação do Presidente nada acrescentam aos pronunciamentos anteriores dos órgãos administrativos que lhes são subordinados. Os gabinetes ministeriais são, nesse passo, meros funis administrativos, já que a filtragem que executam tem por fundamento, apenas, o critério da seleção burocrática, formal, onde não pesa o conhecimento de fatôres tais como: plano ou programa de trabalho aprovado; diretrizes que presidem a sua execução; estado atual da execução do programa; recursos dispendidos e disponíveis; dificuldades funcionais do órgão ou órgãos encarregados de executá-lo.

Os ministros de Estado, portanto, para bem desempenharem as suas funções, deveriam descentralizar os serviços que lhes são subordinados, passando êles mesmos a funcionarem como superintendentes administrativos dos negócios àquelas referentes.

Para que não deixem de exercer severo contrôle sôbre a execução pròpriamente dita dos serviços, bastaria que o sistema de relatórios funcionasse entre nós tal como deve. Não nos referimos a relatórios anuais, na maioria dos casos imaginosos. Referimo-nos a relatórios mensais de execução de programas, os quais deverão ser objetivos até o exagêro, assinalando pontos como tais; despesa mensal efetuada; receita arrecadada; equipamentos encomendados; equipamentos recebidos; material encomendado; material recebido; material consumido; pessoal movimentado; observações resumidas quanto às necessidades do serviço para execução normal ou excepcional dos programas autorizados para o exercício.

Armados dêsses elementos seria possível, então, aos ministros de Estado, por um lado, imprimirem diretrizes seguras aos diversos setores e, por outro, assistirem ao Presidente na coordenação e direção da política administrativa geral adotada pelo Govêrno, especialmente através do Orçamento.

Os diretores dos departamentos gerais não só carecem da necessária autoridade legal sôbre os órgãos que lhes são subordinados, como também exercem a que dispõem à base de despachos sôbre processos. Raros são os que adotam a saudável prática das reuniões conjuntas para exame e debate dos problemas concernentes às atribuições de seu departamento. E, dada a nossa formação pouco objetiva, a par da falta de precisa regulamentação a respeito, as citadas reuniões, quando realizadas, descambam quase sempre para o terreno das generalidades, dando como resultado o seguinte:

---

(5) Assessoria funcional, composta de pessoas intelectualmente preparadas e conhecedoras da administração em sentido prático, objetivo, capazes, portanto, não só de orientarem as soluções para os grandes problemas, realizando os inquéritos e levantamentos necessários, como também de despacharem os casos comuns, sem que se faça indispensável a audiência dos ministros.

— o não conhecimento, por parte de todos os membros da reunião, da situação real do departamento, de um modo geral;

— o não conhecimento, por parte dos mesmos, da situação real, particular, de cada setor;

— a falta de diretrizes — quais as que ficaram finalmente assentadas — em virtude da reunião;

— o conseqüente agravamento do ceticismo reinante, dado o fracasso da reunião, na ordem prática;

— a não insistência em promover outras;

— e finalmente, a permanência dos erros, visto que não se chegou a conclusões de como demovê-los.

Em face disso, os diretores gerais, por sua vez, raramente se acham em condições de assistir aos respectivos ministros na medida das necessidades, constituindo sempre um problema para ambos apurar em que pé se acham as providências em curso. Quando por acaso — nunca regularmente — os ministros solicitam de um de seus diretores gerais, ou de todos em conjunto, dados a respeito de como a administração se vai desenvolvendo, é sempre um corre-corre para atender a tal pedido. Corre-corre êste que sempre resulta em levantamento apressados e, na maioria dos casos, carecentes de elementos objetivos de informação e, por conseguinte, suscetíveis de serem transformados em ordens para as agências de nível inferior.

Já as relações entre os diretores gerais e as diversas chefias de serviço, seção ou divisão, são melhor orientadas. Estas relações, aliás, não obstante os defeitos que poderão ser observados — quase todos conseqüências dos verificados nos níveis superiores — são as únicas que, na administração federal, se fazem segundo princípios racionais. As atribuições das diversas chefias são, de um modo geral, bem reguladas. O exercício das mesmas, na medida das possibilidades, não se ressente de falhas graves. Os chefes são, na maioria dos casos, pessoas da confiança da direção geral, fator êste de suma importância para o prestígio da função. Intensos e regulares são os contatos entre a direção e os mesmos, podendo-se, apenas, assinalar que reduzido é o contato entre as diversas chefias para a solução dos problemas comuns a tôdas, ou mesmo para a fixação das diretrizes gerais destinadas à execução dos programas departamentais aprovados. Mas, êsse defeito, como dissemos, é antes decorrência do processo de relações entre as diretorias gerais e os níveis superiores da administração. Aquelas dispondo, conforme assinalamos, de pequena autoridade legal em relação aos problemas específicos do departamento que dirigem, assentam o seu trabalho no *despacho de papéis*, quase sempre destinados à decisão de outros órgãos. Isto significa que a direção geral, vendo-se atarefado em cumprir a parte que lhe toca nos "processos em andamento" — muitos dos quais poderia dar por findos e encerrados, se competência para tanto não lhe faltasse — insensìvelmente se desvia dos assuntos matrizes do departamento, pulverizando a sua ação também entre os "casos" com pequena oportunidade de sentir o serviço em conjunto.

3. OS REGIMENTOS DOS SERVIÇOS, OS REGULAMENTOS E AS LEIS

O título acima — *os regimentos dos serviços, os regulamentos e as leis* — foi pôsto nesta ordem de caso pensado. Partindo do princípio de que os regimentos e os regulamentos são da competência, por assim dizer, legislativa do Poder Executivo — ou mais precisamente, alçada do poder regulamentar a êste último deferido pela Constituição — e, por outro lado, considerando que as leis, em si mesmas, devem disciplinar a vida social em geral; gerais, por conseguinte, devendo ser os princípios e as normas que nelas se contenham — preferimos analisar a matéria indo do particular para o geral, ou mais precisamente, dos atos que dispõem sôbre o funcionamento e a execução dos serviços, para os que êstes criam.

Os regimentos em vigor — exceção dos padronizados para a administração geral, o caso dos Departamentos de Administração dos Ministérios Civis — ressentem-se de unidade estrutural, ao mesmo tempo que são excessivamente minuciosos quanto às atribuições das unidades internas do órgão ao qual se referem. A falta de unidade estrutural é, muitas vêzes, conseqüência da irracional organização formal do órgão ou repartição, mas, em outras, é fruto de nossa tendência para dar ênfase ao acessório. Já o demasiado *desdobramento* das atribuições das unidades internas — tal como se as mesmas estivessem sendo (e de um modo geral, isso é verdadeiro) encaradas sob o prisma do tailorismo (em suas aplicações industriais, no que concerne a funções), importa não só na especificação do que, do ponto de vista objetivo, não deveria ser especificado (pois, a especificação à *outrance* nos conduz sempre à burocratização excessiva) como também no exagêro formal dessas mesmas atribuições. Não é por outra razão, aliás, que, com certo humorismo, se diz que o chefe da *Seção do Orçamento Geral*, da Divisão de Orçamento do D.A.S.P., se confunde com o Ministro da Fazenda. Pois, segundo a letra do regimento do D.A.S.P., as suas atribuições são de tal ordem que, positivamente, iguais só as possui o próprio gestor das finanças federais.

Os regulamentos (6) para a execução dos serviços públicos, por sua vez, quando existem (quase todos absoletos) exigem muita vez o que

(6) Mais do que regulamentos, estamos a necessitar de *Manuais de Serviço* que permitam a execução uniforme do serviço público. A uniformidade no que é passível de uniformização não só elimina uma série de esforços e providências inúteis, como também reduz a 50% as dificuldades da fiscalização e do contrôle.

a lei específica não o faz, tal a mentalidade burocratizante que presidiu a elaboração dos mesmos. À primeira vista, êsses excessos a muitos parecem frutos da *vontade* de controlar, ou de centralizar, quando não passam de natural resultado da atitude de se encarar as leis segundo o prisma administrativo, em sentido estrito, sem ter em vista o *propósito social e político da Administração pública*. E' como se se dissesse que os regulamentos em vigor refletem o espírito acanhado do funcionário subalterno, que teme ter iniciativa, pois teme a conseqüente responsabilidade.

Porque seja esta a base subjetivista dos regulamentos que regem o nosso serviço público, de sua leitura nos fica sempre o sabor do medo, já que os inspiraram os princípios da extrema precaução. Da precaução não no bom sentido: bom-senso, equilíbrio, cuidado legal. Mas, da precaução dos medíocres e acanhados. Êsse aspecto é, aliás, significativo, de vez que a redação dos regulamentos não é tarefa geralmente confiada a funcionários subalternos.

A precaução da qual falamos é assim, vício das elites administrativas do país.

Corresponde ao oculto interêsse de complicar e amarrar a administração a fim de que os assuntos à mesma submetidos fiquem sempre na dependência do poder de empenho pessoal dos interessados junto aos serviços públicos. E' que tanto mais complicado fôr o processo para a execução das leis, mais dependentes ficarão todos entre si (público, povo, políticos, comércio, indústria, servidores da administração, etc...) das providências do órgão competente para o cumprimento daquilo que as leis prevêem ou autorizam e, conseqüentemente, dependentes da "boa vontade" do chefe de serviço.

Já no que concerne às leis pròpriamente ditas, o problema brasileiro resume-se em, por um lado, no excesso de diplomas legais, o que dificulta a ação do govêrno e a solução dos casos e, por outro, no pouco interêsse que vimos tendo em revê-las, atualizá-las, e consolidá-las de maneira objetiva, expungindo-as de tudo quanto a experiência demonstrou não se coadunar com a realidade social brasileira; seja porque elaboradas sob a pressão de princípios ideais (e, portanto, leis demagógicas) seja porque não formuladas à base de fundamentos seguros, de prévios levantamentos da situação a reger ou disciplinar.

Mas, êsse é problema antes do Legislativo que do Executivo, embora a êste último cumpra oferecer ao primeiro os elementos objetivos capazes de o ajudarem à compreensão da realidade tal como se apresente ao administrador.

O movimento em favor desta decantação na legislação brasileira não poderá demorar muito. A sua necessidade é tão evidente aos que de perto conhecem as dificuldades legais interpostas à execução dos serviços, e conseqüente solução dos problemas nacionais, que, estamos certos, haverá um momento em que, ou faremos essa decantação ou passaremos a todos nós um atestado de inépcia.

4. O PESSOAL E SUA DISTRIBUIÇÃO

Os problemas relativos a pessoal não são de assustar a uma administração segura, que saiba precisamente o que quer para a efetiva consecução dos objetivos governamentais. A instabilidade no que tange a propósitos é que afeta a parte de pessoal. Se sabemos que a repartição X foi criada para tais ou quais fins, e contamos com a segurança de que o Govêrno deseja, realmente, tratar dos problemas em pauta para aquela repartição; se sabemos, ainda, que o órgão — salvo exceção muito rara — tende naturalmente a consolidar-se e desenvolver-se, só há um rumo a se tomar em matéria de pessoal: estudar quais as funções que lhe são necessárias e criar os respectivos cargos, enquadrando-os em carreiras, num quadro próprio. As soluções provisórias a respeito de pessoal são as que concorrem para a instabilidade do serviço no que tange a rendimento, bem como para o agravamento da questão do pessoal em si, descontentamento dos servidores em virtude de disparidade de tratamento.

Acreditamos que já chegamos a um estágio, no Brasil, em que o serviço público constitui, de fato, um ponto de atração em matéria de trabalho. Não pelos motivos que os críticos apressados se referem: moleza no trabalho, facilidades, segurança, passividade, falta de espírito de iniciativa e luta, e assim por diante. Não. O serviço público é, hoje, ponto de atração em todo o mundo, no sentido, digamos, profissional. Os problemas entregues ao Estado são de tal ordem, e tamanha e a amplitude do número de serviços que se pode prestar à administração pública, que esta, por si mesma, é iniludìvelmente o campo mais propício para a aplicação do conhecimento humano. Especialistas, técnicos, cientistas ou simples profissionais de qualquer tipo, têm no serviço público a oportunidade de, prestando serviços, desenvolverem o interêsse pelas matérias de suas respectivas profissões ou especialidades, aperfeiçoando os seus conhecimentos, aprofundando os seus estudos e pesquisas, e de seus trabalhos retirando os proventos necessários ao sustento de suas famílias.

Mas, para que êsse interêsse não se transforme no de "ter um emprego público", necessário se faz que a administração saiba o que quer, a fim de saber o que também quer, em matéria de pessoal. Quando a administração sabe o que quer a respeito de pessoal, ela nunca vacila em criar oportunidades atraentes para as pessoas de nível superior. Assim aconteceu no passado quando a administração quiz criar um corpo de especialistas em administração pública. Foi dessa sua vontade que nasceu a equipe de especialistas da qual hoje dispomos, embora limitada em relação ao número e não desenvolvida no sentido de servir à administração no seio mesmo dos órgãos de linha. Assim também aconteceu quando foi do

interêsse da administração criar um corpo de médicos especializados em saúde pública, bastando para tanto citar-se a equipe de sanitaristas oriunda da extinta Rockfeller e hoje desenvolvida pelo S.E.S.P.

Tecemos essas considerações antes de entrarmos na matéria dêste tópico, tendo em vista que, de modo geral, as dificuldades hoje vividas pela administração no que concerne a pessoal, provêm do seguinte :

a) à medida que os órgãos foram sendo criados não procuramos, concomitantemente, criar quadros profissionais;

b) demos demasiada ênfase ao extranumerário, tal como se o serviço público não fôsse permanente, ou inúmeros dos órgãos então criados fôssem, no dia seguinte, ser extintos;

c) remuneramos mal os especialistas;

d) não remuneramos as chefias à altura de suas responsabilidades, e descuramos da formação de chefes para o serviço público;

e) não criamos carreiras no sentido hierárquico, de ascenção de um círculo para outro (júnior, sênior);

f) não tratamos de desenvolver o funcionário menor no serviço (treinamento);

g) demos tratamento diverso àqueles que executam idêntico trabalho ou serviço, seja porque não classificamos os cargos de acôrdo com as suas atribuições, seja porque criamos, paralelamente aos quadros, as tabelas de extranumerários.

Por outro lado, confundimos a questão dos *quadros únicos* com as relativas a lotação e distribuição do pessoal. Os *quadros únicos* nos diversos ministérios representaram medida salutar. Mas, a organização dos mesmos deveria ter sido feita também segundo o critério de regiões, estabelecendo-se o escalonamento, por classes, dos cargos e das carreiras, de acôrdo com padrões regionais.

Essa providência não só teria evitado o engorgitamento do centro como teria tornado possível remunerar de acôrdo com o padrão de vida da região, sem que se ferisse o princípio da igualdade de vencimentos para cargos idênticos no mesmo lugar. (7)

5. A ORGANIZAÇÃO

Organizar, no sentido objetivo, é dispor os elementos a fim de ser possível agir especìficamente no momento próprio. Organizar é, assim, quase que administrar, tamanha é a amplitude da ação de quem organiza. Quem organiza pode, naturalmente, administrar; enquanto quem administra nem sempre o pode. E' que as duas atividades se distinguem por uma questão de invento. Ao administrador não se exige, normalmente, capacidade de criar, enquanto que o organizador, se não a possuir, não será organizador. Quando muito será um entendido em organização. O grau que distancia o administrador do organizador é aquêle que distancia, digamos, um mecânico profissional — o que lida com máquinas e motores e os conserta, pondo-os de novo a funcionar — daquele que traz dentro de si (mesmo que seja amador) o dom do invento, o dom de aperfeiçoar máquinas e motores ao vê-los funcionar.

A organização do ponto de vista administrativo há de ser encarada sempre tomando como princípio básico a necessidade de simplificar os aspectos estruturais do aparelho administrativo.

O princípio é o mesmo da mecânica. Um motor qualquer tende, naturalmente, a ser aperfeiçoado mediante a eliminação de inúmeras peças ou substituição de umas por outras mais adequadas. A princípio as máquinas e os motores surgem grosseiros e pesados. À medida que os inventores os aperfeiçoam, notamos o quanto se vão tornando delicados, simples e leves. A máquina que tender para o contrário não está sendo aperfeiçoada.

Do mesmo modo acontece com a administração em seus aspectos organizacionais. Se a administração, em vez de tender para o simples e definido, o fizer para o impreciso e complicado, temos então a burocracia triunfante e, por conseguinte, a regressão do aparelho administrativo. Na época atual é tanto mais evidente o paralelo entre o princípio da mecânica e o da administração (organização), quanto mais se exigir da última, presteza, capacidade, eficiência.

Daí nos ser possível estabelecer que ao organizador compete ser tão objetivo quanto fôr humanamente possível, sem que por isso venha êle a perder o sentido, o dom da criação ou inventiva.

Nós, no Brasil — como aliás já fizemos sentir em relação à administração como um todo (8) — por nos inclinarmos a dar ênfase ao acessório — em matéria de organização ou de orçamento, (9) de material e de pessoal, também nos apegamos ao acidental, desenvolvendo-o a ponto de, muitas vêzes, esquecermos o objetivo central dos problemas por resolver.

Extasiados ante a experiência norte-americana, esquecemo-nos de, valendo-nos desta última, criar "formas organizacionais" adaptáveis ao meio brasileiro. Desenvolvemos a parte operacional dos órgãos administrativos, tal como se estivéssemos face a elementos de ação, e instrumentos de trabalho, semelhantes àqueles que a grande nação norte-americana dispõe. Revelamo-nos assim, ingênuos em parte e, por outra, irrealistas quanto ao modo de ver o nosso país.

---

(7) Não haveria o caso da União remunerar um "boy", no Piauí, ganhando mais que o promotor da justiça estadual.

(8) Ver a primeira parte dêste trabalho.

(9) Sôbre a importância que demos ao acessório em matéria de orçamento ainda escreveremos um estudo especial. Por enquanto é bastante assinalar que, apesar da *especificação* ser um instrumento de compreensão geral, no Brasil, passou a atuar como causa principal do isoterismo orçamentário reinante.

Tecemos essas considerações especiais tendo por fundamento a afirmação de que o Executivo foi organizado — ou se veio organizando nestes últimos anos — tal como se, no Brasil, contássemos com um nível geral de conhecimentos acima daquele que realmente temos, bem como com equipes especializadas em número bastante para desenvolver e executar, niveladamente, em todos os setores, o trabalho da administração. Como tais elementos não existissem, aconteceu então aquilo a que antes nos referimos — as reformas não atingiram as camadas profundas do trabalho — e a racionalização, por causa disso, em muitos casos, não passou de uma superafetação.

A tendência foi muito mais para desdobrar, subdividir e desintegrar a administração, que para integrá-la. E o interessante é que a centralização foi tomada na conta de integração, resultando desta confusão a centralização daquilo que, efetivamente, estava desintegrado, ou tendia a desintegrar-se dado o sistema adotado. Provieram daí, aliás, as dificuldades sentidas pelo administrador em matéria de contrôle, pois que sendo êste uma decorrência, inclusive, da integração, não foi possível controlar tão-sòmente se centralizando.

O problema do Executivo, portanto, no que tange à *organização*, está em tornar possível a existência de *forte contrôle interno* dos atos por êle (pela administração) praticados, sem que isso importe em excessiva centralização das providências. Estas precisam ser entregues àqueles que, diretamente, lidam com os problemas. As diretrizes e o respectivo contrôle da execução (do resultado da execução) continuarão a ser competência daqueles que governam, assistidos para tanto, por órgãos próprios de planejamento, de contrôle e de fiscalização gerais.

---

6. O PROBLEMA DAS EQUIPES ESPECIALIZADAS

E' fato corrente que o Estado Moderno não ficará apto a desempenhar sua missão, especialmente no setor sócio-econômico, se não dispuser de quadros compatíveis. De seus governantes, dirigentes políticos, administradores, e funcionários em sentido restrito, exige-se hoje, um grau de conhecimentos que, se não é superior ao antigamente exigido, no mínimo é diferente. Já não importam tão-sòmente os conhecimentos de todo bom humanista. E as matérias jurídicas já não bastam para fazer de um governante, de um político dirigente, de um administrador público ou de um funcionário do Estado, um homem capacitado para encaminhar com segurança as questões pertinentes ao govêrno das nações.

O número de pensadores modernos que atribui as deficiências do Estado Moderno à incultura humanista, e mesmo jurídica, dos homens públicos, não é pequeno, e improcedentes não são os fundamentos de suas análises e idéias. Não obstante isso, não nos parece ser êste o motivo central das dificuldades que neste ou naquele setor, nesta e naquela atividade estatal podemos apontar. Ao contrário, o fulcro da discordância ou do desequilíbrio, parece residir justamente na inadequação cultural dos dirigentes às questões que têm sob suas vistas. Humanistas profundos ou apenas homens muitos, juristas eminentes ou apenas conhecedores dos princípios e normas do direito, faltalhes o necessário interêsse pelas questões econômico-sociais em seus aspectos analíticos e positivos e, isto porque, genéricos são os seus conhecimentos das matérias sociais em si mesmas.

Êles desconhecem, ou ainda não refletiram bastante sôbre o fato de que as pesquisas no campo social nos conduziram a técnicas cuja expressão positiva, de aplicação prática, transcende ao simples *saber fazer*, pois importa no conjugado esfôrço de muitos conhecimentos especializados, a fim de que as soluções propostas sejam viáveis na ordem objetiva. Seja por falta de reflexão ou de conhecimentos — ou ainda, o que é mais verdadeiro, porque em relação a tais matérias e os problemas que abordam nutram (e façam questão de nutrir, muitas vêzes) uma atitude reacionária no sentido de contária às tendências do mundo moderno — seja qual fôr a razão ou o fundamento, a verdade é que vem isso resultando no despreparo das elites para enfrentarem os problemas que hoje afligem o homem comum e as nações de um modo geral.

Estamos, aliás, vivendo em período de contradição, pois a par desta atitude vimos, por outro lado, reconhecendo a gravidade dos problemas, e insistindo pela necessidade de preparo por parte da administração. Mas isso o fazemos com reservas mentais. Daí o pequeno impulso que vimos dando à formação de equipes especializadas. Não fôsse mesmo o esfôrço pessoal de muitos, ou a ajuda de alguns órgãos e instituições em favor do desenvolvimento e do aperfeiçoamento técnico das novas gerais, o nosso país, nesse setor, estaria ainda mais distante dos países pioneiros. E' que, quando se trata de criar verdadeiras oportunidades no serviço público, para os que se especializam nos conhecimentos e técnicas pertinentes às atividades do Estado hodierno, radicando-os em carreiras que ofereçam, as vantagens próprias a uma vida com dignidade (10), surgem então as dificuldades. Fala-se em eqüidade, como se fôsse possível eqüidade em relação a trabalhos de graus diferentes. Fala-se em "falsa ciência" para se destruir, na fonte, as oportunidades daqueles que a vida dedicam ao estudo e à pesquisa dos problemas. Dêles exige-se a improvisação. E, quando disso não se mostram capazes, seja por pudor profissional, ou mesmo impossibilidade material de improvisar a respeito do que ainda precisa ser perquirido, examinado, analisado, é porque não estão querendo colaborar. Na hora de se concederem os meios, os instrumentos de trabalho, é a mesquinhez orçamentária que preside as soluções. Os níveis de

---

(10) Ninguém, de boa fé, pode esperar enriquecer a serviço do Estado.

vencimentos são irrisórios (11), o que resulta no desdobramento de esforços, e na pouca oportunidade de concentração para o estudo sério, seguro paulatino, por parte dos especialistas e técnicos. As equipes, por conseguinte, em vez de crescerem numèricamente, apenas se estafam a serviço de comissões as mais diversas, já que impossível se tornou aos seus componentes viverem de "sub-empregos". (12)

O problema das equipes especializadas, portanto, resume-se em que o Govêrno, por um lado, resolva-se a criar quadros de especialistas nos setores que interessam à administração pública ou desenvolver os existentes e; por outro, tudo fazer no sentido de aglutinar os técnicos nos órgãos próprios, oferecendo-lhes os meios adequados de trabalho.

Se o govêrno não atentar com seriedade para êsses aspectos, não se pode assegurar que venha êle perder a colaboração dos especialistas de nosso serviço público (13), mas certamente obterá cada vez menor rendimento por parte dos mesmos, em virtude do regime de trabalho a que se acham submetidos, obrigados como são a dar colaboração a inúmeros órgãos, a fim de suprirem as suas necessidades de manutenção. E não só por isso. O rendimento será menor dado também o regime de dispersão dos trabalhos em si, seja porque entregues a inúmeros órgãos; seja porque atendidos êstes últimos (os trabalhos), por pessoas que não lhes dão tudo quanto poderiam dar, o que aconteceria se contassem com a serenidade financeira necessária ao estudo sistemático, e cada vez mais aprofundado, das questões de interêsse do govêrno e da administração.

Enfim, é como dissemos quando tratamos do problema do pessoal em geral. Se o Govêrno souber o que quer fazer, fácil lhe será planejar um quadro de funções adequadas a uma assessoria técnica completa, que atue junto aos departamentos gerais, junto aos gabinetes ministeriais e demais órgãos da administração superior.

---

(11) Agora mesmo o Conselho Nacional de Economia pretende recrutar "economistas" a cinco e seis mil cruzeiros mensais.

(12) A Conjuntura Econômica, em um de seus números, demonstrou o quanto vimos rebaixando os níveis de vencimentos das funções técnicas e de direção superior.

(13) Não obstante alguns prevêem que isso aconteça mais tarde ou mais cedo, dado o mercado de trabalho crescente em relação a certas especializações, julgamos não ser plausível o abandono do serviço público pelos que nêles já se encontram não só em virtude da segurança de que desfrutam, como também porque a oferta ainda não alcançou a um grau capaz de a isso nos conduzir.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal
Transferência e Remoção

ALUÍSIO XAVIER MOREIRA
(Aula ministrada no Curso por Correspondência, de Administração de Pessoal — Cursos de Administração do D.A.S.P.)

SUMÁRIO: 1 — TRANSFERÊNCIA: I — Conceituação; II — Importância da transferência na Administração de Pessoal; III — Objetivos da transferência; IV — Vantagens da transferência; V — Posição do órgão central de pessoal em face do problema da transferência; VI — Modalidades de transferência segundo o sistema brasileiro; VII — Requisitos essenciais; VIII — Processamento das transferências; IX — Transferência do extranumerário.

2 — REMOÇÃO: I — Conceito; II — Objetivos; III — Processamento da remoção no serviço público brasileiro — Bibliografia.

1 — TRANSFERÊNCIA

I — *Conceituação* — A transferência pode ser definida como o deslocamento do funcionário efetivo para outro cargo do mesmo nível de responsabilidade e dificuldade e de vencimento equivalente ao do cargo que anteriormente ocupava.

a) *Distinção entre transferência e promoção* — Apesar de serem ambos formas de provimento de cargo público os institutos da transferência e da promoção diferem entre si. Assim, é que na promoção há o acesso do funcionário a um cargo de nível superior, ao qual correspondem além de um aumento de vencimentos, uma elevação do nível de atribuições e responsabilidades. Trata-se, portanto, de uma modalidade de *movimentação vertical*. Já na transferência não se verifica o acesso a cargo de nível superior, mas o deslocamento do funcionário para cargo idêntico em outra jurisdição de trabalho ou para cargo de nível igual àquele que ocupa. Dêsse modo, não ocorre aqui aumento de vencimento. nem elevação do nível de atribuições e responsabilidades. Trata-se, pois, de uma modalidade de *movimentação horizontal*.

b) *Distinção entre transferência e remoção* — A transferência e a remoção constituem dois processos de movimentação dos quadros administrativos, os quais, juntamente com a readaptação completam a trilogia da amovibilidade lateral ou horizontal do pessoal dentro do quadro geral do funcionalismo público. Não obstante, são problemas perfeitamente distintos e devem ser considerados de diferentes aspectos.

Para se ter uma idéia precisa da distinção existente entre os dois institutos, basta atentar em que a transferência possui um sentido amplo, referindo-se à posição do funcionário dentro do quadro ou da carreira. Importa em provimento do cargo e pressupõe, quando se efetua para cargo de carreira, a existência de vaga a ser preenchida por merecimento. Já a remoção é um ato de caráter mais restrito e de conseqüências mais reduzidas: o funcionário movimenta-se no seu quadro, mas não se verifica mudanças de carreira, mas tão-sòmente de repartição, de serviço ou de órgão integrante dos dois últimos. Pressupõe, apenas, claros de lotação.

Distingue também os dois instrumentos a circunstância de que a transferência relaciona-se com a formação dos quadros e das carreiras, ao passo que a remoção refere-se mais à lotação de cada repartição ou serviço.

A competência de autoridade é outro aspecto que marca a distinção existente entre transferência e remoção. Enquanto a primeira constitui forma de provimento de cargo e depende, por isso mesmo, de ato do Poder Executivo, a segunda pode ser feita mediante ato dos Ministros de Estado ou diretores gerais de administração e dos chefes de repartição ou serviço, conforme o caso.

II — *Importância da transferência na Administração de Pessoal* — Na opinião de Ruiz y Gomez ("Principios Generales de Derecho Administrativo", pág. 172), o têrmo inamovibilidade pode

ser tomado em sentido restrito e em sentido amplo. Em sentido restrito constitui o direito do funcionário de não ser destituído ou removido do cargo, exceto nos casos que a lei determina. Em sentido amplo é o direito do funcionário de não ser transferido ou removido do local de trabalho ou do cargo que ocupa, sem o seu prévio consentimento.

Com relação aos juízes, nas suas diversas modalidades, a inamovibilidade constitui garantia constitucionalmente assegurada, salvo quando ocorrer motivo de interêsse público, reconhecido pelo voto de dois têrços dos membros do tribunal superior competente.

No que diz respeito aos funcionários públicos, todavia, a tendência é para uma amovibilidade cada vez maior, visando mesmo a extinção do regime da inamovibilidade como regra geral.

Entre nós, até a vigência da Lei n.º 284-36, havia grande confusão na aplicação dos dispositivos legais relativos à matéria, os quais eram, por vêzes, até contraditórias. De fato, enquanto a Lei n.º 2.083, de 30-7-1893 assegurava a inamovibilidade ao funcionário da Fazenda, o Decreto número 20.778, de 12-12-31, estabelecia no seu art. 1.º:

"que a vitaliciedade e a inamovibilidade não podem ser tomadas em sentido estrito, podendo o funcionário:

a) ser removido da sede de seu cargo, função, repartição ou serviço, com a obrigação de continuar a desempenhar na nova sede a mesma função que exercia anteriormente".

Posteriormente, o Decreto n.º 21.212, de 28-3-1932 determinava no art. 5.º que o funcionário (da Fazenda) que atingisse o número 1 de sua classe só poderia ser transferido em virtude de promoção ou de processo em que ficasse apurada sua culpa. O mesmo decreto, no entanto, no seu artigo 4.º falava em funcionários de 2.ª entrância "transferidos de uma para outra repartição em virtude de processo".

A Lei n.º 284, todavia, veio pôr têrmo à controvérsia dispondo que o Govêrno, atendendo os interêsses dos serviços poderá transferir ou remover qualquer funcionário de uma para outra localidade ou repartição de cada Ministério, guardadas as ressalvas constitucionais e respeitada a especialização técnica. De então para cá, a orientação adotada tem sido a de se dar maior flexibilidade aos quadros administrativos de modo a permitir o aproveitamento de cada um nas atribuições mais consentâneas com as suas aptidões, visando obter maior eficiência dos serviços. Vários tratadistas têm salientado a importância da transferência na Administração de Pessoal e a conveniência de seu maior uso, tanto para o funcionário como para a própria Administração.

O prof. Harvey Walker, por exemplo, reconhecendo a importância da transferência para o moral dos funcionários e o bom desempenho dos serviços, tem-se batido nos E.U.A. pela adoção de um sistema pelo qual as transferências poderiam ser realizadas até mesmo entre o serviço civil federal e os dos Estados e Municípios. E argumenta:

"A razão para isso é elementar. O conhecimento técnico e a capacidade administrativa devem ser usados onde sejam mais úteis aos interêsses da sociedade a que servem. As organizações federais, estaduais e municipais são artifícios criados para conveniência da administração. Todos os governos foram constituídos para o povo a que servem e êles mesmos não são mais do que o povo que, em todos os momentos, trabalha para si. Dêsse modo, é essencial a existência do maior número de servidores públicos habilitados e o seu movimento livre por todos os setores do serviço". ("Classificação de Cargos" — "Revista do Serviço Público" — dez. de 1943, pág. 99).

No serviço público brasileiro o problema da transferência não mereceu ainda a atenção devida, nem vem se processando com a freqüência desejável. Aqui, como nos E.U.A., guardadas as devidas proporções, as transferências ocorrem com maior freqüência nas organizações privadas do que na administração pública. Há necessidade, portanto, de se dar maior atenção ao problema, mediante adoção de medidas que visem remover as dificuldades e os entraves opostos pela rigidez da legislação e da organização dos serviços.

III — *Objetivos da transferência* — A transferência interessa tanto ao funcionário quanto à administração. Com referência ao primeiro, porque lhe oferece maiores possibilidades de acesso e com isso melhoria financeira. Outras vêzes o funcionário pretende com a transferência passar a executar trabalho para o qual possui maior pendor ou vocação profissional; o que é tanto mais importante quando se sabe que quanto mais ajustado ao trabalho, quanto mais integrado nêle, maior eficiência se poderá obter do indivíduo. Neste caso lucrará o serviço e, conseqüentemente, a própria administração.

Pode também, acontecer que o funcionário queira transferir-se, visando melhores condições de trabalho, no que se refere ao ambiente rigorismo ou intolerância do chefe, caso em que haverá ainda conveniência para o próprio serviço, pelos mesmos motivos já alegados.

As transferências interessam também à Administração porque lhe oferecem motivo para dar incentivo financeiro aos funcionários que a êle fizerem jus e para o aproveitamento do indivíduo em função mais de acôrdo com sua formação profissional e cultural e sua vocação.

Pode-se, assim, afirmar que os objetivos visados pela transferência se resumem:

1 — *Com relação ao funcionário*:

- *a*) melhor possibilidade de acesso;
- *b*) trabalho mais compatível com sua formação vocacional e profissional;
- *c*) melhor ambiente de trabalho.

2 — *Com relação à Administração*:

- *a*) proporcionar ao funcionário melhores condições de acesso;
- *b*) aproveitá-lo em função mais compatível com sua formação mental, cultural e profissional;
- *c*) obter maior eficiência dos serviços.

IV — *Vantagens da transferência* — Indicadas as razões de ser da transferência e os seus objetivos, mais fácil se torna a tarefa de apontar as inúmeras vantagens que poderá proporcionar. Dentre elas merecem menção:

1.º) facilita a correção de uma designação inicial inadequada;

2.º) contribui para maior eficiência do pessoal, impedindo a fadiga, o desestímulo, a monotonia e a rotina;

3.º) estimula o funcionário, proporcionando-lhe novas oportunidades;

4.º) facilita, de modo geral, a movimentação do pessoal;

5.º) modifica a relação supervisor-subordinado, de modo a evitar ou corrigir atritos ou desentendimentos, por ventura ocorridos;

6.º) evita a dispensa de funcionários em virtude de extinção ou redução de quadros;

7.º) oferece possibilidades de melhoria financeira aos ocupantes de cargos isolados.

O processamento da transferência constituindo, porém, um problema de grave complexidade, deve ser realizado sob bases bem claras e perfeitamente estabelecidas a fim de evitar abusos, a perda de bons funcionários e a indisciplina.

V — *Posição do órgão central de pessoal em face do problema da transferência* — O problema da transferência envolve múltiplos interêsses, como sejam os do chefe da repartição a que pertence o funcionário, do chefe da repartição para a qual será o funcionário transferido, do próprio funcionário e, de modo geral, do pessoal componente das duas repartições.

Dessa forma, compreende-se perfeitamente a razão de se atribuir a um órgão central de pessoal, eqüidistante, portanto, de ambas as repartições o contrôle das transferências e, em certos casos, até mesmo a decisão final.

A ação do órgão de pessoal far-se-á no sentido de que sejam evitados os abusos e preservados os princípios do sistema do mérito. Entre nós tal papel é desempenhado pelo D.A.S.P. através das suas Divisões de Pessoal e de Seleção e Aperfeiçoamento. Nos Estados Unidos êsse contrôle compete à "Civil Service Commission."

VI — *Modalidades de transferência segundo o sistema brasileiro*: — A transferência, de acôrdo com o Estatuto, pode ser pleiteada pelo funcionário ou proposta pela repartição. No primeiro caso verifica-se a *transferência a pedido*, pela qual é facultado ao funcionário o direito de pedir a transferência, reservando-se a Administração o direito de concedê-la ou não, conforme a conveniência do serviço aconselhar. No segundo caso ocorre a *transferência ex-officio*, que se processa no interesse da administração e, como o próprio nome indica, independe da vontade do funcionário, sendo o ato de iniciativa da autoridade competente.

Cumpre assinalar ainda que a transferência *a pedido* pressupõe interêsse exclusivo do funcionário, não assegurando porisso nenhum direito ao funcionário a não ser o da contagem de tempo para aposentadoria. Assim, para efeito de promoção, não se leva em conta o tempo de serviço na classe anterior, ficando o funcionário sujeito a novo interstício. O mesmo não acontece com a transferência *ex-officio*, que se processa sem restrição a qualquer direito do funcionário.

Além das duas modalidades acima mencionadas, existe ainda a transferência por permuta, que consiste no deslocamento simultâneo de dois funcionários, os quais trocam entre si seus cargos, passando um a ocupar o cargo pelo outro dantes ocupado.

A transferência por permuta tem a vantagem de poder processar-se independentemente da existência de vaga, satisfazendo ao desejo dos funcionários nela interessados.

Segundo os artigos 63 do Estatuto dos Funcionários e 3.º do Decreto n.º 6.222, de 4 de setembro de 1940 que regulamentou a transferência, esta se verifica:

I) de uma para outra carreira da mesma denominação, de quadros ou de Ministérios diferentes;

II) de uma para outra carreira de denominação diversa;

III) de um cargo isolado de provimento efetivo para outro de carreira;

IV) de um cargo de carreira para outro isolado, de provimento efetivo;

V) de um cargo isolado de provimento efetivo, para outro da mesma natureza.

Não poderá haver transferência:

I) de cargo em comissão para cargo em comissão, em virtude de não satisfazer a exigência da efetividade;

II) de cargo em comissão para cargo de carreira ou vice-versa, pelo mesmo motivo;

III) para quadro suplementar, porque é composto de cargos e carreiras extintas, que deverão ser suprimidos à medida que se vagarem;

IV) para cargo de classe em que haja excedentes;

V) para certas carreiras como sejam: agente fiscal de impôsto do consumo, coletor, diplomata e outras, cujo sistema de remuneração difere das demais.

VII — *Requisitos essenciais* — O processamento das transferências no serviço público brasileiro, depende do preenchimento de determinados requisitos que podem ser: *gerais*, se comuns a todos os casos, e *especiais*, se exigíveis apenas em certos casos.

São *requisitos gerais*:

I) *Quanto ao funcionário*:

a) que seja ocupante efetivo do cargo;

b) que tenha o interstício de 730 dias de efetivo exercício na classe, exceto quando se tratar de transferência para classe inicial, caso em que não se exige interstício;

c) que não esteja respondendo a processo administrativo, nem suspenso disciplinar ou preventivamente.

II) *Quanto ao cargo*:

a) que seja de provimento efetivo;

b) que não haja cargo excedente na classe a que pertencer;

c) que corresponda a vaga a ser preenchida por merecimento, se se tratar de transferência *a pedido;*

III) que o interêsse da administração seja acautelado;

IV) que haja equivalência de vencimentos.

São requisitos especiais:

I) que o funcionário possua o diploma para o exercício da profissão da carreira ou cargo para o qual deseja transferir-se;

II) que o funcionário consiga aprovação nos exames por ventura exigidos para comprovar sua capacidade para o exercício do novo cargo;

(Quando a transferência fôr para cargo isolado ou de carreira de denominação diversa da daquele que o funcionário ocupar, haverá sempre exigência de exame, quer se trate de transferência *a pedido* ou *ex-officio*).

III) que pelo menos dentro de um ano, não tenha sido o funcionário inabilitado nos exames a que se refere o item precedente, ainda que se trate de transferência para carreira de denominação diversa.

VIII — *Processamento das transferências* — O processamento das transferências obedece, entre nos, ao disposto no artigo 3.º do Decreto número 6.222, de 4-9-1940 (Regulamento da Transferência).

Quando se trata de transferência *a pedido*, portanto de iniciativa do funcionário, o processo inicia-se com o requerimento do interessado dirigido ao Ministro de Estado e encaminhado pelo chefe imediato. Dêsse requerimento constará o cargo, carreira e quadro para os quais o funcionário pretende transferir-se. Antes do processo ser encaminhado à deliberação do Ministro de Estado, o Serviço de Pessoal da repartição deverá opinar sôbre determinados aspectos, como sejam: condições de provimento do cargo ou carreira, efetividade do funcionário, tempo de serviço etc. Caso o Ministro de Estado concorde com a transferência, esta será submetida à decisão do Presidente da República, se fôr interministerial ou será enviada à consideração do outro Ministro caso seja transferência intraministerial. Manifestando-se o Ministro de Estado favorável à transferência e com ela concordando o Presidente da República, o processo, com a devida autorização presidencial, voltará ao Serviço de Pessoal, para que seja lavrado o respectivo decreto.

Quando se tratar de transferência "ex-officio", o Ministro de Estado que desejam a transferência fará a proposta que será em seguida remetida à consideração do Serviço de Pessoal, obedecendo depois as mesmas formalidades requeridas no caso das transferências *a pedido*, com as necessárias alterações. Quando ocorrer a exigência da prestação de provas de capacidade para o exercício do novo cargo como no caso das transferências para cargo isolado ou de carreira de denominação diferente, o processo sòmente será submetido à consideração do Presidente da República após ter sido o funcionário habilitado nessas provas.

IX — *Transferência do extranumerário* — O mensalista é a única modalidade de extranumerário que pode ser transferido. De acôrdo com o Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, modificado pelo Decreto-lei n.º 8.661, de 14-1-46, da mesma forma que com os funcionários, há duas modalidades de transferência de mensalistes: *a pedido* e *ex-officio*".

Verifica-se a transferência de mensalista:

a) de uma para outra série funcional da mesma denominação;

b) de uma para outra série funcional de denominação diversa.

As transferências sòmente serão concretizadas, se fôr atendida a conveniência do serviço ou o interêsse da organização, ouvidos os órgãos diretamente interessados, com o parecer do D.A.S.P., e a devida autorização do Presidente da República.

Quando se tratar de transferência para série funcional de denominação diversa, será exigida a prestação de prova de habilitação executada pelo D.A.S.P., antes de ser expedida a respectiva portaria.

2 — REMOÇÃO

I — *Conceito*: Remoção é o ato pelo qual o funcionário com exercício num determinado serviço ou órgão, passa a pertencer à lotação de outro. Da mesma forma que a transferência, determina a movimentação horizontal do funcionário, mas não importa em novo provimento em outro cargo. Trata-se de um simples deslocamento do funcionário de uma para outra repartição, dentro do mesmo quadro a que pertence, sem acarretar mudança de cargo ou de carreira.

II — *Objetivos*: A remoção visa os mesmos objetivos da transferência, num sentido mais restrito. Procura atender não só as conveniências de funcionários desejosos de mudar de jurisdição ou local de trabalho, mas também os interêsses da administração. Neste particular, revela-se de grande utilidade para atender às flutuações do volume de trabalho em determinados setores dentro do mesmo serviço ou repartição, pois permite o deslocamento de funcionários em benefício de um órgão sobrecarregado, sem que se recorra ao aumento da lotação do pessoal.

III — *Processamento da Remoção no serviço público brasileiro*: O nosso Estatuto dos Funcionários ao dispor sôbre o instituto da remoção não foi muito explícito.

O artigo 71 dispõe que as remoções se processarão a *pedido* do funcionário ou *ex-officio*, no interêsse da administração, e poderão ser feitas:

"I — De uma para outra repartição ou serviço, dentro do mesmo quadro;

II — De um para outro órgão de repartição ou serviço".

Os Profs. Tomás de Vilanova e Pedro Cysneiros fazem judiciosa crítica dos dispositivos acima referidos, ao afirmarem que

"O item I, redigido como está, levaria a supor que é possível a remoção de uma carreira para outra, desde que se processasse *dentro do mesmo quadro*, pois é esta a única exigência que faz. O Item II, por sua vez, excluindo o restritivo *dentro do mesmo quadro* dá ensejo à interpretação errônea de que, quando feita para outro órgão de repartição ou serviço, a remoção pode importar na passagem para outro quadro.

Além disso, dizendo que ela só poderá ser feita *de uma para outra repartição ou serviço*, ou *de um para outro órgão de repartição ou serviço*, não se exprime com exatidão, pois empresta ao vocábulo *órgão*, um sentido sob certo aspecto antagônico ao que êle tem na linguagem corrente entre as pessoas que lidam com as questões de serviço público" ("Notas sôbre Legislação de Pessoal" — "Revista do Serviço Público" — abril de 1951, pág. 31).

O parágrafo único do referido artigo 71, prescreve que a remoção só poderá ser feita desde que respeitada a lotação de cada repartição ou serviço. Quanto à competência, dispõe o art. 72 do E.F., modificado pelo Decreto-lei n.º 8.199, de 21-11-1945, que as remoções previstas no art. 71, realizam-se :

a) mediante ato do Ministro de Estado nos casos referidos no item I, do mesmo artigo;

b) mediante ato do chefe da repartição ou serviço nos casos do item II.

a) mediante ato do Ministro de Estado nos casos referidos no item I, do mesmo artigo;

b) mediante ato do chefe da repartição ou serviço nos casos do item II.

BIBLIOGRAFIA

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *O Funcionário Público e o seu Estatuto* — Ed. Freitas Bastos, Rio, 1940, págs. 246-256.

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e J. NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Dep. de Imp. Nac., 1949, Rio, p. 187-192.

RUIZ Y GOMEZ — *Princípios Generales de Derecho Administrativo*, pág. 172 e segts.

AUGUSTO DE BULHÕES — *Elementos para um Programa de Administração de Pessoal* — (III) — R.S.P., jun. de 1942, pág. 38.

J. NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Súmulas de Aulas do Curso de Administração de Pessoal* — IV — Seção — 1945.

ARY DE CASTRO FERNANDES — *Súmulas de Aulas do Curso de Administração de Pessoal* — IV Seção — 1944.

Curso de Português

Formação de Escriturários para Ministérios Militares

JOÃO LUIZ NEY

REGÊNCIA VERBAL

Chama-se Regência a interdependência ou conexão que há entre palavras ou entre as orações.

Em português, entre as palavras que exigem regência, temos o *substantivo*, o *adjetivo* e o *verbo*. Da regência dêste tratamos hoje, a daqueles estudamos sucintamente na súmula de "Sintaxe das Preposições".

Os verbos, quanto à regência, podem classificar-se em:

1. *Intransitivos* ou *Absolutos* (sem nenhum complemento) Exs.: O sol *nasceu*. A tarde *escurecia*.

2. *Transitivos Diretos* (com objeto direto) Exs.: *Rasguei as cartas. Comprei dois livros.*

3. *Transitivos Indiretos* (com objeto indireto) Exs.: *Respondi às cartas. Precisavam de mim.*

4. *Bitransitivos* ou *Duplos* (com objetos direto e indireto) Exs.: *Ofereço-lhe meu livro. Entregamos os cartões a Paulo.*

5. *Adverbiados* (que exigem adjunto adverbial) Exs.: *Vamos à Europa. Chegamos a Santos.*

6. *Predicativados* (acompanhados de predicativo do sujeito) Exs.: Os soldados *chegaram cansados.*

7. *Bipredicativados* (com dois predicativos do sujeito) Exs.: Paulo *passou de gerente a sócio.*

8. *Subpredicativados* (com dois predicativos do objeto) Exs.: *Nomeamos Clotilde secretária. Chamavam-lhe Zèzinho.*

9. *Bisubpredicativados* (com dois predicativos do objeto) Exs.: O patrão *levou João Sabino de ajudante a gerente.*

Nota: As classificações correspondentes aos números 5, 6, 7, 8 e 9 devem-se ao professor José Oiticica. Sem elas, o estudo da Regência Verbal é deficiente e incompleto.

Vejamos, para cada uma das nove classes, exemplos de verbos de uso corrente.

Alguns *Transitivos Diretos*:

1. *Abarcar* — *"Abarcou* o saco e levou-o". "Não consegui *abarcá-lo* com as duas mãos".

2. *Abarrotar* — "As mercadorias *abarrotaram* o armazém".

3. *Abençoar* — "Estendeu as mãos e *abençoou-o*". "Deus a *abençoe*".

4. *Abolir* — "A lei de 1831 *aboliu* o tráfico".

5. *Abrilhantar* — "Sua presença *abrilhantou* a festa".

6. *Aburguesar* — "A revolução *aburguesou* os aristocratas".

7. *Acalentar* — "Êstes braços *acalentaram-na* quando era pequenina".

8. *Acariciar* — "Inácia o *acariciava*".

9. *Açoitar* — *"Açoitaram-no* dia e noite".

10. *Avistar* — *"Avistei-o* na praça" — Pode ter regime duplo de pessoas no sentido de encontrarem-se: "Avistei-*me com ambos*".

11. *Felicitar* — "Iam a Lisboa *felicitar* D. Miguel" — Evite o êrro: "venho *felicitar-lhe*" por "venho felicitá-lo".

12. *Agitar* — "Os apartes *agitaram* a sessão".

13. *Agredir* — *"Agrediram-no* quando saía".

Alguns *Transitivos Diretos* que às vêzes se empregam como *Bitransitivos* ou *Duplos*:

1. *Abandonar* — "Carlos *abandonou* os estudos". *"Abandonei-a* quando criança". *"Abandonou-se ao vício* da bebida" (bitrans.)

2. *Abraçar* — "O mais velho *abraçou-a*, beijou-a e subiu". *"Abraçou-se à ama"*, (bitrans.). "Comíamos a *abraçar-nos com ela*". (bitrans.) "Antoninha *abraçava-se no tio*". (bitrans.)

3. *Abrigar* — "O fazendeiro *abrigou* os retirantes". "Árvore agreste que *os pássaros abriga* da *pendente tempestade*". (bitrans)

4. *Absolver* — "Bastava que o mundo a *absolvesse*". "A morte não *absolve ninguém da perseguição*". (bitrans.) "Quero *absolver-me desta deslealdade*". (bitrans.)

5. *Absorver* — "A esponja *absorve* a água". *"Absorveu-se* todo *no estudo"* (bitrans.) "Nem por isso *nos devemos absorver na preocupação* de... (bitrans.)

6. *Acarretar* — "Qualquer distração *acarretaria conseqüências irremediáveis*. "As discussões *lhe acarretavam graves crises*". (bitrans.)

7. *Acomodar* — "Êle *acomodou* todos os hóspedes". "Querem *acomodar os fatos a regras teóricas*". (bitrans.) "Tratai de *acomodar-vos com o vosso irmão* (bitrans.) "São hábeis; *a tudo se acomodam*" (bitrans)

Alguns *Transitivos Diretos* que podem empregar-se como *Intransitivos* ou *Absolutos*:

1. *Abafar* — "O calor *abafa* os habitantes daquela região". "Mas deixe-me sair, que *abafo* aqui". (intrans.) *"Abafa-se* bem antes de sair".

2. *Abanar* — "Uma mulher o *abanava* de quando em quando". "Ao vento forte de Copacabana, os vestidos *abanavam*" (intrans.) "Sofia *abanava*-se graciosamente".

3. *Abjurar* — *"Abjurou* o catolicismo". "Os presos deviam abjurar em audiência particular". (intrans.)

4. *Acalmar* — "A amizade *acalma* os rigores da desgraça". *"Acalme* o vento, cessa a chuva, o sol reaparece". (intrans.)

5. *Bater* — "Bata a porta com fôrça". *"Batei*, e vos abrirão" (intrans.)

6. *Escrever* — *"Escrevi* duas cartas hoje". "Êle não sabe *escrever*". (intrans.)

7. *Receber* — *"Vá receber* as encomendas". "O ministro *recebe* aos sábados". (intrans.)

8. *Pôr* — *"Ponha* os óculos". "A galinha já *põe*". (intrans.)

Alguns *Transitivos Diretos* que podem acompanhar-se de Adjunto Adverbial:

1. *Abastecer* — "A água dêste rio *abastece* as duas cidades". "O país podia *abastecer de azeite* os seus vizinhos". "Os estranhos vinham *abastecer-se com as migalhas* dos teus banquetes".

2. *Adiar* — "*Adiava* todos os seus compromissos". "*Adiou* o encontro *por duas semanas*". "*Adiamos* a prova *para outro dia*".

3. *Afixar* — "*Afixei* dois cartazes *ao muro*". (*No muro* estaria errado).

Alguns *Transitivos Diretos* que podem empregar-se como *Transitivos Indiretos*:

1. *Abnegar* — "*Abnegava* a vontade e a honra". "Ainda *abnegando dos foros* de homens livres". (trans. indir.)

2. *Abranger* — "O município *abrange* várias fazendas". "Não *abrangem a tanto* as fôrças do Estado". (trans. indir.)

Alguns Verbos de regências várias:

1. *Abdicar* — (trans. dir.): "Tolerar o despotismo é *abdicar a própria dignidade*" (Intrans.): "Os reis *abdicam* e fogem disfarçados". (trans. indir.): "Eu não *abdico da minha autoridade*" (bitrans.): "Êle *abdicou de si as riquezas*, honras e gostos".

2. *Aborrecer* — (trans. dir.): "Não posso deixar de *aborrecê-la*". (Intrans.): "Os seus discursos *aborrecem*. (trans. ind.): "Quando agente *se aborrece dos homens...*"

3. *Abster* — (bitrans.): "O reumatismo *o absteve das entrevistas noturnas*". (bitrans.): "Só aquêles *se abstêm ao amor próprio*". (trans. dir.): "Na dúvida, *abstém-te*, é o conselho do sábio".

4. *Abstrair* — (trans. dir.): "Concentrava-se num sorriso, *abstraindo tudo mais*". (trans. ind.): "Capaz de *abstrair das cousas sensíveis*". (bitrans.): "Cada qual *se abstraia em pensamentos*". (bitrans.): "O frade *se abstraiu ao século*". (bitrans.): "E assim êle *se abstrai dos conhecimentos*".

5. *Abusar* — (trans. dir.): "Ponhamos o exemplo nas amizades, afeições e correspondência. que no mundo se usam. e também nas que se *abusam* fora do mundo". (trans. ind.): "A política *abusa da sua autoridade*" (Intrans.): "Estás *abusando* e te queres comprometer".

6. *Acabrunhar* — (trans. dir.): "Hoje a idade *me acabrunha*". (trans. dir.): "O sofrimento *o acabrunhou*". (Intrans.): "se a figura repelia, a comparação *acabrunhava*".

7. *Acautelar* — (trans. dir.): "A ti cumpria *acautelar meus males*". (bitrans.): "Diga-me *de que devo acautelar-me*. (bitrans.): "*Acautela-te contra o novo veneno*".

8. *Aceder* — (trans. ind.): "A criada *acedeu à proposta*". (intrans.); "El-rei *acedeu* fàcilmente" (bitrans.): "*A clareza acede elegância mais formal*".

9. *Acertar* — (trans. direto): "O alfaiate *acertou as mangas do paletó*". (trans. direto): "O operário *acertou o relógio*". (trans. ind.) "Se não *acertardes na escolha*, vereis a pátria num abismo". (trans. ind.): "Será difícil *acertar com o caminho*". (trans. ind.) "*Acertei de ir* à casa de Pedro". (trans. ind.): "Não *acerto a distinguir* as falas". (bitrans.): "Mandou um embaixador para *acertar com êles as pazes...*" (intrans.): "São animados do desejo de aprender e *acertar*".

10. *Achar* — (trans. dir.): "Ambos achamos o que procurávamos". (trans. dir.): "*Achei que era melhor sairmos*. (subpredicat.): "*Acharam-me magro e feio*". (trans. ind.): "Êle *achou de intervir* na minha vida". Em frase como: "*Acho difícil que êle venha*", considero o verbo achar transitivo direto; há aí uma braquilogia. a frase completa é: "Acho que é difícil que êle venha", onde *que é difícil* é objeto direto de *acho*, e *que êle venha* é sujeito de *é difícil*.

11. *Aclamar* — (trans. dir.) "De todos os lados, vozes *o aclamavam*". (subpredicat.): "O povo *o aclamou por seu legítimo rei*". (subpredicat.): "*Aclamaram por rei a Joaz*" (subpredicat.): "Definiu-se *aclamando chefe o tabelião desacreditado*". (subpredicat.): "A academia *aclamou R. Galvão para seu presidente*". (intrans.) "Terminado o discurso, a multidão *aclamou*".

12. *Acolher* — (trans. diret.) "O deserto *acolhia os penitentes*". (bitrans.): "Eusébio *acolheu-se da chuva*". (bitrans.): "O povo *se acolhia a uma fantástica sombra* de liberdade".

13. *Aconselhar* — (trans. direto): "Há outras razões que não *aconselham a observância das leis*". (bitrans.): "Aconselhei-*o a que respondesse*". (bitrans.): "*Aconselho aos meus alunos que leiam os clássicos*". (bitrans.): "Eu *lhe aconselho repouso e férias*". (bitrans.): "*Aconselhar-se com o advogado*". (intrans.): "Quem *aconselha* participa do ato praticado".

Nas construções com objeto direto de pessoa pode haver omissão da preposição que rege o objeto indireto: "Aconselharam-*no que se mostrasse mais tratável*".

14. *Acontecer* — (intrans.): "Isto *acontece* à noite". (trans. ind.): "Essas cousas só *acontecem aos pobres*".

15. *Acordar* — (intrans.): "Dormia que parecia não querer mais *acordar*". (trans. dir.): "*Acordem-no* às três horas". (trans. dir.): "*Acordaram mandar fazer explorações no sul*". (trans. ind.): "*Acordamos em nada responder*". (trans. ind.): "*Acordaram na venda* do prédio". (bitrans.): "Procuremos *acordar a frase com o pensamento*". (bitrans.): "*Acordaram entre si vender a fazenda*".

Nunca pode ter objeto direto reflexivo. E' êrro dizer-se: *acordei-me às 6 horas* (diz-se: *acordei às 6 horas*).

16. *Acusar* — (trans. dir.): "Evitavam *acusar o soberano*". (trans. dir.) "*Acuso o recebimento* de seu ofício". (bitrans.): "*Acusam-no de ter assassinado um homem*". (subpredicat.): "Acusava *de iniusta a providência*". (subpredicat.): "O neto *acusou-o como cúmplice*". (intrans.): "Êle não defende, *acusa*".

17. *Adaptar* — (bitrans.): "*Adaptou o filho ao trabalho*". (bitrans.): "*Adaptei-me* fàcilmente *ao meio*". (trans. dir.): "*Adaptou o microscópio*".

18. *Admirar* — (trans. dir.): "Todos *o admiravam*". (bitrans.): "*Admiravam em mim a grande perspicácia*". (bitrans.): "Não *me admiro de que assim procedas*". (intrans.): "Não *admira* que ela me preferisse".

19. *Advertir* — (trans. dir.): "*Advirto que não entramos em conchavos políticos*". (trans. ind.): "Não *adverte em que a lei é a lei*". (bitrans.): "*Advirto-o da falta cometida*". (bitrans.): "*Advirto-lhe que chegue mais cedo*".

20. *Agradar* — (trans. dir.): "A mãe *agradava o filho*". (trans. ind.): "Não *lhe agradaram* minhas palavras". (trans. ind.): "Não *me agradei dêsse sujeito*". (trans. ind.): "*Agradei-me com sua presença*".

21. *Agradecer* — (bitrans.): "Agradeça-*lhe o favor*". Não admite objeto direto de pessoa.

22. *Ameaçar* — (bitrans.): "Ameacei-*o de morte*". (bitrans.): "Vão ameaçá-*lo com a polícia*". (bitrans.): "Êle ameaça-*nos terrível assalto*".

23. *Atender* — (trans. dir.): "*Atenda-os* que já venho" (trans. indir.): "*Atenda ao telefone*". Se o objeto é pessoa, normalmente é direto. Se o objeto é cousa ou fato normalmente é indireto.

24. *Aspirar* — (trans. dir.): "A bomba *aspira a água*". (trans. indir.): "Sempre *aspirei a uma vida calma*". Neste caso, não tolera os pronomes átonos, nem sequer *lhe, lhes*, como objetos indiretos: "aspiravam *a ela* e não (aspiravam-*lhe*),

25. *Autorizar* — (Bitrans.): "*Autorizei-o a sair mais cedo*". (trans. dir.): "*Autorizou a reimpressão*".

26. *Avisar* — (bitrans.): "*Avisei-o do atraso dos trens*". (bitrans.): "*Avisei-lhes que chegaria mais tarde*". Com objeto indireto oracional é lícito emitir-se a preposição: "Avisei-os *que chegaria mais tarde*".

27. *Assistir* — (trans. dir.): "O médico assiste *o doente*" (adverbiado): "*Assistiam* os Apóstolos *em diversos lugares*". (trans. ind.): "O sacerdote *assistia ao doente*" (trans. ind.): "Diga-se que direito *lhe assiste*". (trans. ind.): "Assisti *ao filme* no dia da estréia". Nesta acepção, não tolera *lhe* ou *lhes*, mas *a êle, a ela*.

28. *Cair* — (adverbiado): "A luva *caiu no chão*". (adverbiado): "*Caiu ao mar*". (adverbiado): "*Caiu de cama*". (adverbiado): "*Caíram do décimo andar*". (adverbiado): "*Caí de lado*". (adverbiado): "*Caiu pela escada*".

29. *Certificar* — (bitrans.): "*Certifiquei-o da vitória*". (bitrans.): "E *lhe certificou* que queria fundar um novo império". (bitrans.): "Êle mesmo *certificou-se disso*".

30. *Chamar* — (trans. dir.) "Vá *chamá-los*" (subpredicat.): "*Chamavam-lhe Pinduca*". (subpredicat.): "Viram terra e *chamaram-na Boa-Esperança*". (subpredicat.): "Chamam-*no de príncipe*". (trans. ind.): "*Chamava pelo filho* aos gritos". Deve-se evitar a construção com objeto e predicativo indiretos: "eu *lhe* chamei *de cigano*".

31. *Chegar* — (adverbiado): "Cheguei *ao cais*". (adverbiado): "Cheguei *de Minas*". (adverbiado): "Cheguei *ontem*". (bitrans.): "Chegue *a escada à parede*". (bitrans.): "Chegue-*me êsse prato*". (bitrans.): "Chegue-se *aos bons* e será um dêles". (bitrans.): "Chegue-se *dos bons* e será um dêles". (bitrans.): "Chegue-se *para os bons* e será um dêles".

32. *Coincidir* — (trans. ind.): "Coincide o pensamento *com a ordem gramatical*". (intrans.): "As mais das vêzes *coincidem* as nossas opiniões". (adverbiado): "As retas coincidem *no ponto A*".

33. *Consentir* — (trans. dir.): "Não consentiu a *importação* de bebidas". (trans. dir.): "Consentiu *que saíssemos hoje*". (bitrans.): "Não consente *tais roubos a ninguém*". (adverbiado): "Ambos consentiram *nesse casamento*". (adverbiado): "Os dois consentiram *com o pai nessa proposta*".

34. *Considerar* — (Trans. dir.): "êle *o considera* e respeita". (intrans.): "Então, sem mais *considerar*, deixou o refúgio". (adverbiado): "Pus-me a considerar *no que havia de fazer*". (adverbiado): "Considerem *sôbre os danos públicos e particulares*". (subpredicat.) "Considero-o *meu amigo*". (subpredicat.) "Considero-o *como meu amigo*".

35. *Consistir* — (trans. ind.): "A herança consiste *em prédios*". Por confusão com o verbo *constar*, muitos são levados a dizer *consistir* de Evite êsse êrro.

36. *Constar* — (intrans.): "*Consta* que êle passava dinheiro falso". (trans. ind.): "A comitiva *constava de cinco pessoas*". (trans. ind.): "*Constava-lhes* que desaparecera o testamento". (adverbiado): "Tudo isso constava *na carta*". (adverbiado): "Tudo isso constava *da carta*".

37. *Convencer* — (trans. dir.): "Você não *me convence*". (bitrans.): "Deves *convencê-lo a estudar*". (bitrans.): "Não queira convencê-*lo do que não existe*".

38. *Cooperar* — (adverbiado): "E tu cooperas *para a grande mudança*". (adverbiado): "Não podemos cooperar à salvação de tôdas". (adverbiado): "Como pode um monarca cooperar *na obra democrática*".

39. *Cumprir* — (intrans.): "*Cumpre* que façam os exercícios". (trans. ind.): "Cumpre-nos estudar mais" (trans. dir.): "Cumpre *o teu dever*". (trans. ind.) "Cumpre *com o teu dever*".

40. *Custar* — (trans. ind.): "Isso custou-*lhe* caro". (trans. dir.): "Meu tempo custa *dinheiro*". (bitrans.): "Um filho custa *dinheiro ao pai* e lágrimas *à mãe*. E' errôneo dizer-se: "*custo* entender a explicação". "Deve-se dizer": "*Custa-me* entender" ou "*Custa-me* a entender".

41. *Comparecer* — (intrans.): "*Compareceram* só as testemunhas do autor". (adverbiado): "Abstinham-se de *comparecer nos tribunais*". (adverbiado): "Não pude *comparecer à conferência*".

42. *Ir* — (intrans.): "Vai um ano que não recebo cartas". (adverbiado): "*Fui à cidade*". (adverbiado): "*Ia lá* diàriamente". (adverbiado): "*Vá para o inferno*". (adverbiado): "Quanto *vai de Lisboa a Belém*?". (predicativado) "O tempo *ia sereno* pôsto que frio". (adverbiado): "Foi conosco *no barco*". (trans. ind.) "Não *vou contra êsse alvitre*".

43. *Infligir* — (bitrans.): "Protestou quando *lhe infligiram o suplício* da leitura".

44. *Infringir* — (trans. dir.): "Andavam *infringindo a lei a* cada passo".

45. *Obedecer* — (trans. ind.): "*Obedeci-lhe* imediatamente". "Embora os antigos clássicos usassem êste verbo com objeto direto, essa regência não se admite hoje". Contudo, a passiva é correta: "Fazem com que *sejam obedecidas* as leis".

46. *Optar* — (trans. ind.): "Ela *optara pelo mais rico*". (trans. ind.): "*Terá de optar entre dois perigos certos*". (trans. dir.): "O réu *optou descer ao nono abismo*". (intrans.): "O velho não quis *optar*".

47. *Participar* — (trans. dir.): "*Participou que não podia comparecer*". (trans. ind.): "Não *participará nos lucros*". (trans. ind.): "Não *participará dos lucros*". (bitrans.): "Venho participar-*lhe meu casamento*".

48. *Pedir* — (trans. dir.): "*Peço a condenação* dos verdugos". (bitrans.): "*Peço-lhe um favor*". (bitrans.): "*Pedi que destrinçassem a questão*". "Na língua padrão, só se admite *pedir para* quando se possa subentender o objeto direto *licença, vênia* ou *permissão*: "*Pediu para* sair". (= *pediu licença para* sair). Mau grado o uso e abuso moderno da sintaxe *pedir para* com sujeito de *pedir* diferente do infinito, devemos refugar tal sintaxe como avessa ao idioma e fonte de ambigüidades grosseiras".

49. *Perdoar* — (trans. dir.): "Deus *perdoe os seus pecados*". (trans. indir.): "*Perdoa a êste mísero*". (bitrans.): "Perdoei-*lhe as graves ofensas*". (intrans.): "*Perdoa*, se queres perdão". "A regência com objeto direto de pessoa (eu *as* perdoei) é rara nos clássicos e vários exemplos são suspeitos. Demais disso, é ilógica. Assim, devemos refugá-la". (José Oiticica). "*Perdoar* é transitivo com o dativo da pessoa, e a coisa que se lhe a ela perdoa é que é o complemento direto: perdoei-lhe tudo. A locução viciosa *perdoar alguém* é motivada por frases como: Nosso Senhor *nos* perdoe — Beatriz já *me* perdoou". (Mário Barreto, Novíssimos Estudos, cap. XXVI, página 323).

50. *Precisar* — (trans. dir.): "Já não há órfã que *tanto amparo precise*". (trans. ind.): "*Preciso de dinheiro*" (intrans.): "Se mendiga é porque *precisa*". "Diz-se: *precisa-se de operários* ou *precisam-se operários*. É, porém, êrro cruzar as duas sintaxe e dizer: *precisam-se de operários*.

51. *Proibir* — (trans. dir.): "O govêrno *proibiu êste livro*". (bitrans.): "O médico proibiu-*lhe a bebida*". (bitrans.): "Êle proibiu-*me de passear*".

52. *Prover* — (trans. ind.) "Deves *prover às necessidades mais urgentes*". (trans. dir.): "O diretor *proveu os lugares vagos*". (bitrans.): "Vá *prover o carro de gasolina*". (bitrans.): "Proverá *o colégio com bons professôres*". Diz-se: *proveu um analfabeto no cargo* ou *proveu o cargo com um analfabeto*.

53. *Querer* — (trans. dir.): "*Quero água*". "*Quero que venhas*". (trans. ind.): "O irmão *lhe queria* mais do que *à própria vida*". (subpredicat.): "Podem não *me querer rainha*". No sentido de *querer bem*, o objeto de pessoa é sempre indireto: "quero-*lhe* muito e, por isso,

quero-*a* para mim". (José Oiticica). "O verbo *querer*, com o sentido de *amar alguém, ter-lhe amizade*, rege o pronome *lhe;* com o sentido de desejar, rege o pronome "o" (Otoniel Mota, Lições de Português, pág. 319, com ao n.º 447).

54. *Responder* — (trans. dir.) "Diga-me o *que respondeu*". (intrans.): "Gritaram e o eco *respondeu*". (trans. ind.): *"A esta pergunta* ninguém *responde"*. (bitrans.): *"Respondeu-me que estava passando por uma transformação"*.

55. *Simpatizar* — (trans. ind.): "O país inteiro *simpatizava com êle"*. São errôneas construções como: *Simpatizou-se com êle; Simpatizou-lhe; Simpatizou aquela moça*.

56. *Satisfazer* — (Intrans.): "Dois metros de pano *satisfazem"*. (trans. ind.): *"Satisfaz a todos* o seu modo de proceder". (trans. ind.): A proposta não *lhe satisfaz"*. (trans. dir.): *"Veio satisfazer parte das exigências"*. (bitrans.): "Satisfez *sua cólera no cão"*. Admite ainda as preposições *com* e de: "Não *nos satisfizemos com* sua explicação". "Já *me satisfiz de* vinho".

EXERCÍCIOS

I — Nos grupos de textos abaixo, assinale com um *X* os que estiverem certos quanto à regência dos verbos sublinhados.

1 — ( ) Aqui fica à sua disposição quem muito *lhe admira*.
( ) *Responda a* todos os ofícios chegados hoje.
( ) O govêrno não *paga* bem seus funcionários.
( ) *Vá* na seção de recrutamento e peça informações.
( ) Êste departamento já procedeu o levantamento estatístico.
( ) Êle *prefere* ficar a ser transferido.

2 — ( ) Mandou punir quem *desobedecer* o regulamento.
( ) Êle virá *visitar*-lhe amanhã.
( ) Seu amigo quis apenas *lisonjeá-lo*.
( ) Quando *chegamos* na seção não havia ninguém.
( ) Vimos *cientificar-lhe* que seu filho foi inabilitado.
( ) Isto é tudo a que *aspiram* os funcionários.
( ) Seus argumentos *consistiam* de duas proposições.

II — Construa uma frase para cada uma das regências dos verbos indicados abaixo:

1 — *Deferir* (trans. dir.): ..... (trans. ind.): .....

2 — Desagradar (trans. dir.): ..... (trans. ind.): .....

3 — *Distribuir* (trans. dir.): ..... (bitrans.): .....

4 — *Doer* (intrans.): ..... (trans. ind.): .....

5 — *Duvidar* (trans. dir.): ..... (trans. ind.): .....

6 — *Eleger* (subpredicat.): .....

7 — *Encontrar* (trans. dir.) ..... (trans. ind.): ..... (subpredicat.): .....

8 — *Enlaçar* (trans. dir.): ..... (bitrans.): .....

9 — *Ensinar* (intrans.): ..... (trans. ind.): ..... 1.º (bitrans.): ..... 2.º (bitrans.): ..... 3.º (bitrans.): .....

10 — *Entender* (adverbiado): ..... (trans. dir.): .....

11 — *Entrar* (adverbiado prep. *a*): ..... (adverbiado prep. *em*): ..... (adverbiado prep. *para*): ..... (adverbiado prep. *por*): .....

12 — *Escapar* (intrans.): ..... (trans. ind.): ..... (trans. ind. prep. *a*): ..... (trans. ind. prep., *de*): .....

14 — *Exceder* (trans. direto): ..... (trans. ind.): .....

15 — *Falar* (trans. direto): ..... (trans. ind.): ..... (adverbiado): .....

16 — *Fugir* (trans. dir.): ..... (intrans.): ..... (trans. ind. prep. *a*): ..... (trans. ind. prep. *de*): .....

17 — *Haver* (trans. dir. pessoal): ..... (trans. dir. impes.): ..... (bitransitivo): .....

18 — *Indenizar* (bitrans.): ..... (bitrans.): .....

19 — *Induzir* (trans. direto): ..... (bitrans. prep. *a*): ..... (bitrans. prep. *em*): .....

20 — *Informar* (1.º — bitrans.) ..... (2.º — bitrans.): .....

21 — *Lembrar* (1.º — bitrans.): ..... (2.º — bitrans.): ..... (3.º — bitrans.): .....

22 — *Pagar* (trans. direto): ..... (trans. ind.): ..... (bitrans.): .....

23 — *Persuadir* (1.º — bitrans.): ..... (2.º — bitrans.): ..... (3.º — bitrans.): ..... (E' inaceitável a construção: "persuadiram-*lhe de que* nada ocorrera".)

24 — *Preferir* (bitrans.): ..... (trans. dir.): .....

25 — *Presidir* (trans. dir.): ..... (trans. ind. prep. *a*) ..... (trans. ind. prep. *em*): .....

26 — *Prevenir* (trans. dir.): ..... (trans. ind.): .....

27 — *Prosseguir* (trans. dir.): ..... (trans. ind.): ..... (intrans.): .....

28 — *Protestar* (trans. dir.): ..... (trans. ind.): ..... (bitrans.): .....

29 — *Qualificar* (trans. dir.): ..... (subpredicat. prep. *de*): ..... (subpredicat. prep. *por*): ..... (subpredicat. prep. *como*): .....

30 — *Renunciar* (trans. direto): ..... (trans. indireto): .....

31 — *Renegar* (trans. dir.): ..... (trans. ind.): .....

32 — *Repartir* (trans. dir.): ..... (1.º — bitrans.): ..... (2.º — bitrans.): ..... (3.º — bitrans.): .....

33 — *Solicitar* (trans. dir.): ..... (1.º — bitrans.): ..... (2.º — bitrans.): ..... (3.º — bitrans.): .....

34 — *Visar* (trans. dir.) ..... (trans. ind.): .....

III — Corrija os textos abaixo, reproduzindo-os nas linhas em branco:

1 — Quando êle lhe viu, felicitou-lhe pela nomeação.
.....

2 — Afixou um aviso na porta que havia abjurado da Igreja.
.....

3 — Abdicarei ao trono para não lhe aborrecer.
.....

4 — Êle lhe aconselha a pedir para que me deixem com você.
.....

5 — Isso não acontece comigo porque me acordo mais cedo.
.....

6 — Quem lhe autorizou sair infringiu ao regulamento.
.....

7 — Eu lhe avisei de que o filme que eu assistisse você não lhe assistia.
.....

8 — Quiseram convencer-lhe que custavam compreender inglês.
.....

9 — Êle só perdoava as crianças que o obedeciam.
.....

10 — Precisam-se de pessoas que satisfaçam as exigências abaixo.
.....
.....

IV — Complete as frases abaixo com o pronome *que, quem, qual ou cujo,* acompanhado da preposição que lhe fôr necessária.

1 — Eis a senhora ..... filho ensinaste a ler.

2 — Deixei a turma ..... alunos distribuí meus livros.

3 — Fêz-me um pedido ..... não pude deixar d anuir.

4 — Não sei quem é a moça ..... acabamos de falar.

5 — Fizeram-me um favor ..... nunca me esquecerei.

6 — Fizeram-me um favor ..... nunca me esquecerá.

7 — Êste é o velho ..... lembrei o guarda-chuva.

8 — Foi êste o nome ..... lembrei a você.

9 — Êste é o doente ..... parentes não se lembra mais.

10 — Não sei mais o dia ..... reunião presidiste.

DOCUMENTAÇÃO

O Museu, Órgão de Documentação

F. DOS SANTOS TRIGUEIROS

CONCEITO

DURANTE muito tempo prevaleceu o conceito de que o Museu era apenas um depósito de objetos de valor, onde podiam êles ficar conservados com segurança. Por êsse longo período, a que podemos chamar "clássico", a sua função foi puramente estática, pois sòmente se limitava a guardar e expor os objetos à visita dos interessados. Podia-se, pois, classificá-lo muito bem como depósito de coisas velhas, de vez que a nenhum princípio técnico obedecia, até porque, só o tempo e a observação constante dos estudiosos lhe permitiram o desenvolvimento atual.

À medida que o progresso da técnica se foi desenvolvendo, com as invenções, reformas sociais e econômicas, o Museu começou a ter função dinâmica.

Foi Sir William Flower, nos seus "Ensaios sôbre os Museus", publicado no ano de 1898, o primeiro a se referir ao conceito moderno dos Museus. A partir daquela data e com o alvorecer do século XX o Museu aparece com a finalidade de recolher, classificar, conservar e expor os objetos, promovendo pesquisas e prestando informações ao grande público que o procura, assim como, divulgando o seu patrimônio no sentido de atrair maior número de estudiosos.

Êste novo conceito já está universalmente acatado por todos os entendidos no assunto e a maior parte dos homens públicos, que começam a esta hora a respeitar as vantagens do Museu como órgão de documentação em quase todos os setores da atividade humana, técnicos ou científicos, porque, no dizer de Sílvio Romero, — "tudo pode ser estudado histórica e filosòficamente".

HISTÓRICO

O primeiro Museu de que temos notícia existiu no palácio de Ptolomeu I, em Alexandria, no Egito, na parte destinada à reunião dos sábios e filósofos de então. Era, assim, um misto de museu, arquivo e biblioteca, que constituía o serviço de documentação primitivo. E' interessante notar a larga visão administrativa daquele soberano, pois, ainda hoje, embora o tempo tivesse mudado muita coisa e a técnica aperfeiçoado quase tudo, em qualquer museu existe uma biblioteca e um arquivo para eficiência de seu funcionamento.

Destruída Alexandria, durante largo período de tempo não se teve notícia do museu. Sòmente no século XVI aparecem os primeiros catálogos de coleções particulares. O de Samuel Quinckelberg, de Munich, datado de 1565, é um dos primeiros de que temos notícia.

E' verdade que "coleções de quadros ou pinacotecas, de esculturas, de objetos de arte e de relíquias preciosas datam da Grécia antiga e de Roma" (1) sem que fôssem denominadas de Museu, até 1750, quando a coleção do Louvre foi exposta ao público com essa designação, generalizando-se a palavra depois. No Brasil, o Museu Nacional tem a glória de ser o primeiro a ser criado, quando aqui estêve a coroa portuguêsa, em 1818. Daí em diante, embora encontremos pinacotecas e coleções espalhadas pelo país, os museus começaram a se desenvolver a partir de 1922 com a criação do Museu Histórico Nacional e outros que se seguiram a passos lentos até há uns cinco anos quando começamos a sentir interêsse pela sua difusão.

FINALIDADES

A finalidade do museu, como órgão de documentação varia de acôrdo com o *propósito* fundamental para que foi criado, e podem ser classificados em duas principais categorias quanto à sua natureza:

I) museus de caráter geral, compreendendo a ciência e suas aplicações, a arte, a história, etc.;

II) museus especializados, compreendendo a ciência, a arte, a história, etc., porém isoladamente.

Existem, no entanto, finalidades que são comuns a todos êles, como sejam:

a) recolher, classificar, conservar e expor os objetos;

(1) Gustavo Barroso — Introdução à Técnica de Museus — 1.ª parte.

b) recolher, classificar e conservar documentos sob a forma de arquivo;

c) promover estudos, pesquisas, cursos e divulgação.

Compulsando os regulamentos de diversos museus, encontramos sempre os fins de pesquisa, classificação, conservação e divulgação, que podemos chamar de *finalidades básicas,* enquanto variam de um para outro, de acôrdo com a sua natureza, os fins específicos que denominamos *finalidades de propósito*.

Para atingir os seus fins educativos, são diversos os métodos. Êles variam de acôrdo com a qualidade do visitante, sendo muitas as relações que a instituição mantém com o público e que se podem resumir nas seguintes:

a) visitas com professôres;
b) palestras nas salas de exposição;
c) aulas;
d) conferências;
e) exposições temporárias;
f) pequenas exposições fora da sede;
g) divulgação.

O público que visita o museu compreende as seguintes categorias:

a) a dos estudiosos e pesquisadores;
b) a dos curiosos; e
c) a constituída por crianças que o procuram com as escolas e professôres.

Para o primeiro grupo, não é necessário nenhum trabalho de catequese, pois é a de pessoas afeitas ao material museológico. E' uma pequena minoria para a qual o museu dispensa tôda atenção, facilitando-lhe as pesquisas e incentivando-os a novos estudos, cada vez mais.

Para o segundo grupo, o museu deve procurar desenvolver grande poder de atração, no sentido de fazê-lo sentir a necessidade de ilustrar-se no contato com os documentos históricos e artísticos e as coisas da natureza. Assim, devem ser organizadas as etiquêtas dos objetos expostos em linguagem sucinta e bem clara, pois nesse grupo há o público adulto e o infantil. Além disso, a organização de catálogos topográficos para distribuição concorre para atrair o visitante, que nêles encontra determinado o local em que se acha um objeto, sua finalidade, sua história, etc.

Para o terceiro grupo deve o museu utilizar os meios de divulgação nas escolas, procurando despertar o interêsse entre alunos e professôres no sentido de conhecer determinados objetos, atraindo-o dessa maneira.

PESQUISA E DIVULGAÇÃO

Além das descobertas científicas e dos fatôres de ordem econômica e social, a pesquisa e a divulgação exercem papel preponderante para a vida de um museu moderno e são as causas principais de sua ação dinâmica. A pesquisa é uma importante atividade do Conservador, que requer além da aplicação dos seus conhecimentos de técnico, as qualidades de inteligência e minúcia. Para a sua perfeita consecução é necessária uma série de buscas em arquivo, bibliotecas e outros museus, no sentido de esclarecer os pontos obscuros e não dar margem a dúvidas, obtendo assim uma perfeita classificação da peça. Esta classificação é transportada depois para os catálogos, guias e etiquêtas bastante claras e resumidas, onde ela começa a exercer a sua função educativa. E' no Museu que os estudantes tiram as suas dúvidas, analisando diretamente aquilo exposto em aula.

Graças à pesquisa é possível prestar informações aos que o procuram movidos por interêsse de estudos ou atraídos pela divulgação como simples curiosos, preenchendo assim a sua finalidade como órgão de documentação.

A divulgação é a vida dinâmica do museu e é por seu intermédio que despertaremos a consciência do nosso povo que ainda ignora o seu valor altamente educativo; ela deve ser feita pelo rádio, jornais, televisão, filmes, fotografias, etc.

EQUIPAMENTO

A instalação de um museu requer equipamento especializado, devendo ser montado, preferencialmente, longe de fábricas ou de estabelecimentos cujos operários lidam com gases ou materiais outros capazes de prejudicar os objetos expostos; o tamanho do edifício ou salas do museu serão de acôrdo com as suas necessidades, recomendando-se a iluminação indireta, artificial ou natural; as paredes podem ser: de pedra, com lambris, de madeira, com azulejos (MHN), forradas de pano (sêda, cetim, veludo) com planejamento pregueado (Museu de Arte Moderna) ou ainda forrada de papel, dependendo dos objetos que serão expostos. O material pode ser assim classificado:

I) *para exposição*: peanhas, armários, quadros, estantes, etc.;

II) *para confôrto ao visitante*: bancos, poltronas, cinzeiros, serviço de refrigeração, etc.;

III) *para sala de conferências*: cadeiras estufadas, máquina de projeção com respectiva tela e o bastão indicador;

IV) *para os serviços administrativos*: estantes, carteiras, máquinas de escrever, etc.;

V) *para os serviços técnicos*: biblioteca — fichas, fichários, pastas, aparelhos de higienização, conservação e restauração, mobiliário, etc.; arquivo — fichas, fichários, bôlsas de matéria plástica cheias de gás helium, mobiliário, etc.; gabinete fotográfico — filmes, câmaras, ampliadores, material de laboratório, etc.; gabinete de eletricidade — aparelhos de raios X, infravermelho, ultravioleta, etc.; laboratório químico — provetes, vasos, bandejas, etc.; seção de embalagem — madeira, serras, puas, etc.

O mobiliário pode ser estilizado ou não, de côr escura ou clara, conforme o gôsto e o propósito do Museu. Encontramos no Museu Nacional a sala de etnografia brasileira com móveis de côr clara, enquanto no Museu Histórico Nacional a sala "Getúlio Vargas" tem os seus móveis côr nogueira escura. Para confôrto aos visitantes deve ser mantida uma sala onde possam êles fumar e descansar um pouco, principalmente, nos grandes museus, onde se leva mais de um dia para correr tôdas as salas e nas quais é expressamente proibido fumar.

ADMINISTRAÇÃO

Quanto à sua administração os museus podem ser: Nacionais, Estaduais, Municipais e Particulares, podendo apresentar-se sua organização administrativa dêste modo:

DIREÇÃO

SERV. ADMINISTRATIVOS SERVIÇOS TÉCNICOS

Em primeiro lugar como organismo máximo no sentido hierárquico, está a direção do Museu e representá-lo-á em suas relações exteriores.

Em segundo encontramos os Serviços Administrativos e Serviços Técnicos.

Ao Serviço Administrativo compete manter as relações com o govêrno, com o público, os funcionários e outras instituições, orientar a divulgação e controlar os serviços gerais. Deve ser dirigido por um Secretário ou um Chefe Administrativo. Embora seja um cargo de responsabilidade e importância imediatamente abaixo do Diretor, para êle não é necessário conhecimento especializado de museologia mas, sim, de administração, mesmo porque, na parte técnica, êle apenas será um colaborador, assim como os técnicos também o serão quando se tratar de assuntos puramente administrativos. Podem julgar alguns que o ideal seria um museólogo técnico em administração de serviços de documentação. No entanto, poderiam surgir sérios entraves no caso de ocupar o cargo um dêsses indivíduos que por conhecerem o assunto se julgam no direito de assumir a tutela de todos, o que viria prejudicar a vida dinâmica do Estabelecimento.

Como auxiliares imediatos do Secretário virão em ordem hierárquica os escriturários, datilógrafos e contínuos.

A grande importância dos Serviços Administrativos é que êle também é responsável pelo movimento financeiro geral do Museu.

Também estão incluídos neste quadro os trabalhos de ordem geral, compreendendo limpeza, iluminação, comunicações, vigilância, etc., a cargo dos serventes, guardas e contínuos.

Quanto à divulgação é ela orientada por êste setor. Êle recolherá o material necessário para os serviços de propaganda e publicidade, servindo-se para isso dos seus serviços técnicos, cuja orientação será seguida na parte necessária à realização dos seus fins, lançando mão de todos os recursos através da imprensa, do rádio, da televisão, etc. Já dissemos anteriormente da importância da divulgação. Nos Estados Unidos da América do Norte êste serviço, em alguns museus é executado por um secretário especialmente incumbido dessas atividades e que poderíamos chamar secretário de publicidade ou secretário de divulgação.

Os Serviços Técnicos serão os seguintes:

— recepção, classificação, catalogação e conservação de objetos;
— visitas, palestras, aulas, conferências;
— exposições temporárias e exposições fora da sede;
— inventário;
— arquivo;
— biblioteca e mapoteca,
— gabinete fotográfico;
— gabinete de eletricidade;
— laboratórios;
— seção de embalagens; e
— seção de restauração.

Em cada um dêsses setores haverá tantos técnicos quantos se fizerem necessários. A direção será dividida por departamentos, seções ou setores, de acôrdo com os seus fins. Os objetos serão recebidos, classificados e catalogados dentro dêsse critério.

Essas seções terão seus Chefes ou Encarregados, que dirigirão a execução dos trabalhos, inclusive o de inventário e a superintendência dos trabalhos de laboratórios e das oficinas, apresentando anualmente um relatório das atividades a seu cargo.

Os serviços de biblioteca e de arquivo devem ser executados exclusivamente por pessoas especializadas, da mesma forma que os outros serviços técnicos, principalmente o dos Museólogos ou Conservadores, que não podem ser efetuados senão por entendidos.

Os cursos devem ser ministrados por pessoas que aliem ao conhecimento técnico da matéria que se propõe ensinar a vocação para o ensino e outras qualidades absolutamente necessárias aos que vão ocupar a cátedra, pois um mau professor, ou mesmo um professor desinteressado, poderá prejudicar em grande parte a função dinâmica do Museu moderno. A opinião e a crítica dos que o freqüentam tem grandes significação. "Curiosa estatística a que se procedeu no Pennsylvania Art Museum de Filadelfia averiguou que 28% dos visitantes vinham por ter lido alguma coisa a respeito nos jornais e 58% *porque outras, que haviam visitado o museu, lhes haviam aconselhado que viessem*" (2) — (o grifo é nosso).

(2) Gustavo Barroso — Introdução à Técnica de Museus — 1.ª parte — Gráfica Olímpica — 1946.

ARRUMAÇÃO

Um dos fatôres de grande importância para despertar interêsse dos visitantes é a arrumação. Não basta classificar bem, fazer as etiquêtas em linguagem clara e sucinta e organizar um belo catálogo, é necessário arrumar bem. O bom gôsto agrada a vista e produz um grande poder de atração no visitante.

Os objetos não devem ser amontoados pois prejudicaria a visão. Não é necessário, nas salas, grande número de peças, mas peças de grande valor e de interêsse para os propósitos do Museu. Quando um objeto não merecer ficar exposto, é melhor que seja guardado em depósito onde possa fàcilmente ser retirado para consulta ou exposições temporárias.

Numa exposição de moedas é interessante a colocação de mapas da região, atributos heráldicos que tenham ligação com os personagens retratados, indumentária da época em que elas foram cunhadas e uma série de pequenos detalhes que darão movimento à sala.

Os armários e vitrinas, alguns dos quais giratórios para melhor exame dos objetos, devem ficar em posição que permita ao visitante examinar as peças sem assumir posições e atitudes cansativas senão ridículas; podem ser de um só estilo e de côres semelhantes, até de armação metálica, hoje muito em voga nos Estados Unidos, contanto que se ajuste ao ambiente e às finalidades do Museu.

As salas devem ser classificadas por períodos históricos, por assunto e indivíduos ligados aos objetos expostos.

RESTAURAÇÃO

As medidas preventivas para proteção e conservação dos objetos de arte, manuscritos, etc. de um Museu requerem atenções especiais. E' trabalho de um técnico: o Restaurador. Antes do trabalho de restauração procede-se o diagnóstico; em seguida a terapêutica ou a restauração pròpriamente dita.

CATALOGAÇÃO

O serviço de catalogação de um Museu poderá ser do seguinte modo:

— numeração;
— catálogo descritivo;
— catálogo comentado; e
— fichário.

A numeração tem uma finalidade essencialmente administrativa e visa guiar os visitantes através das etiquêtas e facilitar o inventário.

O catálogo descritivo é uma espécie de guia dos visitantes.

O catálogo comentado contém explicações e história de cada peça.

O fichário descreve em síntese todo o material que constitui o patrimônio do Museu.

Neste trabalho mostramos, em linhas gerais, a engrenagem do Museu, visando principalmente tornar mais conhecido êsse órgão de documentação cujos serviços não têm sido levados na devida conta. Esperamos que outros estudiosos e técnicos se juntem a nós nesta atividade de divulgar o que na realidade é o Museu para podermos, em breve, ver aumentado o seu número entre nós.

BIBLIOGRAFIA

1. *Introdução à Técnica de Museus* — Gustavo Barroso.

2. *Mouseion* — órgão do Ofício Internacional dos Museus — X ano, Vol. 35-36 — Número III — IV — 1936.

3. *Muséographie I* — Madrid, 1934.

4. *Notas da Conservadora do Museu Histórico Nacional*, Sra. Dulce Cury.

5. Regulamentos:
do Museu Histórico Nacional;
do Museu Imperial;
do Museu de Arte Moderna;
do Museu da Cidade do Rio de Janeiro;
do Museu Nacional.

O Município na América

OSÓRIO NUNES

Reuniu-se em meados de outubro, em São Vicente (São Paulo), o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, destinado a assinalar uma etapa nova do movimento nacional que visa à revitalização das comunas do interior. Prefeitos e vereadores de todo o país se encontraram, nessa oportunidade, para o estudo e debate, em moldes democráticos, dos problemas peculiares à vida municipal, com o objetivo de encontrar-lhes a melhor e mais adequada solução. Torna-se, por isso, de maior interêsse a divulgação do presente trabalho, em que o autor, especialista na matéria, apresenta uma síntese da evolução do pensamento municipalista na América e, em particular, no Brasil.

REUNIU-SE, em São Vicente, o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros.

Apresentamos o testemunho de nossa admiração pelo esfôrço que está sendo realizado no interior do Brasil, através das dificuldades próprias de um país em crescimento. Ao mesmo tempo, desejamos fazer um exame da evolução do Município na América, assim compreendida tôda a extensão de terra que Colombo revelou à civilização, a posição presente do direito, da conceituação e dos deveres da administração local, suas prerrogativas e as perspectivas que os responsáveis pelas comunas têm de entreabrir, para aperfeiçoar os métodos de convivência, melhorando as condições de vida e assegurando o bem-estar dos municípios do Brasil.

Em primeiro lugar, devemos congratular-nos, pelas felizes condições em que se verificou a implantação do Município no Novo Mundo. Quanto ao Município ibérico, por sua auspiciosa origem, vinculada ao tronco da civilização ocidental, o Império Romano, tivemos uma instituição primitivamente votada à defesa e, posteriormente, por desenvolvimento natural, destinada à salvaguarda de todos os direitos e vantagens dos grupos sociais reunidos no Município.

O MUNICÍPIO ANGLO-SAXÔNIO E O MUNICÍPIO IBÉRICO

Em *The British City*, Howe demonstra que "a cidade é a instituição mais democrática da Grã-Bretanha. A muitos respeitos, é a única demonstração de democracia daquele país". O regime político inglês, segundo Munro e Jennings, surge como regime de *self government* e de subordinação ao direito. Transplantado para a América do Norte, o Município anglo-saxônio veio a constituir a mais sólida base da democracia e da organização da sociedade norte-americana. Sob aquela esfera político-jurídica, a Municipalidade inglêsa se impõe como uma comunidade distinta, definida. Êsse espírito foi trasladado para a América do Norte, com o emigrante inglês. E' fato consumado, a conquista dos munícipes no sentido de governar o Município americano por si mesmos. Isso, ao lado do grande favor das rendas, permitiu a estruturação dos serviços públicos locais em forma modelar para o resto da América. A participação do Município no total da arrecadação cobrada pela União, Estados e Municípios, é uma das afirmações da inteligência com que o povo norte-americano organizou o seu país.

O Município ibérico, transplantado para a América, possuia tambem foros de autonomia, como o anglo-saxônio. E' connecida a participação das câmaras municipais, à epoca da colônia, na condução da politica e dos negocios de cada cidade. O Municipio ibérico, como fundamento da defesa das liberdades públicas, é uma expressão que atravessa os séculos.

O Município, como fenômeno social natural, na expressão de um dos estudiosos brasileiros do assunto, surge nas primeiras formas originárias dos agrupamentos humanos, quando a cidade era a propria expressão política do Estado, pois se confundia com êste. A organização municipal romana manteve a característica do Município, assim compreendido, uma vez que semelhante organização constituia uma prerrogativa da cidade, dela excluído o campo. Sòmente a algumas das cidades que entravam para o domínio de Roma era concedido o privilégio de constituir os *municipia* faculdade que lhes era propiciada em caráter absoluto ou com algumas limitações, inclusive o direito de cidadania romana, conservando, porém, as suas instituições próprias. Tais privilégios eram dados a povoações que não opunham resistência aos dominadores, não significando isso entretanto, que as cidades mantivessem a sua integral independência. Facultado-lhes era apenas conservar a administração local, em consonância com a orientação e a política romana. Quando se generalizou o sistema, segundo as conveniências do Império, a autonomia era definida pelo govêrno próprio

e pelo direito de organizar a polícia e a justiça, com sujeição às leis da metrópole.

A organização municipal, instaurada pelos romanos, representava alicerces tão seguros, fundava-se em leis e disposições tão racionais, que, nem os bárbaros visigodos, nem os árabes conseguiram modificá-las substancialmente, na Península Ibérica. Com a introdução de algumas modificações, as linhas gerais do Município romano foram preservadas e assim chegou na Ibéria, até a expulsão dos mouros. Surgido o Condado Portucalense, fulcro do reino de Portugal, a administração local continuou mantendo as mesmas prerrogativas, bastante dilatadas, durante a dominação visigótica, pelas atribuições conferidas às assembléias populares.

Os mouros não puderam, apesar de certa tendência centralizadora, diminuir o prestígio das instituições municipais. Diz o escritor português Alexandre Herculano, acentuando o fato: "E' que existia um princípio, um impulso moral, que ajudavam os instintos de liberdade a dar novo vigor às instituições municipais". Tanto na Espanha, como em Portugal, onde o Município precedeu a própria Monarquia, o Conselho tem a mesma raiz. De um lado, procede do *concilium*, a assembléia com poder jurisdicional, e do *conventus publicus* dos bárbaros. De outro, procede do Município romano, ou seja, do conjunto de habitantes de uma aglomeração. A estruturação do Município português compreendia uma série de funcionários e servidores, exercendo uma multiplicidade de funções, que iam desde a Justiça até a inspeção dos edifícios e logradouros públicos, verificação de pesos e medidas, fixação dos preços dos gêneros alimentícios e tudo que fôsse objeto de uso da comunidade.

Manteve o Município português o seu prestígio, até o surgimento — códigos do govêrno central, que tomaram o nome dos monarcas que os outorgaram — das Ordenações, começando a declinar com as Ordenações Afonsinas, em 1446. Após as Ordenações Manoelinas, as Ordenações Filipinas, aparecidas em 1603, reduziram ainda mais o âmbito do poder municipal, deixando-lhe quase exclusivamente funções administrativas, não indo as judiciais além das questões de pouca importância.

Olham os brasileiros com especial cuidado, o Município norte-americano, em virtude de sua origem, o Município inglês, de vocação e tradição democrática, assim como pelo exemplo de organização político-administrativa, e pelo sistema federativo dos Estados Unidos, igual ao existente no Brasil. Preocupam-nos menos outros tipos de Cidades-Municípios, como alemãs, francesas, italianas e espanholas, onde os países da América do Sul, nos primórdios, foram buscar os tipos de organização político-administrativa, pois que êstes obedecem à orientação centralizadora. E os países da América do Sul, em sua maioria, inspiraram-se no modêlo anglo-saxônio ou norte-americano.

Por que essa atenção ao município anglo-saxônio? Devido à forte consciência localista, que assinala o Município inglês, tão forte que "um dos princípios não inscritos da Constituição inglêsa, característico de govêrno inglês dispõe que os assuntos locais devem ser administrados pelos representantes locais". Conforme diz Adolfo Posada, em seu "Tratado de Direito Político", como o pressuposto de autonomia política é a existência de uma consciência coletiva, capaz de ferir uma vida social, segundo exigências morais — o regime inglês não se reduz a um puro sistema de garantias exteriores, pois que é, antes de tudo, uma questão de tendência instintiva, de atmosfera, de pressão social, irredutível a preceitos legislativos.

IMPORTÂNCIA DA VIDA LOCAL NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES DO CONTINENTE

Transplantado para a América do Norte, o Município anglo-saxônio produziu o Município norte-americano, com seu extraordinário avanço em relação às diversas técnicas do govêrno local. Do mesmo modo que, implantado na América Latina, o Município ibérico veio se juntar àquele, como base da organização das nações soberanas. Encontramos, assim, ao Norte e ao Sul do Hemisfério, o Município como célula fundamental da sociedade, plataforma das aspirações populares, cadinho onde se elaboram os processos de autonomia, de independência e de capacidade de govêrno próprio, que vão ter seu corolário no Estado soberano. Encarado de qualquer prisma, o papel do Município é decisivo para a articulação dos grupos sociais, no sentido dos ideais comuns de aperfeiçoamento, quer na cidade, quer no campo. O seu desempenho, como unidade aglutinadora dos esforços dos indivíduos espalhados pelo país, jamais será suficientemente ressaltado e nunca haverá gratidão suficiente para testemunhar o reconhecimento das gerações de agora aos avós pioneiros que plantaram suas linhas-mestras, dando-nos os traços da nossa organização atual.

Os Municípios norte-americanos vieram gradualmente ascendendo a excelente posição. As rendas de que dispõem, a competência para executar, controlar os serviços de caráter tìpicamente local, funcionam como um elemento de progresso harmonioso de todo o gigantesco organismo da Federação. E' satisfatório comprovar êsses desenvolvimentos da nação norte-americana, com base na vida das suas comunidades, pois, por via destas, surgiu a reforma nos métodos administrativos, hoje instaurada nos setores da administração federal e regional dos Estados Unidos, com reflexos no mundo inteiro, particularmente no Brasil.

Com efeito, das idéias lançadas pelos estudiosos congregados no Bureau of Municipal Research, instalado em New York, nos primeiros anos do século, surgiram os lineamentos principais que ora norteiam a racionalização das atividades-meios e o planejamento das atividades-fins do Estado Moderno. Aquêle grupo de pioneiros buscou tornar mais proveitosos os trabalhos da administração municipal, partindo, notadamente, da concep-

ção do orçamento como plano de govêrno da disciplinação da receita e das despesas públicas, da instituição do sistema do mérito no serviço civil, da subordinação da administração à organização e planejamento, e da centralização das aquisições do govêrno municipal num órgão de compras. Promoveram a introdução das teorias de Taylor na administração local; tiveram em mira a separação das atividades-fins das atividades-meios. A conseqüência foi a transformação de organização empírica em organização científica da administração, tendo como alicerce a formação e funcionamento de um estafe para o chefe executivo.

Tais concepções estenderam-se do Município para outras esferas administrativas e nelas se encontra a matriz das profundas reformas que modificaram o govêrno da União, vindo também germinar no Brasil, cujo Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão da Presidência da República, é a corporificação avançada dêsses princípios de aperfeiçoamento das funções de govêrno.

O MUNICÍPIO NO BRASIL — A CONSTITUIÇÃO MUNICIPALISTA BRASILEIRA — PECULIARIDADES DO DISTRITO FEDERAL

O Município brasileiro organizou-se no século da Descoberta, sob as Ordenações Manuelinas, com tôdas as características de Município português. Sob as Ordenações Filipinas, 100 anos mais tarde, começou o seu descenso como unidade de govêrno. Mesmo assim, grande era o poder das comunas representadas nas Câmaras Municipais. O estudioso brasileiro Castro Nunes, em seu ensaio "Do Estado Federado e sua organização Municipal", diz relativamente a essas entidades: "Tinham a administração dos bens do Conselho, faziam obras, estabeleciam posturas marcavam taxas, impunham fintas. Em virtude de outras ordenações e leis posteriores, nomeavam os juízes, almotacés, os recebedores de sisa, os depositários públicos, os avaliadores dos bens penhorados e alcaides, quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas e assaltos, também chamados capitães-do-mato, os juízes de vintena e os tesoureiros-mores. Intervinham nos julgamentos das injúrias verbais e arrogavam-se outras atribuições, além das mencionadas na lei. Assim é que promoviam a guerra e a paz com os gentios decretavam a criação de arraiais convocavam juntas do povo para discutir e deliberar sôbre interêsses da capitania exigiam que os Governadores comparecessem aos seus paços, para tratarem com êles dos negócios públicos e, mais de uma vez, suspenderam dando-lhes substitutos até que a metrópole providenciasse a respeito!"

A Constituição de 1824, elaborada após a Independência do Brasil, reforçou êsses poderes, dando às Câmaras Municipais "o govêrno econômico e municipal das cidades e das vilas". Em seguida, o Ato Adicional à Constituição, datado de 1834, organizou as províncias do Império com tal independência do poder central que foram quase erigidas em "províncias federadas", marcando a tendência brasileira para o Estado Federativo. A Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, concebida para tornar exeqüível o Ato Adicional, fortificou ainda mais a província, em detrimento do Município. Proclamada a República, em 1889, iniciou-se um regime de rígida centralização, continuação daquele iniciado no Império unitário.

Hoje, uma Constituição de tendência municipalista rege a vida legal do Brasil. Não se chegou até ela sem que o Município houvesse bastante sofrido em sua estrutura de autonomia. A República, sob o regime federativo, congregando as antigas províncias numa União Federal, assegurou aos Municípios autonomia para organizar-se e aplicar as suas rendas, "segundo os seus peculiares interêsses". Mas, por falta de recursos tributários, atingidos pela centralização excessiva, os Municípios brasileiros não puderam prosperar por aí. Acompanharam apenas o crescimento geral da Nação, comandado pelo Estado Federal e, principalmente, concentrado nas Capitais dos Estados-Membros. Em 1946, o forte movimento municipalista ecoou na Assembléia Constituinte e o Município saiu favorecido na Carta Magna.

Mas ainda é pouco. Precisamos de apreender e fazer muito. Tomemos como exemplo a capital do país. Se bem que o Município do Rio de Janeiro seja, virtualmente, na prática, um Estado de pequeno território e grande concentração demográfica, com 1.356 quilômetros quadrados e uma população de dois milhões e meio de habitantes, com uma receita anual de quatro bilhões e meio de cruzeiros, que as discussões de São Vicente sejam também úteis à administração da Metrópole, como a todos os demais Municípios do país.

"A cidade, como unidade sociológica, — enuncia Posada, na obra já aludida, — realiza em alto grau a vida intensa, e ao tomar consciência de si mesma, e na medida em que isso se dá dentro de um Estado, sente a necessidade de resolver os problemas de seu regime, segundo a política do seu tempo. Porém, o problema de regime próprio interno, da cidade, envolve um suposto que, por sua vez, vem a ser a condição para a solução adequada pela índole sociológica da cidade. A afirmação política desta índole supõe um estado emocional, de vibração coletiva, gerador do sentimento do regime: o civismo. O problema da cidade-moderna, é sobretudo de civismo e se impõe sob formas, através do desenvolvimento de urbanismo, o qual reclama aplicação eficaz de espírito municipal cívico, ou melhor, a formação de uma consciência municipalista, com responsabilidade coletiva, e por fôrça dela o indivíduo membro da cidade considera que êsse regime é obra que exige de si uma constante vigilância, uma ação pronta como produtor da opinião pública local".

E' partindo dessas premissas que verificamos os problemas da administração municipal do Rio de Janeiro, cujas peculiaridades são várias, como

Município singular entre os mil e novecentos Municípios do Brasil e, por isso mesmo, devem ser recordadas num Congresso Nacional de Municipalidades.

Município capital do Govêrno da República, o Distrito Federal não se acha enquadrado na órbita administrativa de qualquer Estado-membro. E' êle próprio, uma unidade da Federação. A circunstância de ser a sede da República, sem perder as características de Município, deu-lhe uma conformação político-administrativa "sui generis". Como formação político-administrativa "sui generis". Como Município, seu campo tributário compreende tôdas as rendas discriminadas na Constituição em favor das administrações locais. Como unidade federada, recolhe os impostos que, por lei, são de competência dos Estados-membros. Êsse fato confere excepcional vigor às suas finanças públicas. Depois do Estado de São Paulo, é o membro da Federação que maior porte tributário apresenta. Administrado por um prefeito nomeado pelo Presidente da República, como delegado de sua confiança, e por uma Câmara Municipal, eleita em sufrágio popular direto, o Distrito Federal nesse regime misto, apesar de sua receita, sofre as conseqüências de sérios problemas de administração local, ligadas principalmente ao relêvo acidentado de sua topografia. Os morros e vales, que constituem a atração de turistas de tôda parte e onde a civilização e a floresta se encontram à todo instante, numa das mais extensas concentrações demográficas do mundo, representam entretanto, para a população de fato, sérios obstáculos à circulação, às comunicações, à regularidade dos serviços públicos, às soluções urbanísticas projetadas. Desde sua fundação, o Rio de Janeiro sempre foi a cidade mais rica e importante do Brasil. Continua a ser a mais próspera e populosa, renovando-se diàriamente, funcionando como um grande entreposto, que seu vasto pôrto de mar, situado sôbre uma das baías mais largas e favoráveis da terra, auxilia extraordinàriamente. Longe está de atingir o limite de crescimento. Sua população aumenta na média de 75 mil indivíduos em cada ano.

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL — BASE DA PRESERVAÇÃO DA CULTURA

Congregado o clã, a família e um grupo de famílias afins nos interêsses de ocupação e aproveitamento de uma determinada área, o Município constituiu-se um penhor do progresso dos futuros Estados, ao lado da preservação dos hábitos, usos, costumes, disseminação das crenças, danças, histórias, mitos e abusões das comunidades, marcando-as com a sua côr tìpicamente local. Pelos limites mesmo de sua jurisdição, o Município tornou-se, também, fiador da integridade dos costumes, de resguardo da coletividade nacional contra os vícios, defendendo a unidade da família e a pureza dos costumes sociais.

Assim se explica por que, conforme afirma Posada, "desde que o homem social se fixa sôbre o solo e converte o espaço ocupado em meio para convivência com seus semelhantes, e constrói vivenda, formando, ao lado de um núcleo da atração, uma população concentrada, ou dispersa em pequenos grupos, porém entre si relacionada, por causa mais da proximidade ou continuidade especial de que mesmo de parentesco, surge, embora de feitio elementar ou rudimentar, um sistema de preocupações geradoras de serviços comuns que, de modo amplo, formam a matéria de um regime, o qual, ao diferenciar-se de outras manifestações da vida em comum — territorial e espacial — chega a constituir-se em regime de polícia e, por fim, em regime local ou municipal".

Como dizia Maunier, citado pelo mesmo autor, "a cidade, com sua fisionomia geográfica e social, é uma forma diferenciada de viver humano coletivo; um centro ou núcleo de fôrças ou energias convergentes; é também, fenômeno de integração e desintegração, de concentração e de expansão".

No Novo Mundo ou em nosso país tais conceitos se afirmaram de maneira vigorosa, fazendo com que êsses fatôres funcionassem no sentido de congregar os homens para o bem comum, tornando o Município a estrutura basilar na qual assenta a indestrutibilidade da família e da pátria, a fonte perene de alimentação das nossas tradições espirituais, o fiador, multiplicado da preservação da cultura.

O EQUILÍBRIO ENTRE A CIDADE E O CAMPO — DESENVOLVIMENTO HARMONIOSO DO MUNICÍPIO E EXPANSÃO ACELERADA DA VIDA LOCAL NO BRASIL

Vêm de muito longe os problemas que preocupam aos administradores dos Municípios, governantes de cidades. Êles já se apresentavam, sem nenhuma dúvida com tôda intensidade, ao tempo dos assírios. Conforme se verifica de observação de suas ruínas. Ninive "era um grupo de cidades que cobriam uma área mais extensa, do que a Paris moderna e protegida por cuidadoso sistema de defesa". (Munro, Municipal Government and Administration).

A cidade moderna destruiu uma sociedade rural à qual pertenceu a Humanidade desde a queda de Roma, diz Rowe. O homem, com a cidade moderna entrou para a idade urbana.

E' compreensível, portanto, que as populações rurais pressionem os governantes da cidade em busca de maior confôrto, maior segurança, que lhes dê a sensação de que não se encontram roubadas em uma série de vantagens, pelo fato de permanecer no campo. Daí, quando não atendidas em tempo, buscarem a cidade ingurgitando-a, ampliando seus problemas. No Brasil, busca-se, neste momento, o equilíbrio entre a cidade e o campo, através da melhoria do interior, do aperfeiçoamento da vida local, representada nas administrações municipais. Há um grande movimento doutrinário, nesse sentido e, se bem que não tenha

produzido o que seria de esperar, a União o tem ajudado, inclusive realizando obras e prestando serviços de caráter rigorosamente comunal. Hoje, não se compreende mais o Município funcionando com tôdas as atividades do passado, notadamente da Idade Média. Os serviços públicos das cidades e os problemas de economia agrária chamam os dirigentes municipais para outros caminhos. Os problemas se avolumam e em tudo, o que importa, é o aceleramento do metabolismo do órgão vivo que é o Município. Dinamizá-lo é uma imposição do século, inclusive descentralizando a sua administração, onde se fizer necessário.

Eis por que nos ocorre ao ensejo de tão oportuna reunião, sugerir que se estabeleça uma assistência técnica organizada para solução dos problemas dos Municípios do Brasil. Institutos de assistência técnica, formados ou inspirados pelos próprios Municípios, estarão aptos ao intercâmbio de práticas avançadas e à introdução de métodos de planejamento, assim como de racionalização, destinados a enfrentar, com êxito, as dificuldades da administração local.

Empenhamo-nos no Rio de Janeiro, para que progridam harmoniosamente os Municípios do interior, pois o Brasil é a soma de todos os seus Municípios. O equilíbrio entre o crescimento demográfico e a capacidade de prestação de serviço do Distrito Federal, assim como das demais cidades brasileiras, depende, diretamente, da saúde econômica e social dos municípios do interior.

É, portanto, um imperativo da organização do nosso povo assegurar todos os meios à expansão acelerada da vida local no Brasil.

Da Formação de Técnicos nos Municípios

FENELON SILVA

DO quadro geral do ensino semi-especializado e especializado constam, para os dois mil municípios brasileiros, menos de uma centena de cursos agrícolas, dos quais menos de vinte estão nos municípios das Capitais dos Estados, o que vale dizer, que nem tôdas as Capitais são dotadas de cursos agrícolas.

Por outro lado, ultrapassa de 600.000 o número de habitantes de 10 anos e mais ocupados na agricultura, pecuária, silvicultura e indústrias extrativas do Brasil. De insignificante que é a matrícula geral, não consta das estatísticas oficiais o número de matriculados nos cursos agrícolas existentes, mas admitindo-se a existência de cem estabelecimentos com capacidade para duzentos alunos cada um, teremos que apenas uns 2.000 dos 600.000 rurícolas nacionais, em estimativa muito otimista, recebem instrução de cunho agrícola no Brasil.

Na esfera federal, contamos apenas com catorze escolas especializadas em agricultura, a cargo da Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário, órgão do Ministério da Agricultura, assim distribuídas:

1 — *Escolas de iniciação agrícola*:

— do Amazonas
— Benjamin Constant, em Sergipe
— Gustavo Dutra, em Mato Grosso
— Manuel Barata, no Pará
— de Rio Branco, no Território do Acre
— Sérgio de Carvalho, na Bahia
— Visconde Mauá, em Minas Gerais

2 — *Escolas Agrícolas*:

— Floriano Peixoto, em Alagoas
— Ildefonso Simões Lopes, no Estado do Rio
— João Coimbra, em Pernambuco
— Nilo Peçanha, no Estado do Rio

3 — *Escolas Agro-Técnicas*:

— de Barbacena, em Minas Gerais
— Vidal de Negreiros, na Paraíba
— Visconde da Graça, no Rio Grande do Sul.

De onde se depreende que apenas doze das vinte e seis unidades da Federação, contam com estabelecimentos de ensino agrícola regular, assim especificados:

		Escolas
1.	Acre (Território)	1
2.	Amazonas	1
3.	Pará	1
4.	Paraíba	1
5.	Pernambuco	1
6.	Alagoas	1
7.	Sergipe	1
8.	Bahia	1
9.	Rio de Janeiro (Estado)	2
10.	Rio Grande do Sul	1
11.	Mato Grosso	1
12.	Minas Gerais	2
	Total	14

Em nível universitário contamos, é verdade, com cursos de Especialização, Extensão, Aperfeiçoamento e as Escolas Nacionais de Agronomia e de Veterinária, da Universidade Rural localizada no Quilômetro 47 da Rodovia Rio-São Paulo, mas muito há o que fazer ainda com referência ao ensino prático elementar e de primeiro e segundo ciclos.

Transitam no Congresso Nacional projetos que indicam medidas por adotar em benefício dos municípios, mas todos desencontrados, sem planificação, esparsos, quando o acertado seria votar uma lei geral, em forma de código, como complemento da Constituição.

O amparo financeiro advindo da cota do impôsto de renda, totalizando, às vêzes, o tríplo e até o quádruplo da receita local, duplicando a renda própria de mais da metade dos municípios brasileiros, vem determinando um surto de progresso notável, mas só quanto à circulação de dinheiro, porque a lei não estabelecendo planos para a sua aplicação, o que se vem verificando é o malbarato incrível dos recursos provindos dessa rica fonte, na compra de veículos de luxo, obras suntuosas etc.

Não há municípios no Brasil que não necessite de boas rodovias e de máquinas para a sua construção econômica. Pràticamente, não há lavoura mecanizada no país, não só porque não temos máquinas, como também e principalmente, porque não contamos com mão-de-obra especializada na agricultura, técnicos, monitores etc.

Mais do que recursos, — pondera OTO PRAZERES que durante nove anos de recesso do Parlamento, como funcionário da Câmara dos Depu-

tados, foi membro permanente da Comissão Especial que tratava de assuntos dos Estados e dos Municípios, — mais do que recursos — diz êle, — os municípios sentem a falta de técnicos, de especialistas que possam executar importantes serviços e da maquinária indispensável. Aos municípios, portanto, a assistência técnica faz uma falta freqüentemente maior do que a falta de recursos. (1)

Muitos Estados, como os do Piauí, Maranhão, Ceará e outros das regiões essencialmente agrícolas ou pastoris, de grandes criadores e produtores de cereais que foram, passaram a importar cereais do Sul do país em virtude do desaparecimento progressivo das plantações e dedicação dos agricultores e criadores exclusivamente ao comércio de produtos extrativos, como a cêra de carnaúba e o babaçu.

Recentemente, um alto comerciante do país, em palestra realizada no recinto de uma feira de amostras no Nordeste, citou várias afirmações do escritor e fazendeiro norte-americano, Sr. LOUIS BROMFIELD que nos visitando fêz uma conferência na Câmara de Comércio de São Paulo, que bem dizem do nosso futuro promissor na produção. Entre outras conclusões disse BROMFIELD:

1) que terras do Sul e do Brasil-Central se bem cultivadas, poderiam suprir o hemisfério ocidental de gado, cereais e frutas tropicais;

2) que no Brasil o agricultor fala em terras boas e terras más; nos Estados Unidos o que há são fazendas boas e fazendas inúteis, fazendeiros capazes e fazendeiros incapazes; a questão tôda está em saber como tratar a terra e nos conhecimentos científicos que o fazendeiro possua;

3) que é um êrro desenvolver a indústria sem uma agricultura equivalente ou superior;

4) que a grandeza dos Estados Unidos está na agricultura e, por isso, o investimento na agricultura e criação nos Estados Unidos é consideràvelmente maior do que na indústria tanto assim que mais de 50% da população norte-americana vive de suas rendas na agricultura;

5) que as dificuldades presentes da Inglaterra e da Alemanha residem no fato de haverem os seus homens de govêrno dado prioridade ao desenvolvimento industrial, abandonando a agricultura.

Dá-nos o Sr. José Bruce de Mendonca Clark autor da palestra citada, a notícia de que há na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, um estudo de desenvolvimento da agricultura no Brasil, envolvendo também a questão da mecanização da lavoura. Solicitada a se pronunciar a respeito, sua firma propôs-se a fornecer a cada município piauiense e Estados limítrofes, um conjunto de máquinas agrícolas e implementos, resgatável em cinco anos. Se aprovado o plano a ser apresentado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e aceita a proposta dos Estabelecimentos James Frederick Clark S. A., do Piauí comprometem-se êstes a organizarem cursos de treinamento em máquinas agrícolas, mediante seleção prévia de valores em cada município.

Será alguma cousa, mas muito há que fazer ainda para se vencer galhardamente a tremenda batalha da produção em que nos achamos empenhados.

Acaba de ser aprovado pelo Ministro da Agricultura a instalação do Curso Avulso de Aradores e Tratoristas, a entrar imediatamente em funcionamento no Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, no Quilômetro 47 da Rodovia Rio-São Paulo. As aulas que funcionarão duas vêzes por semana, no horário das 7 às 11, obedecerão ao seguinte programa:

1. Tipos de tratores e sua aplicação na agricultura.
2. Princípios de operações dos tratores de combustão interna.
3. Máquinas agrícolas.
4. Lubrificação e ajuste do motor.
5. Ajuste da transmissão.
6. Sistema elétrico de tratores.
7. Ajustagem da carburação.
8. Sistema de refrigeração.
9. Serviço, ajuste e reparo do arado.
10. Localização de falhas.
11. Garagem para tratores.
12. Ficha de trabalho para tratores.
13. Anotações de rendimento.
14. Trabalhos práticos no campo.

Que se criem cursos idênticos em profusão, sob regime de administração federal direta ou sob regime de acôrdo entre o govêrno federal e os governos estaduais, ou ainda, entre o govêrno da União e os prefeitos dos municípios.

Só assim poderemos colocar-nos no plano das nações mais civilizadas do globo, tôdas empenhadas na reconstrução de sua vida econômica com o que promoveremos fatalmente o aumento real da produção em bases científicas, técnicas racionais, para debelação da tremenda crise que se avizinha.

(1) OTO PRAZERES — *O Amparo aos Municípios* — *In* "O Piauí", de 16-8-52.

Discurso proferido pelo Dr. Rafael Xavier, Presidente da A. B. M.

FOI até certo ponto natural a subordinação que os estadistas do Brasil independente impuzeram às províncias e, através delas, aos municípios, visando preservar a unidade nacional esta majestosa criação política, alegria de nosso pensamento diante de área territorial tão grande, sôbre a qual se estende um povo tão homogêneo, apesar de sua variada composição.

O govêrno colonial, ignorando a voz do povo, segundo a confissão do Marquês do Lavradio, não animara o surto da democracia municipal, jungira todos os povoados ao absolutismo do centro, embora em alguns, com população mais bem constituída, se tivesse podido desde cedo dar início ao municipalismo. Prevaleceu o mau juízo que a metrópole fazia do povo do Brasil através de informações pejorativas, como as daquele mesmo Vice-Rei, que dizia: "... Devia-se impedir que se estabelecessem ali advogados, letrados e outros de espírito irriquieto, pois o povo, em geral mau educado..."

Com a independência, a Constituição de 1824 atribuiu às Câmaras "o govêrno das cidades e vilas" e a "formação de suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e tôdas as suas particulares e úteis atribuições", parecendo assim que caminhávamos para a autonomia, mas os acontecimentos posteriores desacreditaram essa perspectiva. O clima social não favorecia a implantação do municipalismo, fàcilmente conversível num regime caudilhesco apoiado nos latifúndios em que o interior do país se dividiu. Na amplitude do território as povoações não eram, como as cidades do mundo antigo, produto da necessidade de defesa contra vizinhos ameaçadores ou contra a incursão de bárbaros. A defesa fazia-se necessária contra a desordem interna dos núcleos de povoamento — a impunidade do crime, o facciosismo da autoridade local, o caciquismo — cujos sulcos profundos ainda não se apagaram da fisionomia de nossa política. Dêste modo firmou-se a tradição centralista. Erigido como presumível árbitro dos dissídios, o Govêrno central era garantia contra os abusos do mandonismo e músculo propulsor da difusão da ordem jurídica e da cultura social.

Sob muitos aspectos, a obra realizada é admirável, dignos de alto culto cívico os seus autores — estadistas do Império, que com descortino afastaram a nação das encruzilhadas tumultuosas do primeiro quartel do século XIX, guiando-a para a estrada desimpedida que o segundo reinado percorreu; estadistas da República, que reproduziram os mesmos esforços colocando a integridade nacional, acima do objetivo pessoal ou partidário.

O temor da desagregação justificara o centralismo. Mas a República surgiu como corretivo do prolongado unitarismo, sendo êste já então uma causa do mesmo temor.

Nos últimos anos do Império, sentiu-se forte necessidade de uma reforma descentralizadora. E o próprio trono a sugeria "no sentido de desenvolver o espírito liberal de nossas instituições". Infelizmente, se retardou a reforma que, se realizada antes, teria facilitado a tarefa da República.

Com a República e o regime federativo, desmembra-se a unidade, e o que parecera uma temeridade já conta mais de meio século de experiência tranquilizadora. Já não era possível, porque existissem províncias sem capacidade para a autonomia, sacrificar o legítimo interesse daquelas que a possuiam. Pena foi que, ao ensejo da reforma republicana, não se haja levado em conta essa diferença, em face da qual a divisão política deveria ter sido modificada, classificando-se como "territórios" as áreas ainda insuceptíveis de constituir Estados, e dando-se a êstes limites menos incertos.

Sôbre a procrastinação da reforma descentralizadora, fala-nos a seguinte nota do "diário de André Rebouças". Discutindo a Federação, disse o Imperador: — "Prado, eu sou republicano... Todos o sabem. Se fôsse egoísta, proclamava a república para ter glórias de Washington... Sòmente sacrificava o Brasil à minha vaidade... Porque as pequenas províncias não têm pessoal para a federação e seria um desgovêrno geral, que acabaria pela separação".

O perigo do federalismo — tanto maior porque faltou o estágio preparatório sob o regime monárquico e porque as províncias foram convertidas em Estados por simples passe de mágica, sem atenção ao fator geopolítico — foi vencido: mantém-se a integridade do país, a federação sobrevive.

Restou o problema dos municípios, tecla em que se bateram sucessivas falas do trono, como que associando a reforma da administração municipal a dois outros importantes objetivos: reorganização da magistratura, combate à ociosidade.

A autonomia dos Municípios na Constituição da República quase nada significa como descentralização. Hoje, a História se repete: a descentrali-

zação, em benefício do município, é uma necessidade tão premente quanto foi, no fim do século passado, em favor das províncias. Se há municípios que ainda não tem pessoal para o municipalismo, outros, há, e numerosos, cuja capacidade de auto-política, isto é, de plena expansão administrativa, só depende da reforma que lhes assegure maiores rendas autônomas.

Hoje, do panorama do país, o que ressalta como perigo de desagregação — não no sentido geográfico mas no sentido social — é o desequilíbrio econômico. Pouca repercussão tiveram as reformas políticas sôbre a economia, no sentido de melhorá-la. Desde os últimos tempos da monarquia até o presente, vive a nação num estado de crise econômica, que seria leviandade diagnosticar como simples crise de crescimento.

Absorvidos pelo complexo problema da organização política e da ordem jurídica, e paralelamente pelos partidarismos e personalismos, os estadistas descuidaram-se dos fatos econômicos. E as realidades econômicas atuaram profundamente, criando uma situação desconcertante, que faz periclitar a estabilidade das instituições políticas.

Em crônica recente escreveu LINS DO RÊGO:

"A mediocridade que nos marca é medíocre demais. Aí estão os homens para as nossas verificações ao natural. São, na quase totalidade, uma miséria de gente, uma seleção às avessas de valores. Será que assim foram os que nos antecederam em outras gerações! E' o que me alarma. Seremos um povo com esta terrível marca de inferioridade para o comando, para as soluções do Estado!"

Essa marca de inferioridade, de que nos fala o excessivo pessimismo do escritor, eu penso que é sòmente o efeito do pauperismo. A pobreza material e riqueza de espírito, podem ocorrer no indivíduo, mas na coletividade onde haja degradação econômica, parece inevitável a miséria do espírito. Como, porém, pensar em pauperismo, se o país é rico de possibilidades, segundo sempre se repete!

Sem dar ênfase ao elogio dessas possibilidades, temos de reconhecer que o pauperismo não se justifica no Brasil. Êsse mal resulta do fato apenas de não ter o pensamento diretor da vida nacional sido econômico e sim político.

A angústia da crônica de Lins do Rego, é a mesma que faz o conteúdo do inquérito — "À margem da história da República", publicado há cêrca de 30 anos. Passaremos em revista o notável inquérito, iniciativa digna de reprodução periódica.

CARNEIRO LEÃO via um povo retardatário, doente, mal organizado, de péssimas finanças, vida econômica perturbada, cultura diminuta, lentidão de trabalho, atraso social, parasitismo político; acusava a falta de partidos, a falta de voto secreto. Para Celso Vieira, o pecado mortal daquela geração era o espírito sem ideais, atraiçoando o dos que fizeram a Constituição de 1891.

GILBERTO AMADO dizia:

"O que é evidente é que os elementos sociais da atualidade brasileira são os mesmos que existiam no fim da Monarquia, com algumas modificações, já assinaladas, em São Paulo e nos Estados do Sul. A Constituição republicana sôbre o restante do país exerce a mesma ação nominal que exercia a monarquia"... "leis, instituições, mundo político e social estão também fora e acima do Brasil. O nosso trabalho deve ser, mantendo a república, torná-la antes de tudo brasileira"... "O bacharelismo foi o primeiro capítulo da burocracia. Dêle é que nasceu essa irresistível inclinação ao emprêgo público que o novo regime não pôde conjurar, antes acoroçoou porque, não tendo criado o trabalho, nem a instrução profissional, não pôde evitar que se dirigissem para os cargos públicos os moços formados nas academias, inaptos à lavoura, ao comércio, aos ofícios técnicos, ..." "Podemos acusar a República, deixando de considerar nos êrros peculiares ao meio, de não ter, principalmente, compreendido desde logo o seu papel educador. Refiro-me ao papel educador, porque o dever máximo dos políticos em um país como o nosso, em que as realidades sociais estão abaixo das instituições, é exercer justamente essa tutela, essa ditadura mental, que José Bonifácio quís exercer e não pôde, infelizmente para o Brasil, senão por tão curto prazo".

NUNO PINHEIRO exprimia numa frase todo um rosário de causas negativas: "república de deficits orçamentários e pois de finanças avariadas", um truismo, é certo, mas de que muita gente desdenhou, não faltando quem pretenda o prosseguimento indefinido do sistema de construir por conta do deficit".

OLIVEIRA VIANA, indicava o desacôrdo entre o idealismo da Constituição de 1891 e a realidade nacional —, a falta de opinião pública, a inexistência de um eleitorado tornando independente pela difusão da pequena propriedade, pelo espírito corporativo, por uma boa organização judiciária com magistratura autônoma, dotada de fôrça moral e material para dominar o arbítrio dos mandões locais.

PONTES DE MIRANDA queria uma grande reforma no sentido de libertar o país e peias e parasitas, uma organização baseada na boa divisão do trabalho, uma política de produção. Tocava, com espírito arguto, no ponto nevrálgico — dizendo:

"Os Estados em que cresce o número dos sem trabalho fazem recair na propriedade privada as despesas que permitem a ordem a despeito da população desocupada; às vezes são gastos policiais mantenedores das fôrças repressivas e opressivas, ou tendentes ao barateamento da vida; outras vezes, diretas, espoliações ou encargos sem método, em legislação social que pouco adianta aos operários e desgraça as indústrias".

Revelava-se PONTES DE MIRANDA um adepto fervoroso do fortalecimento da União, afirmando:

"Só há uma unidade real no Brasil, o império, a nação... "O município é uma abstração, abstração também é a província".

Mas ao lado dessas ousadas e frágeis afirmativas, lapso de um brilhante espírito, tocou de novo no âmago da questão, com estas nobres palavras que sublinham o *mal secreto*.

"que nos vale a nós, homens conscientes e cultos, as homenagens superficiais e passageiras, os cargos decorativos as glórias efêmeras, se os nossos irmãos de certas zonas rurais, sob o despotismo do chefete político, ainda se acham em regime nitidamente colonial!"

Êstes conceitos entremostram o pensamento centralizador de PONTES DE MIRANDA, que esquecia entretanto o que havia de relevante no compromisso histórico representado pela federação, e

não atentava no fato de que o chefete local tanto podia agir sob a influência do centro estadual como do federal. O principal, porém, era o fato de se colocar o escritor, já naquela época, no eixo de nossa campanha, compreendendo que nenhum regime pode fazer a felicidade do Brasil sem corrigir a inferioridade a que foram relegadas as populações rurais, o contraste chocante a que se referiu ROQUETE PINTO na "Rondonia" — "Há uma diferença tão grande entre o que são os brasileiros das cidades e o que padecem as populações sertanejas, que até parecem habitantes de dois países diversos".

TRISTÃO DE ATAÍDE, fazendo o paralelo da política e das letras, mostrava que, com a República, os homens de letras tenderam ao isolacionismo, no desencanto causado pelo militarismo dominando a política. O Brasil não poderia ter conseguido, por uma troca de regime político, mudar de estrutura.

"O Brasil, dizia o escritor, formara-se às avessas, começara pelo fim. Tivera Coroa antes de ter eleições..."

O livro encerrava-se com dois estudos de VICENTE LICÍNIO CARDOSO, um sôbre o caráter excepcional de BENJAMIN CONSTANT; o outro constituia uma tentativa de interpretação da realidade brasileira. Falou de uma *verdade sombria que nos atormenta*, concluindo: "O Brasil é o símbolo concreto de tôdas as nossas riquezas em potencial para o futuro. Êle é, porém, também, o símbolo vivo de tôdas as nossas dificuldades, gravíssimas e tenebrosas, do presente". Dando à questão educacional a primazia, citava RUI. (O célebre relatório de 1882 sôbre a instrução pública):

"Tôdas as leis protetoras são ineficazes para gerar a grandeza econômica do país; todos os melhoramentos materiais são incapazes de determinar a riqueza, se não partirem da educação popular, a mais criadora de tôdas as fôrças econômicas, a mais fecunda de tôdas as medidas financeiras".

A conclusão da obra sintetizava-se numa frase:

"A grande e triste surpresa de nossa geração foi sentir que o Brasil retrogradou".

Tranquilizemo-nos: só existe meia verdade nessa dolorosa afirmação. Mas o inquérito é uma peça de grande valor na pesquisa das causas do *mal secreto* da organização nacional.

A interpretação dêsse mal já havia ocupado as vigílias de ALBERTO TORRES, cuja obra é o início da nova consciência que se vem formando para restabelecer, na direção política do país, o primado dos imperativos econômicos, ditados pelas realidades do solo, natureza, meio social trabalho, capital, que condicionam o bem-estar e o progresso de uma nação e oferecem perspectiva à manifestação da grandeza dos homens.

Outra afirmação triste da conclusão do inquérito foi esta: "... vemos a cada momento, em torno de nós, a negação não só de tudo o que sonhamos, também de tudo o que pensamos".

Alguns erros, e graves, terão sido praticados em nosso govêrno, para que se formasse êsse desânimo, essa tristeza, marcando sucessivas gerações.

Sob vários aspectos, é inegável que o Brasil de hoje, confrontando com o da época do inquérito, demonstra acentuado progresso. Existe o voto secreto e os partidos começam a se caracterizar. As eleições são irrepreensíveis, nas mãos de uma justiça eleitoral prestigiada. A imprensa livre é uma grande fôrça. A Indústria cresceu. O poder legislativo não vive agachado aos pés do executivo. O espírito cooperativo está representado em poderosas associações e iniciativas de vulto. As fôrças armadas, colocando-se ortodoxamente acima dos prélios políticos, limitam-se à sua função específica ao mesmo tempo que se aprimoram como instituição cultural, desenvolvendo, em colaboração com o meio civil, estudos e planejamentos de alta importância.

De tôda a investigação a que me tenho referido, destaco três pontos. Um está naquela afirmação de PONTES DE MIRANDA de que, no contraste assinalado entre o Brasil interior e os grandes centros de progresso industrial e social, fato que é a própria razão de ser da campanha municipalista. O terceiro, no problema da educação nacional.

Hoje, com a documentação acumulada, com a experiência das reformas realizadas e com a obra dos diversos institutos de pesquisa e análise, ao lado da generalização do gôsto pelos estudos econômicos, o problema brasileiro, o *mal secreto* coloca-se mais fàcilmente em equação.

Já não há lugar para as imputações ao bacharelismo ou ao militarismo, ao unitarismo ou ao federalismo, nem para a discussão fútil da atribuição das responsabilidades, se aos homens, se às instituições nem para se pensar que o fortalecimento da União depende de um açambarcamento de poderes e de serviços, nem para a idéia, completamente errada, de meter todo o país numa uniformidade de moldes.

Nosso conceito de Municipalismo repele o que há de excessivo na frase de PONTES DE MIRANDA — "O Município é uma abstração", mas não se choca com a idéia do fortalecimento da União; ao contrário, o que esperamos é ver a União fortalecida pelos resultados de uma atividade produtora mais ampla, quando os municípios puderem assumir a incumbência total de seus peculiares interêsses.

Imputamos, entretanto à União a responsabilidade da desordem financeira, cujas conseqüências se acumularam como fôrças negativas nos municípios, no âmbito rural, principalmente, sacrificado ao egoísmo dos grandes centros. E' que, ao lado da centralização política, realizou-se pela via da inflação, velha no Brasil de mais de sessenta anos, a concentração da riqueza, o urbanismo perdulário, cujo reverso é o empobrecimento das populações rurais. O Municipalismo levanta-se contra êsse mal.

A desvitalização dos municípios, revelara-se como o fato mais grave dentre os erros de política econômico-financeira da República. Pouco importa que o êrro viesse de época anterior. O dever da República era agir firmemente no sentido de corrigi-lo.

Quando eram duas fôrças — a da União e a dos Estados — contra uma fraqueza — a dos municípios — era fácil resolver-se se o problema das finanças pelo jôgo da inflação; aumentava-se a renda dos poucos grandes centros, à custa da penúria dos pequenos que formam o Brasil rural. Essa possibilidade hoje parece extinta e apresenta-se o dilema: ou a reforma ou a situação imprevisível, que resultaria do prolongamento do impasse.

Eis o Municipalismo como se apresenta hoje na política nacional. Ei-lo como fôrça política necessária para apoiar uma reforma indispensável da estrutura brasileira.

Vejamos o terceiro ponto a que me referi — o problema educacional.

E' ainda a crítica de PONTES DE MIRANDA que me servirá de ponto de referência.

Muito acertada foi a indicação que fêz de uma reforma concernente à divisão do trabalho.

Êste é o ponto fundamental o ponto de partida para o embasamento de nossa reorganização social e de nossa grandeza econômica. O instrumento adequado só pode ser a educação dirigida moral e tècnicamente não só para o aproveitamento das vocações como também para seu ajustamento às necessidades coletivas. Nem sempre será vocação, a aspiração individual, que deva prevalecer, porque a coletividade sofre um grande dano se, pela facilidade que encontrem as vocações, se aumenta demasiadamente o afluxo numa atividade menos importante e se diminui paralelamente em outra, que é chave de riqueza.

Algumas idéias correntes, de fundo demagógico, são inconciliáveis com a finalidade da educação assim considerada como instrumento disciplinador da divisão do trabalho social. Por exemplo: a gratuidade do ensino secundário e superior; a expansão imoderada do sistema ginasial; as próprias escolas profissionais de caráter vago; não vinculadas — precisamente ao meio industrial a que pretendem servir.

As estatísticas permitem hoje um levantamento de parte do Brasil trabalhador, num período de trinta anos, quadro impressionante como indicação de que temos caminhado para o improdutivismo.

Já não há motivo para insistir no tema da ociosidade. Dado o grande vulto da população infantil, a proporção entre a população total é razoável — um pouco acima de 30%. A parcela dos indivíduos de 10 a 19 anos sem ocupação escolar tem decrescido relativamente.

Para o confronto estatístico dispomos dos dados referentes a dez unidades da Federação (Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraiba, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Rio Grande do Sul) que nos permitem comparar com certa segurança as situações reveladas pelos censos de 1920, 1940 e 1950.

Na distribuição da atividade, manifesta-se o vício ingênito de nossa formação. Vejamos o seguinte quadro, em que se englobam as dez referidas unidades:

CIFRAS REFERENTES A 10 UNIDADES FEDERADAS

	1920	1940	1950
Ocupação total	3.441.658	6.067.880	7.081.032
a) pessoas ocupadas em agricultura, pecuária, indústria de transformação	2.555.833	3.748.368	4.519.196
b) pessoas acupadas em comércio, transportes; comunicações	333.962	519.113	706.413
c) pessoas ocupadas em administração, defesa e segurança públicas	113.539	237.398	271.857
d) pessoas ocupadas em outras atividades e profissionais inativos	438.324	1.563.001	1.943.566

De onde deduzimos as seguintes percentagens:

	1920	1940	1950
grupo *a*) produção	74,2	61,7	58,7
grupo *b*) comércio	9,7	8,6	10
grupo c) govêrno	3,3	3,9	3,8
grupo *d*) outras atividades e profissionais inativos	12,7	25,8	27,4
	100	100	100

Como se vê, foi enorme o decréscimo, em números relativos, no grupo *a*), que se dedica ao esfôrço básico da produção e portanto não é de estranhar o pauperismo. Nos grupos *b*) e c) não aparece alteração. O grupo *d*) reflete todo o desequilíbrio.

No grupo *a*) a agricultura, a pecuária, e a indústria extrativa, em 1920, absorviam 60,7% da ocupação total; em 1940, sòmente 53,5, e em 1950 apenas 48,2. Desfalque formidável num país onde o trabalho agrícola ainda se executa na maior parte com instrumentos e por processos rudimentares! Nenhum outro fator estará contribuindo tanto para o encarecimento da vida e a inflação, quanto êsse desvio de fôrça de trabalho, que em vez de se somar à lavoura e às indústrias, deriva para ocupações não produtoras.

Essa tendência tem origem naquela *inversão da ordem das vicissitudes humanas*, a que se referiu JOSÉ BONIFÁCIO em discurso sôbre a corrupção do Brasil pela escravidão:

"Então, senhores — perguntava o patriarca — como podem regular a justiça e a virtude, a florescer os bons costumes entre nós! Senhores, quando me emprego nestas tristes considerações, quase que perco de todo as esperanças de ver o

nosso Brasil um dia regenerado e feliz, pois que se me antolha que a ordem das vicissitudes humanas está de todo invertida no Brasil. O luxo e a corrupção nasceram entre nós antes da civilização e da indústria e qual será a causa principal de um fenômeno tão espantoso? A escravidão, senhores, a escravidão, porque o homem, que conta com os jornais de seus escravos, vive na indolência traz todos os vícios após si".

Nosso sistema educacional nunca se adaptou à obra educativa mais necessária ao Brasil: a educação para o trabalho, para a economia, para a cura dos vícios que nos ficaram como legado canceroso da escravidão. A herança nefasta aí se espelha na desinclinação de nossa gente para as atividades manuais, que foram durante séculos o ônus do estado servil. E essa tendência do branco não podia deixar de influir nos libertos e seus descendentes, dada a falta de providências que os libertassem também da anarquia no gôzo da liberdade.

Ora, não é possível continuarmos a marcha para o improdutivismo, que é a negação de tôdas as possibilidades de um auspicioso destino nacional. O *mal secreto* não é senão essa tara, de que precisamos a todo custo nos salvar.

O país necessita de grandes capitais para a reforma rural, para a expansão industrial, para a grandeza social, mas os capitais não se formam num país que se fêz o paraiso dos improdutivos.

O Municipalismo reivindica uma política decisiva em defesa das atividades produtoras. Aos que se mantêm nelas devem ser proporcionadas as melhores vantagens. Êste objetivo é inconciliável com a demagogia que encontra clientela tanto mais numerosa quanto maior é o grupo de desajustados que clamam pelo direito de viver e que, em última análise, não são culpados do seu desajustamento. Complexa questão, portanto, é essa. Ao mesmo tempo que se fechar uma porta, será preciso abrir outra, oferecer outro caminho, desdobrar novo horizonte.

Seja como fôr a segurança do futuro brasileiro exige providências que reajustem a produção e o consumo, fixem maior proporção de trabalhadores na agricultura e na indústria, descongestionem os centros onde se acumulam os excessos de população que as atividades produtoras não conseguem absorver nas condições atuais.

Evoquemos a lição de ALBERTO TORRES: o problema vital do país é o problema de sua organização. E concluamos com êle: "a primeira coragem de que nos cumpre dar provas é a longa, máscula e paciente tenacidade necessária para empreender e sustentar o esfôrço que essa obra exige".

Falei anteriormente no impasse, no beco sem saída. E' a situação a que chegamos, levados pela inflação. Mostrei que o Munipalismo, no cenário Nacional, toma o sentido de uma resistência a êsse jogo. Dêste modo fechar-se-á a porta por onde se facilitou a entrada de tanta gente na classe improdutiva. Mas o Municipalismo também se oferece para ajudar a abrir a outra porta, a de nossas esperanças em melhores dias.

A análise estatística mostra claramente a marcha da população para a improdutividade. Já vimos que é no âmbito rural que se situa a origem do movimento, por uma razão bem simples: a atividade agrícola em sua generalidade, rende menos que qualquer outra. Dêste modo, precisando aliviar a concorrência entre seus membros, regeita uma grande parcela, que transborda para as cidades do interior. Por isso mesmo verificamos, entre 1920 e 1950, enorme crescimento da população urbana, mais acentuadamente nas cidades do interior, tôdas elas portanto com um grande número de marginais.

E' aí, portanto, nas cidades do interior, que se deve criar a atividade nova que, sem fazer concorrência aos estabelecimentos existentes, realize o aproveitamento daqueles a quem se fechar a porta das atividades improdutivas.

E' evidente que as duas portas, uma fechando-se outra abrindo-se, devem funcionar simultânea e coordenadamente.

Tudo isso concorre para demonstrar a relevância do Municipalismo como instrumento necessário na reorganização nacional, de um lado exercendo influência para o estabelecimento de uma política-financeira anti-inflacionária, considerando não apenas os fatôres monetários, mas também os fatôres demográficos e sociais; de outro lado fazendo da administração municipal, com sua estrutura remodelada e sua atividade incentivada, o meio natural do aproveitamento dos recursos que, paralizadas as causas da inflação, necessàriamente influirão para o interior.

E' neste sentido, com esta relevância, que o Municipalismo merece o nosso apoio, certos como estamos de que, nesta ordem de idéias, não cabe a acusação de anacronismo à nossa tese. E' pena que o brilhante espírito de OLIVEIRA VIANA, haja se obnubilado, deixando de considerar o municipalismo em seu aspecto racional e prático, em face do problema de reorganização nacional, para condená-lo como forma de uma caduca culturologia de base territorial, e erigir em seu lugar um tipo ainda indefinido, de base nacional. Nesta idéia revessa vejo apenas a conseqüência do êrro muito freqüente de se exagerar o sentido da *mudança* a que se referiu KILPATRICK.

O Brasil ressalta o que há de aberrante no Estado constituído em linhas cooperativas, com anulação do sentido territorial da associação. O problema que defrontamos ainda é o problema primário da emprêsa civilizadora, — problema territorial. O sociólogo fluminense em contradição com as suas próprias idéias, exprimiu a realidade quando disse:

> "Nossa política econômica tem que se conciliar com os imperativos de nossa política demográfica"... Povoar os nossos grandes vácuos demográficos do interior, organizar a pequena propriedade territorial e o pequeno urbanismo, pondo o confôrto da civilização ao alcance das populações rurais — eis a diretriz da nossa política social!".

Nesse caso, concluo, libertemo-nos da tela embaraçosa das idéias, que, no trato do problema primário que é êsse, é o nosso, são extravagâncias, — extravagâncias que prejudicam o acêrto da diretriz, desnorteiam a marcha de nossa culturologia que, em vez de caminhar rumo ao interior, espraiando o progresso, gira, como em círculo vicioso, em tôrno de algumas poucas cidades, por efeito da centralização e das instituições que representam em nosso meio a tendência de substituir o funcional pelo territorial, e criar o regime como um arranha-ceu plantado no deserto.

Entre nós, pelo menos, a província e o município não podem ser considerados formas caducas. Nem o serão em parte alguma, porque, se a sociedade sente hoje a necessidade de organizar-se em linhas funcionais regredindo a formas que o século XIX considerou caducas, não deixa de sentir também a necessidade de organizar-se na base territorial. Nossa primeira tarefa deve ser a boa organização na base territorial, em que o municipalismo tem a sua missão a cumprir — a missão, de desenvolver o espírito da comunidade, que é a cooperação entre vizinhos antes de ser a associação entre profissionais do mesmo ofício.

Desculpai-me, Senhores Congressistas, se avancei o sinal entrando em apreciações sôbre a matéria que é a razão de ser de vossa presença, e deixando para o fim a alvoroçada saudação com que a *Associação Brasileira dos Municípios* vos recebe neste cenário que relembra os primeiros passos da civilização na terra brasileira. Saúdo-vos com a alma cheia de esperança, acreditando firmemente que, pela vossa coesão, o movimento municipalista, — vencida sua primeira etapa limitada à reivindicação de maiores rendas para as administrações locais, com os resultados conhecidos, os quais, ainda agora, só podem ser frutos raquíticos, não deixará também de alcançar os outros e mais altos objetivos, pelos quais o problema do município se converte no problema nacional.

Aqui está, diante de V. Exa., Sr. Presidente da República, já não direi apenas a alma, mas o próprio corpo, o retrato fiel do Brasil. Estão aqui homens que trazem as características de sua procedência; do extremo-norte, do nordeste, do sul, do leste, do oeste, descendentes de várias etnias que formam o nosso complexo demográfico, portadores de ideologias diversas, reunidos, porém, por um sentimento comum e que os levou ao exercício da função pública: o desejo de bem servir à Pátria servindo ao Município. De mãos calejadas, mas limpas, de vêzes modestas, mas honradas, de atitudes simples, mas dignas, retratam êles a própria imagem do Brasil, na diversidade de suas áreas fisiográficas, na variedade de suas características culturais, na diversificação de seus tipos sociais. Defrontam-se êles com o supremo magistrado da República, não sòmente para lhe dirigir a saudação cordial que ora lhe transmitem, mas para lhe afirmar também que trazem, com o movimento municipalista, as linhas gerais de uma renovação da vida administrativa das unidades fundamentais, como base para a inadiável reforma que venha a estabelecer, pela reestruturação dos quadros orgânicos, o equilíbrio político, social e econômico do Brasil.

O pensamento político de V. Exa., transmitido à Nação no memorável discurso de Belo Horizonte, representa a significação de que o movimento constitui uma tarefa a realizar. Encontra-se V. Exa. com os administradores municipais para uma troca de idéias, e para recolher o pronunciamento não de um político, nem de correntes políticas, e sim dos legítimos representantes do povo brasileiro: seus prefeitos e seus vereadores. São êstes prefeitos e vereadores que dirigem ao Presidente da República as suas saudações mais efusivas, na certeza de que eles se envolvam na bandeira das reivindicações, que, embora sendo municipalista, se destinam à própria reconstrução nacional.

A V. Exa., Sr. Governador Lucas Nogueira Garcez, transmitem igualmente sua homenagem os municipalistas aqui reunidos; e o fazem não apenas ao chefe do Govêrno do Estado que tão cativante e generosamente nos acolhe, mas sobretudo ao companheiro eminente, o administrador que não perde o contato com as populações do interior, através de encontros constantes com as administrações municipais, de profícuos resultados para a administração pública paulista. — V. Exa. planifica sua obra de govêrno auscultando os interêsses do interior, indo sentir em cada município suas necessidades para que possa encontrar também soluções de interêsse geral. Bem haja o administrador que assim o faz, porque vai haurir nas próprias fontes de vida brasileira a palpitação de seus anseios e as sugestões que permitam administrar em bem da coletividade paulista.

A homenagem que ora prestam a V. Exa., Sr. Governador Lucas Garcez, estende-se ainda aos chefes dos governos estaduais que aqui vieram ou se fizeram representar, partilhando conosco desta hora de júbilo cívico. Saudamos aos preclaros administradores, certos de que, ao contato com os homens representam o cerne da nacionalidade, venham aliar-se também a nossa jornada trazendo-nos as lições de sua experiência e as luzes de seu descortino.

Meus Senhores:

No momento dramático de sua batalha, CONSTANTINO recebeu de Deus, através do sinal que surgiu no ceu, o estímulo para a vitória que não lhe tardou. Valeu-lhe a crença, animou-o a fé, crença a fé que o levaram a seus grandes triunfos.

Desfraldando a bandeira municipalista, e aqui congregados neste II Congresso para o novo exame de nossos problemas e de nossos direitos, os municipalistas brasileiros oferecem ao Brasil a esperança de que não lhe faltarão dias melhores. Aqui está o Municipalismo sinal com que o Brasil se depara nesta encruzilhada de sua vida, mostrando a Nação o rumo a seguir, o ideal com que se alcançará a vitória almejada.

Da Prova Testemunhal

OLIVEIRA E SILVA

OS arts. 202 a 225 do Código de Processo Penal são consagrados às testemunhas. Entremos num dos capítulos dos mais interessantes e dignos de meditação em nossa lei judiciária.

Quando o legislador declara que "tôda pessoa poderá ser testemunha", quer exprimir o dever do cidadão, diante do Estado, de não recusar sua palavra, a fim de que não fique impune o autor de um fato criminoso, ou se cometa um êrro judiciário. Não sòmente tôda pessoa que haja presenciado um acontecimento, ou sabido de suas circunstâncias, pode, como necessita falar perante a Justiça.

A promessa, que faz a testemunha, sob palavra de honra, de dizer a verdade do que souber e lhe fôr perguntado, vale por uma advertência que lhe impõe o juiz, que é a lei viva, para depor com exatidão. Tanto que é obrigada a declarar se é parente, e em que grau, de alguma das partes, quais as suas relações com qualquer delas, a fim de que, na sentença, possa o julgador aferir da serenidade e isenção do depoimento.

Compete à testemunha, narrando ou reconstituindo um gesto ou uma cena, esclarecer quais as razões do seu conhecimento, de modo a merecer credibilidade.

Só não exijamos à testemunha, no cumprimento do seu dever, uma perfeição que não é terrena ou humana... Pode ser vítima, honestamente, do êrro dos sentidos, como por exemplo, ouvir uma frase ou um grito, em certo momento quando a "frase" fôra, apenas, uma palavra e o grito não se revestira da intensidade ou da angustia que lhe empresta a testemunha, sendo mais uma súplica, um apêlo, do que um grito... Contará que vira um gesto inopinado de agressão, à faca, porém, emotiva em alto grau, é traída por sua visão, pelo que se apurará, com outras provas que houve sòmente uma tentativa e sem nenhum instrumento perfurante...

Mesmo nos que são frios ou indiferentes a maneira de contar um fato com tôdas as minúcias, semanas ou meses depois de acontecido, leva a quem depõe, mesmo lealmente, a exagerar ou adulterar um pormenor ou alguns pormenores... Além das traições freqüentes da memória, a testemunha, muita vez, se coloca na posição do autor ou dos co-autores do evento, pelo que relata com as emoções e deduções de quem tivesse participado ativamente dêle...

Não pretendamos que a testemunha reproduza um fato, mecânicamente e tenha uma retentiva excepcional, a ponto de conservar, para reproduzir, com exatidão, tôdas as cenas de um fato, mesmo quando não desenrolado com rapidez. O que não se lhe perdoa é colorir, exagerar, cientemente, diminuindo, aqui, e aumentando, ali, a responsabilidade do autor ou co-autores de um delito, por uma espécie de vagabundagem da imaginação.

O prof. Emilio Myra y Lopez, numa conferência, no Instituto dos Advogados, em junho de 1948, estuda a capacidade do testemunho e lembra os erros daqueles que depõem, classificados pelos autores, como sendo de quatro tipos, a saber: os erros de observação, os de recordação, os de imaginação e os de interpretação.

Tomando-se, como ponto de partida, o poder de observação da testemunha, notaremos que a justeza e honestidade do seu depoimento vão depender das falhas ou do realismo dessa observação.

Aí desempenha um grande papel a recordação, porque se a testemunha não lembra bem, esquecendo pontos de relevância, num determinado acontecimento, suas declarações já estarão, de comêço, alteradas ou deformadas.

Com a fôrça da imaginação, num povo como o nosso de tendência para o verbalismo, a exaltação, a exuberância descritiva, temos novo elemento para que o testemunho, em vez de objetivo se torne subjetivo, isto é, oitenta por cento do conteúdo da testemunha, restando vinte por cento pròpriamente para o fato. Por último, a interpretação acabará marcando o seu depoimento de um cunho intrínseco, estritamente pessoal, aquêle com que opinamos e julgamos, a cada passo mesmo quando não temos o propósito de fazê-lo.

O mestre espanhol, na sua conferência, faz depender o testemunho, diante de um acontecimento de cinco fatôres principais, que são os seguintes: 1.º) o modo pelo qual o depoente percebera o acontecimento; 2.º) o modo pelo qual conservara sua impressão na memória; 3.º) o modo que o leva à evocação do fato; 4.º) o modo pelo qual *quer* expressar o que sabe; 5.º) finalmente, o modo pelo qual a testemunha *pode* expressar o que sabe.

Comenta o conferencista que o último fator, isto é o grau de precisão expressiva, embora dos mais importantes, é, talvez, dos menos estudados atualmente.

Essa "precisão expressiva", de certo, variará, segundo a maneira com que se presta uma declaração.

No seu conceito, há muita diferença entre o testemunho produzido através de uma delação es-

pontânea e o decorrente de interrogatório policial ou judicial. Ambos parecem-lhe imperfeitos: o primeiro por ser incompleto e o segundo, porque resulta de um conflito entre o que a pessoa sabe e o que as perguntas tendem a fazê-la saber. . Conclui o mestre espanhol que, se o testemunho, no interrogatório, pode fornecer dados mais concretos, êsses dados serão menos exatos do que os da exposição espontânea.

Divergimos de Myra y Lopez, na sua desconfiança ou certeza de que, no interrogatório, os dados tenham menor exatidão, a pretexto de que resultam de um conflito entre o que o indivíduo sabe e o que as perguntas do juiz, insensìvelmente, vão levando-o a saber...

Para indiscutibilidade da assertiva precisaríamos defrontar um indivíduo-padrão, diante do interrogatório, com as mesmas reações de sensibilidade, o mesmo instinto de defesa e dissimulação. a mesma cultura e o mesmo poder de imaginação.

O que vemos, na vida forense, pelo contrário, é o réu ou a testemunha que, quase sempre desabafa, no seu primeiro contato com a Justiça. O curioso é que assistimos a esta realidade impressionante: em vez de, conduzido pelo juiz, o indivíduo interrogado tenta conduzi-lo... Em vez de cingir-se a responder, de per si, a cada pergunta, na sua paixão ou emoção, quer contar todos os fatos de um fôlego, amontoando pormenores, invocando nomes de pessoas que os assistiram, enfim, com a eloqüência natural de quem se defende, ou fala, sem coação ou constrangimento, diante do magistrado que o adverte do uso da liberdade, que a lei lhe garante, em bem da verdade do processo.

Há, também, os indivíduos apáticos ou tímidos, de expressão emperrada e difícil, como os astutos, os simulados, que, prèviamente, resolvem falar o menos possível, confinando-se à estreiteza das perguntas do interrogatório. Seria demasiado, diante de tais depoimentos, falarmos em exatidão, ou "precisão expressiva"...

Para o professor espanhol, é incompleta a delação espontânea, porque, naturalmente, não há uma direção, uma orientação da parte de quem escuta. Mas, convenhamos que nenhuma autoridade deixará de pedir, ao depoente, esclarecimentos sôbre vários pontos que, por fôrça da própria espontaneidade, vão aparecendo, tumultuosos, confusos... Ainda que a tendência do indivíduo que depõe, honestamente é para a minúcia, o desperdício de pormenores, mesmo sem relação à causa e, portanto, para ser o mais completo possível, salvo se decide não contar tudo o que sabe.

Mas, aí, a espontaneidade das suas declarações já sofre o limite do pensamento preconcebido, pelo que não nos é dado falar mais em depoimento natural.

Como sabeis, é punido o depoimento falso. Daí a relevância e gravidade do papel da testemunha que deve, sobretudo, ser coerente e verossímil.

Se Fulano diz, por exemplo, que vira Beltrano, armado de um boxe de ferro, investir contra Sicrano, atingindo-o no rosto, essa afirmação valerá se concordar com o exame do corpo de delito da vítima, o qual prova a materialidade do crime.

Como a agressão, a boxe de ferro, se consumada, deixará vivos sinais, contusões, por dias e até por mais de um mês, segue-se que, se os peritos concluirem pela integridade física da vítima, a testemunha, na melhor hipótese, vira demais.

Se se trate, porém, de uma bofetada, pouco violenta, o exame de corpo de delito procedido, algumas horas ou um dia depois da ocorrência, pode não encontrar quaisquer vestígios no rosto do ofendido. A prova testemunhal, aí, não estará em contradição com os resultados a que chegam os peritos, valendo como elemento de convicção do julgador.

Já vos falei que a testemunha deve ser, antes de tudo, coerente e verossímil. Aquela que salienta um gesto, ou palavra injuriosa, no decorrer de uma discussão e, minutos depois, quando perguntada pela defesa, omite o gesto narrado, ou reproduz, pela metade, a injúria, não pode merecer fé.

Um magistrado, meu amigo, contou-me que, certa vez, num sumário de culpa, um rapaz, de inteligência à flor da pele, uma dessas criaturas que dão mais vida aos próprios gestos e palavras, de imaginação sempre excitável depunha sôbre um crime que presenciara, na varanda do apartamento do oitavo andar de um edifício.

Tratava-se, conforme a denúncia, de breve luta que mantivera um casal, prestes a desquitar-se, não chegando a acôrdo quanto à guarda do filho. O casal discutira, com violência e, num dado instante, o marido empurrara a mulher pela janela do apartamento, precipitando-a na rua.

O rapaz ouve a narrativa da denúncia, enquanto os olhos lhe brilhavam. E conta que, à espera de um bonde, parado junto ao poste, respectivo, sua atenção fôra chamada para um rumor que vinha do oitavo andar do prédio fronteiro. A testemunha narra os momentos da luta entre os contendores, reproduz um grito forte que ouvira da mulher, por ser a voz nìtidamente feminina e, finalmente, a brutalidade do marido que segura pelos ombros, a companheira, jogando-a à rua...

Assalta-nos, logo, o raciocínio seguinte: da posição em que o rapaz se encontrava, poderia ver tanto numa cena desenrolada num oitavo andar? Aceitável que distinguisse um grito de socorro, dando-o por feminino e, afinal, o gesto decisivo do espôso que, em meio a luta, resolvera lançar a mulher lá embaixo?

Evidentemente, a testemunha, perturbada com a violência da cena, vira demais... A essa distância, nem é verossímil que se distinga de quem seja um grito de dor, mesmo que se considere ser mulher a parte fraca, ou o gesto brutal de quem faz outrem precipitar-se para o solo... O rapaz completara, com a exuberância da imaginação, uma cena vertiginosa, embora o fizesse com tôda a honestidade. Fôra apurado, entretanto, no processo que a luta se desenrolara no interior do apartamento e que a mulher se suicidara.

Cláusulas das Concessões de Linhas Aéreas

FLORIANO AGUIAR DIAS

SUMÁRIO: Introdução — A) O têrmo de contrato: 1. Natureza do serviço. 2. Material por utilizar. 3. As demais cláusulas essenciais — B) As condições gerais das concessões: 1. Freqüência: a) aumento a pedido. b) aumento ex-officio. c) redução a pedido. d) redução ex-officio — 2. Viagens sem horários: a) extraordinárias. b) especiais. c) de serviço. d) de locação — C) Cancelamento de viagens — D) Pessoal e material — E) Conexão e tráfego mútuo — F) Acordos para utilização de bilhetes de passagens — G) Favores e isenções — H) Sanções pecuniárias — I) Rescisão e outras sanções — J) Horários e tarifas — K) Revisão — L) Operação e manutenção técnica.

INTRODUÇÃO

NO regime das primeiras leis que regularam o transporte aéreo no Brasil e mesmo no sistema do Código do Ar, a concessão de linhas aéreas não subvencionadas não era objeto de contrato.

Autorizada a estabelecer tráfego aéreo no país, a emprêsa tinha liberdade, através da aprovação de horários, para explorar as linhas que desejasse. Tôda vez que pretendesse explorar linha nova, a interessada submetia os horários respectivos à aprovação da autoridade superintendente do tráfego aéreo, aprovação essa que, concedida, autorizava a emprêsa a iniciar a execução da linha.

Além de não ser nunca recusada essa aprovação, que era como que homologação da liberdade de operação da emprêsa, ocorria também que as concessões careciam de prazo. Nem o decreto que autorizava a exploração do tráfego aéreo no país, nem as portarias de aprovação de horários, ou qualquer outro ato, fixavam o prazo da concessão.

A situação a que conduziu a excessiva liberdade do sistema impôs ao Govêrno a necessidade de disciplinar as concessões, medida tardia que, se não logrou corrigir erros passados, pôde, no entanto, evitar grandes males no futuro.

Foi então baixado o Decreto-lei n.º 9.793, de 6 de setembro de 1946, que dispôs:

"Art. 1.º As concessões de linhas regulares de transporte aéreo, ainda que não subvencionadas, serão sempre objeto de contrato com o Ministério da Aeronáutica, no qual se definam as obrigações recíprocas".

E, objetivando disciplinar as concessões já existentes sem prazo, assim determinou:

"Art. 6.º As atuais concessões de linhas, dadas sem prazo, e, portanto, a título precário, serão revistas e disciplinadas dentro da orientação desta lei, contando-se da data desta o prazo para a concessão, quando revalidada."

Em conseqüência dessa determinação, cuidou a Diretoria de Aeronáutica Civil, como órgão a quem cabia a superintendência de todos os assuntos relativos à navegação aérea comercial, de enquadrar no sistema contratual as concessões existentes. Para tanto foram estudadas entre ela e os representantes das emprêsas as cláusulas do contrato-padrão a ser-lhes aplicado. Nesse estudo foi tomado por base o contrato das linhas subvencionadas.

Improcede, por isso, a censura então feita àquele órgão de que as cláusulas das concessões foram elaboradas à revelia das emprêsas e a elas impostas *manu militari*. Não só as emprêsas se fizeram ouvir como obtiveram tôdas as reivindicações então feitas. Mesmo porque o tempo despendido no enquadramento ordenado pelo decreto-lei citado — cêrca de três anos — demonstra a improcedência da censura. Como ato unilateral, se o fôsse, tal enquadramento poderia ter sido realizado no mesmo ano em que foi baixado o Decreto-lei n.º 9.793.

Em fins de 1948, em conseqüência da análise de que foram objeto os primeiros contratos, cogitou a Diretoria de Aeronáutica de propor ao Ministro da Aeronáutica duas providências: a regulamentação do decreto-lei regulador das concessões e a simplificação dos contratos.

Reconhecendo no contrato, então com vinte e quatro cláusulas, a existência de condições fixas, uniformes, acessórias, comuns a tôdas as concessionárias, e cláusulas essenciais e variáveis, segundo a modalidade do serviço explorado (carga, passageiros ou misto), propôs a Diretoria citada ao Ministro da Aeronáutica a divisão do contrato em duas partes: o têrmo de contrato conteria sòmente as cláusulas essenciais e as variáveis, fazendo remissão às cláusulas fixas e acessórias, as quais seriam aprovadas em portaria ministerial.

Aprovando a sugestão, o Ministro da Aeronáutica, em Portaria de 25 de janeiro de 1949, e que tomou o n.º 20, estabeleceu as "Condições Gerais das Concessões de Linhas Regulares de Trans-

porte Aéreo não subvencionadas" (cláusulas fixas) e a minuta-padrão do têrmo contratual, esta com as cláusulas indispensáveis em face do Regulamento Geral de Contabilidade Pública e para caracterização do serviço.

Embora os *considerandá* da Portaria n.º 20 só se refiram à natureza, essencial ou acessória, das cláusulas e à conveniência de deverem elas fazer parte integrante dos contratos, houve outro motivo para a proposta da mencionada Diretoria — economia na elaboração dos contratos.

Não julgamos de algum mérito êsse fundamento, uma vez que as despesas com os contratos (publicação, sêlo, instrução do processo de registro) cabem às concessionárias.

Por outro lado, a par dessa irrelevância de fundamento pelo lado econômico, uma razão havia para impugnar a divisão proposta, a qual consistia em impedir a larga margem de arbítrio que ela proporcionaria à parte mais forte no contrato, ou seja, a Administração, possibilitando-lhe a revisão das cláusulas fixas, aprovadas em ato seu.

Essas ponderações então rejeitadas crescem agora em razão diante da concretização daquele receio, porque as cláusulas relativas a multas foram alteradas sem audiência das concessionárias, o que será analisado mais adiante.

A) O TÊRMO DE CONTRATO — Como dissemos linhas acima, êle se compõe de cláusulas essenciais, seja para caracterizar o serviço, seja para atender a imposições legais, em número de dez :

1.ª, caracteriza a linha, as escalas e define a natureza do serviço;

2.ª, estabelece a freqüência;

3.ª, dispõe sôbre as aeronaves que executarão a linha;

4.ª, contém remissão às condições fixas, aprovadas em Portaria ministerial;

5.ª, estabelece que a concessionária ficará sujeita às multas e à rescisão nos casos enumerados na mesma portaria;

6.ª, fixa o prazo da concessão e o requisito para prorrogação;

7.ª, dispensa a caução;

8.ª, determina a necessidade de registro do contrato;

9.ª, determina o fôro do contrato;

10.ª prescreve a forma de pagamento do sêlo.

1. *Natureza do transporte* — O transporte aéreo comercial pode revestir uma destas modalidades :

a) passageiros, isto é, o transporte de pessoas preferencialmente, em que só é admitido o transporte de coisas se se tratar de carga adequada. Carga adequada é aquela que pode ser transportada sem que diminua o confôrto dos passageiros. São volumes que não diminuem o espaço comumente deixado à disposição dos passageiros;

b) misto, ou seja, transporte de pessoas e coisas indiscriminadamente, ficando a critério exclusivo da concessionária escolher o transporte de sua preferência — coisas ou pessoas. Podendo preferir um ou outro, podendo, ademais, transportar ambas, pessoas e coisas, não há cogitação quanto ao confôrto do passageiro. Também não há limitação no que diz respeito a coisas : qualquer volume que possa ser transportado;

c) carga : transporte só de coisas, quaisquer que sejam os volumes, vedado, porém, o transporte de pessoa, a menos que se trate de acompanhante da carga em razão da natureza desta.

A concessão da linha pode compreender as três modalidades de transporte. A concessionária pode distribuir o número de viagens da linha entre o transporte de passageiros, de passageiros e coisas (misto) e de carga, mas é necessário que os horários respectivos o mencionem. Não pode ela, porém, fazer substituir as viagens de uma das modalidades por outra, em desacôrdo com o que consta dos mesmos horários.

2. *Material por utilizar* — Cabe aqui observar que deixamos propositadamente de apreciar a essa altura, como a enumeração das cláusulas fazia acreditar, a freqüência da linha, a fim de fazê-lo mais adiante ao tratar de sua variação.

Sôbre o material a ser utilizado na execução do serviço, que corresponde às aeronaves, exige o contrato que a concessionária o declare. Êsse material guarda relação com a natureza do transporte e como êste assim se classifica:

a) passageiro;

b) misto;

c) cargueiro.

São de passageiros as aeronaves cujas acomodações obedecem ao padrão de fabricação para o transporte de pessoas.

As aeronaves de transporte militar, adaptadas para o transporte comercial de passageiros e carga indistintamente, serão consideradas mistas desde que essa adaptação apresente acomodações internas inferiores em confôrto às que são de passageiros.

São de carga as aeronaves de transporte militar adaptadas para êsse transporte ou que hajam sido fabricadas especialmente para o transporte de coisas.

3. *As demais cláusulas essenciais* — Faremos, igualmente, abstração aqui dessa parte das cláusulas que fazem remissão à Portaria n.º 20, ou seja, as cláusulas 4.ª e 5.ª.

As demais, com exceção da 6.ª, dizem respeito a exigências do Regulamento Geral de Contabilidade Pública: necessidade do registro, dispensa da caução, porque o contrato não gera receita ou despesa para os cofres públicos, a determinação do fôro e a forma de pagamento do sêlo.

A cláusula 6.ª estabelece o prazo da concessão, que é de cinco anos, podendo ser prorrogado por idênticos períodos sucessivos, quando satisfa-

tória a sua execução no período vencido (art. 4.º do Decreto-lei n.º 9.793 citado).

Pode ocorrer que, por conveniência do serviço, a concessão seja outorgada a título experimental e nesse caso o prazo será de dois anos, não renovável, nos têrmos do art. 5.º do mesmo decreto-lei.

As primeiras concessões que se seguiram ao Decreto-lei n.º 9.793, de 1946, foram outorgadas a título experimental, exceto se se tratasse de linha não explorada, com o objetivo de permitir conclusão sôbre sua conveniência.

A prorrogação do contrato, na hipótese de concessão por cinco anos, deve ser requerida pelo menos seis meses antes do vencimento do prazo, a fim de poder ser feito o julgamento pelo Ministério da Aeronáutica. Se êste julgar satistatória a execução dos serviços no período anterior, prorrogará o contrato por outros cinco anos.

B) AS CONDIÇÕES GERAIS DAS CONCESSÕES — Como dissemos linhas acima, as condições gerais das concessões são as que, pelo caráter uniforme e invariável, acessório, foram objeto de aprovação em Portaria do Ministro da Aeronáutica, fazendo parte integrante dos contratos, conforme remissão nêles feita.

Nessas condições estão regulados os seguintes direitos e obrigações: a) aumento e redução de freqüência; b) viagens extraordinárias; c) existência de pessoal e material suficientes para execução dos serviços; d) adoção de horários que permitam a articulação da linha com outras; e) necessidade de aprovação de acordos sôbre tráfego mútuo e conexões; f) favores e isenções; g) multas; h) rescisão; i) cumprimento de horários e tarifas aprovados; j) supressão da linha sem autorização ou caducidade provocada pela concessionária; k) revisão das cláusulas para ajustamento a situação mais vantajosa; l) padronização de escrita para fins de fixação de tarifas; m) aprovação das normas de operação e manutenção.

1. FREQÜÊNCIA — Freqüência de uma linha é o número de viagens nela efetuadas em determinado período. A freqüência inicialmente fixada no têrmo de contrato pode ser aumentada ou reduzida. A redução e o aumento podem ser autorizados em tôda a extensão da linha ou apenas em trecho desta. Aumento e redução podem decorrer de pedido da concessionária ou ser impostos pelo Ministério da Aeronáutica.

a) *aumento a pedido* — Pode ser autorizado quando, nas viagens realizadas por ela no período antecedente de três meses, o índice de aproveitamento tiver sido igual ou superior a 70%. Por índice de aproveitamento se compreende a percentagem de utilização da capacidade de transporte medida em toneladas-quilômetros em determinado período. Em linha exclusivamente de passageiros o índice poderá ser também a percentagem de aproveitamento em relação ao número de lugares oferecidos.

Quando a freqüência da linha fôr de 1 a 7 viagens semanais, o aumento será de 100% no máximo. Se superior a 7, o aumento não excederá de 80%.

O aumento de freqüência em trecho de linha é condicionado àquele índice, aos máximos mencionados no parágrafo anterior, e ainda a que o número de viagens no trecho não seja superior ao triplo das viagens em tôda a linha.

Essas viagens em trecho de linha são conhecidas como "serviços".

Nas linhas de transporte exclusivo de passageiros ou de transporte misto poderá ser aumentada a freqüência também para o estabelecimento de viagens cargueiras. Isto é: a concessionária poderá utilizar as viagens decorrentes do aumento da freqüência no transporte só de carga. Para tanto, deverá comprovar o índice de aproveitamento de 70% no período antecedente de três meses, não podendo, entretanto, as viagens cargueiras exceder a 2/3 da freqüência destinada ao transporte de passageiros ou misto.

Antes de decorridos três meses da data de efetivação de um aumento, não será tomado em consideração outro pedido no mesmo sentido.

b) *aumento ex-officio*. Quando, comprovado o índice de aproveitamento de 70% numa linha, o Ministério da Aeronáutica julgar insuficiente a freqüência com que opera a concessionária, poderá determinar-lhe o aumento dessa freqüência de modo a eliminar aquela insuficiência.

Se houver mais de uma concessionária na linha, o número de viagens a aumentar por determinação do Ministério referido será atribuído a essa concessionária, proporcionalmente às respectivas freqüências.

Se a concessionária a quem foi atribuído o aumento, ou parte dele, na hipótese de mais de uma, recusá-lo dentro do prazo de 30 dias da notificação que, para êsse fim, lhe tiver sido feita, ou aceitá-lo e não iniciar as novas viagens no prazo de 60 dias, a partir da aceitação, caducará seu direito ao aumento. Nesse caso, as viagens que lhe cabiam serão objeto de novo rateio entre as concessionárias remanescentes, nas mesmas condições que presidiram a primeira distribuição, ou simplesmente atribuídas a outra concessionária, caso sejam duas na linha.

Sòmente na eventualidade de recusa total, isto é, de não ser o aumento aceito pela concessionária ou concessionárias da linha, é possível atribuí-lo a concessionária estranha à exploração da linha. Se isso acontecer, quer dizer, se o aumento for julgado necessário e nenhuma concessionária quiser aceitá-lo ou efetivá-lo, o aumento de freqüência a emprêsa estranha significará verdadeira concessão, porque ela passará a explorar as viagens numa rota a que, até então, era alheia.

Sendo assim, a maneira de impedir a admissão de novo concorrente na linha é não recusar a concessionária o aumento que lhe fôr impôsto. E, por outro lado a concessão de uma linha já concedida a emprêsa nova, sem que antes haja

sido feita consulta, na forma da cláusula contratual, a concessionária da linha, constitui infração do contrato.

c) *redução a pedido*. A redução da freqüência, a pedido da concessionária, tem lugar quando o índice de aproveitamento da linha, nos últimos 6 meses, ficar reduzido a menos de 50%. Êste é o limite considerado mínimo para permitir a exploração econômica em condições satisfatórias. Pode ocorrer que, sem ficar reduzido àquela percentagem, o índice de aproveitamento demonstre também tratar-se de concessão anti-econômica, o que autoriza a concessionária a pedir a redução da freqüência da linha.

A redução pode dizer respeito a tôda a linha ou parte dela. Quando, porém, a linha não contém o chamado "serviço", ou seja, paralelamente à linha de extremo a extremo existe outra menor, superpondo-se à parte da primeira, a redução em trecho não deve ser admitida a menos que se refira ao serviço. Ou a redução é também de extremo a extremo, em tôda a linha, ou é apenas em parte desta, coincidindo, porém, com outra linha existente dentro da maior, correspondendo à exploração parcial que é conhecida como "serviço".

Ao contrário do que ocorre com o aumento, não há limite para a redução. Mas a freqüência inferior a duas viagens redondas num período só pode ser reduzida se dito período fôr aumentado. A linha que tem uma viagem redonda semanal, por exemplo, não pode ser reduzida a não ser com a tomada de um período maior, passando de semanal a quinzenal.

d) *redução ex-officio* — Do mesmo modo que, verificada a queda do índice de aproveitamento aquém de 50%, pode a concessionária pedir a redução da freqüência, também o Ministério da Aeronáutica pode determinar essa redução. Se nos seis últimos meses consecutivos o índice de aproveitamento na linha fôr inferior a 50%, aquêle órgão ordenará a redução da freqüência na medida que suas conclusões impuserem. Se a freqüência semanal ficar reduzida a mais de uma viagem, nova redução poderá ser admitida decorridos seis meses, subordinada à comprovação da queda do aproveitamento. Se, não obstante reduzida a freqüência, o índice de aproveitamento continuar inferior a 50%, poderá ter lugar nova redução, exceto se a freqüência semanal fôr de uma viagem apenas.

A redução *ex-officio* se torna efetiva 30 dias após a publicação do ato que a determinar, dêste cabendo recurso, sem efeito suspensivo, para o Ministro da Aeronáutica, dentro do prazo de 10 dias contados da mesma publicação.

2. VIAGENS SEM HORÁRIOS — São as que a concessionária realiza à margem do contrato para atender a uma eventualidade. Classificam-se em:

a) extraordinárias;
b) especiais;
c) de serviço;
d) de locação.

O contrato (Condições Gerais) não regula as viagens de serviço, especiais, de locação ou fretamento. Explica-se a omissão porque, como os nomes indicam, tais viagens não interferem com a exploração de linha regular, não podendo, conseqüentemente, ser reguladas no contrato de concessão. Daí decorre que as infrações previstas no contrato não dão lugar às sanções quando praticadas na execução de uma viagem especial. Sendo omissa a lei quanto à infração, não é possível admitir o absurdo jurídico em que incorrem as autoridades de submeter tais viagens ao regime contratual. Viagem não efetuada em razão do contrato sujeita a penalidades dêle constantes equivale a atribuir ao contrato o lugar da lei: uma vez que esta é omissa, sane-se a omissão através da aplicação à hipótese das sanções contratuais. O absurdo dispensa maiores comentários.

a) *Viagens extraordinárias* — São as viagens realizadas eventualmente numa linha ou em parte dela, quando as viagens de horário são insuficientes para atender à procura de transporte. São, portanto, viagens de refôrço das ordinárias ou contratuais.

Já as viagens, extraordinárias, pelo seu caráter de refôrço das ordinárias e, pois, efetuadas em função do contrato, estão sujeitas ao mesmo regime das viagens contratuais.

Tais viagens podem ser realizadas pela concessionária independentemente de autorização prévia, mas em cada caso a concessionária fará entregar à Administraão do Aeroporto de partida um formulário com as razões da viagem.

Se o exame das razões contidas nesse formulário demonstrar sua improcedência ou que a concessionária vem abusando da realização de viagens extraordinárias, dando-lhe caráter habitual e, pois, de autêntico aumento de freqüência, a Diretoria de Aeronáutica Civil poderá condicionar as viagens a licença prévia.

O sistema visa a impedir aumentos sub-reptícios e, conseqüentemente, injustificados, da freqüência de uma linha, mas produz absurdos. Muitas vêzes a concessionária, que aumentou recentemente sua freqüência, sente a necessidade de novo aumento. Ora, êste não será tomado em consideração se da data de efetivação do último não tiverem decorrido 3 meses. Por outro lado, a limitação percentual do aumento pode não corresponder às necessidades de procura de lugares ou de praça. Para contornar a dificuldade, a concessionária apela para as viagens extraordinárias e cai no abuso. Mas êste não se origina de malícia da emprêsa, isto é, ela não pretende fazer guerra às congêneres, mas tão-sòmente atender à preferência que o público lhe dá. Logo, o abuso foi uma imposição do sistema. A concessionária teria suas aeronaves lotadas, mas não poderia pleitear o aumento da freqüência por não haver decorrido o prazo de carência a que está prêsa.

b) *Viagens especiais* — São as que a concessionária realiza eventualmente, entre dois pontos servidos por linhas suas ou entre um dêsses

pontos e outro não compreendido em sua exploração, em vôo tanto quanto possível direto, para execução de um contrato de transporte.

Embora a definição mencione a qualidade de concessionária, vê-se logo tratar-se de lapso de redação, porque se a viagem especial pode ser entre dois pontos de uma concessão, pode também ser entre dois pontos dos quais apenas um esteja compreendido nos serviços da concessionária. No último caso, por exemplo, nada tendo tal viagem com a concessão, não pode ser invocada a qualidade de concessionária da emprêsa. A viagem deixa de ser realizada em função de um serviço concedido; logo, nada tem que ver com o contrato. Se nada tem que ver com o contrato, igualmente não o tem com o titular respectivo e não pode estar sujeita ao regime nêle estabelecido.

O sistema de restrição impôsto às viagens extraordinárias é extensivo às viagens especiais, sendo também, como aquelas, independentes de prévia autorização.

c) *Viagens de serviço* — São as viagens que a concessionária realiza em vôo tanto quanto possível direto, sem objetivo comercial, para trasladação ou substituição de aeronave ou ainda para prestação de socorro.

As Condições Gerais para concessão de linhas subordinam essas viagens ao mesmo sistema de restrições aplicáveis às viagens extraordinárias, mas é evidente o equívoco em que incorrem.

O sistema de restrições tem por fim impedir aumentos sub-reptícios de freqüência, evitar abusos na realização de viagens, o que, em se tratando de viagens de serviço, não pode ter lugar. Sem caráter comercial e, pois, sem reflexo na concorrência, sua realização não incorre nos defeitos que determinaram o regime de repressão previsto nas Condições. Se as viagens realizadas tiverem caráter comercial, não são de serviço. Se são para atender a necessidades do serviço, não podem ser abusivas.

d) *de locação ou fretamento* — São viagens realizadas, no primeiro caso, sob responsabilidade do afretador, em aeronave locada pelo seu proprietário, com a tripulação necessária ao vôo ou sem ela, e, no segundo caso, as realizadas sob responsabilidade do fretador, para execução de um contrato de transporte, com uma só pessoa física ou jurídica, sem tomar passageiros ou carga, por conta própria ou de terceiros, quer nessa viagem quer na de retôrno.

Essas viagens (locação e fretamento), quando realizadas por concessionária de linha aérea regular, serão consideradas de caráter não regular, mas excluídas do regime de transporte não regular.

3. *Cancelamento de viagens* — O cancelamento de viagens pode ocorrer :

1.º, através da fusão de duas viagens, para melhor aproveitamento da capacidade de transporte;

2.º, através da fusão de duas ou mais viagens por coincidência de hora de partida;

3.º, através do cancelamento de uma ou duas das etapas finais de uma linha.

Na primeira hipótese é necessário: que se trate de duas linhas que sigam a mesma rota ou de duas viagens da mesma linha; que a diferença entre as horas de partida não seja superior a 120 minutos; e, finalmente, que na viagem resultante da fusão sejam executadas tôdas as escalas de uma e outra linhas (ou de uma e outra viagens).

No segundo caso, a coincidência deverá resultar de fôrça maior. O atraso da viagem que fará sua hora de partida coincidir com a hora de partida de outra deve ser conseqüência de ato ou fato a que esteja alheia a concessionária.

Na última hipótese, deverão concorrer êstes requisitos : que a freqüência semanal seja superior a duas viagens; que o cancelamento só recaia sôbre as viagens que excedam de duas.

Além dêsses requisitos, exceto na segunda hipótese, a fusão deverá constar dos horários aprovados, bem como das indicações fornecidas ao público.

D) PESSOAL E MATERIAL — A capacidade técnica, requisito sem o qual a concessionária não pode obter a concessão (art. 37, alínea *d*, do Código Brasileiro do Ar), se traduz na existência, em condições satisfatórias, de pessoal e material matriculados, em número suficiente para a execução do serviço pretendido.

Como essa capacidade, inicialmente verificada, pode vir a anular-se, seja por negligência, seja por incúria, da concessionária, exige o contrato a sua conservação — a emprêsa deverá ter sempre o aparelhamento necessário aos serviços.

Dado que a obrigação está intimamente relacionada com a homologação de serviços técnicos, voltaremos a falar sôbre ela quando comentarmos a situação da manutenção e operação da concessionária (L).

E) CONEXÃO E TRÁFEGO MÚTUO — Determina a Condição 5.ª que as concessionárias deverão estabelecer horários que permitam, tanto quanto possível, a conexão da linha concedida com sua rêde aérea. No que diz à articulação da linha com a rêde aérea da concessionária, não há necessidade de impô-la, pois o interêsse no caso é mais da concessionária.

A dificuldade está na conexão com outra emprêsa, o que encontra grande oposição entre elas. E' de grande alcance o tráfego mútuo, mas as emprêsas só o toleram quando consorciadas, dada a rivalidade que reina no setor.

À medida que o panorama da exploração se vai transformando, no sentido da redução das emprêsas e na definição dos campos de operação, aumentam, no entanto, as possibilidades do tráfego mútuo.

F) ACORDOS PARA UTILIZAÇÃO DE BILHETES DE PASSAGEM — Estabelece a Condição 6.ª a necessidade de aprovação de quaisquer acordos para

utilização de bilhetes de passagens emitidos por outra emprêsa.

Até pouco tempo, porém, tais acordos, pela mesma razão que impedia o tráfego mútuo, só existiam entre emprêsas consorciadas.

Recentemente, entretanto, a crise econômica deu um grande passo na confraternização das emprêsas brasileiras.

No intuito de adotar medidas para debelar essa crise, as emprêsas fizeram um Acôrdo Multilateral para aceitação recíproca de bilhetes de passagens. Êstes são livremente aceitos por outra concessionária, desde que: *a*) não apresentem em branco a data da viagem; *b*) não sejam de cortesia ou de serviço; c) não sejam decorrentes de requisições; *d*) não ofereçam dúvida quanto à sua emissão; *e*) não sejam emitidos para trecho que não integre a rêde aérea da emprêsa emitente ou para vôos de fretamento.

Os ônus que recaem sôbre as passagens cabem à emitente, a qual terá direito a uma comissão de 10% sôbre o valor dos bilhetes emitidos.

E' de esperar que a experiência tenha êxito, dando margem a que o Acôrdo, ora provisório, passe a ter caráter permanente.

G) FAVORES E ISENÇÕES — No contrato, o Govêrno assegura à concessionária os favores e isenções que as leis ou regulamentos concederem às companhias que explorem empreendimentos de aeronáutica civil, desde que êsses favores e isenções tenham caráter geral e se apliquem a serviços análogos aos que são objeto do contrato.

Para quem não tem a intenção de conceder qualquer favor, a redação prolixa da cláusula é inteiramente desnecessária.

Ademais, uma breve análise demonstrará a sua inexeqüibilidade. Se se trata de favor ou isenção, duas hipóteses podem ocorrer: ou será norma de caráter geral ou especial. No primeiro caso, não dependerá o benefício da sua consignação no contrato. Destinando-se a tôdas as emprêsas, é dispensável incluí-la no contrato. No segundo, sendo norma especial, visando a certas emprêsas, restritamente, sua extensão a outras não pode ser feita só porque o contrato o autoriza.

E' interessante ainda frisar que existe um dispositivo legal que isenta de impostos federais, estaduais e municipais os aeroportos, as instalações para abrigo, abastecimento e reparação de aeronaves, e as demais organizações do serviço aeronáutico de utilização pública, e que nunca teve aplicação por iniciativa governamental. As emprêsas que se beneficiam dessa isenção a obtiveram através do Judiciário.

O material que as concessionárias importam para consumo está isento de direitos aduaneiros, mas essa isenção lhes é dada em troca do desconto de 50% nas passagens requisitadas pelo Govêrno Federal para seus funcionários, quando viajem a serviço. E sendo assim, não decorre o favor do contrato de concessão, mas da lei que regula as isenções.

H) SANÇÕES PECUNIÁRIAS — A primitiva Condição 8.ª estabelecia as multas a que estaria sujeita a concessionária no caso de infração, as quais variavam de Cr$ 500,00 a Cr$ 5.000,00 (de quinhentos cruzeiros a cinco mil cruzeiros). E essas infrações consistiam em não realização de pouso, falta de cumprimento de horários, não realização de qualquer viagem, de ida ou de volta, e, finalmente, na inobservância das cláusulas contratuais não previstas com multa especial.

Posteriormente, em ato unilateral, sem audiência das concessionárias, o que seria essencial em face de tratar-se de alteração de contrato e, como êste, dependente de acôrdo de vontades, aquêles limites de multas foram elevados de Cr$ 500,00 para Cr$ 1.000,00 e de Cr$ 5.000,00 para Cr$ 25.000,00.

Essa alteração veio confirmar nossos receios manifestados quando da divisão do contrato em parte principal e parte acessória. E é interessante conhecer os *consideranda* do ato de alteração, verdadeiro absurdo jurídico que consiste na revisão de penalidades contratuais para atender à inflação:

"Atendendo a que as infrações dos dispositivos regulamentares, instruções e normas que regulam o tráfego aéreo devem ser reprimidas com rigor, estipulando-se multas proporcionais à gravidade das faltas;

Atendendo também à necessidade de prever sanções em casos de infrações que podem pôr em risco a segurança da navegação aérea;

Atendendo a que aos contratos de concessão a serem celebrados dora em diante convém incorporar essas sanções e reajustar a importância das multas..."

Ora, as multas não se destinam a constituir fonte de renda. Não devem objetivar outra coisa que não seja o bom serviço, a correção do que fôr encontrado de errado e não arruinar o titular da concessão. Se se trata de falta sem gravidade, não se justifica a multa elevada. Se, ao contrário, a falta é grave, põe em risco a segurança da navegação aérea, o remédio não é a multa, ainda que de grande proporção, e sim a eliminação da fonte de risco.

Admitida a procedência dos *consideranda* do ato que elevou as multas contratuais, teríamos estas conseqüências inequívocas:

1.ª Antes do ato, as infrações não eram reprimidas com rigor, nem as multas respectivas eram proporcionais à gravidade das faltas.

2.ª As infrações que pusessem em risco a segurança do transporte não eram reprimidas até então.

Nada mais é preciso dizer para demonstrar a falsidade da posição em que se colocou o poder concedente, confessando omissão tão grave.

Entretanto, como dissemos, facultado que é a êsse poder suspender a exploração perigosa ou cancelar a concessão que ponha em risco o transporte, pelas infrações cometidas, não pode ter lugar o reajustamento das multas. Na preocupação de fazê-lo, estendeu-se o legislador em demasias que só depõem contra a Administração, criando uma

falsa impressão que pode dar lugar ao chamamento do órgão que superintende a navegação aérea à responsabilidade pelos acidentes havidos.

Se, por um lado, as multas não guardavam, como nunca guardarão, proporção com a gravidade da infração, porque algumas delas são de natureza que exige sua eliminação pura e simples e não a compensação em dinheiro para os cofres públicos, sem cogitação quanto à reposição da situação no *statu quo ante*, por outro lado a Administração nunca estêve desarmada dos poderes implícitos ao de conceder, a fim de reprimir a prática perigosa à navegação aérea. Sendo assim, parece-nos demonstrada a falsidade das premissas que determinaram a conclusão contida no mesmo ato.

Ocorre mais. Nas alterações foram incluídas as infrações relativas ao transporte de excesso de passageiros, à transgressão dos regulamentos de Notícias Técnicas, dos Avisos aos Navegantes e das instruções emanadas das tôrres de contrôle, ficando estabelecido que se tais infrações forem de natureza a pôr em risco a segurança do transporte ou da navegação, o Diretor da Aeronáutica Civil poderá suspender a execução da linha por prazo não superior a trinta dias.

Vê-se, pois, que o ato comentado admite que as infrações referidas podem pôr em risco a segurança ou podem deixar de fazê-lo. Ora, isso é absurdo, porque o transporte de excesso de passageiros é *sempre perigoso*, enquanto que a inobservância das normas técnicas, dos avisos aos navegantes e das instruções das tôrres pode ser perigosa, mas pode deixar de oferecer perigo. Logo, é inadmissível encarar do mesmo modo as infrações que nunca deixam de oferecer perigo para os transportes e aquelas que às vêzes não oferecem perigo nenhum. E o absurdo culmina se, como ocorre no caso, as infrações *perigosas em tôdas as circunstâncias* são objeto de multas menores que as estabelecidas para as *infrações apenas perigosas em certas circunstâncias*.

Quer, pois, se coloque o problema na situação em que está de fato, quer se encare como o fazemos neste trabalho, é evidente a contradição em que incorre o malsinado ato de alteração das multas.

Finalmente, a revisão das multas veio criar duas situações na exploração do transporte aéreo, uma com vantagem sôbre a outra. Daí decorre que é comum estarem duas concessões para o mesmo serviço sujeitas a regimes diferentes de multas, no qual uma infração é punida com o máximo, enquanto na outra êsse máximo equivale ao mínimo, às vêzes lhe sendo inferior. A supressão de pouso na viagem é sujeita à multa de Cr$ 300,00 a Cr$ 500,00 em uns contratos e, em outros, ao mínimo de Cr$ 1.000,00 e ao máximo de Cr$ 1.500,00.

A aplicação de multas é precedida de notificação para defesa, só cabendo recurso depois de recolhida a respectiva importância. Os pedidos de reconsideração, porém, não constituindo recurso pròpriamente dito, podem ser feitos independentemente do recolhimento.

I) RESCISÃO E OUTRAS SANÇÕES — O contrato será rescindido de pleno direito independentemente de interpelação judicial e sem que à concessionária assista direito a ação para reclamar indenização, nos seguintes casos:

a) se a execução do serviço comprometer a ordem ou segurança públicas;

b) se o serviço não fôr iniciado dentro do prazo de sessenta dias após o registro do contrato pelo Tribunal de Contas;

c) se o tráfego da linha ficar interrompido por mais de um mês, salvo motivo de fôrça maior;

d) se a concessão fôr transferida sem prévia autorização do Govêrno;

e) se a direção do tráfego ou a sua execução permanente fôr confiada a qualquer outra pessoa jurídica;

f) se na constituição social da concessionária forem feitas quaisquer alterações contrárias ao que preceitua o art. 22 do Código Brasileiro do Ar;

g) se as tarifas fixadas forem, deliberadamente, transgredidas para mais ou para menos;

h) se as multas não forem recolhidas no prazo estabelecido;

i) se fôr cassada a aprovação ou homologação dos serviços técnicos de manutenção e operação da concessionária e esta não lograr nova aprovação ou homologação dos mesmos serviços no prazo de seis meses a contar da data da cassação;

j) se, de modo geral, pela repetição de transgressões graves ou por não se aparelhar de acôrdo com as exigências do serviço, tudo verificado e estabelecido em processo administrativo regular, com defesa prévia assegurada.

Há na enumeração acima uma confusão de casos de caducidade com outros de rescisão. Por isso, não será rescindido o contrato nos primeiros e sim declarada a caducidade. Nos casos em que se comprova uma situação de fato, insuscetível de discussão, tem lugar a caducidade: não iniciar o serviço no prazo fixado, transferência da concessão sem licença, entrega do tráfego a terceiros, infração do princípio estabelecido no art. 22 do Código do Ar e não recolhimento das multas no prazo dado (neste, é interessante lembrar que falta esclarecer em que extensão o não recolhimento de multas dá lugar à caducidade, ou seja, quantas multas são necessárias, sem recolhimento, para que tenha lugar a caducidade). Os demais são casos de rescisão, dependendo de verificação em que a concessionária procurará demonstrar a sem-razão da medida.

A hipótese de não iniciar a concessionária o serviço no prazo de 60 dias após o registro não pode verificar-se no sistema atual de concessões, porque, sucedendo esta à linha provisória, não existe solução de continuidade na exploração. Entre a fase provisória e a contratual (concessão)

não há intervalo. Não havendo interrupção, não existe o que reatar ou iniciar.

A hipótese de que cogita a alínea *d* é rara. Só existe um exemplo e êste de transferência de linha subvencionada, cuja exploração foi adjudicada em concorrência pública.

Em cêrca de vinte anos não temos outro caso, o que tem levado espíritos menos avisados a concluir pela inadmissibilidade da transferência, no que lhes negamos razão, dada a conclusão a que, indiretamente, conduz a alínea citada. Se a transferência não autorizada dá lugar à caducidade, pode-se chegar à conclusão, *a contrario sensu*, de que se houver licença prévia deixa de haver margem para a caducidade. Logo, a concessionária pode transferir a concessão se para tanto fôr autorizada.

A proibição de entrega do tráfego, ou de sua execução, a outra pessoa jurídica carece igualmente de expressão. Na verdade, os chamados consórcios técnicos, em que uma emprêsa em má situação, ou de aparelhamento insuficiente para atender às necessidades da exploração, se encosta em outra em situação de proporcionar-lhe aquilo que não tem, nada mais são do que a entrega do tráfego da primeira à segunda. Nesses consórcios, a emprêsa que dispõe de meios para prestar serviços a outra fornece a esta o material e pessoal para executar a linha ou linhas, dirigindo o tráfego efetivamente. O fato de não ser a entrega do tráfego permanente nada significa, porque se há mal num caso, haverá no outro: se a entrega do tráfego é vedada por ser de manifesta inconveniência, esta não se caracteriza apenas no maior tempo da permanência do serviço em mãos de terceiros, mesmo porque o consórcio não tem tempo fixo de duração.

A constituição da concessionária deve guardar sempre obediência ao preceito do Código do Ar, no sentido de permanecer o capital em mãos de brasileiros, na proporção de 1/3 pelo menos, bem como de serem os membros da administração brasileiros na proporção de 2/3.

Quanto à transgressão das tarifas e da inobservância das normas de operação e manutenção, falaremos mais adiante.

O não recolhimento de multas, que também pode dar lugar à terminação do contrato, depende do número de infrações, isto é, das vêzes que a concessionária tiver deixado de recolher as importâncias devidas. Isso impede a efetivação da medida, porque não é possível fixar arbitràriamente um número de multas que, não sendo pagas, permita à Administração aplicá-la.

Quando os atos acima arrolados e comentados são praticados pela concessionária, com o objetivo de lograr a rescisão, ela pode ser declarada inidônea para obter outras concessões. Mas essa é uma hipótese insuscetível de verificação na prática, facultada que está no contrato a denúncia dêste pela concessionária. Podendo denunciar o contrato a qualquer tempo, não vai a concessionária provocá-la através da prática de infrações.

Além das sanções pecuniárias, da rescisão ou caducidade, em dois casos o contrato autoriza o Diretor da Aeronáutica Civil a suspender a execução da linha por prazo até 30 dias, se a infração cometida fôr de natureza a pôr em risco a segurança da navegação aérea ou do transporte :

a) excesso de passageiro ou de pêso;

b) inobservância das Notícias Técnicas (NOTEC), das Normas de Serviço (NOSER) e dos Avisos aos Navegantes (NOTAN e AVANA).

J) HORÁRIOS E TARIFAS — A concessionária está obrigada ao cumprimento dos horários e tarifas aprovados, bem como de tôdas as disposições de leis, regulamentos, instruções e portarias relativas aos serviços.

A aprovação dos horários e tarifas decorre de exigência do Código Brasileiro do Ar, artigo 37.

Depois de aprovados pela Diretoria de Aeronáutica Civil, os horários são publicados em seu Boletim Interno, sendo remetidas cópias às autoridades interessadas, aos jornais e aos aeroportos. A publicação no *Diário Oficial*, que era obrigatória, foi abolida em face do grande atraso na publicação, induzindo os interessados a êrro e confusão.

As tarifas são fixadas em função do custo de operações, tendo em vista o preceito constitucional de que os lucros das emprêsas concessionárias não deverão exceder a justa remuneração do capital, permitindo-lhes atender às necessidades de melhoramentos e expansão dos serviços (art. 151).

Para fins de aplicação dêsse princípio, estabelece o contrato a padronização da escrita de tôdas as emprêsas, padronização essa cujas bases já foram fixadas pelo Ministério da Aeronáutica.

E êsse Ministério estabelece também, dentro do princípio mencionado, os limites máximos dentro dos quais terão as concessionárias de justificar os preços pretendidos.

E, a fim de que não se reproduza a guerra de tarifas que andou ameaçando de morte as emprêsas, estabeleceu o mesmo Ministério duas medidas destinadas a tornar efetiva a aprovação de preços:

a) multas para as transgressões para mais ou para menos, em relação às tarifas justificadas e aprovadas;

b) anulação do contrato de concessão, caso, direta ou indiretamente, por si ou preposto ou ainda intermediário, a concessionária conceda descontos, abatimentos, reduções diretas ou indiretas sôbre as tarifas aprovadas e respectivas taxas, salvo se se tratar de desconto previsto em lei ou portaria do mesmo Ministério.

K) REVISÃO — Pode ter lugar a revisão do contrato se a Administração incorrer em discriminação, isto é, celebrar outros contratos em condições mais vantajosas. Nesse caso, as cláusulas contratuais serão revistas e reajustadas ao mesmo nível de condições gerais.

Não se considera vantagem o maior ou menor número de viagens, que, tendo em vista a situação

peculiar dos casos, fôr estabelecido para cada concessionária.

Mas o estabelecimento de multas menores para a mesma infração nos parece dar direito à concessionária que se encontra em posição desvantajosa de pleitear a revisão de suas condições.

Ainda que o contrato não fôsse expresso a êsse respeito, tal revisão deveria ter lugar, uma vez que não se compreende que a infração assuma maior gravidade quando se trata de outro infrator.

Sendo as multas menores num contrato em relação a outro, cujas cláusulas são absolutamente idênticas no resto, não resta dúvida de que o primeiro é mais benévolo do que o segundo. Se o é, consigna maior vantagem e, pois, autoriza a revisão do contrato mais desvantajoso para subordinação de suas cláusulas ao mesmo nível de condições gerais.

E' preciso observar ainda que essa desigualdade não se verifica entre concessionárias apenas, mas entre linhas de uma única concessionária. E' comum ter ela duas linhas submetidas a regimes diferentes, um mais vantajoso do que outro. E' comum também haver duas linhas iguais, com os mesmos pontos inicial e terminal e com as mesmas escalas, submetidas a regimes diferentes, um mais severo do que o outro.

Tais situações impõem a revisão para o fim mencionado, quando nada para eliminar a falta de critério a demonstrar que pelo menos em um dos dois casos se verificou um êrro.

L) OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO TÉCNICA — Nenhuma emprêsa pode ser concessionária de linha aérea se não tiver seus serviços técnicos de operação e manutenção homologados. A homologação dos serviços técnicos de uma emprêsa — diz o art. 5.º da Portaria n.º 135, de 6 de julho de 1948 — consistirá no reconhecimento oficial, por parte do Ministério da Aeronáutica, de que êsses serviços, por sua organização, pessoal, equipamento, localização e capacidade de produção, satisfazem às necessidades da emprêsa.

As emprêsas de transporte aéreo podem ter serviços técnicos próprios, em comum com outras emprêsas (consórcio técnico) ou contratá-los, seja de uma congênere, seja de sociedade destinada a prestar tais serviços, mas nessa última hipótese sòmente os serviços de rádio, em terra, e os de manutenção de oficinas poderão ser objeto do contrato.

O contrato determina a revisão periódica dos serviços técnicos, sua fiscalização a qualquer tempo, a fim de permitir a verificação satisfatória do seu estado.

A homologação dêsses serviços pode ser cassada a qualquer tempo, se ficar provado em processo administrativo, no qual é assegurada ampla defesa à concessionária, que os serviços técnicos desta não atendem suas finalidades, quer por deficiência de material, quer de pessoal. A cassação do laudo de homologação equivale à suspensão dos serviços da linha, porque significa diminuição ou perda da segurança.

Da análise a que procedemos neste trabalho se pode concluir que o contrato de concessão é mero definidor de obrigações. As cláusulas que dizem respeito a vantagens são inexeqüíveis, outras aparentam, ou melhor, conferem certos direitos à concessionária, mas ato diverso anula êsses direitos, como ocorre com a concessão que se superpõe à outra, vedada no contrato mas admitida na Portaria que regula as concessões novas. Na parte repressiva, uns contratos são mais benévolos do que outros, estabelecendo penas diversas para infrações absolutamente idênticas.

Já decorreram quatro anos de aplicação dos contratos ora em vigor, calcados, como dissemos, em contratos de mais de 20 anos e de conteúdo diferente como são os de linhas subvencionadas. Já é tempo de conformá-los à realidade, simplificando-o e escoimando-o de velharias inexpressivas e de nenhum alcance.

Feito isso, quer sejam muitas as cláusulas, quer sejam poucas, os contratos devem ser unificados, isto é, não devem constituir-se, como atualmente, de duas partes, a fim de que, sob pretexto algum, seja lesado o acôrdo de vontades. Para que êste esteja a coberto da violência, é preciso que não tenham os contratos uma parte chamada variável, composta de cláusulas acessórias, e outra fixa, constituída de cláusulas imutáveis mas que, na verdade, nenhum direito asseguram à concessionaria.

Essas considerações, procedentes no exame do caso em tese, maior relevância assumem quando vemos o inacreditável procedimento da Administração, violentando o acôrdo de vontades, rompendo o equilíbrio de situações, criando condições mais draconianas, tudo isso a pretexto de acompanhar o custo de vida. O contrato foi instituído como instrumento da concessão, com o objetivo de discipliná-la, e não como instrumento de tortura ou opressão ou, ainda, como fonte de renda extraordinária.

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES
e
BERTA M. HAINES
(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO XII — IV PARTE

DE 1874 a 1917, trinta e um projetos de lei foram submetidos à decisão do eleitorado suiço. Dêstes, dezenove foram rejeitados e doze aprovados. O resultado geral da legislação direta na Suiça é o de que "ela não confirmou as extravagantes previsões de seus partidários, mas, também, não confirmou as profécias tétricas de cáos e revolução dos conservadores de um período anterior. É, agora, uma peça vital do organismo político suiço e que funciona perfeitamente". (1) A Suíça foi o único país que submeteu ao *referendum* a questão de seu ingresso na Liga das Nações. Depois de uma violenta campanha feita, tanto pelos partidários da Liga como pelos seus adversários, a proposta de adesão àquela sociedade foi aprovada por 415.819 votos contra 323.225, tendo participado do pleito 76 por cento do eleitorado.

O *referendum* nas cidades e condados dos Estados Unidos é considerado como mais eficiente do que o de âmbito estadual, porque há mais oportunidade de discussão e de formação de uma opinião pública a respeito de problemas de interêsse local do que a respeito daqueles de interêsse regional. As questões locais não são tão complexas e uma maior parcela do eleitorado demonstra verdadeiro interêsse pelas medidas postas em votação. Os assuntos que são submetidos à decisão do povo são, principalmente, os de fusão de duas ou mais cidades, de elaboração das respectivas constituições, de levantamento de empréstimos e de concessão de privilégios. Tem, porém, pouco valor o voto popular quando se trata do *referendum* de questões locais ou estaduais nos seguintes casos: 1) quando a questão em jôgo é tão insignificante ou de natureza tão local que não pode ser de interêsse para aquêles que se devem manifestar a respeito; 2) quando os problemas são tão complicados e técnicos que o eleitor não dispõe de meios para informar-se a respeito; 3) quando é tão grande o número de questões submetidas a sua decisão que êle não pode, mesmo que consiga formar um juízo satisfatório a respeito de algumas delas, informar-se a respeito dos méritos de tôdas.

(1) *Government and Politics of Switzerland*, de Robert C. Brooks (World Book Company, 1918, pág. 164).

Entre alguns dos evidentes resultados do emprêgo da *iniciativa* e do *referendum* estão os fatos de que, não raro, certas medidas de importância vital que os legislativos primam por ignorar têm sido postas em vigor por meio da decisão das urnas e em virtude do emprêgo do instrumento da *iniciativa*, exercendo êsse instrumento conseqüentemente, um efeito indireto sôbre as próprias assembléias e, aumentando o interêsse dos eleitores, conforme o demonstra a média do eleitorado em face das petições dessa espécie e do *referendum*.

Os resultados da adoção das medidas de *iniciativa* e de *referendum* variam, consideràvelmente, de acôrdo com as disposições em vigor a seu respeito disposições essas aprovadas pelos estados, e também de acôrdo com a atitude do eleitorado e das autoridades públicas em face do aumento do contrôle popular sôbre o govêrno. Califórnia, um dos primeiros estados a dar à *iniciativa* e ao *referendum* a necessária oportunidade, tem feito o mais amplo uso dêsses instrumentos na aprovação ou rejeição de leis. Em um ano, o povo do Estado da Califórnia foi convocado para se manifestar sôbre 48 projetos de lei, tanto locais como estaduais. O uso da *iniciativa* e do *referendum* para questões estaduais pode ser revelado com a seguinte tabela:

MEDIDAS DE INICIATIVA SUBMETIDAS A ESCRUTÍNIO POPULAR A PARTIR DE 1911: 76 (2)

Aprovada desde 1911: 21 — *Rejeitadas desde* 1911: 55

Ano	*N.º*	*Aprovadas*	*Rejeitadas*
1912	3	—	3
1914	17	6	11
1915	—	—	—
1916	4	1	3
1918	6	1	5
1920	10	3	7
1922	11	4	7
1924	4	2	2
1926	8	1	7
1928	2	0	2
1930	5	1	4
1932	6	2	4
Total	76	21	55

(2) Devemos essa tabela ao Dr. John R. Haynes. Vide também sua mensagem intitulada *Direct Government in California* (Senate Document N. 738, 64th Cong, 2.º Sess., fevereiro de 1917).

MEDIDAS DE REFERENDUM SUBMETIDAS A ESCRUTÍNIO POPULAR DESDE 1911 : 22

Medidas legislativas aprovadas : 8 — *Medidas legislativas rejeitadas* : 14

Ano	*N.º*	*Aprovadas*	*Rejeitadas*
1912	3	—	3
1914	4	3	1
1915	2	—	2
1916	1	—	1
1918	1	—	1
1920	5	2	3
1922	3	1	2
1924	—	—	—
1926	1	—	1
1928	2	2	—
1930	—	—	—
1932	—	—	—
Total	22	8	14

Entre as leis importantes que foram aprovadas pelo voto popular notam-se: a referente ao sistema de títulos de Torrens, relativa às terras de propriedade de estrangeiros, a de maiores verbas para as escolas, a do sistema orçamentário estadual, a de redistribuição de verbas pelo legislativo, a de registro eleitorado permanente e várias outras relativas ao contrôle do comércio de bebidas. Os eleitores não aprovaram muitos projetos de lei, inclusive que dizia respeito à taxa eleitoral, o relativo ao impôsto único — que foi por quatro vêzes submetida a sua decisão — o de uma lei sôbre água e energia elétrica e um outro sôbre uma certa taxa que seria cobrada pelos serviços de utilidade pública prestados pelo Estado. Em vista das numerosas propostas apresentadas ao eleitorado, acredita-se que se manifestou, na aprovação dos projetos postos em votação, uma parcialidade pouco comum.

A experiência da Califórnia não está de acôrdo com a crença generalizada de que é um grupo relativamente pequeno do eleitorado que introduz as leis no sistema de legislação do país. Utilizando os votos depositados nas urnas nas eleições do governador ou de todos os membros da assembléia como uma medida cujos padrões variam de 80 a 96 por cento do total de votos numa dada eleição, os dados às leis postas em votação raramente descem a 50 por cento do total de votos. O número de votos em eleições de autoridades menos importantes é, comumente, mais baixo do que os referentes a projetos de lei submetidos à votação popular.

Do ponto de vista dos que defendem a *iniciativa* e o *referendum* como meios de ampliar e de tornar mais seguro o contrôle popular sôbre os processos legislativos, os resultados são, às vêzes, bastante decepcionantes. O Professor Thomas faz um resumo dos resultados da *iniciativa* e do *referendum* em Arkansas num período de vinte anos! A partir de 1912, ano em que a *iniciativa* e o *referendum* entraram em vigor, até 1932, vinte e seis emendas propostas foram submetidas ao eleitorado, por fôrça de petição e dezenove pelo de proposta do legislativo. A nova lei de *iniciativa* e *referendum* assim como a emenda relativa a títulos das dívidas municipais foram por três vêzes submetidas, por petição, à decisão do eleitorado e uma vez por proposta do legislativo. De vinte e seis propostas apresentadas por petição oito foram ratificadas por uma maioria do eleitorado, mas duas foram anuladas pelo Suprema Côrte porque excedia o número permitido que era a de três de cada vez. Uma outra foi substituída por um projeto do legislativo que criava taxas locais mais elevadas para as escolas. Outra foi considerada nula pela Suprema Côrte por causa de uma emenda posteriormente apresentada. Quatro ainda estão em vigor. Parte de uma outra proposta, limitando as sessões do legislativo a sessenta dias anuais, ainda vigora; mas a limitação dos honorários a seis dólares por dia (isto em 1912) foi substituída por um projeto do legislativo que elevava o subsídio para mil dólares. Fôra antes abandonada uma proposta para o pagamento de seiscentos dólares; isto, provàvelmente, não teria conseguido aprovação se não estivesse a proposta aliada a de aumento dos vencimentos do governador e dos juízes da Suprema Côrte. Quatro emendas completas e uma parcial podem parecer que não seja um exemplo muito bom para um período de vinte anos. Respondendo à objeção levantada pelos que se opõem à *iniciativa* e ao *referendum*, segundo a qual essas medidas estariam destinadas a provocar o radicalismo, o Professor Thomas acha que num período de vinte anos sòmente duas das emendas submetidas à votação popular poderiam ser, em qualquer sentido, tidas como um desvio da linha da tradição ou uma ameaça à propriedade privada. (3)

A diminuição do uso da *iniciativa* e do *referendum* (quando as condições não lhes são favoráveis) fica patenteada com a experiência do Colorado. A legislação direta adotada em 1910 foi usada em alguns casos durante vários anos mas, em 1924, nenhuma lei foi proposta pelo povo ou foi submetida a sua aprovação. Desta data em diante, um pequeno número de projetos de leis foi submetido à aprovação do eleitorado por meio da *iniciativa*, não se fazendo, pràticamente, uso do *referendum*. Não se pode atribuir totalmente à indiferença do povo o fato de não se ter conseguido obter os resultados que se pretendia com a adoção da legislação direta. As emendas que dispuzeram sôbre o emprêgo do *referendum* continham a cláusula usual relativa à *emergência* e uma outra importante restrição que muito contribuiu para evitar o recurso do apêlo ao eleitorado, visando a aprovação das medidas legislativas. Não fazem referências, por exemplo, a leis "necessárias à manutenção da paz pública, da saúde e da segurança do povo" como não o fazem a "dotações destinadas ao custeio e manutenção das Secretarias e instituições do Estado". Até que ponto essas limita-

(3) *The Iniciative and Referendum in Arkansas Come of Age*, de David Y. Thomas, publicado em *American Political Science Review*, número de fevereiro de 1933. Vide também a síntese dos resultados do emprêgo do *Referendum* em Maryland na mesma publicação.

ções podem impedir o recurso ao eleitorado? Pode-se tirar conclusões dos resultados da sessão legislativa de 1929 em que foram aprovadas 186 leis, das quais cem continham cláusulas de segurança e trinta e três envolviam questões de crédito. Restaram, pois, apenas cinqüenta e três que podiam ser vetadas pelos eleitores. Muito embora seja evidente o objetivo manifesto de, com êsse processo, evitar as disposições constituicionais relativas ao *referendum*, as côrtes, obedientes à praxe, sustentam que a determinação legislativa quanto à aplicação da cláusula de emergência não está sujeita ao veto do judiciário.

As leis propostas por meio de *iniciativa* tratam de tantos assuntos quanto os tratados nas discussões do legislativo estadual, acontecendo que cêrca de metade dos projetos submetidos ao eleitorado por meio da *iniciativa* são por êste rejeitados. E' interessante notar a reação geral do eleitorado. Nas palavras de um estudioso do processo de manifestação direta do eleitorado sôbre projetos de leis no Estado dò Oregon onde êsses instrumentos vem sendo usado há alguns anos: "o eleitor parece ser cioso de seus direitos e privilégios como a maioria dos homens; resoluto no sentido de que seu govêrno esteja de fato e teòricamente retirando seus poderes do consentimento dos governados e no sentido de que seus políticos sejam justos e honestos; desejosos de aperfeiçoar suas instituições; dispostos a ouvir conselhos sensatos e acessíveis às opiniões bem formadas no sentido de promover o melhoramento, mas contrários às inovações visionárias; relutando em criar novos órgãos e avaros com os salários dos funcionários públicos, mas dispostos a ceder nesse ponto quando envolve algum benefício; quase a par das novas idéias em matéria de regulamentação social e do trabalho, mas muito atrasados, ainda, e um pouco confusos, a respeito de economias e, até que se convençam dos direitos reais dos candidatos ao dinheiro dos cofres públicos, estão sempre dispostos a economizá-los". (4)

Quanto ao caráter da lei, afirmam que os atos aprovados pelo povo em escrutínios realizados por fôrça do instrumento da *iniciativa* são, de certo modo, superiores aos aprovados pelo legislativo. E' esta uma conseqüência do fato de que as pessoas mais interessadas pelas medidas propostas são aquelas que elaboram os projetos de leis ou fazem com que outros os elaborem. Por êsse motivo, pois, do método da *iniciativa* (com os amplos debates que, usualmente, acompanham a apresentação de um projeto de lei) resulta um trabalho de tal maneira minucioso de preparação de uma lei que seus objetivos e propósitos são alcançados mais eficientemente do que se ela fôsse elaborada pelo processo legislativo comum.

O resultado mais importante da *iniciativa* é, provàvelmente, o efeito que ela exerce sôbre o eleitorado. Os debates que se travam nas assembléias públicas, nas sociedades de prestígio e, mesmo, nas ruas, revelam a atitude séria do eleitor em face das medidas em projeto. Via de regra, revela-se mais interêsse na discussão dos projetos que vão ser votados do que na consideração dos nomes dos candidatos aos cargos públicos eletivos. Há mais cuidado, honestidade e também conhecimento de causa no primeiro caso do que no último. Não se pode subestimar as vantagens da instrução para a apreciação livre e geral dos argumentos pró e contra. Dando-se a todos os que o desejem a necessária oportunidade de participar nestes debates, a lei por êles votadas passa a ser uma questão de responsabilidade pessoal. O problema do govêrno popular, segundo A. Lawrence Lowell, é o seguinte: estará a legislação direta de tal modo ajustada aos meios de formação de uma verdadeira opinião pública que o povo pode decidir com inteligência tôdas as questões que lhe são submetidas, sem um esfôrço fora do comum e sem o auxílio de pessoas que usufruem vantagens instigando êsse povo a resolvê-los? Um organismo mal ajustado cria oportunidade para a interferência dos chefões e para os conchavos. Os políticos profissionais controlam as eleições porque o povo é chamado a fazer mais do que pode sem auxílio e quanto mais lhe pedem para decidir as questões em que não está, de um modo geral, interessado, maior será a brecha aberta para o chefe político e seus correlagionários". (5)

Muito embora seja evidente o apreciável interêsse demonstrado pela legislação direta, ela não põe em perigo, como muitos temem, a função legislativa desempenhada por meio da representação. Em Oregon, durante um único ano, dos 108 projetos apresentados ao eleitorado, 49 passaram, enquanto o legislativo aprovava nada menos de 1624 dos 4429 projetos nêle em curso. Como conclusão de um notável estudo dos resultados da *iniciativa* e do *referendum* em Oklahoma, seu autor, John H. Base, observa que "a profecia segundo a qual a *iniciativa* e o *referendum* teriam por conseqüência uma legislação radical e apressada não se realizou. Apresentou-se petições de *iniciativa* e *referendum* para cento e dez casos, mas, sòmente quarenta e cinco chegaram a ser postos em votação. Muitas dessas petições jamais foram deferidas, tendo sido, a maioria delas, apresentadas com propósitos políticos. Em outros casos a petição não pôde ser apresentada por causa da impossibilidade de colhêr o necessário número de assinaturas". (6)

O receio de que se viesse a abusar da medida da revogação de mandato (do que resultariam freqüentes mudanças de autoridades públicas) parece que não se concretizou. Os dados relativos ao

(4) *The Oregon System at Work*, de Richard W. Montagne, publicado em *National Municipal Review* de abril de 1914.

(5) *Public Opinion and Popular Government*, de A.L. Lowell (Longmans, Green and Company, 1914, pág. 230).

(6) *The Iniciative and Referendum in Oklahoma*, publicado em *The Southwestern Political Science Quarterly*, set. de 1920.

emprêgo dessa medida indicam que uma percentagem muito pequena de autoridades públicas foi ameaçada com a cassação e dessa percentagem só a metade foi, por êsse meio, afastada do cargo. Durante um período de vinte e cinco anos na Califórnia, dois senadores estaduais, um promotor público, dois supervisores de condado, dois chefes de polícia, três juízes de paz, nove prefeitos, um administrador municipal, quinze diretores de distritos de imigração, três juízes municipais, três escrivães municipais, seis diretores de escola e oitenta e três conselheiros foram afastados dos respectivos postos. A medida quase que tem sido aplicada exclusivamente às autoridades locais. Depois de uma análise cuidadosa dos resultados obtidos, chegou-se à seguinte conclusão: "Tem sido a medida, às vêzes, eficientemente empregada para afastar dos cargos autoridades incompetentes, arbitrárias e que não merecem confiança; mas, também, tem sido empregada, ocasionalmente, sem justificativa ou resultados benéficos. Como tôdas as instituições políticas democráticas, não conseguiu êsse instrumento atingir automàticamente a perfeição e seu valor, em cada caso, depende do critério e da inteligência do eleitorado que o emprega". (7) Já se está reconhecendo que não é o seu emprêgo mas a idéia de que pode ser usado que faz com que as autoridades respeitem a vontade do público.

Opinião pública: como torná-la eficiente — A homogeneidade de população e comunhão de interêsses é um dos requisitos que tornam possível a formação de uma opinião pública eficiente. Há grandes dificuldades e obstáculos quase insuperáveis tanto na formação dessa opinião pública como na sua manifestação eficiente quando estão em jôgo influências contrárias (como as exercidas por preconceitos de raça, religião e classe) e os conflitos entre interêsses egoísticos. Também é necessário que haja liberdade de discordância. A minoria deve ter o direito de propagar suas opiniões por todos os meios pacíficos e honestos a sua disposição. Deve haver a mais ampla liberdade de organização em matéria de manifestação e defesa de opiniões. Uma condição essencial a qualquer forma de govêrno popular é, finalmente, a de que a vontade da maioria, clara e honestamente exposta, deve ser acatada e que a minoria deve aceitar as decisões até que sua própria opinião possa prevalecer. A opinião pública não se tem mostrado eficiente no contrôle do govêrno popular em alguns países porque as minorias não querem acatar as decisões da maioria. De outro lado, a opinião pública, quando manifestada pela maioria, se inclina, às vêzes, no sentido de ignorar a oposição feita pela minoria que procura reagir por meios até violentos. E' essencial que a opinião pública, quando manifestada por aquêles que exercem o contrôle, seja tolerante com as opiniões de outros grupos para que possa haver um processo progressivo de acomodação e satisfação dos pontos de vista da minoria. E' através de uma opinião pública relativamente esclarecida e representativa que o espírito da democracia se impõe, porque "numa democracia", diz o Ministro Hughes da Suprema Côrte, "é a opinião pública que empunha o cetro".

Para tornar eficiente a opinião pública, o meio necessário parece ser o de escolher a melhor maneira de apresentar honesta, imparcial e integralmente os fatos ao povo. Lippmann acha que seria melhor que a opinião pública interviesse menos freqüentemente do que de fato intervém, porque ela não pode apreciar se não os princípios gerais em jôgo e não entende as conclusões técnicas dos especialistas! Outros acham que a esperança da democracia está exatamente numa opinião pública alerta que tende a aumentar sua participação nos negócios públicos e que pela maior divulgação das informações necessárias a um melhor entendimento das relações sociais, essa opinião pública se tornará um instrumento mais eficiente de melhoria do bem-estar humano. Se o indivíduo, como cidadão e eleitor, tiver liberdade para pensar e manifestar suas idéias e, por meio do voto, participar de tôdas as fases das atividades de govêrno, como poderia formar-se sua opinião de modo a tornar-se bastante poderosa para orientar os negócios públicos? Que importância tem a discussão para o entendimento dos problemas públicos de hoje? Quantos cidadãos podem distinguir entre a informação do rádio (que só traz benefícios e melhorias para o pequeno número dos que estão nela interessados) e a divulgação de fatos que despertam o interêsse do público em geral? Seria vantajosa uma maior educação do povo a respeito dos negócios públicos? Até que ponto a opinião pública faz pressão contínua e indiscutìvelmente sôbre as autoridades e as organizações públicas?

O que é realmente difícil em matéria de relação entre a opinião pública e o govêrno popular foi admiràvelmente, definido, anos atrás, por Woodrow Wilson: "As discussões travadas nos últimos anos a propósito da reforma de nossos sistemas e métodos políticos levou-nos de novo ao ponto de onde partimos: iniciamos nossas aventuras políticas como uma nação que tivesse um objetivo distinto, isto é, o de colocar o contrôle do govêrno nas mãos do povo e de implantar um govêrno baseado na opinião pública realmente democrática em sua estrutura e motivos. Estamos mais interessados nisto do que em tornar eficiente o govêrno. Eficiência significa fôrça e esta pode significar tirania e nós queríamos ter liberdade a qualquer preço. Temo-la. Agora. Depois de cento e trinta e tantos anos de experiência descobrimos que não temos eficiência e nem contrôle. Diz-se (e se concorda com o dito) que todo o nosso sistema representativo está nas mãos da "máquina política"; que o povo já não mais sabe realmente escolher os seus representantes; que êstes não servem ao interêsse geral a não ser quando são obrigados por uma fôrça extraordinária ou pela agitação, sendo, porém, realmente

(7) Frederick L. Bird e Frances M. Ryan, *op.cit.*, pág. 342.

controlados por influências pessoais e privadas; que não existem, em parte alguma, uma pessoa que possa ser pùblicamente considerada responsável; que é um brinquedo de esconde-esconde a descoberta de quem deve ser punido, premiado, preferido ou rejeitado. Diz-se, em suma, que o processo de govêrno entre nós corre ao acaso e que o de contrôle é obscuro e inoperante. Por isso, voltamos de novo ao comêço. Devemos, caso seja verdadeira pelo menos uma parte do que se diz, nos dedicar, imediatamente, à tarefa de descobrir meios de tornar nossos governos — quer os de nossas cidades, de nossos estados, quer o do país — representativo, responsável e eficiente". (8)

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

BENTLEY, A. F. — *The Process of Government*, (University of Chicago Press, 1908).

BRYCE, James — *The American Commonwealth*, (The Macmillan Company, 1910) — edição revista, Vol. II).

LOWELL, A. Lawrence — *Public Opinion and Popular Government*, (Longmans, Green and Company, 1914).

— *Public Opinion in War and Peace*, (Harvard University Press, 1923).

LIPPMANN, Walter — *Public Opinion*, (Harcourt, Brace and Company, 1922).

— *Plantom Public*, (Harcourt, Brace and Company, 1925).

GRAVES, W. Brook — *Readings in Public Opinions: Its Formation and Control*, (D. Appleton — Century Company, Inc., 1928).

LASWELL, Harold D. — *Propaganda Technique in the World War*, (Alfred A. Knopf, 1927).

— *Psychopathology and Politics*, (University of Chicago Press, 1931).

BERNAYS, Edward L. — *Crystallizing Public Opinions* (Boni e Liveright, 1923).

ANGELL, Norman — *The Public Mind: Its Disorders; Its Exploitation*, (E.P. Dutton & Company, Incs, 1928).

— *Public Opinion and World Politics* (editado por Quincy Wright — University of Chicago Press, 1933).

HOLCOMBE, Arthur N. — *The Foundation of the Modern Commonwealth*, (Harper and Brothres, 1923).

DEWEY, John — *The Public and Its Problems*, (Henry Holt & Company, Inc., 1927).

ELLIOTT, Harrison S. — *The Process of Group Thinking* (Association Press, 1927).

(*Continua*)

(8) *Hide and Seek Politics*, de Woodrow Wilson, publicado em *North American Review*, nov. 1910.

A "Semana da Asa" de 1952

Reportagem de MARIA VESENTINI

"Na Aeronáutica vivemos como uma grande família reunida, sem um que desgarre. Todos se respeitam e se estimam e se apreciam. Não há vaidades nem recalques, trabalhando-se, continuamente, sem ninguém querer sobressair".

J. P. SALGADO FILHO

FOI pela dirigibilidade aérea que o Brasil se integrou nas grandes conquistas científicas dêste século. — A "Semana da Asa" foi instituída com o objetivo de desenvolver uma consciência aeronáutica nacional e de cultuar a memória de Santos Dumont e a de seu predecessor — Bartolomeu Lourenço de Gusmão. — A visita do Senhor Pierre Montel, Ministro da Aeronáutica da França, constituiu um dos acontecimentos mais significativos das comemorações da "Semana da Asa", do corrente ano.

A PÁTRIA DA AVIAÇÃO

Cada ciclo histórico apresenta uma característica individualidade, assinalada por um espírito interior, que se revela, principalmente, nas manifestações culturais e na moral religiosa dos povos, que o atravessam.

Segundo Emilio Castelar, as sociedades patriarcais das eras próximas à criação da Terra, esclareceram-se com a revelação religiosa do Ser, nos cumes do Monte Sinai; a sociedade romana, amadurecida pelas instituições do Direito Romano, com a revelação religiosa do Amor, no martírio do Calvário; e a nossa sociedade se iluminará com a revelação da Ciência.

Assim, se os povos primitivos e a sociedade romana foram inspirados pelo sentimento, religioso e a nossa época se caracteriza pelo espírito científico, a conquista do espaço aéreo constituirá o símbolo do espírito de aventura, da imaginação criadora de mundos novos e da intuição das coisas desconhecidas, das gerações de nossos dias, como a arquitetura gótica simboliza a Idade Média ou a intuição estética revela o espírito interno da cultura helênica.

Com o domínio da dirigibilidade aérea, a civilização contemporânea aproximou, fisicamente, todos os povos da Terra. Êsse feito determina a possibilidade de aproximá-los também espiritualmente, para o advento de uma nova era que, embora cinzelada pela fisionomia e pelas idéias dos ciclos históricos anteriores, apresentará uma individualidade desconhecida mesmo nos mais dilatados períodos da história do mundo.

Vencendo as distâncias, a aviação contribuiu para que as mais diversas raças, os povos mais isolados das influências da moderna civilização recebessem o influxo do pensamento ocidental europeu, e, hoje, embora a humanidade não esteja integralmente unificada por essa cultura, os problemas internacionais tornaram-se comuns a todos os povos, não havendo, portanto, problemas regionais que não se repercutam entre tôdas as nações.

Essa similitude de preocupações internacionais revela as primeiras linhas, embora indecisas, do caráter de universalidade, que será um dos aspectos básicos do novo ciclo histórico, caráter êsse em grande parte devido à aproximação física de tôdas as nacionalidades.

Entretanto, se para a civilização do futuro as rotas aéreas representam uma de suas mais poderosas fôrças construtivas, para o Brasil, neste período plástico de nossa nacionalidade, elas tornaram-se o mais oportuno e decisivo fator de coesão nacional.

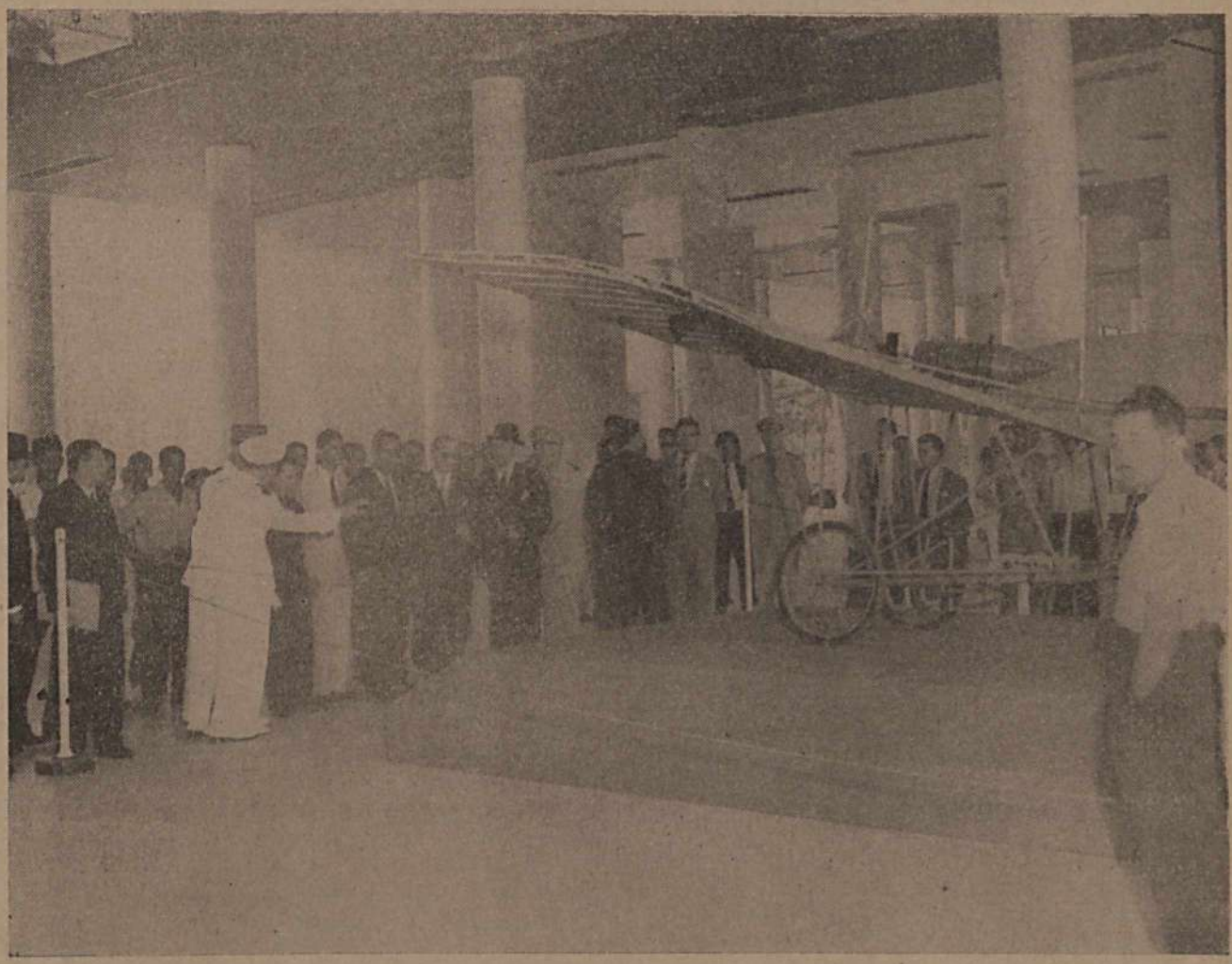
Com o concurso das fôrças aeronáuticas, aqui poderá florescer uma civilização indígena, que contribuirá para que o País venha a elaborar uma cultura ou abrir um caminho histórico no continente sul-americano, em futuro não muito remoto.

Não só as lendas, como também os fatos históricos registram e revelam que a conquista do ar constituiu sempre a mais bela fantasia humana, a mais arrojada intuição da imaginação científica e a suprema vaidade de tôdas as civilizações, desde as mais vetustas aos recentes anos que precederam a realidade da navegação aérea.

Como o símbolo de um povo revela sempre as grandes aspirações de seu espírito interior, tanto no antigo Egito, como nas legendárias civilizações orientais, ou nas mitologias greco-romana, escandinava, azteca ou incaica, vamos encontrar um simbolismo alado, quer no domínio religioso ou literário, quer no artístico ou político.

No Egito, havia o culto do sol alado, que recebeu o nome de Rá. A águia romana dominou, com suas legiões, as terras civilizadas da época. As mitologias teutônicas e escandinava imortalizaram as Valquírias, e a lenda de Ícaro revela o grande sonho alado da Grécia antiga, o qual não pôde concretizar, embora tenha dado à história do mundo os mais ilustres homens no domínio da ciência, da arte e da moral.

Também a Itália do Renascimento não solucionou o problema da conquista do ar, ainda que



O Ministro Pierre Montel e o Prefeito do Distrito Federal, Sr. João Carlos Vital, acompanhados de outras autoridades, em visita ao "Demoiselle", quando se achava no saguão central do aeroporto Santos Dumont.

Leonardo da Vinci procurasse, durante tôda a sua vida, um meio de tornar possível o vôo humano.

O domínio do ar estava reservado à civilização contemporânea, ao continente americano, a um novo país de formação latina: o Brasil.

O Brasil é a pátria da aviação, porque foram quatro predestinados brasileiros que legaram, à história contemporânea, a concretização do velho sonho alado da humanidade :

1.º) a descoberta do aerostato, por Bartolomeu Lourenço de Gusmão;

2.º) a dirigibilidade dos balões sem motor, por Júlio César Ribeiro de Souza;

3.º) a dirigibilidade dos balões com motor, por Alberto de Santos Dumont;

4.º) a evolução dos dirigíveis, por Augusto Severo de A. Maranhão.

Aderindo esta reportagem às comemorações da "Semana da Asa", do corrente ano, procuraremos também ressaltar o feito glorioso dêsses audazes pioneiros da aerostação, traçando, para isso, um ligeiro esbôço biográfico de sua vida e de sua época.

BARTOLOMEU LOURENÇO DE GUSMÃO

O inventor do aerostato nasceu em Santos, no Estado de São Paulo, em 1685.

Embora alguns historiadores superficiais lhe tivessem atribuído a nacionalidade portuguêsa, o historiador Pedro Tacques, na sua "Nobiliarchia Paulistana", no capítulo "Affonsos-Gayas", estudando a radicação à terra da família da mãe de Bartolomeu, afirma :

> "era profundo o enraizamento do patriarca da aerostação à terra do Brasil. Já a sua quarta avó nascera no litoral paulista, assim como sua mãe, avó, bisavó e trisavó."

Bartolomeu Lourenço de Gusmão cursou os estudos dos primeiros anos no Colégio dos padres Jesuítas, de Santos; e os secundários no Seminários de Belém, na Bahia, onde era reitor nessa época o padre jesuíta, provincial Alexandre de Gusmão, amigo da família.

Como estudante, dedicou-se ao estudo das ciências físicas e da matemática e tornou-se famoso, não só por sua privilegiada inteligência e memória, como também por seu talento inventivo.

Com 13 anos apenas, inventou uma bomba hidráulica capaz de abastecer o Seminário da água necessária, que era transportada por escravos, em barris, para o alto, e deficiente pelo pequeno número de escravos de que dispunha o Seminário.

Com referência a êsse invento, Gustavo Tissandier, no seu livro "Mártires da Ciência", página 130, diz:

"A primeira manifestação de seu engenho foi o mecanismo que inventou para fazer subir a água de qualquer rio, lago ou brejo, ou mesmo do mar, à altura que se quisesse."

Com 16 anos incompletos, já Bartolomeu havia terminado seus estudos e seguiu então para Coimbra a fim de tirar o curso superior.

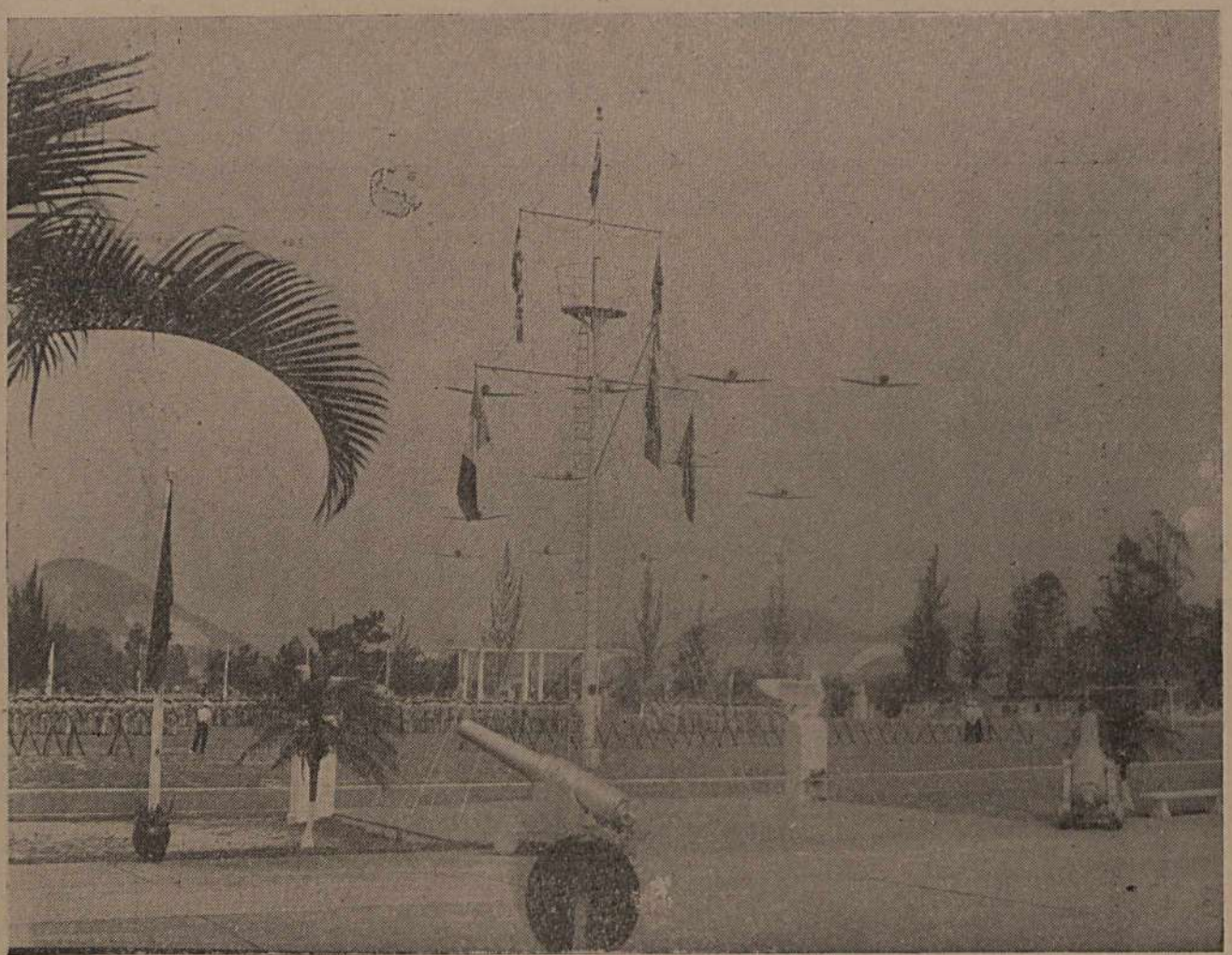
José Soares da Silva, na "Gazeta", de 1701, descreve a sua chegada a Portugal:

"... ter chegado a Lisboa um moço prodígio, natural de Santos, desembarcado de uma das naus da última frota, e dotado de tantos talentos e de memória tão assombrosa, que se propunha, contando apenas 15 para 16 anos, recitar de cor Virgílio, Horácio, Ovídio, Quinto Cúrcio, Sallustio e Sêneca, de trás para diante e de diante para trás, declarar o nome dos autores de todos os versos antigos que lhe fôssem apresentados, glosar tôdas as poesias que lhe propusessem, explicar a obra de Aristóteles, versar qualquer ponto de filosofia, responder a tôdas as dúvidas da Sagrada Escritura, repetir de cor, para baixo e para cima, os Evangelhos dos quatro evangelistas, as epístolas de São Pedro e São Jerônimo, os livros dos Salmos, dos Cantares e de Êxodo, e declarar, sem hesitação, quantos anos de vida teve cada um dos profetas."

Mas Bartolomeu Lourenço de Gusmão dirigira-se para Coimbra a fim de seguir a carreira eclesiástica. Por isso, recolheu-se ao silêncio e aos estudos das línguas modernas e antigas, chegando a falar e a escrever corretamente o português, o francês, o italiano, o espanhol e o latim, e traduzir corretamente o grego e o hebráico.

Ordenado clérigo, começou a notabilizar-se como orador sacro, tendo o rei D. João V se tornado um dos mais sinceros admiradores de seu talento.

Entretanto, não se arrefecera o entusiasmo do padre Bartolomeu pelo estudo das ciências físicas e matemáticas. Embora persistisse em cultivar a retórica eclesiástica, não se deixou porém absorver por um misticismo puramente contemplativo. Passava seus dias e suas longas noites de vigília nas exaustivas pesquisas de um modesto laboratório, perscrutando as leis físicas da natureza, as quais lhe conferiram a invenção da Máquina Aerostática, que o imortalizou e ofereceu ao Brasil o pri-



Flagrante da Escola de Aeronáutica, quando esquadrilhas de aviões realizavam evoluções sôbre a Escola, como parte dos festejos comemorativos da "Semana da Asa".

meiro capítulo da gloriosa conquista da navegação aérea.

Ao terminar o brilhante curso de seus admirados sermões, voltou ao Brasil para visitar a família e tomar ordens de presbitero. E foi aqui no Brasil, por essa época, que êle resolveu definitivamente o problema da conquista do ar.

Recomendado pela rainha Isabel de Farsenio, de Espanha, ao rei de Portugal D. João V, foi por êste monarca feito capelão fidalgo de sua casa.

Mais tarde, o padre Bartolomeu dirigiu então ao monarca português a célebre "Petição de Previlégio", que, no dizer do Dr. Domingos de Barros, "é a primeira e mais bela página da Aeronáutica". Por essa petição, solicitava ao rei que lhe concedesse um prêmio pelo instrumento de voar, que êle descobrira, como também o privilégio exclusivo sôbre êle, no que foi atendido.

Em 1709, no Pátio da Casa da Índia, perante o rei, a côrte e grande multidão de curiosos, fêz Bartolomeu Lourenço de Gusmão a experiência da sua máquina voadora, cuja forma o processo de ascensão ainda hoje não estão devidamente esclarecidos. O aparelho subiu suavemente e desceu pouco depois perante os aplausos de uma assistência, que se convencia da realidade de poder agora o homem voar como os pássaros.

O povo passou a denominá-lo "O Padre Voador" e a Inquisição a acusá-lo de "feiticeiro", não o perseguindo desde logo pela alta proteção de que o inventor gozava na Côrte.

D. João V, como prêmio ao seu trabalho, dentre os grandes favores com que o agraciou, fê-lo sócio da Academia Real de História Portuguêsa.

Mais tarde, o monarca encarregou-o de ir a Roma obter da Santa Sé o grau de Patriarcal para a capela real de Lisboa. Mas seus inimigos, invejosos de sua glória, teceram-lhe vasta rêde de intrigas no Vaticano e, por isso, êle fracassou na missão que lhe fôra confiada, pois o Papa negou-se a recebê-lo, "por estar mancomunado com o Diabo!"

Não satisfeitos em derrotá-lo no seio da Igreja, seus adversários estenderam a tenebrosa trama até o rei D. João V, que, fraco e irresoluto de espírito, acabou por ordenar a prisão de Bartolomeu Lourenço de Gusmão, pelo Santo Ofício.

Entretanto, o "Padre Voador" conseguiu fugir para a Espanha. Aí, despojado de todos os recursos financeiros, moralmente aniquilado pelas enfermidades e pelos desgostos, aos 38 anos de idade expira miseràvelmente no Hospital da Misericórdia de Toledo, a 19 de novembro de 1724. Seu entêrro foi feito às expensas da Irmandade de São Pedro, tal a pobreza em que morrera!

JÚLIO CÉSAR RIBEIRO DE SOUZA

Depois que o inventor do aerostato, o Padre Bartolomeu Lourenço de Gusmão, perseguido pelos tribunais do Santo Ofício e esgotado pela doença e pelos revêzes não conseguiu prosseguir os estudos sôbre a Aerostação, esta evoluiu muito lentamente, porquanto os que procuravam a solução da dirigibilidade aérea, que estava nas leis aerodinâmicas, não souberam aplicá-las.

O Dr. André Benedetti, ilustre engenheiro patrício, no seu trabalho "Idéia brasileira no Zeppelin", afirma:

"Com a construção de um dos primeiros balões alongados do tipo Testu Brissy e depois do tipo Henri Giffard, em 1852, deu-se um novo passo no caminho das pesquisas em busca da técnica aerodinâmica, que então constava na ciência só pelas leis de Newton (1668), estabelecendo a relação entre os dados físicos determinativos da resistência encontrada por uma superfície plana que avança no ar com determinada velocidade.

Contudo, a ciência da época em que se produziram os balões alongados, não soube aplicar essas leis e êsses conhecimentos ao problema da direção dos balões, cuja solução procuravam obter com uma forma particular do aparelho e com o uso de propulsores."

Portanto, se a descoberta do aerostato se deve ao gênio de um aeronauta brasileiro, a dirigibilidade dos balões foi solucionada por outro brasileiro ilustre, embora pràticamente desconhecido pelo seu povo e até mesmo pela história de seu País: Júlio César Ribeiro de Souza.

"Êsse gênio, que teve um conhecimento científico exato do problema aeronáutico de então, e um descortino perfeito dos futuros aspectos e das mais arrojadas realizações da navegação aérea moderna, foi Júlio César Ribeiro de Souza. Enquanto na Europa homens de ciências e inventores repetiam experiências, baseados em princípios absurdos, Júlio César estabelecia as teorias e a essência das leis mais exatas da aerodinâmica, que se conhecem hoje como obra de cientistas modernos, e, aplicando-as aos casos práticos de então, obtinha de forma brilhante e definitiva, com vantagens nunca até então sonhadas, a solução do problema da dirigibilidade dos balões."

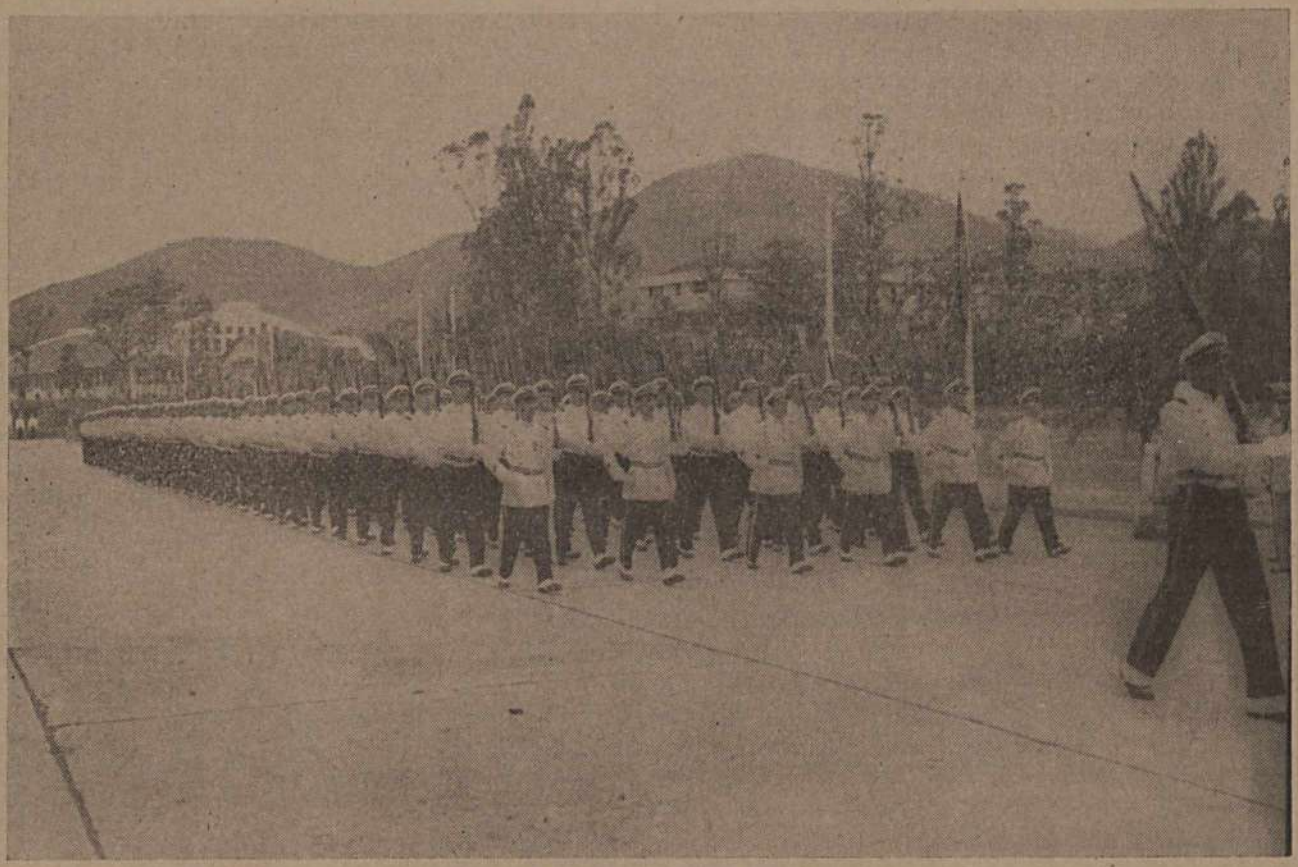
Júlio César Ribeiro de Souza nasceu a 13 de junho de 1843 na Vila de São José do Acará, no Estado do Pará.

Seus primeiros estudos foram feitos na capital de sua Província, onde fêz os exames preparatórios para admissão à Escola Militar. Em 1862, com 19 anos de idade, foi para o Rio de Janeiro, onde se matriculou na Escola Militar, que deixou em 1865 para servir como voluntário na guerra contra o Paraguai, em cujas operações tomou parte até o final.

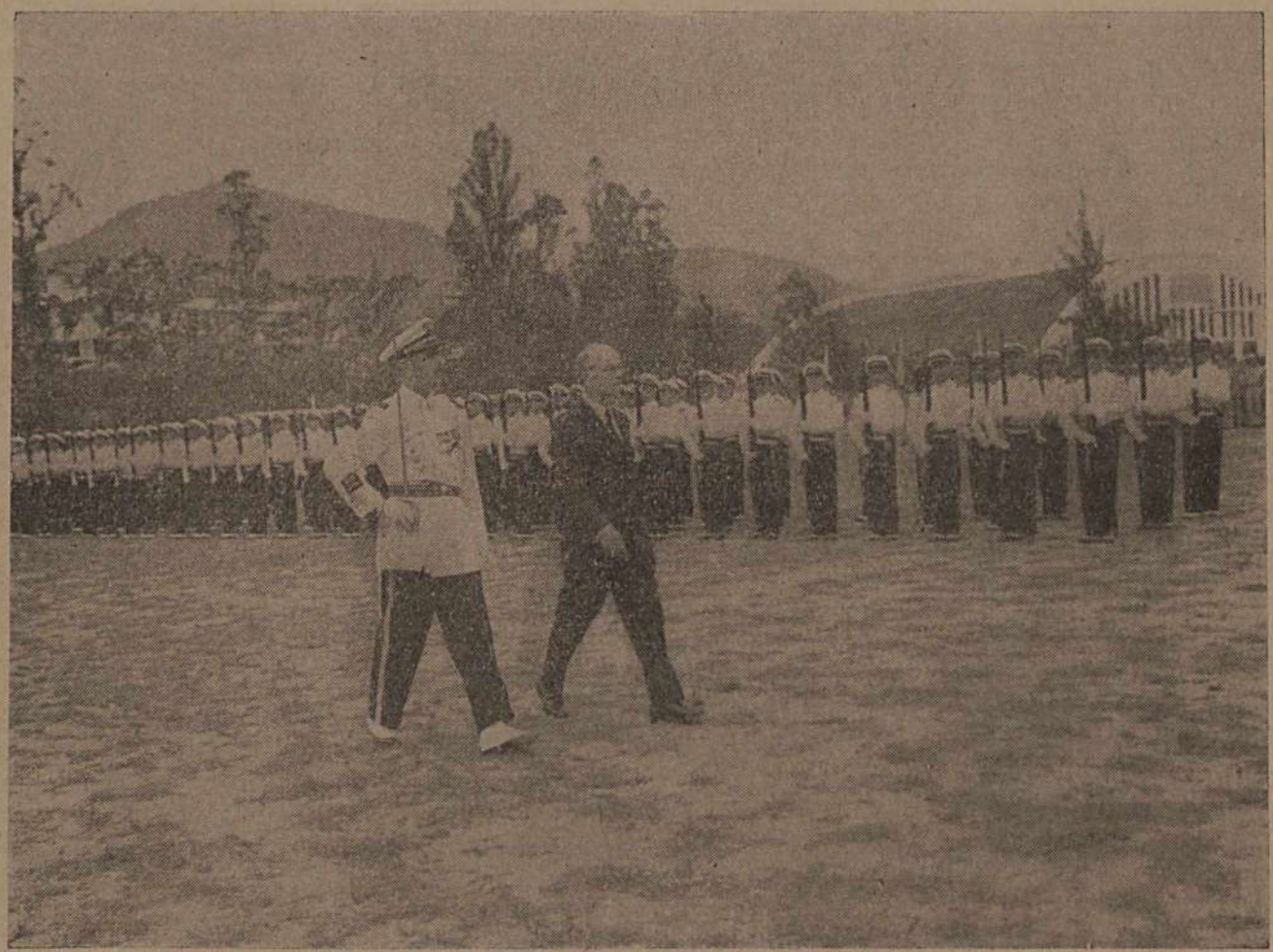
Terminada a campanha, volta com o seu batalhão para o Rio de Janeiro e, em 1870, tem baixa a pedido, voltando para a sua Província natal. Dessa época em diante, exerceu os lugares de professor primário, bibliotecário público e oficial da secretaria do Govêrno paraense.

Em 1875, começou a estudar a navegação aérea e aperfeiçoou a navegação aerostática, inventando um sistema de balões e sua dirigibilidade sem motor.

Obtendo uma subvenção da Assembléia Provincial, foi para Paris, onde fêz uma conferência expondo suas teorias e construiu ali um balão de 10 metros de altura e 2 de diâmetro, fazendo a



Corpo de Cadetes desfilando durante as solenidades da "Semana da Asa", realizadas na Escola da Aeronáutica.



O Ministro Pierre Montel passando em revista o Corpo de Cadetes da Escola da Aeronáutica, formado em sua honra

sua primeira ascensão a 8 de novembro de 1881 demorando-se no espaço cêrca de 3 horas. No Brasil fêz também duas ascensões (em dezembro de 1881 e em março de 1882).

Como o padre Bartolomeu Lourenço de Gusmão, Júlio César Ribeiro de Souza morreu pobre e ridicularizado, depois de haver dado à sua Pátria a segunda glória no domínio da navegação aérea.

ALBERTO DE SANTOS DUMONT

O ciclo da conquista do ar pela aerostação seria terminado também por outro brasileiro intrépido, Alberto de Santos Dumont, que conquistou a dirigibilidade dos balões com motor, para completar as conquistas iniciadas por Júlio César Ribeiro de Souza.

Alberto de Santos Dumont nasceu em João Ayres, no Estado de Minas Gerais, a 20 de julho de 1873. Foi criado porém em Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, no meio de grandes plantações de café, onde seus professôres provincianos nunca puderam torná-lo um bom aluno, pois enquanto procuravam mortificá-lo com o alfabeto e a tabuada, o menino abstraia-se no vôo dos pássaros, que se divisavam pela janela da escola.

A mecânica era-lhe a grande preocupação e absorvia-lhe os dias da meninice. Enquanto as crianças de sua idade entregavam-se aos folguedos habituais, êle passava o tempo a observar a máquina de beneficiar café, da fazenda paterna.

Formando-se em engenharia civil em 1891, parte pela primeira vez com sua família para a Europa.

Empolgado pela fascinação da conquista do ar, partiu para Paris no intuito de mandar construir um balão munido de motor e de um propulsor.

Mais tarde, quando se instalou em Paris, mandou construir o primeiro balão que se chamou Brasil. Era de forma esférica, podendo levar um lastro de 52 quilos e tendo, na parte inferior, uma barquinha de vime. Cubava 113 metros apenas, sendo então o menor do mundo. O "Brasil" subiu ao ar no dia 4 de julho de 1898, no jardim da Aclimação de Paris.

O segundo balão, denominado "A Música", cubava 500 metros. Quando se dispunha a realizar nova ascensão nesta máquina, o Aeroclube da França abriu um concurso para o estudo das correntes atmosféricas. Concorreram 12 balões, ficando vencedor o "A Música", que subiu mais alto e mais tempo se demorou nos ares, onde manobrou durante 23 horas.

Tendo reconhecido que os balões de forma esférica não podiam convir à aerostação moderna, mandou construir um outro, muito diferente; era um cilindro formado por dois cones, de 25 metros de extensão, e 1,75 m de raio. Cubava 600 metros. O leme era de lona e a hélice tinha 1,80 m de comprimento. Tinha a forma de um fuso e levava um outro interno com o objetivo de compensar a perda de gás que ocorresse no balão externo.

Esse balão recebeu o nome de "Santos Dumont n.º 1", tendo a primeira experiência se realizado a 18 de setembro de 1898, no Jardim da Aclimação de Paris, rasgando-se no meio da partida, devido a uma falsa manobra dos indivíduos que sustentavam as cordas.

Santos Dumont fêz consertar o balão e, dois dias depois, fêz sua ascensão perante um grande público, que o aplaudia entusiàsticamente.

Em 1899, apareceu o "Santos Dumont n.º 2", mais resistente do que os anteriores. Apresentava uma forma francamente ovóide, cubando 200 metros de gás.

O aeronauta brasileiro realizou com êle diversas ascensões em Nice, sendo a última prejudicada por um tufão que atirou a máquina sôbre umas árvores, despedaçando-a. Santos Dumont nada sofreu e apesar de inúmeras pessoas, aproveitando-se dêsse incidente, tentarem dissuadí-lo de continuar suas experiências, mandou construir o "Santos Dumont n.º 3", em novembro de 1899 e o "Santos Dumont n.º 4", em agôsto de 1900.

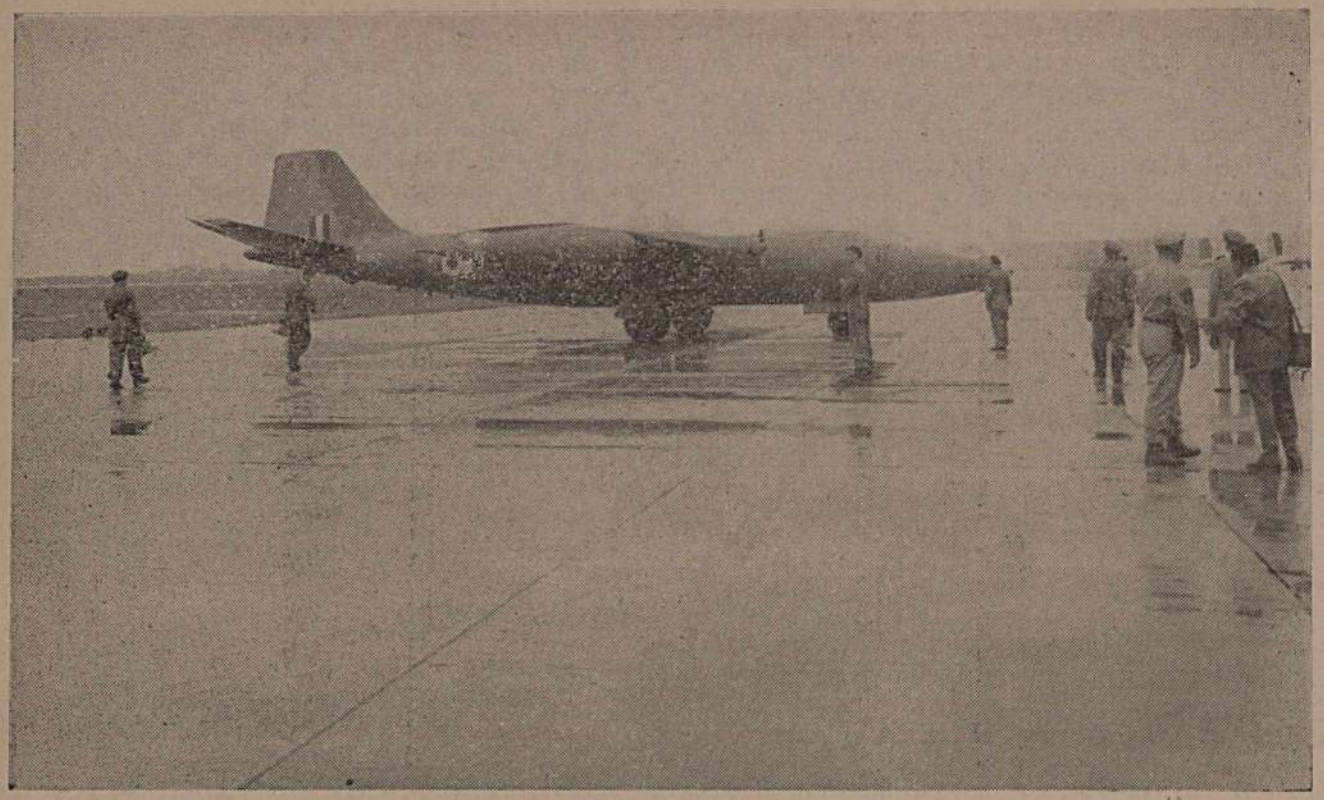
Foi por essa época que apareceu no Aeroclube da França o Sr. Deutsch de La Meurth grande entusiasta do problema da navegação aérea, embora desconhecido dos outros membros daquela instituição. Êle estabelecia o prêmio de cem mil francos ao primeiro aeronauta que, dentro dos cinco anos seguintes, partindo de Saint Cloud, que era então o local onde se achava o parque do Clube, fizesse a volta da Torre Eiffel e voltasse ao ponto de partida, no prazo máximo de 30 minutos, sendo êsse percurso de 11 km. Acrescentou mais que, se no fim de 5 anos não fôsse ganho o prêmio, se distribuíssem os juros do dinheiro aos que melhores provas tivessem feito.

Com o "Santos Dumont n.º 4", o ilustre aeronauta patrício concorreu ao prêmio, não tendo competidores. A ascensão realizou-se a 11 de julho de 1901, gastando a máquina 35 minutos, isto é, mais 5 minutos do que os estabelecidos.

Depois de construir o "Santos Dumont n.º 5" procurou de novo ganhar o prêmio Deutsch. A experiência realizou-se a 8 de agôsto de 1901 e quase lhe custou a vida. Devido a um escapamento de gás, o balão foi de encontro a umas pedras, ficando rasgado, e Santos Dumont suspenso à rêde que sustinha a barquinha, num 4.º andar do boulevard Delessert, onde os bombeiros o foram retirar.

A 19 de outubro de 1901, convocada novamente a Comissão do Aeroclube de França, Santos Dumont disputa outra vez o prêmio Deutsch, com o "Santos Dumont n.º 6". Vitorioso nessa experiência, os 120.000 francos a que então montava com os juros o Prêmio Deutsch de La Meurth, lhe foram conferidos.

Santos Dumont distribui 50.000 francos aos seus mecânicos e operários das fábricas que o tinham auxiliado, e o restante a Mr. Lepine, chefe



Avião capitânia da esquadrilha dos "Canberra", em sua visita ao Brasil, durante a "Semana da Asa", dêste ano.



O Major Brigadeiro Vasco Alves Secco, quando cumprimentava um dos pilotos da esquadrilha dos "Canberra".

de polícia de Paris, para que êle retirasse dos montes de socorro e casas de empenho, tôdas as ferramentas de operários que lá estivessem, para serem entregues a seus donos.

Em dezembro de 1928, veio Santos Dumont ao Brasil e estavam-lhe preparadas homenagens que deveriam constituir a mais expressiva consagração pública. Entretanto, o avião Santos Dumont, em que alguns homens de ciência iam ao encontro do navio que trazia o ilustre aeronauta patrício, foi vítima de consternador desastre, onde pereceram todos os passageiros.

Santos Dumont, profundamente impressionado com o ocorrido, pediu ao Govêrno que não lhe fôssem prestadas as homenagens da sua recepção, no que foi atendido.

A glória e a fortuna não lhe alteraram a integridade do caráter, como também os êxitos em suas experiências não o estacionaram no domínio da conquista do ar. Interessou-se depois pelo aeroplano e foi o primeiro que demonstrou a possibilidade do vôo em aparelho mais pesado do que o ar, com uma máquina diferente da que Wright havia empregado na América.

Continuou seus estudos num recolhimento modesto e silencioso, e, quando trabalhava num aparelho para facilitar a marcha do homem, veio a falecer na ilha de Guarujá, a 23 de julho de 1932, sem aperfeiçoar ainda essa obra.

O Govêrno prestou-lhe funerais de Chefe de Estado e ao contrário do que sucedeu ao Padre Bartolomeu Lourenço de Gusmão e a Júlio César Ribeiro de Souza, o conquistador da dirigibilidade dos balões com motor teve, na morte, aclamações patrióticas de seu povo e honras cívicas de tôdas as grandes nações.

Sua vida foi uma gloriosa sucessão de êxitos sociais e intelectuais, de despreocupações financeiras e econômicas, e isenta de inimigos que pudessem obscurecer a luminosa trajetória de seu destino.

AUGUSTO SEVERO DE A. MARANHÃO

Descendente de tradicional e fidalga linhagem, Augusto Severo de A. Maranhão nasceu em 1866 no Estado do Rio Grande do Norte.

Embora o ciclo aeronáutico seja formado pelas três insígnes etapas — a invenção do aerostato, pelo "Padre Voador"; a dirigibilidade dos balões sem motor, por Júlio César Ribeiro de Souza, e a dirigibilidade dos balões com motor, por Santos Dumont — Augusto Severo de A. Maranhão obteve também novas glórias para o Brasil no domínio da Aerostação, pelo seu notável empenho no estudo da direção dos balões.

Com o apoio do Presidente da República, Marechal Floriano Peixoto, foi a França a fim de mandar construir, na conhecida Casa Lachambra, o balão que inventara, o "Bartholomeu de Gusmão" que, trazido para o Brasil em 1893, foi montado em um galpão do Ministério da Guerra, no Campo de Tiro do Realengo.

Continuando seus estudos aeronáuticos, em 1902 construiu em Paris o novo balão que idealizara, o "Pax", assim batizado por ser Augusto Severo um fervoroso partidário da paz e da arbitragem.

O Dr. Domingos de Barros, explanando o seu modo de ver a respeito do balão de Augusto Severo, na campanha jornalística por êle encetada sob o título "Reivindicações Aeronáuticas Brasileiras", assim se expressa:

"Augusto Severo abordou o problema da navegação aérea de uma maneira verdadeiramente aeronáutica, isto é, de acôrdo com os predicados essenciais e característicos dos fluídos elásticos.

Tôdas as aeronaves criadas até agora, inclusive o magnífico navio aéreo alemão (Zeppelin), têm sido projetadas para preencherem exatamente o mesmo programa dos navios marinhos, isto é, para vencer as violentas convulsões das correntezas aéreas, que varrem a superfície dos mares.

Augusto Severo foi o único, de todos os elaboradores da aeronáutica, que considerou a navegação aérea como radicalmente diversa da navegação sôbre o mar, uma vez que aquela possui o privilégio inestimável de utilizar-se da terceira dimensão do espaço para escolher um plano conveniente à linha de marcha mais propícia, isenta das resistências e perigos criados pela agitação do baixo fundo do Oceano Aéreo.

Dessa utilização da faculdade de navegação sôbre a vertical, fêz o princípio fundamental da nova locomoção."

"Podemos, pois, reivindicar para Augusto Severo a prioridade da criação do navio aéreo!"

A 12 de maio de 1902, Augusto Severo realizou sua última experiência aérea. Embarcando com seu dedicado mecânico francês Sachet, subiu do Parque Vaugirard entre as aclamações dos amigos, que o admiravam pelo denodo e perseverança em resolver um dos mais complexos problemas da época. Quando o balão atingiu a altura de 400 metros aproximadamente, explodiu no ar, precipitando no espaço os corpos carbonizados do intrépido aeronauta e do mecânico encarregado de dirigir as manobras do aerostato.

Encerrando êste ligeiro esbôço retrospectivo da vida dos predestinados aeronautas patrícios, que deram ao Brasil a glória da conquista do ar, podemos afirmar, como o Presidente Getúlio Vargas que "o nosso pendor para a Aeronáutica tão acentuado na atualidade, parece, realmente, uma predestinação histórica".

O DIA DO AVIADOR

"O Presidente da República dos Estados do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1.º Fica instituído, no Brasil, o "Dia do Aviador", que será celebrado em 23 de outubro de cada ano, providenciando os poderes públicos para que essa come-

moração tenha condigna celebração cívica, desportiva e cultural, esta especialmente escolar, e acentuando-se a iniciativa do notável brasileiro Santos Dumont, quanto à prioridade de vôo em aparelho mais pesado do que o ar.

Art. 2.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 4 de julho de 1936, 115.º da Independência e 48.º da República.

GETÚLIO VARGAS."

A Lei n.º 218, acima transcrita, poderia chamar-se a Lei Magna da expressão cultural de nossa nacionalidade, pois marcando o início do despertar da consciência aeronáutica nacional, concitou o País a cumprir seu destino histórico no domínio da Aviação, uma vez que foi pela dirigibilidade aérea que o Brasil se integrou nas grandes conquistas científicas dêste século.

Com a Lei n.º 218, o Govêrno atendia a uma das mais expressivas aspirações da Comissão de Turismo Aéreo do Touring Clube do Brasil, a que deve a nossa Aviação Civil grande parte de seu arrojado e permanente progresso.

A Comissão de Turismo Aéreo do Touring Clube do Brasil, reuniu-se, pela primeira vez, em julho de 1935, a fim de realizar uma patriótica missão no setor do turismo aéreo nacional.



O Ministro Pierre Montel colocando uma palma de flôres ao pé do monumento do aviador Jean Mermoz — que fêz a primeira travessia aérea do Atlântico.

Essa iniciativa partiu de jovens e idealistas aviadores patrícios, que tiveram o valioso concurso dos diretores daquela veterana entidade do turismo.

Propondo-se desenvolver uma consciência aeronáutica nacional, êsses anônimos bandeirantes do progresso da navegação aérea despertaram a Aviação Civil da inércia em que jazia, depois da primeira Grande Guerra, e contribuiram, eficaz e decisivamente, para a criação do Ministério da Aeronáutica e para tornar o Brasil a primeira potência alada — civil e militar — da América Latina.

Em agôsto do mesmo ano, a referida Comissão instituia a "Semana da Asa", que se tornou uma das mais significativas efemérides cívicas da nossa história contemporânea.

A "Semana da Asa" foi criada com o patriótico objetivo de cultuar a memória imortal de Santos Dumont — o Pai da Aviação —, e a de seu prede-

cessor — Bartolomeu Lourenço de Gusmão — e também de contribuir para a formação de uma mentalidade aeronáutica nacional.

A Comissão de Turismo Aéreo do Touring Clube do Brasil escolheu, para essas comemorações, o mês de outubro, porque foi nesse mês que Santos Dumont levou a efeito, no "14 Bis", o seu primeiro vôo. E o dia 23 de outubro foi escolhido para ser o "Dia da Aviação Brasileira", o dia de suas glórias aeronáuticas, conquistadas tanto pelos pioneiros patrícios na aerostação do século passado e do princípio dêste, como também pelos aeronautas de hoje, sobretudo os que se cobriram de glórias no Correio Aéreo Nacional e na última conflagração mundial.

Sob os auspícios do Govêrno da República, êsse objetivo foi plenamente concretizado.

Como determinadas sementes germinam apenas em solos propícios e em certas épocas do ano, a "Semana da Asa" surgiu num momento histórico de predestinada oportunidade, para cumprir a sua gloriosa missão — aparelhar o País, que foi o berço da navegação aérea, não só para competir com tôdas as nações no progresso sempre crescente da conquista do ar, como também para manter as suas tradições históricas dessa conquista.

Se ao sôpro do novo espírito do Renascimento pagão a Europa Ocidental libertou-se da arte gótica e dos grilhões do feudalismo, a instituição da "Semana da Asa" foi o despertar de nossa consciência aeronáutica.

Com o decidido apoio do Govêrno Federal, a cooperação dos diversos órgãos da imprensa, das emprêsas radiodifusoras, das fôrças armadas, dos aero-clubes, das escolas públicas e particulares, das diversas entidades sociais, científicas e culturais de todo o País, as solenidades cívicas da "Semana da Asa", realizadas anualmente, a partir de 1935, constituiram o nosso verdadeiro renascimento aeronáutico.

Nos seus programas anuais da "Semana da Asa", a Comissão de Turismo Aéreo do Touring Clube do Brasil instituiu concursos patrióticos de teses sôbre a Aviação; Concurso de Desenho e Modelos de Planadores; Concurso de Frases sôbre Santos Dumont, conferindo, aos vencedores, valiosos prêmios, sendo as frases contempladas com menção honrosa.

Também patrocinadas pelo Touring Clube do Brasil tornaram-se famosas as revoadas turísticas que davam, durante as comemorações da "Semana da Asa", oportunidade a grande número de pessoas para se familiarizarem com a Aviação ou entrarem em contacto com a realidade da nossa navegação aérea, depois de seu renascimento.

A "Semana da Asa" pode ser considerada como a conclusão do edifício aeronáutico que o Brasil erigiu no século XX, sendo a base dêsse edifício o ciclo da aerostação traçado por Bartolomeu Lourenço de Gusmão, Júlio César Ribeiro de Souza e Alberto Santos Dumont.

Enquanto o ciclo aeronáutico, forjado por êsses audazes pioneiros, se nos afigura uma predestinação histórica, a "Semana da Asa", arrancando a nossa Aviação Civil do marasmo em que jazia, tornou-a um instrumento de paz, de cultura, e de progresso, no presente.

À aviação brasileira cabe prosseguir a obra do Barão do Rio-Branco, quer na política externa, quer na conservação da integridade de nossas fronteiras.

Quanto à nossa política internacional, Santos Dumont foi o primeiro a reconhecer, na dirigibilidade aérea, uma fôrça construtiva, um liame de aproximação fraternal entre os povos. Nunca lhe atribuiu um destino bélico. As poderosas esquadrilhas aéreas, que destruiram populações indefesas na Guerra de 1914-18, amarguraram-lhe os últimos dias de sua vida e concorreram para apressar-lhe a morte.

Portanto, a aeronáutica do Brasil será sempre um meio de manter, pacìficamente, a nossa harmonia não só entre a grande e nobre família americana, como também entre todos os povos que mantiverem nossos ideiais de justiça e de liberdade humanas.

Com relação à nossa integridade territorial, a navegação aérea tornou-se, atualmente, o meio mais eficaz e direto de mantê-la.

Com seus 8.511.189 km² e uma população absoluta avaliada em 52.618.000 almas, fortemente concentrada na faixa litorânea, o Brasil é um imenso território despovoado. Basta lembrar que sua densidade de população é de 6 habitantes por km². Portanto, sòmente o avião pode atingir diàriamente os pontos mais distantes de nossas fronteiras, que compreendem cêrca de 16.424 km, sendo 9.000 km de litoral, incluídas as reentrâncias.

O aviador brasileiro será o bandeirante do século XX. Só êle poderá agora conduzir o progresso e a civilização ao nosso "hinterland". A aviação será, portanto, o nosso grande meio de desenvolvimento cultural e econômico.

Êsse bandeirantismo teve início em 10 de julho de 1931, quando se iniciou as primeiras linhas do Correio Aéreo Militar, hoje Correio Aéreo Nacional, organização idealizada pelo brigadeiro Eduardo Gomes, a qual estabeleceu a marcha para o Oeste, sem interrupções e sem desfalecimentos.

Por essa época, o Govêrno do País assumiu também uma política de amparo ao nosso desenvolvimento aeronáutico. Graças a essa proteção, o número de nossos aeroportos, que eram 10 em 1930, atingiu a mais de 500, anos depois.

Estabeleceram-se, também, a criação do Departamento de Aeronáutica Civil, por decreto n.º 19.902, de 22 de abril de 1931, Departamento que honra sobremodo o Govêrno Federal; a instituição do "Dia do Aviador", por decreto de 4 de julho de 1936, instituição solicitada pela Comissão de Turismo Aéreo do Touring Clube do Brasil; a instituição do "Código Brasileiro do Ar", pelo

Decreto-lei n.º 483, de 8 de julho de 1938; a concessão de subvenções aos aeroclubes, clubes de planadores e escolas civis de aviação, as quais concorreram para o desenvolvimento da nossa aviação de turismo.

A amplitude dessa política aeronáutica chegou a construir, com todos os requisitos modernos, o aeroporto de Fernando de Noronha — ilha oceânica situada a 400 km de Natal — para a maior segurança da navegação aérea o melhor intercâmbio aéreo entre o Brasil e a Europa. Para dominar também a imensidade de nosso território, foi estabelecida a intercomunicação das diferentes regiões do Território do Acre com a Amazônia e ao mesmo tempo com Mato Grosso e a Capital da República, ficando assim a capital do Amazonas a menor distância de vôo do Rio de Janeiro, do que pelas linhas aéreas do litoral.

A "SEMANA DA ASA" DE 1952

Depois de criar a "Semana da Asa" e de promover durante alguns anos as suas comemorações cívicas, a Comissão de Turismo Aéreo do Touring Clube do Brasil transferiu a responsabilidade da



Sra. Bertha Grandmasson Salgado Filho, em visita ao túmulo de Salgado Filho, na "Semana da Asa" de 1952.

realização anual dêsses festejos comemorativos ao Aeroclube do Brasil que, em 1943, recebeu uma subvenção do Govêrno, com o objetivo expresso de promover, anualmente, a celebração da "Semana da Asa".

Entretanto, em 1951, a fim de celebrar condignamente o cinqüentenário da conquista da dirigibilidade aérea de Santos Dumont, o Ministério da Aeronáutica assumiu a responsabilidade de organizar as festividades da "Semana da Asa", as quais, graças ao apoio do Ministro da Aeronáutica — Brigadeiro Nero Moura — e do Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica — Major-Brigadeiro Vasco Alves Secco — como também à operosidade do então Diretor da Aeronáutica Civil — Henrique Dyott Fontenele, tiveram um brilho excepcional.

No corrente ano, ainda como conseqüência das grandes homenagens prestadas em Paris, por ocasião do referido centenário, a Santos Dumont e ao Brasil, pelo Govêrno Francês, em 1951, ficou estabelecido que, a visita que a delegação brasileira fizera à França, naquele ano, seria retribuída com a visita de uma delegação francesa ao Brasil, por ocasião da "Semana da Asa" de 1952.

Devido ao cunho excepcional que se desejou imprimir às comemorações da "Semana da Asa", de 1952, o Ministério da Aeronáutica, por sugestão do Aeroclube do Brasil, tomou novamente a res-

ponsabilidade de organizar e executar o programa do referido certame.

De acôrdo com as diretrizes traçadas pelo Ministro da Aeronáutica — Brigadeiro Nero Moura — os objetivos da "Semana da Asa" de 1952, comemorada no período de 20 a 26 de outubro próximo passado, foram os seguintes:

a) estabelecer o cordial congraçamento de todos os aviadores civis ou militares — pessoal de vôo ou das organizações de terra e cujos festejos terão a sua maior intensidade no Dia do Aviador, a 23 de outubro;

b) incrementar, por todos os meios, a formação da mentalidade aeronáutica no público em geral, promovendo para isso exposições de material aeronáutico, ilustradas com gráficos e quadros estatísticos, organizando visitas às instalações de terra e proporcionando os esclarecimentos que se fizerem necessários;

c) rememorar e cultuar os nomes dos pioneiros da Aeronáutica, exaltando suas conquistas e realizações;

d) despertar na adolescência e juventude brasileiras o interêsse e o gôsto pela aeronáutica, satisfazendo, tanto quanto possível, as suas aspirações de conhecimento e sensação do vôo, e dando-lhes, por meio do aeromodelismo, a exata compreensão dos problemas da técnica aviatória.

De acôrdo também com a Portaria Ministerial n.º 292, de 17 de setembro de 1952, foi constituída a seguinte Comissão Executiva para organizar o programa da Asa de 1952 e presidir a sua execução:

Presidente:

Major Brigadeiro Vasco Alves Secco, Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica.

Vice-Presidentes:

Major Brigadeiro Althayr Eugenio Rozsanyí, Comandante da 5.ª Zona Aérea.

Major Brigadeiro Armando de Souza Mello Araripoia, Comandante da 4.ª Zona Aérea.

Major Brigadeiro Ivo Borges, Comandante da 2.ª zona aerea.

Brigadeiro do Ar Raymundo Vasconcellos de Aboim, Diretor-Geral de Aeronáutica Civil.

Brigadeiro do Ar Epaminondas Gomes dos Santos, Comandante da 3.ª Zona Aérea.

Brigadeiro do Ar Carlos Rodrigues Coelho, Comandante da 1.ª Zona Aérea.

Membros:

Dr. Herbert Moses, Presidente da Associação Brasileira de Imprensa (A.B.I.).

Senhor Lourival Nobre de Almeida, Presidente do Aero-Clube do Brasil.

Dr. Mário de Azevedo Ribeiro, Presidente do Jockey Clube Brasileiro.

Almirante Jorge Dodsworth Martins, Presidente do Rotary Club do Rio de Janeiro.

Dr. Juvenal Murtinho Nobre, Presidente do Touring Club do Brasil.

Brigadeiro do Ar Godofredo Vidal.

Coronel Aviador Clovis Monteiro Travassos, Comandante da Escola de Aeronáutica.

Dr. Genolino Amado, Diretor da Agência Nacional.

Comandante Fernando Araújo Arruda Albuquerque, Presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas.

Senhor Orival de Carvalho, Presidente do Sindicato dos Aeroviários do Rio de Janeiro.

Dr. Jorge Dias de Oliva, Presidente da "Companhia Itaú de Transportes Aéreos".

Coronel Eleutério Brum Forlich, Presidente da "Emprêsa de Transportes Aerovias Brasil S/A.".

Dr. Renato Archer, Presidente da "Emprêsa de Transportes Aéreos Norte do Brasil S/A.".

General João de Mendonça Lima, Presidente do "Lóide Aéreo Nacional S/A.".

Comandante Gratuliano Ximenes de Oliveira, Presidente da "Navegação Aérea Brasileira S/A.".

Dr. Paulo Sampaio, Presidente da "Panair do Brasil S/A.".

Comandante Linneu Gomes, Presidente da "Real S/A Transportes Aéreos".

Senhor Rubens Berta, Presidente da "S/A Emprêsa de Viação Aérea Rio Grandense — V.A.R.I.G.".

Dr. José Bento Ribeiro Dantas, Presidente da "Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul Ltda.".

Senhor Cláudio Ricardo Hoelck, Presidente da "Transportes Aéreos Nacional Ltda.".

Senhor Rubens Avellar, Presidente da "Viação Aérea São Paulo, S/A — V.A.S.P."

Dr. João Batista do Amaral, Presidente da "União Brasileira de Aviadores Civis — U.B.A.C.".

Major Aviador Osvaldo Terra de Faria, Encarregado do Setor de Relações Públicas do Gabinete do Ministro da Aeronáutica.

Diplomata Dr. Lucilo Haddock Lobo, Oficial de Gabinete do Ministro da Aeronáutica.

Senhor José Garcia de Souza.

Foi o seguinte o programa da "Semana da Asa" de 1952, organizado por essa Comissão Executiva:

20 DE OUTUBRO — 2.ª-FEIRA

12,00 horas — Praça Salgado Filho. Monumento a Santos Dumont: — Emprêsas de Aero Navegação e Sindicatos dos Aeronautas e Aeroviários fazem colocar, por comissões, palmas e cestas de flôres.

15,00 horas — Praça Salgado Filho. Monumento de Santos Dumont: — Representação das Associações Jockey Clube Brasileiro — Touring Club do Brasil — Rotary Club do Rio de Janeiro — Aero Club do Brasil — Federação dos Escoteiros do Ar — Associação Brasileira de Imprensa, e outras, colocam palmas e cestas de flôres.

17,00 horas — Estação de Passageiros do Aeroporto Santos Dumont: — Inauguração da Agência Postal Telegráfica, com a presença dos Exmos. Srs. Ministros da Viação e Obras Públicas e da Aeronáutica, Diretor-Geral dos Correios e Telégrafos. — Aplicação dos primeiros carimbos comemorativos da "Semana da Asa". — Inauguração da 2.ª "Mostra do Sêlo Aéreo", contribuição da Comissão Filatélica do D.C.T. e do Clube Filatélico do Brasil. Entrega às autoridades presentes de lembranças Filatélicas comemorativas da efeméride. — Visita ao *Stand* onde se acha exposto cópia do avião Demoiselle, oferecido pelo Govêrno Francês.

21 DE OUTUBRO — 3.ª-FEIRA

9,00 horas — Aero Clube do Brasil — Campo de Manguinhos: — Prova "Circuito Aéreo Guanabara" (noviços). — Manguinhos — Xerém — Nova Iguaçu — Jacarepaguá — Manguinhos.



Vice-marechal do Ar D. A. Boyle, e o Ministro da Aeronáutica, Sr. Nero Moura, durante a visita dos "Canberra", na "Semana da Asa", dêste ano

10,00 horas — Estação de Passageiros do Aeroporto Santos Dumont — Vôos de passageiros sôbre a cidade oferecidos pelas Companhias Real e Cruzeiro do Sul.

11,00 horas — Visita às instalações da Cruzeiro do Sul no Caju oferecida aos alunos das Escolas Municipais e Secundárias. — Demonstração em vôo dos aparelhos "Magnetômetro" e "Cintilômetro", instalados nos aviões da Cruzeiro do Sul para verificação de reações magnéticas.

17,00 horas — Vôos de passageiros sôbre a cidade oferecidos pelas Companhias "Varig" e "Aerovias Brasil.

22 DE OUTUBRO — 4.ª-FEIRA

10,00 horas — Estação de Passageiros do Aeroporto Santos Dumont: — Vôos de passageiros (menores) sôbre a cidade e oferecidos pelas Companhias Real e Cruzeiro do Sul.

17,00 horas — Idem, pelas Companhias Varig e Aerovias Brasil.

17,30 horas — Clube de Aeronáutica — Praça Marechal Ancora: — Coquetel oferecido pelo Aero Clube do Brasil, ao Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica. — Entrega de Diplomas de Sócios Beneméritos.

23 DE OUTUBRO — 5.ª-FEIRA

DIA DO AVIADOR

MANHÃ — ESCOLA DE AERONÁUTICA

1.ª PARTE — CERIMÔNIA RELIGIOSA

08,10 horas — Formatura da Tropa no Estádio.

08,15 horas — Incorporação da Bandeira.

08,30 horas — Chegada do Trem dos convidados.

08,30 horas — Chegada do Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica. Revista à Tropa, sendo prestadas a Sua Excelência as continências regulamentares, pelo Corpo de Cadetes.

08,40 horas — Tropa: Ensarilhar armas; saída do ensarilho; deslocamento para a Capela.

09,00 horas — Início da Missa, na Capela, celebrada pelo Bispo Don Alalano Denoday.

2.ª PARTE — CERIMÔNIA MILITAR

09,45 horas — Tropa reunir no local previsto

10,00 horas — Chegada do Sr. Pierre Montel, Ministro da Aeronáutica da França.

10,10 horas — Apresentação para o início das cerimônias.

10,20 horas — Cerimônia de condecorações.

10,40 horas — Desfile da Tropa em continência ao Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica. — Cerimônia de colocação de Palmas no Monumento de Jean Mermoz e no Monumento do "Cadete Imortal".

11,30 horas — "Buffet" para Oficiais, Cadetes e convidados, no Rancho dos Cadetes.

12,00 horas - - Almôço para altas autoridades, no Rancho dos Oficiais.

* * *

09,00 horas — Visita das Escolas Municipais e Secundárias às instalações e oficinas da Panair, no Calabouço.

Noite — Clube de Aeronáutica

22,30 horas — Baile de Congraçamento, oferecido pela Diretoria do Clube de Aeronáutica aos aviadores civis e militares.

24 DE OUTUBRO — 6.ª-FEIRA

10,00 horas — Estação de Passageiros do Aeroporto Santos Dumont: — Vôos de passageiros sôbre a cidade e oferecidos pelas Companhias Real e Cruzeiro do Sul.

12,00 horas — Rotary Club do Rio de Janeiro: — Almôço nos Salões do Automóvel Clube oferecido ao Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica e altas autoridades civis e militares da Aeronáutica Brasileira.

14,00 horas — Estação de Passageiros do Aeroporto Santos Dumont: — Vôos de passageiros sôbre a cidade e oferecidos pela Panair do Brasil.

17,00 horas — Idem, pelas Companhias Varig e Aerovias Brasil.

17,00 horas — Coquetel oferecido pelo Touring Club do Brasil ao Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica, aos aviadores civis e militares.

Nota — Para os vôos de menores, há necessidade de apresentação de licenças de pais ou responsáveis. Os "tickets" para os vôos serão distribuídos pelo Dr. Celso Azambuja, no balcão do Touring Club, no Aeroporto Santos Dumont.

25 DE OUTUBRO — SÁBADO

10,00 horas — Estação de Passageiros do Aeroporto Santos Dumont: — Vôos de passageiros sôbre a cidade e oferecidos pela Real.

15,00 horas — Praia do Flamengo: — Demonstração de Paraquedismo — Escola de Paraquedistas do Exército e Aero Clube do Brasil. — Salto em massa da Escola de Paraquedistas, aproximadamente 200 homens. — Salto retardado de 10 paraquedistas do Aero Clube do Brasil.

17,00 horas — Estação de Passageiros do Aeroporto Santos Dumont: — Vôos de Passageiros sôbre a cidade e oferecidos pelas Companhias Varig e Aerovias.

17,30 horas — Associação Brasileira de Imprensa: — Coquetel oferecido ao Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica.

22,00 horas — Baile de Congraçamento oferecido pelo Clube de Suboficiais e Sargentos da Aeronáutica, na sede social — Avenida Ernani Cardoso, 183 — Cascadura.

26 DE OUTUBRO — DOMINGO

09,00 horas — Romaria Cívica ao Túmulo de Santos Dumont, no Cemitério São João Batista.

10,00 horas — Sede do Sindicato Nacional dos Aeroviários: — Matinée Infantil para os filhos dos Associados.

10,00 horas — Aero Clube do Brasil — Campo de Manguinhos: — Concurso de Aeromodelismo.

12,30 horas — Jockey Clube Brasileiro — Hipódromo da Gávea: — Almôço oferecido ao Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica e altas autoridades civis e militares da Aeronáutica Brasileira. — Corrida em homenagem à Aeronáutica Brasileira, com os seguintes páreos :

Grande Prêmio Salgado Filho

Alberto Santos Dumont

Augusto Severo

Bartolomeu Lourenço de Gusmão

Jean Mermoz

Ministro Pierre Montel

Fôrça Aérea Francesa

Fôrça Aérea Brasileira

Capitão George Guynemer.

19,00 horas — Baile dos Aeroviários e Aeronautas realizado nos Salões do High-Life.

Dentre as significativas solenidades das comemorações da "Semana da Asa", do corrente ano, destaca-se a visita da Delegação Francesa ao Brasil, em retribuição à visita que a delegação brasileira fizera à Franca em 1951, durante as comemorações em homenagem a Santos Dumont.

Com a Delegação Francêsa distinguia-se o Ministro da Aeronáutica da França, Sr. Pierre Montel que, ao voltar para o seu país, declarou: "Oxalá possamos retornar ao Brasil! Assim teríamos ocasião de estreitar os laços de amizade e estima que lhe dedicamos."

Tivemos, também, a visita dos aviões a jato inglêses — os célebres "Canberra" da R.A.F. — comandados pelo Vice-Marechal do Ar D. A. Boyle.

A chegada dos aparelhos assumiu aspecto festivo, comparecendo altas autoridades civis e militares, destacando-se, entre estas, o embaixador britânico Sir Geoffrey Harington Thompson, Major-Brigadeiro Vasco Alves Secco, chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, representantes do Corpo Diplomático, grande número de convidados, famílias, jornalistas e outras pessoas gradas.

No Aeroporto Santos Dumont, foi franqueada ao público a exposição da 2.ª Mostra do Sêlo Aéreo, contribuição da Comissão Filatélica do D.C.T. e do Clube Filatélico do Brasil. A Mostra ocupou uma área de 100 metros quadrados, contando com 15 expositores, sendo 13 colecionadores e duas entidades. Na exposição figuraram numerosas coleções de selos, etiquetas, não só do Correio Aéreo, como de foguetes, meio usado outrora em alguns países da Europa para transporte de correspondência.

Também no mesmo Aeroporto, foi exibida, ao público, uma reprodução autêntica do "Demoiselle", aparelho com o qual realizou Santos Dumont, em Paris, o primeiro vôo do mais pesado que o ar. A reprodução do famoso aeroplano foi, sob o patrocínio das nossas autoridades aeronáuticas, recentemente confeccionado na França e trazida para o Brasil, destinando-se sua exposição pública a homenagem à memória de Santos Du-

mont, durante os festejos comemorativos da "Semana da Asa".

Muito concorridos foram os vôos de passageiros sôbre a cidade, oferecidos pelas companhias comerciais de aviação, destinados a familiarizar o grande público com as viagens aéreas cotidianas, e a contribuir para a formação de uma mentalidade aeronáutica nacional, que é um dos mais patrióticos objetivos da "Semana da Asa".

Encerrando as comemorações da "Semana da Asa", realizou-se uma romaria cívica ao túmulo de Santos Dumont, no cemitério de São João Batista, promovida pelo Brigadeiro Raimundo Aboim, diretor da Aeronáutica Civil.

Graças à instituição da "Semana da Asa" e à construtiva política aeronáutica do Govêrno do País, "o céu brasileiro tornou-se verdadeiramente a chave das rotas da América Latina".

A Santa Casa da Misericórdia de Santos

J. SADY NETTO

"CASA DE DEUS PARA OS HOMENS E PORTA ABERTA AO MAR"

O HOSPITAL da Santa Casa de Misericórdia de Santos foi fundado em 1543, perto do outeiro de Santa Catarina onde Braz Cubas fizera construir os primeiros abrigos para um pôrto, a princípio chamado "Pôrto da Vila de São Vicente", em virtude de vir ter ao mesmo as embarcações para o transporte de mercadorias, evitando a travessia por mar até São Vicente.

Os canoeiros e marinheiros que chegavam doentes após penosa viagem levaram Braz Cubas a pensar num hospital para "socorrer os navegantes que aportavam enfermos, sem encontrar recursos na povoação recem criada".

Enquanto Braz Cubas viveu, o hospital foi prestando seus serviços na medida em que o permitiam os recursos da época.

Depois da morte de Braz Cubas, entretanto, entrou êle em declínio que durou, segundo Alberto Souza, de 1654 a 1730.

Durante êsse período desapareceu até o seu próprio edifício.

* Nota: Os dados para a presente reportagem foram compilados das seguintes publicações:

1. Memórias dos festejos comemorativos do 4.º Centenário.

2. Memorial Descritivo apresentado por ocasião da inauguração do Hospital novo.

3. Relatórios da Provedoria de 1950 e 1951.

Em 1730 o hospital foi transferido para a sacristia da Igreja da Misericórdia que ficava onde está localizada hoje a Praça Mauá, esquina da rua Riachuelo, da cidade de Santos.

Posteriormente, foi-lhe reservada uma parte do edifício onde funcionou a primeira Alfândega de Santos.

Em 1811 começou a Irmandade a trabalhar pela construção de seu próprio hospital e, após inúmeras vicissitudes, em 4 de setembro de 1836, sob a provedoria do Dr. Cláudio Luís da Costa médico residente em Santos, inaugurou-se o novo hospital.

Em 1878 em solenidade presidida por D. Pedro II com a presença de Thereza Christina, do Conselheiro Sinimbú, do Dr. João Batista Pereira, presidente da Província, do Barão de Embaré e membros importantes da Irmandade, foi lançada a pedra basilar de novas dependências visando à ampliação do Hospital que já se fazia necessária. Do mesmo modo, em 1896 iniciou-se novas construções e em 1902 o pequeno hospital estava transformado em verdadeiro palácio.

Em 1928 sofreu o hospital a destruição de algumas enfermarias, do necrotério e da cozinha, com o desabamento do Monte Serrate.

Este acontecimento levou os dirigentes da Irmandade a pensar na transferência do Hospital para o bairro do Jabaquara e em 1.º de abril de 1928 presidiu a cerimônia do lançamento da primeira pedra o Dr. Júlio Prestes, então presidente do Estado.

As obras do novo hospital apesar do grande apoio dos poderes públicos tiveram de paralisar em 1931.

Mais tarde, todavia, o grande Provedor, Irmão Benemérito Henrique Soler reiniciou as obras e graças ao auxílio dos Drs. Getúlio Vargas, Presidente da República, Fernando Costa, Interventor Federal, Antônio Gomide Ribeiro dos Santos, Prefeito Municipal, Antônio Feliciano, Membro do Conselho Administrativo do Estado, o monumental edifício foi inaugurado aos 2 de julho de 1945, na gestão do Provedor Benedito Gonçalves e na presença, igualmente, dessas altas autoridades. Para o novo edifício se transferiram todos os serviços que estavam localizados no velho prédio do Monte Serrate.

NOVAS INSTALAÇÕES

Inaugurado o novo edifício surgiu o problema de instalações que deveria merecer especial cuidado tendo em vista a estrutura física do hospital.

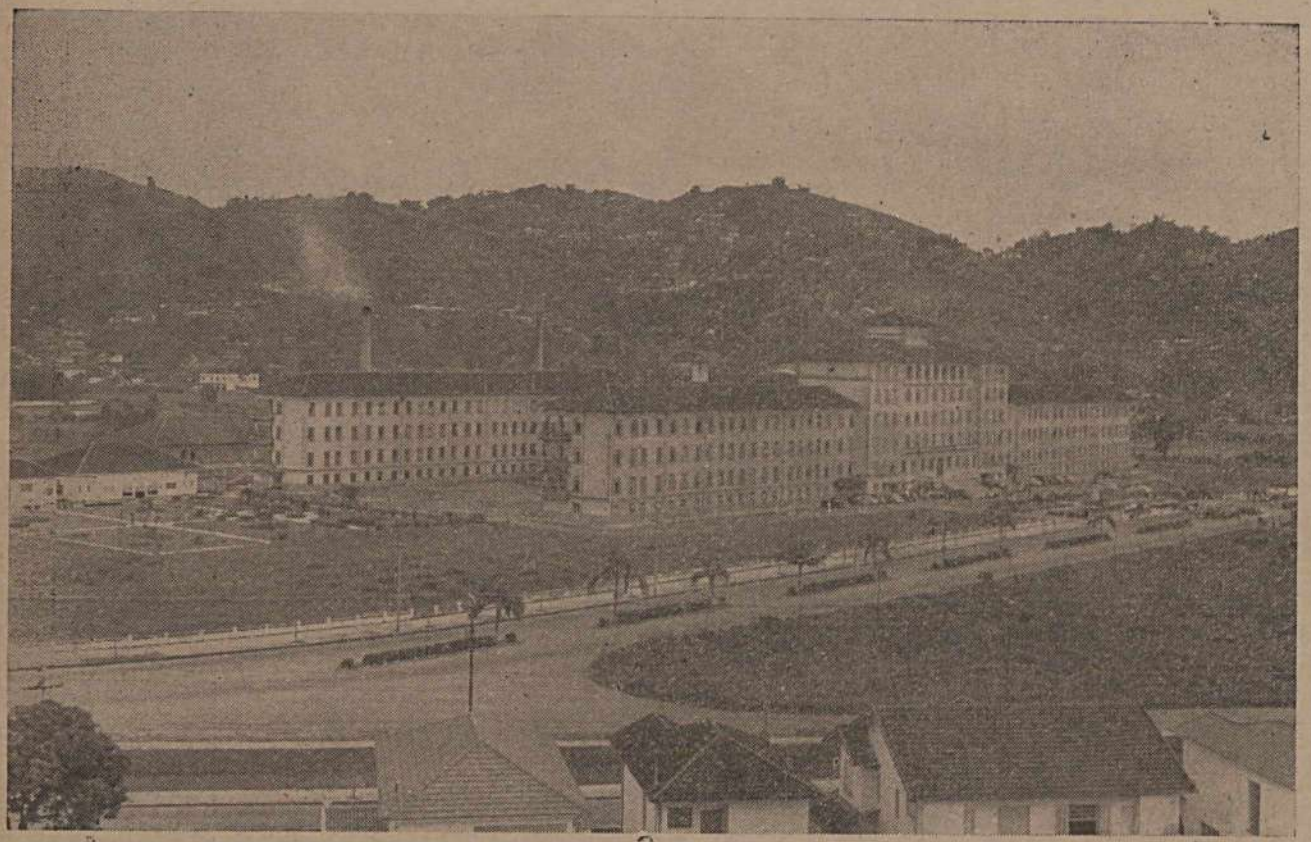
Apelou a Irmandade, então, para um dos maiores nomes em matéria de organização hospitalar que é o Dr. Odair Pacheco Pedroso, atual diretor dos Cursos de Organização e Administração Hospitalar da Faculdade de Higiene de São Paulo.

Como assessor da Comissão encarregada das instalações procedeu o eminente técnico ao aparelhamento do hospital tendo em vista a mais moderna técnica hospitalar, colocando o nome da Misericórdia santista em primeira plana na organização hospitalar do país.

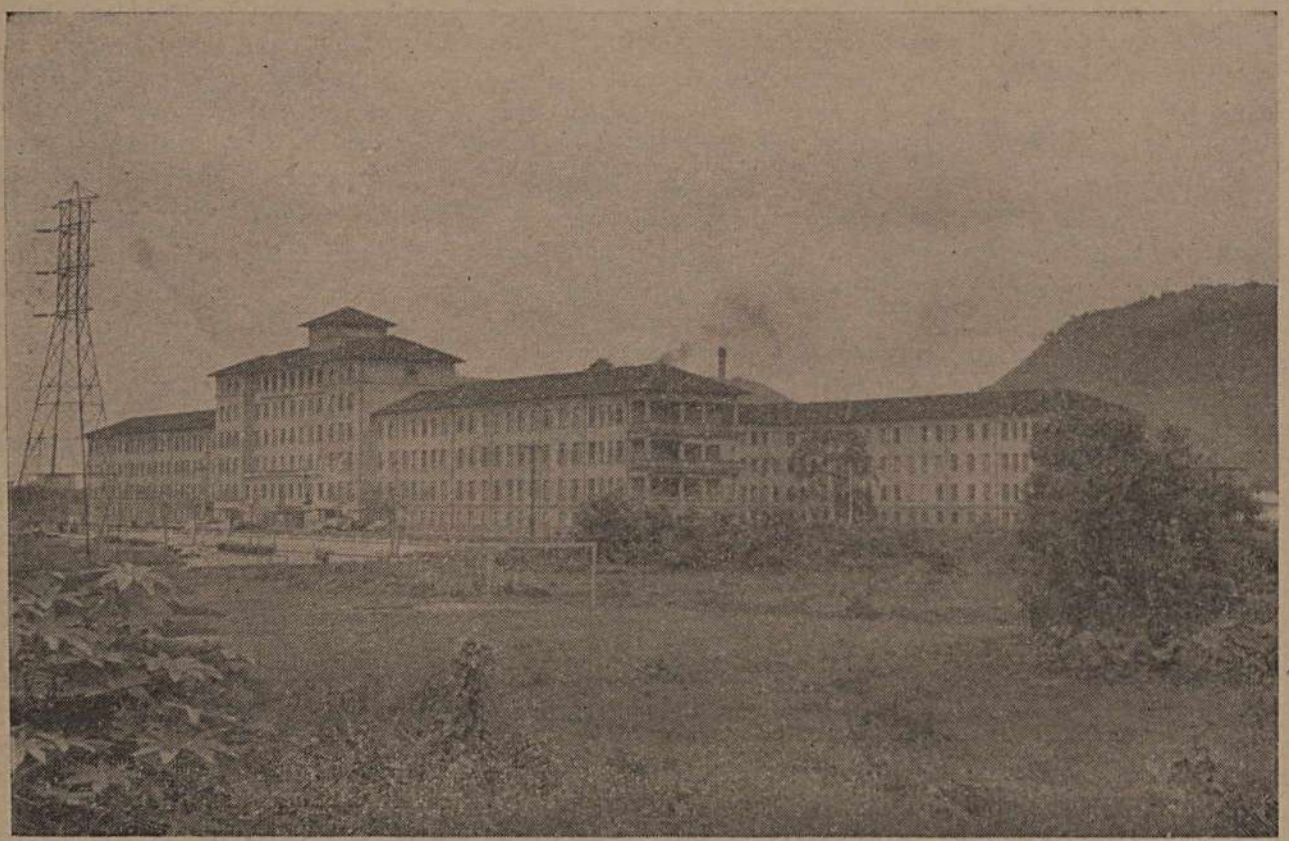
O novo hospital, cuja fachada se vê abaixo possui 6 pavimentos com as seguintes áreas úteis :

1.º pavimento, com 8.220 m2.
2.º pavimento, com 7.047 m2.
3.º pavimento, com 6.953 m2.
4.º pavimento, com 6.728 m2.
5.º pavimento, com 791 m2.
6.º pavimento, com 791 m2.

Área total 30.530



Fotografia n.º 1 — Fachada do edifício do Hospital da Santa Casa da Misericórdia de Santos, na esplanada do Jabaquara.



Fotografia n.º 2 — Outro aspecto do edifício do Hospital da Santa Casa.

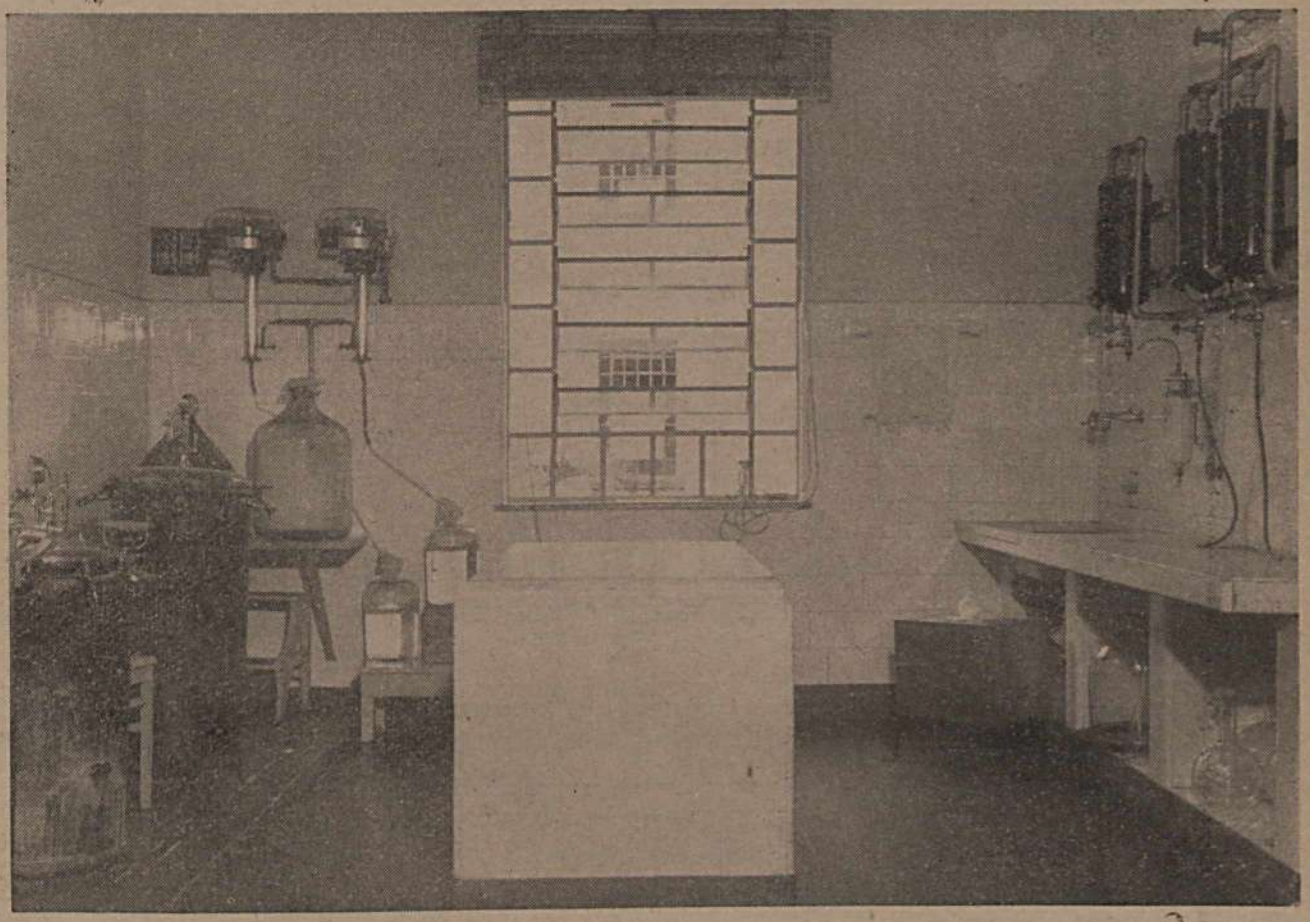
1.º *Pavimento*

No primeiro pavimento, estão instalados na ala de sua fachada principal os ambulatórios e a Farmácia.

Está localizado também na ala *A* do primeiro pavimento o arquivo geral de fichas e prontuários, os salões de espera e um bar que serve café e leite para os doentes que aguardam a sua chamada.

Anexa à farmácia encontra-se a seção de hipordemia com câmara assética e laboratório.

Na ala *B* estão instalados os ambulatórios de Ortopedia, de Oftalmologia, de Otorino-laringologia, de odontologia, de Ginecologia, de Pediatria,



Fotografia n.º 3 — Aspecto do Laboratório de Hipoder mia.

de Puericultura Neo-natal, de Obstetrícia, de cirurgia Plástica e Reparadora e de Neuro-Cirurgia.

Na ala *C* estão os ambulatórios de cirurgia, de clínica médica, de Urologia, de Protologia e de Dermatologia, além do serviço de médicos Plantonistas.

Na ala *C* está o Serviço do Pronto Socorro mantido pela Santa Casa mediante contrato com a Prefeitura e o ambulatório de Eletro-Cardiologia e Eletro-Encefalografia.

Na ala J está o almoxarifado Geral.

Na ala I estão a lavanderia e rouparia.

Na ala D e E estão a clínica ortopédica e a traumatológica.

Na ala *F* estão os refeitórios para os médicos, pessoal administrativo e enfermeiros.

Em frente à ala do refeitório, em anexo, está localizada a cozinha, dispensas, frigorífico, almoxarifado de gêneros alimentícios, garagem e oficinas de conservação e reparos.

A cozinha acha-se dividida em seções para preparo de aves, peixes, legumes, carnes etc.

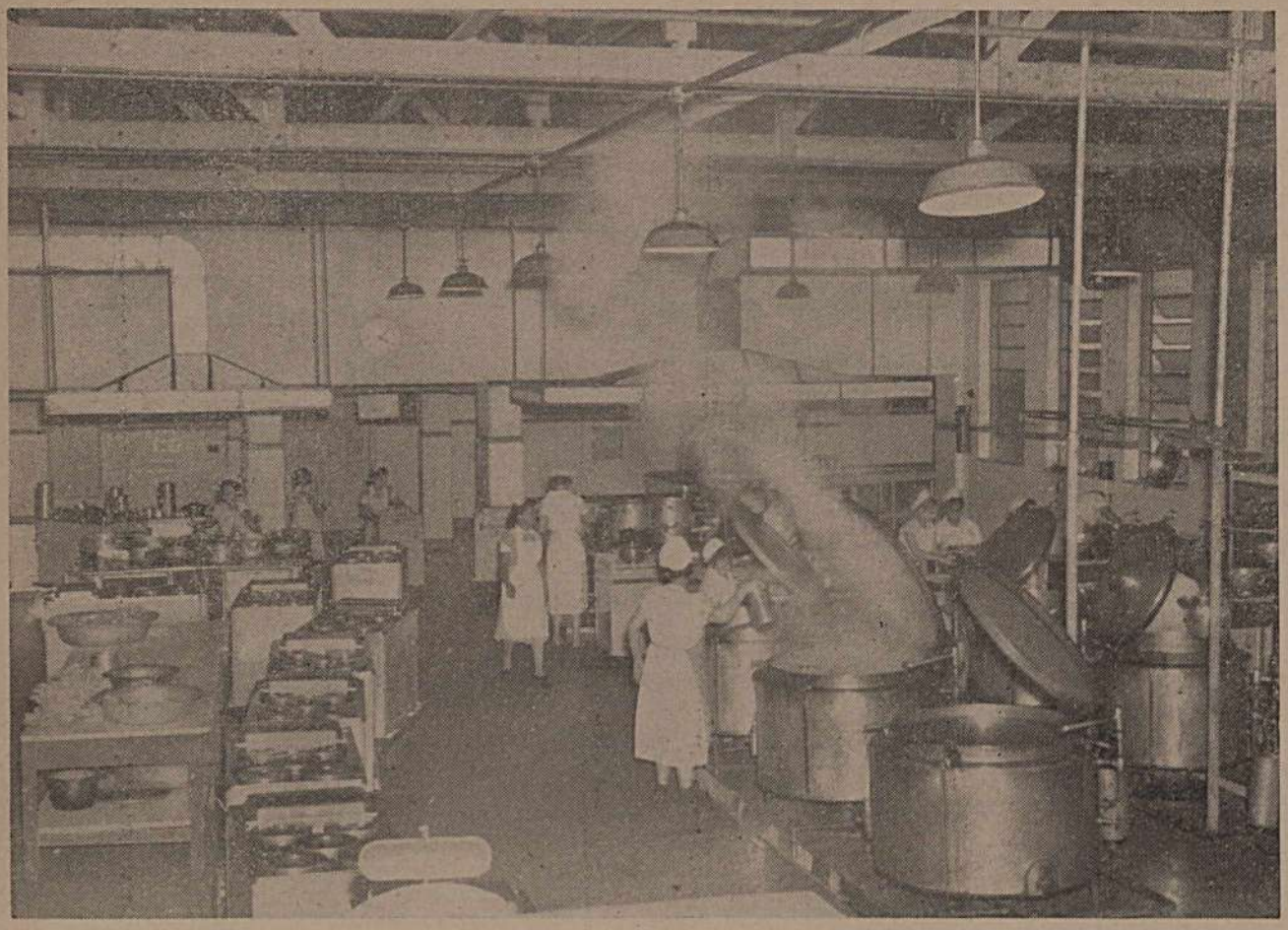
O frigorífico compõe-se de 4 câmaras, com entradas independentes e destinadas a peixes, carnes, laticínios, legumes e frutas.

Há ainda na cozinha a lavagem mecânica de louças e talheres e uma garagem para os carros térmicos de transporte de alimentos.

Acha-se também localizado na ala *F* do 1.º pavimento em caráter provisório o Serviço de Transfusão de Sangue, com médico de plantão permanente durante as 24 horas além de um corpo completo de auxiliares técnicos.

Na ala H do 1.º pavimento encontram-se os serviços de eletricidade médica, mecanoterapia e as instalações para banho de vapor e hidroterapia.

Tôdas estas Seções se acham equipadas com a mais moderna aparelhagem.



Fotografia n.º 4 — Um aspecto da cozinha que se acha aparelhada, para, em casos de emergência, preparar alimentos para o dôbro ou mais ainda dos doentes e pessoal.



Fotografia n.º 5 — Aspecto da sala de preparo do mate rial do Banco de Sangue.

2.º *Pavimento*

No 2.º pavimento estão localizados os seguintes serviços Ala A: órgãos de Administração geral do hospital, o gabinete do Assistente Administrativo e o Serviço de Enfermagem.

Anexo à ala A: residência das enfermarias diplomadas.

Ala B — 1.ª Clínica Médica de Mulheres.

Ala C — Clínica Otorino-laringológica e suas salas de operações.

Ala D — 2.ª Clínica Médica de Mulheres.

Ala E — Apartamentos para doentes contribuintes.

Ala F — Serviços de Radioterapia, de Radiunterapia, e de Raios X.

Ala G — 2.ª Clínica Médica de Homens.

Ala H — Clínica Oftalmológica, com sua sala de operações.

Ala I — 1.ª Clínica Médica de Homens.

Ala J — Serviço de Doenças Infecto-Contagiosas (mantido mediante convênio entre a Irmandade e o govêrno do Estado).

3.º *Pavimento*

Ala A — Administração da Irmandade e Diretoria Clínica.

Anexo a ala A — Consistório da Irmandade.

Ala B — Nesta ala encontra-se a clínica pediatrica com sua cozinha dietética e um salão para recreio das crianças internadas.

Ala C — Clínica Cirúrgica do Torax.

Ala D — Clínica Cirúrgica e Ginecológica.

Ala E — Apartamentos para doentes contribuintes.

Ala F — Laboratório central que dispõe de aparelhamento inteiramente moderno e Serviço de Anatomia Patológica.

Ala G — 3.ª Clínica Médica de Homens.

Ala H — Clínica Dermatológica.

Ala I — 2.ª Clínica Cirúrgica de Homens.

Ala J — Serviço de Doenças infecto-contagiosas.

4.º *Pavimento*

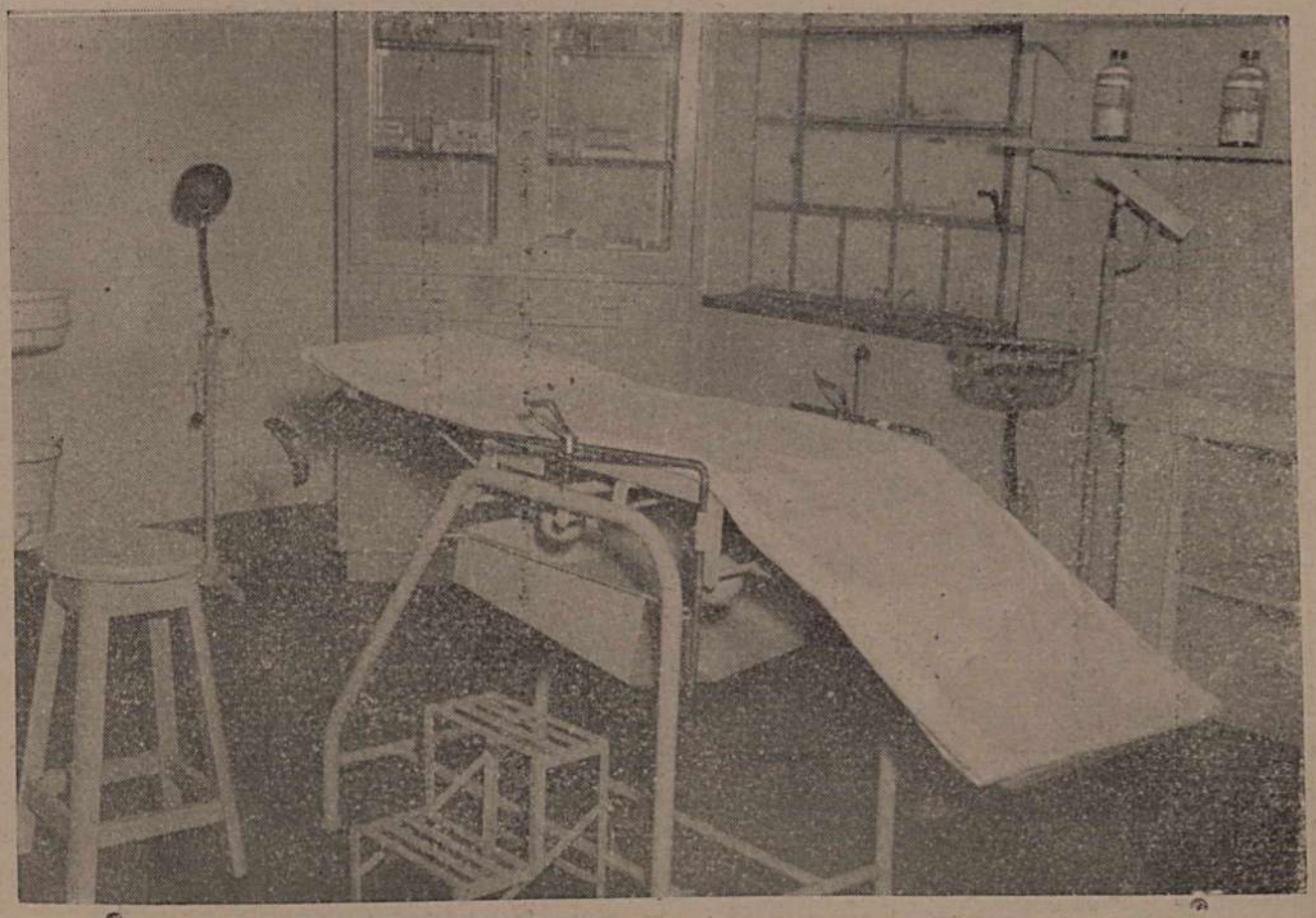
Ala A — Serviço destinado às internações de Irmãos da Santa Casa com quartos contendo acomodações para 1, 2 e três doentes por quarto.

Ala B — Clínica Cirúrgica para mulheres.

Ala C e D — Clínica Obstétrica, Berçário e sala com estufas individuais para crianças prematuras.

Alas E e J — Apartamento e 1.ª Classe para doentes contribuintes.

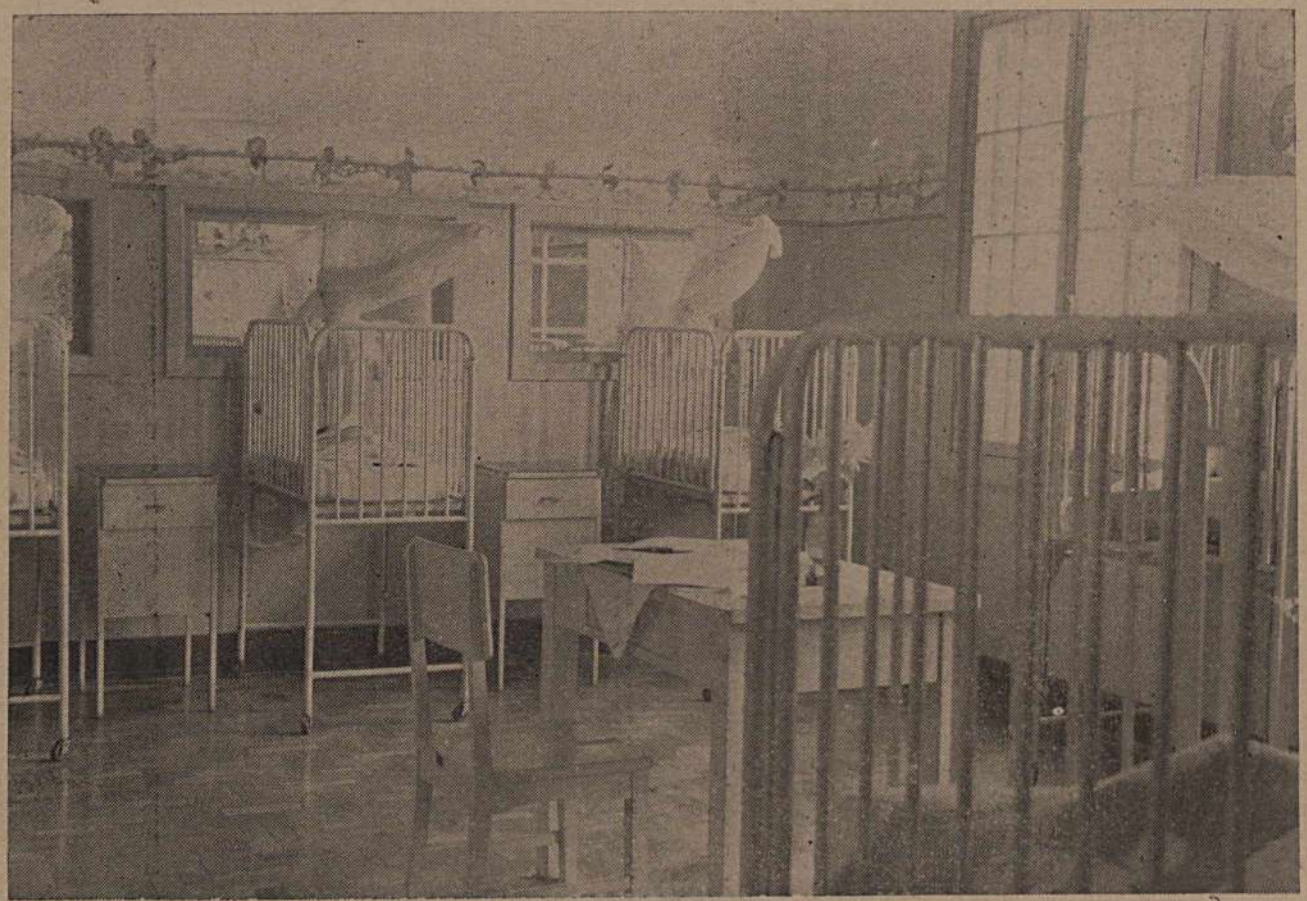
Ala F — Centro Cirúrgico e centro de material.



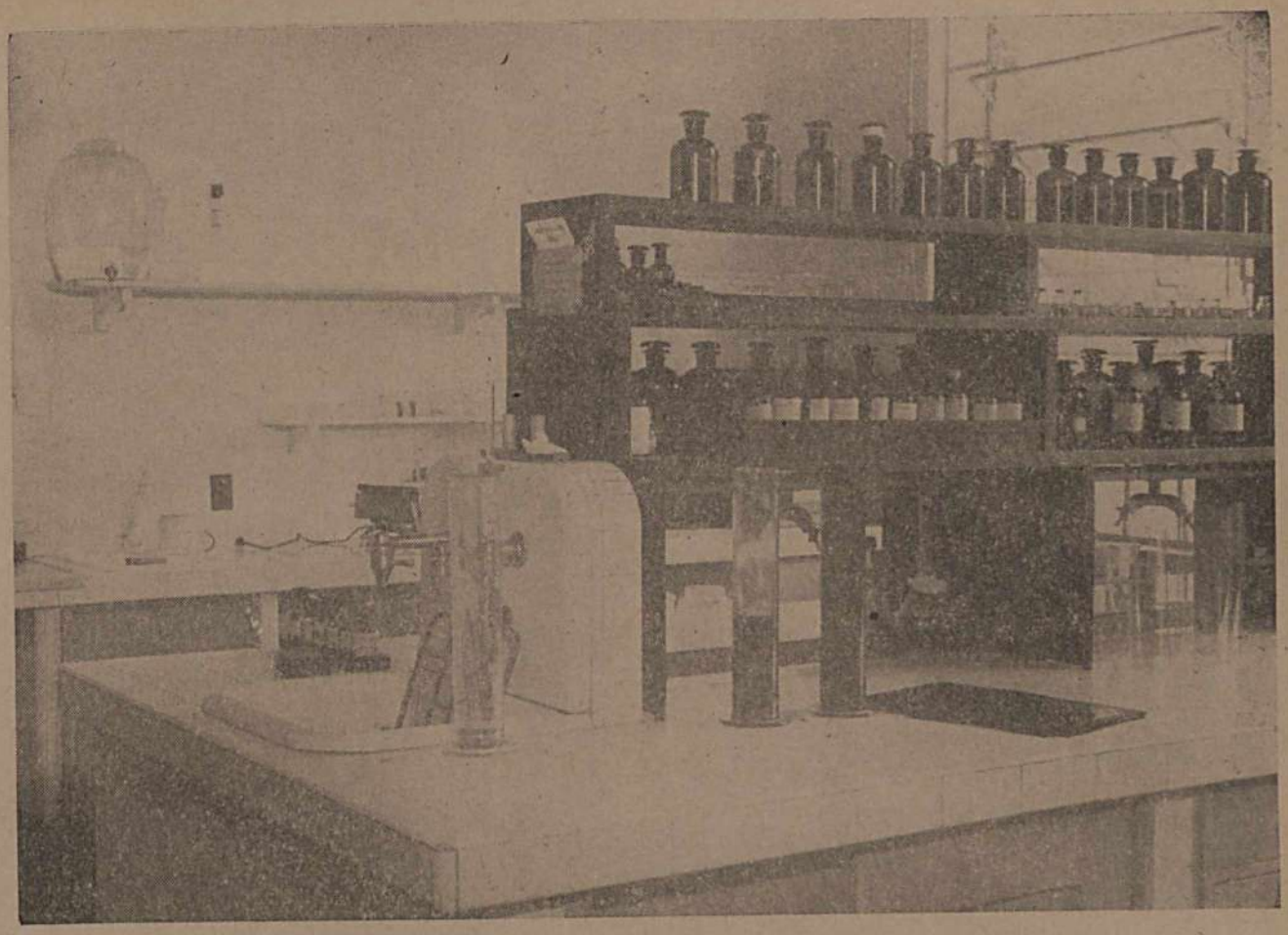
Fotografia n.º 6 — Sala de curativos, perfeitamente aparelhada para o fim que se destina.



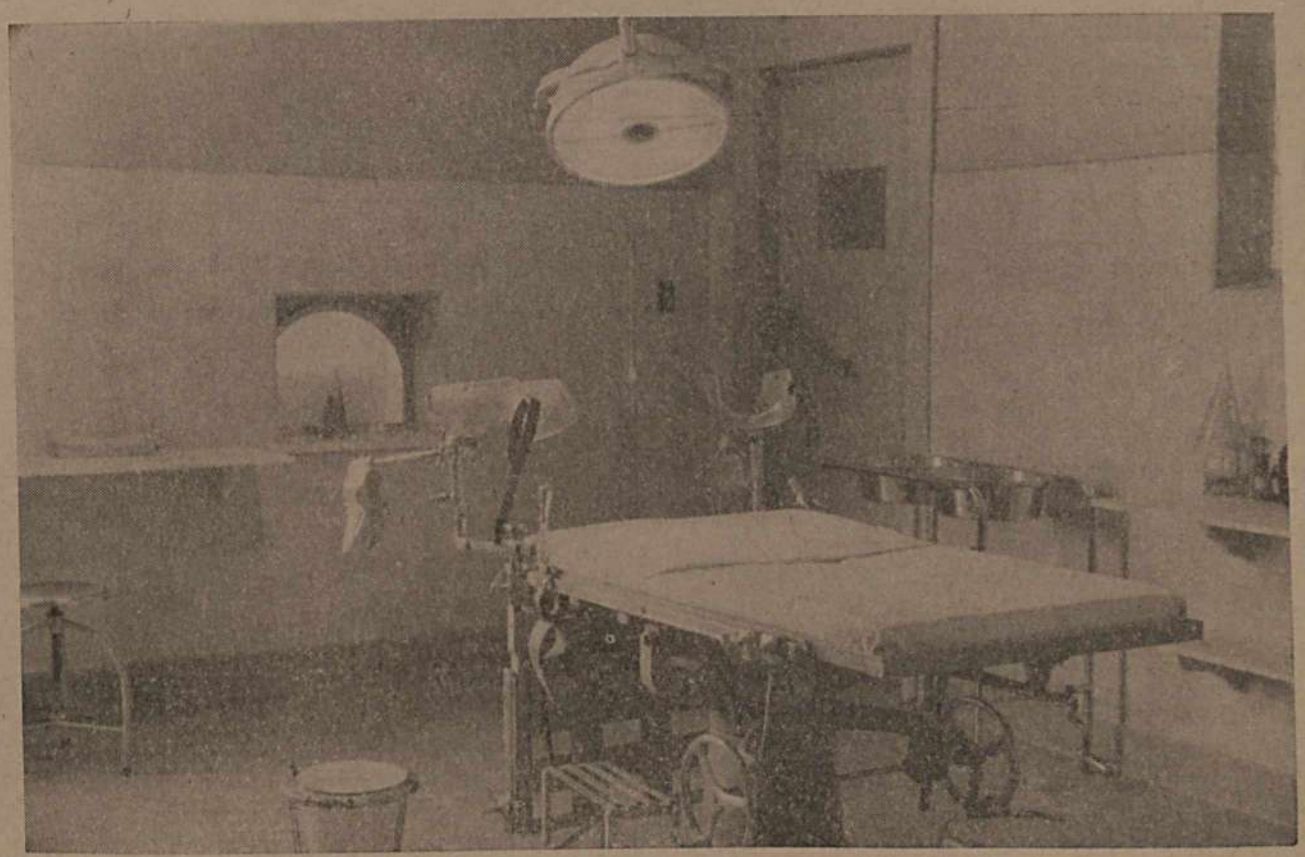
Fotografia n.º 7 — Entrada para a Clínica Pediátrica. Notem-se as dimensões do corredor, o sistema de iluminação e ventilação, o relógio elétrico e o extintor de incêndio para um caso de emergência.



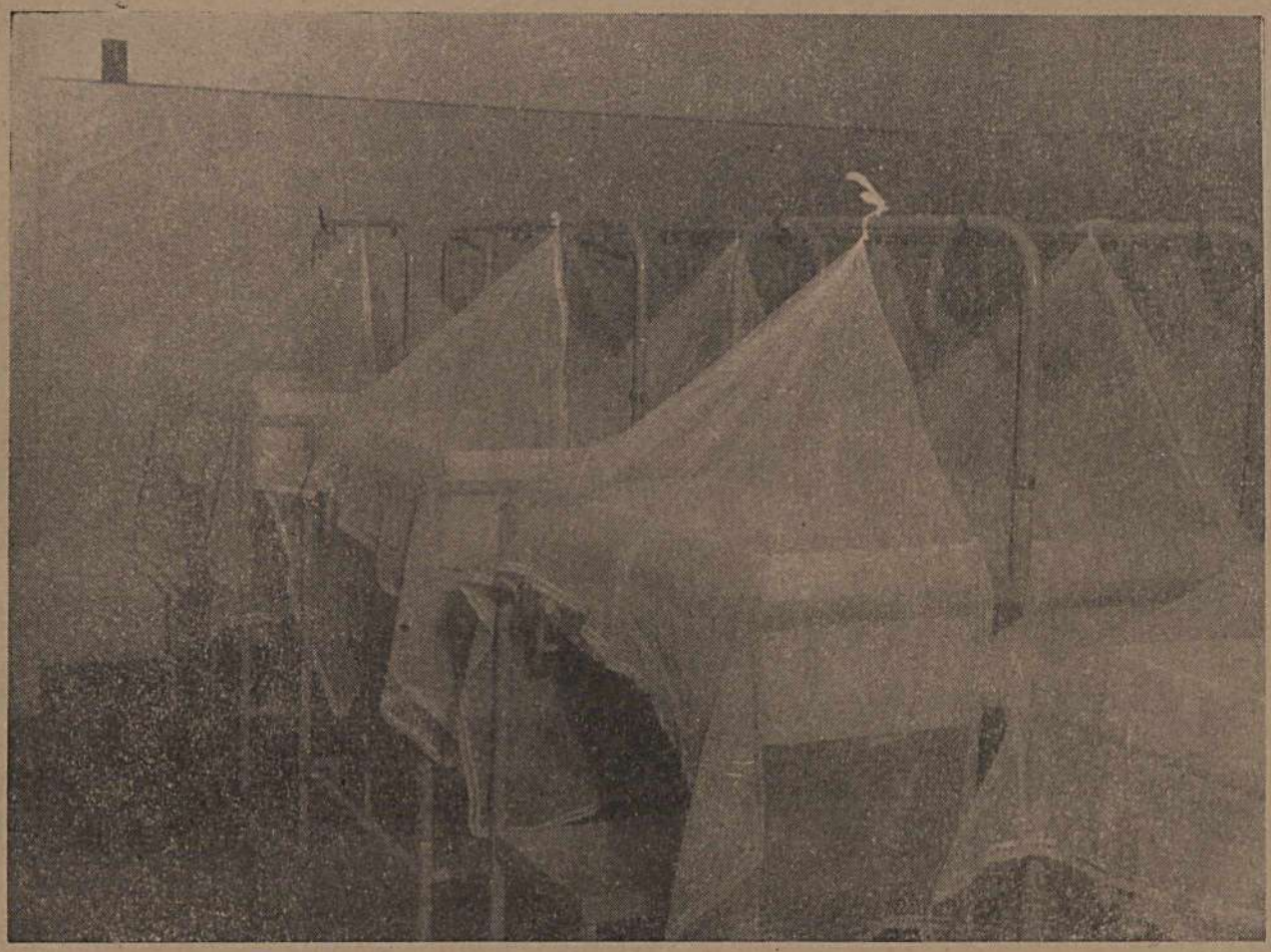
Fotografia n.º 8 — Clínica Pediátrica — Enfermaria de 6 leitos. O friso das paredes é ornado com desenhos de cenas infantis, Poppey, Pato Donald, etc. a fim de distrair os doentinhos e proporcionar um ambiente de alegria



Fotografia n.º 9 — Aspecto de uma das salas do Labo ratório de Análises Clínicas.



Fotografia n.º 10 — Aspecto da Clínica Obstétrica.



Fotografia n.º 11 — Aspecto do Berçario da Santa Casa.

O Centro Cirúrgico compõe-se de 5 salas iguais, para alta cirurgia. São protegidas contra a excessiva insolação, utilizando-se o mesmo sistema adotado no antigo Hospital Alemão do Rio de Janeiro.

Duas destas salas acham-se dotadas de aparelhamento de ar condicionado.

O sistema adotado no Centro do Material é o de centralização de guarda, preparo, esterilização e distribuição de todo o material esterilizado do Hospital, permitindo um rigoroso contrôle técnico e econômico.

A pintura, tanto do Centro Cirúrgico como do Centro do Material é de côr cinza-chumbo para paredes e piso, considerada a mais apropriada ao ambiente do trabalho.

Ala G — Clínica Cirúrgica de Homens.

Ala H — Clínica Urológica.

Ala I — Clínica Cirúrgica de Homens.

5.º *pavimento*

Ala A — Este pavimento tem apenas esta ala que se destina a hospitalização de doentes contribuintes.

6.º *pavimento*

Ala A — Única ala também, destinada à cláusura das Irmãs de Caridade.

Outros edifícios

Além do edifício principal possui o Hospital ainda:

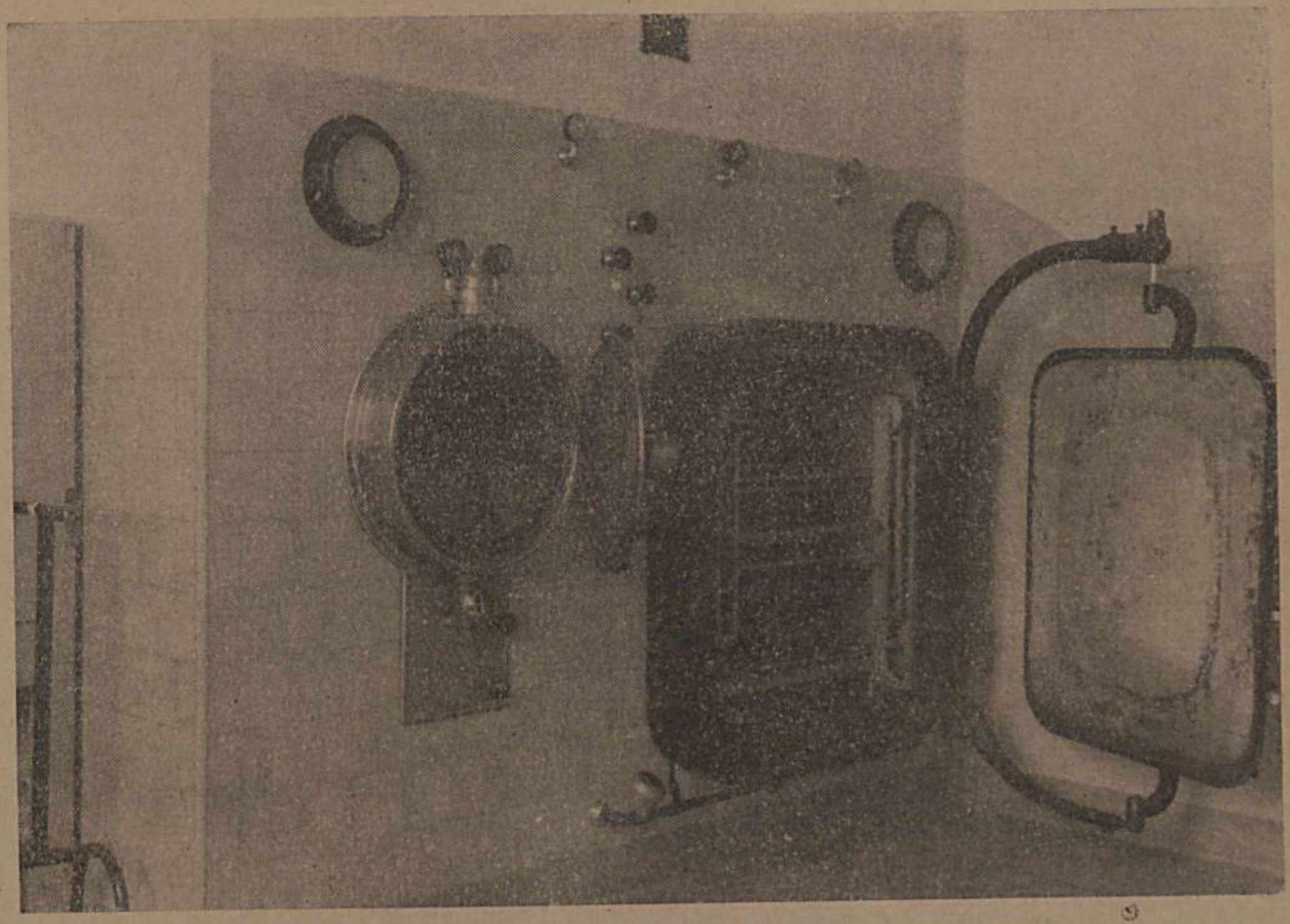
1. Necrotério.
2. Casa das Caldeiras.
3. Lavanderia (ainda em construção).

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A atual organização administrativa da Santa Casa, planejada e implantada há cêrca de dois anos com a colaboração do D.A.S.P., é a seguinte:

A presente estrutura tem em vista obter a unidade de comando preconizada pela técnica de organização e a continuidade administrativa, através da criação do cargo de Assistente Administrativo, intermediário entre os diretores da Santa Casa e a administração hospitalar, oferecendo ao mesmo tempo a vantagem de permitir por parte da alta direção da Irmandade uma participação efetiva na administrativa do Hospital sem sobrecarregá-la com os detalhes de rotina.

Além disso, o cargo de Assistente Administrativo, de acôrdo com as disposições regulamentares, só pode ser ocupado por elemento especializado em administração, o que vai garantir um assessoramento às autoridades do primeiro nível em questões de administração.



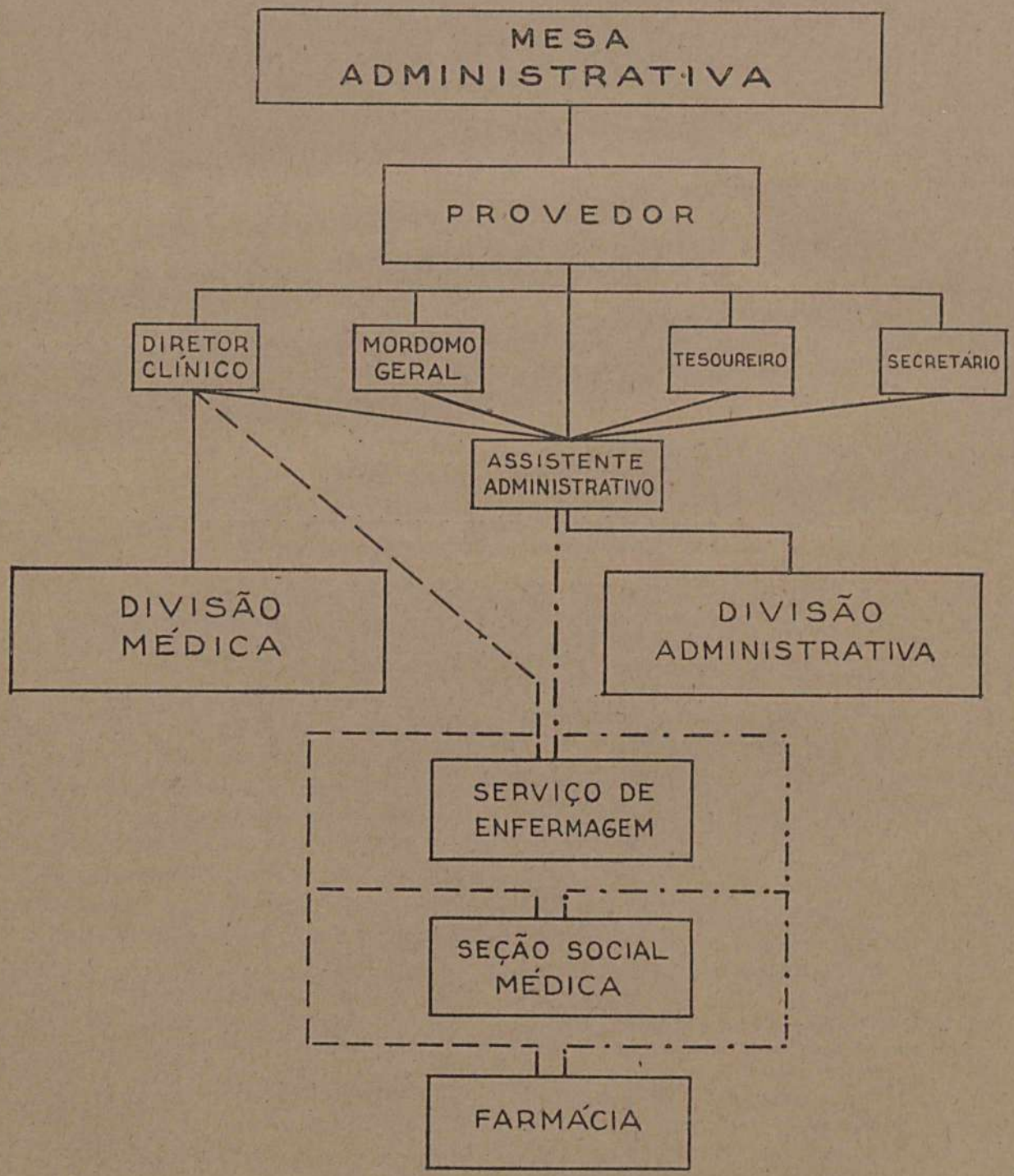
Fotografia n.º 12 — Centro do material cirúrgico. Conjunto para esterilização a vapor e a eletricidade do material cirúrgico e instrumental.



Fotografia n.º 13 — Centro de guarda e distribuição de material esterilizado e de uso comum.

As ordens emanam daquelas autoridades — Provedor, Mordomo, Tesoureiro, Diretor Clínico e Secretário. Entretanto, ao serem elaboradas, o Assistente Administrativo funciona como estafe dos Diretores, aconselhando-os e informando-os sôbre assuntos administrativos, de modo que as decisões destes possam estar baseadas no conhecimento seguro do assunto, obedecendo aos mais racionais métodos de administração hospitalar.

Tal estrutura, como dissemos acima, acha-se em vigor na Santa Casa há dois anos e tem proporcionado um funcionamento eficiente da máquina administrativa, permitindo, ao mesmo tempo, que as ordens emanadas das autoridades superiores incidam, através do Assistente Administrativo, em seu campo próprio, evitando os choques e conflitos de jurisdição que prejudicam o funcionamento do Hospital.



Tal tipo de organização foi adotado após um estudo detalhado da realidade da Santa Casa, através do levantamento e análise minuciosa de todos os seus setores.

Estabelecida a organização administrativa do Hospital em seu sentido estático, prosseguiram as atividades de organização no sentido da racionalização do seu funcionamento e dos métodos de trabalho utilizados.

Este trabalho a cargo de funcionário do D.A.S.P. para êsse fim solicitado pela Mesa Administrativa de 1950, pode ser resumido nos seguintes tópicos:

SERVIÇO DO PESSOAL

Alongar-nos-emos um pouco mais na descrição do órgão de administração de pessoal que foi totalmente organizado na Santa Casa, para dar uma idéia dos trabalhos de organização desenvolvidos, tendo em vista que o espaço não nos permite analisar todos os outros órgãos de administração geral.

Acreditamos, assim, estar, também, contribuindo com alguns elementos para os estudiosos de organização.

Está assim organizado o órgão encarregado da administração do pessoal na Santa Casa:

I — *Nome do órgão* = Serviço do Pessoal (S.P.)

II — *Localização* =: A anterior, próximo à entrada dos funcionários.

III — *Subordinação* = Subordinado diretamente ao Assistente Administrativo.

IV — *Estrutura interna*:

a) Chefia;

b) Setor de saúde e assistência aos empregados;

c) Setor financeiro (Elaboração da fôlha de pagamento e ficha financeira do empregado);

d) Setor de assentamentos (Fichário do Pessoal);

e) Setor de contrôle de freqüência e Boletim do Pessoal;

f) Setor de contrôle médico (Contrôle de falta por motivo de doença).

V = *Atribuições*:

a) promover a seleção dos candidatos a empregos;

b) preparar o expediente relativo a admissão, lotação, promoção, designação para cargos de chefia, designação de substitutos de chefes, transferência, férias, licença, punição, exoneração e aposentadoria dos empregados;

c) promover inscrição dos empregados na correspondente instituição de previdência;

d) promover a anotação, nas carteiras profissionais dos empregados, daqueles atos que nelas cumpra registrar;

f) elaborar ou fornecer ao Serviço de Contabilidade os elementos para a confecção da fôlha de pagamento;

g) promover periòdicamente o exame de sanidade de todos os empregados;

e) efetuar o contrôle e registro de freqüência dos empregados;

h) estudar com os Chefes de Serviço, as possibilidades de alteração do quadro do pessoal, da lotação numérica e do horário normal dos serviços, submetendo à consideração do Provedor as providências julgadas necessárias;

i) manter atualizada a lotação nominal dos Serviços;

j) publicar em um boletim do pessoal todos os atos relativos aos empregados;

k) zelar pelo bem-estar dos empregados;

l) zelar pelo bom entendimento dos empregados entre si e com os Chefes de Serviço, em quebra da autoridade destes;

VI — *Rotinas* — No que se refere a rotinas foram elaborados roteiros minuciosos para as seguintes rotinas de pessoal:

Admissão em geral
Admissão de médicos
Apuração de freqüência
Aposentadoria:

1. Provisória
2. Definitiva

Contrôle de ponto
Contrôle de chegada ao local de trabalho
Contrôle de saída
Contrôle de serviço extraordinário

Chefia (designação para função)
Chefia (dispensa de função, designação e dispensa de substituto).

Exame de sanidade
Exoneração:

1. A pedido
2. Por iniciativa da Santa Casa

Férias

Gratificação adicional

Horário dos serviços (alteração)

Inscrição dos empregados em instituições de previdência

Lotação numérica (alteração)
Licença:

1. Com vencimentos:

a) Por doença e à gestante;

b) Por nojo, gala e nascimento de filho.

2. Sem vencimentos:

a) Por doença;

b) Por interêsse particular.

Movimento diário do pessoal
Movimento mensal do pessoal

Pagamento (elaboração da fôlha)
Pagamento (efetivação)
Promoção
Penalidade (aplicação)

1. Repreensão
2. Suspensão
3. Demissão

Quadro do pessoal (alteração)

Remoção

Recursos :

1. Com 2 instâncias
   a) em 1.ª instância;
   b) em 2.ª instância.
2. Com 1 instância

Transferência

VII — *Lotação* :

1 chefe
5 auxiliares de escritório
1 servente
1 fiscal de ponto

VIII — *Mobiliário* :

1 arquivo ACME para fichário dos empregados
4 arquivos horizontais para documentos de empregados
1 mesa de chefe
4 mesas para funcionários
2 máquinas de escrever com as respectivas mesas
1 arquivo de cartão de ponto
1 arquivo para pasta de expediente
1 armário para material de expediente.

IX — *Funcionamento* — Focalizaremos aqui apenas os principais aspectos do funcionamento do Serviço do Pessoal deixando de considerar os numerosos itens constantes do capítulo de Rotinas e que integralizam o sistema de administração de pessoal. Tais itens acham-se minuciosamente descritos no Roteiro de pessoal da Santa Casa.

A) *Admissão* :

a) Autorização para preenchimento de vagas — Ocorrida a vaga o Serviço de Pessoal preenche a "ficha de preenchimento de vaga" (modelo P-1) (Estes modelos como todos os outros elaborados para a Santa Casa acham-se anexos ao Relatório do Provedor de 1950), e a remete ao Mordomo Geral que depois de visá-la encaminha-a ao Provedor que autoriza o preenchimento.

b) Recrutamento — Uma vez autorizado o preenchimento o S.P. promove a chamada dos candidatos inscritos ou procede ao recrutamento e inscrição de candidatos (ficha modelo P-2).

c) Seleção — Apresentados os candidatos, procede-se à seleção dos mesmos através do próprio Serviço do Pessoal ou por meio do órgão técnico competente caso se trate de candidato a cargo técnico.

Em seguida é o candidato submetido a exame médico e (se aprovado) admitido, a título precário, mediante um contrato de experiência cujo prazo varia de 30 a 90 dias, conforme a complexidade das atribuições a serem cometidas ao mesmo.

Após a assinatura do contrato, preenche-se a ficha de estágio probatório (modelo P-3) e encaminha-se a mesma ao órgão onde irá ficar lotado o empregado. Esta ficha deverá ser devolvida, após o estágio probatório, ao S.P. pelo chefe do novo empregado com a resposta aos quesitos constantes da mesma. Uma vez satisfatória a resposta do chefe é o candidato admitido em caráter definitivo, mediante Portaria do Provedor.

B) *Apuração de freqüência* :

Na primeira quinzena do mês o setor financeiro do S.P. recolhe os cartões de ponto dos funcionários promovendo a primeira apuração de freqüência, anotando as faltas, saídas cedo e chegadas tarde.

No dia imediato ao último dia do mês êste mesmo trabalho é novamente efetuado, procedendo-se desta vez, ao cálculo do número de dias que o empregado trabalhou no mês e dos descontos a serem realizados, lançando-se estes dados na parte superior do cartão ponto (modelo P-9) de onde se os extrairá para a elaboração da fôlha de pagamento, como adiante demonstraremos.

C) *Pagamento* :

O setor financeiro do S.P. reune os cartões de ponto já calculados, por seções, fazendo o mesmo com as financeiras (modelo P-6) dos empregados.

Assim organizados, envia-os à seção mecanizada da Contabilidade que procede à elaboração da fôlha de pagamento (modelo P-15) simultâneamente com a ficha financeira e envelopes-recibos (modelo P-16).

Terminado o trabalho de mecanização os envelopes-recibos são enviados ao Caixa que após destacar os recibos procede ao preparo dos envelopes (inserção do dinheiro dos envelopes) enviando os recibos ao S.P. que os encaminha a cada Chefe para distribuição entre os empregados lotados no Serviço que dirigem, procedendo o Caixa, no dia imediato, ao pagamento do pessoal nos locais de trabalho.

Assim, o pagamento do pessoal que obedecia aos mais empíricos métodos, causando sérios inconvenientes aos serviço do Hospital, desde a elaboração da fôlha até a efetivação do pagamento, sofreu modificações completas em seu sistema.

A comparação da antiga fôlha de pagamento com a atualmente adotada revela-nos as vantagens da última sôbre a primeira, dentre as quais citaremos as seguintes :

a) Cálculos : Na fôlha antiga os cálculos eram manuais, feitos pelo funcionário encarregado da elaboração da fôlha o que tornava necessário vários dias para a ultimação dos trabalhos.

Na atual fôlha, os cálculos são feitos automàticamente pela máquina de contabilidade, e, simultâneamente, ao apertar o teclado, o operador elabora : fôlha de pagamento, ficha financeira, enve-

lope e recibo. Este sistema, além de tornar mais rápida a confecção da fôlha, diminui a possibilidade de erros e economiza pessoal.

b) Efetuação do pagamento : O sistema anterior consistia em assinarem os empregados, na própria fôlha de pagamento os respectivos recibos com os inconvenientes de ter o pagador que procurar cada nome na fôlha entre setecentos e oitenta empregados, tarefa muito demorada, que dava origem a uma fila que geralmente se iniciava às 5 horas prolongando-se por todo o dia, com prejuízo do afastamento dos empregados dos seus afazeres durante o período do pagamento.

No sistema atual, como assinalamos acima, os recibos são distribuídos na véspera do pagamento pelo Serviço do Pessoal a cada Chefe que os entrega aos funcionários lotados em seus Serviços. No dia do pagamento o pagador o efetua nos locais de trabalho, evitando assim, o afastamento dos empregados de seu trabalho.

D) *Contrôle de freqüência* :

Além do contrôle mecânico feito pelo relógio do ponto sob fiscalização rigorosa do "Fiscal do Ponto" foi prevista a "ficha de faltas" (modelo P-10), que é distribuída nos locais de trabalho e recolhida pelo S.P. quinze minutos após o início do expediente, completando, assim, o contrôle de freqüência do pessoal.

E) *Movimento Diário do Pessoal* :

Com base principalmente nas fichas de faltas elabora o S.P. o "Movimento Diário do Pessoal" (modêlo P-4), remetendo uma via do mesmo ao Sr. Mordomo Geral e outra ao Sr. Provedor que, assim, se mantêm informados, diàriamente, dos seguintes aspectos da administração do pessoal :

Número de Faltas

a) justificadas :

— por doença
— por outros motivos

b) Não justificadas

Número de Licenças

a) com vencimentos :

— por doença
— por outros motivos.

b) sem vencimentos

Número de Férias
Número de Suspensões
Número de Admissões
Número de Dispensas
Número de Aposentadorias

a) provisórias
b) definitivas

F) *Movimento Mensal do Pessoal* :

Mensalmente faz-se o "Movimento Mensal do Pessoal" (modelo P-14) espécie de resumo do "Movimento Diário" que além dos dados acima especificados conte ainda as ausências parciais ao trabalho durante o mês :

Entradas tarde

a) justificadas
b) não justificadas

Saídas cedo

a) justificadas
b) não justificadas

Saídas durante o expediente

a) justificadas
b) não justificadas

G) *Contrôle* Médico :

Conforme assinalamos acima quando tratamos da estrutura do S.P. há um setor de Contrôle Médico que consiste em um médico designado para proceder às visitas aos funcionários que faltam por motivo de doença.

H) *Contrôle de Serviço Extraordinário* :

No que se refere a serviço extraordinário a fim de se evitar que o funcionário por sua própria conta permaneça no Hospital além da hora de seu expediente normal, sem necessidade, estabeleceu-se que, mesmo que conste do cartão de ponto do funcionário horas extras, estas só lhes serão pagas se houver autorização do extraordinário pelo Assistente Administrativo.

I) *Férias* :

Na ficha de freqüência dos funcionários (modelo P-7) são anotados, além de outros, todos os dados que interessem à legislação sôbre férias. Assim, completando o funcionário o período de 12 meses o S.P. examina por meio das anotações feitas nessa ficha o direito do funcionário às férias regulamentares.

ORGANIZAÇÃO DO QUADRO DO PESSOAL

Um dos assuntos que estavam a exigir ação imediata da Administração era a falta de um quadro de pessoal, estando os empregados que trabalham na Santa Casa, no que se refere a salários, distribuídos por aproximadamente 83 níveis diferentes de remuneração, sendo que a diferença entre muitos deles era muitas vêzes irrisória.

Do mesmo modo, a questão da lotação numérica do pessoal não se achava fixada, encontrando o administrador dificuldade em resolver a questão da movimentação de pessoal na falta de um número exato de cargos para cada atividade.

A tais inconvenientes pode ser acrescida a falta de estímulo dos empregados com a ausência de um sistema de compensação (aumentos periódicos ou promoções) o que de certo modo concorria para a desqualificação do corpo de pessoal com todos os prejuízos daí decorrentes.

Com o objetivo de organizar o Quadro de Pessoal da Irmandade promovemos o levantamento nominal de todos os empregados da Santa Casa bem como de suas funções, tempo de serviço, salários, etc., o que se nos tornou um trabalho exaustivo em face da ausência quase que completa de

assentamentos, existindo mesmo um grande número de empregados que não estavam sequer registrados.

Terminado o levantamento procedemos à seleção e agrupamento dos salários dos 780 empregados existentes e, em seguida, à redução dos diversos níveis de remuneração a um número razoável, adotando-se o sistema de letras para a designação de cada nível de salário.

Assim é que o quadro do pessoal ficou organizado em quatro partes:

a) Pessoal Administrativo — todo o pessoal que trabalha em funções de escritório e atividades correlatas.

b) Pessoal Técnico — o pessoal de enfermagem, os médicos e os demais técnicos dos Serviços Auxiliares (Fisioterapia, Raios X, Transfusão de Sangue etc.)

c) Pessoal Religioso — as Irmãs de Caridade e o Capelão.

d) Pessoal Operário — pessoal das oficinas, lavanderia, costura etc.

As principais funções de direção, foram transformadas em funções gratificadas com o fim de permitir maior flexibilidade na designação dos chefes.

ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA

Uma análise minuciosa do problema de limpeza do Hospital revelou-nos sérios inconvenientes do sistema então adotado o que nos levou a promover um estudo comparativo dos sistemas usados em outras emprêsas e tendo em vista as peculiaridades do caso presente, promover a centralização de tais atividades num órgão central o que, além das vantagens decorrentes da maior eficiência, trouxe uma redução de pessoal calculada aproximadamente em 40%.

Tal estudo deu origem à portaria n.º 3.316 de 27 de outubro de 1950, que fixou a lotação numérica do Serviço de Limpeza.

CENTRALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES

Em vista dos inconvenientes da entrada de papéis diretamente pelos diversos órgãos do Hospital, procedeu-se a centralização dos serviços de comunicações na então secretaria que, de acôrdo com o plano de reforma foi transformado em Serviço do Expediente, englobando as atividades mecanográficas de tôda a administração geral.

INVENTÁRIO DO MATERIAL

Planejada a "Ficha de Inventário" procedemos ao inventário geral de todo o material permanente da Santa Casa, devendo cada Chefe de Serviço assinar um "Termo de Responsabilidade" pelo material existente em seu setor.

SERVIÇO DO MATERIAL

Foram elaboradas para êste Serviço as instruções para o seu funcionamento que foram baixadas pela Portaria n.º 129-51.

Tais instruções focalizam os seguintes aspectos da administração de material:

a) finalidade do S.M.;
b) organização do S.M.;
c) competência do S.M.;
d) sistema do material
  1.º compra
  2.º recebimento
  3.º distribuição
e) relação entre o S.M. e os outros órgãos do Hospital.

Ainda neste serviço foi implantado novo sistema de mecanização de contrôle do estoque que, além do diário de entrada e saída, do material e medicamentos, proporciona à direção do Hospital elementos indispensáveis à sua administração de cuja ausência muito se ressentiam o Provedor e o Mordomo, cuja ação sem os mesmos se tornava, pràticamente, impossível.

Tais elementos são os mapas mensais de saída e entrada de material e medicamentos, as informações diárias do consumo de certos materiais e medicamentos, cujo contrôle pela sua natureza é preciso ser mantido bem de perto, além de outras indispensáveis ao estudo de redução de gastos e contrôle do desperdício.

A centralização das compras da Irmandade em observância não só aos princípios da administração científica, como ao próprio compromisso trouxe consigo o difícil problema da aquisição de medicamentos que reveste-se de um caráter peculiar, em face da urgência que é necessária imprimir as compras, cujo processamento não pode se subordinar ao estabelecido para as compras de material.

Tal dificuldade foi resolvida com a instalação dentro da própria Farmácia de um setor especial do Serviço do Material, com a finalidade exclusiva de efetuar as compras de medicamentos urgentes. Assim conciliamos as exigências do compromisso e da técnica da organização com a natureza especial das atividades relacionadas com a compra de medicamentos.

No Serviço do Material procedemos, também, à adaptação da antiga Dispensa à nova organização do Serviço, afastando as atividades impròpriamente a ela atribuídas e extranhas às funções de recebimento e distribuição de gêneros alimentícios. Adotou-se ainda a praxe de balanço trimestral de gêneros alimentícios.

Outrossim, concluídas foram, no Serviço do Material as providências relacionadas com a horta do Hospital, arrendada sob o sistema de meias, cuja produção muito tem beneficiado a nossa economia.

SERVIÇO DE CONTABILIDADE E ORÇAMENTO

Neste Serviço, ao efetuarmos o levantamento de sua organização, inúmeras deficiências foram notadas, achando-se mesmo o movimento de contabilidade atrasado cerca de quatro a cinco meses.

Convém ressaltar que uma das principais causas de tal estado de coisas, era a situação de atraso no pagamento de contas da Irmandade que gerava completa confusão em quase todos os setores administrativos, principalmente na Tesouraria.

Agravando ainda a situação, encontramos a baixa qualidade de grande parte do pessoal, resultante dos baixos salários pagos.

Limitados pelos escassos recursos financeiros, procedemos ao arranjo de alguns dos setores dêste órgão, prosseguindo ainda a sua fase de reorganização.

São as seguintes as medidas adotadas na Contabilidade para regularização dos seus serviços:

a) Local de trabalho e equipamentos:

A contabilidade encontrava-se funcionando em duas salas, sendo uma para a parte mecanizada (pequena sala) e outra para os demais serviços. Além do pequeno espaço, as mesas usadas nesse serviço eram de variados tamanhos, dificultando, inclusive, a movimentação do pessoal.

Reconhecendo a grande influência das condições de local de trabalho, na eficiência do serviço, eliminamos a parede que separava as duas salas, tornando o local muito mais amplo e permitindo um melhor contrôle do Chefe sôbre os funcionários. As mesas foram, tanto quanto possível, padronizadas, e melhorados os equipamentos.

Com o objetivo não só de desafogar ainda mais o local, como em obediência ao princípio de centralização das atividades mecanográficas, transferimos para a Seção do Expediente, a parte datilográfica da elaboração de faturas que estava entregue a dois funcionários, e, com tal transferência, ficou a cargo de apenas um.

b) Processamento de Contas:

Encontrava-se este setor, igualmente, em completa desorganização, apesar de entregue a um dos mais eficientes funcionários da Tesouraria. E' que as atividades deste setor, além de sèriamente prejudicadas pela situação financeira da Irmandade, dependiam em grande parte do Almoxarifado do Hospital, outro setor em completa desorganização.

Depois de uma análise minuciosa das causas que determinavam a desorganização dêste setor, procedemos à racionalização de tôdas as fases de sua rotina, estabelecendo um fluxo racional para o seu processamento.

c) Criação da Seção de Contribuintes:

Com o objetivo de aperfeiçoar as atividades relacionadas com a internação de doentes contribuintes e contrôle de suas contas, criamos, anexa à S.A.M.E. e subordinada ao Serviço de Contabilidade e Orçamento, a Seção de Contribuintes, racionalizado também, as fases de sua rotina, traçando, do mesmo modo, novo fluxo para a mesma. Ainda neste setor, foi planejado novo tipo de envelope que veio facilitar grandemente o trabalho.

d) Contrôle da Execução Orçamentária:

Com relação a êste novo serviço, criado com a instituição do orçamento na administração da Irmandade, foi planejado um impresso, disciplinando as fases da rotina do contrôle da execução do orçamento. Tal serviço, está a cargo da Seção do Processamento de Contas.

REGULAMENTO DO NECROTÉRIO

Inaugurada esta nova dependência do Hospital, procedemos ao estudo minucioso das suas funções, elaborando as "Instruções para o funcionamento do Necrotério", obedecendo o trabalho à própria seqüência de suas atividades, cuja rotina acha-se consubstanciada nos seguintes capítulos:

a) da Administração;
b) do Funcionamento;
c) da Copa;
d) das Taxas dos Velórios;
e) das Disposições Gerais.

No capítulo relativo à Administração, estabelecemos a organização, a lotação pessoal, bem como a sua competência.

No capítulo do Funcionamento, foram previstas as diversas fases das atividades referentes ao óbito no Hospital, desde o falecimento até a colocação do corpo na câmara mortuária.

Os demais capítulos, prendem-se aos serviços de copa, às taxas dos velórios e disposições gerais.

SERVIÇO DE NUTRIÇÃO E DIETÉTICA

Neste setor do Hospital, um dos aspectos que necessitava de imediata atenção era a questão disciplinar responsável, em grande parte pelas suas deficiências.

A ação da Administração, no caso teve de ser enérgica, substituindo-se quase todos os elementos do Serviço.

Outras medidas foram adotadas no sentido de beneficiar o preparo e distribuição da alimentação, visando, não só a obtenção de melhor qualidade, como a supressão de desperdício.

Por intermédio do Sr. Álvaro Rodrigues dos Santos, então Vice-Provedor, conseguimos a colaboração do S.E.S.I., que concedeu à Santa Casa o concurso de uma dietista permanente, cujos trabalhos merecem os melhores encômios. Foi criado também e preenchido, um cargo de técnico de alimentação, emprestando, assim, um cunho científico a tais atividades, cujos resultados, foram bem satisfatórios, principalmente no que se refere à alimentação dos doentes.

SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO

A ausência completa de fiscalização da saída de funcionários e doentes, acarretava à Santa Casa vultoso desvio de material e medicamentos, cons-

tatado pelas verificações periódicas nos estoques das enfermarias e outros Serviços. Um pequeno exemplo ilustrará bem o caso: levantamento de estoque de roupa, efetuado numa enfermaria do Hospital no espaço de dois meses, acusaram uma diferença para menos de cerca de setenta lençóis.

Oportuno também se nos afigura a transcrição do seguinte trecho de um dos relatórios da Mordomia Geral: "A título de ilustração, talvez fôsse interessante uma comparação entre o estoque do material e medicamentos já encontrados pelo inventário: Cr$ 1.588.270,00 — depois da fiscalização, e o do ano passado — Cr$ 436.089,50 — antes da fiscalização".

Sem querer considerar como causa única de tal diferença a fiscalização de roubos, podemos afirmar que tal medida, em grande parte, contribuiu para êsse resultado.

Em face dessa situação, foi criado o Serviço de Fiscalização abrangendo não apenas a saída de funcionários e doentes como também a parte externa do Hospital, cuja ronda passou a ser feita permanentemente, de dia e de noite, controlada através de relógios próprios.

COMISSÃO DE REDUÇÃO DE GASTOS

A respeito dêste assunto, transcrevemos a exposição de motivos que precedeu à criação desta Comissão.

"Exmo. Sr. Provedor.

1. O desperdício de material constitui em qualquer emprêsa, fator que deve merecer do administrador a mais acurada atenção.

2. Em nosso Hospital trabalham cerca de 800 funcionários. Cada um dêsses funcionários é um agente de execução, e como tal, utiliza no seu trabalho uma parcela de material. O servente que limpa o chão utiliza sabão, sapolio, vassouras. O escriturário utiliza lapis, papel, borracha. O enfermeiro, além de medicamentos a seu cuidado para ministrar aos doentes, utiliza gazes, algodão etc. para curativos.

3. Desenvolver uma campanha intensiva, junto a êsses agentes de execução, no sentido de evitar ou, pelo menos, reduzir ao mínimo o desperdício, significa trabalho de grande importância para a vida econômica da Instituição.

4. O organizador não pode, portanto, descuidar dêsse importante aspecto da administração no curso de seus trabalhos de racionalização do funcionamento da emprêsa.

5. Assim é, que, ao empreendermos a reorganização do Almoxarifado deste Hospital, a par das numerosas medidas tendentes a regularizar o funcionamento dêsse importante setor, que se encontrava, como os demais, em completo caos, do ponto de vista da organização, previmos a elaboração de mapas individuais demonstrativos da saída de material e medicamentos, por espécie.

6. A análise minuciosa de tais mapas constitui rigoroso instrumento de contrôle de gastos, quer de material quer de medicamentos.

7. Tal atribuição, todavia não pode estar afeta, em face do seu grande volume, a uma só pessoa. Há necessidade de criação de órgão especializado para a execução dessa tarefa.

8. E os funcionários componentes de tal órgão, quanto à capacidade, devem atender ao aspecto técnico administrativo, que caracteriza a administração hospitalar.

9. Nesse sentido, propomos a V. Ex.ª a criação de uma "Comissão de Redução de Gastos de Material" chefiada pelo Administrador e composta de elementos, 1 técnico-enfermeira diplomapa e outro administrativo.

10. Tal Comissão, além das atribuições acima expostas se encarregará também do contrôle esporádico do consumo de medicamentos, já organizado para êsse fim.

Parece-nos desnecessário salientar que a despesa de tal órgão será amplamente compensada pelos resultados que advirão para a economia do Hospital.

José Sady Netto — Assistente Administrativo.

SERVIÇO DO EXPEDIENTE

Os trabalhos mecanográficos da administração do Hospital, o protocolo, o serviço de atas, o arquivo de Irmãos e o arquivo geral da Irmandade, foram reunidos num órgão denominado Serviço do Expedinete.

As vantagens da centralização dos trabalhos mecanográficos, não precisa ser comentada, de vez que são bem conhecidas: economia de pessoal, especialização de pessoal, economia de máquinas, etc..

O antigo sistema de protocolo de livro, foi substituído pelo de fichas, numéricas e por assunto.

O arquivo da Irmandade, que se achava em completa desorganização, foi completamente organizado, contratando-se elementos especializados para o seu serviço.

CONTRÔLE DE ESTOQUE DE ROUPA

Além do sistema de inventário com termo de responsabilidade, estabelecemos, como meio de contrôle de estoque de roupas das enfermarias, o levantamento periódico do mesmo, com exame comparativo.

REFORMA DO COMPROMISSO DA IRMANDADE

De acôrdo com a determinação da Mesa Administrativa procedeu-se a estudos, no sentido da reforma do diploma magno da Instituição, a fim de adaptá-lo às exigências da atual organização social e da moderna ciência da administração, elaborando projeto de substitutivo que, acompanhado de minuciosa exposição de motivos, foi en-

caminhado ao Conselho Deliberativo onde obteve parecer favorável sendo encaminhado ao Conselho Geral da Irmandade.

REGULAMENTO DO HOSPITAL

Da mesma forma que o compromisso, estava o regulamento a exigir adaptação à atual organização do Hospital.

Nesse sentido, após demorado estudo, foi elaborado projeto de regulamento que, apreciado pela Mesa Administrativa, em diversas reuniões, foi, finalmente, aprovado por esta e encaminhado, igualmente, ao Conselho Deliberativo, sendo aprovado e estando já em vigor.

ORÇAMENTO

Há muito se ressentia a Irmandade de um orçamento que norteasse a gestão da Mesa Administrativa durante seu exercício, pois uma boa administração pressupõe o conhecimento da receita e da despesa, bem como a aplicação das últimas no programa de trabalho da direção executiva.

Neste sentido, iniciou-se em 1951, a praxe da elaboração do orçamento que, entretanto, não alcançou nesse ano uma boa previsão, por falta de elementos.

A proposta orçamentária para 1952, todavia, constitui, em linhas gerais, o programa de trabalho da Mesa Administrativa para êsse exercício. Nela deveriam ser incluídas dotações para aquisição de equipamentos e ampliação das instalações de alguns serviços do Hospital.

Consultados, entretanto, os recursos disponíveis, verificou-se a impossibilidade da realização de tal objetivo, uma vez que atingiria a despesa cerca de Cr$ 29.000.000,00, ao passo que a estimativa da receita, mesmo otimista, nos proporcionou, apenas, Cr$ 24.000.000,00, acusando um deficit de Cr$ 5.000.000,00, que levaria fatalmente, a Irmandade a uma situação de acentuado desequilíbrio.

Tais aquisições foram, pois, transferidas para um plano a ser executado em mais de um exercício com recursos provenientes de excessos de arrecadação ou qualquer outra renda eventual que venha a receber a Irmandade.

Além de retirar do orçamento da despesa tais aquisições e mais algumas dotações que se destinavam a fazer face as despesas decorrentes da conservação do edifício e renovação de móveis e equipamentos, acusava o orçamento em elaboração ainda um déficit de cerca de Cr$ ..... 2.000.000,00.

O orçamento assim elaborado foi aprovado pela Mesa Administrativa e tem sido executado rigorosamente.

MOVIMENTO HOSPITALAR

Dotado, assim, de uma perfeita aparelhagem hospitalar e de uma estrutura racional, utilizando-se a Direção do Hospital dos métodos mais modernos de administração, consegue a Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Santos, apesar dos escassos recursos financeiros de que dispõe prestar uma assistência ampla e efetiva à população da cidade de Santos e de todo o litoral paulista.

Se consultarmos as estatísticas anualmente apresentadas nos relatórios da Provedoria verificaremos a confirmação do que afirmamos acima.

Com efeito, o relatório de 1951, por exemplo, acusa a entrada no hospital de 9566 indigentes sem contar os 514 que se achavam recolhidos ao findar o ano de 1950.

Sem a sobrevivência providencial da Irmandade teriam êstes indigentes sucumbido na avalanche dos seus sofrimentos. Homens ou mulheres, moços ou velhos, brasileiros ou estrangeiros, comerciários, operários, empregadas domésticas, funcionários, lavradores, não importa, são indistintamente atendidos com o mesmo carinho e acolhimento, pois esta Casa lhes pertence. São os que os Institutos de Previdência não conseguiram ajustar na própria organização, mercê da apregoada soma de benefícios que prestam. São os mendigos, os desajustados, os forasteiros ou inválidos que a legislação social não logrou ainda amparar.

Vejamos as estatísticas:

Indigentes existentes em 31-12-1950 ..	514
Admitidos em 1951	9.566
Altas verificadas	8.785
Óbitos	800
Passaram para o ano de 1952	495
Doentes atendidos nos ambulatórios	24.101
Leitos — dia	260.414
Laboratório de Análises Clínicas (exames)	54.753
Anatomia Patológica (casos além de 35 necropsias)	616

Serviço de Raio X:

638 radioscopias
657 abreugrafias
7.796 chapas

Serviço de Radioterapia:

3.012 aplicações
4.394 roentgenterapia

Serviço de Fisioterapia:

20.757 doentes atendidos nas suas mais variadas modalidades de aplicações.

Serviço de Transfusão de Sangue:

5.066 doentes utilizando 1.117.460 cc. de sangue, 6890 cc. de plasma, efetuando 2.885 sangrias.

Centro Cirúrgico:

4.954 operações
128 exames

Serviço de Anestesia e Gazes : 3.255 casos.

Serviço de Farmácia :

Serviço interno : 95.610 formulas; 778 receitas

Serviço externo :

18.867 fórmulas
801 receitas

especialidades farmacêuticas :

169.833 requisições.

Laboratório de Hipodermia :

391.818 ampolas dos mais variados medicamentos.

Outras estatísticas poderão ser encontradas no relatório de 1951 e que demonstrarão o volume de serviços prestados pela Santa Casa.

ATUAL ADMINISTRAÇÃO

Fiel à tradição de congregar na sua alta administração os mais destacados nomes da sociedade santista, figuras de grande relêvo e projeção nos meios da administração pública e particular, conta a Santa Casa êste ano com a seguinte Mesa Administrativa.

Provedor — Álvaro Rodrigues dos Santos

Vice-Provedor — Eduardo de Lamare

1.º Secretário — Ricardo Pinto de Oliveira

2.º Secretário — José Gomes dos Santos Neto.

1.º Tesoureiro — Athié Jorge Coury

2.º Tesoureiro — Marino Leite

Mordomo Geral — Fausto de Oliveira

Consultores :

Henrique Soler
Argemiro Leal
Canuto Valdemar Nogueira Ortiz,
Carlos Pacheco Cirilo e
Murilo Veiga de Oliveira.

NOTAS

Publicações recebidas

RECEBEMOS E AGRADECEMOS

Revista do Sindicato dos Contabilistas do Rio de Janeiro — Mensário Brasileiro de Contabilidade — Ano XXXVII — N.º 422 — junho de 1952 — Rio.

The Cladoniae of Florida — by Alexander W. Evans — Transactions of The Connecticut Academy of Arts and Sciences — New Haven — Connecticut.

Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé — Vol. n.º 6, n.º 9 — septembre, 1952 — Genève.

Saúde — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano V — n.º 57 — Rio.

Boletim Estatístico — Conselho Nacional de Estatística — I.B.G.E. — Ano X — N.º 39 — julho-setembro de 1952 — Rio.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXVIII — N.º 188 — julho de 1952 — Rio.

Do Processo Espoliativo — Bertho Condé — Estudo Crítico de Dispositivos do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41 — São Paulo.

Revista de Química e Farmácia — Ano XVII — Nºs. 8, 9 e 10 — agôsto, setembro e outubro de 1952 — Rio.

Boletin Brasileño — Año VII — N.º 47 — junio-agosto de 1952 — Santiago do Chile.

Boletin Brasileño — Publicación de La Agencia Comercial del Brasil — Nºs. 25 e 26 — setiembre e octubre de 1952 — Asunción — Paraguay.

Boletim Paraguaio — Ano VII — Nºs. 57, 58-59 — julho-agôsto-setembro de 1952 — Agência Comercial do Brasil — Assunção — Paraguai.

Alerta — N.º 45 — Ano V — setembro-outubro de 1952 — Rio.

A Galeria — Ano XXVI — N.º 103 — Revista dos Aspirantes de Marinha — setembro de 1952 — Rio.

Revista Paulista de Contabilidade — Ano XXXI — Nºs. 336 e 337 — junho e julho de 1952 — São Paulo.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Ano XXIII — Nºs. 11, 12, 13 e 14, 16, 17 — Rio.

Comércio Internacional — Boletim Mensal da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil — Ano I — N.º 11 — Rio. Ano I — N.º 12 — Ano II — N.º 1 — agôsto — 1952.

Revista do Conselho Nacional de Economia — Ano I — Nºs. 3, 4 e 5 — julho, agôsto e setembro, de 1952 — Rio.

Revista de Finanças Públicas — Conselho Técnico de Economia e Finanças — Nºs. 139-140 — julho-agôsto, e N.º 141 — setembro de 1952 — Rio.

Boletim das Concorrências — Ano IV — Nºs. 128, 129, 130, 131, 132, 139, 148, 150 — Rio.

Revista do Trabalho — Ano XX — julho-agôsto e setembro-outubro de 1952 — Rio.

Legislação do Trabalho — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Ano XV — Vol. XVI — N.º 183 — julho de 1952 — São Paulo.

Notícias de Portugal — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano VI — Nºs. 275, 277, 278, 279, 282, 283, 284 — agôsto a outubro de 1952 — Lisboa.

Coop — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio — Ano XI — Nºs. 100-101 — março e abril de 1952 — Salvador — 102-103 — maio e junho de 1952.

Boletim Municipal — Ano III — Nºs. 17 e 18 — maio e abril de 1952 — Pesqueira — Pernambuco.

Red Tape — The Civil Service Magazine — august — september — 1952 — London.

Vida Universitária — Año III — Nºs. 22-23 — mayo-junio — N. 24 — julio de 1952 — La Habana — Cuba.

Mensagem Econômica — Vol. I — Ano I — N.º 2 — Belo Horizonte.

Revista Militar Brasileira — Ano XL — Vol. LVI — Nºs. 1 e 2 — janeiro a junho de 1952 — Rio.

O Serviço Social do Estado — (Resenha da organização da Divisão Técnica) Secretaria da Saúde Pública e da Assistência Social — São Paulo.

Catálogo de Obras Sociais Particulares no Estado de São Paulo — 1952 — São Paulo

Boletim Informativo Mensal — Associação Comercial de Montenegro — Nºs. 5-6 — julho de 1952 — Ano XI — R. G. do Sul.

Legislação e Atos Oficiais — S. G. E. C. — Prefeitura do Distrito Federal — Vol. V — Nºs. 23 e 24 — julho — dezembro 1948. Vol. VI — Nºs. 25, 26, 27 e 28 — janeiro-dezembro de 1949. Vol. VII — Nºs. 29, 30, 31 e 32 — janeiro a dezembro de 1950. — 1952 — Rio.

Revista Forense — Mensário Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. CXXXVII — Ano XLVIII — Fascículo 580 — Vol. CXXXVIII — Ano XLVIII — Fascículos 581 e 582 — Vol. 141 — Ano 49 — Fascículos 587 e 588 — Vol. 142 — Ano 142 — Ano 49 — Fascículos 589 e 590 — 1952 — Rio.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Vol. II — Fasc. 3 — julho de 1952 — Ano I — São Paulo.

Agros — Volume IV — N.º 4 — dezembro de 1951 — Volume V — março de 1952 — N.º 1 — Pelotas — R. G. do Sul.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano X — N.º 57 — maio-junho de 1952 — Rio.

Relatório — Décimo Segundo Exercício — Instituto de Resseguros do Brasil — janeiro a dezembro de 1951 — Rio.

Revista dos Tribunais — Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. 45 — N.º 3 — maio e junho de 1952 — Salvador.

Boletim de Informações Argentinas — Año VI — Nºs. 6 e 8 — junho — agôsto de 1952 — Buenos Aires.

Administração Pública — Departamento do Serviço Público — Ano IV — Vol. I — N.º VI — 1952 — Salvador — Bahia.

Jurisprudência e Doutrina — José Josino da Costa — janeiro-fevereiro-março de 1952 — Fortaleza.

A Crise do I.B.G.E. — junho de 1952 — Rio.

Noticiário — do Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia — N. 79 — agôsto de 1952 — Montevideo.

Universidad de Antioquia — Nºs. 105, 106-107 — Medellin — Colombia — 1952.

Revista SENAI — Ano VIII — N.º 70 — janeiro-março de 1952 — Rio.

An Experimental Study of Tensions in Work Behavior — by John James — 1951 — Los Angeles.

Fenix — Revista de La Biblioteca Nacional — N.º 7 — 1950 — Lima.

Social Security Bulletin — august, 1952 — Vol. 15 — number 8 — Washington.

Mensagem — Apresentada à Assembléia Legislativa, em 21 de abril de 1952, pelo Gen. Ernesto Dornelles — Governador do Estado — Pôrto Alegre.

Boletim Informativo — Publicação Mensal da Bolsa de Mercadorias da Bahia — julho de 1952 — Salvador.

Cemento Portland — Revista Del Instituto Del Cemento Portland Argentino — N.º 26 — julio — 1952 — Buenos Aires.

Information Bulletin — Vol. 11 nºs. 37 e 38 — 1952 — Washington, D. C.

Aviação — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — Nºs. 173 e 174 — Vol. XV — junho e julho de 1952 — Rio.

Revista Municipal de Engenharia — Secretaria Geral de Viação e Obras — Volume XX — N.º 2 — abril-junho de 1952 — Rio.

Rodovia — Ano XIII — Nºs. 145 e 146 — março e abril de 1952 — Rio.

Boletim de Estatística e Informações — Comissão Executiva de Defesa da Borracha — Ano 3.º — N.º 4 — janeiro-dezembro de 1951 — Rio.

B.C.E. — The British Constructional Engineer — aug.-sept. 1952 — London.

D.E.R. — Departamento de Estradas de Rodagem — junho de 1952 — São Paulo.

Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Año II — N. 4 — octubre de 1951 — Montevideo.

Do Processo Espoliativo — (Panfleto Jurídico) — Bertho Condé — São Paulo.

Relatório do Exercício de 1951 — Associação Comercial do Maranhão.

Boletim da Associação Comercial do Maranhão — Ano IV — Nºs. 37, 38 e 39 — abril, maio e junho de 1952 — São Luiz.

Seguridad Social — Año I — N. 4 — julio de 1952 — Genebra.

Leis, Decretos e Atos — janeiro a março de 1952 — Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre.

Informativo SENAI — Ano VII — N.º 78 e 79 — julho e agôsto de 1952 — São Paulo.

Trabalho e Seguro Social — Mensário Sistematizado de Direito, Medicina, Economia e Seguro Social — Ano X — Vol. XXXI — Nºs. 113 e 114 — maio-junho de 1952 — Rio.

Revista Del Foro — Año XXXIX — N. 1 — enero-abril — 1952 — Lima.

Revista do IRB — Instituto de Resseguros do Brasil — Ano XIII — N.º 74 — agôsto de 1952 — Rio.

Revista Brasileira de Estatística — Ano XIII — N.º 49 — janeiro-março de 1952 — Rio.

A Polônia de hoje — Ano VI — Nºs. 8 e 9 — agôsto e setembro de 1952 — Rio.

Anales — Universidad Central Del Ecuador — Tomo LXXIX — Nºs. 331-332 — enero — junio de 1952 — Ecuador.

State Service — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXII — N. 8 — august 1952 — N. 9 — september de 1952 — London.

Boletim — do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização — Ano IV — N.º 8 — agôsto de 1951 — Rio.

Ciencias Sociales — N.º 13 — V. III — febrero de 1952 — Washington, D.C. — deciembre de 1951.

Gaceta Judicial — Serie VII — N.º 13 — deciembre de 1951 — Quito — Ecuador.

Revista da Escola de Minas — Publicada sob os auspícios do Diretório Acadêmico da Escola Nacional de Minas e Metalurgia da Universidade do Brasil — Ano XVII — N.º 2 — maio de 1952 — Ouro Prêto.

IDORT — Revista de Organização Científica — Instituto de Organização Racional do Trabalho — N.º 247 — Ano XXI — julho de 1952 — São Paulo.

Revista Mineira de Engenharia — Ano XV — julho e agôsto de 1952 — N.º 57 — Belo Horizonte.

Diplomacia — junio de 1952 — La Habana — Cuba.

Nação Brasileira — Ano XXIX — N.º 348 — agôsto de 1952 — Rio.

Relatório Anual — Ministério das Finanças — Direção Geral da Contabilidade Pública — Nºs. 3 e 4 — Anos 1950-51.

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro — Brasil — 1953

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.)

ANO II — 1939

Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
Vol. II — abril-maio, junho.
Vol. III — julho-agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.)

ANO III — 1940

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agôsto (esg.), setembro
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO IV — 1941

Vol I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados)
Vol. III — julho, agôsto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro.

ANO V — 1942

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agôsto, setembro (esg.)
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho (esg.), agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO IX — 1946

Vol I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol III — julho, agôsto-setembro.
Vol IV — outubro-novembro, dezembro

ANO X — 1947

Vol I — janeiro-fevereiro, março-abril.
Vol II — maio-junho, julho-agôsto.
Vol III — setembro-outubro, novembro-dezembro

ANO XI — 1948

Vol I — janeiro-fevereiro, março-abril
Vol II — maio-junho, julho-agôsto
Vol III — setembro-outubro, novembro-dezembro

ANO XII — 1949

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

Vol I — janeiro, fevereiro, março.
Vol II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO XIV — 1951

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro e novembro.

Monumento a Santos Dumont, na Praça Salgado Filho



Fotografia tirada depois que o Ministro Pierre Montel, o Ministro Nero Moura e outras altas autoridades civis e militares depuseram várias palmas de flôres, em homenagem ao ilustre aeronauta brasileiro, durante as solenidades comemorativas da "Semana da Asa", de 1952.