

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XV

Volume III — N.<sup>o</sup> 1  
Julho de 1952

**DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup> andares**

Rio de Janeiro

Brasil

**ENDERÉÇO TELEGRÁFICO: DASP**

---

**DIRETOR-GERAL**

Arizio de Viana

**DIRETORES DE DIVISÃO**

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

José de Nazaré Teixeira Dias

Carlos Mario Faveret

**DIRETORES DE SERVIÇO**

Oscar Victorino Moreira

Fernando Cysneiros

**DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO**

Beatrix Marques de Souza Wahrlich

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA  
CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

**DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**

Espírito Santo Mesquita



DASP - BIBLIOTECA  
BRASILIA

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-Lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XV

JULHO DE 1952

Vol. III - N. 1

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Dois Magnos Problemas Administrativos .....	Pág. 3
---	--------

### COLABORAÇÃO

O Bem-Estar Social na Antiguidade — II — M. Pio Corrêa Jr. ....	5
Arquitetura e Conforto da Cidade Universitária — Paulo Sá .....	11
Do Direito de Recurso contra os Atos da Administração — III — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes .....	28
Revolução Fiscal em França — II — José Saldanha da Gama e Silva .....	31
Notas sobre o Novo Estatuto dos Funcionários da França — Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho....	34
Conceituação, Limites, Distinções e Diferenciação entre Administração, Direção e Organização — Alexandre Morgado Mattos .....	43
Classificação de Cargos no Brasil — José Medeiros .....	50
Orçamento para a Administração de Pessoal — Arnold Kotz (Trad. de Américo Lopes) .....	53
Planejamento dos Transportes Regionais — Lucas Lopes .....	57

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### APERFEIÇOAMENTO

Avaliação da Eficiência — Aluisio Moreira.....	64
Curso de Português — Formação de Escriturários dos Ministérios Militares — João Luiz Ney.....	70

#### DOCUMENTAÇÃO

Base Financeira para o Desenvolvimento de um Serviço Regional de Bibliotecas — Galileo Patiño (Trad. de Maria Laura Oliva de Oliveira e Silva) .....	77
A Biblioteca Nacional e seus Problemas — Ary Seixas .....	82

#### SELEÇÃO

Questões apresentadas no C-240 — Enfermeiro do M. E. S. ....	87
Questões apresentadas no C-245 — Guarda-Livros do S. P. F. ....	89

### ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Primeiro Seminário Municipalista da Bahia.....	94
--	----

### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

O Contrato com Pessoa a declarar e o Direito Fiscal — Arnold Wald .....	100
Registro de Bens da União — Armando Godoy Filho .....	103

### DOCUMENTÁRIO

Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro — Reportagem de Adauto César Fróes .....	107
Princípios e Problemas de Governo—Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de E. S. Mesquita) .....	115
Fronteiras da Administração Pública — John M. Gaus — Cap. VI — II Parte .....	120

### NOTAS

Publicações recebidas .....	122
-----------------------------	-----

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

## REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.<sup>o</sup> andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES:	Redação .....	22-9961	Ramal 529
	Administração .....	22-9961	Ramal 527
	Expedição .....	22-9961	Ramal 555
	Enderêço 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

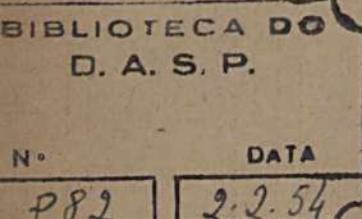
A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

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 únicamente 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**

# Dois Magnos Problemas Administrativos

**A**O SERVIÇO PÚBLICO federal apresentam-se, no momento, duas iniciativas de capital interesse para a eficiência dos órgãos públicos e para a instauração definitiva de uma política de pessoal realmente fundamentada no mérito profissional e na relação objetiva entre a justa remuneração e a graduação crescente de deveres e responsabilidades. Referem-se, tais iniciativas, à implantação do plano de classificação de cargos, bem como à reestruturação do mecanismo jurídico-administrativo de aplicação das normas legais estatutárias e tratamento das questões emergentes, durante a atividade administrativa, entre o servidor e o Estado.

O plano de classificação de cargos, como a Lei n.º 284, de 1936, é de origem do Poder Legislativo. Consigna-o o projeto de Estatuto dos Funcionários Civis da União, que, ao mesmo tempo, transfere ao Poder Executivo o relevante empreendimento de implantá-lo, no prazo de dois anos.

Ninguém desconhece que, atualmente, há, em vários setores de trabalho do Estado, disparidade de salários e vencimentos. Regra geral, as atribuições do servidor não guardam correspondência com o nível compatível de salário, verificando-se, em alguns casos, tipos de remuneração especial e privilegiada aplicável a certas classes favorecidas do serviço público, em detrimento da retribuição da maioria do funcionalismo civil, econômicamente desajustada. Diluiu-se, assim, o salutar princípio de ordem, relativo à profissionalização das carreiras no serviço público, introduzido pela Lei n.º 284. Tudo isso envolve um esforço geral, que, em última análise, importa numa reestruturação de base de serviços e do regime de pessoal. Na consecução dos objetivos aí situados, o D.A.S.P. já iniciou amplo e construtivo programa de trabalho. No tocante à eficiência dos serviços, coube-lhe elaborar o projeto de que resultou a Lei n.º 1.650, de 19 de julho

de 1952, que criou seção de organização em cada ministério para o fim de estudar, em caráter permanente, e em bases técnicas, a estrutura das repartições e ajustá-las às necessidades dos serviços.

No que se refere ao setor da política de pessoal, o Departamento, igualmente, vem desenvolvendo persistente atividade no sentido de restabelecer a ordem dos níveis de remuneração. Assim, desde o ano passado, procedeu ao levantamento completo das carreiras profissionais do serviço federal, preparando um agrupamento básico como subsídio aos futuros estudos do plano de classificação. Finalmente, dentro da mesma ordem de iniciativas, sempre à administração estar preparada para um empreendimento de natureza jurídica relacionado com a reestruturação do sistema de aplicação das normas estatutárias. Para isso, a sanção do novo Estatuto, prevista para breve, constituirá um ponto de partida oportuno, por isso que inaugurará outra fase de atividade decisória dos órgãos administrativos.

Em conclusão, há um duplo objetivo a que deve tender o esforço atual dos que estão interessados pelo progresso do serviço público: a solução do problema técnico do exercício da função pública, bem como a do problema jurídico do funcionalismo civil.

# COLABORAÇÃO

## O Bem-Estar Social na Antiguidade

### II - A Política Agrária no Estado Romano: os Gracos

M. PIO CORRÊA JR.

A retraçamos, em estudo anterior, as súbitas e extraordinárias transformações por que passara a economia romana no decorrer do II século antes de Cristo, com o aparecimento de um capitalismo predatório acompanhado do desaparecimento da classe média rural, outrora o próprio esteio do Estado. Vimos surgir uma insolente plutocracia de novos-ricos, articulada na ação metódica das grandes companhias; e vimos o êxodo rural despovoar os campos para alastrar pela Cidade augusta a mancha sórdida de fétidas favelas, agarradas ao flanco das colinas em amontoados de altos e esquálidos pardieiros, de que ainda hoje podemos ver o tipo nesses curiosos "arranha-céus", velhíssimos edifícios de seis e oito andares, encostados à montanha na parte velha de Menton.

A razão dêsse movimento irresistível, que arrastou as massas camponesas da ridente Campanha romana para a repugnante promiscuidade do Velabro ou de Suburra, fôra sobretudo o triunfo de um latifundiarismo voraz e sem escrúpulos, deliberadamente empenhado na eliminação da pequena propriedade rural, ao mesmo tempo que a classe dirigente se transformava de uma casta aristocrática em uma classe capitalista, e a fortuna passava a ser o instrumento indispensável do poder político. Ora, dada a natureza do sistema econômico romano, essa fortuna havia de ser principalmente imobiliária: dai a rápida destruição da pequena propriedade, acelerada à medida que se acentuava o desenvolvimento das grandes culturas industriais que iam invadindo e cobrindo o *agér publicus*, as terras de propriedade do Estado que formavam grande parte do território metropolitano e colonial.

Com efeito, desde tempos imemoriais, as guerras vitoriosas que haviam alastrado pela Itália e pelo mundo o poderio romano vinham acarretando o confisco, total ou parcial, em proveito do Estado, do território dos vencidos.

Essas terras incorporadas ao patrimônio nacional passavam a ser exploradas sob uma ou outra de duas formas: *occupatio* ou *adscriptio*, no primeiro mediante arrendamento de extensão incerta, no segundo por distribuição ou venda de lotes precisos e bem delimitados, em plena propriedade. A primeira forma, porém, predominou francamente: mais rendosa para o Estado, ela permitia aos gran-

des proprietários estender, quase indefinidamente, as suas fazendas, em tôda a medida em que os seus capitais comportavam o amanho de novas terras ou o pastoreio nas mesmas. A *occupatio* permitiu portanto a formação dos latifúndios, quer de propriedade individual, quer pertencentes a grandes empresas ganadeiras, vitícolas ou produtoras de azeite. Esses latifúndios, por sua vez, rapidamente asfixiaram, nas imediações de Roma, a classe dos pequenos proprietários rurais, incapazes de concorrer com os grandes capitalistas e dizimados pelas longas guerras do II século, aos quais elas forneceram o grosso dos contingentes. Os remanescentes dessa classe, extinta qual a dos *yeomen* ingleses e por um processo análogo, afluíam para a Capital em busca de melhor sorte.

A transformação parece ter sido extremamente rápida: M. Porcius Cato, Catão o Censor, ainda viu com seus olhos o próprio casebre em que o ilustre Manius Curius Dentatus, três vezes Consul, três vezes triunfador, cozinhava êle próprio a sua frugal refeição enquanto recebia os embaixadores Samnitas. Em menos de meio século a classe dominante em Roma se transformara totalmente, e essa transformação se refletia no regime político, à medida que à velha casta patrícia se justapunha uma classe de magnatas da finança, nobreza plebéia que com o correr do tempo se devia fundir e mesmo confundir de todo com o patriciado. Para a nova oligarquia financeira, a sua manutenção no poder era o penhor de sua predominância econômica: a conquista do poder político pelas altas camadas da plebe tinha sua consequência lógica na consolidação de sua posição contra o proletariado, fazendo causa comum, para esse efeito, com o inimigo da véspera.

Observamos, no estudo precedente, a miséria das massas trabalhadoras romanas em meados do II século: assalariados rurais reduzidos a um nível de vida idêntico ao dos escravos, proletariado urbano dependendo, para a própria existência, da caridade oficial. O contraste era violento entre a sorte dêsses deserdados e a recente opulência das classes senatorial e equestre; e o regime, para sustentar-se, devia necessariamente enveredar pelo perigoso caminho da demagogia, tanto mais quanto a facção ultraconservadora do patriciado tendia, naturalmente, a procurar nas massas ignoran-

tes um apoio contra a ofensiva inteligente da alta burguesia e da nobreza plebeia. Não fôra outra, ainda no longínquo IV século, a política de Ap. Cladius Caecus, ao distribuir indistintamente por tôdas as tribos, rurais e urbanas, os proletários, até então segregados nas quatro tribos urbanas. No II século, é de novo a facção aristocrática que retoma essa política, na censura de M. Aemilius Lepidus e de M. Fulvius Nobilior. Mas, no intervalo, o panorama social havia-se modificado totalmente.

Quando, nos tempos semilegendários da aurora da República, a plebe se havia retirado sobre o Monte Sacro, era em busca apenas do ar e da água, que em Roma lhes eram negados, e de um pouco de consideração por parte de seus amos. No II século, é a multidão dos miseráveis que já começa a nutrir, não propósitos de secessão solene, com invocações aos deuses, e sim uma forma nebulosa de "justicialismo" esporeado pela fome e pela cupidez despertada pelo espetáculo diário de um luxo desmedido.

A indignação do proletariado se acrecia do fato que a opulência da oligarquia senatorial dominante se esteava na posse usurpatória e sem título jurídico de terras do patrimônio nacional, às portas mesmo dessa Roma onde tantos milhares de cidadãos padeciam privações. Com efeito, a aristocracia, impedida por lei de se dedicar ao grande comércio ou às finanças (o que no entanto fazia freqüentemente por interposta pessoa), só das atividades agrícolas podia retirar os recursos necessários aos grandes gastos exigidos por uma vida política em que a venalidade do eleitorado se tornava cada vez mais o fator dominante. Como no Brasil de hoje, a abolição de um sistema, arbitrário no seu princípio mas benéfico em seus resultados, de eleições únicamente convencionais em que facções de família proviam os cargos públicos com candidatos de antemão designados, mas em geral aptos, a abolição das velhas clientelas familiais e o domínio dos comícios por uma turba eleitoral sem laços definidos a chefes políticos ou a princípios, balançada, únicamente, pelas vantagens do momento, fazia das eleições uma questão puramente dependente das somas invertidas nas mesmas. Para não se ver submersa pela nova classe de novos-ricos, insolentes, sem cultura, sem princípios e sem educação, que, também, como no Brasil de hoje, começava a invadir as altas camadas da sociedade, a velha casta dominante se fazia latifundiária e invadia as terras públicas que lhe franqueava o sistema da *occupatio*.

Favorecida pelo êxodo rural conseqüente às vicissitudes das longas guerras, e a que nos referimos em estudo precedente, a nobreza pôde eliminar, em toda a periferia agrícola da Cidade, a classe dos pequenos proprietários rurais, outrora esteio do Estado, e alastrar, ainda, pelas partes mais ricas do *ager publicus* o seu domínio, nada lhes custando as terras públicas ocupadas, que o regime do pastoreio e o baixo custo do trabalho (graças à concorrência da mão-de-obra servil).

lhes permitia explorar de modo sumamente econômico.

Tudo isso o mais perto possível de Roma, a fim de que os membros da classe senatorial pudessem fiscalizar as suas propriedades sem negligenciar, por isso, as suas atividades políticas. Fôra costume, outrora, estabelecer núcleos coloniais em terras devolutas, entregando glebas ao trabalho de cidadãos indigentes. Na época de que tratamos, porém, vemos as raras colônias fundadas serem lançadas para os confins da Itália, deixando o Lácio, a Etruria, e as ricas terras da Campânia entregues aos grandes latifundiários. Nessas terras adjacentes à Capital os núcleos coloniais escasseiam, cada vez mais, e quanto mais próximos de Roma, mais parcimoniosa é a cessão de terras a cidadãos pobres: em toda a Campânia, quatro núcleos apenas, de 300 colonos cada um, com diminutos lotes individuais; as grandes colônias são as mais distantes, muitas delas ainda vivas na carta da Itália hodierna: Placentia (Piacenza), Cremona, Parma, Bononia (Bologna) aos pés dos Apenninos; Lucca já nos confins da Liguria; Aquileia nos primeiros contrafortes dos Alpes; tôdas com 2 a 3.000 colonos cada uma, donos de lotes individuais até dez vezes maiores do que seus companheiros da Campânia.

Como é natural, esse tipo de colonização distante, em paragens muitas delas há pouco arrancadas aos bárbaros e ainda sujeitas à inquietação da proximidade de tribos hostis, não atraía, grandemente, a plebe romana, nem satisfazia à maior parte dos lavradores do agrocampânio deslocados pelo avanço dos latifúndios. Ela não resolvia, tampouco, o problema geral do desemprego e da miséria na Cidade.

No século precedente, o tribuno Caio Flaminio havia proposto e feito votar, plebiscitariamente, uma lei, pela qual parte da Cisalpina, então devastada pela guerra, devia ser partilhada entre os cidadãos romanos desprotegidos da fortuna. A *lex Flaminia* participava de um caráter totalmente diverso dos estabelecimentos coloniais tradicionais: ela pretendia inaugurar, verdadeiramente, uma política agrária de assistência social, promovendo a participação efetiva dos cidadãos na riqueza pública. Muito mais tarde, em meados do século II, outro tribuno, Caius Licinius Crassus, parece ter feito votar uma lei limitando o direito de ocupação dos posseiros de terras públicas a 125 hectares cada um, o excedente devendo ser repartido entre os pobres. Essa lei devia, aliás, ficar letra morta, porquanto a sua aplicação dependia de uma declaração voluntária dos posseiros. Pouco depois, Caius Laelius, um dos Cônsules de 140, cogitou de propor uma lei agrária de largo alcance, cujo projeto, amplamente divulgado, valeu ao seu autor o sobrenome de *Sapiens*; mas esse projeto não vingou, combatido que foi pelos interesses senatoriais dominantes.

E, no entanto, já se formava, no próprio seio da classe mais favorecida, um núcleo esclarecido que, antevendo as lutas sociais do futuro, desejava

preveni-las mediante uma política mais tolerante e justiceira. Sabemos, através de Cicero, que esse grupo compreendia, às vésperas da aventura dos Gracos, alguns dos maiores nomes de Roma: Appius Claudius Pulcher, um descendente daquele Appius Claudius Caecus que fôra um precursor da demagogia aristocrática, o Censor de 312 que imaginara contrapor à crescente força das classes médias a aliança dos patrícios com o proletariado; Quintus Caecilius Metellus, o Macedônico, dessa ilustre família dos Caecilii Metelli, cujos membros através das gerações acumulavam os sobrenomes triunfais: Dalmaticus, Diadematus, Caprius, Macedonicus, Balearicus, Numidicus; Publius Mucius Scaevola, o maior jurisconsulto de seu tempo; Publius Licinius Crassus, dito "Dives", "o Rico", por causa de sua opulência.

Do lado oposto se erguia um poderoso partido conservador, que reconhecia por chefe a Publius Cornelius Scipio Aemilianus, filho pela natureza do grande Lucius Aemilius Paulus, depois filho por adoção do maior Romano de seu tempo, o ilustre Africano. Em torno do Emiliano, congregavam-se, além de toda a *gens Corneliana*, tendo à frente Publius Cornelius Scipio Nazica, o seu sobrinho Quintus Aelius Tubero e o *clan* estreitamente unido dos Aelii Tuberones; Caius Laelius, "o Sábio", o autor do projeto de lei de 140; Publius Rutilius Rufus, espírito culto e letrado ao mesmo tempo que soldado de grandes qualidades; Lucius Turius Philus; Caius Fannius Strabo, antigo Cônsul, o autor da *lex Fannia* que havia pretendido limitar em Roma a extravagância das despesas suntuárias; e toda a poderosa família dos Servilii.

O ano de 140 marcara uma espécie de apogeu para a facção oligárquica. Emiliano, o chefe do partido, fôra elevado à Censura em 142; no ano seguinte, seu primo P. Cornelius Scipio Nazica é feito Sumo Pontífice; as eleições de 141 levam à magistratura suprema Cn. Servilius Caepio e Q. Pompeius Nepos, plebeu, filho de um tocador de flauta (classe particularmente desprezada), mas dedicado aos interesses da aristocracia, e cuja neta, Pompeia, devia esposar Julio Cesar. Os Cônsules para 140 são Q. Servilius Caepio e C. Laelius, o mais íntimo amigo de Emiliano, com quem Cicero, que o dá como exemplo no seu "Tratado da Amizade", nos conta que ele costumava, nas horas de lazer, abandonar a austeridade senatorial para reverter aos jogos da infância e ir apanhar conchas na praia. Mas em 139 um fato capital se vai produzir: o tribuno Gabinius, um neto de escravo, faz adotar o voto secreto nas eleições, destruindo assim o poder dos chefes políticos tradicionais. O resultado não se fêz esperar: os Cônsules de 138, D. Junius Brutus, de nobreza plebléia, descendente do Junius Brutus que fôra um dos chefes da secessão do Monte Sacro, e o patrício P. Cornelius Scipio Nazica, dito "Serapio", ao deixarem suas funções são encarcerados por imposição dos tribunos da plebe, seus substitutos de 137 sendo

D. Hostilius Mancinus e um homem do partido liberal, M. Aemilius Lepidus.

Em 136, sem dúvida, a magistratura suprema será devoluta a dois conservadores: Sextus Atilius Serranus e Lucius Furius Philus. Mas nesse ano tocava proceder a um recenseamento quinquenal, e os liberais conseguem fazer eleger Censores dois homens seus: Appius Claudius Pulcher e Marcus Fulvius Nobilior. Este último aproveita-se imediatamente da circunstância para nomear o seu colega Príncipe do Senado, o que dará, desde logo, ao partido a direção dos debates na Cúria, e uma sensível vantagem de ordem tática parlamentar.

Os resultados do censo, anunciados no curso do ano de 135, sendo Cônsules Servius Fulvius Flaccus e Quintus Calpurnius Piso, são alarmantes: o número de cidadãos romanos decresce assustadoramente e a causa apontada é a miséria que dizima as classes camponesas. No mesmo ano, deflagra na Sicília uma violenta rebelião de escravos: Roma apavora-se com esta nova ameaça criada ela, também, pela eliminação quase total do camponês livre, do pequeno proprietário, pelos latifúndios povoados de escravos. A extensão da revolta servil, os seus sucessos contra as legiões romanas, fizeram compreender ao Senado o interesse de fortalecer e fazer reviver essa classe camponesa quase extinta, baluarte natural da ordem pública e das instituições contra as hordas bárbaras dos escravos. Foi concebido, por acordo quase unânime, o projeto de promulgar uma nova legislação agrária, nas linhas gerais da *rogatio Licinia* de 145. E, para elaborar e propor aos cônsulos o projeto da nova lei agrária, é escolhido o mais eminente dos membros do Colégio tribunício eleito para o ano de 134: Tiberius Sempronius Gracchus.

---

Tibério Graco representava a aliança entre a flor da nobreza patrícia e o que de melhor tinha a nobreza plebeia. Sua mãe era Cornelia, a filha do grande Africano, que havia de passar à história como o próprio modelo da matrona romana: filha, esposa e mãe de heróis, modesta, culta, impávida ante a adversidade. Seu pai, já morto por essa época, fôra Ti. Sempronius Gracchus, censor, filho de cônsul, cônsul ele próprio por duas vezes, três vezes triunfador, sobre os Corsos, sobre os Sardos, sobre os Celtiberos, fundador de cidades, pacificador de Nações.

Nobre, rico, valente, culto, Tibério Graco podia aspirar às mais altas honrarias; mas, envolvido na vergonhosa capitulação de Numancio, a imperícia e a pusilanimidade de seu chefe Hostilius Mancinus haviam condenado, irremediavelmente, as suas ambições políticas. Tibério se bateria como um bravo, e, na tomada de Megara, fôra o primeiro a escalar a muralha; mas o fato que os numantinos o haviam especialmente distinguido entre os romanos cativos, por deferência pela memória de seu pai, ntes agravava a sua posição

Ao findar o seu mandato de questor, Tibério Graco não podia, portanto, pelo menos momentaneamente, aspirar a prosseguir o *cursus honorum*; mas a magistratura popular do tribunato se abria a êle e lhe oferecia um campo talvez mais atraente, predisposto que se achava a dar ouvidos às propostas da nobreza liberal.

De todo o sempre, Tibério estivera convencido da necessidade de reformas sociais. Jovem questor, em caminho para seu pôsto na Espanha, a desolação da Etruria o impressionara e o confrangera o abandono das populações rurais. De mais a mais, o seu fiel preceptor, o filósofo Blossius, o educara nos preceitos do socialismo estoico, segundo o qual o interesse individual se subordina ao interesse da coletividade, ao qual deve ser sacrificada, se preciso fôr, a propriedade individual. Criado entre sua mãe, Cornelia, que rejeitara a coroa do Egito, que lhe oferecia o rei Ptolomeu, por considerar mais alto e nobre o título de matrona romana e viúva de um Cônsul, e seu preceptor Blossius, sincero adepto das doutrinas do Pórtico, Tibério emergira da adolescência um puro e um ascético, um jovem calmo e grave, profundamente imbuído das virtudes romanas e da necessidade de combater os abusos que corroiam o Estado.

Pouca persuasão foi, portanto, necessária para obter dêle que se prestasse a patrocinar a nova lei agrária; e foi, do fundo mesmo do seu coração, que brotaram as frases inflamadas que nos cita Plutarco e nas quais perpassa um sopro de revolta e de indignação que os séculos não puderam, de todo, arrefecer:

"As feras da Itália têm seus covis, mas aquêles que combatem e morrem em defesa da Pátria não possuem outros bens senão a luz do céu e o ar que respiram; sem um teto para abrigar suas espôsas e seus filhos, seus generais escarneçem dêles quando os exortam a combater pelos seus lares e pelos túmulos de seus avós; de tantos romanos, nem um só possui o seu altar doméstico, nem seu jazigo familiar. Eles só combatem e morrem para alimentar a opulência alheia. São chamados os donos do universo, e não possuem de seu um palmo de terra".

Essas frases imortais conservam, através dos séculos, um inconfundível acento de sinceridade.

O primogênito dos Sempronii, nobre pelo sangue e pelos sentimentos, sentia, incontestavelmente, uma profunda e piedosa comiseração pelos seus concidadãos reduzidos à miséria pelas guerras de Roma e pela ganância dos *optimates*. Sincero adepto dessa doutrina pitagórica que fêz conhecer ao mundo, antes do cristianismo e sem o aspecto místico e oriental dêste último, aquela noção da solidariedade humana que é a feição européia e tangível da terceira das Virtudes Teologais, Tibério Graco cria sinceramente na possibilidade da redenção e do reerguimento das massas de cidadãos caídos na indigência, mas nos quais êle julgava ainda vivas as virtudes ancestrais e a dignidade cívica dos filhos da Loba.

Ninguém melhor do que êle, portanto, para apresentar aos comícios e defender, com o calor

da convicção auxiliado por uma sábia retórica, a Lei Agrária em que o partido liberal depositava as suas esperanças. O projeto da Lei, segundo tôda probabilidade, não parece ter sido da lavra de Tibério Graco, e sim, provavelmente, de um adversário reconciliado, o mais ilustre jurista do seu tempo, o grande P. Mucius Scaevola.

A *rogatio Sempronia* revestia-se de uma insufismável jurisdicidade; no fundo, ela não fazia outra coisa senão revigorar a *lex Licinia*, suavizando, todavia, as suas disposições. Com efeito ao conservar, para as terras do Estado aforadas a particulares, o limite de 500 *jugera* (125 hectares), ela previa a extensão dêsse limite mediante parcelas suplementares de 250 *jugera* por filho; o que, em país de famílias numerosas como era a Itália, permitia, desde logo, uma ampliação muito substancial da área aforada. O excedente recuperado, isto é, os terrenos foreiros que ultrapassassem, para cada proprietário, o limite legal, seria distribuído aos cidadãos pobres em parcelas inalienáveis de 30 *jugera* cada uma.

Como se vê, a lei repousava sobre bases invacáveis; ela se reclamava únicamente de legislação anterior, não aplicada mas não revogada; ela não inovava a não ser para suavizar dispositivos vigentes. E ela abria, realmente, perspectivas a uma política social do mais largo alcance. Justa, clarividente, eqüitativa, a lei tendia a recuperar largas extensões de terras públicas indevidamente ocupadas, para ressuscitar nelas a pequena propriedade agrícola, estancar o êxodo rural, restabelecer o equilíbrio social, afastar a ameaça de uma luta de classes.

Não faltou ao projeto o apoio de estadistas esclarecidos. Inversamente, no entanto, êle desencadeou, desde logo, a fúria dos grandes posseiros de terras do Estado, da facção oligárquica que teava o seu poderio político na exploração latifundiária de terras, de cuja propriedade não podiam exhibir nenhum título. Alegavam êles, porém, a posse pacífica e ininterrupta dessas terras por longos anos, as benfeitorias nelas introduzidas, o vultoso capital invertido. Enorme foi o clamor dos prejudicados que, dias a fio, antes dos comícios, encheram o forum com suas lamúrias, rasgando as vestes, invocando a justiça do povo.

Nessa atmosfera agitada e ameaçadora é que o projeto de lei devia ser apresentado aos comícios. Assim mesmo, os liberais não tinham motivos para recuar o resultado do voto; o projeto era, inegavelmente, popular e um dos Cônsules, P. Mucius Scaevola, havia colaborado na redação do mesmo. O outro Cônsul, L. Calpurnius Piso, homem de bem aliás, administrador honesto, espírito culto, mostrava-se muito menos entusiasta; mas, havendo-lhe tocado por sorteio a administração da Sicília como província consular, a dificuldade foi contornada, com o seu assentimento tácito, pelo simples expediente de aguardar a sua partida para só então convocar os comícios. Só em meados de abril de 133, portanto, os Roma-

nos foram chamados a se pronunciar sobre a *rogatio Sempronia*.

Por essa altura, porém, a reação oligárquica havia imaginado a contrajogada; para estupor geral, no momento mesmo em que o projeto era lido à massa popular entusiasmada, um dos dez Tribunos da Plebe, o jovem Marcus Octavius, levanta-se e interpõe o seu *veto*. Ninguém ignorava que M. Octavius, aliás um jovem virtuoso e de caráter reto, era adversário do projeto; mas o que não se esperava é que este moço, iniciando então a sua vida pública, tivesse a audácia de se opor, sózinho, à voz dos seus nove colegas e à vontade manifesta do povo inteiro.

A posição legal, porém, era das mais nítidas; o *veto* tribunício era irrecorrível. E o jovem Octavius mostrou-se irredutível; rogos, ameaças, nada o demoveu. Nem o impressionava, aparentemente, o fato de se haver tornado, de um momento para outro, o homem mais impopular de Roma. Um instante, o partido liberal cogitou de provocar uma consulta ao Senado, e contornar assim um *veto* que seria, naturalmente, retirado desde que o partido conservador, que visivelmente o ditara, fosse forçado a desmascarar-se na Cúria. Mas Tibério Graco, impaciente, impulsivo e desdenhoso desses circunlóquios, ia fazer fracassar a manobra, para adotar uma decisão revolucionária: promover a deposição do Tribuno recalcitrante.

O ato, moralmente, defendia-se; os Tribunos, magistrados do Povo, existem para defender os interesses do Povo, não para opor-se à sua vontade inequívoca. Desde que assim agem, traem o seu mandato. Mas, por outro lado, o caráter sacrossanto dos Tribunos, sua absoluta e inquestionável inviolabilidade constituiam a mais efetiva defesa das instituições populares. O gesto audacioso de Tibério Graco não só violava, abertamente, a Lei, não sómente ofendia os Deuses, como abria a porta a todos os abusos e todas as violências, ia fornecer pretextos aos horrores de C. Marius e de Sylla, preparar o caminho ao cesarismo.

Fosse como fosse, Tibério Graco, após haver em vão tentado obter de M. Octavius a reconsideração de seu ato, propõe aos comícios a sua destituição, que é imediatamente votada e substituído o tribuno deposto por um homem de toda confiança.

Nessas condições, estava aberto o caminho para a aprovação do projeto de Lei, que foi efetivamente votado entre aclamações e em meio às mais vivas demonstrações de regozijo popular. Tibério Graco, aproveitando sem demora o sucesso inicial, promove imediatamente a nomeação da Comissão incumbida de proceder à execução da Lei, pela demarcação das terras públicas e pela distribuição dos novos lotes. E, para evitar surpresas, a Comissão se comporá dele próprio, de seu irmão Caio, e de seu sogro Appius Claudius Pulcher, com o título de *triumviri agris judicandis adsignandis*.

Com uma comissão assim constituída, sob a presidência do próprio Tibério e composta de seus

parentes e fiéis, tornava-se evidente que a *lex Sempronia* não ia ficar letra morta como a *lex Licinia* de 145. Nem sequer havia a esperança de poder protelar a sua execução até que expirassem os poderes da comissão eleita; esta não tinha prazo nem termo para a sua ação, ficaria em exercício quanto tempo fosse necessário para dar cumprimento à sua missão.

Desta vez, a oligarquia latifundiária sentiu a ameaça. A lei, se aplicada, e se bem que justa e mesmo branda, implicaria a retrocessão ao Estado de extensões imensas e valiosíssimas, prejuízos incalculáveis para os posseiros. A atmosfera em Roma, já carregada por ocasião dos comícios, tolida-se ainda mais; Tibério passa a sair armado, e seus amigos e partidários inquietam-se pela sua segurança pessoal, fazendo-lhe escolta nas ruas e, particularmente, à noite, com fachos acesos; o que muito ofuscava a nobreza, inquieta dessa popularidade — que sobe bruscamente de ponto quando, morto o Rei de Pergamo, Attalos III Philometor, legando o seu Reino e todos os seus bens a Roma, Tibério propõe uma lei para dividir a herança entre os cidadãos pobres, a serem contemplados por ocasião da distribuição de terras. Proposta que aumenta, consideravelmente, a escolta do tribuno e o número dos fachos que lhe alumiam o caminho à noite; para grande irritação dos patrícios, Q. Caecilius Metellus, o Macedônico, levanta-se no Senado para dizer que, durante a Censura do primeiro Tibério Graco, os notivagos de Roma voltavam para casa às apalpadelas, para não dar a parecer que houvessem incorrido em excessos noturnos; enquanto que agora o jovem Tibério não se pejava de fazer iluminar o seu caminho por multidões de archotes, a todo passo que dava fora de sua casa.

Insensível a essas censuras, Tibério cogita de consolidar o seu prestígio para assegurar a obra que julga essencial à felicidade pública. Mas o seu mandato de Tribuno da Plebe está prestes a terminar; ele pensa, então, em obter a prorrogação de sua magistratura. Sem dúvida, nenhuma lei o proibia; mas o costume, a tradição mais poderosa em Roma do que a própria lei, a isso se opunha. A pretensão escandalizava tanto mais quanto, de todas as magistraturas, únicamente essa era colocada expressamente sob a proteção dos Deuses da Pátria, que garantiam a inviolabilidade da pessoa sagrada dos Tribunais. Ora, os Deuses de Roma eram essencialmente municipais, legalistas, adstritos à letra dos Códigos, aliados à ordem política estabelecida e da qual dependia o seu culto; já ofendidos pela deposição sacrilega de Octavius, eles não podiam sancionar um novo abuso dos poderes colocados, expressamente, sob o seu patrocínio.

Bem se viu na manhã dos comícios aos quais Tibério imprudentemente decidira pedir a prorrogação de sua magistratura; o áugure que, pela alvorada, vai tomar os auspícios, não consegue vencer a relutância das aves sagradas, senão para obter os indícios mais sinistros. Já nas vésperas, serpen-

tes haviam nidificado no capacete do Tribuno; pés-simo augúrio em família na qual os auspícios an-güiformes sempre haviam sido funestos e fatais os prodígios pela intervenção dêsses animais associa-dos às divindades chtonianas. Tibério não podia esquecer, com efeito, que idêntica aparição havia prenunciado a morte de seu pai. Fortificado, porém, pelo zélo patriótico, e pelo ceticismo de seu preceptor, êle despreza êsses augúrios premo-nitores e se encaminha para o Forum; ao passar o próprio limiar da casa, tropeça, com força bastante para ferir e fazer sangrar o pé, e pouco adiante novo prodígio o teria devido deter sob a forma de dois corvos pousados sobre uma casa à sua mão esquerda, os quais, lutando entre si, fazem cair uma pedra aos seus pés.

Era dizer quanto o dia se apresentava infaus-to e desfavoráveis os Deuses tutelares da Cidade; mas o impávido discípulo de Pitágoras, desdenhan-do as crenças nacionais, segue o seu caminho até as encostas do Capitólio, ao encontro de seu trágico destino. A sua chegada é saudada com aclamações; mas torna-se logo aparente que os seus partidários não estão, desta vez, em maioria. Aos comícios da primavera, realizados em época de pouca atividade nos trabalhos campestres, haviam acorrido em massa os camponeses, principais interessados na aprovação da lei agrária; agora, em plena colheita, êles não se haviam afastado de suas lavouras e deixado únicamente a Tibério o apoio muito menos valioso, pelo número e pela coesão, da plebe urbana. Na realidade, a luta eleitoral ia reduzir-se a uma batalha de clientelas — na qual o Tribuno devia, fatalmente, ser vencido. Ele próprio sentia que só a violência, não as urnas, lhe podiam dar a vitória. Já, na véspera, o seu colega Rubrius, designado pela sorte para presidir os comícios, se havia escusado, e os demais Tribunos se haviam oposto a que êle passasse a presidência a Mummius, amigo dos Gracos; mau indício. Tôda a tarde êle a passara no forum, em tra-jes de luto, a solicitar o apoio do povo; hoje êle arma os seus fiéis e vai tentar alcançar o seu obje-

tivo pela intimidação. Logo o tumulto cresce; os partidários de Tibério são um instante senhores do terreno.

Mas, enquanto isso, o Senado está reunido; chegam até êle os ecos das arruaças, e o chefe do partido oligárquico, o Sumo Pontífice P. Cornelius Scipio Nazica, levanta-se e intima o Cônsl, que preside a sessão, a punir o sedicioso. O Cônsl em exercício, P. Mucius Scaevola era, já o sabemos, um liberal e ademais um jurista; responde de que não partirá dêle a iniciativa da violência, nem poderia sacrificar, sem processo legal, a vida de um cidadão romano, garantido pelo *jus provocationis*. Nazica, num gesto dramático, declara então que, se o Cônsl se recusa a assegurar a salvação pública, êle próprio o fará; e, para bem marcar o caráter sagrado da missão que se atribui, lança sobre a cabeça uma ponta da toga, assumindo o traje ritual, o *cinctus gabinus*, próprio a quem vai sacrificar aos Deuses. E é nesse traje que êle se precipita para fora da Cúria, à frente de seus amigos e co-partidários, para colocar-se à frente de seus clientes e libertos, todos armados de paus e dos pés de bancos despedaçados na própria Cúria. A batalha é curta: ao ver chegar as hostes senatoriais, um dos próprios colegas de Tibério, Publius Satureius, desfere-lhe forte pancada na ca-beça e logo Lucilius Rufus o imita; o próprio Nazica é quem vai dar o golpe de misericórdia. E assim morre Tiberius Sempronius Gracchus, antes de haver completado trinta anos de idade. Com êle morrem alguns trezentos dos seus fiéis, na primeira luta civil que houvesse, em Roma, feito correr o sangue de cidadãos, em seis séculos desde a fundação da Cidade; triste sinal de novos tempos e da violência dos interesses de classes em conflito. Morre Tibério Graco; a sua Lei, porém, lhe sobreviverá, como sobreviverão os problemas sociais que êle tentara resolver pela reforma agrária.

(continua)

---

---

# Arquitetura e Confôrto da Cidade Universitária

PAULO SÁ

**U**M dos aspectos característicos do progresso mais recente das ciências de construir e da arte de habitar está, com certeza, na importância crescente que se vem emprestando às considerações de conforto no ambiente que por meio delas se vai criar.

Não que, em outros tempos, se deixassem de lado tais considerações. A verdade, porém, é que a habitação depois de ter sido, nos primórdios da humanidade, sobretudo um abrigo e um refúgio, passou a ser, desde o início de sua evolução, considerada como alguma coisa que se devia fazer bela, que se devia decorar, que se faria para ser vista.

As figuras de animais nas cavernas dos trogloditas mostram, no seu berço, essa preocupação do homem primitivo que se desenvolveu e ampliou no homem das civilizações posteriores, com o hieratismo das colunatas egípcias de há 50 séculos, com o esplendor apolíneo das construções da Atenas de Perícles ou da Roma dos Césares, como a majestade austera dos castelos medievais, com a orgia de côres e da forma dos palácios do Renascimento.

Visando, porém, sempre o belo, procurando sempre conseguir no que construiam "aquilo que visto agrade" o arquiteto e o construtor deixavam, num discreto segundo plano, as considerações de conforto. Quem quer que examine, dêsse ponto de vista, as maravilhosas realizações da arte arquitetural de outros tempos, logo observa êsse des-caso relativo pelo bem-estar dos que iam morar nas casas edificadas. Isso se evidencia, seja na disposição em planta dos cômodos, como nas formas com que se imaginavam os móveis (tão mais para serem vistos do que usados), seja na escassez de vãos iluminantes (tão necessários que seriam nos céus pouco luminosos dos países europeus), como na ausência de instalações que fizessem mais confortável a vida dos moradores.

As casas eram antes quadros de ver ou espetáculos para a vista.

Para citar um estudo muito recente resumido no número de dezembro de 1951 da "Heating Piping and Air Conditionning" sobre "man-made climate as an art" (a arte humana de fazer um clima): "a única parte do ambiente total para a qual os arquitetos faziam uma arte era o fluxo de luz que o atravessava, porque por milhares de anos êles confundiram a arquitetura com uma das

artes "visuais" (They have been mistaught that architecture is just one of the visual arts). O homem, continuava, era considerado "um incorpóreo par de olhos" (*a disembodied pair of eyes*).

Ao contrário dessa tendência mais ou menos constante através da variação dos estilos e da variedade dos povos nos séculos anteriores, a idade atual revelou na arte arquitetural a preocupação fundamental de obter um ambiente confortável para o homem.

Esse o sentido da expressão (incontestavelmente exagerada e exageradamente mecanizada mas com certeza tradutora de uma indiscutível realidade) que definiu a casa como uma "máquina de morar" (ao invés do "quadro para ver", a que antes nos referímos). Esse o aspecto que a ironia de Duhamel criticava ao classificar a civilização americana como sendo "a civilização de sala de banhos", ou mesmo, na expressão mais crua ainda do escritor francês, "la civilization des fesses". (*Scenes de la vie future*). Contudo essa tendência da arte de construir se referia sobretudo ao que podemos chamar o cenário do ambiente, assim entendido o que nêle há de "sólido": a planta da casa, as suas paredes, as instalações que a completam, os móveis (que são, de fato, a verdadeira moradia do homem).

Uma evolução mais recente, porém, levou adiante o conceito de conforto, nêle incluindo, como parte de importância primordial, o ambiente propriamente dito, a luz em que "moram" os olhos, o ar que os pulmões respiram, o calor, a umidade e as correntes aéreas em que vivem mergulhados os corpos.

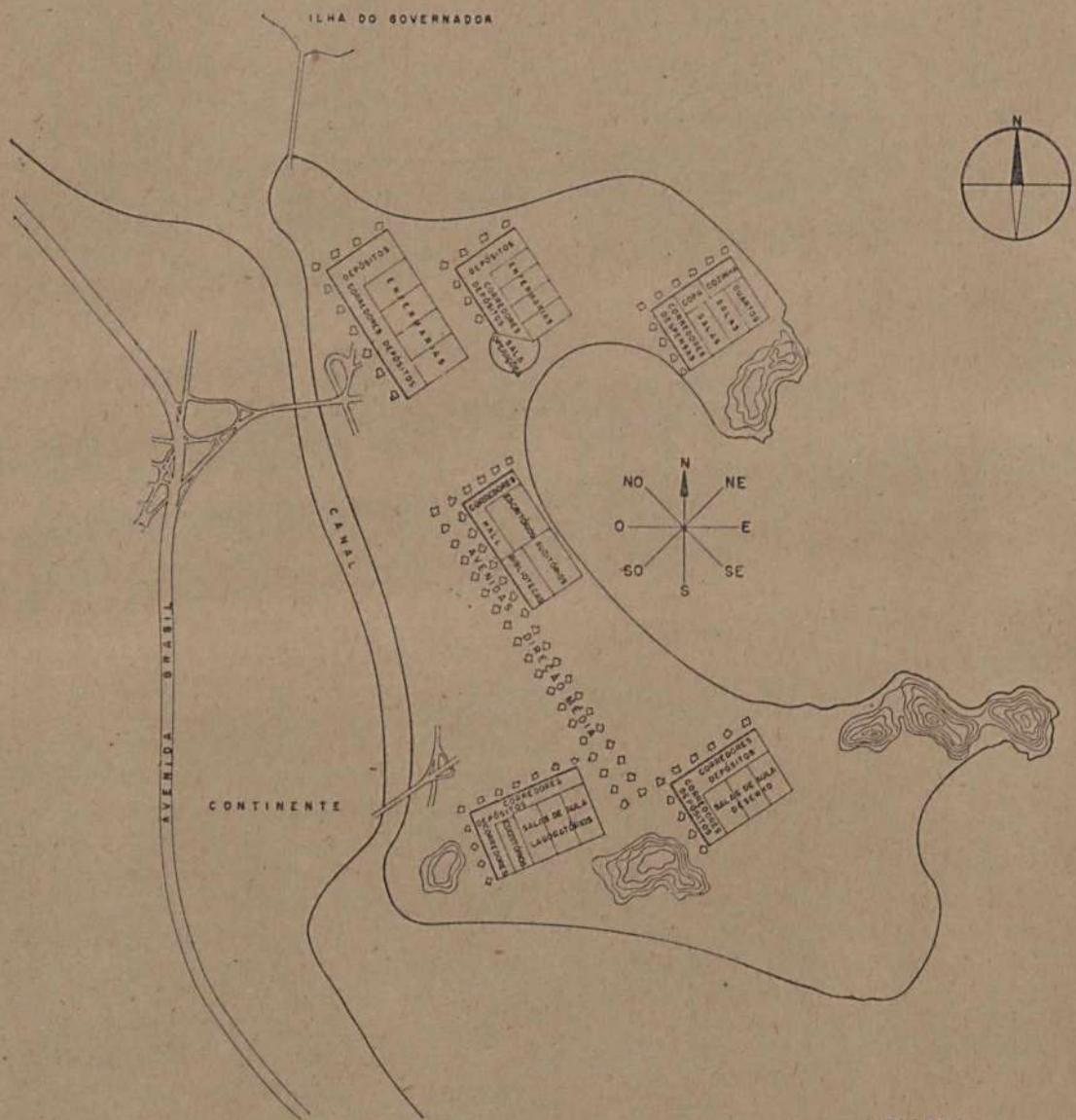
"O homem traz, para a casa em que vive (não apenas seus olhos) mas seus pulmões, seus poros, seus ouvidos, seu nariz" (para continuar citando "man-made climate as an art").

Os estudos que há perto de vinte anos vimos fazendo sobre "confôrto térmico", "confôrto luminoso", "orientação dos edifícios" em *nossa país* e para *nossa gente*, marcavam essa tendência da arte arquitetural moderna que os anos posteriores têm confirmado sempre mais: êsse sem dúvida o seu único valor. Daí a preocupação que tivemos nos nossos ensaios de determinar os valores correspondentes à sensação humana de conforto (para o indivíduo brasileiro, num ambiente brasileiro). Fizemo-lo procurando a correlação entre os índices físicos (temperaturas medidas nos vários tipos

ЕГУД

## ESQUEMA COM A LOCALIZAÇÃO DE EDIFÍCIOS E DE CÔMODOS

N.B. AS PLANTAS SÃO SIMPLES ESQUEMAS



## LEGENDA

## **■ ■ ■ ARBORIZAÇÃO**

— PAREDES A DEFENDER CONTRA A INSOLAÇÃO

**NOTA:** ESTE ESQUEMA APRESENTA ORIENTAÇÃO QUE, A NOSSO VER, SERIA A MELHOR PARA OS EDIFÍCIOS. A ORIENTAÇÃO DA ESCOLA DE ENGENHARIA, EM CONSTRUÇÃO, É LIGERAMENTE DIVERSA SEM QUE DISSO, CONTUDO, RESULTEM MAiores PREJUÍZOS.

de termômetros criados para tal fim, as umidades relativas, as velocidades de ar) e a impressão subjetiva de conforto experimentada pelos observadores.

Essa impressão parecia-nos a base e o fundamento de todo o estudo de conforto. Não estávamos errados pois quase 20 anos depois, no "symposium" sobre "man and his relationship to air" (no 57<sup>th</sup> Anual Meeting de The American of Heating and Ventilating Engineers — Philadelphia, jan. 1951) o presidente da convenção, prof. N. Glickman, afirmava: "Qual um bom método de medir *objetivamente* o fator de conforto?" Para responder, temos que voltar à pergunta: "Que sente Você? (how do you feel?)" (o grifo é nosso).

E que estávamos, também, no caminho certo ao procurar estabelecer um coeficiente estatístico de correlação entre as indicações físicas e as sensações pessoais de conforto dos observadores, parece que o prova o recente trabalho de M.R. Cadiergues (diretor do Comité Technique de l'Industrie du Chauffage et de la Ventilation) no Cycle du Chauffage, reunido em maio de 1951 em Paris e publicado em novembro de 1951 pelo Centre d'Etudes Supérieures de l'Institut Technique du Bâtiment et des Travaux Publics. Nêle, Cadiergues, lembrando os ensaios que fizemos no I.N.T. "tendo como fim a comparação da medida subjetiva dos ambientes e da medida objetiva por meio de aparelhos sintéticos", cita os resultados das correlações que obtivemos para vários tipos de indicadores a fim de mostrar o valor desses ou a sua desvalia.

Diz mais que "como os ensaios de Paulo Sá não se referiram aos frigorímetros de Davis não temos coeficientes diretos de correlação entre as indicações desse aparelho e as sensações de conforto dos indivíduos"; e ainda: "a correlação com o cata seco (obtida por Paulo Sá) foi nitidamente inferior, etc."; "as correlações que Paulo Sá obteve para o cata úmido são ainda piores"; "a comparação entre os resultados subjetivos e os do aparelho de Dufton não foi feita por Paulo Sá, não sendo pois possível avaliar diretamente a validade desse aparelho".

Conforme mostram as citações feitas, o valor de vários índices propostos para representar o maior ou menor conforto do ambiente ainda estão na dependência de verificações do gênero daqueles que fizemos nos nossos primeiros ensaios.

De qualquer modo o certo é que um dos mais importantes problemas que devem ser considerados pelo arquiteto e pelo construtor é o de conseguir que o ambiente térmico e luminoso dos cômodos nos edifícios que vão construir seja o mais agradável possível; dada aliás a essa expressão um sentido mais amplo e mais alto já que "passou o dia em que as condições de conforto eram bastante: o espírito criador dos jovens arquitetos e engenheiros visa mais longe e busca proporcionar o prazer e a alegria".

De nada vale estudar uma planta inteligente, com a mais adequada disposição de cômodos; pouco importa, relativamente, a previsão das salas e dos quartos com os móveis, as paredes, os vãos na situação mais racional; nem é bastante criar na casa uma atmosfera de beleza objetiva. Tudo isso é necessário: nada disso é suficiente se condições de temperatura, de movimentação do ar, de distribuição e de quantidade de luz não derem ao homem que vai viver nesse ambiente (que vai viver esse ambiente) aquele estado de repouso, de disponibilidade, de "ausência de desconforto" (é a curiosa — mas não mal pensada — forma como, no "symposium" citado, Charles S. Leopold definia o conforto a visar) sem o qual não lhe será possível, nem aproveitar as vantagens arquitetônicas que lhe foram oferecidas, nem gozar dos prazeres estéticos que lhe proporcionaram.

Nos estudos que há tantos anos vimos fazendo, temos procurado, na medida de nossas forças, fornecer aos arquitetos e aos engenheiros os meios, tecnicamente determinados, de conseguir esse objetivo: na convicção (da qual nunca duvidamos) de que a técnica só se justifica quando posta a serviço do homem.

#### CONFÓRTO DO AMBIENTE

##### *Medida e correção*

Vista a importância que hoje apresentam na arte de construir as considerações de conforto do ambiente, passamos a referir os meios de medir esse conforto para em seguida estudar o modo de o melhorar quando não seja suficiente.

Inúmeros índices foram propostos. Os estudos mesmo que fizemos, buscavam comparar uns aos outros, correlacionando-os à sensação experimentada pelas pessoas que se achavam no ambiente.

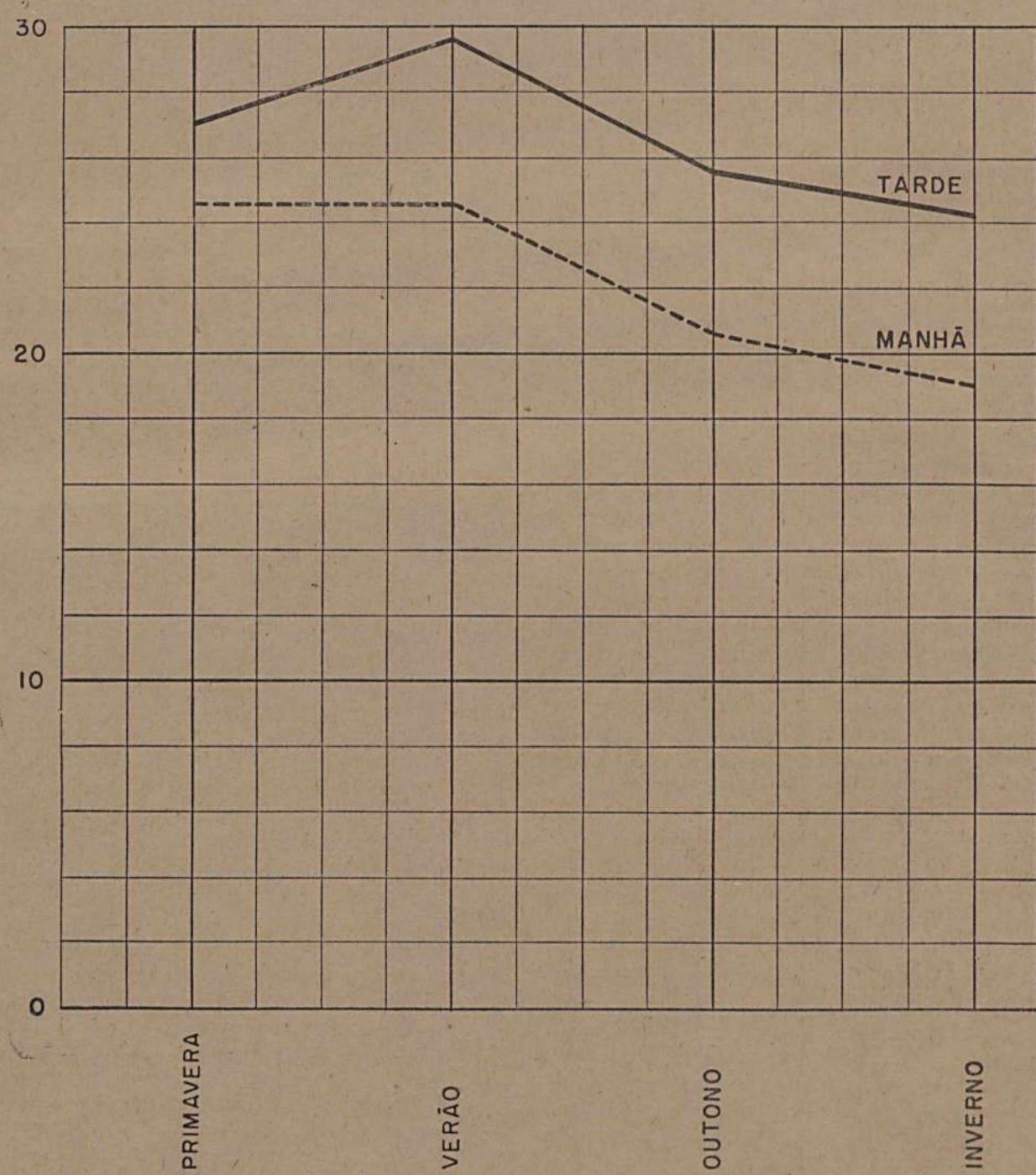
De quanto se sabe até hoje, resulta que sobre o conforto térmico agem, em grau menor ou maior, a temperatura seca do ar, a umidade relativa, a movimentação do ar e o calor irradiado pelas superfícies internas do cômodo.

Dos ensaios a que procedemos e que foram objetos de outras publicações nossas sobre o assunto, tiramos, contudo, duas conclusões que na ocasião pareciam pouco aceitáveis por se oporem às idéias então geralmente admitidas. Uma foi a de que a temperatura seca (do termômetro com bulbo seco) era, no Rio de Janeiro, um índice muito bom do grau de conforto térmico do ambiente. Outra foi a de que, nos limites dos ensaios feitos, era praticamente sem significado a influência da umidade relativa do ar.

Essas duas conclusões, como dissemos, tradiziam, de certo modo, o que se considerava como estabelecido nos trabalhos dos técnicos estrangeiros (sobretudo americanos). Observe-se, a propósito, que tomado conhecimento de nossos resultados Ellsworth Huntington, a maior autori-

**ETUB**

CIDADE UNIVERSITÁRIA DA UNIVERSIDADE DO BRASIL

TEMPERATURAS MÉDIAS NA CIDADE  
MANHÃ E TARDE

dade talvez no que se refere às relações entre o clima e o homem, manifestou o seu grande interesse pela conclusão que tiráramos quanto à pequena influência de umidade no conforto (nos limites dentro dos quais se processaram os nossos ensaios).

Posteriormente, porém, outros observadores chegaram às mesmas conclusões que obtivemos.

Ainda muito recentemente, no número de dezembro de 1951 do "Heating, Piping and Air Conditioning", Thomas Bedfor, professor de London School of Hygiene and Tropical Medicine e uma das maiores autoridades mundiais sobre o assunto, escrevia :

"Dos dados numéricos publicados no H.P.A.C. de junho de 1947, conclui que a sensação de calor experimentada pelas pessoas que tomaram parte nos ensaios do prof. Jordan e seus colegas, parecia mais correlacionada às temperaturas do termômetro seco do que à temperatura efetiva" (sabe-se que esse é talvez o índice mais usado, especialmente nos Estados Unidos), "e que influência alguma se observou de parte da umidade relativa (no influence of relative humidity was observed). Reafirmo que tais conclusões eram válidas".

Como, por outro lado, a observação geral, confirmada pela quase totalidade dos ensaios (inclusive alguns dos nossos expostos em publicações anteriores), mostram que a ventilação tem influência incontestável sobre a sensação de calor (desde que não seja muito pequena), concluímos que, para estudos como aqueles que realizamos na Cidade Universitária, conviria obter nos diversos pontos da área examinada, a temperatura seca, a ventilação (velocidade e duração do vento) e a umidade relativa (este último como dado subsidiário e por motivos que adiante exporemos).

A esses elementos é necessário juntar o conhecimento da carga solar local (em outras palavras, da quantidade de calor, em calorias por metro quadrado e por unidade de tempo, recebida pelas superfícies externas dos cômodos). Essa quantidade varia, evidentemente, conforme a orientação da parede, a hora do dia, a época do ano.

Alguns dos nossos trabalhos anteriores tiveram, justamente, como objetivo calcular tal "insolação", em valores aproximados, mas suficientemente certos para os fins aos quais visávamos.

Conhecidas, então a temperatura seca, a movimentação do ar, a umidade relativa e insolação no local em que se vai construir, fica-se sabendo as condições "atuais" de conforto térmico nêle prevalecentes.

É alguma coisa : longe está, porém, de ser o principal.

Com tais elementos, poderemos fazer um diagnóstico : ao doente, porém, menos importa conhecer de que doença sofre do que saber como dela se livrará. O diagnóstico só vale no caso de servir de base à terapêutica que há de sanar os males porventura existentes.

Como então agir para, conhecendo o mal ("desconforto térmico" de um edifício), tratar de evitá-lo ?

Vários processos poderão servir para tornar mais confortável (ou, no mínimo, menos desconfortável) a construção cuja situação, revelada nos índices citados, seja inconveniente e desagradável.

*I — O primeiro deles consistirá em orientar convenientemente o edifício de modo a colocá-lo na melhor posição relativamente à carga solar que sobre ele vá incidir.*

Esse foi dos problemas que mais insistente mente estudamos e para o qual, quase importunamente, chamamos a atenção dos arquitetos e dos construtores de nosso país.

Fácil é de compreender, por exemplo, que no Rio de Janeiro se vai ter um cômodo ocupado sobretudo durante a tarde, será um engano, de consequências quase trágicas, orientá-lo para a face oeste. Com efeito (mostra-o bem o quadro I) a quantidade de calor que, durante a tarde, incide sobre a face oeste é muito maior de que a que cai sobre qualquer das outras faces, fazendo com que o cômodo orientado para o poente seja, no Rio de Janeiro, extremamente desagradável durante a tarde (sobretudo nos meses mais quentes do ano).

*II — O segundo meio para evitar o desconforto térmico numa construção estará em orientá-la bem em relação aos ventos.*

Vimos, com efeito, que a ventilação melhora grandemente o grau de conforto. Por outro lado, os ventos excessivos, sobretudo no inverno, são incômodos e desagradáveis.

É, pois, possível, orientando convenientemente o cômodo, aproveitar para ele o efeito refrigerante dos ventos evitando a ação desagradável das rajadas (sobretudo no inverno).

*III — Outro meio de melhorar o conforto de um edifício (para cuja orientação, por exemplo, se tenha sido obrigado a escolher uma solução menos boa) está em colocar algum anteparo entre as suas paredes e as cargas solares excessivas que de outro modo sobre ele cairiam.*

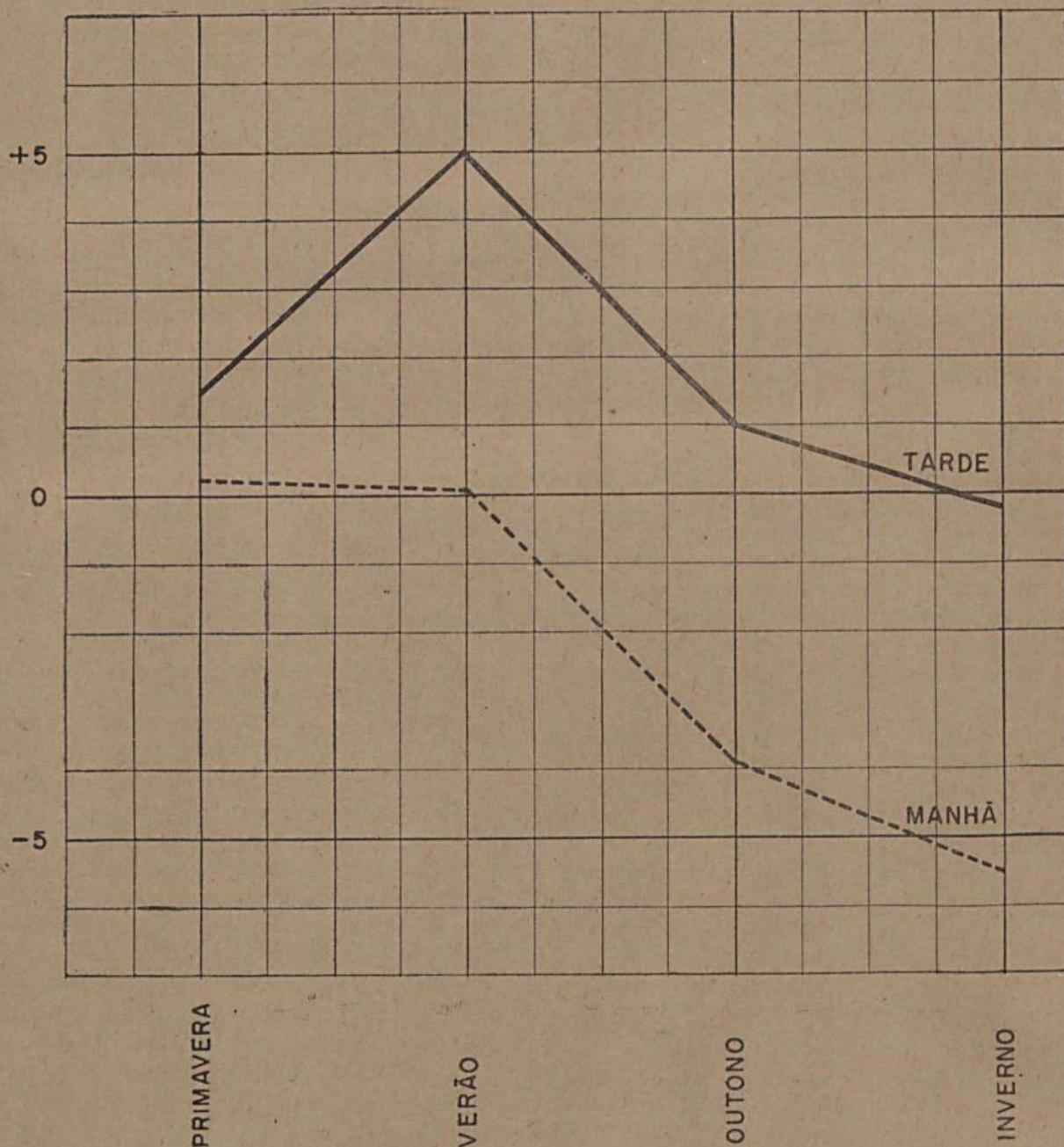
Isso se pode fazer de várias maneiras :

a) pode-se prever, exteriormente à parede a proteger, uma cortina de árvores que evitem a ação excessiva do sol;

b) pode-se projetar, com o mesmo objetivo, a construção de um sistema de quebra-sóis independentes do edifício e dêle afastados;

c) pode-se defender os cômodos com quebra-sóis (ou dispositivos análogos) integrados no próprio edifício.

*IV — Pode-se, também, proteger o ambiente contra a insolação fazendo com que apenas uma fração tão pequena quanto possível da carga solar que chega ao edifício seja transmitida ao ambiente interno.*

**ETUB****CIDADE UNIVERSITÁRIA DA UNIVERSIDADE DO BRASIL****EXCESSOS TÉRMICOS NA CIDADE  
MANHÃ E TARDE**

**NOTA:** O ZERO CORRESPONDE AO CONFORTO, OS VALORES POSITIVOS À SENSAÇÃO DE CALOR OS NEGATIVOS À DE MAIS OU MENOS FRIO

**GRÁFICO 2**

Isso se consegue :

a) escolhendo o tipo e a cor do revestimento externo da parede de modo a aumentar a sua reflexão térmica para diminuir a quantidade de calor que a vai atravessar;

b) usando, na parede, um material de menor condutibilidade térmica de modo a dificultar a passagem do calor para o cômodo a proteger;

c) prevendo para a face interna da parede um revestimento e uma cor que correspondam a um pequeno fator de irradiação para que, do calor que vai atravessar a parede, seja irradiada a menor fração possível para o interior do cômodo.

V — A proteção contra os ventos inconvenientes se obterá *por meio de uma cortina de árvores* disposta diante da parede e normalmente à direção das ventanias incômodas : ou pela disposição de construções intermédias que tenham a mesma função.

VI — Finalmente, caso nenhum dos outros meios produza os efeitos desejados, restará ainda, como recurso a adotar para certos casos, o *condicionamento do ar no ambiente*. Esta solução seria, de certo modo, a ideal uma vez que com ela se pode ter em cada cômodo o clima que se deseja, nas ocasiões em que se deseje. Dificuldades de ordem econômica, porém, devidas ao alto preço de tais instalações, não permitem por enquanto em nossa terra apelar para tal solução, senão em situações menos comuns.

Num caso como o da Cidade Universitária é, contudo, uma solução que deve ser aplicada ao menos em alguns cômodos (salas de operação, bibliotecas, alguns auditórios, etc.).

Foi, aliás, visando obter dados indispensáveis ao cálculo técnico de instalações de condicionamento que determinamos em nossos ensaios a umidade relativa nas diferentes horas do dia e nas diversas épocas do ano.

É de notar que, em outros países mais ricos e de civilização mais evoluída, a solução pelo condicionamento do ar já se aplica em escala mais vasta. Ainda agora o Hospital de Diagnósticos, em construção para Mayo Clinic, em Rochester (Min.) será "year around air-conditionned" (terá o ar de seus ambientes condicionado durante o ano inteiro). E não se trata de uma pequena construção : sendo um bloco de 10 pavimentos acima do solo (com mais de 8 futuros e já previstos), com uma área total de cerca de 50000m<sup>2</sup> (que passará, quando completo o edifício a 86000 m<sup>2</sup>).

#### NOSSO TRABALHO NA CIDADE UNIVERSITÁRIA

Os trabalhos que fizemos para a Cidade Universitária da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, a convite (que tanto nos honrou) do ilustre engenheiro Hildebrando Horta Barboza (sem cujo apoio, permanente e inteligente, não poderíamos ter levado avante o nosso programa de estudos), visaram exatamente a aplicação, ao

caso particular considerado, dos princípios gerais expostos nos dois capítulos precedentes.

Para isso (e considerando apenas no momento os aspectos relativos ao conforto térmico) realizamos, com os nossos incansáveis colaboradores, observações diárias em 4 pontos diversos da área da Cidade por um período que já abrange mais de um ano; ininterruptamente.

As observações se referiam :

- à temperatura seca,
- à temperatura úmida,
- à umidade relativa (conseqüência dos dois dados anteriores),

- à velocidade do vento,
- à direção do vento.

Obtivemos, assim, algumas dezenas de milhares de dados.

Cremos que não há ainda, ao menos na literatura publicada, exemplo de estudo tão completo. É esse o primeiro, no gênero, que se terá feito no mundo, com tanta minúcia e observações tão numerosas. Tal circunstância, e o fato de se ter realizado na zona tropical (onde menos conhecidas ainda são as condições existentes e exigíveis de conforto térmico nos ambientes), parecem-nos emprestar ao trabalho um valor mais geral do que o do simples estudo de um caso particular isolado.

É que, conforme salientamos, não se trata aqui de um estudo de clima, no sentido geográfico ou, se se quiser, meteorológico do térmico. Para o geógrafo, o clima é "o estado médio da atmosfera num determinado local ou região da superfície terrestre, referido a uma época particular e levando em consideração as variações médias e extremas às quais o estado da atmosfera está sujeito" (V. Conrad e L.W. Pollak "Methods in Climatology").

Isto quer dizer que os estudos de clima feitos pelos geógrafos têm, habitualmente, um caráter mais geral (abrangendo, não área como a da Cidade Universitária, porém uma região mais vasta) e um aspecto mais passivo (visam, em geral, apenas, conhecer, quando os estudos como os que fizemos têm como objetivo modificar e corrigir).

Daí, o caráter diverso dos trabalhos realizados para a Cidade Universitária, tornando o estudo de certo modo único, ao menos com tal profusão de dados e de determinações.

#### RESULTADOS

Os quadros I, II, III, IV, V e VI resumem os resultados obtidos respectivamente quanto

- a) à temperatura do termômetro seco;
- b) aos excessos térmicos;
- c) às diferenças de temperatura entre a manhã e a tarde;
- d) à umidade relativa;

- e) à velocidade do vento;
- f) à direção do vento.

1. Os dados resumidos são os relativos às observações feitas diariamente no período de um ano decorrente de 1.º de outubro de 1950 a 30 de setembro de 1951.

2. Grupamo-la para cada um de nossos 4 postos de observação: os de Puericultura e Arquitetura (nos quais temos instalados os nossos aparelhos registradores) e os de Engenharia e Pindaí nos quais os dados são colhidos cada dia pelos nossos observadores. A localização desses pontos está marcada nas plantas que acompanham este trabalho.

3. No intuito de melhor comparar os resultados, grupamos:

a) Os relativos a cada um dos trimestres do ano, designando-os, para esse fim exclusivo, como: primavera (outubro, novembro, dezembro); verão (janeiro, fevereiro, março); outono (abril, maio, junho); inverno (julho, agosto, setembro). — É claro que essa designação, com os nomes de estação, tem um caráter apenas de sistematização, já que no Rio de Janeiro seria ilusão considerar como real tal divisão do ano em estações;

b) os relativos ao período da manhã e os relativos ao período da tarde.

4. O que chamamos "excesso térmico", é, conforme já o definimos em trabalho anterior, a diferença entre o número de graus-horas observados no período e o número de graus-horas correspondentes à sensação de conforto que, partindo de ensaios nossos anteriores, acreditamos deve ser tomado como base. A expressão "graus-hora" corresponde ao produto da temperatura em graus pelo tempo, em horas, no qual tal temperatura foi verificada. A noção de grau-hora que usamos assemelha-se, de certo modo, à do "degree day" já introduzida na técnica americana de calefação (Guide America Society of Heating and Ventilating Engineers, 1933).

5. Achamos interessante separar as temperaturas do período matutino das temperaturas no período pós-meridiano. As diferenças observadas justificaram essa separação, permitindo tirar conclusões diversas conforme a parte do dia em que os ambientes vão ser mais ocupados, seja com aulas, seja com escritórios ou cômodos de outra utilização.

6. Quanto à umidade relativa, limitamo-nos a calcular valores médios dada a importância relativamente menor que esse dado nos parece ter para os objetivos visados em nosso trabalho.

7. Em relação aos ventos consignamos-lhe as velocidades e as direções, com os mesmos gru-pamentos e valores médios antes referidos: dados matutinos separados de pós-meridianos e divisão do ano em trimestres, designados (*com as restrições já declaradas*) pelos nomes das estações.

8. Como elemento complementar, a nosso ver indispensável, juntamos também o quadro VII no qual, extraídas de outro trabalho nosso, incluímos a insolação em calorias por metro quadrado de parede, conforme a orientação dessa. Os dados vão grupados para as manhãs e para as tardes, referindo-se ao período de abril a dezembro (que e, pròximamente, o do ano letivo) ou do ano inteiro.

Esses dados tinham sido calculados por nós para o Rio de Janeiro. Parece-nos que, com a aproximação suficiente dos nossos estudos, podem ser aplicados ao caso da Cidade uma vez que essa se encontra em área quase que completamente desabrigada, sujeita, por conseguinte, ao impacto direto da energia solar.

No capítulo seguinte daremos, agora, a interpretação dos resultados obtidos e consignados nos vários quadros. Convém, apenas, notar que constam dos nossos arquivos todos os milhares de dados individuais dos quais partimos para o cálculo dos valores médios consignados, podendo servir, eventualmente, para outros estudos, outras considerações e a confirmação ou a complementação dos quadros ora publicados.

#### INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Passemos, agora, a interpretar os resultados que nos quadros se consignam, tendo sempre em consideração o objetivo geral de nosso trabalho: a determinação "numérica" das condições de maior ou menor conforto térmico da Cidade e a correção das situações, porventura desvantajosas, que nela se encontram, desse ponto de vista.

Faremos a interpretação item por item, para, em seguida, coordená-la em conclusões que a todos abranjam.

#### TEMPERATURA SÉCA

Do exame dos quadros I e II, podemos inferir que:

a) do ponto de vista de temperatura no termômetro de bulbo seco verifica-se que não há diferença significativa entre os vários pontos nos quais foram feitas as observações. As diferenças em relação às médias são, com efeito, bastante pequenas, quer na comparação separada por trimestres, quer nos dados médios relativos a todo o ano;

b) de acordo com o que indica o quadro II (excessos térmicos) conclui-se que o local da Cidade pode ser considerado um tanto quente no verão à tarde (quando o excesso é da ordem de + 5,0) e um pouco fresco no inverno de manhã (quando o excesso varia em torno de - 5,0);

c) há diferença grande entre a temperatura da manhã e a temperatura da tarde, em todos os postos de observação.

## TEMPERATURA SÉCA

MANHÃ

QUADRO I

LOCAL	PRIMAVERA	VERÃO	OUTONO	INVERNO	TODO O ANO
Arquitetura.....	24,2	24,5	20,4	19,3	22,1
Puericultura.....	24,7	24,6	20,2	19,1	22,5
Engenharia.....	25,0	24,7	21,0	19,1	22,4
Pindaf.....	25,1	24,6	20,8	19,1	22,4
MÉDIA.....	24,7	24,6	20,6	19,1	22,4

TARDE

Arquitetura.....	26,5	29,3	25,5	24,3	26,4
Puericultura.....	27,0	29,6	25,5	24,0	26,5
Engenharia.....	27,0	29,4	25,6	25,1	26,8
Pindaf.....	27,5	29,6	25,4	23,9	26,6
MÉDIA.....	27,0	29,5	25,5	24,3	26,6

N. B. — Ver nota no texto relativa ao sentido de designação das estações do ano.

## EXCESSOS TÉRMICOS

MANHÃ

QUADRO II

LOCAL	PRIMAVERA	VERÃO	OUTONO	INVERNO	TODO O ANO
Arquitetura.....	- 0,3	0	- 4,1	- 5,3	- 2,4
Puericultura.....	+ 0,2	+ 0,1	- 4,3	- 5,4	- 3,0
Engenharia.....	+ 0,5	+ 0,2	- 3,5	- 5,4	- 3,1
Pindaf.....	+ 0,6	+ 0,1	- 3,7	- 5,4	- 3,1
MÉDIA.....	+ 0,2	+ 0,1	- 3,9	- 5,4	- 3,1

TARDE

Arquitetura.....	+ 1,0	+ 4,8	+ 1,0	- 0,2	+ 1,9
Puericultura.....	+ 1,5	+ 5,1	+ 1,0	- 0,5	+ 2,0
Engenharia.....	+ 1,5	+ 4,9	+ 1,1	+ 0,6	+ 2,3
Pindaf.....	+ 2,0	+ 5,1	+ 0,9	- 0,6	+ 2,1
MÉDIA.....	+ 1,5	+ 5,0	+ 1,0	- 0,2	+ 2,1

**ETUB**

## VENTOS PREDOMINANTES NO VERÃO

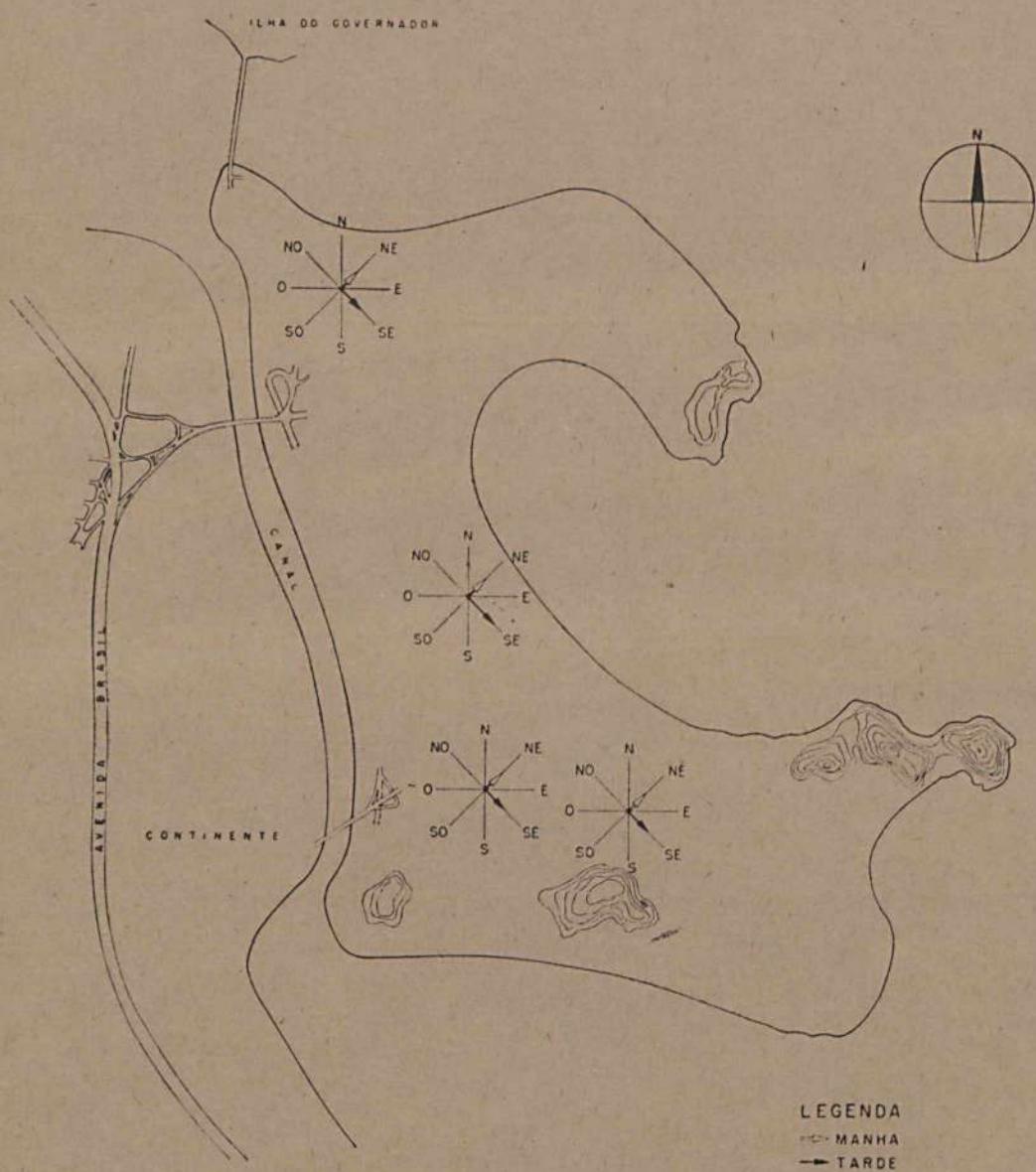


GRÁFICO 3

Essa diferença é da ordem de

$5,0^{\circ}$

nos trimestres de verão, outono e inverno, sendo menor apenas (2,3 em média) no trimestre da primavera;

d) a diferença de temperatura média entre o inverno e o verão é da ordem de

$5^{\circ},0$  a  $5^{\circ},5$

e) o trimestre da primavera (outubro, novembro, dezembro) é, *sensivelmente, mais quente do que o trimestre do outono* (abril, maio, junho).

#### DIFERENÇAS DE TEMPERATURA

ENTRE MANHÃ E TARDE

QUADRO III

LOCAL	PRIMAVERA	VERÃO	OUTONO	INVERNO	MÉDIA
Arquitetura.....	2,3	4,8	4,1	5,0	4,1
Puericultura.....	2,3	5,0	5,3	4,9	4,4
Engenharia.....	2,0	4,7	4,6	6,0	4,3
Pindai.....	2,4	5,0	4,6	4,8	4,2
MÉDIA.....	2,3	4,9	4,9	5,2	4,3

#### UMIDADE RELATIVA

O quadro IV mostra que:

a) a umidade relativa é *próximamente a mesma* nos 4 postos de observação;

b) que a umidade da manhã é *bastante maior* do que a umidade à tarde (81,5% em média contra 66,7%);

c) que, conforme vimos em nossos primeiros estudos, *há uma correlação estreita e inversa* entre a temperatura e a umidade relativa: essa varia quase que apenas com o variar da temperatura permanecendo *próximamente constante* a umidade absoluta do ar. Isso se deverá, provavelmente, ao aspecto insular do clima local;

d) à noite a umidade relativa permanece, quase sem variar, nas proximidades de 90% (nos

gráficos dos aparelhos registradores a linha de umidade segue, quase sem desvio, a que corresponde a 90%).

#### VENTOS

Para as conclusões relativas à ventilação natural na Cidade, valem os quadros V e VI que fornecem, respectivamente, as velocidades do vento e a sua direção (está caracterizada pela direção predominante ou mais freqüente e pela direção média — assim entendida a média ponderada das direções, sendo tomada como peso a freqüência de cada uma delas. Esse elemento, aliás, já foi por nós definido em trabalho anterior).

Os dados relativos à ventilação, foram, como os demais, separados para os períodos matutino e vespertino e para os períodos correspondentes aos 4 trimestres do ano.

Dos quadros V e VI, podemos então concluir:

a) que os ventos são mais fortes na primavera (sobretudo) e, em grau menos acentuado, no inverno;

b) que os ventos são muito mais intensos à tarde do que de manhã (velocidade em geral maior de 50%, ou mesmo de mais);

c) que Pindai é sempre muito mais ventilado do que os 3 outros locais estudados; sendo que desses três o menos ventilado, principalmente à tarde, é o local da Engenharia;

#### UMIDADE RELATIVA

QUADRO IV

LOCAL	MANHÃ	TARDE
Arquitetura.....	83 %	68 %
Puericultura.....	81 %	65 %
Engenharia.....	81 %	66 %
Pindai.....	81 %	68 %
MÉDIA.....	81,5%	66,7%

# ETUB

## VENTOS PREDOMINANTES NO INVERNO

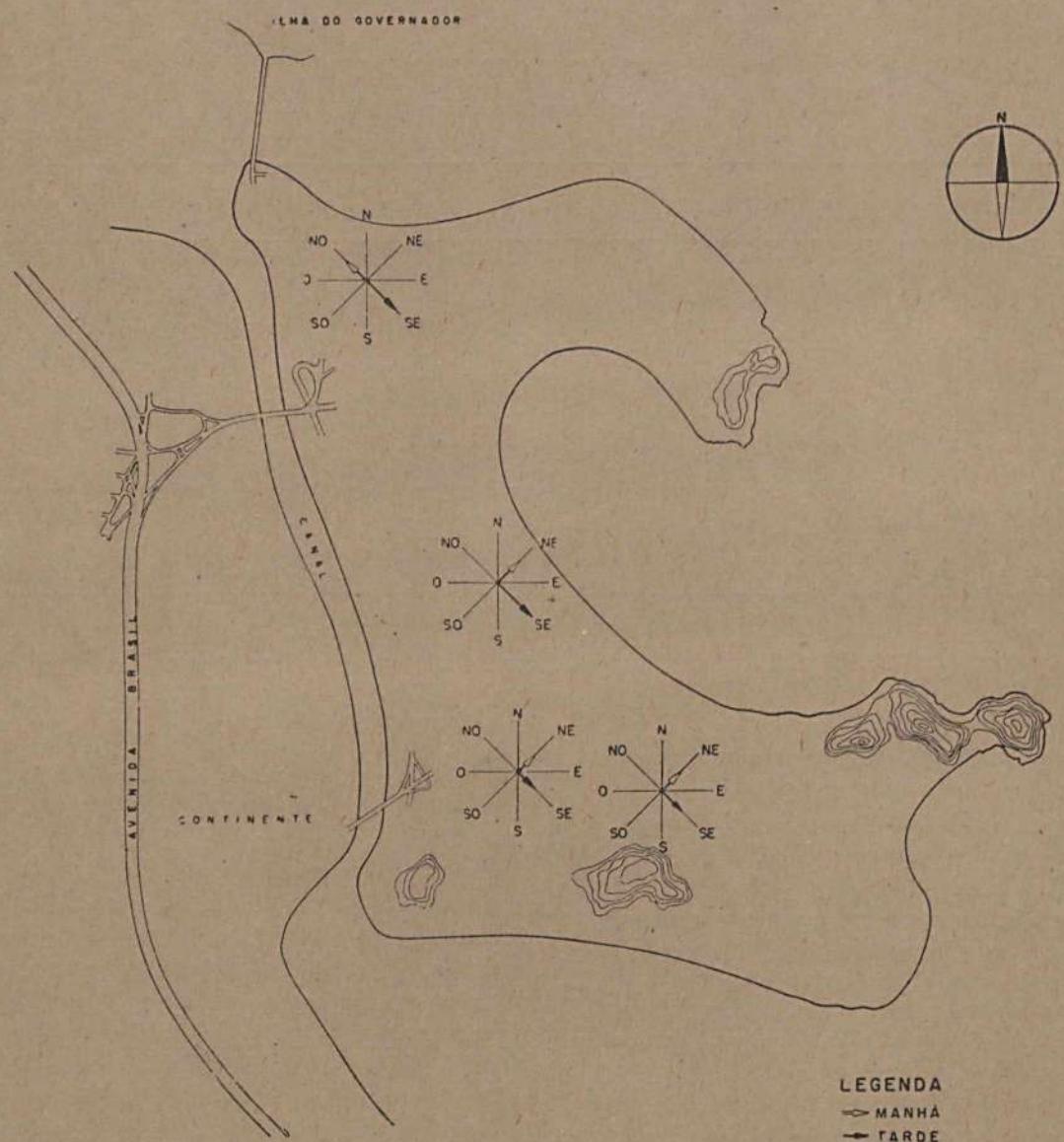


GRÁFICO 4

d) que a direção predominante é, em todos os locais e em todas as épocas do ano (com uma única exceção menos significativa), a direção de

*nordeste de manhã e sudeste à tarde.* A direção média que de tarde se conserva entre S e SE, de manhã varia mais tendo uma tendência para ficar no setor SE.

## VENTOS (VELOCIDADE)

MANHÃ

QUADRO V

LOCAL	PRIMAVERA	VERÃO	OUTONO	INVERNO	TODO O ANO
Agricultura.....	82,1	31,2	49,9	58,2	55,4
Puericultura.....	89,7	44,8	37,2	57,8	57,4
Engenharia.....	94,3	31,4	45,2	57,8	57,2
Pindaf.....	142,4	42,0	45,8	74,1	76,1
MÉDIA.....	102,1	37,5	44,5	62,0	61,5

TARDE

Arquitetura.....	136,8	60,7	69,6	88,3	88,9
Puericultura.....	141,6	62,0	63,9	93,4	90,2
Engenharia.....	115,6	66,2	56,3	46,9	71,5
Pindaf.....	208,0	115,9	78,4	115,0	120,3
MÉDIA.....	150,5	76,2	67,1	85,9	95,0

## VENTOS (DIREÇÃO)

MANHÃ

QUADRO VI

LOCAL	PRIMAVERA	VERÃO	OUTONO	INVERNO	TODO ANO
Arquitetura.....	Pred. NE	NE	NE	NE	NE
	Med. SE	SE	SE	SE	SE
Puericultura.....	Pred. NE	NE	NE	NO	NE
	Med. SE	SE	ESE	S	SE
Engenharia.....	Pred. NE	NE	NE	NE	NE
	Med. SE	SE	NE	ESE	SE
Pindaf.....	Pred. NE	NE	NE	NE	NE
	Med. SE	S	E	SE	SE
MÉDIA.....	NE	NE	NE	NE	NE
	SE	SE	SE	SE	SE

TARDE

Arquitetura.....	SE SSE	SE var.	SE SSE	SE SSE	SE SSE
Puericultura.....	SE SSE	SE SE	SO S ou var.	SE SSE	SE SSE
Engenharia.....	SE SSE	SE SE	SE SE	SE S	SE SE
Pindaf.....	SE SE	SE SE	SE SSE	SE SE	SE SE
MÉDIA.....	SE SSE	SE SE	SE SSE	SE SSE	SE SE ou SSE

## COMO OBTER O CONFÓRTO NA CIDADE

Os resultados, resumidos e interpretados nos capítulos anteriores, permitem-nos deduzir, fundamentalmente, uma série de prescrições que devem ser levadas em conta na construção da Cidade.

É claro que, conforme sempre o afirmamos, as indicações fornecidas quanto às orientações dos edifícios e mesmo dos cômodos *não podem ter um valor absoluto: há outras considerações*, de ordem geral arquitetônica ou de ordem particular a cada construção ou a cada cômodo, que devem ser *atendidas*. É de harmonização dos vários elementos que resultará sempre a solução *mais aconselhável*.

O que nos pareceria, contudo, absurdo, seria deixar de lado as indicações que resultam dos estudos feitos com tanta minúcia para a determinação das condições de maior ou menor conforto térmico. Trata-se, como se viu, de conclusões baseadas diretamente sobre observações numerosíssimas: e não pode haver argumentos de qualquer ordem que destruam os *fatos*, verificados e mediados, longa e rigorosamente.

Por outro lado, seria, a nosso ver, êrro imperdoável permitir a disposição dos edifícios em situação tal que os que nêles vão habitar, trabalhar ou estudar se encontrem em condições desconfortáveis, do ponto de vista ora considerado. Quaisquer outras vantagens e qualidades que o arquiteto possa conseguir (na disposição da planta, na comodidade dos detalhes construtivos e de mobiliário, na obtenção de efeitos de ordem estética ou artística) ficarão prejudicados (se não destruídos) se aquêles que deveriam gozar de tais qualidades ou vantagens não estiverem em condições de euforia ou de simples bem-estar, que são a base indispensável para que possam sentir e apreciar tudo o mais.

A arte de construir não cuida de problemas abstratos que se podem considerar resolvidos no

risco de um projeto, por mais bem justificado que pareça. O critério único pelo qual devem ser julgadas as soluções é a opinião — ou se quisermos, a sensação de conforto — do homem que, embora ignore todos os princípios e todas as técnicas, vai viver no ambiente "The occupants of (a building) are the last court of appeal in judging the acceptability of an environment" "Os ocupantes de um edifício", afirmava no "Symposium" de Philadelphia em janeiro de 1951, o ex-presidente da A. S. R. E., Charles Leonard, "são a corte suprema de apelação que julga a aceitabilidade de um ambiente".

Vale, por isso, citar a opinião recentíssima de um inteligente cronista patrício, R. B., que expõe, em termos pitorescos, o que pensa o "consumidor médio de ambientes", melhor juiz, como vimos, do que o "produtor de ambientes" (o arquiteto ou o construtor) para aprovar ou condenar a obra dos técnicos e dos artistas.

"Quando saio preguiçosamente da rede (o escritor está numa cidade da Paraíba) para ir lá dentro abrir um côco verde e uma garrafa de uísque, esbarro com um dos problemas que a nossa arquitetura moderna ainda precisa resolver: a casa é quente. Se abrirmos todas as janelas, o vento será de mais.

E' claro que podemos refrigerar uma casa ou usar ventiladores, mas seria indecente com o sudeste soprado tão fresco e tão constante na varanda. Aproveitar esse vento para refrescar a casa, captá-lo e amansá-lo para uso interno... e ao mesmo tempo proteger a casa dos ventos ruins de chuva, tudo isso permitindo que do interior a gente goze a vista do mar — eis o problema que propomos aos nossos jovens arquitetos."

Considerando, então, o resultado das observações feitas, do ponto de vista do ocupante que busca no ambiente a base material de conforto indispensável às necessidades espirituais do mais alto nível, delas podemos tirar as seguintes conclusões :

- a) evitar a insolação excessiva; e para isso, conforme se vê no quadro VII, evitar as fachadas orientadas de NE a SO para cômodos ocupados todo o dia, e de SO

## INSOLAÇÃO EM CALORIAS POR METRO QUADRADO

DIA TODO

QUADRO VII

	N	NE	E	SE	S	SO	O	NO
Todo o ano.....	821.700	810.000	730.800	329.400	103.500	329.400	730.800	810.000
Abril a dezembro.....	821.700	697.500	508.500	149.400	0	149.400	508.500	697.500

## MANHÃ

	N	NE	E	SE	S	SO	O	NO
Todo o ano.....	410.850	571.500	730.800	329.400	51.700	0	0	238.500
Abril a dezembro.....	410.850	459.000	508.500	149.400	0	0	0	238.500

## TARDE

	N	NE	E	SE	S	SO	O	NO
Todo o ano.....	410.850	238.500	0	0	51.700	329.400	730.800	571.500
Abril a dezembro.....	410.850	238.500	0	0	0	149.400	508.500	459.000

a NO, para cômodos ocupados à tarde. Essa consideração cresce de importância em local como o da Cidade Universitária, bastante e não dispondo de proteção natural contra o sol (montanhas, florestas) e sujeito à reflexão intensa da superfície do mar;

b) as salas ocupadas durante o dia todo devem estar dirigidas para sul a sudeste que é a orientação menos insolada; as ocupadas só à tarde poderão ser orientadas mais para leste (quer dizer de sudeste a leste ou a leste-nordeste); os cômodos que devem ter alguma insolação (pensamos no caso, sobretudo, das enfermarias) podem procurar mais a direção de nordeste;

c) "criar" sombras, seja pela arborização intensa e bem escolhida, seja pela disposição dos edifícios de modo tal que sirvam de pára-sol para os outros e, sobretudo, para as ruas e aléias da Cidade;

d) dispor as construções de modo a aproveitar a ação refrigerante das brisas que tem, como vimos, tanta importância no "clima local" da Cidade (quadros V e VI). Para isso devem-se orientar as salas para a direção sudeste que é aquela de onde sopram, predominantemente, os ventos na parte da tarde, a mais quente do dia (sendo, também, a direção média mais comum de ventilação, mesmo na parte da manhã);

e) provocar nas salas uma ventilação transversal, prevendo, para isso, na face oposta à das janelas (orientadas para leste e sul, como vimos) aberturas que sirvam de "chamada" às correntes de ar (colocando-as, se em paredes externas, em posição mais alta de modo a evitar a insolação das faces de norte e oeste);

f) "arrumar" os edifícios na Cidade de modo tal que não impeçam a passagem dos ventos refrescantes; para isso convirá, tanto quanto possível, evitar a colocação de dois edifícios na mesma linha SE-NO (ou, pelo menos, espaçá-los suficientemente, no caso de ser necessária tal disposição);

g) orientar, de preferência, as avenidas na direção geral SE-NO, ou SSE-NNO para aproveitar os ventos;

h) evitar, para as fachadas e para as janelas, as ventanias fortes que no Rio vêm antes do setor S a SO;

i) nas fachadas para as quais não se possa evitar uma orientação má (norte a oeste) deve-se, ou evitar a localização de cômodos da habitação prolongada (usando-as para corredores, depósitos, arquivos, mesmo banheiro), ou defendê-las por meio de dispositivos arquitetônicos (quebra-sois) e de arborização bem projetada (árvores copadas e altas) e, finalmente, prever, nas paredes correspondentes, material de pequena condutibilidade térmica, de pequeno coeficiente de irradiação (na face interna) e de coeficiente alto de reflexão térmica (na face exterior).

Essas são as conclusões de ordem geral que podem ser tiradas de nossos estudos.

Fácil se torna, agora, sua aplicação aos vários problemas particulares da Cidade.

No intuito, contudo, de tornar mais cômoda essa aplicação, damos, no capítulo seguinte, um gráfico-esquema acompanhado de uma interpretação traduzindo, para os vários locais da Cidade e os vários tipos de edifícios, os resultados obtidos.

## GRÁFICO ESQUEMÁTICO DO RESUMO

No gráfico A procuramos estabelecer um esquema para a disposição da Cidade e dos edifícios, de acordo com as conclusões do capítulo anterior.

1. Não será preciso observar que o que nela se representa tem apenas um sentido esquemático. Seria revelar uma *incompreensão absoluta* do que ele significa o supor que o traçado das avenidas e (muito mais ainda) a planta dos edifícios pretendam ser, de fato, um rigoroso traçado de avenidas ou uma planta exata de edifícios.

**ETUB**

## VENTOS PREDOMINANTES NA PRIMAVERA

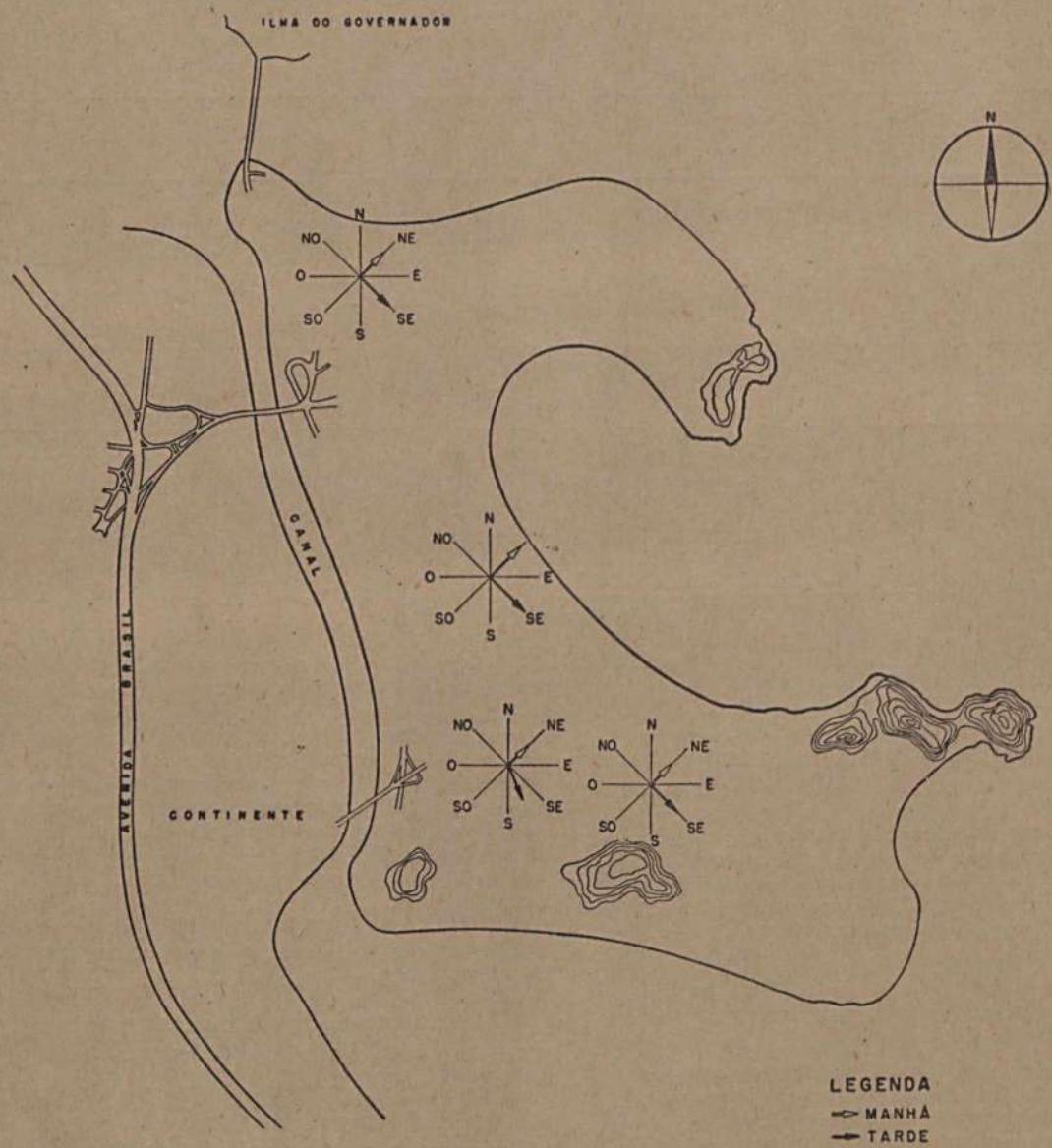


GRÁFICO 5

2. Nas avenidas riscadas o que se quis foi apenas dar a direção geral das vias a serem projetadas na Cidade. É claro que essas podem (e devem mesmo, a nosso ver) ter traçados curvos; é certo que constituiria uma impossibilidade esperar que todas fossem paralelas; é evidente que a direção dada no gráfico é uma direção média em torno da qual podem variar, com alguma amplitude, as direções reais, impostas pelas condições urbanísticas a que a Cidade tem de atender.

3. Quanto às plantas dos edifícios, nunca pretendíramos dar a êsses as formas primárias com que estão representadas no gráfico. Nelas, apenas, queremos localizar, de acordo com as conclusões do capítulo anterior, os vários tipos de cômodos que pode haver no edifício. Essa localização, aliás, é, como não podia deixar de ser, *aproximada e sujeita sempre às outras considerações de ordem arquitetônica*.

4. Indicamos, também, no gráfico (e sempre com o mesmo simples valor esquemático) a posição para as arborizações mais convenientes, levando em conta, sobretudo, as necessidades de sombreamento e de proteção contra o sol e, subsidiariamente, de amortecimento para as ventanias incômodas.

5. Na situação dos vários edifícios incluídos no gráfico, procuramos atender à regra a que chegámos, isto é, a de não fazer com que um edifício se coloque na linha das brisas de sudeste, impedindo que essas exerçam seu efeito refrigerante sobre os edifícios que estejam a jusante da corrente aérea predominante.

6. Na planta-esquema das construções marcamos, também, com côntra diferente, as paredes que devem ser protegidas contra a insolação. Essa proteção pode ser obtida:

a) diminuindo a condutibilidade térmica da parede usando tijolos ôcos, paredes duplas (em casos excepcionais), materiais de menor coeficiente de condutibilidade;

b) diminuindo a taxa de irradiação térmica da superfície interna da parede (sabe-se que o calor irradiado pelas paredes tem uma influência quantitativamente grande e qualitativamente má sobre o conforto do ambiente);

c) aumentando o coeficiente de reflexão térmica da superfície externa da parede. De acordo com os estudos feitos em nosso laboratório (ver "A reflexão térmica e a proteção contra o calor" por Paulo Sá e L.A. Palhano Pedroso), pode ser convenientemente escolhida a côntra das paredes para a obtenção desse objetivo;

d) usando quebra-sóis, móveis ou fixos, para evitar o excesso de insolação. A propósito, fizemos, no decorrer de nossos trabalhos para a Cidade Universitária, um estudo especial de quebra-sóis móveis e coloridos para o edifício da Faculdade de Arquitetura.

7. Uma derradeira observação pode ser feita sobre o assunto.

É a relativa possibilidade de prever, para certos cômodos da Cidade, instalações de condicionamento de ar.

Como já o observamos, o ar condicionado é exigência praticamente inevitável para as salas de operação

É, também, de indicação normal para as bibliotecas, certas enfermarias individuais, os auditórios, alguns depósitos de materiais perecíveis.

O ideal, evidentemente inatingível por motivos econômicos, seria mesmo ampliar sempre mais o número de cômodos com condicionamento de ar, uma vez que assim nêles se teria o "clima sob medida" para cada necessidade e cada gênero de ocupação do ambiente. O ar condicionado pode, também, servir de remédio para situações críticas, isto é, para salas que por essa ou aquela circunstância, ficarem em condições más relativamente à insolação.

Aliás, os dados que damos nesse relatório (temperatura externa do ar, umidade relativa, carga solar para as paredes nas várias orientações) fornecem todos os elementos exteriores necessários ao cálculo, em condições técnicas, de qualquer instalação de condicionamento porventura necessário.

Ficam assim completos os nossos estudos relativos ao conforto térmico na Cidade Universitária.

Fizemo-los com o melhor dos nossos esforços e a maior honestidade profissional, procurando ater-nos, segura e únicamente, aos fatos longamente observados e interpretados com toda a minúcia. Queira Deus que as nossas confessadas deficiências não tenham impedido que os resultados obtidos fiquem à altura do esforço honestamente feito e das altas finalidades visadas.

#### AGRADECIMENTO

É de estrita justiça consignarmos, ao concluir êsse trabalho, o auxílio preciso, inteligente, sincero, constante que nos foi prestado pelos nossos prezados colaboradores e colegas: engenheiros L.A. Palhano Pedroso, Hélio Ferreira Pereira, Wolney Hupsel, Giovanni Trizzino, Eurico Pedroso; quintanista de arquitetura Marcello Fragelli e Sr. Jair Paulucci.

# Do Direito de Recurso Contra os Atos da Administração

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

## III

**A** PESSOA, mesmo juridicamente capaz pode, entretanto, ser carecedora do direito de recurso, ainda que este último vise a um fato ou ato que constitua obrigação jurídica do administrador. E isso acontecerá se lhe faltar a condição subjetiva do interesse legítimo, ou como diziam os velhos praxistas a *propositio major*, a razão jurídica para agir. Antiga regra processual a que hoje a lei empresta a força de dispositivo expresso preceitua que

*"Para propor ou contestar ação é necessário legítimo interesse, econômico ou moral."*

O interesse de agir, que se caracteriza pela utilidade que o novo pronunciamento ou a nova decisão possa trazer ao indivíduo, é que faz nascer aquêle "poder de exigir", no qual se identifica a essência do direito subjetivo.

A lei, ao se referir, expressamente, a "interesse econômico ou moral" restringiu bastante o campo da controvérsia, que outro ia até à indagação sobre a possibilidade de demandar judicialmente com fundamento em interesses que não encerrassem uma relação econômica, isto é, que se não pudessem traduzir em bens materiais.

Ante tão claro pronunciamento do legislador, que consagrou um ponto de vista já então vitorioso no campo da doutrina, dúvida não há de que o proveito ou utilidade a ser alcançado pela propositura ou contestação da ação pode ser puramente ético, sem qualquer matiz de natureza econômica. O interesse moral, desde que reúna certos requisitos também exigíveis do interesse econômico, é legítimo e, como tal, enseja o recurso administrativo, já que a regra de direito civil encontra aqui plena aplicação.

No exame dos citados requisitos não se pode deixar de acentuar, desde logo, que a maioria dos autores exige seja o interesse pessoal, isto é, inconfundível com o interesse que o cidadão em geral tem na marcha dos negócios administrativos. FÉZAS VITAL (*Garantias Jurisdicionais da Legalidade na Administração Pública*) em consonância com essa opinião acentua, como também o fazem RAFAEL RESTA e outros, que o recurso administrativo não possui a natureza da *ação popular*.

Vem-se delineando, entretanto, uma vigorosa tendência no sentido de atenuar o rigor dessa concepção. O Conselho de Estado da França, que

em matéria de contencioso administrativo ocupa uma posição de vanguarda e de paradigma, acabou, em muitos casos, transformando o recurso administrativo por excesso de poder numa verdadeira ação popular. (Veja-se BARTHELEMY — *Droit Administrative* — livro III, cap. III, 1933).

Poderíamos encontrar uma base teórica para essa orientação na tese que sustenta a existência de um *direito subjetivo à legalidade* (ROGER BONNARD) que, embora difuso e impessoal em suas origens, se personaliza e objetiva no instante da propositura da demanda.

É possível que semelhante construção não resista a um debate mais severo, o que entretanto não lhe prejudica o propósito, sem dúvida meritório, de assegurar um mais amplo controle da legalidade dos atos da administração.

Nos países como o nosso em que prevalece o sistema unitário da jurisdição o problema se apresenta em termos menos rígidos, tanto mais quando o processo administrativo não dispõe de uma terminologia definida que dê por si só uma idéia da hierarquia dos atos. Quando falamos em recurso contra os atos da administração, podemos estar referindo-nos ao simples pedido de reconsideração, à revisão pela autoridade de nível hierárquico mais alto, ao mandado de segurança, à ação popular, ou a quaisquer outras formas processuais de ataque ao ato administrativo que acarretar lesão a interesse legítimo, econômico ou moral.

Assim, somos de opinião que LAFAYETE PONDÉ (*Princípios Gerais do Recurso Administrativo*, in "Rev. Dir. Adm." vol. 23) não avança uma afirmação temerária quando escreve:

"Todavia, pode-se admitir a existência de recurso, sem que haja um interesse pessoal do recorrente, no caso em que o art. 141, § 38, da Constituição Federal, estabelece a *ação popular*, isto é, quando o ato seja lesivo do patrimônio administrativo. Neste caso, em nosso direito, admitimos, por força de compreensão do preceito constitucional, o recurso administrativo popular. Atendidos, é claro, os demais requisitos conceituais dele, dentre os quais a obrigatoriedade da decisão administrativa."

Em regra, o interesse deve ser pessoal. Pode, entretanto, a lei abrir exceções ao princípio geral, sempre que isso for necessário para atender a interesses legítimos, que de outra forma ficariam desamparados na esfera administrativa.

Parece-nos acertado admitir que o § 38 do art. 141 da Constituição Federal consagrou essa tese, com relação aos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das Autarquias e das Sociedades de Economia Mista.

A anulação ou a nulidade de tais atos deve ser pleiteada perante autoridade competente para declará-la e que em muitos casos pode ser também a autoridade administrativa. Em tal hipótese, o preceito constitucional acima indicado enseja o recurso administrativo, independentemente da existência de interesse pessoal direto do recorrente.

Mas, se quanto à conceituação do interesse pessoal tem havido um certo abrandamento de pontos de vista, o mesmo não sucede em relação à sua *atualidade*, que é outro requisito a ser atendido.

A doutrina e a jurisprudência apresentam-se firmes na concepção de que sómente um interesse-*actual* enseja o recurso administrativo, querendo com isso significar:

- a) que o recorrente deve ser o titular do interesse, na ocasião em que o recurso é interposto; e
- b) que a lesão do interesse se deve ter concretizado por essa ocasião, pois que a simples expectativa ou receio de que isso venha a acontecer não constituem base suficiente para o recurso.

É natural que as coisas se passem assim, porque se o recurso constitui um meio de reparação do direito violado, não pode ter cabimento antes que se dê a violação. Por isso mesmo, admite-se que, em regra, os atos de administração consultiva, deliberativa ou interna, bem como os simplesmente preparatórios do ato definitivo, não são passíveis de recurso.

Nunca é demais observar, porém, que a *atualidade* é atributo do interesse de agir e não do direito que se visa proteger com a ação. Este pode estar condicionado a um termo, ou mesmo ser eventual. GARSONNET (*Traité de Procédure v. 1.º*) escreveu a esse propósito:

*"L'intérêt doit être immédiat et suivant la formule consacré, né et actuel. Un droit purement éventuel est insuffisant, mais il n'est pas nécessaire que le préjudice à raison duquel on agit soit encore réalisé, ni que l'exercice du droit qu'on veut défendre soit, dès maintenant, entravé, car il peut être utile de prévenir un dommage imminent, ou de mettre un droit à l'abri d'une contestation ultérieure."*

Vez por outra surgem na doutrina e na jurisprudência manifestações que embora contrariem tal entendimento, não lhe tiram, entretanto, o cunho de opinião predominante.

A pessoa que tiver interesse legítimo para recorrer do ato administrativo e, além disso, reunir os demais requisitos necessários estará, ainda, sujeita à observância dos prazos fixados nas leis e regulamentos, prazos esses que, embora suscep-

tíveis de abrandamento (ZANOBINI) são de decadência e, portanto, peremptórios e fatais.

Quando se trata de assegurar a continuidade da marcha da administração, a inércia do titular do interesse ferido reflete uma atitude anti-social especialmente grave, que se fosse tolerada viria a constituir sério obstáculo ao exercício normal de importantes funções do Estado. Enquanto na esfera civil os interesses que se mantêm em suspenso com a inércia do titular do direito são imediatamente os de ordem privada e imediatamente os de ordem social, na esfera administrativa o que se põe em jôgo, desde logo, é o funcionamento regular do serviço público, é o próprio interesse da coletividade numa de suas manifestações mais altas, pouco importando que o ato administrativo tenha caráter executório e o respectivo recurso caia de efeito suspensivo.

A regra de que os prazos para recurso administrativo são de decadência inspira-se, como é evidente, em razões da maior importância; todavia não é absoluta. Há casos em que a lei permite que os aludidos prazos sejam interrompidos, concedendo-lhes por esse modo o caráter de prazos de prescrição. Típicas nesse sentido são as hipóteses previstas no artigo 222 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei número 1.713, de 28-10-39), cujo parágrafo único dispõe:

*"Os recursos ou pedidos de reconsideração, quando cabíveis, e apresentados dentro dos prazos de que trata este artigo, interrompem a prescrição, até duas vezes no máximo, determinando a contagem de novos prazos a partir da data em que houve a publicação do despacho denegatório ou restritivo do pedido."* (O grifo não é do original.)

Mas, na ausência de preceito legal em contrário, consideram-se os prazos para recurso administrativo como de decadência, não se lhes repetindo a contagem em benefício do titular inerte, donde resulta que o recurso tardio não tem por si mesmo eficácia jurídica. Isso entretanto não quer dizer que o recurso apresentado fora do prazo seja sempre inócuo, eis que a administração, já que seus atos são em tese revogáveis e dos despachos não se origina a coisa julgada, pode, a seu critério exclusivo, recebê-lo e dar-lhe seguimento. Vem mesmo se generalizando a prática de receber os recursos extemporâneos, quando por erro escusável foram elas, antes e tempestivamente, interpostos perante autoridade sem competência para julgá-las ou ainda quando o ato recorrido é manifestamente ilegal e a administração prefere evitar uma demanda judiciária que lhe seria desfavorável.

Questão que merece algumas referências é a de saber se, após apresentado o recurso e esgotado o respectivo prazo, pode o recorrente aditar o pedido.

Não vemos maior inconveniente em que isso aconteça, desde que o recurso ainda não tenha sido objeto de decisão. O ponto de vista em contrário, que considera o aditamento do pedido como um novo recurso a destempo (RANELLETTI) e não

como uma simples contribuição da parte para melhor esclarecimento da autoridade, cuja decisão, como convém ao interesse público deve ser a mais completa e segura, peca por excesso de severidade.

O recurso administrativo admite, em princípio, a decisão *ultra petita* e a *reformatio in pejus* (GABINO FRAGA), e a autoridade administrativa ao examiná-lo pode não só invocar *ex-officio* quaisquer outros motivos não alegados pelo recorrente, como proceder à análise do ato impugnado de qualquer ponto de vista possível, à luz de quaisquer dados capazes de conduzir a um pronunciamento correto.

Não é outra a lição de BIELSA (*Derecho Administrativo* — v. 4), para quem

*"no hay razon de orden juridico que se oponga a conocer nuevos motivos o admitirse alegación y prueba de nuevos hechos, es lógico que aun fuera de término — si con ello se mejora el conocimiento del recurso promovido contra el ato que se revé".*

A essas palavras se ajustam estas outras de BUICCIARDI :

*"Il riterene diversamente significherebbe attribuire all'iniziativa del ricorrente, e cioè d'un privato individuo, l'effetto di restringere la possibilità di esplicazione da parte dell'Amministrazione di una attività svolta a garanzia dell'interesse pubblico."*

Os prazos para apresentação dos recursos são via de regra fixados nas leis, nos regulamentos ou nas instruções baixadas pelas autoridades administrativas. Na ausência de disposição expressa a respeito, prevalecem, entre nós, os seguintes preceitos do Decreto n.º 20.910, de 6-1-32 :

Art. 6.º O direito a reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originar.

Art. 7.º A citação inicial não interrompe a prescrição quando, por qualquer motivo, o processo tenha sido anulado.

Art. 8.º A prescrição sómente poderá ser interrompida uma vez.

Art. 9.º A prescrição interrompida começa a correr pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou término do respectivo processo.

Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras."

Os prazos começam a correr desde o momento em que o ato administrativo se torna conhecido mediante a notificação ou a publicação, devendo quer uma quer outra reunir os requisitos de exatidão e clareza, de modo a possibilitar o conhecimento completo por parte do interessado.

A natureza do serviço público e a segurança das situações que a él se prendem exigem não só que as atividades da administração fiquem documentadas, mas ainda que a sua documentação se processe com obediência a certas formalidades.

Assim, o recurso administrativo deve, quanto a forma, preencher um mínimo de condições. Há quem entenda que essas condições são impostas mais pela lógica do que pelo direito, quando, em verdade, elas derivam do costume, da tradição (e em muitos casos da própria lei), que instituiu o requerimento como processo normal de provocar o novo pronunciamento da autoridade sobre assunto já decidido.

Por sua vez, o requerimento, embora não esteja sujeito a exigências rígidas, é ato de características já bem delimitadas e que não só no interesse da parte como no da própria administração deve apresentar certos requisitos fundamentais. É necessário que él mencione a autoridade recorrida, ou melhor, que seja dirigido a alguém, a alguma pessoa determinada, pois que deve atender ao princípio da competência; mister se faz, ainda, que contenha a assinatura do recorrente, já que não se comprehende um recurso anônimo, tanto mais quanto a capacidade e o interesse de recorrer se apuram em relação à pessoa que corre; e, finalmente, é preciso que mencione, com indicação dos fatos e dos fundamentos, o objeto do pedido, que não pode ser indeterminado.

Parece desnecessário acentuar que os recursos devem ser redigidos no idioma nacional e satisfazer, excetuados os casos de isenção, como v.g. o previsto no parágrafo 3.º do art. 275 do Estatuto dos Funcionários Públicos, as exigências da lei do sêlo.

# Revolução Fiscal em França

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

## II

**S**OBRE os lucros das sociedades e outras pessoas jurídicas, a nova lei francesa, sóbre ser genérica, é bem ampla.

Assim é que o artigo 205 diz: "fica estabelecido um impôsto sóbre o conjunto de lucros ou rendas auferidos pelas sociedades e outras pessoas jurídicas designadas. Todavia, pelo artigo 206 veremos que o fisco chegou ao exagero de gravar as próprias pessoas de Direito Público, num exemplo alarmante de autofagia fiscal, que, evidentemente, não deve ser imitado. Senão, vejamos o que estipula a lei:

"Art. 206. Ficam sujeitos ao impôsto sóbre as sociedades, qualquer que seja seu objetivo, as sociedades em comandita simples e sociedades de responsabilidade limitada, as sociedades cooperativas e suas uniões, assim como os estabelecimentos públicos, os organismos dos Estados que gozam de autonomia financeira, os organismos estaduais e municipais e tódas as outras pessoas jurídicas que se dedicam à exploração ou operações de caráter lucrativo".

De que modo será calculado o impôsto nos dá conta o artigo 218, que também é bastante amplo, sendo que dificilmente não trará impasses intransponíveis ao fisco, como se vê: "O impôsto será estabelecido sob uma cota única em nome da pessoa jurídica ou associação, pelo conjunto de suas atividades tributáveis no país".

### TRIBUTOS SUBSIDIÁRIOS

Além do impôsto sóbre a renda das pessoas físicas e jurídicas, a reforma prevê vários tributos subsidiários, cujo objetivo é equilibrar a arrecadação por intermédio de figuras tributárias destinadas a funcionar complementarmente.

Assim é que o artigo 224 do novo código prevê uma "taxa de aprendizagem", cujo produto será inscrito no orçamento do Estado, para aí receber a destinação prevista em lei. Trata-se de uma espécie de Fundo Nacional de Ensino.

A taxa é devida pelas pessoas físicas, assim como pelas sociedades em nome coletivo, em comandita simples e sociedades por participação que não tenham optado pela legislação referente às sociedades por ações, desde que exerçam atividades comerciais ou industriais.

Grava, pois, além de lucros, salários, indenizações ou qualquer remuneração, como estatui o artigo 225.

Criaram-se ainda outros tributos especiais, como:

*Impôsto especial sóbre "plus-valia"*, quando esta decorrer de operações de crédito, e que visa a uma constante reavaliação do patrimônio da empresa.

*Taxa sóbre a incorporação ao capital das quantias que deveriam destinar-se à renovação de estoques;*

*Taxa sóbre os lucros não distribuídos;*

*Taxa especial sóbre os proprietários de terrenos não construídos na região de terras da Gasconha;*

*Taxa de compensação sóbre os locais de habitação desocupados ou insuficientemente ocupados.*

Trata-se, pois, de numerosos tributos, em sua maioria impostos sóbre o capital ocioso ou taxas não retributivas, e que, embora já existentes no sistema tributário gaulês, passaram a enformar, um tanto canhestramente, o novel sistema recém-instalado.

### GRAVAMES SÓBRE PRODUÇÃO E CIRCULAÇÃO

Além dêstes tributos subsidiários, foram previstas algumas taxas de percussão imediata nas lides produtoras e na mobilização da produção, como uma *Taxa sóbre a produção; Taxa especial sóbre alguns produtos; Taxa sóbre transações* — todos gravames que, no Brasil, seriam apenas grosseira contrafaçãõ do impôsto sóbre vendas e consignações ou mesmo sóbre o consumo. Senão, identifiquemo-las:

#### *Taxa sóbre a produção*

Diz o artigo 256:

"Os negócios feitos em França por pessoas que, habitual ou ocasionalmente, compram para revender ou executam atos que digam respeito a uma atividade industrial ou comercial estão sujeitas:

1.º No que concerne às vendas, a uma taxa de 13,50 p. 100 que será reduzida de 5,50 p. 100 para as operações definidas pelo art. 262.

2.º No que concerne a tódas as outras operações, a uma taxa de 4,75 p. 100".

A taxa incide diretamente entre outras operações: vendas de mercadorias importadas; re-

venda; negócios efetuados por estabelecimentos que vendam produtos de consumo final; negócios realizados pelos institutos de beleza e estabelecimentos similares; negócios realizados por casas de diversões.

#### Taxa especial sobre certos produtos

Diz o artigo 283:

"Cumulativamente com as outras taxas, será cobrada taxa especial sobre os negócios referentes a:

1.º Águas minerais, naturais ou artificiais; águas de mesa; águas destiladas, esterilizadas ou pasteurizadas; bebidas gaseificadas; cervejas; vinagres, mostardas; chicória e outros sucedâneos de café; baunilha; cartas de jogar, novas ou usadas; essências; concentrados, essências, extratos destinados à preparação de bebidas ou perfumes espirituosos".

#### Taxa sobre as transações

Reza o artigo 286:

"Estão sujeitos ao impôsto de 1% os negócios realizados no país, tais como definidos pelo art. 259, pelas pessoas que habitual ou ocasionalmente compram para revender ou realizam atos que digam respeito a uma atividade industrial ou artesanal".

O artigo 259 citado estatui:

"Um negócio é reputado como realizado na França; quando se trata de uma venda, se é realizada sob as condições de alienação; quando se trata de qualquer outro negócio, desde que a prestação seja implementada ou o serviço prestado no país, qualquer que seja a situação dos objetos, mercadorias ou valores".

Como isenções de tributo tão anti-econômico e de tão difícil arrecadação foram previstas, pelo artigo 290, entre outras transações:

1.º Negócios que digam respeito à venda do pão;

2.º Negócios referentes à venda de leite em estado natural;

3.º Negócios realizados pelas cooperativas de inseminação artificial, cooperativas que utilizam material agrícola;

4.º Receitas auferidas pelos clubes de esportes de amadores, que não visem ao lucro;

5.º Vendas de jornais;

6.º Vendas de produtos monopolizados pelo Estado, bem como selos e papel selado;

7.º Negócios sujeitos aos impostos sobre operações de Bólsa de valores já previstos no art. 974 do código.

#### CONCLUSÕES

Como é fácil de reconhecer, muito embora a propalada reforma que vimos de analisar, o sistema de tributos sobre a renda, em França,

ainda não chegou a um alto nível de racionalização.

Confunde-se, ainda, *renda* e *lucro*, *remuneração* e *benefício*, chegando-se ao cúmulo de, além de tributar os próprios órgãos do Governo, alinhar como tributos subsidiários ao impôsto sobre a renda taxas de destinação especial — como a taxa de aprendizagem — ou gravames sobre a produção e sua circulação — como as taxas sobre a produção e transações.

Não previu o código questões ainda por resolver em alguns países, como o impôsto sobre títulos ao portador, ou juros das reservas técnicas das sociedades de capitalização e companhias de seguro.

Em verdade, a conceituação de *renda* é difícil e aleatória, confundindo muita vez o fisco mais esclarecido. Fenômeno que resulta hoje mais da mobilidade do crédito que da intensidade da produção, a renda, na sua trajetória de produto do capital que a elle tende ou não a incorporar-se, confunde-se muitas vezes com rendimento; outras, com os juros; ainda outras, com o produto real; outras, ainda, com o simples incremento do capital; etc. Como se vê, há toda uma gama de nuances em que se espalha "o fluxo da renda", como chamou SELLIGMAN.

É bem certo que podemos lançar mão de conceitos derivados de definições "fáceis", como esta, da *Enciclopédia Espassa Calpi*: "renda é a utilidade ou o benefício que rende anualmente uma coisa". Mas a verdade é que a facilidade da forma, aí, esconde toda a complexidade do conceito, complexidade que nem por isso — diga-se de passagem — tem conseguido esmorecer o fisco para uma de suas mais velhas pretensões: a eleição da renda à categoria da mais perfeita medida tributária.

Não há dúvida de que o conceito de "renda tributável", seguindo o de renda do capital — o lucro — cada vez mais se afasta do seu primário conceito econômico: se a renda, em sentido lato, é qualquer produto de natureza, do capital, ou do trabalho, fiscalmente falando é, acima de tudo, um *produto do contribuinte* — o que circunscreve sua caracterização a intransponíveis fatôres de subjetivismo.

E aí está a razão por que o atual impôsto sobre a renda, mesmo nos mais avançados países, ainda se ressente de uma base mais segura em que se firmar. Embora seu embrião venha rolando desde a mais remota antiguidade, ainda hoje élê pode ser considerado um "fenômeno moderno", como o fêz SELLIGMAN. Assim, embora a busca dêste precioso instrumento de mensuração tributária venha das mais antigas sociedades organizadas, ainda hoje o fisco titubeia diante da capacidade contributiva de cada indivíduo, no momento mesmo de incidir sobre aquilo que se julga o *optimum tributável*.

Resultado dêste fenômeno são todas as teorias surgentes para a racionalização do impôsto

sobre a renda, que beiram a própria economia matemática. Dessa maneira, se a ganância fiscal tem aumentado sempre, a paciência e a aplicação dos nossos mais caros economistas continuam a lição de ADAM SMITH, atenuando as crises e salvaguardando a bolsa privada.

Ao alvorecer do século XX, vamos encontrar todos os grandes países integrados nos mais avançados rumos da tributação, que procuram então o equilíbrio entre a economia individual e a economia estatal. Da *juxta honorum facultatem* medieval, os ingleses criaram a moderna teoria da *ability* — hoje universal — destinada a solver as crises entre o tesouro público e o contribuinte.

Do medievo princípio da grosseira proporcionalidade do sacrifício, passou-se hoje ao princípio da *progressividade* que, modernamente, deve ser calculada em função da hierarquização das necessidades, de um lado, e das utilidades finais, de outro, como queria a escola holandesa de PIERSON, TRÆUB e outros, princípio de que a escola alemã de SCHÄFFLE, STEIN, GUSTAVE CÖHN e outros iria deduzir a teoria do *decréscimo gradativo da utilidade final*. Assim vai-se conseguindo uma progressividade em bases econômicas, já hoje glosada no clássico princípio de CÖHN — a *progressividade aplicada às utilidades é igual à proporcionalidade aplicada às disponibilidades*.

Atualmente, todo o pensamento a respeito está vazado na teoria do *equal marginal sacrifice*, de EDGEWORTH, segundo a qual os sacrifícios dos contribuintes, além de relativamente iguais entre si, devem representar um *minimum* — apuração que só é econômicamente perfeita se forem levadas em conta as variações das utilidades marginais dos patrimônios a tributar.

Como se vê, todo um mundo de teorizações profundas foi construído sobre esta base arredia que é a *renda*.

Não há dúvida, porém, que há muito ficou evidenciado haver toda uma graduação que vai do

*homem* — fonte imediata de renda — até a *renda da renda*, aonde levam os atuais jogos do crédito. Era possível continuar o fisco tratando igualmente o *braço* que trabalha e a *mão* que apenas arrebanha uma parcela do produto ganho com o esforço alheio?

E tivemos então a distinção clássica entre rendas ganhas, ou não, com esforço. As *earred* ou *unearned incomes* da teoria inglesa; e as *fundirte* ou *unfundirte einkommen*, da teoria alemã. E daí toda uma extensa discriminação de rendas, segundo a qual o moderno fisco procura salvaguardar o *trabalho*, do *capital*, chegando mesmo já hoje a sopesar também as condições individuais de cada contribuinte, procurando, por meio de abatimentos e deduções, preservá-lo, segundo um mínimo de subsistência. Dêsse modo, passa o contribuinte que produz a ter um *valor econômico passível de consumo*, como nos lembra um dos maiores economistas ingleses da atualidade — FRASER (\*).

Hoje, dentro de toda a intricada rede de investimentos pessoais (*investiments*); investimentos em sociedades (*corporations*); economias (*savings*), etc. — perde-se o fisco em surpreender, analisar, desbastar, muitas vezes, onde está realmente aquél elemento preciso de mensuração tributária — a renda líquida — para então classificá-la judiciosamente e agravá-la com eqüidade.

Daí existir todo um complexo de leis, regulamentos, etc. — que procuram, nos países mais avançados, moldar o impôsto sobre a renda — tornado hoje um difuso sistema de tributos, subtributos, taxas adicionais, etc., de que o sistema francês que vimos de analisar é bem um desalentador exemplo.

---

(\*) LINDLEY M. FRASER — *Economic Thought and Language* — Londres, págs. 337-338 — V. nota a respeito das isenções referentes a "personal allowances" e "exemption minima".

# Notas sobre o Novo Estatuto dos Funcionários da França

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

## NORMAS GERAIS

O ATUAL Estatuto dos Funcionários da França foi aprovado por uma lei (N.º 46-2.294, de 19-10-46), da Assembléia Nacional Constituinte.

Ele contém os princípios básicos, as normas institucionais, aplicáveis a todos os funcionários. Cada administração ou serviço terá, porém, seu estatuto particular, que precisará, para o respectivo pessoal, as várias modalidades de sua aplicação.

O Estatuto Geral se aplica às pessoas nomeadas para um emprêgo permanente e que sejam titulares de um grau de hierarquia, nos quadros de uma administração central do Estado, inclusive dos serviços do Exterior ou de estabelecimentos públicos do Estado.

Não são abrangidos pelo Estatuto os magistrados, os militares, nem o pessoal das administrações, serviços e estabelecimentos públicos do Estado que apresentem caráter industrial ou comercial, como tal definidos em regulamento do Executivo.

Os regulamentos particulares, mediante aprovação do Conselho Superior da Função Pública, poderão derrogar certas disposições do Estatuto Geral, consideradas incompatíveis com as necessidades peculiares referentes aos serviços do Conselho de Estado, à Corte de Contas bem como ao pessoal do magistério, da polícia e aos funcionários ocupantes de cargos reconhecidos como de caráter técnico.

Respeitadas as prerrogativas das assembléias representativas locais, os regulamentos determinarão as condições de aplicação dos princípios fixados no Estatuto Geral aos funcionários que exercem normalmente suas atividades em territórios dependentes do Ministério da França de além-mar.

O acesso aos diferentes empregos permanentes deve obedecer às condições fixadas no Estatuto. Todavia, os estatutos particulares, com aprovação do Conselho Superior, determinarão, para cada administração os serviços, os empregos superiores, para os quais as nomeações são entregues à decisão do governo.

O ingresso em tais empregos, de pessoas que não sejam funcionárias, não lhes confere a inclu-

são nos quadros da administração ou serviço. Tais nomeações são essencialmente revogáveis.

Toda nomeação ou promoção de graus deve ter em vista o regular provimento de um cargo vago.

Conforme declara expressamente o Estatuto, o funcionário francês está, perante a Administração, em situação estatutária e regulamentar. Não há, por outro lado, nenhuma distinção entre os dois sexos, salvo disposições expressas a respeito.

## SINDICALIZAÇÃO

O direito sindical é reconhecido aos funcionários. Seus sindicatos profissionais, regidos pelo Código do Trabalho, podem demandar em qualquer jurisdição e, notadamente, perante as jurisdições administrativas, reclamar contra os atos regulamentares concernentes ao estatuto do pessoal, bem como contra as decisões individuais que ofendam interesses coletivos dos funcionários.

Toda organização sindical de funcionários deve efetuar, dentro de dois meses, a partir de sua criação, o depósito de seus estatutos e a lista dos seus administradores, no órgão de cuja autoridade hierárquica dependerem os funcionários nêle admitidos.

## INCOMPATIBILIDADES

É proibido a todo funcionário, seja qual for a sua posição, ter, por si mesmo ou por interposta pessoa, e sob qualquer denominação, em uma empresa submetida ao controle da administração ou serviço a que pertença, ou que com êsses tenha relação, interesse de natureza a comprometer sua independência.

É vedado, ainda, ao funcionário, exercer, a título profissional, atividade privada lucrativa de qualquer natureza, salvo condições excepcionais, fixadas em lei.

Sempre que o funcionário exercer, a título profissional, uma atividade lucrativa deve fazer declaração, nesse sentido, à administração ou serviço a que pertencer.

A autoridade competente cabe tomar as medidas adequadas à salvaguarda dos interesses do serviço, mediante parecer da Comissão Administrativa Paritária.

Essas incompatibilidades subsistem mesmo quando o funcionário estiver em disponibilidade ou deixar de pertencer à administração. Assim é que deverão ser definidas em regulamento as atividades privadas que os funcionários, nessas condições, não poderão exercer.

O prazo da interdição é fixado em dois anos para os funcionários das categorias C e D, em quatro anos para os da categoria B e em 6 anos para a categoria A.

Essa interdição poderá ser derrogada em favor de funcionários que tenham ocupado certos empregos subalternos das categorias C e D.

No caso de violação dessa proibição, o funcionário aposentado pode ser punido com a retenção do provento e, eventualmente, ser privado do direito a êsses proveitos.

#### RESPONSABILIDADES

Todo funcionário, qualquer que seja o grau da sua hierarquia, é responsável pela execução das tarefas que lhe são confiadas.

O chefe não é dispensado de nenhuma das responsabilidades que lhe incumbem, em virtude da responsabilidade própria dos seus subordinados.

Independentemente das regras do código penal, em matéria de segrêdo profissional, todo funcionário tem a obrigação de ser discreto em tudo o que concerne aos fatos e informações de que tenha conhecimento no exercício ou por ocasião do exercício de suas funções e não pode ser dela dispensado sem autorização do Ministro a que esteja subordinado.

Toda falta cometida por um funcionário, no exercício ou por ocasião do exercício de suas funções, sujeita-o a uma sanção disciplinar, sem prejuízo, quando fôr o caso, das penas previstas pela lei penal.

#### ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

Nos casos em que um funcionário esteja sendo processado por um terceiro, por questões de serviço, a administração pública deve defendê-lo, desde que o conflito de atribuições não esteja suscitado.

A administração é obrigada a proteger os funcionários contra as ameaças e ataques de qualquer natureza, de que possam ser objeto por ocasião do exercício de suas funções e de reparar, quando fôr o caso, o prejuízo que resultar, desde que não estejam amparados pela legislação de aposentadoria e pensões.

#### ASSENTAMENTOS

O dossiê individual do funcionário deve conter todas as peças que interessem à sua situação administrativa. Elas devem ser registradas, numeradas e classificadas sem descontinuidade. Não

poderá figurar no dossiê qualquer menção referente às opiniões políticas, filosóficas ou religiosas do interessado.

#### ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

O Presidente do Conselho é o encarregado da função pública.

Sob sua autoridade, a direção da função pública tem por missão especialmente :

1.º) Velar pela aplicação do Estatuto e assegurar, em particular, a conformidade com os princípios gerais nêle enunciados, nos estatutos regulamentares de cada administração ou serviço;

2.º) Determinar, de acordo com os ministros, as regras gerais do recrutamento dos funcionários e velar pela aplicação das mesmas;

3.º) Acompanhar, de acordo com o Ministro das Finanças, a aplicação dos princípios relativos à organização das categorias funcionais, à remuneração e do regime de previdência dos funcionários;

4.º) Proceder, de acordo com os ministros, à organização ou reorganização das administrações e serviços e ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho;

5.º) Constituir documentação e estatísticas de conjunto concernentes à função pública;

6.º) Centralizar e unificar a gestão dos imóveis e dos materiais das administrações ou serviços.

O Presidente do Conselho assina ou referenda todos os textos regulamentares relativos à função pública ou aos funcionários, assim como os decretos individuais referentes à situação dos funcionários pertencentes às administrações ou serviços dependentes de diversos ministérios. Ele pode delegar suas atribuições a um ministro ou a um subsecretário de Estado.

O Ministro das Finanças assina ou referenda os decretos relativos à função pública que tenham repercussões orçamentárias, diretas ou indiretas.

O Conselho Superior da Função Pública é presidido pelo Presidente do Conselho ou por um delegado seu e comprehende 24 membros nomeados por decreto do Conselho de Ministros, sendo 12 mediante proposta dos organismos sindicais de funcionários.

A competência desse Conselho é geral, em matéria de serviço público, especialmente no que diz respeito à determinação do salário mínimo ("minimum vital"). O Conselho submete o resultado de seus trabalhos ou formula suas propostas ao presidente do Conselho.

Ele serve, por outro lado, como órgão coordenador e, nos casos de promoção, de punição, de supressão de cargos e proibição de empregos particulares, como órgão superior às comissões paritárias e comitês técnicos.

Nessa última hipótese, os membros do conselho que não pertençam à administração, são substituídos por outros que sejam funcionários.

Em cada administração ou serviço, o ministro interessado instituirá, por decreto:

1.º) Uma ou mais comissões administrativas paritárias com competência em matéria de recrutamento, merecimento ("notation"), promoção, movimentação, disciplina e, de modo geral, em todas as questões concernentes ao pessoal;

2.º) Um ou vários comitês técnicos paritários, que auxiliarão os ministros nos problemas que interessem à organização ou ao funcionamento da administração ou do serviço.

Os representantes do pessoal nas comissões administrativas são eleitos mediante voto secreto e em número proporcional aos funcionários em atividade ou adidos à administração ou serviço considerado.

Os representantes do funcionalismo nos comitês são designados pelos organismos sindicais mais representativos.

A presidência das comissões paritárias e dos comitês técnicos pertence ao chefe da administração ou serviço. Em caso de empate, o presidente tem voto preponderante.

#### RECRUTAMENTO

A fim de que possa ser nomeado para um cargo público o candidato deve satisfazer os seguintes requisitos:

- a) possuir a nacionalidade francesa, há cinco anos, pelo menos;
- b) estar no gôzo de seus direitos públicos e possuir boa moralidade;
- c) estar em situação regular quanto às leis do recrutamento militar;
- d) possuir aptidão física exigida para o exercício da função e ser reconhecidamente indene de toda afecção tuberculosa, cancerosa ou nervosa, ou estar definitivamente curado.

De acordo com as atribuições de cada administração ou serviço são criadas, em regulamento, quatro categorias funcionais, de ordem hierárquica decrescentes, designadas pelas letras A, B, C e D.

O conjunto dos empregos que são reservados aos funcionários submetidos às mesmas condições de recrutamento e de carreira, constitui um quadro. Esses quadros podem ser organizados para um só departamento ou serviço, ou para um conjunto de administrações ou serviços.

Os funcionários das categorias C e D são recrutados mediante concursos próprios relativos a cada especialidade profissional.

Os candidatos às funções das categorias A e B são recrutados por concurso, de acordo com uma das seguintes modalidades:

1.º) Concursos distintos são abertos, de uma parte para os candidatos portadores de certos

diplomas ou que tenham completado determinados estudos e, de outro lado, para os candidatos funcionários que contem determinado tempo de serviço;

2.º) Concursos são reservados aos funcionários que, além de determinado tempo de serviço, possuem certa formação.

Os regulamentos de cada administração ou serviço devem assegurar a todos os funcionários, com as necessárias aptidões, facilidades de formação e de acesso às categorias hierárquicamente superiores, seja por intermédio de exame profissional, seja por via de inscrição em um quadro de promoção.

Para a constituição inicial de um quadro novo, podem ser derrogadas as condições normais de recrutamento.

As nomeações para os empregos iniciais e as promoções de grau dos funcionários das categorias A e B devem ser publicadas no *Diário Oficial*. As nomeações e promoções sómente produzem efeito a partir da data dessa publicação.

#### REMUNERAÇÃO

A remuneração total do funcionário compreende:

- a) o vencimento;
- b) os suplementos, por encargos de família;
- c) a indenização de residência.

Além da remuneração, o funcionário poderá receber as seguintes vantagens pecuniárias:

- a) os prêmios de rendimento;
- b) a indenização diferencial, no caso de promoção para outro grau, cujo cargo inicial seja de vencimento inferior ao percebido, até então, pelo funcionário;
- c) no caso de acumulação autorizada, com empréstimo particular, a remuneração do segundo empréstimo;
- d) gratificação por trabalhos suplementares efetivos;
- e) gratificação por riscos inerentes ao empréstimo;
- f) prêmios de expatriação; e
- g) custas.

O vencimento fixado para um empréstimo inicial deve ser calculado de forma tal que o líquido não seja inferior a 120% do salário mínimo.

O salário mínimo é fixado por decreto do Conselho de Ministros, após ouvir o Conselho Superior da Função Pública e para um período de dois anos. Os decretos de fixação do salário mínimo serão submetidos à ratificação do Parlamento, dentro do prazo de um mês.

Por salário mínimo se entende a soma abaixo da qual não podem mais ser satisfeitas as necessidades individuais e sociais da pessoa humana consideradas elementares e irredutíveis.

São fixadas por decretos expedidos mediante aprovação do Conselho Superior da Função Pública :

1.º) as relações entre os vencimentos iniciais de cada uma das quatro categorias;

2.º) as relações entre os vencimentos finais de cada escala dentro de cada categoria;

3.º) a paridade entre os vencimentos dos funcionários dos diferentes quadros das administrações ou serviços.

De acordo com os créditos para esse fim distribuídos a cada um dos departamentos ministeriais, podem ser atribuídos a todos os funcionários ou a um grupo de funcionários formando equipe, prêmios de rendimento em um dos três casos seguintes :

1.º) Haver sido ultrapassada, no decurso do ano considerado, a norma de rendimento fixada para o órgão, pelo ministro interessado, mediante parecer do comitê técnico;

2.º) Haver sido cumprida, com sucesso, uma tarefa que apresentava caráter particular de urgência ou de dificuldade;

3.º) Haver o funcionário permitido, graças a seu espírito de iniciativa, a realização de economias ou o aumento do trabalho individual ou comum.

Os prêmios de rendimento são distribuídos pelos ministros com o concurso dos comitês técnicos.

#### MERECIMENTO ("NOTATION")

A todo funcionário em atividade ou adido ("service détaché") é atribuída, cada ano, pelo chefe da repartição, uma nota cifrada, seguida de uma apreciação geral, exprimindo o seu valor profissional.

Os elementos que entram em conta para o cálculo do merecimento são determinados por decreto expedido mediante audiência do Conselho Superior da Função Pública, podendo, todavia, cada administração ou serviço completar essa lista com os elementos particulares de merecimento resultantes da natureza especial das atribuições dos seus funcionários.

Cada elemento de merecimento dará lugar à atribuição de uma nota parcial, a qual será afetada por um coeficiente, destinado a levar em conta sua importância proporcional. Esse elemento pode variar, segundo a administração ou serviço, a categoria, o grau e o emprego.

Será estabelecida, para cada funcionário, uma ficha de merecimento.

O julgamento do merecimento é obrigatoriamente levado ao conhecimento do funcionário, bem como das comissões administrativas paritárias.

A apreciação geral do merecimento, entretanto, será apenas levada ao conhecimento das comissões administrativas paritárias. Estas podem, to-

davia, a requerimento do interessado, solicitar ao chefe de serviço a comunicação, ao funcionário, da referida apreciação.

As comissões podem, igualmente, a requerimento do interessado, solicitar ao chefe do serviço a revisão do julgamento.

Nesse caso, devem ser transmitidos às comissões todos os elementos úteis de informação.

#### PROMOÇÕES

A promoção dos funcionários comprehende a promoção de escala (horizontal) e a promoção de grau (vertical).

A promoção de grau é feita exclusivamente por escolha ("choix").

A promoção de escala se traduz por um aumento de vencimento. Ela é feita em função da antiguidade e do merecimento, alternadamente.

As promoções de escala e de grau são feitas de modo continuado, de escala em escala e de grau em grau.

Os regulamentos de cada repartição determinam a hierarquia dos graus em cada quadro e o número de escalas em cada um, bem como :

1.º) O mínimo de antiguidade exigido em cada escala para ser o funcionário promovido à escala ou grau superior;

2.º) a duração média do tempo passado em cada escala, para o funcionário de valor normal.

O mínimo da antiguidade não pode ser inferior à metade da duração média.

A passagem de uma para outra categoria superior não pode ter lugar sem a observância das condições relativas ao recrutamento.

O funcionário promovido de grau é incluído na escala inicial do seu novo grau, sem que a nova remuneração possa ser inferior à anterior; em caso contrário, ser-lhe-á atribuída uma indenização diferencial.

Salvo para os cargos reservados à decisão do governo, a promoção de grau sómente poderá recair em funcionário inscrito no quadro de promoção. Esse quadro é preparado cada ano e submetido às comissões administrativas paritárias que funcionam, assim, como comissões de promoção e submetem suas propostas à aprovação da autoridade investida do poder de nomeação.

O quadro deve ser organizado até 15 de dezembro, para produzir efeitos a partir de 1.º de janeiro até 31 de dezembro do ano seguinte, quando perde o valor.

Para a organização do quadro deve ser feito um exame aprofundado do valor do funcionário, tendo em vista principalmente as notas obtidas pelo interessado no julgamento dos seus chefes. As comissões poderão recorrer, a pedido dos interessados. A inscrição no quadro é feita por ordem

de merecimento e, no caso de empate, tem preferência o mais antigo.

A promoção deve obedecer à ordem do quadro, salvo necessidade do serviço.

As comissões administrativas, quando funcionam como comissões de promoção, devem ter sua composição modificada de tal modo que em nenhum caso um funcionário de determinado grau seja chamado a dar parecer em proposta de promoção relativa a funcionário de grau hierárquicamente superior.

Em nenhum caso, os funcionários candidatos à inscrição no quadro poderão tomar parte nas deliberações da Comissão.

Os quadros de promoção devem ser levados ao conhecimento do pessoal no prazo de três dias, a contar da data em que sejam concluídos.

Se a autoridade competente se opuser, durante dois anos consecutivos, à inscrição do nome de um funcionário no quadro, de acordo com proposta da Comissão de Promoção, esta pode, a pedido do interessado, recorrer ao Conselho Superior, que, após examinar o assunto, negará provimento ao recurso ou recomendará ao ministro interessado a inclusão do funcionário recorrente, no quadro.

Em regra, o número de candidatos inscritos no quadro de promoção não pode exceder a 50% do número de vagas previstas e, no caso de esgotar-se a lista, deverá ser organizada outra, suplementar.

O funcionário beneficiado por uma promoção de grau é obrigado a aceitar o emprêgo que lhe fôr designado no seu novo grau. Sua recusa implicará na exclusão do seu nome do quadro de promoções.

#### DISCIPLINA

As sanções disciplinares previstas no Estatuto estão assim discriminadas:

- a) advertência ("avertissement");
- b) repreensão ("blâme");
- c) exclusão do quadro de promoção ("radiation du tableau d'avancement");
- d) remoção ("déplacement d'office");
- e) rebaixamento na escala ("abaissement d'échelon");
- f) retrocesso ("retrogradation");
- g) demissão sem suspensão dos direitos à aposentadoria ("revocation sans suspension des droits à pension");
- h) demissão com suspensão dos direitos à aposentadoria ("revocation avec suspension des droits à pension").

O funcionário demitido (com ou sem direito à pensão) pode pretender a restituição dos descontos efetuados sobre os seus vencimentos, para efeitos de aposentadoria, se ele mesmo ou seus her-

deiros não puderem, de fato, fazer valer seus direitos à pensão.

Além das penas anteriormente indicadas, existe outra sanção disciplinar que é a suspensão (exclusion temporaire de fonction), que não pode exceder de seis meses, com perda total da remuneração.

O poder disciplinar é exercido pela autoridade investida do poder de nomeação, podendo, todavia, haver delegação de competência no que concerne às penas de advertência e repreensão.

As comissões administrativas paritárias representam o papel de conselho de disciplina.

A advertência e a repreensão são proferidas por decisão fundamentada da autoridade com poder disciplinar, sem consulta ao conselho de disciplina; as outras sanções são aplicadas mediante parecer do referido conselho.

O Conselho de disciplina é auxiliado por um relatório da autoridade investida do poder disciplinar, o qual deve indicar claramente as faltas e, quando fôr o caso, as circunstâncias em que foram cometidas.

O funcionário incriminado tem o direito de obter, assim que a ação disciplinar é iniciada, o conhecimento integral do seu dossiê individual e de todos os documentos anexos, e pode apresentar ao conselho razões escritas ou orais, citar testemunhas, bem como se fazer assistir por um defensor de sua escolha.

A administração também pode arrolar testemunhas.

Se o Conselho de disciplina não se julgar suficientemente esclarecido, pode determinar a abertura de inquérito, findo o qual apresenta um parecer fundamentado à autoridade competente para punir.

O pronunciamento do conselho deve ser apresentado no prazo de um mês, se não houver inquérito, e no de três meses se essa providência fôr determinada.

No caso de ser proposta ação diante de um Tribunal repressivo, o Conselho de disciplina pode decidir que fique em suspenso a emissão do seu parecer, até que seja proferida a decisão do Tribunal.

Assim que a autoridade com poder disciplinar determinar a remoção, o rebaixamento na escala, ou o retrocesso de um funcionário, por prazo superior a oito dias, contra o parecer do conselho de disciplina, este pode, a pedido do interessado, submeter a decisão ao Conselho Superior da Função Pública, no prazo de quinze dias, sem efeito suspensivo.

Se o Conselho Superior não se encontrar suficientemente esclarecido, pode determinar a instauração de inquérito. A decisão do Conselho deverá ser proferida no prazo de dois meses, o qual será elevado para quatro meses, no caso de inquérito.

O parecer do Conselho é submetido à decisão do ministro e se esta fôr favorável ao funcionário, terá efeito retroativo.

O funcionário acusado da autoria de falta grave, quer se trate de quebra de suas obrigações profissionais, quer duma infração do direito comum, pode ser suspenso preventivamente.

A autoridade que determinar a suspensão preventiva deverá declarar se o funcionário conserva o seu vencimento, durante o prazo da suspensão, ou determinar a quantia a ser retida, a qual não pode ser superior à metade do vencimento. Em qualquer caso, o funcionário continua a receber a totalidade dos suplementos pelos encargos de família.

Dessa suspensão, essencialmente provisória, deve ser dada conta ao ministro interessado, que submeterá o caso, sem demora, ao Conselho de Disciplina.

A situação do funcionário suspenso deve ser definitivamente regulada no prazo de quatro meses, a contar do dia em que a suspensão entrou em vigor. Findo êste prazo, sem nenhuma decisão, o interessado voltará a receber o vencimento integral.

Quando o interessado não sofre nenhuma sanção ou esta importa, apenas, em advertência, repreensão ou exclusão do quadro de promoções, ele tem direito ao recebimento dos descontos efetuados sobre seu vencimento.

Todavia, quando o funcionário fôr objeto de processo penal, sua situação não será definitivamente regulada sem que antes a decisão proferida pela justiça seja considerada definitiva.

A decisão pode prescrever que a sanção e os seus motivos sejam tornados públicos.

As decisões de sanções são transcritas no assentamento individual do funcionário interessado. Além da sanção, devem figurar os avisos ou recomendações emitidas pelo conselho de disciplina ou pelo Conselho Superior da Função Pública, e de todas as peças e documentos anexos.

O funcionário punido disciplinarmente pode, após cinco anos, quando se tratar de advertência ou de repreensão, e de dez anos, quando se tratar de outra pena, requerer o cancelamento da pena do seu assentamento.

Se, pelo seu comportamento geral, o interessado fôr considerado como de satisfatória atuação após a pena de que foi objeto, tem o direito de ser atendido na sua pretensão.

O assentamento, nesse caso, será recomposto, com a exclusão dos elementos relativos à penalidade, sob o controle do Conselho de Disciplina.

#### SITUAÇÕES ("POSITIONS")

Todo funcionário é colocado em uma das seguintes situações :

- 1.º) Em atividade ("en activité");

- 2.º) adido ("en service détaché");
- 3.º) em disponibilidade ("en disponibilité");
- 4.º) em serviço militar ("sous le drapeaux").

#### ATIVIDADE, FÉRIAS E LICENÇAS

Atividade é definida como a situação do funcionário que, regularmente titular de um grau, exerce efetivamente as funções em um dos empregos correspondentes.

O Estatuto confunde férias e licenças sob a denominação geral de "congé".

Assim determina que todo funcionário em atividade tem direito a férias ("congé") de trinta dias consecutivos por um ano de serviço completo.

As licenças ("congés") por motivo de doença ou de serviço militar são consideradas, para efeito da concessão de férias, como de atividade.

Fica reservado à administração o direito de escalar os períodos de férias, bem como recusar o fracionamento das mesmas.

Os funcionários com encargos de família têm prioridade na escolha dos períodos de férias.

As férias devidas por um ano de serviço não podem ser transferidas para o ano seguinte, salvo autorização excepcional dada pelo chefe do serviço.

Dentre os afastamentos do exercício que não são computados para o cálculo das férias, podem ser indicados os seguintes :

1.º) dos ocupantes de função eletiva, dentro do limite da duração das sessões das assembleias de que façam parte, desde que o mandato impeça o exercício normal da função;

2.º) dos representantes dos sindicatos de funcionários, durante a convocação de congressos profissionais, sindicais, de federações e confederações, inclusive internacionais, bem como dos organismos diretores de que sejam membros.

Nos casos de doença, devidamente apurada e, na impossibilidade de o funcionário exercer suas funções, tem ele o direito de ser licenciado.

A administração pode exigir o atestado de um médico juramentado ou provocar o exame por uma junta médica.

O funcionário licenciado para tratamento de saúde conserva a integralidade dos seus vencimentos por três meses, e durante os três meses seguintes sofre o desconto da metade do vencimento, mas conserva durante todo o período a totalidade dos suplementos por encargos de família.

O funcionário que tenha obtido, no prazo de doze meses, licenças, por doenças, com a duração total de seis meses e não possa, ao término da última licença, reassumir o exercício, será posto

em disponibilidade, ou aposentado, a pedido, se fôr reconhecido definitivamente inválido.

Todavia, se a doença fôr proveniente de uma causa excepcional, prevista em lei, ou de acidente sobrevindo no exercício, ou por ocasião do exercício das funções, o funcionário conserva a integralidade do seu vencimento até que esteja em condições de reassumir o exercício ou ser aposentado. Ele deve, por outro lado, ser reembolsado dos honorários médicos e das despesas diretamente ocasionadas pela doença ou pelo acidente.

O funcionário atacado de tuberculose, de males mentais ou de afecção cancerosa, tem direito a uma licença de longa duração e é imediatamente substituído na sua função.

Nesse caso, o funcionário conserva a integralidade do seu vencimento durante os três primeiros anos e sofre o desconto da metade nos dois anos seguintes, salvo se a licença, de acordo com o parecer da junta médica, houver sido contraída no exercício das funções, quando os prazos são fixados em cinco e três anos.

O benefício da licença de longa duração é estendido aos funcionários atacados de enfermidades contraídas ou agravadas no curso de uma guerra ou duma expedição declarada campanha de guerra.

Se após a expiração da licença de longa duração, o funcionário não puder reassumir o exercício será posto em disponibilidade ou aposentado se fôr reconhecido definitivamente inválido.

O pessoal feminino é beneficiado de uma licença, com vencimento, para fins de gestação e aleitamento, na conformidade das normas previstas na legislação de seguro social.

#### ADIÇÃO ("DÉTACHEMENT")

Adição é a posição do funcionário desligado do seu quadro de origem, mas continuando a beneficiar-se, neste quadro, dos direitos de promoção e aposentadoria.

Toda adição é decretada a pedido do funcionário, por decisão conjunta do Presidente do Conselho, do Ministro das Finanças e dos ministros interessados e é essencialmente revogável.

No caso de adição em outra repartição, ela pode ser feita "ex-officio", mediante parecer da comissão administrativa paritária e desde que o novo emprêgo seja equivalente ao antigo.

No caso do exercício de um cargo eletivo, a adição é concedida de pleno direito.

A adição sómente pode ter lugar num dos seguintes casos :

1.º) Adição numa administração ou num estabelecimento público do Estado, em emprêgo que assegure pensão do regime geral de aposentadoria;

2.º) Adição num departamento comunal, num estabelecimento público nacional, nas colô-

nias, nos países de protetorado e em outros territórios de além-mar;

3.º) Adição junto a uma administração ou empresa pública, em emprêgo que não assegure a pensão do regime geral de aposentadoria, ou adição, em uma empresa privada, desde que, neste último caso, a nomeação para o emprêgo seja estatutariamente efetuada ou aprovada pelo Governo;

4.º) Adição para exercer o magistério ou cumprir missão pública no estrangeiro, ou junto a organismos internacionais;

5.º) Adição para exercer a função pública eletiva ou um mandato sindical, quando a função ou o mandato comporte obrigações impeditivas de assegurar normalmente o exercício da função.

Existem duas espécies de adição :

1.º) A adição de curta duração, que não pode exceder de seis meses, nem ser objeto de renovação alguma, salvo quando se tratar do pessoal em serviço nos territórios de além-mar ou no estrangeiro, quando o prazo pode ser elevado para um ano. Findo o prazo dessa adição, o funcionário é obrigatoriamente reposto no seu cargo anterior;

2.º) A adição de longa duração, que não deverá exceder de cinco anos, podendo, entretanto, ser indefinidamente renovada, por períodos de cinco anos, salvo quando se tratar de adição a pedido, que pode ser renovada, apenas, uma vez.

O funcionário que fôr objeto de uma adição de longa duração pode ser imediatamente substituído em seu emprêgo.

Expirado o prazo de uma adição de longa duração, o funcionário adido é obrigatoriamente aproveitado, na primeira vaga, no seu quadro de origem e reposto em um emprêgo correspondente ao seu grau nesse quadro. Ele tem prioridade para ser efetivado no posto que ocupava antes de sua adição.

Se o funcionário recusar o posto que lhe fôr indicado, não poderá ser nomeado para o cargo que pretende, senão quando existir vaga com dotação orçamentária.

O funcionário adido é submetido ao conjunto das regras que regulam a função que exerce por efeito de sua adição.

O funcionário beneficiado de uma adição de longa duração é julgado pelo chefe de serviço de que dependa, na administração ou serviço em que é adido. Sua ficha de merecimento é transmitida à administração de origem.

No caso de adição de curta duração, o chefe de serviço de que dependa o funcionário adido transmite, por via hierárquica, ao ministro interessado, ao término do período de adição, uma apreciação sobre a atividade do funcionário adido.

O funcionário adido *ex-officio* continua a perceber a remuneração referente ao seu grau e à sua escala na administração ou serviço a que pertence, se o novo emprêgo ocupado fôr de vencimento inferior.

O funcionário adido sofre o desconto de 6% para a pensão de aposentadoria sobre o vencimento da atividade referente ao seu grau e à sua escala no serviço onde esteja adido. A contribuição complementar de 12% é exigível, salvo quando se tratar de função eletiva.

#### DISPONIBILIDADE

Disponibilidade é a posição do funcionário que, colocado fora dos quadros de sua administração ou serviço de origem, deixa de gozar, nessa posição, dos seus direitos de promoção e aposentadoria.

A disponibilidade é declarada por decreto ministerial, seja *ex-officio*, seja a pedido do funcionário.

Para o pessoal feminino existe uma forma de disponibilidade especial.

A colocação em disponibilidade pode ser feita *ex-officio* quando o funcionário, após uma licença de longa duração, não esteja em condições de reassumir o exercício, nem em condições de invalidez que lhe assegure aposentadoria.

A disponibilidade *ex-officio* é declarada pelo prazo de um ano, podendo ser renovada duas vezes, por igual prazo.

O funcionário posto em disponibilidade *ex-officio* percebe durante seis meses a metade do seu vencimento da atividade e conserva o direito às totalidades dos suplementos por encargos de família.

Findo o prazo da disponibilidade, o funcionário deve ser repôsto no cargo, aposentado, ou dispensado do quadro, sem mais direito à pensão.

A disponibilidade a pedido é concedida no caso de acidente ou doença grave do cônjuge ou de um filho e, a título excepcional, após um ano de serviço efetivo, por conveniência pessoal e para pesquisas ou estudos que apresentem interesse geral incontestável.

A duração da disponibilidade a pedido é de três anos, podendo ser renovada duas vezes, pelo mesmo período, salvo nos casos de conveniência pessoal, quando sua duração é limitada a três meses, sem possibilidade de renovação.

O ministro interessado pode, a qualquer momento, e deve, ao menos duas vezes por ano, mandar proceder a investigações para assegurar que a atividade do funcionário posto em disponibilidade corresponde aos motivos que a justificaram.

A mulher funcionária tem o direito de ser posta em disponibilidade, quando, tendo pelo menos dois filhos, dos quais um tenha menos de cinco anos, ou, vítima de enfermidade que exija cuida-

dos continuos, necessite, para cuidá-los, de abandonar, temporariamente, os quadros da administração.

Esta disponibilidade tem a duração de dois anos e pode ser renovada, a pedido da interessada, durante o tempo em que sejam preenchidas as condições para a sua concessão, e está sujeita às investigações para as disponibilidades a pedido, em geral.

O funcionário posto em disponibilidade a pedido não tem direito a nenhuma remuneração. Todavia a funcionária posta em disponibilidade especial conserva o direito à totalidade dos abonos do código de família.

O funcionário em disponibilidade a pedido deve solicitar sua volta ao cargo pelo menos dois meses antes da expiração do período em curso.

Essa volta deve ser feita numa das três primeiras vagas, se a duração da disponibilidade não tiver excedido de três anos.

O funcionário em disponibilidade que recusa o cargo que lhe fôr designado, pode ser dispensado, mediante parecer da comissão paritária.

Os regulamentos de cada repartição ou serviço devem fixar, para cada categoria, a proporção máxima dos funcionários que podem ser postos em disponibilidade.

Não são computadas, para efeito desse cálculo, as disponibilidades para o exercício de uma função pública eletiva, de um mandato sindical, as declaradas "ex-officio", nem as disponibilidades especiais do pessoal feminino.

Nas adições e disponibilidades são ouvidas as Comissões Paritárias.

#### SERVIÇO MILITAR ("SOUS LES DRAPEAUX")

O funcionário incorporado em uma formação militar para a prestação do serviço militar é colocado em situação especial, dita "sous les drapeaux".

Ele perde o vencimento da atividade e percebe apenas o sólido militar.

O funcionário que cumpre um período de instrução é licenciado com vencimento, pela duração desse período.

#### MOVIMENTAÇÃO ("MUTATIONS")

Na movimentação dos funcionários, devem ser ouvidas as comissões administrativas paritárias.

Nas administrações ou serviços que organizam tabelas periódicas de movimentação, o parecer da comissão é dado por ocasião da elaboração dessas tabelas.

Todavia, somente as movimentações que importem em remoção ou modificação da situação do interessado estão sujeitas ao parecer da comissão.

As decisões pronunciadas devem levar em conta as alegações apresentadas pelo funcionário e sua situação de família, na medida compatível com o interesse do serviço.

A movimentação pode ser efetuada sob reserva de exame ulterior pela comissão, no caso de se tratar de preencher uma vaga de emprego que comprometa o funcionamento do serviço e quando não fôr possível o seu provimento por outro meio, mesmo provisoriamente.

Na ausência de quadros periódicos de movimentação, os ministros podem levar ao conhecimento dos funcionários as vagas de todos os empregos, sem prejuízo das obrigações especiais impostas em matéria de publicidade pela legislação sobre empregos reservados.

#### CESSAÇÃO DEFINITIVA DAS FUNÇÕES

A cessação definitiva das funções, envolvendo exclusão dos quadros e perda da qualidade de funcionário resulta :

- 1.º) da exoneração ("démission régulièrement acceptée");
- 2.º) da dispensa ("licenciement");
- 3.º) da demissão ("révocation");
- 4.º) da aposentadoria ("admission à la retraite").

A exoneração sómente pode resultar de um pedido escrito do interessado fixando sua vontade inequívoca de deixar os quadros de sua administração ou serviço. Ela não produz efeitos, todavia, senão quando fôr aceita pela autoridade investida do poder de nomeação e a partir da data fixada por essa autoridade.

A decisão a respeito deve ser dada no prazo de um mês.

A aceitação da exoneração torna-a irrevogável, mas não será obstáculo, em caso algum, ao exercício da ação disciplinar, em razão de fatos que sómente sejam revelados à administração após essa aceitação.

Se a autoridade competente recusar a aceitação do pedido, o interessado pode recorrer à comissão administrativa paritária. Esta dá um parecer fundamentado e o transmite à autoridade competente.

O funcionário que deixar suas funções antes da data fixada pela autoridade competente para aceitar o pedido de exoneração, pode ser objeto de uma sanção disciplinar. Se êle tem direito a pensão, pode sofrer, nos primeiros pagamentos que lhe forem feitos a esse título, o desconto de um quinto do seu valor.

No caso de supressão de empregos permanentes, ocupados por funcionários, êstes não podem ser dispensados senão em virtude de leis especiais de desafogo dos quadros, que regularão as condições de aviso-prévio e de indenização dos interessados.

Após uma disponibilidade, na falta de aceitação do cargo em que foi aproveitado, e de deficiência profissional, o funcionário é dispensado por simples decisão do ministro interessado.

O funcionário dispensado por insuficiência profissional pode receber uma indenização ao ser dispensado.

Ao funcionário que deixa de exercer definitivamente suas funções pode ser conferido título honorário, seja no seu grau, seja no grau imediatamente superior, salvo se fôr demitido ou dispensado por ineficiência.

# Conceituação, Limites, Distinções e Diferenciação entre Administração, Direção e Organização

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

**Q**UEM estuda Administração, ou Organização, vê-se a braços com descoroçoantes obstáculos, muitos dos quais já foram por nós considerados em artigo anterior. Logo de início surge a questão de esclarecer qual das três disciplinas apontadas é a mais ampla e genérica; serão a Administração e a Organização províncias, departamentos, ou setores, da Direção; ou constituirão, esta e aquela primeira, partes da Organização; ou deverão incluir-se, esta e a Direção, como elementos da Administração?

A razão fundamental dessa divergência, disparidade e conflito, ainda não solucionados e cada vez mais acirrados à medida que o estudante penetra no exame minucioso das várias e inúmeras autoridades que sobre o assunto têm opinado, reside, a nosso ver, na circunstância de usarem os autores um vocábulo único para exprimir essas três idéias, isto é, o termo "management".

Com efeito, não obstante encontrarem-se, também, as palavras Administração, Organização, e Direção, Chefia ou Gerência, nos escritos especializados, o termo genérico, larga e profusamente utilizado, é aquele que acabamos de mencionar. Assim, quando os autores se querem referir a problemas que nós propriamente classificariam, conforme o caso, como pertencentes ao campo da Administração, da Organização, ou da Direção, usam êles, com assaz freqüência, o mesmo vocábulo: "management". Essa confusão aumenta porque, ao verter essa palavra para o português, os tradutores aceitam todos aqueles possíveis correspondentes. Destarte, o termo "management" pode ser e tem sido, indiferentemente, traduzido como Administração, Organização, Direção, Chefia, Gerência.

Em face dêsse estado de coisas, parece-nos de real interesse uma sistematização de idéias, em torno dêsse grave problema, a fim de que a caracterização uniforme, clara e precisa possa ser feita, ou, pelo menos, para que se possa traçar uma linha de demarcação indubitável, estabelecendo os limites entre êsses três grandes ramos do conhecimento humano.

## SISTEMATIZAÇÃO DO PROF. BENEDITO SILVA

O prof. Benedito Silva, em artigo intitulado: — "Que é Organização", (1) preocupou-se em congregar a opinião das autoridades mais representativas dêsse setor, a fim de fornecer material suscetível de conduzir os estudiosos a uma conclusão esclarecedora do conceito da Organização. Aproveitando, pois, essa fonte, vejamos o que dizem os especialistas convocados pelo prof. Benedito Silva:

"Uma vez que o centro de nosso problema é o controle das atividades dos negócios (control of business activities), é natural que os termos *Organização* e *Administração* freqüentemente surjam em nosso debate. Penso que pouco lucrariamos com uma padronização arbitrária dêsses termos. Basta que tenhamos em mente que o controle das atividades de negócios inclui três coisas: 1) o estabelecimento de *políticas*; 2) o planejamento e a montagem da *organização* a ser utilizada na execução das primeiras; 3) a movimentação da *organização*. A *organização* pressupõe uma alta ordem de trabalho criativo — o de planejar os mecanismos, os meios, e os expedientes para realizar os fins. A movimentação envolve o funcionamento dos mecanismos criados pela *organização*. A *administração* — concebida em sentido amplo, incluiria uma e outra e ainda a formação de política. Assim concebida, a *administração* "poderia ser usada como sinônimo de *contrôle*". (L. CARROLL MARSHALL).

"Organização não se confunde com sistema, nem com direção. Um estabelecimento industrial pode ter excelentes sistemas de arquivo e de contabilidade e, ao mesmo tempo, carecer de linhas bem definidas de organização. Por outro lado, uma organização claramente definida não impede que a direção seja precária. A distinção entre organização, direção e sistema é importante e deve ser inteiramente ponderada. Organizamos para dirigir e dirigimos principalmente através de sistemas. Dirigimos eficientemente quando não só aplicamos os princípios fundamentais para afeiçoar

(1) in "Revista do Serviço Público", DASP, maio de 1944.

organização e sistema, como também quando levamos em conta todos os princípios e métodos da gestão industrial." (HUGO DIEMER).

"O termo *Organização*, a exemplo de muitos outros empregados na literatura dos negócios, tem sido empregado de várias maneiras por diferentes escritores, alguns dos quais chegam mesmo a usá-lo em um sentido que é praticamente sinônimo de direção ou de administração" (WILLIAM N. MITCHELL).

"Quando trata de *organização* como um aspecto da Administração, Fayol não distingue entre o estabelecimento da estrutura de uma empresa e a constituição do pessoal para exercer os vários grupos de atividades prefixadas". (L. URWICK).

"A palavra *Organização*, freqüentemente empregada, nestes últimos tempos, para designar os métodos de governo, tem exatamente a mesma significação da palavra *administração*" (HENRI FAYOL).

"O termo *Organização* designa uma parte, uma fase da *administração*. Comumente, *organização* quer dizer estrutura ou forma; nos escritos sobre *administração*, em geral é esse o seu sentido". (STUART MAC CROKLE).

"A Administração é o exemplo mais importante do fenômeno moderno da *Organização*. Para dar a conhecer claramente o alcance dos novos problemas nesse e em terrenos similares, basta analisá-lo. A *organização* e a *administração* são formas tipicamente modernas de controle social". (KARL MANHEIM).

"Administração é a função que, na indústria, trata de determinar a política, coordenar a finança, a produção e a distribuição, regular o compasso da *organização* e, finalmente, efetuar o controle do executivo". Ao passo que *organização* é o processo de combinar de tal modo o trabalho que indivíduos ou grupos hajam de executar, com as faculdades físicas e intelectuais necessárias à sua execução, que as atribuições assim formadas oferecem os melhores canais para a aplicação eficiente, sistemática, positiva e coordenada do esforço disponível" (OLIVER SHELDON).

"A palavra *forma* é vital, uma vez que nos dá a chave da diferença existente entre *organização* e *direção*. A direção é a força que coordena os elementos da *forma* ou *mecanismo*; e vitaliza a *organização*. As duas palavras (*direção* e *organização*) são estreitamente relacionadas e, às vezes, usadas como sinônimos". (BERNARD LESTER).

"Os termos *direção*, *administração*, *organização*, *sistema* e outros são muitas vezes empregados indiscriminadamente, em parte porque alguns deles são sinônimos — como *direção* e *administração*" (KIMBALL e KIMBALL).

"Discutindo o problema da relação entre *organização* e *administração*, Urwick repetidas vezes expressa a idéia de que a *administração* tem dois aspectos: o estrutural ou mecânico, que é *organização*; e o dinâmico, que é *coordenação*. Contudo,

como diz Urwick, de um ponto de vista realmente técnico, o termo *organização* é usado pelos estudiosos, deliberada ou inconscientemente, no sentido de processo; o de dividir as atividades necessárias a qualquer propósito, dispô-los em grupos e atribuir êstes a pessoas (STUART MAC CROKLE).

#### OPINIÃO DE OLIVER SHELDON (2)

Talvez ninguém como Sheldon tenha oferecido uma opinião tão definida e tão nítida sobre a distinção entre os três conceitos que nos interessam, muito embora nem todos subscrevam as conclusões a que chegou.

"Organização é a formação de uma máquina efetiva; Direção (management) é um executivo efetivo; Administração é uma orientação efetiva. Administração determina a organização; Direção (management) usa a organização. Administração define o objetivo; Direção (management) porfia para alcançá-lo. Organização é a máquina da Direção (management) em seu trabalho de alcançar os objetivos determinados pela Administração". Destarte, para Sheldon,

*Organização* é :

- 1) a formação de uma máquina eficiente;
- 2) determinada pela Administração e usada pela Direção;
- 3) a máquina da Direção na consecução dos objetivos fixados pela Administração.

*Administração* é :

- 1) a formação de uma orientação eficiente;
- 2) que determina a Organização;
- 3) que define o objetivo a ser atingido.

*Direção* é :

- 1) a formação de uma execução eficiente;
- 2) quem usa a Organização;
- 3) quem porfia para alcançar o objetivo fixado pela Administração.

Vejamos ainda outras distinções do mesmo autor: "Direção (management), propriamente dita é a função, na Indústria, concernente à execução da política, dentro dos limites estabelecidos pela Administração, e ao uso da Organização para os objetivos particulares que lhe foram cometidos".

"Direção (management), em sua acepção ampla, incluindo tanto a Administração como a Organização, é o resultado natural da associação humana, quer na Indústria, quer na Economia Doméstica ou no Estado. Onde quer que um grupo de pessoas se associe com um objetivo comum, nasce a necessidade de uma liderança que determine a política, estabeleça esferas de autoridade e organize e controle a aplicação do esforço."

#### SISTEMATIZAÇÃO DE ANDERSON E SCHWENNING (3)

A distinção entre Administração, Direção e Organização feita por Oliver Sheldon, sofre a se-

(2) Vide "The Philosophy of Management", 1930.

(3) "The Science of Production Organization", 1938.

quinte contestação de Harlow S. Person, que não concorda que a Organização seja uma coisa separada, um instrumento dado à Direção pela Administração: — “Para mim, a Organização é um sistema de relações do qual a Administração e a Direção constituem partes; é um sistema de relações entre coisas a serem feitas, meios de fazê-las e as pessoas que as fazem”.

“Esta confusão pode ser esclarecida se considerarmos a Organização como um instrumento da Administração e não da Direção, e Sistema como o instrumento ou máquina de Direção” (Henry H. Farquhar e J. E. Otterson). Assim teríamos: — “Organização consiste de indivíduos, e Sistema consiste de meios e modos” (NORRIS A. BRISCO).

“Organização pode ser considerada como o elemento que constrói e desenvolve, o elemento estrutural; e Direção (management) como o elemento orientador (directing), controlador e coordenador” (CORNELL e MAC DONALD).

“Organização é a arte de aplicar efetivamente os recursos no sentido de alcançar um objetivo, Administração é a arte de lidar com pessoas e Direção (management) é a orientação de meios e modos para atingir um dado objetivo. Pode haver Direção Administrativa e Direção Executiva”. (HENRY P. DUTTON, HENRI FAYOL e THOMAS R. JONES).

“Consideremos, preliminar e amplamente, o problema da Direção (management). Este assunto pode ser classificado sob três títulos: Organização, Sistema e Administração. Esta última é o trabalho de rotina daquela primeira na operação do mecanismo da Direção ou Sistema” (J. E. OTTERSON).

“Sistema é o mecanismo pelo qual a Organização desempenha suas funções de Administração. Esta é a dinâmica da Organização” (C. BERTRAND THOMPSON).

“Conforme também notam os sistematizadores destas diferenciações, os três conceitos que nos preocupam referem-se todos a diferentes aspectos de um problema único, e, em muitos casos, o que se pode dizer de um, aplica-se igualmente aos outros dois. Anderson e Schwenning notam, ainda, que “Direção (management) é freqüentemente definida de modo a incluir tanto a Administração como a Organização”, que tal é o seu significado em “Scientific Management” e que “esse uso é devidamente reconhecido a despeito do escopo mais limitado dado ao termo”.

Usando-se êsses vocábulos em sentido restrito, porém, teremos: “Organização — refere-se às relações estruturais das unidades de trabalho e ao esforço de uma para outra e de todas para o conjunto; Direção — refere-se à utilização e aplicação do esforço no sentido de executar o trabalho; e Administração — incluindo essencialmente ambas, refere-se à orientação e controle da unidade de produção em todas as suas atividades, tanto internas como externas”.

Caracterizando o essencial da Direção (management), os autores, cujo livro vimos analisando, afirmam que ela se preocupa com “a aplicação do esforço humano”, que “na Direção (management) a ênfase reside na primeira sílaba da palavra, isto é, *man*. A Direção executa a política e as ordens da Administração, mas ao fazer isto ela faz algo mais do que simplesmente obedecer a ordens ou transmitir instruções aos executores; ela emprega técnicas e métodos próprios para atingir o objetivo desejado”.

Por outras palavras, “na Administração, o homem é impessoal, é um mero agente da produção; na Organização ele é estático; e na Direção (management) ele é, ao mesmo tempo, pessoal e dinâmico”.

Anderson e Schwenning procuram estabelecer as relações da Direção com a Administração de Pessoal, diferenciando assim: — “A função de pessoal tem a ver com o homem considerado em sua inteireza, em todos os seus atributos e atividades; seu objetivo é procurar, desenvolver e manter o trabalhador e desse modo facilitar o trabalho da Direção”. Esta, por seu turno, tem a ver “com o homem sómente em seu trabalho ou como trabalhador; seu objetivo é fazer com que o trabalho seja executado”.

Diz-se que a função de Organizar constitui parte da Administração; mas as diferenças de opinião são grandes acerca da acepção destes termos. Um grupo opina pela Administração incluindo inclusive a Direção. Outro faz o oposto. E ainda outro é de parecer que a Organização é a função genérica. Qualquer reconciliação, pois, é impossível; assim, conforme concluem Anderson e Schwenning, “ou a gente arranja uma nova definição ou tem-se de optar por um grupo. Nossa escolha recai na Administração como a função mais ampla e mais inclusiva, da qual as funções de Organizar e Dirigir encontram-se entre as suas subfunções”.

#### OPINIÃO DE MOONEY E REILEY (4)

Os autores, cuja opinião vamos considerar agora, começam por oferecer reparos à conceituação de Organização “como o aspecto formal da Administração a maquinaria da Administração, o canal através do qual as medidas e políticas da Administração se tornam efetivas”, e à de que a Organização seja “a estrutura de qualquer grupo movimentando-se em direção a um objetivo comum”.

Acham êles que “os deveres devem relacionar-se com os métodos e os processos de trabalho, residindo aqui a verdadeira e real “dinâmica” da Organização, a força motivadora pela qual o grupo se dirige ao seu objetivo determinado”. Destarte, a Organização “refere-se a algo mais do que à estrutura do edifício. Ela refere-se ao conjunto por

(4) “The Principles of Organization”, 1938.

inteiro, interno e externo, estático e dinâmico, anatomia e fisiologia, com todas as suas funções correlatas; refere-se a essas funções conforme aparecem em ação, o verdadeiro pulso e bater do coração, a circulação, a respiração, o movimento vital, por assim dizer, da unidade organizada; e refere-se à coordenação de todos êsses fatores em seu trabalho cooperativo para atingir o objetivo comum".

Vemos, pois, que, de acordo com Mooney e Reiley, a Organização aparece como sinônimo de Administração, pois tem por objetivo aquilo que outros autores definem como o objetivo da Administração. Acreditam Mooney e Reiley, entretanto, que a descrição acima feita indica o que significa "sistema" em organização.

Para eles, "assim como a Organização se relaciona com os métodos e processos de trabalho, envolvendo não só os deveres propriamente ditos mas também a sua interrelação, também o sistema pode ser descrito como a técnica dos métodos e processos de trabalho". Além disso, a introdução da palavra "técnica" serve para elucidar o problema da subordinação da Organização à Administração.

Dum ponto de vista puramente prático, essa subordinação é real, pois que "o instrumento deve sempre aparecer subordinado àquilo de que é instrumento, e um dos deveres da Administração é prover o seu próprio instrumento administrativo, o que quer dizer: organizar". Examinando, porém, a questão de outro ângulo, deparamos justamente com o oposto, isto é, "se o edifício pressupõe o edificador, ou organizador, a função de Administração também pressupõe o edifício, ou qualquer coisa, para administrar".

Comparando a Organização e Administração, em seu sentido de técnica, teremos que "a Arte ou Técnica da Administração, em suas relações humanas, pode ser descrita como a arte de dirigir e inspirar pessoas, a qual deve ser baseada numa profunda e inteligente compreensão humana"; enquanto que "a Técnica da Organização pode ser descrita como a técnica de relacionar deveres específicos ou funções de um todo coordenado".

Em consequência, concluiremos pela existência de uma íntima relação entre organizar e administrar e, também, ficamos certos de que a técnica de organizar é anterior, em lógica ordem, à de administrar. Um bom organizador pode ser um fraco líder ou administrador, porque suas qualidades de temperamento não o tornam adequado ao exercício desta última tarefa. De outra parte, é inconcebível que um fraco organizador possa jamais tornar-se um bom líder, se ele tem qualquer trabalho de organização a fazer.

Dêsse modo, "a primeira necessidade em qualquer empresa é relações harmônicas baseadas em interesses integrados, e, para isso, o essencial é uma relação integrada de deveres, considerados como tais. Isto significa que a adequada coordenação das atividades de todas as pessoas nos respectivos empregos (jobs) demanda, como antece-

dente necessário, a adequada coordenação desses empregos como tais".

É evidente, portanto, que um bom trabalho de organização é um antecedente necessário a uma administração eficiente. Administração pressupõe sempre algo tangível para administrar, e este algo somente a Organização pode suprir.

#### SISTEMATIZAÇÃO DE NEWTON RAMALHO E ANTÔNIO GUIMARÃES (5)

Comparando as definições de Fayol e Gulick sobre Administração, Ramalho e Guimarães concluem:

"Organização é uma das funções componentes da Administração; assim, sempre que se organiza, de certa forma especial se administra. Mas a recíproca não é verdadeira". Procurando diferenciar uma coisa de outra, os dois professores citados argumentam que a "Administração é um processo permanente, ininterrupto, pois a função, pelo menos sob algum dos seus aspectos (embora em certos momentos só um deles ou algum deles se realizem) está sempre presente na vida da empresa. Ao passo que Organização, a rigor, não é um processo contínuo, como querem muitos autores, mas apenas uma função exercida freqüentemente (sempre que há necessidade de preparar um dos elementos, abstratos ou concretos, da empresa; e toda vez que é preciso introduzir modificação nalgum deles). É claro que, ao estabelecer esta distinção entre Organização e Administração, as palavras administração e organização foram usadas no sentido de função e, pois, tornou-se organização na acepção especial de trabalho organizador".

"É oportuno repetir que nem sempre Administração é entendida em sentidos tão amplos quanto os que lhe atribuem Gulick e Fayol. Por exemplo: Kimball reserva para esse conjunto mais geral de atividades o termo gerência (management), equiparando a palavra administração ao vocábulo direção ("Principles of Industrial Organization", págs. 146 e 147, e "Economia industrial", pág. 209). Num tal caso, as duas distinções apontadas acima não subsistiriam. Na definição de Gulick, pode-se logo ver que Direção é, como Organização, uma das funções componentes da Administração. Gulick explica: "Direção é a tarefa contínua de liderar a empresa, de tomar decisões e corporificá-las em ordens e instruções, gerais e específicas" (Notes on the Theory of Organization)".

"Da definição de Administração, dada por Fayol, não consta a palavra direção. Mas nela estão incluídos o comando e o contrôle. Comandar é fazer funcionar o corpo social da empresa. (Para cada chefe, o objetivo do comando é tirar o melhor partido possível dos agentes que compõem sua unidade, no interesse da empresa). ("Administra-

(5) Súmula de aula do Curso de Princípios de Organização, DASP, 1945.

ción industrial y general"). Controlar é verificar se tudo se passa conforme o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos (idem). Comando e controle somados constituem *direção*, pois dirigir é emitir ordens e verificar o cumprimento delas. Muitos autores preferem usar a palavra *gerência*, em vez de direção. Não é, porém, como se viu acima, o caso de Kimball, que emprega *gerência* no lugar de *administração*.

"Ora, conforme se viu alhures, da Organização são elementos constitutivos a estrutura de autoridade e as partes do *sistema* (6) mediante as quais se transmitem formalmente as ordens e instruções e se obtêm todos os informes e dados concernentes ao cumprimento delas (fórmulas impressas, documentos, relatórios). Portanto, se direção, ou gerência, é *comando e controle*; se esta ou aquela se efetivam através da *estrutura de autoridade* e do *sistema*; se são elementos da organização; é forçoso concluir que a distinção principal entre Organização e Direção está em que aquela, quanto a algumas de suas partes, é um mecanismo desta última. Considerada porém a Organização em seu sentido dinâmico (trabalho organizador), isto é, como uma função, é possível estabelecer outra diferença: a função de organizar é por natureza preparatória da função de dirigir; aquela precede ou deve preceder esta; não se efetivam simultaneamente."

#### SISTEMATIZAÇÃO DE CÉSAR CANTANHEDE (7)

"O primitivo nome "scientific management" referia-se, a princípio, a um setor restrito da atividade humana, e teve por escopo principal despertar a atenção para o fato de ser possível administrar, dirigir ou gerir, com sucesso, orientando as ações por normas ou processos científicos adotando, enfim, uma atitude mental científica, de investigação e pesquisa de leis, no estudo e na observação dos fenômenos do trabalho e, posteriormente, na aplicação das leis descobertas. Essa denominação inicial devida ao fundador da nova ciência, Frederick Winslow Taylor, notável espírito de investigador e pesquisador — a quem o progresso técnico deve um de seus fatores fundamentais: a descoberta do aço de corte rápido — foi traduzida, ao pé da letra, para as outras línguas, dando na nossa as expressões: "organização científica", "administração científica" ou "organização científica do trabalho".

(6) *Sistema* — De acordo com Kimball, *sistema* "compreende as fórmulas impressas e os documentos escritos por meio dos quais se ditam todas as ordens e instruções e se obtêm todos os dados referentes aos resultados conseguidos. O planejamento do sistema de uma empresa compreende não sómente a preparação de adequados modelos e fórmulas mas também o estabelecimento do modo por que elas devem ser usadas..." Portanto, a distinção é óbvia: *organização* é todo de que *sistema* é parte.

(7) A Exata Terminologia em Organização, conferência no DASP, 1942.

Ao propor a supressão do apêndice "científico", usualmente acompanhando a Organização, César Cantanhede elucida o assunto, objeto do presente artigo, ao dizer que "em uma organização (8) cientificamente estruturada e articulada, a gestão ou gerência, que são as atividades executivas de direção e coordenação, se fará, digamos assim, cientificamente." Precisando mais a diferenciação, o prof. Cantanhede esclarece: "ocorrem freqüentemente as palavras *Administração* e *Direção*, ora com significados próprios, ora como sinônimos, ora entrando pela seara da Organização, às vezes como subsidiárias da mesma e outras tendo esta por subsidiária." O prof. Cantanhede filia-se à corrente daqueles que entendem ser a função administrativa parte da Organização e não o inverso. Daí, propor a modificação da definição clássica de Fayol, ou seja, substituir o termo "organizar" por "estruturar". Destarte teremos:

*"Organizar* consiste em criar e dispor sistemáticamente as diversas partes de um todo no exercício das respectivas funções, para alcançar determinado objetivo, com a máxima economia e maior eficiência. *Dirigir* é conduzir a empreza para seu objetivo, procurando tirar o melhor partido de todos os recursos de que ela dispõe. É assegurar a marcha das suas funções essenciais das quais a função administrativa é uma das mais importantes. (9) E *Administrar* é prever, estruturar, comandar, coordenar e controlar."

#### OPINIÃO DE HENRI FAYOL E LUTHER GULICK (10)

Esses autores sustentam o caráter genérico da Administração, fazendo incluir nela, como províncias ou departamentos, a Organização e a Direção. Assim é que, para Fayol, Administrar é:

- a) *Planejar*: prever e traçar o programa de ação;
- b) *Organizar*: constituir o duplo organismo social e material;
- c) *Comandar*: fazer com que o pessoal execute seus deveres;
- d) *Coordenar*: unificar e correlacionar todas as atividades;
- e) *Controlar*: verificar se tudo é feito de acordo com o plano e as ordens dadas.

Segundo Gulick, Administrar é um conjunto de funções que podem ser sintetizadas na palavra "Posdcorb" ou seja:

- a) *Planejar* — que significa conceber de maneira geral e esquemática as coisas que devem ser feitas e os meios de executá-las;
- b) *Organizar* — que é o estabelecimento de subdivisões do trabalho, isto é, da estrutura da empreza;
- c) "Staffing" — que inclui todas as funções referentes ao "Pessoal";

(8) O termo foi usado aqui, vê-se, como sinônimo de empreza ou de organização como uma Instituição.

(9) O termo *Dirigir* foi, pois, utilizado em lugar de "governo" que é a palavra original usada por Fayol.

(10) "Administration Industrielle et Générale", 1931 e "Papers on the Science of Administration", 1937.

- d) *Dirigir* — que é a tarefa de dar ordens gerais e instruções específicas;
- e) *Coordenar* — que significa interrelacionar as várias partes do programa de trabalho;
- f) "Reporting", ou seja, *Informação ou Prestação de Contas*, e inclui pesquisa, compilação de dados e elementos, cadastro e inspeção;
- g) "Budgeting" isto é, "Orçamento" que comprehende planejamento fiscal, contabilidade e controle.

O exame e a comparação entre as definições desses dois expoentes revela que não há disparidade ou divergência entre êles, mesmo porque o "Posdcorb" de Gulick foi baseado na teoria de Fayol. Com as opiniões destes dois grandes mestres da Administração chegamos ao final da parada de conceitos que vimos estudando os quais nos devem auxiliar a formar uma idéia mais nítida sobre os limites e as relações entre a Administração, a Organização e a Direção.

#### TENTATIVA DE SISTEMATIZAÇÃO

Anderson e Schwenning, citados nesta exposição, situaram, de maneira muito nítida e precisa, a dificuldade de estabelecer perfeita classificação para o problema ora em discussão. Tomando por base os conceitos de Fayol e de Gulick, chegaremos à mesma conclusão dos autores acima aludidos que dizem: — "nossa escolha recai na Administração como a função mais ampla e mais inclusiva, da qual as funções de Organizar e Dirigir encontram-se entre as suas subfunções."

Com efeito, se consideramos a Organização em sua acepção de fato natural, ela seria, talvez, o instrumento mais antigo do universo, mas avançando o seu conceito até o ponto em que ela se constitui em ramos especializados do saber humano, em disciplina autônoma do conhecimento, verificaremos que a Organização, no seu sentido técnico, é um dado ulterior, pois pressupõe a existência de certos fatos, dados, elementos ou circunstâncias sobre os quais deve agir e atuar a fim de "dispor, constituir, combinar, arranjar". Assim considerada, Organização constitui um instrumento destinado a influir sobre todos os elementos constitutivos de qualquer empresa, pública ou particular, grande ou pequena, simples ou complexa, a fim de obter eficiência, isto é, a fim de que o objetivo da empresa seja alcançado da maneira mais econômica e expedita possível, sem descuido do aspecto humano, psicológico e social da situação. (11)

Infere-se, daí, portanto, que a Organização é um processo contínuo e permanente, uma vez que a empresa necessita estar permanente e continuamente em condições ótimas e ideais, a fim de funcionar com eficiência, e isto só poderá ser feito através da presença contínua e permanente da Organização. Em consequência, a Administração encontra na Organização o instrumento material, assim como encontra na Direção, tomada esta no

seu sentido mais amplo, o elemento pessoal. Por outras palavras, o homem, na Organização é um elemento e na Direção é uma pessoa. Isso quer dizer que a Organização considera o homem como um elemento que deve estar em condições ótimas de funcionamento, cabendo à Direção fazer com que tais sejam as condições dêsses elemento. Para isso, a Direção tem de considerar o homem em todos os seus aspectos: individual, psicológico, econômico, social e moral. Isto é, tôdas as manifestações do homem, que não as de elemento da produção — pois neste aspecto êle é objeto da Organização — devem e precisam ser levados em conta pela Direção, a fim de que êle seja posto a serviço da Organização em condições ótimas.

Está-se a ver que a palavra Direção foi empregada em sentido lato, isto é, englobando todos os fatores humanos da empresa, quer se trate dos agentes superiores, quer dos agentes de execução, ou seja, de empregados e chefes, de subordinados e supervisores, numa palavra, Administração de Pessoal. Tôdas as empresas, por conseguinte, são constituídas por certos fatôres ou elementos, cabendo à Organização ordená-los e combiná-los e à Direção ou Administração de Pessoal cuidar, especificamente, do elemento ou fator humano, tanto daquele que chefia, dirige, ordena, gere, supervisiona, como daquele que meramente executa ou obedece. A Administração caberá, então, a tarefa suprema, superior, geral, genérica de coordenar e orientar todo o complexo que constitui a empresa, determinando-lhe os objetivos e governando-lhe o funcionamento.

O Administrador, fixando os alvos a serem atingidos, prevendo e planejando os programas de ação necessários, escolhendo os seus ajudantes ou auxiliares imediatos, coordenando, comandando, controlando e orientando todo o conjunto, tem à sua disposição as técnicas de organizar e de lidar com pessoas, que lhe são fornecidas pela Organização e pela Direção, a fim de que o conjunto funcione em condições perfeitas, tanto do ponto de vista material, como do ponto de vista pessoal ou humano.

Em última análise, a Organização investiga todos os elementos e verifica quais os que estão desajustados ou prejudicando o funcionamento da empresa; se se trata de elementos que lhe escapam à alcada, convoca o especialista ou especialistas respectivos para que êles solucionem o problema; se se trata de estrutura, atividades, funções, tarefas e operações ou de métodos, normas, processos e sistemas de trabalho, resolve ela própria a questão.

A Administração de Pessoal — já agora incluindo esta a Direção — preocupa-se com o elemento humano, isto é, com os indivíduos que irão executar e supervisionar a execução do trabalho; ela recruta, forma, seleciona, treina, promove, aperfeiçoia, paga, transfere, remove, gradua, classifica, demite, aposenta, pune, estimula, assiste, facilita a cooperação, assegura a boa vontade, reconhece e premia os trabalhos bem executados, facilita a par-

(11) Vide "Conceituação de Organização", do autor.

ticipação dos indivíduos na marcha da empresa, através de sugestões, de comitês e associações de empregados; em suma, estabelece, dentro da instituição, condições de trabalho — econômicas, psicológicas, individuais e sociais ótimas, utilizando para isso as técnicas do psicólogo, sociólogo, assistente social, higienista, médico e engenheiro do trabalho e outros tantos.

A Direção, como parte da Administração de Pessoal — que é, a nosso ver, a tradução correta da palavra "management" — cabe a parte burocrática que é o cumprimento da legislação e do sistema de trabalho e a parte artística da Administração de Pessoal, isto é, a arte de lidar com pessoas, a arte das relações humanas, a arte de dirigir, conduzir e inspirar pessoas.

A Administração cuida, vela, utiliza, coordena, comanda, controla, planeja, prevê, provê, e lidera todo este conjunto fixando-lhe as linhas mestras da ação e determinando-lhe os objetivos a atingir; e, por outro lado, como o elemento de contato ou o agente de ligação com o mundo exterior, competem-lhe as relações externas da empreesa com o meio social que a envolve.

Resumindo as noções que vimos analisando, concluiremos que a Administração de uma empreesa se concentra em um único centro sinérgico, que pode ser uma pessoa ou um grupo, encarregado de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar toda a vida interna e externa da instituição. Essa é, pois, a tarefa, a responsabilidade, a atribuição do Administrador, que para agir como tal sente necessidade de institucionalizar-se através dos dois instrumentos fundamentais:

1) a Organização, isto é, funções, atividades, operações, tarefas; métodos, normas e processos de trabalho; tudo isso combinado, conjugado e disposto de tal sorte que tanto a estrutura como o funcionamento da empreesa constituam um mecanismo eficiente;

2) o Pessoal, ou Administração de Pessoal, ou "Management", incluindo a Direção ou Chefia, que se preocupa com o fator humano em sua inteireza e em todos os seus aspectos administrativos, legais, econômicos, psicológicos e sociais;

O Administrador, além desses, tem ao seu dispor outros meios de institucionalizar-se para realizar adequadamente suas funções de planejar, organizar, comandar e controlar. Alguns dos mais importantes dêles são:

3) o Material, incluindo compras, equipamento, matérias-primas e todos os demais elementos que recaem neste setor;

4) o Orçamento, ou seja, o plano, o programa de ação expresso em termos financeiros;

5) os Instrumentos Auxiliares, isto é, Estatística, Documentação, Contabilidade, Arquivos e Comunicações, Relatórios, Relações com o público, Publicidade e Pesquisa.

Em consequência, teremos que o Planejamento, a Organização, e o Comando (tomado em seu sentido lato que engloba o "management" ou o pessoal) se institucionalizam de modo claro por intermédio, respectivamente, do orçamento, da organização e do pessoal; a Coordenação se processa através do princípio da delegação resultando na estrutura da autoridade dentro da empreesa; e o Contrôle se processa através de vários instrumentos, entre os quais, o Orçamento, os Relatórios, a Estatística e a Contabilidade. A autoridade final, porém, a orientação definitiva, a decisão última, a fixação dos objetivos, as relações externas e a coesão interna, tudo isso está enfeixado na Administração, que é o agente aglutinador e catalisador de todo o complexo que forma a instituição, considerada em todo o seu conjunto. Por outro lado, outros elementos não postos em evidência e que entram na argamassa constitutiva da empreesa, isto é, a Engenharia, Higiene, Segurança e Medicina do Trabalho; a Liderança, e as Relações Humanas; êsses são outros tantos meios que o Administrador, o Organizador, o "Manager" (Administrador de Pessoal), o Chefe, utilizam, ou aos quais se associam para a obtenção de um determinado efeito ou resultado que concorra para que o conjunto esteja sempre em condições perfeitas, a fim de atingir seus objetivos de maneira eficiente. Trata-se, pois, de um complexo de forças, agindo e reagindo umas sobre as outras, cuja coordenação, contrôle e comando, bem como sua organização e planejamento constituem a responsabilidade e a tarefa do Administrador.

# Classificação de Cargos no Brasil

JOSÉ MEDEIROS

**J**AMAIS poderemos estudar sériamente a administração de pessoal aplicada ao Brasil sem conceber, em primeiro lugar, uma sólida classificação de cargos. Para chegarmos a essa conclusão, no entanto, faz-se mister acompanhar, cinematográficamente, a evolução do problema de estrutura dos quadros do funcionalismo, no âmbito nacional. A princípio, na administração pública federal, havia o predomínio acentuado da sistematização em todos os setores, porquanto era regida por uma legislação antiga e tumultuária, expedida na medida das necessidades momentâneas do serviço, sem plano geral que levasse à uniformidade. O pessoal não possuia o imprescindível preparo especializado, uma vez que não havia seleção organizada, sendo os funcionários, *grosso modo*, nomeados em virtude de injunções político-partidárias. No tocante à retribuição pecuniária, também não havia critério sistematizado, razão pela qual funcionários ocupando cargos de denominação e atribuições idênticas percebiam vencimentos diferentes, em evidente contraposição ao salutar axioma de igual pagamento para trabalho idêntico. Daí o caráter pioneiro da Constituição de 1934, que inseriu em seu texto um capítulo privativo para os funcionários públicos. Entre as normas ali fixadas, destacava-se a de que o Poder Legislativo votaria o Estatuto dos Funcionários, que obedeceria às linhas mestras ali fixadas, as quais entraram imediatamente em vigor. Contudo, não se previra nenhuma organização racional dos quadros funcionais, exceto que "o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos que exerçam cargos públicos, seja qual fôr a forma de pagamento". Proveniente dessa determinação genérica e atendendo aos estudos que se procederam sobre elevação de vencimentos, foram implantados os princípios básicos de uma organização administrativa, através da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Dentre os princípios fundamentais preconizados por esse diploma legal, que assinalou um marco decisivo na administração brasileira, torna-se necessário ressaltar:

- a) o agrupamento dos funcionários por profissões, constituindo carreiras distintas, que passaram a integrar grandes quadros, sendo, assim, facilitado o acesso;
- b) êsses grupos profissionais se destinavam a atender às necessidades das várias repartições de que se componha cada quadro;
- c) após o enquadramento dos cargos, foi fixado um vencimento para a classe inicial de cada carreira profissional, fazendo-se, em ordem ascendente, o escalonamento em classes até determinado teto, considerado ideal para cada uma das carreiras;

d) a exigência de concurso público, de pleno caráter competitivo, para ingresso nas classes iniciais das carreiras, a fim de atestar a capacidade mínima exigível, complementando, desse modo, o preceito estabelecido no artigo 170, 2.º, da Carta Magna de 1934;

e) a extinção do regime abusivo de concessão de cotas e gratificações a funcionários de determinadas repartições, o que causava profundo desnivelamento entre funcionários incluídos em igual categoria profissional.

Apesar de assinalar acentuado progresso, em comparação com a absoluta falta de critério que até então predominava, o sistema adotado pela Lei n.º 284, de 1936, há muito se encontra ultrapassado pelo desenvolvimento operado na administração. Além da reconhecida carência de atualidade desse sistema, é fora de dúvida que o mesmo jamais atendeu aos reclamos da boa técnica moderna. Para isso, basta esclarecer que, à época, os Estados Unidos da América do Norte, a Inglaterra e o Canadá já haviam implantado planos de classificação, baseados nos deveres e responsabilidades dos cargos. Data também de 1936 a implantação, em Pôrto Rico, de um sistema em bases semelhantes. Demais, o sistema de profissionalização das carreiras, tal como foi adotado por nós, não poderia atingir aos objetivos visados. A idéia de profissão nos leva a crer, em primeiro plano, que uma pessoa pudesse ingressar no serviço público e, pouco a pouco, a custa de seu próprio esforço, mas sempre em relação ao exercício do cargo, fôsse ascendendo aos postos superiores, à semelhança dos degraus de uma longa escada. Não é isso, entretanto, o que ocorre atualmente no serviço público brasileiro. Na formação das carreiras não se teve em vista a hierarquização que deveria existir entre os seus componentes. As carreiras ditas profissionais são integradas de diversas classes, mas essas classes não evidenciam elevação de funções e responsabilidades. Apenas simbolizam vencimentos, cujos quantitativos monetários vão-se elevando à proporção que se elevam as letras correspondentes às classes. Exemplifiquemos: determinado ocupante da classe final (M) da carreira de Oficial Administrativo, que percebe mensalmente o vencimento de Cr\$ 6.080,00, não tem obrigatoriamente atribuições mais relevantes do que um ocupante da classe inicial (H) da mesma carreira, que ganha, por mês, apenas Cr\$ 2.580,00. Ao contrário, às vezes ao funcionário de mais baixa categoria são cometidos encargos de maior responsabilidade do que os atribuídos a ocupante de classe superior. Isso porque, no sistema brasileiro, a elevação gradativa de vencimentos nada significa, no tocante à

classificação de cargos. É princípio legal, previsto no parágrafo único do art. 7º do Estatuto dos Funcionários, de que as atribuições da carreira podem ser cometidas, indistintamente, a qualquer de seus ocupantes, independente da classe a que pertença. Cumpre salientar, ainda, para demonstrar a deficiência do nosso sistema, que nem sequer existe regulamentação rigorosa das atribuições das carreiras existentes. Essas atribuições são cometidas, de modo geral, considerando a natureza dos trabalhos da repartição e a capacidade individual de cada um dos ocupantes da carreira. Não há unidade na fixação dos encargos, que variam de repartição para repartição. Dêsse modo, a implantação do sistema vigente, não tendo sido precedida de pormenorizada análise de trabalho, pois o questionário que coletou dados para a sua elaboração somente se referia ligeiramente a essa exigência fundamental, não poderia conduzir a resultados plenamente satisfatórios. Nessa altura, porém, a crítica pura e simples ao critério em vigor não passaria de discussão bizantina, sem o mínimo objetivo prático. O que se deve cogitar, no momento, é da maneira mais eficiente de sanar as deficiências apontadas, acrescidas dos maléficos efeitos das reestruturações parciais já realizadas, para possibilitar a implantação, no serviço público brasileiro, de um autêntico plano de classificação de cargos. Hodiernamente, no seio do funcionalismo, há certa confusão entre classificação de cargos e reestruturação de carreiras, sendo comum tomarem as duas expressões como sinônimas. Nada mais errado, porém. Classificar cargos é agrupá-los homogêneamente, de acordo com as funções e responsabilidades de cada um deles. Ou, no conceito clássico de Mosher e Kingsley, a classificação consiste na "distribution of positions into groups called classes on the basis of the duties of the several positions" (1). Para isso, é necessário que se faça minuciosa análise do cargo, perquirindo atentamente os trabalhos ao mesmo instantes, sem considerar as atribuições que momentaneamente estão sendo conferidas ao seu ocupante (2). Suponhamos um exemplo, para tornar

(1) WILLIAM E. MOSHER and J. DONALD KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Harpers & Brothers Publishers — Revised Edition — 1941 — p. 407.

(2) Essa circunstância é salientada por todos os estudiosos da matéria, estrangeiros e nacionais, entre os quais:

— William E. Mosher e J. Donald Kingsley — "Public Personnel Administration" — Revised Edition — 1941 — p. 413:

"The personal characteristics of the individual who at the time occupies the position are extraneous, as are the departmental location of the position, the civil service statutes of the incumbent, the present salary, and so forth."

— LEWIS MAYERS — "The Federal Service" — New York-London — 1922 — p. 181: "... the compensation rates to be attached to each position must be determined on the basis of duties of position without regard to the individuals occupying them".

— JOHN M. PFIFFNER — "Public Administration" — New York — 1935 — p. 201: "In determining the

bem claro o alcance do princípio: um ocupante da carreira de oficial administrativo se encontra em exercício em órgão de assistência social, exercendo de fato funções médicas. Essa circunstância não deverá levar à conclusão de que funções médicas são normais à carreira de oficial administrativo, mas sim da existência de situação irregular que cabe ao classificador sanar. Há vários modos para isso, de acordo com os princípios pré-estabelecidos, os quais presidirão aos trabalhos de classificação. Nessa fase, o essencial é reunir em grupos todos os cargos que tenham atribuições idênticas, característicos semelhantes e exigem igual responsabilidade daqueles que os ocupam. Após isso, resta executar as normas fixadas, que se amoldam às peculiaridades de cada administração, não havendo, por isso, princípios imutáveis. Não há dúvida, portanto, que uma adequada classificação de cargos se torna imprescindível para que qualquer organização possa contar com uma equipe uniforme de servidores bem qualificados, capazes de realizar suas finalidades essenciais. Em outras palavras, como acentuou Lewis Mayers, "The fundamental basis on an efficient public personnel system is a logical and systematic classification and standardization of all positions..." (3) Demais, esse regime possibilita remunerar com acerto e justiça o elemento humano da organização. Os efeitos benéficos da classificação se estendem a diversas outras fases da administração de pessoal, inclusive recrutamento, seleção, promoção, treinamento e aperfeiçoamento funcionais.

Reestruturar carreiras, de outro lado, é simplesmente alterar as carreiras já existentes, dando-lhes nova faixa de vencimentos, ampliativa ou restritiva da anterior, criando novos cargos em uma ou várias classes de cada carreira, fundindo

---

classifications, no considerations what soever should be given to the qualifications on personal characteristics of individuals who happen to occupy particular post, as the process of classification in personal".

— EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ DE NARZÉ TEIXEIRA DIAS — "Princípios de Administração de Pessoal" — Departamento de Imprensa Nacional — 1949 — p. 52:

"A circunstância de se encontrar vago não invalida a existência do cargo, sendo possível, por conseguinte, distinguir perfeitamente entre o conjunto de funções que constitui o cargo e a pessoa a quem vamos atribuir o seu desempenho".

— PAULO POPPE DE FIGUEIREDO — "The Ramspeck Act" — Departamento de Imprensa Nacional — 1950 — p. 8:

"A classificação que atende aos princípios técnicos da moderna administração de pessoal é a que tem por base as atribuições e responsabilidades do cargo, independentemente do ocupante".

— OTHON SÉRVULO DE VASCONCELOS — "A Classificação de cargos como problema de organização" — Departamento de Imprensa Nacional — 1950 — p. 17:

"Um cargo é classificado ou reclassificado únicamente em razão das variações sofridas pelo conteúdo de suas atribuições, sem considerar a situação de seu ocupante eventual".

(3) LEWIS MAYERS — *Obra citada* — p. 180.

diversas carreiras em uma única, desdobrando cada carreira em diversas outras, etc. De qualquer modo, essa medida, sem as exigências preliminares da análise do cargo e subsequente classificação, dá ensejo a reivindicações de grupos funcionais, sem atenção às necessidades do conjunto. Essa providência não corrige nenhum dos defeitos apontados. Ao contrário, tende sempre a agravá-los, afastando cada vez mais grupos homogêneos de cargos que deveriam ter tratamento idêntico. É que o órgão encarregado de trabalho dessa natureza, na situação atual da administração brasileira, não poderia constatar quais os cargos passíveis de serem tratados igualmente. Como já acentuamos, às vezes a denominação das carreiras pouco significa e mesmo dentro de cada carreira as atribuições cometidas aos seus ocupantes são as mais variadas possíveis. Além disso, do ponto de vista da eficiência do serviço, que é o aspecto mais importante a considerar-se em qualquer reforma administrativa, uma simples reestruturação de carreiras deixa muito a desejar. Baseada em postulados empíricos, causa descontentamento ao próprio funcionalismo, exacerbando os ânimos e provocando novas reivindicações dos grupos que se julgarem prejudicados. A classificação, no entanto, não dá margem a esse estado de coisas. O funcionário, por exemplo, não pode razoavelmente reclamar que um seu colega percebe vencimento superior ao seu, pois a fixação do vencimento se baseia nas atribuições do cargo que ocupa. Se os trabalhos forem realmente idênticos, mas pagos de modo diverso, torna-se patente o lapso de classificação, que deve ser imediatamente corrigido, por quanto a lei daria meios rápidos para solucionar esses pequenos conflitos. À vista dessa série de considerações, verifica-se que se impõe a implantação de um criterioso plano de classificação, baseado nas funções e responsabilidades inerentes aos cargos, seguido de justo plano de pagamento,

como necessidade inadiável à administração brasileira. Essa necessidade, aliás, é reconhecida unanimemente pelos poderes públicos. No projeto do novo Estatuto dos Funcionários, em fase final de tramitação legislativa, existe dispositivo estabelecendo que "o Presidente da República designará uma comissão de técnicos com a incumbência de organizar um plano de classificação de cargos no Serviço Público Federal, com base nos deveres, atribuições e responsabilidades". Na última mensagem presidencial, publicada no Diário do Congresso Nacional de 16 de março de 1952, a matéria foi tratada em termos incisivos, que merecem ser aqui reproduzidos:

"Procurando rearticular, no transcorrer de 1951, as diversas peças do sistema de administração de pessoal, verificou, também, que não mais era possível limitar os horizontes ao simples restabelecimento do sistema de 1936. Impõe-se, indutivamente, revitalizá-lo, à luz daqueles mesmos princípios inscritos na Lei n.º 284. Mas impõe-se considerar tal iniciativa como mero trabalho transitório, destinado primariamente a reordenar os assuntos de pessoal e, assim, a proporcionar sólida e estável base para objetivo mais amplo, qual seja o de elaborar um Plano de Classificação de Cargos, que atenda aos deveres e responsabilidades a êstes inerentes.

A experiência já demonstrou que não basta atribuir um título ao cargo, porque imprescindível se torna definir, com precisão, as atribuições e responsabilidades que o seu exercício acarreta, bem como as qualificações exigidas para seu bom preenchimento. Para esse fim, o ponto de partida indeclinável é a análise minuciosa das diversas funções em que se desdobram as atividades dos órgãos do serviço público, a fim de situar os pontos de semelhanças existentes e, ulteriormente, agrupar os cargos em classes criadas para todo o serviço público e assegurar-lhe tratamento uniforme, dentro da política geral de emprego adotada pelo Governo.

E' fora de dúvida que se trata de tarefa árdua e demorada. Mas é preciso empreendê-la imediatamente. Sem essa classificação, o princípio de administração, elevar e justo, que aconselha atribuir-se salário idêntico a trabalhos da mesma natureza, não poderá ser aplicado com acerto e equidade. Trata-se de uma reforma de base do serviço público, infelizmente sempre adiada."

---

# Orçamento para a Administração de Pessoal

ARNOLD KOTZ

(Trad. de Américo Lopes)

## O CONGRESSO DESEJA SABER

**U**M chefe de repartição pública apresentou-se, há pouco, no Congresso a fim de defender seu orçamento para o órgão de pessoal. Disse-lhe, nesta ocasião, um parlamentar: "Quatro mil servidores empenhados em administração de pessoal para um total de duzentos e dez mil funcionários, correspondem a cerca de um para cada 52 indivíduos em sua fórmula de pagamento... Disseram-me que 1 para 150 é uma boa média". Acrescentou, ainda, o parlamentar: "Parece ser um pesado organismo, caso o padrão de medida que tenho empregado para os órgãos públicos esteja quase certo."

O Congresso — conselho diretor eleito do Governo dos Estados Unidos — não está convencido de que o dinheiro está sendo empregado efetiva e eficientemente na administração de pessoal. O Congresso deseja e tem o direito de saber como é gasto esse dinheiro. Sob o estímulo desse interesse, vários órgãos federais elaboraram programas visando a determinar quantos técnicos e quantos servidores burocráticos são necessários à execução de seus planos particulares de administração de pessoal.

O Congresso já pediu que o Bureau de Orçamento criasse até janeiro de 1949, normas para a revisão da lotação dos órgãos de pessoal nas repartições federais. O Congresso pediu, também, ao Bureau de Orçamento que estabelecesse normas para a lotação de outros serviços comuns como orçamento, organização e métodos, atividades fiscais, propriedade e abastecimento e informação.

## PODEM SER ESTABELECIDOS PADRÕES VÁLIDOS?

Os seguintes podem ser uma maneira valiosa de encarar o problema de estabelecimento de padrões de lotação para os órgãos de pessoal. A direção deve, em primeiro lugar, tomar certas decisões.

Deve determinar:

- 1) Quais as funções que devem ser desempenhadas pelas equipes especializadas em pessoal.
- 2) O volume de trabalho experimentado no passado para estas funções e o estimado para o ano seguinte.

3) A equipe existente e a estimada para o futuro, equipe essa que é necessária para a execução dessas funções.

4) O custo no momento e o custo futuro de cada atividade de pessoal a ser desempenhada.

Tudo isso importa em uma resposta em termos da quantidade de servidores que é necessária ao desempenho daquelas funções com o grau específico de qualidade ou intensidade que a direção pode proporcionar.

Tomando essas decisões, a direção pode conseguir assistência do pessoal do orçamento, da organização e método e do próprio órgão de pessoal ou da combinação de todos. Em órgãos em que a situação neste particular é complicada, o auxílio de tais especialistas pareceria aconselhável. Mas as decisões finais deveriam caber à direção responsável no setor do Poder Executivo e com o conselho diretor, isto é, com o Congresso.

1) *Como empreender a determinação das funções que devem ser desempenhadas por uma equipe especializada em pessoal?*

Revisão sistemática das atuais e possíveis funções da unidade de pessoal é necessária. Uma equipe de pesquisadores, constituída por técnicos de pessoal e analistas da administração poderia prestar assistência à administração superior para que esta determine quais as funções que precisam ser desempenhadas. Essa espécie de revisão pode ser facilitada, criando-se em primeiro lugar precisas definições de todas as funções e operações da administração de pessoal.

As equipes de pesquisa não devem ficar limitadas ao órgão de pessoal para obter um quadro nítido das realizações passadas, impropriedades dos programas em vigor e exigências futuras. O escopo da pesquisa devia ser destinado a permitir análise das relações do órgão de pessoal com a administração superior, com os chefes, com o funcionalismo, com os "consumidores" do produto do trabalho da equipe de pessoal.

Os diretores de pessoal são, principalmente, consultores para os diretores de "linha" e para os servidores em matéria de problemas da administração de pessoal. As equipes de pesquisa devem determinar até onde o programa se entrosa com as necessidades dos chefes de "linha" e os auxilia-

a compreender e a pôr em prática boas normas de administração de pessoal em suas atividades diárias. Tal determinação será de grande valia para a aferição da eficiência do trabalho executado pelos encarregados de pessoal.

As pesquisas devem ter por objetivo determinar se os servidores sentem que o programa de pessoal está prestando serviços satisfatórios no que pesem seus problemas — carreiras, classificação, recursos, direitos, etc. — onde acham que é deficiente, e como deveria ser ele melhorado. Os resultados de tais investigações mostrarão áreas que exigem a atenção dos administradores.

A pesquisa descobre toda a contribuição que o desempenho das várias funções presta à união fundamental. Se a função presta uma contribuição significativa, deve ser ela desempenhada por especialistas em pessoal ou deve o chefe de "linha" desempenhá-la em parte ou totalmente? E a respeito das outras unidades de "staff"? Talvez elas devam desempenhar a função no lugar do órgão de pessoal. Haveria alguma duplicação de desempenho da função dentro do órgão ou com outros órgãos estranhos como a Comissão?

Além disso, a pesquisa deverá obter informações sobre :

- 1) qualidade do desempenho;
- 2) organização para realizar o trabalho de administração de pessoal;
- 3) administração e solução e problemas de pessoal;
- 4) qualificações dos especialistas em pessoal.

As pesquisas devem ser bem planejadas e as técnicas só devem ser experimentadas onde couberem a fim de assegurarem resultados objetivos no mais curto prazo que fôr possível. Dessa espécie de revisão sistemática devem surgir as funções que a administração acha que precisam ser desempenhadas e que devem sé-lo em órgão próprio de pessoal.

- 2) Como empreender a determinação do volume de trabalho no passado para essas funções e o estimado para o ano fiscal seguinte.

Uma vez determinadas por tentativa as funções que devem ser desempenhadas, os dados sobre o volume de trabalho, produção e tempo requerido para seu desempenho devem ser conhecidos a fim de que, na base do conhecimento de causa, a direção possa estimar as futuras necessidades de servidores do órgão de pessoal. Um estudo preliminar de três meses, destinado a servir de orientação para os trabalhos, deve ser realizado a fim de obter por meio dêle as informações básicas necessárias. Um sistema de registo com poucos itens a registrar pode ser, então, instalado. As exigências de servidores para realizarem os

trabalhos de pessoal devem ser baseadas em dados concretos fornecidos pelo sistema de registo.

Os itens considerados nesse sistema e destinados a medir o volume de trabalho e a produção devem ser selecionados, cuidadosamente, para cada função de pessoal. Pode ser necessário subdividir alguma função em suas operações componentes a fim de assegurar a aferição do volume do trabalho e da produção.

O tempo gasto deve ser registrado para todas as unidades do trabalho completo a fim de permitir o desenvolvimento de padrões de tempo por unidade. Uma excelente apresentação dos métodos para selecionar as unidades de trabalho e desenvolver tempo padrão por unidade pode ser encontrada num artigo publicado em *Public Administration Review*, Winter 1948 (1). O menor número de itens a serem registrados, necessário à obtenção de resultados significativos deve ser selecionado de modo que o volume do registo possa ser diminuído o mais possível.

O volume de trabalho estimado do órgão de volume deve ser revisto cuidadosamente antes de determinar os padrões de lotação. O volume de trabalho pode ser reduzido por meio de emprégo de controles apropriados. Por exemplo: vários órgãos usam, presentemente, uma entrevista realizada com uma unidade de trabalho na função de emprégo. Muitos órgãos de pessoal entrevistam todos, ou quase todos, os candidatos que chegam ao órgão empregador. As vezes um grande número de entrevistas podem ser realizadas em um mês contra poucas ou nenhuma vaga registrada. A direção deve determinar qual a política a seguir e quais as técnicas que devem ser usadas para controlar o número de entrevistas relacionadas com as vagas.

Tendo por base a experiência em volume de trabalho em cada função e a luz dos planos do órgão e necessidade para o futuro, uma estimativa do volume de trabalho para o ano fiscal seguinte pode ser feita. Se o tempo padrão por unidade de trabalho foi determinado depois da análise de pesquisa e dos dados da medição do trabalho, um grande passo no sentido da determinação do número necessário de servidores de pessoal foi dado.

- 3) Como determinar a equipe atual e futura necessária para desempenhar essas funções?

Uma vez conhecidos o volume de trabalho e o padrão de tempo por unidade, o potencial humano necessário pode ser determinado. Atividades como "direção", "administração", "pesquisa de pessoal", etc., que não podem ser medidas em unidades contáveis, devem ser consideradas em termos de porcentagens do tempo do órgão de pessoal requerido em seu desempenho. Essa por-

(1) *Can Work Measurement Be Applied to the Personnel Office?* de Rosenberg, Herb.

centagem pode ser obtida usando-se os dados de medida do trabalho e os registos de pesquisa para identificar o montante próprio de tempo que deve ser permitido para tais atividades. Dispositivos adequados para licença anual e de tratamento de saúde devem ser adotados.

A mudança é típica da maioria dos órgãos. Podem contrair, expandir, abandonar certos programas e adotar outros. Essas mudanças podem ter um efeito em pequenas e grandes deslocações em toda a organização. Várias coisas acontecem: reduções em força; promoções, transferências e readmissões; mudanças de funções de órgãos, em linhas de autoridade e em atribuições. O órgão de pessoal deve estar preparado para ajustar-se a essas mudanças com a lotação, o treinamento, e a classificação do cargo tudo feito o mais rápido e facilmente possível.

As normas de lotação resultantes do programa de medição não devem ser vistas como estáticas. Freios devem ser impostos de seis em seis meses para assegurar que a norma de lotação seja realista em termos da situação do momento. Se estiver fora da engrenagem, seja qual for o motivo, a direção deve estar preparada para fazer as revisões adequadas.

*4) Como determinar o custo atual e futuro de cada função de pessoal a ser desempenhada?*

Uma vez conhecidas as necessidades de potencial humano para o desempenho de cada função, pode-se, então, determinar seu custo. Este pode ser comparado com o do ano em curso e com o do programa do ano em curso e com o do ano seguinte. A direção pode então decidir quais as funções que devem ser desempenhadas pela equipe de pessoal, assim como o grau específico de qualidade e intensidade que ela pode suportar.

O órgão de orçamento pode prestar sua assistência no sentido de determinar a forma de apresentação dos informes em termos de proposta orçamentária. A exposição sucinta do programa de pessoal deve sintetizar as principais funções desempenhadas, seu custo e as realizações previstas relativamente a esse desempenho. As justificativas devem ser apresentadas mais ou menos detalhadamente, dependendo da necessidade de serem revistas pelo órgão de orçamento da repartição, pelo próprio Bureau do Orçamento ou pelo Congresso.

A fórmula sugerida acima permitiria uma revisão orçamentária realista e a análise do programa de um determinado órgão de pessoal. Essa revisão seria baseada em todos os fatores essenciais que devem ser levados em conta em qualquer apreciação correta de um determinado programa. Tais fatores permitiriam determinar quais as funções que devem ser desempenhadas pelos especialistas em administração de pessoal; a contribuição para a missão básica do órgão, resultante do desempenho de cada função; uma avalia-

ção do volume estimado de trabalho, os homens-hora exigidos por esse desempenho e o custo de cada parte do programa de pessoal.

Essa modalidade de solução permitiria a criação de uma contabilidade decente de grande valia para o Bureau de Orçamento e para o Congresso compararem os diferentes programas de pessoal.

*Foi o leitor apanhado em falta com a sua "proporção"?*

Outras maneiras de estabelecer as normas para a lotação dos órgãos de pessoal foram, também, propostas. Normas podem ser estabelecidas para lotar os serviços de pessoal ou de orçamento ou de segurança baseadas na proporção entre os indivíduos num dado serviço e o número total de servidores de um órgão. As normas podem ser usadas para apanhar alguns órgãos com sua "proporção" baixa; mas se aplicadas indiscriminadamente ela representaria boa prática de administração. Um estaleiro, por exemplo, necessitaria mais engenheiros do serviço de segurança do que uma firma construtora de prédios para o mesmo número de empregados desempenhando apenas funções burocráticas. Pode uma "proporção..." baseada na quantidade de funcionários do órgão de pessoal ser eficientemente usada como a única norma para o estabelecimento de padrões de lotação para os órgãos de pessoal em todo o serviço público federal?

*As "proporções" não refletem as diferentes necessidades de programas ou de volumes de trabalho*

Os órgãos podem ter diferentes necessidades de funcionários de pessoal, dependendo de suas operações. Por causa dessa diferença, um órgão pode ter menos necessidade de equipe especializada em administração de pessoal do que outra. A American Management Association indicou que o tamanho do órgão e o conteúdo do programa de pessoal devem estar de acordo com as necessidades da empresa (2).

Os programas de pessoal do Governo Federal devem ser feitos de encomenda para cada órgão. Na comparação entre os vários órgãos a diferença em programa de pessoal precisa tornar-se aparente. Por exemplo: na função de empregado, os cargos de postalista são preenchidos com candidatos cujos nomes estão registrados no arquivo geral de aprovados em concurso. Este fornece os candidatos que passam com notas altas nas provas destinadas pela Civil Service Commission a comprovar o grau de inteligência, preparo e capacidade para o exercício desse cargo. Os Correios podem confiar nessas provas para nomear, na ordem de classificação, os candidatos às vagas.

(2) American Management Association Research Report N.º 4 — How to Establish and Maintain a Personnel Department, 1944.

(De certo a preferência à que tem direito os veteranos é levada em conta). Esse exame em massa contrasta com o recrutamento individual para as classes armadas e para os cargos científicos.

Veteranos fazem o treinamento em serviço no Departamento dos Correios. Eles ensinam ao novo recruta como distribuir, encaixar e entregar a correspondência de acordo com o plano das ruas. O estafeta e o postalista estão no trabalho no primeiro dia e adquirem competência pela repetição da tarefa. As operações básicas são estáveis e os processos são padronizados.

Compare-se isto com o treinamento que foi feito pelo *Office of Lend-Lease Administration* e mais tarde pelo *Foreign Economic Administration*. O O.L.L.A. administrou um programa econômico de âmbito mundial com complexas ramificações nacionais e internacionais. Homens com suficiente experiência em requisitos para a administração internacional, em administração de material, indústria, máquinas, etc. são raros. A nação foi revistada na busca de homens da indústria e das profissões que atenderiam um mínimo pelo menos das exigências de qualificações. Os programas de treinamento eram necessários para explicar a maneira por que funciona o mecanismo do empréstimo e arrendamento, o atendimento dos requisitos estrangeiros, sua revisão de acordo com o abastecimento nacional e mundial de materiais, as funções do *Combined Boards, War Production*

*Board* e *Procurement Agencies*, estabelecimento de prioridades, o problema dos controles de exportação, transporte e distribuição e uma hoste de outros problemas correlatos. Chefes recentemente recrutados, alguns dos quais cedo tinham que partir em missão para o exterior, teriam passado sem esse treinamento.

Classificação nos Correios é uma questão simples quando contrastada com o problema nessa área do setor dos órgãos militares. A despeito de seu grande número de servidores, os Correios têm pouca variedade de ocupações. O grande número de servidores postais repete o mesmo tipo de operações.

Isto contrasta, também, com os órgãos militares. Eles têm uma grande diversidade de ocupações, distribuições de graus e posições individualizadas. Seus programas e as atividades que os apoiam devem ajustar-se, freqüentemente, para enfrentar as mudanças das condições do mundo e o progresso científico. As diferenças entre as exigências das repartições no cumprimento de suas missões de classificação são aparentes.

Comparemos a função de relações entre os Correios e outros órgãos. Nos Correios, no entanto, as uniões tomam o lugar do mediador e a ligação entre o empregado e a direção em casos que não são fáceis de resolver. Esse lugar é preenchido nos órgãos em que os servidores não são sindicalizados pelo órgão de pessoal.

---

---

# Planejamento dos Transportes Regionais

LUCAS LOPES

## PRELIMINARES

"Ainda hoje os chineses chamam as estradas de "vias secas", consequência natural da idéia de que a via, a via por excelência, é uma via úmida, um rio".

(J. F. Horrabin — "Geografia Econômica")

**D**ESDE que abordamos o estudo da recuperação econômica do São Francisco, tivemos a preocupação de não nos deixar empolgar pela idéia de que o eixo navegável do grande rio devesse ser o tronco fundamental de transportes, na extensa e alongada faixa de território que constitui sua bacia hidrográfica.

O fato de existir no vale uma larga seção de rio navegável, com cerca de 1.370 km, na direção Norte-Sul, encerra uma sugestão indiscutível, de se considerá-la como base das principais vias de circulação da bacia.

Foi nossa preocupação investigar com atenção o verdadeiro papel que deva ter esse tronco de transportes fluviais, em face de evolução da técnica de circulação terrestre, que ressaltou as vantagens das rodovias e das ferrovias, um confronto com a navegação fluvial.

A pergunta que ocorria em nosso espírito poderia ser mencionada da seguinte forma: se é verdade que a navegação do São Francisco foi um fator favorável na fase de seu desbravamento, quando era percorrido por barcos leves e de pouco calado, será que ele se prestaria para deslocar maiores volumes de mercadorias, com velocidade satisfatória, quando o vale adquirir um alto grau de progresso?

A constatação de que a navegação fluvial é de baixo custo não é suficiente para justificar a eleição do trecho navegável do São Francisco como tronco principal de circulação no Vale.

A morosidade dos transportes poderia condenar a região a uma economia vinculada ao ritmo lento da circulação dos barcos fluviais. O rio exerce uma indiscutível função vinculadora das gentes que ocupam suas margens. É, entretanto, um caminho que impõe um limite na rapidez dos contatos humanos que sobre ele se processam. Comparada com o trem de ferro ou o automóvel a navegação fluvial tem defeitos irreparáveis. De sua lentidão resultam limitações graves para o tráfego das riquezas. Se ao longo da bacia são-franciscana só existir um tronco de transportes,

constituído pelo trecho navegável, toda a sua economia terá que se adaptar à velocidade reduzida dos barcos.

A experiência de outros povos nos oferece lições dignas de meditação.

A imensa rede hidrográfica do Mississipi presenciou uma evolução dos meios de transportes que significou a superação da predominância inicial do tráfego fluvial pelos meios terrestres de transportes. A história do tráfego nesse rio é tão ilustrativa que resolvemos anexar a este trabalho a tradução de um capítulo do relatório que organizou o "Federal Coordinator of Transportation" sob o título "Publics aids to transportation by water".

Desde que foi construído o primeiro barco fluvial a vapor, o "New Orleans", lançado em 1811, o tráfego fluvial do Mississipi desenvolveu-se vertiginosamente, progredindo em qualidade na mesma proporção que crescia em volume. Cerca de 15.000 milhas de rios eram navegadas. Boas e más, eram as únicas vias de transporte interior. Todos os afluentes e subafluentes eram penetrados por barcos que alimentavam o tráfego crescente dos eixos principais de transporte. Até 1860 desenvolveu-se uma intensíssima circulação fluvial, que apresentava notáveis programas técnicos, para a época. A partir da Guerra Civil, entretanto, começou a se manifestar a concorrência esmagadora das ferrovias. Construindo a mais portentosa rede de estradas de ferro, os americanos cobriam toda a bacia do Mississipi de linhas de transporte rápido, que iriam retirar da navegação fluvial a melhor parte de seu tráfego. Oferecendo transportes a preços módicos as ferrovias apresentavam ainda como vantagem a rapidez de circulação e a possibilidade de atingir, em seus ramais, os centros principais de produção. Ao tráfego fluvial se reservava o transporte entre os pontos não servidos por ferrovias e, mais tarde, o crescente tráfego de grandes massas de matérias-primas de baixo preço. Os grandes barcos de passageiros e mistos eram abandonados e substituídos por trens de barcaças, empurrados por rebocadores. Hoje a maioria deles estaciona nas principais cidades para atender ao tráfego de turistas dos week-ends festivos. Todavia, apesar do declínio do tráfego de passageiros e de mercadorias em geral, progrediam os transportes de certas matérias-primas de uso industrial e de materiais pesados para construção. O Ohio, o Monongahela, o Tennessee e o próprio Mississipi, serviam a regiões de rápido desenvolvimento industrial, que

iriam utilizar seus cursos para o transporte de enormes volumes de carvão, de petróleo e de matérias-primas minerais. A evolução da técnica dos transportes iria definir uma posição adequada para cada tipo de via. O jôgo livre dos interesses econômicos iria criar um processo seletivo de cargos, dando à navegação fluvial, como à ferrovia, à rodovia e ao avião, um campo determinado, onde as qualidades melhores que lhes são inerentes se sobressaiam, garantindo-lhes um tráfego próprio.

Em todo o mundo verifica-se evolução semelhante. As vias fluviais passaram a ser utilizadas principalmente por grandes massas de matérias-primas, de baixo custo, pagando tarifas reduzidas, e não exigindo velocidades altas de transporte. Os rios de mais intenso tráfego percorrem regiões altamente desenvolvidas, onde outras rês de transporte ferroviário ou rodoviário completam o esquema geral de circulação de riquezas. Cabe a elas o tráfego selecionado das matérias-primas consumidas em grandes volumes.

Devemos aqui indicar as conclusões a que fomos levados, sobre o futuro da via navegável do São Francisco. Nos capítulos seguintes procuraremos apresentar os argumentos que nos permitiram firmar tais conclusões.

O rio São Francisco apresenta em seu trecho médio, de Pirapora a Juazeiro, uma extensão notável de navegação franca, que não pode ser desconsiderada nos planos nacionais de viação. Ele salta da latitude de 7° e 24' pará a de 17° e 21', percorrendo 1.370 km de via.

A posição do rio e sua capacidade de atração humana tendem a incentivar a condensação nas margens do caudal, de um conjunto de atividades econômicas de grande interesse. O eixo navegável do médio São Francisco será sempre uma via fundamental de ligação Norte-Sul, bem como, será a principal via de comunicações do âmbito geográfico mais caracteristicamente fluvial, isto é, das faixas de terras que se alargam nas margens do rio principal e seus afluentes.

É lógico que se procure tornar eficiente a navegação entre Juazeiro e Pirapora, melhorando as condições de navegabilidade do rio, tornando mais freqüentes e mais rápidas as viagens dos barcos, e oferecendo serviços mais adequados e mais baratos.

Não nos parece, entretanto, aconselhável que se trate com igual cuidado da navegação dos afluentes. O exemplo do rio Correntes é típico. Sta. Maria da Vitória e Correntina só se comunicam, atualmente, com o eixo do São Francisco, através de raras viagens dos barcos que sobem o rio Correntes. Uma rodovia ligando estas duas cidades a um pôrto no rio principal, com uma extensão de cerca de 180 km, eliminaria a navegação do Correntes e tornaria muito melhor a vinculação econômica da região com eixo principal de circulação do São Francisco.

#### O SÃO FRANCISCO NO QUADRO DOS PLANOS NACIONAIS DE VIAÇÃO

"Excluindo o mar, caminho de todas as civilizações, o grande caminho da civilização brasileira é o rio São Francisco. E' nas suas cabeceiras que pairam as grandes bandeiras e aí se expande e ondula o impulso das minas; é no seu curso médio e inferior que se expande e propaga o impulso da criação, os dois fatores máximos do povoamento. Suas ondulações extremas, desde São Paulo (ligado a Minas) até o Piauí (ligado a Pernambuco), abraçam o que hoje se poderia chamar o Brasil Brasileiro".

(JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil*)

Vamos tentar uma rápida análise da posição que ocupou a via navegável do São Francisco, na série de idéias e planos que, em diversas épocas, foram apresentados como devendo fixar normas para a expansão de nossa rede interior de transportes.

Desde cedo, a idéia de utilizar o eixo Norte-Sul do São Francisco, como espinha dorsal da rede de comunicações do país orientou o traçado de algumas das principais vias de penetração do território. Lembraremos apenas os projetos mais objetivos que, de certa forma, sintetizam as idéias vigorantes na época em que foram lançadas.

Cristiano Otóni no livro notável de 1859 sobre o "Futuro das Estradas de Ferro no Brasil" interpreta as idéias de então, dizendo — "O São Francisco é a primeira chave de união entre o Norte e o Sul e como tal deve o seu vale representar, para o futuro, papel importante na rede de vias de comunicação".

E depois de descrever as características de navegabilidade definidas por Halfeld, no trecho de Pirapora a Juazeiro conclui: "Tal é o motivo por que todas as vias de comunicação que se imaginam a partir das cidades do litoral, lançam os olhos e tendem a aproximar-se do rio São Francisco".

As linhas que se projetavam partindo dos principais núcleos litorâneos, desde Recife até o Rio de Janeiro, tinham como objetivo final atingir os barrancos do São Francisco, em seu trecho médio navegável. Era lógica esta concepção, que integraria uma vasta área drenada pelo rio à economia dos centros irradiadores de transportes. O São Francisco há muito exercia a função de eixo de comunicações interiores entre o Norte e o Sul, e estaria destinado a uma grande atividade circulatória quando a ferrovia atingisse suas margens e se completasse com o tráfego fluvial a vapor. Como lembrou André Rebouças nêle estaria o "ponto terminal ansiosamente ambicionado por cinco estradas de ferro".

Quando, em 1881, foi possível a Honório Bicalho formular diretrizes para a articulação das redes nacionais de transportes no Brasil, nos termos de um verdadeiro Plano Nacional de Viação,

o transporte fluvial no trecho médio do São Francisco destacava-se como elo necessário à interligação da rede do Norte com o do Sul. O tronco "Grande Leste-Oeste" poria Salvador em contato com Belém do Pará, através de segmentos ferroviários e três segmentos fluviais, onde se destaca o trecho Juazeiro a Barra no São Francisco. O tronco "Central-Norte" ligaria o Rio a S. Luiz em três segmentos terrestres e dois fluviais, sendo, um deles, toda a extensão navegável de Pirapora a Juazeiro. "O São Francisco, comenta Mário Travassos (Introdução à Geografia das comunicações brasileiras), em continuação ao seu papel histórico, constituiria assim o nexo do sistema de comunicações com o Norte". Caracteriza o plano Bicalho a preocupação de utilizar grandes trechos fluviais navegáveis articulando uma rede verdadeiramente nacional.

A Comissão do Congresso Ferroviário de 1882 elaborou um Plano de Viação, em que se nota a nítida preocupação de garantir maior continuidade da rede ferroviária. Conhecido por "Plano Bulhões", este esforço de previsão não abandonava a idéia de utilizar o São Francisco como tronco de interligação Norte-Sul. O estudo dos dois cartogramas anexos, (\*) referentes aos planos de Bicalho e de Bulhões, mostra a importância fundamental que se atribuía ao trecho navegável do São Francisco, entre Pirapora e Juazeiro.

Já em 1934, quando se criou uma comissão de técnicos para elaborar um Plano Geral de Viação, novas idéias e velha experiência viriam deslocar para posição secundária o eixo navegável do São Francisco.

A experiência mundial relativa a maior eficiência das ferrovias sobre a navegação fluvial viria sugerir o lançamento de um tronco terrestre, ligando o Norte e o Sul, a pouca distância do São Francisco, do Rio de Janeiro a S. Luiz do Maranhão (TM2). Por outro lado, destacava-se a importância do tráfego litorâneo de cabotagem. O oceano seria o principal tronco de nossa viação.

"O desenvolvimento do país, partindo da costa para o interior, provocou o estabelecimento de correntes comerciais entre os portos e os respectivos *hinterlands*". Essas correntes se utilizam de vias de comunicação naturais ou construídas, que irradiam desses portos, procurando o interior. A extensão da costa e o consequente afastamento, entre si, dos portos mais importantes, deram lugar a que essas vias de comunicação se constituíssem, em sistemas independentes, um para cada porto, sistemas que só se ligavam por intermédio de navegação marítima, ao longo do litoral, do extremo norte ao extremo sul".

"Outra não podia ser a diretriz dessas redes de viação independentes. Com efeito, era a que convinha às relações comerciais com o estrangeiro e para os transportes exigidos pelo comércio in-

terior, entre os *hinterlands*, mais ou menos afastados, ao longo da orla litorânea, essa diretriz era, também, a mais conveniente, porque, assim, se entregava à navegação — meio de transporte menos dispendioso — a parte mais longa dos referidos transportes.

"O principal tronco de nossa navegação é, portanto, o oceano, com a navegação de longo curso, tocando em um número reduzido de portos; com a de cabotagem servindo a esses portos e a alguns mais; e, por fim, com a pequena cabotagem, que atende às necessidades dos pequenos portos, realizando os transportes entre êles e os maiores".

Esta transcrição de um trecho do relatório da Comissão que elaborou o Plano Geral de Viação de 1934 nos oferece a oportunidade de fazer duas observações interessantes. O São Francisco foi considerado, pelos primeiros planejadores de nossas vias de comunicação, como o arco de circulação interior, que deveria ligar os *hinterlands* dos maiores portos, que se desenvolviam no litoral, do Maranhão ao Rio de Janeiro. O tráfego litorâneo, em época de paz, é a mais fácil e econômica via de interligação Norte-Sul do país.

Com a evolução da técnica de transportes e com a expansão da rede ferroviária que se irradiava dos vários portos, tornou mais aconselhável fazer-se uma ligação ferroviária Norte-Sul do que se utilizar a via mista do São Francisco.

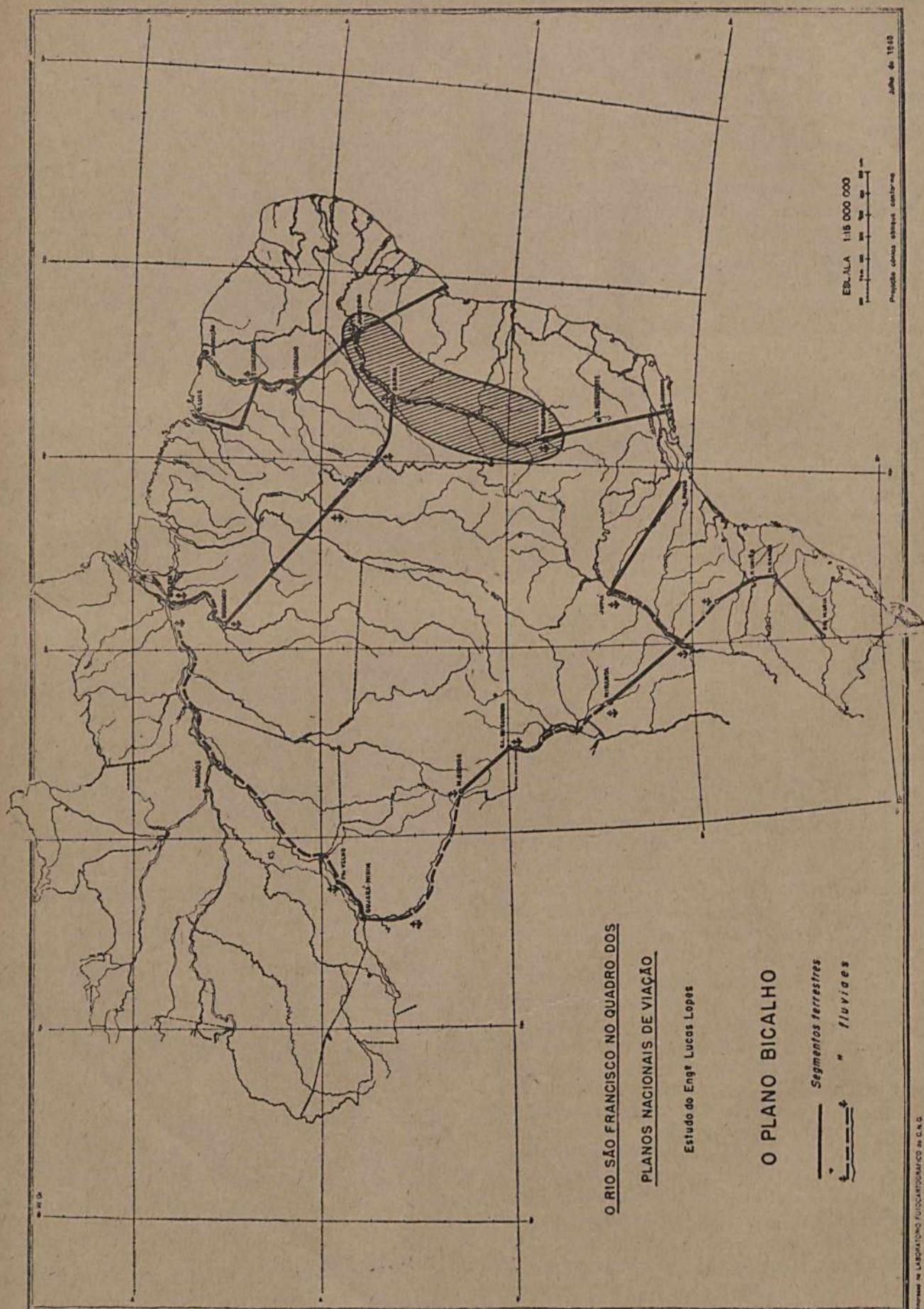
Nem por isso deixou a grande via fluvial de ser considerada no conjunto do Plano Geral de Viação. Ela foi destacada para constituir a ligação L-5, entroncando-se com o TM2 e a 12 em Juazeiro, cruzando-se com o TP4 em Malhada, e ligando-se ao TM3, em Pirapora. Deve-se observar que a nomenclatura adotada no Plano de 1934 de Troncos meridianos (TM), Troncos Paralelos (TP) e Ligações (1) não significa que estas sejam de valor secundário, no conjunto das vias previstas.

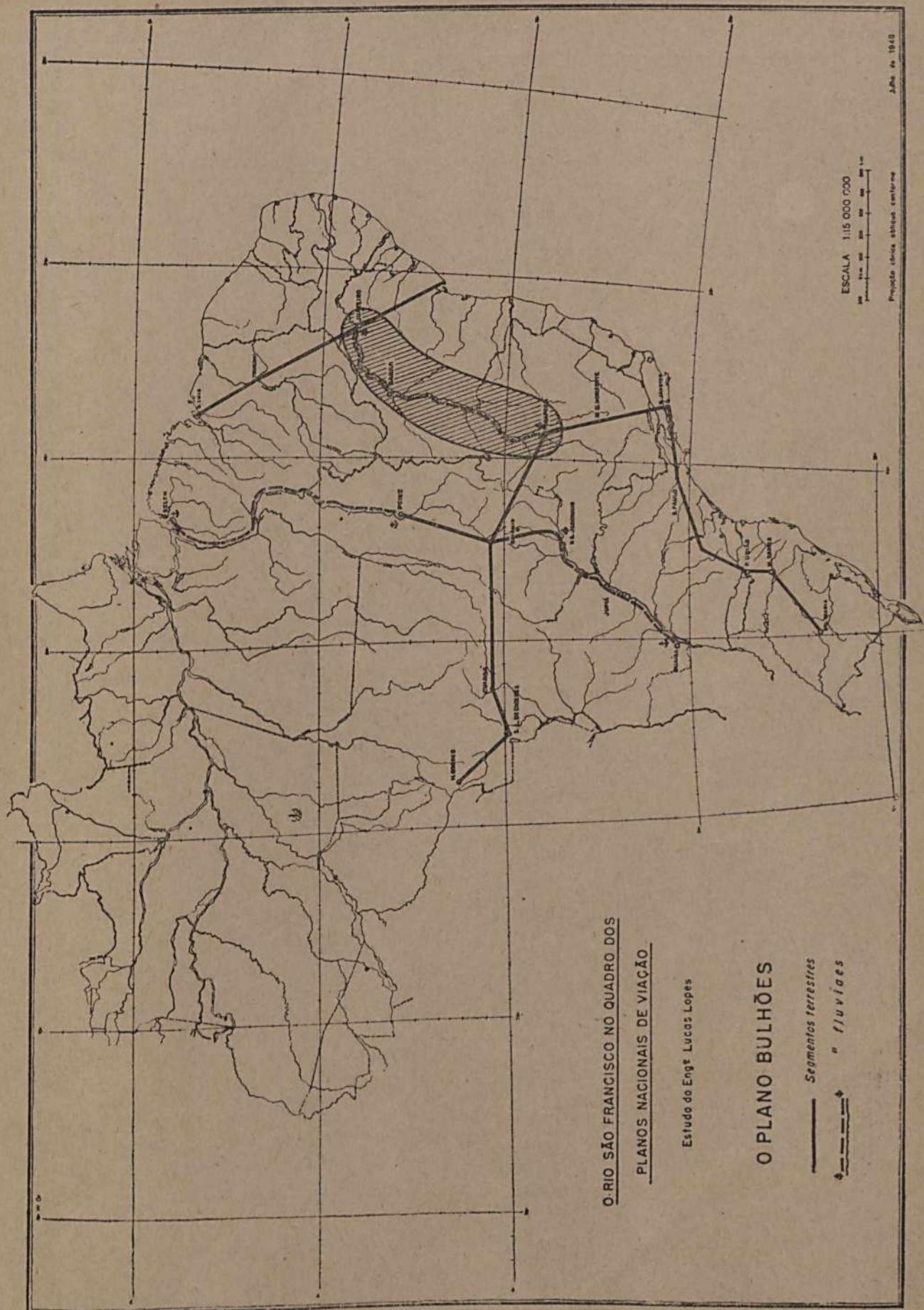
Quem observar o mapa geral do Plano de 1934 (página 62) verificará a importância nítida do eixo navegável do São Francisco no esquema de nossa circulação interior. Ele deixou de ser a única via de ligação Norte-Sul a secundar o grande tronco oceânico, mas não perdeu a característica de via de circulação a reduzir uma grande malha de rede geral de transportes interiores. Sua existência é uma garantia de que, quando se interromper, pela guerra, o tráfego litorâneo, as comunicações Norte-Sul poderão intensificar-se no eixo fluvial, como nas vias terrestres.

Mais adiante mostraremos que com o progresso de sua bacia o São Francisco tenderá a tornar-se, novamente, um eixo básico de ligação Norte-Sul.

Vamos analisar em seguida a posição do grande rio no quadro do Plano Geral de Viação Nacional que ora se discute no Parlamento.

(\*) Págs. 60 e 61.







Este plano resultou da necessidade de revisão das teses fundamentais do Plano de 1934, em consequência da evolução da técnica de transportes.

Em 1934 a preocupação dominante era dotar as várias regiões do país de um único tronco básico de transportes — ferroviário, rodoviário ou fluvial, o que se justificava para as zonas de reduzida significação econômica. Com o progresso regional e o adensamento de atividades humanas torna-se indispensável a coexistência de redes rodoviárias, ferroviárias e fluviais, operadas, é verdade, segundo métodos de coordenação de tráfego. A Comissão de revisão do Plano Geral de Viação Nacional adotou, por isso, a tese de apresentar, isoladamente, três planos básicos, sem perder de vista a articulação necessária entre êles. Em um dos mapas que elaborou, apresentou a superposição dos transportes ferroviários, rodoviários e fluviais.

Ainda uma vez, o trecho médio do São Francisco, de Pirapora a Juazeiro, foi destacado como tronco de transportes de importância nacional. A projeção regional dessa via, no quadro do Plano em estudo, será melhor sentida quando se observar que nenhum outro tronco, ferroviário e rodoviário, foi projetado na direção Norte-Sul do vale médio do São Francisco.

Essa análise e a série de observações que apresentaremos na discussão do Plano de desenvolvimento econômico do São Francisco, nos permitem concluir que o extenso trecho navegável do rio, entre Pirapora e Juazeiro, será sempre um tronco básico de ligação Norte-Sul — será um eixo pioneiro de transportes enquanto a região não se tiver desenvolvido a ponto de exigir troncos ferroviários ou rodoviários paralelos ao rio, será um tronco de transportes de cargas selecionadas quando, no vale, se presenciar o deslocamento de grandes massas de riquezas.

Antes de concluir este capítulo, parece-nos acertado resumir as idéias adotadas pela Comissão de Revisão do Plano de Viação, de 1947, sobre a rede fluvial do país.

Considerou a Comissão necessário definir, em primeiro plano, quais as características gerais, indispensáveis para a classificação de navegabilidade dos rios, adotando as seguintes categorias:

Primeira categoria — calado 1,80m — (6 pés)

Segunda categoria — calado 1,20m — (4 pés)

Terceira categoria — calado 0,60m — (2 pés)

Na utilização dos cursos d'água foram consideradas, também, três ordens distintas de trabalhos :

1.º Utilização dos cursos d'água sem emprêgo de obras que modifiquem o regime, a não ser a execução de trabalhos indispensáveis para desobstrução e limpeza do leito e das margens.

2.º Utilização dos cursos d'água com obras de regularização, por meio de molhes transversais ou longitudinais, para fixação do canal navegável.

3.º Utilização dos cursos d'água com obras de canalização, com a construção de barragens móveis, formando grandes estiros navegáveis, ligados por eclusas, para estabelecer a continuidade de navegação.

Em face da grande extensão de cursos possivelmente navegáveis e da diversidade de condições próprias são indicados como merecendo, preferencialmente, trabalhos de melhoramento os seguintes cursos : aquêles que constituem limites internacionais; aquêles que já facultam navegação permanente, constituindo o principal ou único meio de transporte da região; aquêles que atravessam mais de um Estado da União ou estabelecem o sistema de comunicações com o interior do país; aquêles cuja importância econômica ou estratégica assim o justifiquem; e, finalmente, aquêles que se integram no plano fluvial.

A Comissão de Revisão lembra, ainda, que o aproveitamento de cada rio deve ser integral, isto é, deve consignar também a irrigação das terras marginais, a defesa das populações ribeirinhas contra as inundações e a captação de energia hidrelétrica.

Outras recomendações da Comissão que devem ser aqui registradas podem ser resumidas como nas linhas que se seguem.

Iniciadas as obras de melhoramento dos rios deverão, paralelamente, ser projetadas as embarcações fluviais padrão para os rios ou trechos de rios, dentro das características e fins a que se destinam. Essas embarcações-padrão, a cujo tipo deverão subordinar-se todas as unidades, deverão ser, preferencialmente, movidas a motor Diesel ou caldeira queimando óleo. Enquanto os melhoramentos dos rios não forem iniciados, sómente será permitido o uso de embarcações com características compatíveis com as condições naturais dos rios. Deverá ser promovido o estudo sistemático para ligação das várias bacias hidrográficas. Antes das ligações hidrográficas, deverá cogitar-se de construção de estradas de rodagem entre os limites dos trechos navegáveis.

Essas observações sobre o trabalho da Comissão de Revisão do Plano Geral de Viação Nacional de 1937 devem ser concluídas com a observação de que foram discutidas pela primeira vez as linhas gerais de um plano de transportes fluviais, que foi apresentado pelo Coronel Jaguaribe Gomes de Matos. Examinaremos, no capítulo seguinte, as idéias contidas nesse estudo, naquilo que se refere ao rio São Francisco.

O estudo dos planos ferroviários e rodoviários para a bacia do São Francisco será feito em capítulos especiais.

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## APERFEIÇOAMENTO

### Avaliação da Eficiência

ALUÍSIO MOREIRA

**SUMÁRIO:** 1. Conceito — Distinção entre os térmos eficiência e merecimento — 2. Objetivos da avaliação da eficiência — 3. Importância e indispensabilidade da avaliação da eficiência — 4. Requisitos de um bom sistema de avaliação da eficiência — 5. Processos de avaliação da eficiência — 6. Quem deve apurar o merecimento — 7. Recursos contra a apuração do merecimento — Necessidade e vantagens de sua ampla concessão — 8. Sistema brasileiro de apuração do merecimento.

**1. CONCEITO — DISTINÇÃO ENTRE OS TÉRMOS EFICIÊNCIA E MERECIMENTO** — As expressões avaliação da eficiência e apuração do merecimento são, indiferentemente, empregadas para designar o instrumento da administração do pessoal que tem por fim aferir o valor de um indivíduo; no conjunto das pessoas que prestam serviço a uma determinada organização. No entanto, os térmos eficiência e merecimento são perfeitamente distintos. A eficiência se refere, apenas, ao trabalho executado pelo indivíduo; já o termo merecimento é de significação mais ampla, abrangendo a eficiência e, também, certas qualidades e requisitos de que possa a pessoa ser dotada e que influem na ponderação do seu mérito.

Dessa forma, ao compararmos o que se espera que a pessoa produza, tendo em vista as funções do cargo que ocupa, com a produção de fato oferecida, estaremos avaliando a sua eficiência. Mas se acrescentarmos a essa produção realmente oferecida, a conduta do indivíduo em face do serviço, seu caráter, sua personalidade e outras qualidades pessoais, estaremos, então, apurando seu merecimento.

O legislador brasileiro preferiu a expressão apuração do merecimento. O boletim utilizado no serviço público é de apuração do merecimento e não de avaliação da eficiência.

**2. OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA** — Múltiplos são os objetivos visados pela avaliação da eficiência e seria bastante longa a lista se

nos dispuséssemos a enumerá-los todos. De maneira geral, no entanto, podem ser resumidos nos três seguintes :

- 1) uma justa avaliação do desempenho do cargo pelo indivíduo particularmente em relação com os demais empregados da organização;
- 2) um registo dos pontos fortes e fracos do empregado como base para orientação e ajustamento, em matéria de pessoal; e
- 3) um incentivo para melhorar a execução do trabalho pelo empregado.

Cada um desses fins, caso seja de fato alcançado, torna-se, por sua vez, um meio para a consecução de outros objetivos. O controle do desempenho, pelo indivíduo, da função ou cargo, serve de base para verificação da validade dos processos de seleção, para a aquisição de estabilidade por parte do empregado, desperta a atenção para os casos de desajustamentos funcionais e fornece dados para o processamento das promoções. Os informes sobre os pontos fortes e fracos de um empregado constituem ainda um excelente fator para se promover a assistência médica, o treinamento, a transferência, os aumentos de salário e as demissões.

**3. IMPORTÂNCIA E INDISPENSABILIDADE DA AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA** — Onde quer que haja indivíduos prestando um trabalho, há necessidade de apreciar sua conduta relativamente à execução das tarefas que lhe são cometidas. Segundo a opinião de White, quanto maior a organização, mais indispensável se torna a existência de relatórios ou boletins que apurem o merecimento do empregado. Realmente, numa pequena empresa em que trabalham de 10 a 20 pessoas, a gerência conhece todos os empregados e, pela observação diária e constante dos serviços, pode julgar da eficiência de cada um. O mesmo não se verifica com relação a uma organização que mantenha em serviço milhares de trabalhadores, onde os contatos pessoais do dirigente máximo com os empregados são praticamente inexistentes. Ora, sendo de seu interesse conhecer o grau de eficiência de todos os empregados da empresa, vale-se do depoimento dos chefes imediatos, expresso em relatórios ou boletins onde se aprecia a conduta do indivíduo.

Apesar das grandes falhas que os inúmeros processos existentes ainda apresentam, o problema da avaliação da eficiência, conforme já assinalou o "Bureau of Public Personnel",

"não será posto de lado no serviço público ou nos grandes estabelecimentos comerciais".

porque — afirmam Mosher e Kingsley — é uma questão central, da qual depende a solução de muitas outras.

A despeito dos inúmeros processos experimentados, não há ainda um sistema de avaliação da eficiência que reúna o consenso unânime dos técnicos e especialistas.

A dificuldade está precisamente no fato de que o julgamento tem, necessariamente, de se fundar em elementos de duas naturezas: objetivos e subjetivos.

Os primeiros não apresentam maiores dificuldades aos julgadores, pela possibilidade de sua apuração matemática. O mesmo não se verifica, no entanto, com os elementos subjetivos, cuja apreciação apresenta obstáculos quase irremovíveis, por não se adaptarem tais elementos a processos de comparação com padrões pré-fixados ou a outro método qualquer que permita uma apreciação segura e objetiva de certas atividades e qualidades pessoais, que Beyer classifica de

"intangíveis e fora do alcance dos padrões objetivos de julgamento",

Atenuar pelo menos o subjetivismo na avaliação da eficiência — já que eliminá-lo totalmente se tem revelado tarefa impossível — deve, pois, ser o objetivo mais intensamente visado pelos administradores modernos.

Os obstáculos a uma adequada solução do problema do julgamento do empregado são prodigiosos, quer devido às suas complexidades, quer em razão das dificuldades técnicas que o envolvem. Impressionados, talvez, com isso e com as deficiências que a maioria dos sistemas utilizados apresenta, há autores (entre eles Harvey Walker) que condenam formalmente a avaliação da eficiência, advogando a política de seu inteiro repúdio. Pode-se, no entanto, objetar, e com muita lógica, que é preferível ter um processo de avaliação mesmo com falhas, a não ter nenhum, fato que nos conduziria ao perigo maior e irremediável do arbítrio.

**4. REQUISITOS DE UM BOM SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA** — Para que o sistema de avaliação de eficiência atinja aos fins a que visa e funcione convenientemente, deve atender a certos requisitos essenciais, sem o que corre o risco de fracassar. Tais requisitos são: validade, simplicidade e flexibilidade.

Como qualquer outro instrumento de medida, o processo de avaliação de eficiência precisa ser válido e exato. Além desses requisitos, o sistema deve possuir certas virtudes administrativas, dentre as quais convém destacar a simplicidade, a flexibilidade e a economia.

Quanto à primeira, é preciso levar em conta o fato de ser a apreciação do desempenho do empregado feita por supervisores que, além de terem suas atenções voltadas para vários outros encargos da chefia, não são especialistas em técnicas de avaliação não podendo, por isso, ser o processo muito complicado, sob o risco de fracassar.

O sistema de avaliação de eficiência deve, também, possuir uma boa dose de flexibilidade, a fim de ser aplicado a várias categorias de servidores e utilizado sob diferentes condições.

Além dos requisitos acima referidos, podem ser acrescentados mais os seguintes: periodicidade da avaliação, imparcialidade, objetividade e uniformidade.

A periodicidade constitui requisito importíssimo. Não há plena concordância sobre a freqüência com que devem ser preenchidos os boletins, variando os prazos desde o bimestral até o anual, este último adotado na Inglaterra e nos Estados Unidos.

As apreciações não devem ser nem muito espaçadas, nem realizadas em intervalos muito curtos. No primeiro caso, oferecem o inconveniente de os chefes se deixarem influenciar pelos acontecimentos mais recentes, esquecendo-se de fatos remotos, talvez mais importantes para a ponderação do mérito dos funcionários. Por outro lado, as apurações muito freqüentes acabam por provocar o desinteresse dos chefes que, ao fim de certo tempo, preencherão os boletins baseados nas apreciações anteriores, para se pouparem ao trabalho de emitir novas opiniões.

Entre nós, o antigo Regulamento de Promoção determinava que os boletins fossem preenchidos de 4 em 4 meses, mas o atual adota a apuração semestral.

Outro requisito importante é a imparcialidade, que contribuirá para maior confiança dos empregados nos métodos de avaliação.

A objetividade do julgamento constitui, também, fator essencial. Para isso, os boletins devem ser elaborados de modo que os elementos subjetivos sejam reduzidos ao mínimo possível.

Finalmente, cumpre salientar que a uniformidade do julgamento evita os descontentamentos num setor em relação aos outros. Essa uniformidade pode ser obtida mediante freqüentes reuniões de chefes, a fim de combinar pontos de vista, antes de serem processadas as apurações.

**5. PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA** — Os processos mais comuns são: — o Boletim ou registo de produção, os exames ou testes periódicos e as escalas gráficas de avaliação.

*Boletins ou registos de produção* — E' o mais objetivo dos três. Aplicável a trabalhos de rotina, de caráter repetitivo e que envolvem pouco julgamento. Apura o merecimento do empregado em termos de quantidade e qualidade da produção. Sendo bastante objetivo ele reduz consideravel-

mente a *equação pessoal*, principal fonte dos erros cometidos pelos julgadores.

A apuração se faz de acordo com estabelecimento de padrões bem definidos e representativos do que se pretende apurar. Segundo Cornell, um bom padrão é aquêle que a média dos empregados produz num determinado tempo, sob condições normais de trabalho. Salienta ainda que o empregado eficiente nem sempre é o empregado excepcional, de vez que os padrões não devem tomar por base apenas a produção quantitativa ou qualitativa acima do comum.

O processo apresenta vantagens e desvantagens. Como vimos, é bastante objetivo e mede com precisão os trabalhos de rotina e repetitivos mas, por outro lado, é pouco flexível. Nas grandes empresas, onde trabalham empregados de várias categorias e a natureza dos serviços difere muito, esse processo não pode ser adotado de maneira geral. Além disso, nem todo trabalho é suscetível de padronização, o que impossibilita a comparação com o padrão. Conseqüentemente, nas organizações industriais onde se pratica a produção em massa e os padrões podem ser estabelecidos com relativa facilidade, a adoção dos registros de produção é satisfatória. O mesmo não acontece nos serviços públicos, onde o trabalho é, quase sempre, de natureza intelectual e assume aspectos bastante variáveis.

Convém salientar, por fim, que os boletins de produção não permitem a verificação de certas características pessoais como espírito de iniciativa, de cooperação, de disciplina, compreensão de deveres, etc.

*Exames de testes periódicos* — Os exames ou testes periódicos, da mesma forma que o antecedente, aplicam-se melhor aos trabalhos de rotina e repetitivos.

O processo apresenta, aliás, semelhança com o do boletim de produção: ambos utilizam como índice uma unidade qualquer de produção. No caso dos testes, o índice é a produção num determinado tempo, enquanto que com a ficha de produção a avaliação depende da velocidade média e qualidade do trabalho num período mais longo.

Os testes ou exames periódicos tendem a confundir eficiência e conhecimento. Não resta dúvida de que uma produção quantitativa e qualitativamente elevada é bem mais representativa como fator de eficiência, do que os profundos conhecimentos teóricos apurados pelo exame periódico. Não obstante, o processo tem a grande vantagem de fazer com que o empregado se interesse pelo seu próprio aperfeiçoamento e procure desenvolver e manter atualizados os seus estudos.

Como vimos, ambos os processos se distinguem pela objetividade, mas sua aplicação se resstringe a certos grupos de atividades, de vez que falham quando têm que lidar com elementos subjetivos.

*Escalas gráficas de avaliação* — Bastante diferentes dos registros de produção e dos exames

periódicos são as escalas de avaliação, cuja origem se deve, principalmente, a Walter Dill Scott. Existem vários tipos que apresentam certas peculiaridades, convindo, pois, um exame mais detalhado de cada um dêles. Os mais comuns são:

#### a) Escala de ordenação :

Método sugerido por Scott, também chamado de "comparação de homem a homem" (man-to-man), aplicado aos oficiais norte-americanos durante a 1.<sup>a</sup> Grande Guerra.

O indivíduo é julgado pelos seus próprios companheiros e pelos seus superiores hierárquicos. Baseia-se no exame de traços pessoais, como qualidades físicas, qualidades de inteligência, qualidades de líder, qualidades pessoais e valor geral para o serviço. Em relação a cada um desses atributos, o julgador anota o nome de um seu colega que o possua em grau: máximo, elevado, médio, baixo e mínimo. — A cada um destes graus é atribuído, por sua vez, um valor numérico.

Este sistema não teve grande acolhida na indústria privada, talvez porque o processo demandasse muito tempo, ou pela diversidade de situações características de uma e outra atividades.

#### b) Escala de julgamento mútuo :

É um pouco semelhante à do "man-to-man". Não envolve, porém, comparação. A cada empregado é dada uma lista dos colegas que deve julgar, ou então lhe é permitido escolher dentre as pessoas que conhece, aquelas que acredita poder julgar. É também chamado julgamento colegial, porque foi durante certo tempo adotado nas escolas. Há dois tipos: o horizontal e o vertical.

No primeiro o empregado julga seus colegas; no segundo, os chefes julgam seus subordinados.

O julgamento é feito mediante atribuição de pontos em escala centesimal. Propicia atitudes favoráveis entre os empregados, e entre chefes e subordinados. Estimula o cultivo da capacidade de julgamento e o aperfeiçoamento das próprias qualidades. Foi adotado, entre nós, pelo I.R.B. com bons resultados.

#### c) Escala de qualidades extremas :

Organizada por Thurstone para revelar os valores sociais.

Os traços são representados por duas expressões que revelam qualidades extremas e opostas. A indicação de uma exclui a outra. Método pouco preciso, peca pela falta de discriminação, de vez que divide o gênero humano em dois grupos, em face dos traços. Exemplo de alguns traços:

Social	—	Insocial
Agressivo	—	Tímido
Franco	—	Reservado
Indeciso	—	Decidido
Conversador	—	Calado
Exato	—	Impreciso
Introvertido	—	Extrovertido.

#### d) Escala de resposta livre ou simbólica —

Existem numerosas escalas deste tipo.

A resposta é dada por um sinal que denota presença ou ausência do tipo de conduta ou frequência em graus diferentes de intensidade.

A escala atualmente usada no Serviço Civil Federal Americano é dêste gênero bem como o famoso "Probst System".

Tem a vantagem de indicar as atitudes ou o tipo de comportamento, de modo a evitar que o julgador interprete mal a significação da palavra que indica a qualidade.

Tem por base uma fórmula com uma lista de atitudes ou característicos do indivíduo no trabalho. Cada item da lista descreve uma atitude ou um característico e é antecedido por três quadradinhos em branco para que cada um dos julgadores do empregado marque o item aplicável ao que nêle observaram. Por exemplo:

Quase sempre sai do serviço antes do tempo.

Habitualmente sai antes do tempo.

Nunca sai antes do tempo.

e) *Boletim de Eficiência da Califórnia* — Instituído em 1938 pela administração de pessoal do Estado. Resultou do estudo demorado de outras escalas existentes, inclusive a de Probst, com a qual tem muita semelhança.

Obedece às seguintes bases:

1. Uma fórmula para cada tipo de trabalho;
2. Itens baseados em ações verificadas no trabalho;
3. Preparação das fórmulas pelos chefes, de acordo com a observação diária do serviço do empregado;
4. Revisão da fórmula, por meio de discussões entre empregados e chefes;
5. Comparação uniforme da conduta funcional pela apreciação de todos que fazem o mesmo trabalho, dando-se pesos proporcionais;
6. Aplicação por agência central.

6. QUEM DEVE APURAR O MERECIMENTO — Mosher e Kingsley distinguem duas espécies de avaliação: avaliação do trabalho e avaliação do empregado. A primeira se refere ao que o empregado faz; a segunda, ao modo como ele faz. A avaliação do trabalho ou do cargo pode ser feita por técnicos; já a avaliação do indivíduo no trabalho deve estar, em grande parte, a cargo dos chefes de linha. Discute-se muito sobre quem deve avaliar a eficiência do indivíduo no desempenho da função. Neste sentido, há duas escolas. Uma sustenta que a avaliação deve ser feita pelos chefes que estão mais em contato com o seu trabalho. A outra — mais recente — concede aos chefes apenas a tarefa de prestar informações relativas ao comportamento do empregado e às atividades mais importantes e verificáveis, confiando a avaliação de fato a um sistema mecânico ou a um órgão de pessoal.

Outra questão muito debatida é a da unidade ou multiplicidade de julgamentos. A indiscutível falibilidade do julgamento humano desaconselha a existência de um único julgador. Pode-selegar, ainda, que o fato de achar-se o julgamento a cargo de um só indivíduo torna este absoluto, intransigente e, até mesmo, mal-intencionado.

É evidente, pois, que o julgamento não deve nem pode ficar ao arbítrio de uma só pessoa.

Convém acentuar, porém, que a multiplicidade do julgamento não deve ser ilimitada. Estudos realizados por vários especialistas, entre os quais Kornhauser, Harold Rigg e Guilford, atestaram que a fidelidade e validade da avaliação cresce até um determinado número de opiniões. Além dêste número desejável, qualquer nova opinião, além de influir cada vez menos sobre o resultado, contribuirá para complicar a apuração final da avaliação. Os estudos acima mencionados demonstraram que o número desejável de julgadores é de 3 ou 4.

Determinado o número ideal de julgadores, resta saber quem deve apurar o merecimento. Não há dúvida de que será quem mais de perto lide com os que executam o trabalho, ou seja, o chefe imediato. Na opinião de Demartial, ele é a pessoa mais indicada e a que melhor pode julgar aqueles a quem dirige. É o chefe imediato quem diretamente se beneficia dos talentos e virtudes dos seus subordinados ou quem sofre os efeitos de suas negligências. Tem, por isso mesmo, interesse pessoal em se mostrar justo.

A responsabilidade do chefe imediato em face do julgamento dos subordinados é enorme, de vez que a opinião por ele emitida é, quase sempre, decisiva. Seja qual for o método ou técnica adotado para a avaliação da eficiência, seu êxito dependerá, em última instância da eficiência, da capacidade, espírito de justiça e real empenho com que os chefes imediatos se desobrigarem de sua missão.

Lamentavelmente, do mesmo modo que há chefes imparciais, cujo julgamento visa sobretudo aos interesses do serviço e aos dos seus subordinados, há chefes apaixonados ou suscetíveis à bajulação e que, no exercício de suas funções, agem sob a influência de simpatias ou antipatias pessoais que não raras vezes os dominam.

Por tudo isso, torna-se imprescindível recorrer ao depoimento do segundo chefe na escala hierárquica. Na opinião de Pinto Pessoa e Nazaré Teixeira (Princípios de Administração de Pessoal) o chefe imediato

"representa um elemento de equilíbrio, um coordenador dos chefes a ele subordinados, cujos pontos de vista procura harmonizar".

A revisão do julgamento do chefe imediato pelo chefe mediato tem ainda um outro mérito: o de obrigar o primeiro a pesar bem os pontos conferidos aos seus subordinados, receoso de que sua apreciação seja profundamente modificada. Há ainda quem sugira a revisão do julgamento do chefe imediato por uma comissão especialmente designada para esse fim.

De qualquer forma, uma coisa é certa: a avaliação da eficiência do empregado não deve ficar na alcada exclusiva do chefe imediato, não obstante ser a pessoa mais indicada para participar do julgamento.

7. RECURSOS CONTRA A APURAÇÃO DO MERECIMENTO — NECESSIDADE E VANTAGENS DE SUA AMPLA CONCESSÃO — A adoção de certas provisões, tais como revisão do julgamento do chefe imediato pelo chefe mediato, treinamento dos julgadores, publicidade e periodicidade do julgamento, visa, apenas, atenuar, tanto quanto possível, as falhas ainda existentes no processo de avaliação, mas não resolvem, em absoluto, o problema. Há, pois, necessidade da concessão de medidas que possibilitem aos empregados a defesa de seus interesses quando prejudicados por avaliações injustas e parciais.

Transcreveremos, a seguir, alguns trechos da tese por nós apresentada no concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P., onde o assunto foi detalhadamente debatido:

"O direito ao recurso é a única defesa eficiente contra a arbitrariedade e as decisões injustas ou o perigo de ambas".

"Não obstante, percebe-se aqui e alhures certo escrúpulo em conceder amplo direito de recurso ao funcionário, quer com relação ao julgamento dos chefes imediatos na apuração do merecimento, quer com referência à promoção já realizada".

"Esse escrúpulo se fundamenta na alegação de que da medida resulta uma quebra de autoridade dos chefes, principalmente quando o recurso visa à alteração do julgamento dêstes. Lewis Mayers condena a existência de tribunais ou conselhos de revisão ou recursos, sustentando que o apelo das decisões dos chefes destrói o princípio da responsabilidade administrativa.

White reconhece como essencial ao êxito da avaliação da eficiência a supervisão dos graus dados pelos chefes imediatos, mas não admite os apelos por parte dos funcionários, a fim de manter o prestígio da autoridade. Argumenta-se, por outro lado, que os chefes imediatos, cujo julgamento foi alterado em virtude de recurso interposto por subordinados seus, ficariam, posteriormente, numa situação incômoda perante êstes. Em que pese a incontestável autoridade dos dois citados tratadistas, absolutamente não partilhamos da mesma opinião. Semelhante ponto de vista é consequência de uma noção errônea do que seja responsabilidade administrativa.

"Não vemos por que a autoridade administrativa se sinta diminuída ou desprestigiada com o fato de reconhecer que errou ao tomar qualquer decisão. Se isso fosse verdadeiro, na mesma situação de constrangimento ficariam os juízes quando tivessem suas decisões modificadas nas instâncias superiores, fato que comumente acontece, sem que, no entanto, se verifique diminuição do prestígio de que gozam".

Segundo Demartial o direito ao recurso é incontestável,

"decorre ao direito natural que tem toda pessoa de se proteger contra o erro ou a má fé, e mais particularmente na espécie, do direito que assiste a todo indivíduo que exerce uma profissão de defender seus interesses profissionais". ("Le Statut des Fonctionnaires").

Com respeito aos funcionários públicos, em particular, não é justo que se lhes negue o direito ao recurso, sabendo-se que a legislação trabalhista cerca o empregado particular de toda sorte de garantias, dá-lhe inúmeras vantagens e protege-o contra os abusos e a má fé dos empregadores mal-intencionados.

O serviço público só poderá lucrar quando os funcionários adquirirem a certeza de que se

acham protegidos contra os julgamentos deficientes ou injustos, que geram descontentamentos e acarretam, consequentemente, decréscimo de produção e eficiência.

8. SISTEMA BRASILEIRO DE APURAÇÃO DE MERECIMENTO — A apuração do merecimento no serviço público federal brasileiro é realizada através do Boletim de Meretimento, semestralmente preenchido e expedido pelo chefe imediato do funcionário nos primeiros cinco (5) dias de janeiro e julho. No Boletim são apuradas as condições fundamentais e as condições essenciais do merecimento, as primeiras em pontos negativos e as segundas em pontos positivos.

As condições fundamentais compreendem os seguintes requisitos:

I — Assiduidade — 1 ponto.

II — Pontualidade horária — 1 ponto para cada grupo de 3 entradas tarde ou saídas cedo.

III — Disciplina e zelo funcional — correspondente às penalidades aplicadas ao funcionário na seguinte proporção:

a) Advertência — 2 pontos;

b) Repreensão — 4 pontos;

c) Suspensão — 6 pontos, para cada dia de suspensão;

d) Destituição de função — 30 pontos — Aplicada apenas ao funcionário em exercício de função gratificada.

As condições essenciais abrangem os seguintes requisitos:

1. É atento e aplicado ao trabalho?

2. Tem boa vontade em executar os serviços que lhe são cometidos?

3. Coopera com os colegas e com o Chefe?

4. Traz em dia os serviços normais?

5. É satisfatória a quantidade do trabalho produzido?

6. Executa com segurança o seu trabalho?

7. Mostra iniciativa e interesse em solucionar as dificuldades surgidas?

8. Revela conhecimentos para o bom desempenho das funções que exerce?

9. Realiza com presteza os serviços de que é encarregado?

10. Tem capacidade para desempenhar funções superiores às atuais?

11. Demonstra compreensão de responsabilidade?

12. Tem procurado, direta ou indiretamente, aperfeiçoar seus conhecimentos profissionais, pelo estudo por outro qualquer meio?

13. É atencioso e cortês?

14. Assume a responsabilidade de seus atos?

15. Defende com firmeza e lealdade seus pontos de vista?

16. É discreto?

17. Adapta-se com facilidade a novos métodos de trabalho?

18. É econômico e cuidadoso na utilização do material de que se serve no trabalho?

19. Tem capacidade para metodizar as suas rotinas de trabalho?

20. Permanece no trabalho durante todo o expediente?

21. Tem conhecimentos gerais sobre os assuntos da repartição?

22. Apreende com facilidade as instruções recebidas?
23. Conhece as principais normas legais referentes aos direitos e deveres do funcionário público?
24. Evita, durante o expediente, atividades estranhas às funções que exerce?
25. Revela capacidade de direção?

Cada requisito vale 4 pontos quando respondido com "sim" (S), 2 pontos quando respondido com "mais ou menos" (M) e zero ponto quando respondido com "não" (N).

O índice de merecimento de cada Boletim é apurado pela soma algébrica dos pontos positivos e negativos, enquanto que o grau total de merecimento corresponde à média aritmética dos índices dos quatro boletins anteriores à promoção.

Em caso de empate na apuração do merecimento o desempate proceder-se-á da seguinte maneira:

- 1.º) pela antiguidade de classe;
- 2.º) pelo critério adotado para desempate no caso de antiguidade, ou seja:

- I — tempo de serviço no Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República;
- II — tempo de serviço público federal;
- III — o com prole mais numerosa;
- IV — o casado;
- V — o mais idoso.

#### BIBLIOGRAFIA

- 1) ARLINDO RAMOS — "Psicologia Aplicada ao Trabalho" — Cap. XVII.
- 2) J. NAZARÉ TEIXEIRA DIAS e PINTO PESSOA SOBRINHO — *Princípios de Administração de Pessoal* — pág. 145.
- 3) MOSHER e KINGSLEY — Public Personnel Administration — Cap. XV.
- 4) PROBST, J. B. — Service Ratings — Technical Bulletin n.º 4.
- 5) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration* — Cap. XXIV.
- 6) PAULO POPPE DE FIGUEIREDO — *Efficiency Rating Board of Review* — R.S.P. — julho de 1949.
- 7) M.J.A. FERNANDES — Apuração da Eficiência — "Rev. Serv. Pub.", nov. e dez. de 1947, pág. 109.

# Curso de Português

## Formação de Escriturários dos Ministérios Militares

JOÃO LUIZ NEY

### NOÇÕES GERAIS SÓBRE ANÁLISE SINTÁTICA

#### DO PERÍODO COMPOSTO POR COORDENAÇÃO

No período composto por coordenação, as orações são de igual força significativa, não há subordinação de sentido, as orações são independentes. As coordenadas que se separam apenas por vírgula ou ponto e vírgula chamam-se *coordenadas assindéticas*, as que se separam por conjunções coordenativas são chamadas *coordenadas sindéticas*.

1. "O hóspede de Tupã é sagrado; ninguém o ofenderá; Araquém o protege".

Nesse exemplo, há três orações independentes separadas por ponto e vírgula; não há, entre elas, nenhuma principal, nenhuma subordinada; possuem todas igual força significativa. Diz-se que o período é composto por coordenação e suas orações são coordenadas assindéticas.

1.<sup>a</sup> oração coordenada: *O hóspede de Tupã é sagrado;*

2.<sup>a</sup> oração coordenada: *ninguém o ofenderá;*

3.<sup>a</sup> oração coordenada: *Araquém o protege.*

Feita a divisão do período em orações, procede-se à análise de cada uma delas como se fossem períodos simples.

2. "Desceram a colina e entraram na mata sombria".

Nesse período, há duas orações independentes. A segunda se prende à primeira pela conjunção coordenativa aditiva. Diz-se que a segunda oração é *coordenada sindética aditiva*.

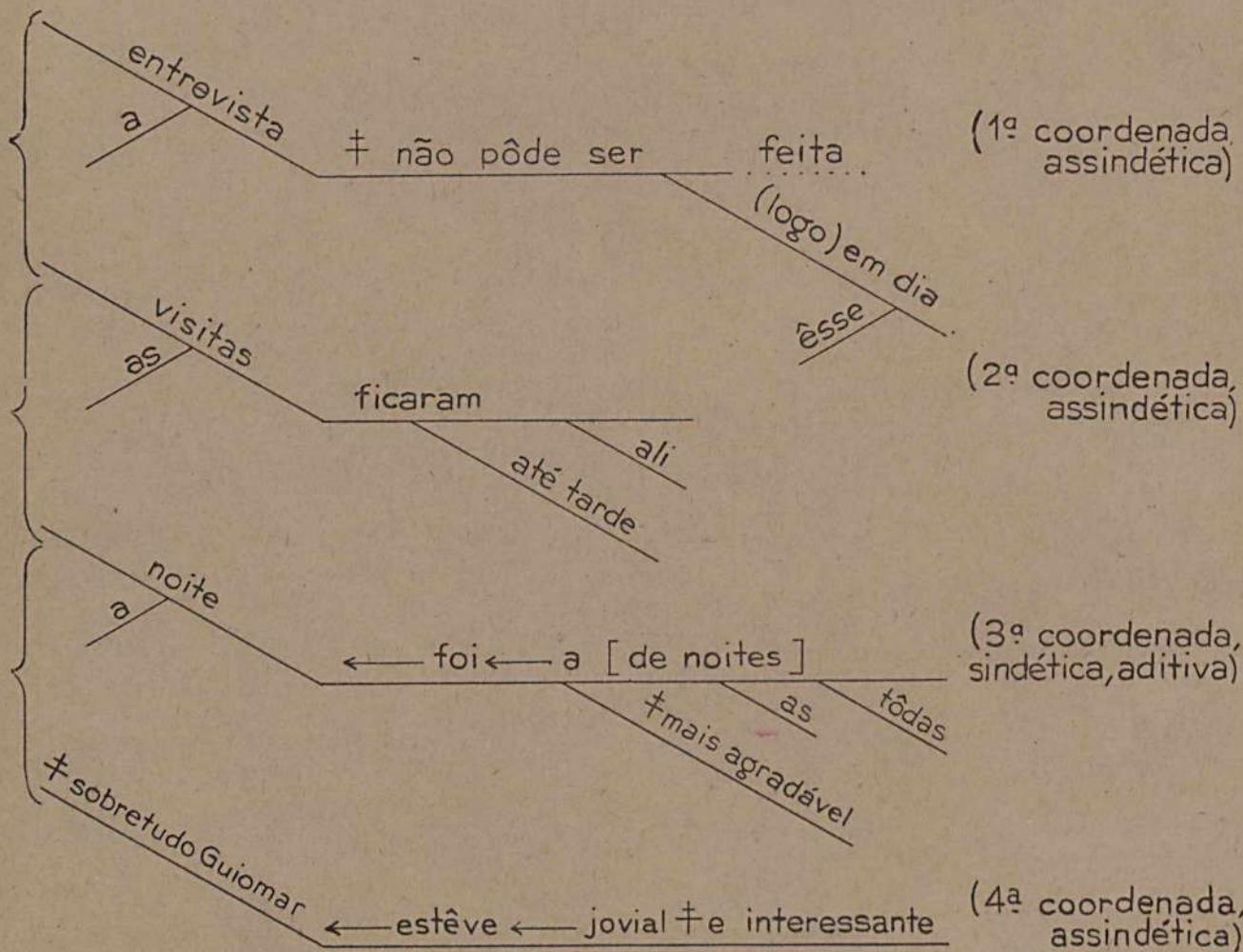
Para classificação das coordenadas sindéticas é necessário que se conheça o quadro das conjunções coordenativas. Eis-lo:

*Aditivas: e, nem.*

*Adversativas: mas, porém, contudo, todavia, entretanto, não obstante, etc.*

*Alternativas: ou, ora ... ora, quer ... quer, seja ... seja, etc.*

*Conclusivas: logo, pois (positivo), portanto, consequentemente, então, assim, por isso, por conseguinte, em vista disso, etc.*



*Explicativas: pois, porquanto, que, porque; ex.: "não faça caso, que aqui estamos para ouvi-lo"; "isso não é razão, porque, afinal de contas, os negócios têm corrido bem"* (Oiticica — *Man. de Anál.*, pág. 61).

Vejamos o esquema de um período composto por coordenação: (pág. 70).

"A entrevista não pôde ser logo nesse dia; as visitas ficaram ali até tarde, e a noite foi a mais agradável de todas as noites; Guiomar, sobretudo, estêve jovial e interessante". (M. de Assis — *A Mão e a Luva*).

Na 1.<sup>a</sup> coordenada, *logo*, é mero reforço do adjunto adverbial *nesse dia*.

Na 3.<sup>a</sup> oração, a expressão: *de todas as noites* é complemento específico.

Na 4.<sup>a</sup> oração, *sobretudo*, é palavra denotativa selectiva.

#### Exercício:

Fazer a análise sintática dos seguintes períodos:

1. "A baronesa ficou só; Jorge não a deixou só por muito tempo, porque chegou daí a pouco." (M. de Assis).

2. "Jorge saiu dali singularmente agitado; a conversa da baronesa dera-lhe nervo e resolução, e o quadro do casamento começou a desenhar-se-lhe no espírito." (M. de Assis).

3. "A bôca do sacerdote o disse, e a mão do onipotente assim o executou". (Pe. Manuel Bernardes).

4. "Minha vida é sua; todo o meu destino está nas suas mãos ... contudo, não quero surpreender-lhe o coração neste momento". (M. de Assis).

5. "As impressões recentes devoravam o meu Aristarco; mas a hipérbole essencial do primeiro transmitia-se ao sucessor por um mistério de hereditariedade renitente". (Raul Pompéia).

#### DO PÉRIODO COMPOSTO POR SUBORDINAÇÃO

Uma oração é *subordinada* quando só tem sentido inteligível unida a outra de sentido independente, que se diz *principal*.

"Na *subordinação*, uma ou mais frases completam o sentido de uma frase principal ou de outra já de si completaiva do sentido de uma principal; ex: "as cigarras zizam porque chegou o verão;" "gosto de ouvir ziziarem as cigarras, quando o verão chega". Nesses exemplos, a frase *porque chegou o verão* completa o sentido da primeira frase; a frase *ziziarem as cigarras*, no segundo exemplo, completa o sentido da primeira e a frase *quando o verão chega* completa o sentido da segunda, já subordinada à primeira." (Oiticica — *Man. de Anál.*, pág. 59)

No período simples, estudamos, entre outros, os seguintes elementos: *sujeito, objeto direto, objeto indireto, predicado nominal (predicativo), adjunto adverbial, adjunto adjetivo e complemento*. No período composto, uma oração subordinada substitui qualquer desses elementos, ou melhor, no período composto por subordinação, qualquer uma dessas funções é exercida por *oração substantiva, adjetiva ou adverbial*. Assim, temos o seguinte quadro para as orações subordinadas:

Orações subordinadas	Adjetiva	Substantiva	Subjetiva
		Objetiva	direta indireta
		Predicativa	
		Complementar	
Adverbial	Causal		
	Concessiva		
	Concomitante		
	Condicional		
	Conformativa (1)		
	Final		
	Freqüentativa		
	Temporal		

(1) Também chamada *modal*.

#### A) Orações Subordinadas Substantivas Subjetivas:

1. *Convém que não saias hoje.*

Nesse exemplo, a declaração expressa pelo verbo *convém* se refere ao fato expresso pela frase *que não saias hoje*. Essa frase é, pois, o sujeito de *convém*. Diz-se que é uma oração subordinada substantiva subjetiva. Tal oração pode ter o verbo no infinito: *Convém não saires hoje*. Nesse caso, a subordinada se diz Substantiva Subjetiva Reduzida de Infinito.

Se as orações subjetivas são desenvolvidas, iniciam-se pelas conjunções integrantes *que, ou, se*; se reduzidas, têm o verbo no infinito sem preposição.

Eis os principais verbos que podem ter por sujeito uma oração subordinada substantiva:

1) verbos de conveniência: *convém, cumpre, importa, releva, urge, etc.*

2) verbos de ocorrência: *ocorre, acontece, sucede, sobrevém, etc.*

3) verbos de dúvida: *parece, consta, corre, soa, etc.*

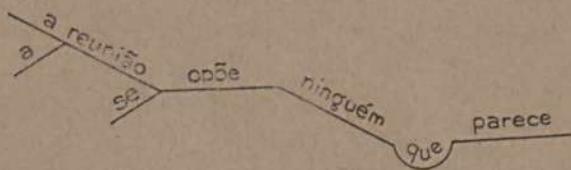
4) verbos de efeito moral: *apraz-me, agrada-me, satisfaz-me, traziliza-me, alivia-me, admira-me, espanta-me, assombra-me assusta-me, punge-me, impressiona-me, dói-me, etc.*

5) verbos na passiva: *sabe-se, nota-se, dir-se-ia, sente-se, é sabido, foi anunciado, está verificado, ficou provado, etc.*

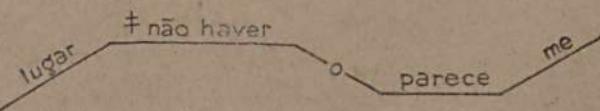
6) Expressões dos verbos *ser, estar, ficar*, com substantivo ou adjetivo: *é bom, é fato, é verdade, está patente, ficou claro, etc.*

Esquema de oração subjetiva desenvolvida, ou reduzida:

"Parece que ninguém se opõe à reunião".



"Parece-me não haver lugar".



B) Orações Subordinadas Substantivas Objetivas Diretas:

1. *Êles me disseram que você não pode comprar esse terreno.*

Nesse exemplo, a declaração relativa a *Êles* tem por objeto da oração: *que você não pode comprar esse terreno*. Tal oração chama-se, por isso, substantiva objetiva direta. Essas orações são introduzidas pelas conjunções integrantes: *que* ou *se*, quando desenvolvidas; quando reduzidas, têm o verbo no infinito sem preposição.

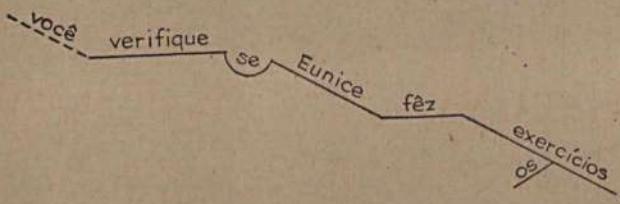
“É muito importante atender ao seguinte: a oração objetiva direta reduzida de infinito pode ter o verbo oculto quando esse verbo é *ser* ou *estar*; ex: Acho *Judite graciosa*.

“Note-se que o objeto da declaração não é *Judite*, nem *graciosa*, mas o fato de *Judite ser graciosa*. Do mesmo modo, no exemplo: acho *estar Judite doente*, corresponde a: acho *que Judite está doente*.

“Note-se ainda: Vi um gato comendo um rato. O que eu vi foi o ato praticado pelo gato. A oração de gerúndio é como se estivesse: Vi um gato estar comendo um rato. Esta frase é substantiva, de *infinito progressivo*, mas está reduzida a gerúndio. Não confundir com as adjetivas reduzidas de gerúndio”. (José Oiticica — *Man. de Análise*, págs. 207-208).

Esquema de oração objetiva direta desenvolvida, ou reduzida:

“Verifique se Eunice fez os exercícios”.



“Prometi sairmos à noite”

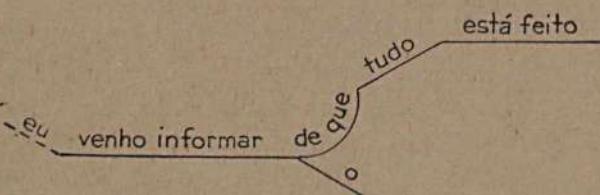
C) Orações Subordinadas Substantivas Objetivas Indiretas:

1. *Ninguém desconfiou de que as máquinas tinham sido reformadas.*

Nesse exemplo, a declaração do verbo *desconfiou* recai indiretamente sobre a oração de que as máquinas tinham sido reformadas, sendo a locução de que o elemento de mediação, e a oração objetiva indireta.

Esquema de oração subordinada objetiva indireta:

“Venho informá-lo de que está tudo feito”.



D) Orações Subordinadas Substantivas Predicativas:

1. *Minha opinião era que repetissemos as experiências.*

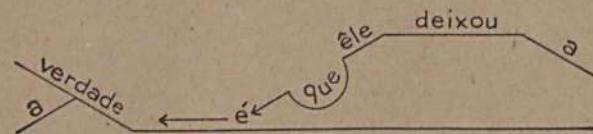
Nesse exemplo, a declaração feita relativamente ao sujeito *minha opinião* se contém na frase *que repetisse-*

*mos as experiências* e não no verbo *era*. Sendo assim, a função predicativa é exercida verdadeiramente por essa oração que se diz: subordinada substantiva predicativa, e o que é conjunção integrante.

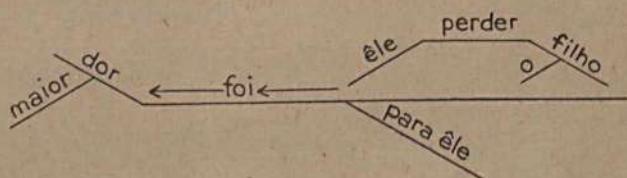
As orações predicativas são ligadas ao sujeito por verbo de afirmação, estado, mudança de estado ou dúvida.

Esquema de subordinada substantiva predicativa:

“A verdade é que ele a deixou”.



“Para ele, maior dor foi perder o filho”.



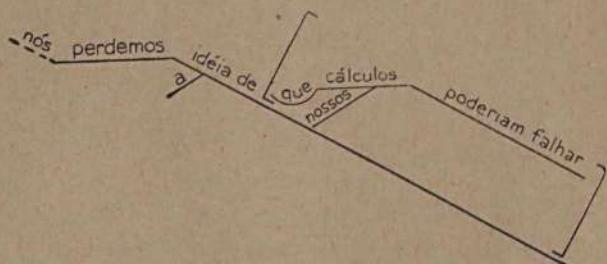
E) Orações Subordinadas Substantivas Complementares:

1. *Esqueci a suspeita de que ele tinha sido reprovado.*

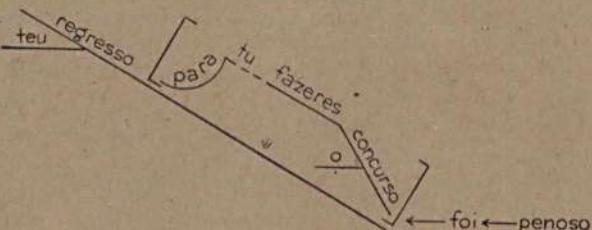
Nesse exemplo, ao substantivo *suspeita* segue-se um complemento terminativo, mencionando a coisa que suspeito: *que ele tenha sido reprovado*, isto é, a sua reprovação. Como esse complemento é uma oração, diz-se que ela é subordinada substantiva complementar.

Esquema de oração subordinada substantiva complementar:

“Perdemos a idéia de que nossos cálculos poderiam falhar”.



“Teu regresso para fazeres o concurso foi penoso”.



F) Orações Subordinadas Adjetivas:

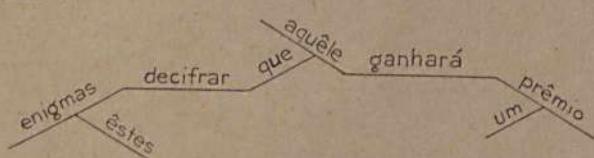
1. *Os alunos que estudam serão aprovados.*

Nesse exemplo, a frase *que estudam* exprime um dos aspectos por que posso considerar o substantivo *alunos*. Essa oração está, pois, em função adjetiva e se chama subordinada adjetiva.

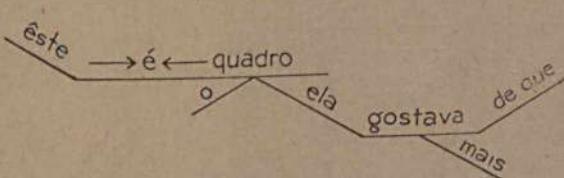
As subordinadas adjetivas desenvolvidas são iniciadas por pronomes ou adjetivo relativo.

Esquema de oração subordinada adjetiva:

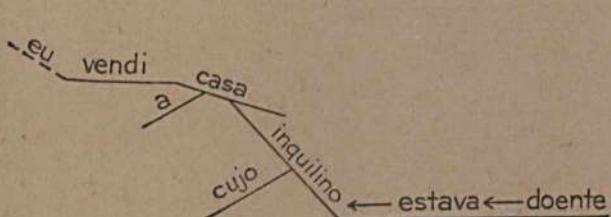
"Aquele que decifrar estes enigmas ganhará um prêmio".



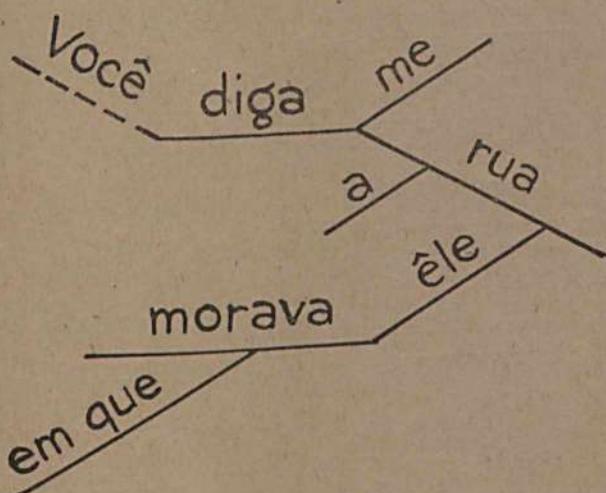
"Este é o quadro de que ela gostava mais".



"Vendi a casa cujo inquilino estava doente"



"Diga-me a rua em que ele morava".



#### G) Orações Subordinadas Adverbiais:

##### 1. Não saí porque chovia.

Nesse exemplo, o predicado, expresso pelo verbo *sair*, além do seu sentido absoluto, está considerado em relação à causa por que se deu o fato. Declara-se o fato e acrescenta-se uma das múltiplas circunstâncias que o poderiam particularizar. Tais circunstâncias constituem a função adverbial. Nesse exemplo, essa função é exercida pela oração *porque chovia* que se diz subordinada adverbial causal.

##### 2. Embora tivesse dinheiro, não compraria esses terrenos.

Nesse exemplo, a circunstância *embora tivesse dinheiro* é uma oração subordinada adverbial concessiva.

##### 3. Enquanto remávamos, a tempestade crescia.

Nesse exemplo, a circunstância *enquanto remávamos* é uma oração subordinada adverbial concomitante.

##### 4. Se ele chegar hoje, iremos à praia".

Nesse exemplo, a circunstância *se ele chegar hoje* é uma oração subordinada adverbial condicional.

##### 5. Todos procederam segundo previra eu.

Nesse exemplo, a circunstância *segundo previra eu* é uma oração subordinada adverbial conformativa.

##### 6. Leia devagar a fim de que os outros possam acompanhar.

Criarei estas relíquias suas, que aqui viste, *que refrigério sejam da mãe triste*.

Nesses exemplos, as circunstâncias *a fim de que os outros possam acompanhar* e *que refrigério sejam da mãe triste* são orações subordinadas adverbiais finais.

##### 7. Sempre que o vejo, está distraído.

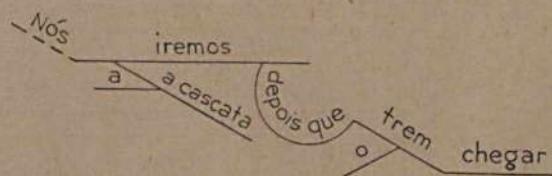
Nesse exemplo, a circunstância *sempre que o vejo* é uma oração subordinada adverbial frequentativa.

##### 8. Ficaram na estação até que o trem chegasse.

Nesse exemplo, a circunstância *até que o trem chegasse* é uma oração subordinada adverbial temporal.

#### Esquema de oração subordinada adverbial:

"Depois que o trem chegar, iremos à cascata".



#### Orações Reduzidas de Infinito:

1. Subordinada subjetiva: Urge darmos *um auxílio* a essa pobre mulher.

2. Subordinada objetiva direta: Proponho *sairmos todos amanhã*.

3. Subordinada objetiva indireta: Não se esqueça de *mandar-me um presente*.

4. Subordinada predicativa: Minha vontade foi *ficarmos em casa toda a noite*.

5. Subordinada complementar: Ele veio com a esperança de *fazer justiça*.

6. Subordinada adjetiva: Encontramos os pescadores a *rasparem a barca*.

7. Subordinada adverbial: Todos saíram para *ir à missa*.

#### Orações Reduzidas de Gerúndio:

1. Subordinada objetiva direta: Vi *Salamita namorando*.

2. Subordinada adjetiva: Avistei um cavalo *atravessando a ponte*.

3. Subordinada adverbial: Entraram no palco *recitando Castro Alves*.

#### Orações Reduzidas de Particípio Passado:

1. Subordinada adjetiva: Mostraram-me o homem assassinado pelo filho.

2. Subordinada adverbial: Realizada a prova de Matemática, procedam à realização da de Português.

Exemplos de orações subordinadas adjetivas iniciadas com as palavras sintéticas *que*, *quem*, *como*, *onde*, *porque*, *quando*, *quanto*:

1. Dize-me *que andas fazendo aqui*. (= Dize-me o que andas fazendo aqui).

2. Mostra-se *quem fêz o discurso*. (= Mostra-me aquêle que fêz o discurso).

3. Conte-me *como pôde você sair dali*. (= Conte-me o modo pelo qual pôde você sair dali).

4. Não sabemos *onde* você mora. (= Não sabemos *o lugar em que* você mora).

5. Explique-me *por que* êles não vieram. (= Explique-me o motivo por que êles não vieram).

6. Lembrei-me de *quando* éramos crianças. (= Lembrei-me do *tempo em que* éramos crianças).

7. Não soubemos *quanto* êles compraram (= Não soubemos a *quantidade* que êles compraram).

#### EXERCÍCIOS :

I — Separar e classificar as orações dos seguintes períodos:

1) "No campo, não cresciam os frutos nem brotavam flores".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

2) "Somos teus servidores e juramos-te, caro chefe, absoluta fidelidade; portanto, podes confiar em nós sem susto."

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

3) "Diz-se que o novo presidente não fará outra eleição".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

4) "Diga ao povo que Sua Excelênciá falará amanhã".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

5) "Ainda não sabemos se êle poderá escapar".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

6) "Ninguém desconfiou de que isso fôra pura cilada".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

7) "O primeiro oficial informou-me de que o requerente não havia pago ainda todos os impostos".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

8) "É conveniente que você se apresente logo ao diretor".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

9) "O vigia nos avisou de que poderiam aparecer fantasmas".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

10) "Meu desejo era que cada um consumisse segundo suas necessidades".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

11) "Peço-lhe que me diga se é verdade que os exames vão ser adiados para dezembro".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
d) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

12) "Convém que todos saibam que o pedido é que empunhemos nossas armas".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
d) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

13) "Seu desejo era que naquela ocasião se perguntasse se era melhor que trocássemos a orquestra".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
d) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

14) Se você não quiser êstes livros, pode devolver-me em qualquer época".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

15) "Embora me houvessem os amigos convidado para visitar a cidade, declarei-lhes que não iria com êles porque tinha muito serviço em casa".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 d) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 e) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

16) "Este é o fotógrafo em cuja oficina estivemos ontem".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

17) "O que mais pesa e o que mais luz no mundo, são as riquezas". (Vieira)

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

18) "Longe, por êsse azul dos vastos mares,  
 Na solidão melancólica das águas,  
 Ouvi gemer a lamentosa Alcione,  
 E com ela gemeu minha saudade." (Garrett)

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

19) "A verdade é que nós e o presente não somos mais dignos dela." (João Ribeiro)

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

20) "Convém envolvê-las na quarta dimensão, a do tempo, para ter a imagem verdadeira do que são".

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 d) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

21) "O Zeferino replicava que não queria saber de cavalheiros; que queria o seu quartinho ou que se acabava ali o mundo". (Camilo)

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 b) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 d) \_\_\_\_\_

22) "Para se consolarem, os infelizes dormiam tranqüilos nos seus leitos macios!... enquanto os vermes iam roendo êsses cadáveres amarrados pelos guilhões da morte". (Herculano)

- a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 a) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 c) \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)  
 d) \_\_\_\_\_

## II — Classificar as orações sublinhadas dos seguintes períodos:

1) "Enquanto isto se passava na formosa (1.<sup>a</sup>)  
*Casa etérea do Olimpo onipotente,*  
 Cortava o mar a gente belicosa,  
 Já lá da banda do Austro e do Oriente,  
 Entre a costa etiópica e a famosa  
 Ilha de São Lourenço; e o sol ardente  
 Queimava então os deuses, que Tifeu, (2.<sup>a</sup>)  
 Com o temor grande, em peixes converteu. (Lusíadas).

- 1.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_  
 2.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

2) "As armas e os barões assinalados  
 Que, da ocidental praia lusitana,  
 Por mares nunca dantes navegados,  
*Passavam inda além da Taprobana;* (1.<sup>a</sup>)  
 E, em perigos e guerras esforçados,  
 Mais do que prometia a força humana

*Entre gente remota edificaram (2.<sup>a</sup>)  
 Novo reino, que tanto sublimaram;  
 E também as memórias glorioas  
 Daqueles reis, que foram dilatando  
 A fé, o império; e as terras viciosas  
 De África e de Ásia andaram devastando; (3.<sup>a</sup>)  
 E aquêles que por obras valorosas  
 Se vão da lei da morte libertando;  
 Cantando espalharei por tôda a parte, (4.<sup>a</sup>)  
 Se a tanto me ajudar o engenho e arte" (5.<sup>a</sup>)*

- 1.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_  
 2.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_  
 3.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_  
 4.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_  
 5.<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

3) "Por todos os lados, onde quer que a vista repousasse,  
 o sol resplandecia". (Coelho Neto)

III — Numere os períodos de acordo com as classificações que corresponderem às orações sublinhadas.

**ORAÇÕES**

- ( ) Ao chegarem os primeiros jesuítas vindos para o Brasil, havia meio século da descoberta.
- ( ) Vieram êles para o Brasil, quando veio o primeiro governador-geral.
- ( ) Parece que a cultura das frutas era maior.
- ( ) A verdade é que você faz um papel subalterno.
- ( ) Onde me espeta, fico.
- ( ) Diga-me quem é que vai ao baile.
- ( ) Se encontrares o meu amado, dize-lhe que estou enférma.
- ( ) Todos conhecem o modo por que se vestem as negras.
- ( ) Antes de haver meu e teu, havia amor.
- ( ) Embarcarei amanhã, posto que não me dêem permissão.
- ( ) Ninguém se opõe a intervires nos meus negócios.
- ( ) Gosta de mim apesar de já saber de tudo.
- ( ) Não quiseram, sendo ricos, dar uma esmola.

**CLASSIFICAÇÕES**

- ( 1) Reduzida Adverbial Concessiva.
- ( 2) Adverbial Concessiva Desenvolvida.
- ( 3) Adverbial Temporal Desenvolvida.
- ( 4) Adverbial Condicional Desenvolvida.
- ( 5) Reduzida Adjetiva.
- ( 6) Predicativa Desenvolvida.
- ( 7) Adjetiva Desenvolvida.
- ( 8) Objetiva Desenvolvida.
- ( 9) Subjetiva Desenvolvida.
- (10) Reduzida Adverbial Temporal.
- (11) Reduzida Objetiva.
- (12) Adverbial Causal Desenvolvida.
- (13) Reduzida Subjetiva.

## DOCUMENTAÇÃO

# Base Financeira para o Desenvolvimento de um Serviço Regional de Bibliotecas

GALILEO PATIÑO

(Tradução de Maria Laura Oliva de Oliveira e Silva)

*Galileo Patiño, diretor da Biblioteca Nacional do Panamá, foi delegado do seu país na "Conferência sobre o Desenvolvimento dos Serviços de Bibliotecas Públicas na América Latina", realizada em outubro p. p., na Biblioteca Pública Municipal de São Paulo, na qual apresentou o trabalho que publicamos, em tradução.*

### PLANO

#### I — Definição de "sistema regional de bibliotecas".

#### II — Diferentes classes de bibliotecas regionais:

1. Sistema distrital ou municipal (formados por cooperação, federação ou incorporação, numa só unidade, das diferentes bibliotecas públicas na área de um distrito dado).

2. Sistema provincial.

3. Sistema regional propriamente dito (neste sistema, atende-se às conveniências físicas ou desenvolvimento econômico do setor selecionado, não a divisões políticas).

#### III — Base para calcular o dinheiro necessário para um serviço adequado de bibliotecas públicas:

1. Investigação ou estudo minucioso para conhecer a realidade na área experimental. Esta investigação se baseará em dados estatísticos, sem os quais, todo o plano para o desenvolvimento de um bom serviço de bibliotecas resultaria inadequado. Mediante esta investigação, determinou-se grupos étnicos, níveis (standards) educacionais, profissionais, sexo, idade etc.

#### IV — Fontes de recursos econômicos:

##### 1. Local:

- a) sistema de impôsto, seja direto ou indireto.
- b) iniciativa particular.

##### 2. Estatal.

3. Miscelânea (por exemplo, empréstimo de empregados de outros departamentos do governo que venham a trabalhar por um tempo em biblioteca).

#### V — Plano de ação para obter os recursos econômicos:

##### 1. Campanha de publicidade efetiva:

- a) Imprensa;
- b) Rádio;
- c) Conferências;
- d) Cartazes;
- e) Filmes;
- f) Exposições;

g) Participação ativa em férias agrícolas ou de qualquer outra espécie (férias do livro, por exemplo);

##### h) Concursos;

i) Contribuição à campanha de instituições e agrupamentos cívicos e educativos em geral, e governamentais, em particular;

j) Formação de comités Pró-Biblioteca, Associações de Amigos do Livro, e Associações de Bibliotecários.

2. Atividades de tipo econômico, que podem ser desenvolvidas mediante iniciativa particular:

a) Celebração da semana do livro;

b) Cooperação voluntária dos municípios;

c) Rifas e espetáculos em benefício das bibliotecas e campanhas para obter certas melhorias materiais da parte dos leitores.

3. Ajuda estadual ou nacional autorizada, mediante legislação efetiva.

#### VI — Inversão dos fundos obtidos:

##### 1. Ordenado para o pessoal.

2. Edifícios adequados para o serviço regional (a maior parte das bibliotecas da América Latina estão alojadas em edifícios inadequados).

3. Mobiliário e equipamento de trabalho.

4. Livros.

5. Material audiovisual. Publicidade e encadernação.

6. Serviço de extensão, propriamente dito, administrado por uma central regional com seus departamentos de biblioteca juvenil, de adultos, escolar e com coleções especiais para os grupos especializados da região, ou zona servida.

a) Bibliotecas ambulantes, portáteis, circulantes.

b) Pessoal técnico.

c) Livros.

d) Sucursais, estações (depósitos, estações de entrega).

I — Um sistema de bibliotecas por regiões ou zonas, é um serviço de bibliotecas organizado para todos os habitantes de certa área e que tem as seguintes características essenciais:

a) Uma Biblioteca Central da região ou zona, localizada em edifício adequado e funcional para a administração, e supervisionada tecnicamente por profissionais do serviço de toda a zona e também da comunidade onde está situada a central, com suficiente autoridade legal para organizar os trabalhos inerentes. Esta biblioteca central deve contar com uma coleção apropriada e suficiente para suprir as necessidades de toda a zona (livros de consulta e referência, e de todos os outros tipos, além de revistas e material audiovisual).

As vantagens desta centralização incluem o trabalho técnico ou profissional que se pode orga-

nizar de forma mais lógica; o uso das coleções ao grau máximo em toda a zona ou região; a facilidade de organizar e servir, com o mínimo de material, os departamentos de literatura juvenil, de adultos e de escolares em toda a zona, evitando, no possível, a duplicação; a vantagem de poder contar com coleções especiais para o uso de mestres, advogados, empregados públicos e qualquer outro grupo especializado dentro da zona ou região, e de livros de consulta ou de referência que formarão coleções básicas das sucursais, as quais permanecerão nelas quase todo o tempo, tais como dicionários, encyclopédias, catálogos, almanaque, guias anotados, etc., com a vantagem de poder catalogá-las na biblioteca central para vantagem de toda a área servida; e um catálogo unificado (catálogo coletivo) localizado na biblioteca central, com as fichas dos livros existentes em todas as bibliotecas da região, para poder oferecer, em grau máximo, as facilidades de possuir uma bibliografia de toda a região e fornecê-la aos habitantes da mesma.

b) Sucursais (grandes e pequenas); estações (depósitos, estações de entrega e estações propriamente ditas) para que o serviço de extensão de bibliotecas estabelecido contribua com eficiência para enriquecer o nível cultural de todos os cidadãos que vivem dentro da zona ou região.

II — Os sistemas de bibliotecas regionais podem ser de várias classes, a saber:

a) Sistema distrital ou municipal, para servir toda a área política. Neste sistema, que pode ser por cooperação, federação ou incorporação, o essencial é formar unidade única e simples da área servida e especificar claramente as responsabilidades assumidas por aquelas bibliotecas dentro da área convencionada para o sistema.

b) O sistema provincial marca a divisão política de uma área dada, que por razões legais não pode estender sua ação além dos seus limites.

c) O sistema regional propriamente dito forma-se com áreas ou unidades maiores que uma província, atendendo-se sobretudo aos fatores geográficos, governamentais, econômicos, de população, de transporte e de negócios em geral, e não a divisões políticas. Tal como nas distritais e provinciais, os serviços que oferecem as bibliotecas regionais a outras bibliotecas fora do sistema, devem definir-se claramente por meio de contrato. Igualmente deve-se proceder com as escolas, tendo-se em conta, sobretudo, que estas têm orçamento especial para tais serviços. As exigências do *curriculum* das escolas servidas deverão determinar o custo dos serviços oferecidos.

Em todo o sistema regional de bibliotecas científicamente organizado, deve-se contar com diversos tipos de agências de distribuição, a fim de que a população total de toda a área possa aproveitar-se de suas facilidades. Neste aspecto do serviço, as sucursais e estações devem agir em lugares estratégicamente escolhidos para este fim, a contar com o mínimo da existência de um volume "per capita", para uma população de 5.000

habitantes ou mais, além dos que cheguem para a central. As sucursais devem estar a cargo de um bibliotecário profissional e de tantos auxiliares quanto necessite o serviço. Mesmo assim, os depósitos podem instalar-se em lojas, garagens, casas municipais, casas destinadas a atividades culturais, unidades sanitárias, escolas etc., e devem estabelecer um horário mínimo de serviço ao público, de acordo com o número de habitantes e as necessidades dos leitores.

As unidades móveis são necessárias em todo o sistema de bibliotecas regionais a serviço de áreas extensas, e mais ainda naquelas onde a população vive em pequenos núcleos, ou bem isolada ou dispersa pelos campos, plantações, fazendas e propriedades rurais. Estas unidades móveis podem ser acondicionadas em caminhões, carros de tração animal, lanchas a motor, botes de remo, ou levá-las no lombo de cavalos ou mulas ou em aeroplanos ou helicópteros (não existe ainda em espanhol ou português uma terminologia adequada para os diversos tipos de unidades móveis que possam ser utilizadas no serviço regional, e seria interessante estabelecer-se nesta Assembléia).

O bibliotecário regional viaja com freqüência em unidades móveis, estuda as diferentes comunidades de sua região ou zona e entra em contato com grupos e indivíduos para conhecer quais são os interesses dos mesmos e poder assim oferecer o serviço de que êles mais necessitam.

III — Apresentada em forma sucinta a imagem do que é um sistema regional de bibliotecas, com suas necessidades e a forma de administrar esta classe de serviço, cabe-nos agora estabelecer a base para calcular a soma de dinheiro necessário para pô-las em funcionamento. O procedimento científico para este trabalho consiste na investigação ou estudo detalhado da área por utilizar, anotando as estatísticas em todos os aspectos da vida da região, provendo do necessário as fontes mais autorizadas em que elas operem, tais como repartições governamentais, escolas, indústrias, associações cívicas e outras. Esta investigação deveria levar em conta, por exemplo:

Área da região.

Forma geográfica.

Distritos.

Cidades.

Corregedorias ou vilas.

População total e sua distribuição.

Características da população (estrangeiros por nacionalidade, naturalizados).

Indústrias (valor anual de cada uma, quem nelas trabalha, onde são vendidos os seus produtos).

Como se comunicam os habitantes da região (trens, ônibus, carros de bois, correio, telefones, revistas e jornais).

Escolas (diferentes tipos, localização, número de estudantes que freqüentam as aulas, facilidades que têm para atividades extracurriculares,

e quais são as que contam com associações de pais de família que as subvencionam).

Situação cultural (porcentagem de analfabetos, matriculados em escolas por correspondência ou cursos de extensão; museus).

Bibliotecas públicas: número e lugar; volumes de cada uma e o total; número de pessoas que levam livros por empréstimo, em cada uma e o total; orçamento de cada uma e o total — Bibliotecas escolares: idem e o estado em que se encontram.

Outras atividades de bibliotecas na região, tais como estações de entrega, bibliotecas ambulantes etc. (número de habitantes sem serviço de bibliotecas). Igrejas por suas denominações, estatísticas dos seus paroquianos e atividades de cada um.

Casa para atividades comuns.

Agências de recreio e atividades a que se dedicam.

Condição moral.

Valor da propriedade.

Impostos (diretos e indiretos).

Número de pessoas com propriedades e aquelas que as alugam ou arrendam.

Juntas representativas, nomes de seus componentes e como são eleitos.

Outros servidores públicos eleitos ou nomeados.

Instituições governamentais da região, tais como escolas de agricultura, hospitais, prisões etc.

Organizações que trabalham tendo a região como um todo, tais como as associações cívicas, sociedade de história, clube de mulheres etc.

**IV** — Estudada a região e conhecidas pormenorizadamente suas possibilidades, poderão ser encontradas, com facilidade, as fontes econômicas que facilitarão um serviço adequado de bibliotecas em forma universal a todos os seus habitantes.

Estes recursos podem ser encarados sob dois ângulos: local e estatal. Os recursos econômicos locais são obtidos por meio de impostos diretos ou indiretos, ou também por iniciativa particular. Os impostos poderão ser assegurados com uma lei em consonância com as necessidades e possibilidades da região. Esta legislação deve contar com o apoio dos cidadãos e ter em vista os recursos e a quantidade mínima para um serviço eficiente, isto é, a soma de dinheiro "per capita" necessária para o mesmo. A iniciativa particular em benefício das bibliotecas de uma região ou zona é manifestada em forma de doações valiosas, em dinheiro ou propriedades e pode baixar ao mínimo de gasto "per capita", o que logo melhorará o serviço. É muito importante ser esta iniciativa impulsionada, e o bibliotecário que a fomente, estará trabalhando em prol do adiantamento cultural da área em que serve.

Quando os recursos econômicos locais são insuficientes para um bom serviço, e isto sucede quase sempre nos sistemas de bibliotecas que

atuam em grandes extensões territoriais, recorre-se ao Estado, que tem a obrigação de suprir a diferença, depois de discutir e aprovar uma lei de acordo com as necessidades e limites econômicos da zona.

**V** — Para obter os recursos econômicos que o sistema de bibliotecas necessite para o desenvolvimento do seu programa de ação, é necessário acertar os passos e seguir, se é que queremos coroar com bom êxito nosso desejo. Neste ajuste tem-se que ter em conta os seguintes passos:

Uma campanha de publicidade efetiva, que consiga inclinar vontades e educar o povo em favor das bibliotecas da região, que faça compreender a todos a importância destas agências e as vantagens que se derivam de sua organização por regiões ou zonas. Em uma palavra, "o esforço tendente a que a biblioteca seja conhecida por todos os cidadãos". Esta campanha inclui a participação ativa da imprensa e do rádio (e logo, a televisão) que como órgãos de informação a serviço da comunidade, não regateiam sua cooperação decidida em cruzadas de interesse geral. Os bibliotecários latino-americanos ainda não souberam aproveitar-se destas forças motoras em benefício de nossas instituições, talvez por desconhecerem a técnica de apresentar as notícias periódicas aos programas radiofônicos que têm que ser acolhidos nos periódicos e nas radioemissoras, ou porque tenhamos permanecido indiferentes a essas forças, encerrados na capelinha de cristal de nossa biblioteca, sem relacionarmos com os periódicos, emissoras de rádio, jornalistas e locutores da localidade ou da região, esquecendo-nos talvez de que "o periódico é o meio mais importante de publicidade para a biblioteca, pois é lido por toda a classe de gente", e de que "o rádio representa um importantíssimo papel na vida moderna, com seus freqüentes programas estimuladores da vida em comum, nos seus vários aspectos". As conferências, conversões, e reuniões de índole cultural na biblioteca, também são outro meio efetivo para alcançar o fim desejado. Neste sentido se deve não só oferecer, mas também atrair os diferentes grupos, associações e personalidades da região, e convidar o maior número de pessoas para escutá-las para que em cada um dos que assistam na biblioteca ao seu programa de ação, tenha um decidido defensor. Estas reuniões oferecem a oportunidade de ter quem admire as exposições que se organizem, os cartazes que se exibam e as melhorias que vão sendo introduzidas no serviço, o que redundará em benefício positivo na campanha empreendida.

Os programas de filmes educativos, alguns deles acompanhados de debates sobre os temas de que tratam, são outro meio eficiente de publicidade que não devemos perder de vista. Ninguém mais nega a influência dos bons filmes num público numeroso, pelo que se deve conhecer, cientificamente, a maneira de selecioná-los, programá-los e discuti-los. Em alguns países, como o Panamá, na campanha de publicidade planificada,

tem tido assombroso resultado a participação da biblioteca nas férias agrícolas regionais que os Departamentos de Agricultura organizam, pois que oferecem ao bibliotecário a oportunidade de conhecer e estudar os homens do campo, seus gostos, suas inclinações, seu grau de cultura e habilidade para aprender, este último com relação ao material bibliográfico e material audiovisual, que logo a biblioteca possa adquirir para esse serviço.

Os concursos literários, musicais ou de qualquer outra espécie educativa, são também meios eficientes de conseguir adeptos para o orçamento de que se tem necessidade (Na Biblioteca Nacional do Panamá um concurso aberto em 1949 sobre o tema do filme "Cristóvão Colombo", atraiu 17.835 pessoas que nunca a haviam visitado, incluindo estudantes, pais de família, professores, donas de casa e operários de diferentes ofícios).

Em muitos países da América Latina as associações cívicas têm uma grande força moral sobre o resto da comunidade, pelo espírito altamente patriótico de seus postulados e pelo trabalho positivo que desenvolvem em benefício dos associados. É muito recomendável, por conseguinte, que a biblioteca obtenha o apoio destes agrupamentos, assegurando-se, assim, tão eficiente cooperação para o fim desejado. Igual sucede com os agrupamentos educacionais, tais como as Associações dos Pais de Família, de Mestres, de Professores, e outras, e as entidades governamentais do mesmo caráter, por exemplo, os Tribunais Juvenis, as Juntas Municipais de Educação etc.

Na planificação de uma campanha para obter os fundos que o serviço universal de bibliotecas requer, nada há como contar com uma Junta ou Comité Pró-Biblioteca, que representa as diferentes atividades da comunidade, que promova e apoie toda a atividade capaz de alcançar os fundos mencionados. Num sistema regional de bibliotecas o lógico é contar com um Comité com atribuições em toda a região e Comités distritais ou municipais, que atuem de comum acordo com o primeiro, nas áreas onde funcionam as sucursais. Dada a organização política da maioria de nossos países, o democrático e lógico é que estes últimos sejam escolhidos pelos Conselhos Municipais, que foram eleitos por votação popular ou nomeados pela autoridade governamental superior. Da mesma forma, o Comité Regional Pró-Biblioteca que atua em toda a região ou em todo o país, se este é geograficamente pequeno, será nomeado pela autoridade representativa máxima na organização governamental. Estes Comités Pró-Biblioteca que têm atribuições específicas que cumprir e que são "ad honorem" planificam as campanhas de comum acordo com a biblioteca que os aconselha cientificamente, lutam para obter o fim desejado, apoiando e defendendo os Programas de Ação nos casos necessários. Desta forma, os bibliotecários terão a quem recorrer de imediato, no caso de surgir problemas para resolver, e se sentirão moralmente fortalecidos com o apoio deste grupo.

Os Comités Pró-Biblioteca que menciono são imprescindíveis para a consecução de um orçamento adequado, a menos que a Associação de Bibliotecários da região, que representa a força científicamente reguladora, com poder e capacidade suficiente para orientar e defender os pontos de vista, sempre atenta e interessada nas diferentes manifestações da comunidade, contribua para impulsionar todos e cada um dos aspectos do serviço. Todo país latino-americano, se é pequeno, deve contar com uma Associação de bibliotecários, pelo menos; e se é grande, com uma organização deste tipo, em cada uma das regiões geográficas, contando com o apoio de todas as forças motoras da região, como em solo fecundo, será fácil apresentar um Plano de Ação que guie todas as iniciativas de tipo econômico a desenvolver, não sem antes haver preparado científicamente o orçamento estimado dos serviços necessários.

Para obter os fundos requeridos se devem considerar as atividades de tipo econômico que se desenvolvem na região, mediante a iniciativa particular e aquelas que se derivam diretamente de ajuda estatal ou nacional, mediante legislação adequada e efetiva. A este respeito é muito importante que se dêem a conhecer ao público as somas que se vão adquirindo com estas contribuições e a forma pela qual estão sendo empregadas, para inspirar assim maior confiança e ter maior apoio.

Entre as primeiras, são dignas de menção a celebração anual da Semana do Livro, em que se porão em movimento, mediante planificação, todas as forças vivas da região, o que tem tido, em vários países da América Latina, resultados positivos. Esta Semana do Livro, além dos programas de tipo cultural que durante a semana serão celebrados, trabalhar-se-á para que todos os cidadãos, pobres e ricos, crianças, jovens e adultos, contribuam econômica e socialmente para o impulso das bibliotecas. Este método é de particular importância na maioria dos países da América Latina, onde não existe um imposto direto, sendo às vezes difícil obter dos fundos públicos, verbas de acordo com as necessidades das instituições.

Muitas vezes os municípios, pela razão aportada anteriormente, estão impossibilitados para contribuir de forma permanente ao sustento adequado de suas bibliotecas, pelo que se aconselha obter deles cooperação voluntária em forma de doações particulares esporádicas, ceder empregados de outras dependências municipais para reforçar o pessoal insuficiente destas instituições, etc. Quase sempre esta cooperação se oferece em forma de Acordos Municipais, e depois de uma solicitação elevada pelo Comité Pró-Biblioteca Municipal e reforçado com a presença do bibliotecário e os membros do Comité, quando a solicitação venha a ser considerada.

Seguindo a tradição muito arraigada na América Latina das loterias patrocinadas pelos governos em benefício de instituições de serviço social e que têm tanta aceitação nas massas, é recomen-

dável organizar rifas de várias espécies em benefício das bibliotecas de uma região, sob o patrocínio do Comité Regional Pró-Bibliotecas (No Panamá temos realizado várias, com êxito assombroso). Atualmente verificamos uma viagem de cultura muito atrativa à Europa de que pensamos obter uma vantagem de uns B. 6.000,00 (o Balboa e o dólar estão ao par). Mesmo assim é recomendável organizar espetáculos artísticos, esportivos, concursos para eleger Rainhas do Livro e outros, pois tôdas essas atividades, bem dirigidas e controladas, produzem muito dinheiro, e êste sempre nos fará falta, se temos que cumprir com o Programa de Ação a que tôda a biblioteca deve atender para servir ao homem latino-americano dos tempos que correm.

As campanhas para obter certas melhorias materiais específicas para as bibliotecas de uma região, mediante planificação prévia, dão também magníficos resultados. A Biblioteca Nacional do Panamá tem obtido grande parte do seu moderno e belo mobiliário utilizando êste método, enquanto que outras biblioteca regionais do meu país, têm obtido livros, prateleiras, edifícios e lotes, valendo-se desta mesma idéia.

Quando uma região bibliotecária qualquer desenvolve atividades de várias espécies em benefício do melhoramento dos serviços, o Estado, ou bem a Nação não regatearão a ajuda que lhe corresponde oferecer. Esta ajuda deve ser assegurada obtendo legislação adequada e constante que funcione para o bem de todo o sistema, e inculcando ao legislador a idéia de que só com orçamentos adequados as bibliotecas poderão contribuir para o progresso integral do país. A lei por aprovar deverá garantir o funcionamento das bibliotecas; organizar as bibliotecas da região ou do país como um todo e não como instituições isoladas, e dirigidas e administradas por pessoal profissionalmente capaz, que se encarregará de servi-las através de um sistema regional científicamente organizado; incluir quantias particulares suficientes tanto para o funcionamento de uma escola de biblioteconomia, como para que os serviços que se possam oferecer ao público sejam em forma adequada, tendo-se em conta a quantidade "per capita" mínima necessária para os mesmos; dando-lhe a seus bibliotecários uma hierarquia de acordo com o seu preparo e tempo de serviço, e outorgando-lhes autonomia econômica, não "possa estar sujeita e coordenada por reação controladora central do governo, o que, de uma certa forma, significaria economia e prontidão".

**VI** — Para a inversão dos fundos, deve-se elaborar prévia e cientificamente o orçamento e o bibliotecário defendê-lo pormenorizadamente à luz dos propósitos da biblioteca e Plano de Ação para alcançá-los, no caso de que seja repelido parcial ou totalmente pelo corpo legislativo encarregado de discuti-lo. Em nossos dias, mais do que nunca, a biblioteca necessita saber "apresentar o orçamento estimado de seus serviços, e provar que a quantia requerida se justifica tanto porque é ne-

cessária para mantê-la e desenvolvê-la, como porque é de justiça que esta quantia se outorgue, se se têm em conta os outros orçamentos aprovados para os demais serviços públicos da comunidade".

Na elaboração de todo o orçamento para um lógico serviço de bibliotecas regionais, tem-se que levar em conta:

1.º Ordenados para o pessoal (salários) excluindo porteiros e ascensoristas, o qual atingirá 55% do total.

2.º Livros, publicações periódicas, material audiovisual, publicidade e encadernação, que atingirá 25% do total.

3.º Vários, incluindo porteiros e ascensoristas, 20% do total.

No problema da dotação adequada para a extensão dos serviços a tôda a região, tem-se que ter em mente os seguintes pontos essenciais:

1.º Bibliotecas ambulantes, portáteis e circulantes;

2.º Pessoal capacitado para administrá-las;

3.º Livros e material audiovisual necessário para êste serviço e as facilidades de comodidade e circulação da central a tôda a região.

A questão do dinheiro necessário para os edifícios das bibliotecas regionais será assunto de uma legislação completamente à parte do orçamento para o serviço, pois que se deverá realizar um estudo conveniente das necessidades da zona a ser servida, número e características de seus habitantes, centros rurais e urbanos, propósitos e plano de ação que desenvolve a biblioteca etc., o que nos levará, lógicamente, a encontrar a capacidade e o valor funcional dos edifícios requeridos, o seu custo por metros cúbicos, assim como também por metros quadrados, e quanto ao mobiliário.

Em geral, o problema da carência de edifícios adequados e funcionais é muito agudo na América Latina e a conveniência de que os bibliotecários do continente lhe prestem a atenção devida se recomenda aqui como um dos passos mais importantes do desenvolvimento dos serviços que estamos obrigados a impulsionar para enriquecer a vida de nossos concidadãos em todos os seus aspectos.

Nesse sentido, parece-me que os bibliotecários latino-americanos e as escolas de biblioteconomia devem trabalhar em cooperação com as Faculdades de Arquitetura de nossas Universidades, para que seus professores e alunos ganhem a dianteira em projetos de edifícios adequados para as bibliotecas públicas dos diferentes países, consultando as necessidades ambientais de cada caso.

No Panamá, a Biblioteca Nacional e a Faculdade de Arquitetura da Universidade Nacional têm realizado algo semelhante, resultando desse interesse cooperativo uma magnífica tese de graduação, do arquiteto Humberto Espinosa, que trouxe para São Paulo, como contribuição ao êxito desta Conferência.

# A Biblioteca Nacional e seus Problemas

ARY SEIXAS

**F**UNDADA pelo príncipe regente de Portugal, D. João, depois D. João VI, que, vindo para o Rio em 1810, trouxe consigo a biblioteca real portuguesa, composta de perto de 60.000 volumes de obras antigas, possui hoje a Biblioteca Nacional um acervo que, por diversas razões, não se pode precisar exatamente, mas seguramente avaliado em números superiores aos seguintes:

- 1.000.000 de obras, entre volumes impressos e folhetos;
- 600.000 manuscritos;
- 300.000 peças, entre estampas, mapas e ilustrações;
- 400.000 volumes, entre jornais e revistas.

Para que se tenha uma idéia da importância de tal patrimônio, o primeiro da América do Sul, basta dizer que o Catálogo de Cimelios — coleção de tesouros bibliográficos publicada por Saldanha da Gama em 1885 — conta mais de 1.000 páginas, e que o "Guia da Exposição Permanente da Biblioteca Nacional", trabalho organizado com o intuito de facilitar ao público o exame dos cimelios expostos em 1885, reúne 171 impressos, 23 manuscritos, 26 autógrafos, 122 estampas, 24 quadros e 111 moedas e medalhas. Dentre êsses, tendo em vista a "Advertência" que abre as páginas do referido Guia, no sentido de que ali não figuram tódas as preciosidades, mas unicamente as valiosíssimas debaixo de todos os pontos de vista, citamos a êsmo as seguintes:

## IMPRESSIONS

*A Biblia de Moguncia*, 1462, em 2 vols. Preciosíssimo incunáculo saído das mãos dos sócios e primeiros discípulos de Gutenberg. A Biblioteca Nacional possui 2 exemplares dessa obra, avaliada, àquela época e em nossa antiga moeda, em Rs. 18.000\$000, podendo ser computado em muito mais o exemplar Coustard exposto, por ser o único que traz um autógrafo.

*Rudimenta Grammatices*, de N. Perotti, 1475. Tôdas as edições dêste livro são muito procuradas, quando a sua data não passa de 1480.

*Rationale divinorum officiorum*. Lião, 1536. Não se encontra mencionada em nenhum dos livros de bibliografia.

*Vray discours et tres espouventable du Rosne des bourdé a Lyon... par Leonard de la ville... Roussin*, 1570. Raríssimo; nenhum catálogo faz déle menção; apenas o "Catalogue de l'Histoire de France" cita algumas edições, mas não a exposta.

*Biblia*, de Christóvão Plantino, de 1569-72, 8 vols. O mais notável trabalho do mais célebre impressor de Antuérpia.

*Hobat Alebabot. Obrigação dos Coragoens...*, Amsterdão, 1670. Obra extremamente rara. O nosso exemplar é o segundo que se conhece.

*Lucii Marinei De Hispaniae Iaudibus libri VII*. Impressão do século XV. Obra raríssima, verdadeira preciosidade bibliográfica. Só se conhece, além dêste, um único exemplar.

*Arte de rezar*, de Xisto Figueira, Salamanca, 1521. Talvez, exemplar único.

*Don Quixote de la Mancha*. Exemplar em 7 vols., impresso em pergaminho por Gabriel de Sancha, com estampas, 1797-98. Só se tiraram 6 exemplares em pergaminho.

*Serman funebre*, pelo Dr. Sequeyra Samuda, Londres, 5488 (1728 da era cristã). O nosso exemplar é o terceiro conhecido dêste raríssimo opúsculo.

*História da província Santa Cruz por Gandavo*. 1576. E' livro raríssimo, do qual se não conhecem mais de 2 exemplares: este e o que pertenceu a Ternaux Compans, de cujo destino não se tem conhecimento. Talvez, hoje, seja o nosso exemplar o único existente.

## MANUSCRITOS

*Carta de Pero Vaz de Caminha a El-Rei D. Manuel*, dando-lhe notícia do descobrimento do Brasil pela armada de Pedro Álvares Cabral. Cópia autêntica, extraída do original autografado existente na Torre do Tombo de Lisboa, em 1876.

*Manuscrito japonez*. E' um romance com ilustrações a cores e a ouro, em papel especial colado em diversos lugares, formando um só rôlo, que mede 20,380m de comprimento por 0,326m de largura.

Assim como chegaram às nossas mãos, essas preciosidades devem ser transmitidas às gerações vindouras, acrescidas ainda da produção bibliográfica de nossos tempos. Esse objetivo, porém, não se coaduna com as características das bibliotecas públicas, em que os leitores devem ter tódas as facilidades de leitura, desde o acesso direto às estantes da biblioteca central ou de suas filiais distribuídas pelos bairros, até o empréstimo domiciliário, podendo-se mesmo dizer que nesse tipo de biblioteca o livro se destina a ser consumido, e não deixou de cumprir sua finalidade, quando, depois de muito compulsado e lido, retorna mais ou menos inutilizado à biblioteca.

Diversamente, a Biblioteca Nacional, que não cogita apenas do leitor do nosso tempo, tem que opor certas restrições à consulta do patrimônio sob sua guarda, a fim de melhor preservá-lo para as gerações advindas. Necessita mesmo, como bem o definiu um ex-diretor da Biblioteca, o Prof. Josué Montello, em discurso sobre o tema "Problemas da Biblioteca Nacional", despojar-se de suas errôneas condições de biblioteca pública, para converter-se, precipuamente, numa casa de erudições e, aparelhada como livraria de referência, aten-

der, com seus serviços de pesquisas e informações aos operários das letras, das artes e das ciências de todo o país.

Aliás, certamente como reflexo e sucesso parcial dessa orientação, já propugnada por administrações anteriores, perdeu a Biblioteca Nacional sua antiga denominação de Biblioteca Nacional e Pública do Rio de Janeiro, bem como aboliu o empréstimo domiciliário, cujos resultados se revelaram altamente prejudiciais para o espírito e finalidade da instituição, no pouco tempo em que foi adotado.

Enquanto, porém, não se cria, em bases modernas, a biblioteca pública de que necessita a capital do país, com sua população já ultrapassando a casa dos dois milhões, a Biblioteca Nacional terá que arrostar a contingência de suprir-lhe a falta, naturalmente adotando providências capazes de evitar ou atenuar, pelo menos, as consequências danosas que daí possam resultar para o seu insubstituível acervo.

E a essa contingência não pode a Biblioteca Nacional se furtar, de acordo com a opinião de seu atual diretor, o escritor Eugênio Gomes, a quem fomos ouvir, particularmente sobre a medida de emergência aventada pelo Prof. Josué Montello para contornar tal situação, no discurso a que fizemos referência. Tal medida, apoiada com ligeira modificação em artigo da bibliotecária Hélcia Dias, publicado no número de junho de 1950, desta Revista, consistiria no seguinte: — “Essa biblioteca (a pública do Rio de Janeiro), que serviria concomitantemente de fonte de estudos, poderá ter a sua “célula mater” na própria Biblioteca Nacional, que se despojaria de triplicatas ou duplicatas consideradas dispensáveis, para, em outro local, constituir seu primitivo núcleo.” (Segundo a bibliotecária Hélcia Dias, a B.N. cederia, a título provisório, para instalação da “célula mater” da Biblioteca Pública do Rio de Janeiro, a ala simétrica àquela onde funcionam os Cursos da Biblioteca Nacional e poderia contar, assim, com a colaboração voluntária dos alunos dos Cursos).

Reconhecendo, embora, os inconvenientes apontados por seu antecessor e acrescentando ainda outros, como o da incompreensão do público estudante, que deseja não só que a Biblioteca Nacional adquira muitos exemplares do livro didático mais procurado no momento, mas também que seja permitida a leitura em grupos, e até com explicador, no salão destinado ao público em geral, ponderou-nos S. Sa. que a dispensa de duplicatas e triplicatas só seria possível em alguns casos e, assim mesmo, mediante meticoloso exame, que levasse em conta o rápido perecimento de certas obras mais consultadas. Ademais, é de opinião que a iniciativa de constituir, em moldes modernos, a Biblioteca Pública do Rio de Janeiro, deve partir do Governo Municipal e neste sentido, adiantou-nos, a Prefeitura já está cogitando de criar bibliotecas circulantes em vários pontos da cidade.

Quanto à possibilidade de vir a ser aproveitada uma das alas do próprio edifício da Biblioteca Nacional, como primitivo núcleo da futura Biblioteca Pública, além das objeções acima, há a considerar, ainda, a falta de espaço com que já luta a Biblioteca Nacional para o desenvolvimento dos seus próprios serviços.

Construído no governo do Presidente Rodrigues Alves, com armazéns de livros no máximo para 400.000 volumes, o atual edifício da Biblioteca Nacional abriga hoje mais de 1.000.000 de impressos, número que tende a crescer incessantemente, se se levar em conta que, por força de lei, os editores estão obrigados a remeter à Biblioteca Nacional exemplares das obras novas que saem a lume em todo o território nacional, o que, mesmo com a inobservância da prescrição legal por parte de alguns, acarreta a contribuição de cerca de 10.000 volumes anuais. No 2.º andar, ala esquerda, num espaço correspondente ao salão de leitura do 1.º pavimento, 7 seções se comprimem, separadas apenas por estantes, sendo 3 da Divisão de Catalogação e 4 da Divisão de Aquisição. Não existe aí lugar nem para um servidor mais, muito embora, só para pôr em dia a classificação e a reclassificação, dentro de um prazo considerado relativamente pequeno — 5 a 10 anos — seja necessário um número de auxiliares 4 vezes superior ao atual. Malgrado essa falta de espaço para seus serviços essenciais, tal como acolheu, no passado, a Câmara dos Deputados, a Biblioteca Nacional aloja hoje em seu edifício mais duas repartições: — o Instituto Nacional do Livro, que ocupa grandes áreas do 1.º e do 3.º andares, e o Almoxarifado da Divisão do Material do Ministério da Educação e Saúde, cuja mudança está anunciada para breve, destinando-se a ala por ele ocupada (justamente aquela que a bibliotecária Hélcia Dias sugeriu fosse aproveitada como sede do núcleo inicial da futura Biblioteca Pública do R. de Janeiro) à indispensável ampliação do laboratório de microfilmagem.

Pelo exposto se vê, concluiu o nosso entrevistado, que, longe de poder ceder qualquer área de seu atual edifício, a Biblioteca Nacional já necessita de que lhe seja construído novo prédio adequado às suas finalidades, ou, pelo menos, um anexo com armazéns dotados de modernos requisitos, inclusive ar condicionado, pois o clima também influi na conservação dos livros, como prova o fato de não existir nos Estados Unidos da América do Norte o problema do bicho, que, não obstante as estufas de desinfecção existentes na Biblioteca Nacional, continua a ser o seu problema número um. Se estendido a todo o edifício, o ar condicionado permitiria, também, manter fechadas as janelas que hoje em dia o calor força a trazer abertas, evitando-se assim o pó, outro fator de desagregação dos livros, para não falar do maior conforto que adviria para o leitor, livre, por essa forma, não só dos rigores de nosso clima tropical, mas ainda do excesso de barulho, próprio de áreas como a ocupada pela Biblioteca Nacional.

O ideal seria mesmo, acentuou S. Sa., a construção de novo prédio, única forma de resolver, de vez, problemas do atual edifício que já se tornaram crônicos, como o das goteiras resultantes das clarabóias e "vitraux" antigos, bem como o dos ratos que entram pelos bueiros, assemelhando-se a determinação dos mesmos, muitas vezes, ao que diz o ditado — "depois das portas arrombadas, trancas de ferro".

Partindo desse propósito de construção de novo edifício para a Biblioteca Nacional, o que, segundo seu diretor, está sendo objeto de cogitação, atualmente, e teria contado, no passado, com o apoio de um eminente administrador (o Dr. Luiz Simões Lopes, quando presidente do D.A.S.P.), o autor da presente reportagem, a título de colaboração para resolver o problema da criação da Biblioteca Pública do Rio de Janeiro, indispensável, como vimos, à preservação do patrimônio da Biblioteca Nacional, quer deixar consignada aqui a seguinte sugestão: — Como não seria possível a demolição do atual prédio da Biblioteca Nacional, para, em seu lugar, erguer o novo, pois, além de não se ter onde guardar, nesse interregno, o imenso acervo ali existente, o mesmo só deveria ser transferido para o prédio novo, à medida que fosse expurgado e reclassificado, o Governo Federal poderia entrar em entendimento com o Municipal, a fim de êste último ceder área de fácil acesso e outros requisitos necessários à instalação condigna da nova sede da Biblioteca Nacional, recebendo, em troca, seu atual prédio, para, em local tão central, constituir não mais a "celula mater" da futura Biblioteca Pública do Rio de Janeiro e, sim, o próprio centro do sistema que, através das bibliotecas circulantes já projetadas, se irradiaria por toda a cidade. Convém notar que, se a Prefeitura pretendesse ampliar as exígues instalações da Biblioteca Municipal, na Av. Presidente Vargas, para convertê-la no centro do referido sistema, teria que enfrentar, em relação ao acervo desta última, dificuldades semelhantes às que desaconselham a demolição do prédio da Biblioteca Nacional para, no mesmo local, edificar sua nova sede.

Vejamos, a seguir, quais as providências que as sucessivas direções da Biblioteca Nacional têm sido levadas a tomar, enquanto arrosta a mesma a contingência de ter que suprir a insuficiência de bibliotecas públicas no Distrito Federal, bem como as novas medidas que a atual administração está estudando, a fim de atenuar, tanto quanto possível, os graves prejuízos acarretados por tal situação anômala, para o insubstituível patrimônio de nosso museu bibliográfico.

Entre as adotadas se inscrevem:

- a) instalação de uma seção de livros didáticos e de literatura brasileira, no próprio salão de leitura, com livre acesso do público às estantes;
- b) funcionamento do salão de leitura das 10 às 22 horas nos dias úteis (com exceção dos sábados, em que o encerramento ocorre às 18 horas) e, aos domingos, das 13 às 17 horas, estabe-

lecendo-se, assim, um horário compatível com as necessidades dos estudantes de escolas secundárias e superiores, os quais constituem o grosso da freqüência e se vêm impossibilitados de dirigir-se a outras bibliotecas, como as existentes no D.A.S.P. e nos Ministérios, visto coincidirem, em geral, o horário de funcionamento das mesmas com o das aulas, especialmente as do turno da tarde.

Para reduzir o desgaste natural de obras muito consultadas, como, por exemplo, os exemplares de jornais antigos, pensa-se utilizar, em maior escala, o recurso da microfilmagem, adotado pelas bibliotecas do mundo inteiro e já empregado, atualmente, pela Biblioteca Nacional, com ótimos resultados, em relação aos manuscritos e outros documentos antigos. Dentro de breve prazo, pois já existe toda a aparelhagem necessária, dependendo apenas a adoção do método de que se mude o Almoxarifado da D.M. do Ministério da Educação para permitir a ampliação do laboratório de microfilmagem, de acordo com os dados que os consultentes fornecerem serão projetadas as fólias que os interessem, preservadas, assim, do excessivo manuseio por mãos descuidadas ou inábeis. Para tal conservação concorrerá, ainda, o "Laminator Barrow", aparelho já usado com sucesso na restauração de livros e documentos, e cujo processo, sem entrar em minúcias técnicas, consiste essencialmente no seguinte: — inserção, que depois não se nota, da fólya estragada em outra fólya de papel especial.

Uma vez que grande parte do público que hoje procura a Biblioteca Nacional venha a ser desviado, naturalmente, para a futura Biblioteca Pública do Rio de Janeiro, não se pense que diminuirá, então, o serviço prestado pelo patrimônio daquela. Ao invés, se obterá maior rendimento de obras perecíveis, reservadas, assim, às pesquisas de uma equipe de grandes humanistas, a exemplo dos que a instituição já possuiu — Saldanha da Gama, Capistrano de Abreu, Vale Cabral, Ramiz Galvão, Manuel Cícero e Basílio de Magalhães, entre outros — e cuja reconstituição se faz mister, se não como funcionários, ao menos como colaboradores.

Atualmente, embora esta função de pesquisador seja tão necessária à Biblioteca Nacional como a de Conservador em relação aos Museus, não existe a mesma em seus quadros de pessoal. Vem sendo desempenhada, intermitentemente, e sem dar direito a remuneração especial, por bibliotecários que se vão especializando por pendor vocacional. No momento, dois professores também estão realizando pesquisas: — um, português, o Prof. Jaime Cortesão, no setor de manuscritos; e outro, o Prof. Roberto Gaudie-Ley que está organizando um catálogo de incunábulos — publicações da época da invenção da imprensa e das quais a Biblioteca Nacional possui mais de 150, coeficiente bastante alto para qualquer biblioteca do mundo.

Divulgando o resultado dessas pesquisas e a natureza do acervo da Biblioteca Nacional, a sua Divisão de Obras Raras e Publicações edita, atra-

vés do Departamento de Imprensa Nacional, além de obras esparsas (como "A Inconfidência Mineira — Autos da devassa"; "Jesuitas e Bandeirantes no Guaira", "Jesuitas e Bandeirantes no Itatim" e a "Colônia do Sacramento", I, II, e III volumes, respectivamente, da coleção "De Angelis", por Jaime Cortesão), três publicações periódicas:

"Anais da Biblioteca Nacional", que obedece ao princípio de oferecer aos estudiosos brasileiros os inventários, catálogos, bibliografias e índices, instrumentos indispensáveis de referência, e que, em seu último número publicado — Vol. 71 — prossegue a publicação do Inventário dos Documentos relativos ao Brasil, existentes no Arquivo de Marinha e Ultramar, hoje Arquivo Histórico Colonial de Lisboa, bem como contém o catálogo de manuscritos sobre Pernambuco, existentes na Biblioteca Nacional;

*Documentos Históricos*, coleção de transcrições dos mais importantes documentos sobre o Brasil, que em seu último volume publicado — Vol. XCIII — reproduz várias consultas, acompanhadas das decisões do Conselho Ultramarino, sobre questões do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e o Sul; e

*Boletim Bibliográfico*, que, anunciando as últimas obras editadas em todo o Brasil, assume, também, o caráter de compensação aos editores, pelo cumprimento da obrigação legal de remeterem exemplares das mesmas à Biblioteca Nacional.

Ainda este ano, segundo seu diretor, será publicada uma espécie de guia descritivo da instituição, com sua história, indicações sobre a natureza e importância do patrimônio, e outros aspectos que facilitem o seu rápido conhecimento, por parte de visitantes, nacionais ou estrangeiros, e instituições culturais do país e do mundo inteiro.

Um trabalho sistemático de pesquisa terá que assentar, necessariamente, na atualização da catalogação e da classificação. Atualmente, se vem procedendo à classificação dos livros e folhetos que dão entrada na Biblioteca, bem como à reclassificação de todo o antigo acervo, de acordo com o sistema decimal de Melvil Dewey, que facilita sobremodo a pesquisa, por agrupar todas as obras sobre determinado assunto, sejam quais forem seus autores, procedências e datas de recebimento. Até o início da gestão Rubens Borba de Moraes, entretanto, em 1946, a arrumação dos livros e folhetos nas estantes era determinada por sua ordem de entrada, ficando muitas vezes dispersos e, mesmo, em andares diferentes dos armazéns de livros, os volumes de uma só obra. Isto resultava do antiquado "processo de localização fixa", que não se pode chamar propriamente classificação, segundo o qual os números dados aos livros significam: — o 1.º, o andar do armazém de livros; o 2.º, a estante; o 3.º, a prateleira; o 4.º, a ordem de colocação do livro (sempre a mesma) na prateleira.

A esse imenso trabalho de reclassificação, que tem de ser feito simultaneamente com a catalogação e classificação das novas aquisições, vem juntar-se problema não menos grave: — 200 mil livros e folhetos não catalogados nem classificados, sendo sua existência ignorada, até bem pouco, não só dos leitores mas da própria Biblioteca. Graças, porém, à tenacidade e dedicação de umas poucas moças, cujo trabalho teve muito de abne-

gação, posto que realizado em péssimas condições de iluminação e higiene, até às 14 horas de cada dia, durante cerca de 1 ano, essas 200 mil obras que jaziam amontoadas sob a poeira de vários anos, já foram provisoriamente arrumadas em estantes de madeira, por ordem alfabética (daí o serem conhecidas por "alfabetadas") e, embora não constem ainda do catálogo, podem ser objeto de busca, em casos de grande necessidade.

Se se considerar que a catalogação e a classificação atrasadas acarretam demora na encadernação e, consequentemente, mais fácil estrago das obras e maiores despesas de restauração, ver-se-á que a Biblioteca Nacional necessita urgentemente, conforme nos salientou seu diretor, de novas e mais amplas instalações que permitam, além do que já foi dito de modo geral, sanar as deficiências de espaço e de pessoal com que luta, notadamente, a Divisão de Catalogação.

Sem aumentar o pessoal de que aquela Divisão hoje dispõe, seriam necessários 40 anos para catalogar e classificar os 10 mil volumes novos que ali chegam, em média, anualmente, além da reclassificação do material antigo, constante de, aproximadamente, 700 mil livros e folhetos. E esse lapso de tempo não foi calculado arbitrariamente, mas, sim, em função de planejamento que levou em consideração: 1.º um levantamento do acervo existente, a fim de estabelecer prioridade em favor das obras de maior interesse; 2.º em consequência da insuficiência dos 6 andares que constituem os armazéns de livros, uma hierarquização dos mesmos, de acordo com o espaço disponível para entrada das novas aquisições e do material reclassificado; 3.º a média da produção diária dos catalogadores, classificadores, dactilógrafos e revisores.

Todavia, além da falta de acomodações a que já aludimos, para dotar a Divisão de Catalogação de pessoal em número suficiente, cumpre remover, ainda, um outro obstáculo, este corporificado pela legislação e pelos procedimentos que vêm sendo observados em relação à carreira de bibliotecário.

De alguns anos para cá, a insuficiência de pessoal para as tarefas de classificação e catalogação vem sendo atenuada, em parte, pelo trabalho de "colaboradores" que percebem pela "Verba 3 — Serviços e Encargos". O ideal seria que esse pessoal, depois de devidamente treinado e submetido a concurso, passasse a integrar o reduzido corpo de funcionários de que dispõe a Biblioteca Nacional. Entretanto, a isto se opõe sua lotação fixada em decreto, e que, no tocante às carreiras de "Bibliotecário" e "Bibliotecário-Auxiliar", é apenas de:

21 cargos de "Bibliotecário" (insuficientes, ainda que destinados exclusivamente às funções de direção, que, na Biblioteca Nacional, ascendem a 27: — 6 cargos de "Diretor de Divisão" e 21 "funções gratificadas" de "Chefe de Seção"); e

24 cargos de "Bibliotecário-Auxiliar" (número também reduzido, pois, além dos 6 que exercem funções de direção, sofre, ainda, os desfalques naturais das faltas, licenças, férias, etc.).

Por esse motivo, ainda recentemente, cerca de 20 colaboradores, com 3 anos de treino na Biblioteca Nacional, foram nomeados para outras repartições, do Ministério da Educação e Saúde, ou de outros Ministérios. Este fato não tardará a reproduzir-se, com a abertura anunciada, no mês de abril passado, do concurso para "Bibliotecário" da Prefeitura, do Distrito Federal. Sobreleva notar que, desta vez, a Biblioteca Nacional deverá perder, também, alguns dos seus reduzidos 24 bibliotecários-auxiliares, pois, desde 1944, data em que foi realizado o último concurso para a carreira de "Bibliotecário", a Administração Federal só tem aberto concurso para a de "Bibliotecário-Auxiliar".

Esta é outra questão que teria de ser resolvida simultaneamente com o indispensável aumento de lotação da Biblioteca Nacional, e que parece ter sido gerada por regulamentação que, dividindo a primitiva carreira de "Bibliotecário" em duas — "Bibliotecário" e "Bibliotecário-Auxiliar", só permitia concurso para esta última, sendo providos,

exclusivamente por promoção dentre os bibliotecários-auxiliares, os cargos da carreira de "Bibliotecário". Embora essa restrição quanto ao provimento da carreira de "Bibliotecário" pareça ter sido revogada, não existiria, contudo, da parte dos órgãos de pessoal, uma interpretação uniforme da última lei sobre o assunto. Com isto, além da evasão que se prenuncia, a tarefa de classificação, que exige conhecimentos de nível superior e é atribuição própria da carreira de "Bibliotecário", vem sendo exercida, na Biblioteca Nacional, por bibliotecários-auxiliares e tarefeiros, que percebem, em média, apenas Cr\$ 1.750,00.

Finalizando, vimos, portanto, que os problemas mais prementes da Biblioteca Nacional são, além da criação de uma biblioteca pública que lhe permitisse integrar-se melhor em suas verdadeiras finalidades, o da construção de nova sede, com instalações adequadas e o espaço indispensável à atualização da classificação e catalogação de todo o acervo, mediante admissão de pessoal em número suficiente e devidamente remunerado para que não seja atraído por outros empregos.

## SELEÇÃO

---

# Questões Apresentadas no C-240-Concurso para a Carreira de Enfermeiro do M.E.S.

Apresentamos, em seguida, as questões constantes da Prova Escrita para a Carreira de Enfermeiro do M.E.S. — C-240.

### PROVA ESCRITA

I — Assinalar com um X dentro dos respectivos parênteses as respostas (ou resposta) certas. Será considerado erro assinalar qualquer resposta errada ou deixar de assinalar qualquer resposta certa.

1. No exercício normal de suas atribuições, a enfermeira-chefe de um hospital deve:
  - ( ) prescrever remédio a um doente vítima de mal súbito cardíaco
  - ( ) denunciar ao diretor do hospital o procedimento incorreto de um médico, sem antes pedir-lhe licença
  - ( ) obrigar a permanência em serviço de uma enfermeira, contra a vontade da mesma, quando faltar a substituta do plantão
  - ( ) impedir a prática de uma operação ilícita
2. Numa operação de apendicectomia devem ser observados os seguintes cuidados pré-operatórios:
  - ( ) higiene corporal
  - ( ) tricotomia
  - ( ) exercícios respiratórios
  - ( ) tomada da pressão arterial
  - ( ) alimentação normal e abundante
  - ( ) conforto moral
  - ( ) aplicação de sôro fisiológico endovenoso
3. São doenças infecto-contagiosas:
  - ( ) sífilis
  - ( ) malária
  - ( ) difteria
  - ( ) cardiopatias
  - ( ) febre tifóide
  - ( ) meningite
4. Na síncope observam-se os seguintes sintomas:
  - ( ) congestão facial
  - ( ) pulso pequeno, miserável
  - ( ) sudorese abundante
  - ( ) parada momentânea dos movimentos cardíacos
  - ( ) movimentos desordenados dos membros
  - ( ) palor da face e dos lábios
  - ( ) extremidades frias
5. São alterações humorais encontradas nos casos de queimaduras graves:
  - ( ) aumento da viscosidade do sangue
  - ( ) diminuição dos polipetídeos no sangue
  - ( ) hemoglobinemia
  - ( ) aumento do número das hemátias
  - ( ) aumento da fixação do oxigênio pelas hemátias
  - ( ) cloropexia dos tecidos lesados
  - ( ) cloropenia
  - ( ) hemoglobinúria

6. Para uma criança nascida a termo é normal na primeira semana de vida:
  - ( ) a perda de até 15% do peso inicial
  - ( ) a hiperglobulia
  - ( ) a leucopenia
  - ( ) a perda de até 10% do peso inicial
  - ( ) a taquipneia
  - ( ) o grande desenvolvimento da alça sigmóide
  - ( ) a reação gravídica de Aron
  - ( ) a ausência do reflexo de deglutição
  - ( ) pequena secreção de bile
7. Os lactários têm por objetivo:
  - ( ) fornecer à criança alimentação adequada, total e supletiva
  - ( ) ensinar às mães como preparar o enxoval do filho
  - ( ) educar e instruir as mães na prática da boa alimentação
  - ( ) aconselhar o tratamento a que se devem submeter os lactantes
  - ( ) instruir as mães no preparo dos alimentos
8. São doenças que exigem exame de libertação:
  - ( ) sarampo
  - ( ) difteria
  - ( ) coqueluche
  - ( ) febre tifóide
  - ( ) meningite
9. Os principais cuidados de enfermagem nos casos de insolação consistem em:
  - ( ) colocar o doente com a cabeça mais baixa que o tronco
  - ( ) colocar o doente em local arejado
  - ( ) restringir a ingestão de líquidos pelo doente
  - ( ) colocar a cabeça e o tronco do doente em posição elevada
  - ( ) ministrar ao doente líquido em abundância
10. A vista domiciliária de higiene infantil deve incluir:
  - ( ) inspeção da criança
  - ( ) realização do isolamento
  - ( ) palestras sobre higiene infantil
  - ( ) hospitalização da criança
  - ( ) cuidados de enfermagem, quando necessários
11. É permitido a uma gestante normal no primeiro trimestre de gestação:
  - ( ) banho geral
  - ( ) longas viagens de automóvel
  - ( ) natação
  - ( ) oito horas de sono por dia
  - ( ) trabalho moderado fora de casa
  - ( ) lavagens vaginais diárias
  - ( ) ciclismo
  - ( ) ginástica
12. As mucosas integras que servem de via de administração de medicamentos são:
 

<ul style="list-style-type: none"> <li>( ) mucosa gástrica</li> <li>( ) mucosa vesical</li> <li>( ) mucosa intestinal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>( ) mucosa nasal</li> <li>( ) mucosa ocular</li> <li>( ) mucosa lingual</li> </ul>
--	---

13. A ação do enfermeiro diante de um caso esporádico de doertransmissível consiste em:
- ( ) notificar o caso às autoridades sanitárias
  - ( ) promover a educação sanitária do doente e pessoas que o cercam
  - ( ) prescrever a medicação específica
  - ( ) fazer a vigilância sanitária
  - ( ) vacinar os comunicantes
  - ( ) remover o doente para o hospital, independente de comunicação ao médico
14. A visita domiciliária da enfermeira de saúde pública nos caso de difteria tem por fim:
- ( ) prestar cuidados de enfermagem
  - ( ) aconselhar distrações, tais como passeios ao ar livre, visitas, cinema, etc.
  - ( ) imunização dos comunicantes
  - ( ) organização e fiscalização do isolamento
  - ( ) aplicação de vacina no doente
  - ( ) colheita de material
15. Um indivíduo que apresenta sintomas de tuberculose e não se encontra sob cuidados médicos deve ser considerado pela enfermeira:
- ( ) um tuberculoso
  - ( ) um comunicante
  - ( ) um suspeito
  - ( ) um portador
16. A freqüência das visitas domiciliárias da enfermeira de saúde pública, em casos de tuberculose, depende:
- ( ) das conclusões médicas (se é um caso aberto ou evolutivo)
  - ( ) do local onde o doente reside
  - ( ) das condições individuais do paciente
  - ( ) da recepção que lhe é dispensada
  - ( ) das condições do lar do enfermo (inteligência, condições econômicas, etc.)
  - ( ) dos resultados produzidos pelos ensinamentos anteriores.
17. Os defeitos físicos que uma postura imprópria nas carteiras podem produzir nos escolares são:
- ( ) cifose
  - ( ) miopia
  - ( ) escoliose
  - ( ) lordose
  - ( ) pied-bot
  - ( ) oftalmias
18. São as atividades de higiene escolar próprias de uma enfermeira:
- ( ) fiscalizar as doenças contagiosas
  - ( ) fazer imunizações
  - ( ) levantar o cadastro torácico
  - ( ) corrigir defeitos de construção escolar
  - ( ) exigir pátios escolares
  - ( ) verificar a posição das carteiras em relação às fontes de luz
19. Em suas visitas a caso de febre tifóide ou desinteria deve a enfermeira:
- ( ) remover o doente para o hospital, independente de ordem do médico
  - ( ) aconselhar a substituição do médico assistente
  - ( ) ensinar a montar o isolamento
  - ( ) manter o doente em quarto com outras pessoas

II — Escreva dentro dos parênteses que precedem cada um dos elementos da coluna à direita o número correspondente do elemento da coluna à esquerda que lhe diz respeito.

20. 1. Dispneia ( ) O doente só pode respirar sentado  
 2. Apnéia ( ) Respiração acelerada  
 3. Taquipnélia ( ) Dificuldade de respiração  
 4. Ortopnélia ( ) Parada momentânea da respiração

5. Colapso ( ) Batida acelerada  
 6. Pulso arrítmico ( ) Temperatura abaixo de 35 graus  
 7. Pulso taquisfígmico ( ) Batida irregular  
 21. 1. Difteria ( ) Bacilo Bordet e Gengou Ultra vírus neurotrópico  
 2. Febre tifóide ( ) Bacilo Klebs Loeffler  
 3. Coqueluche ( ) Meningococos Veischselbaum Neisseria intracelulares  
 4. Meningite cérebro espinal epidêmica ( ) Eberthela tiphi  
 22. 1. Glicídeos ( ) Elementos construtores e reparadores da estrutura orgânica  
 2. Proteínas ( ) Elementos fornecedores de energia (calorias)  
 3. Ferro ( ) Mantém o equilíbrio nervoso e o apetite  
 4. Vitamina B<sup>1</sup> ( ) Componente normal do núcleo, participa de todas as células do organismo, sendo indispensável à vida e à nutrição  
 23. Para fazer a desinfecção concorrente do material de um doente de febre tifóide, devemos proceder do seguinte modo em relação a
- 1. Fezes e ( ) Embrulhar e queimar urina
  - 2. Louça ( ) Tratar com água de cal durante 2 horas
  - 3. Material ( ) Manter em água em ebulição durante 20 minutos
  - 4. Roupa ( ) Tratar com uma solução de lisol a 2%
  - 5. Objetos ( ) Manter em água em ebulição por 2 horas ou tratar com uma solução de lisol a 2%

III — Assinale com um X dentro dos respectivos parênteses as expressões que significam hemorragia de um órgão e com dois XX as que traduzem doenças que motivam hemorragias em vários órgãos:

24. ( ) apoplexia útero-placentária  
 ( ) hemofilia  
 ( ) trombocitopenia  
 ( ) hemoptise  
 ( ) hematose  
 ( ) leucemia

IV — Nas questões abaixo complete os claros com as expressões adequadas.

25. Num grande queimado a quantidade de plasma a injetar para cada 10% de superfície queimada, nas primeiras 24 horas, é de \_\_\_\_\_ (escrever a quantidade por extenso) centímetros cúbicos.

26. Numa ração balanceada para um indivíduo de 70 quilos, que executa trabalho moderado, as substâncias abaixo enumeradas devem figurar na seguinte proporção (dê as respostas dentro dos parênteses):

Glucídios ..... (\_\_\_\_%)  
 Protídios ..... (\_\_\_\_%)  
 Lipídios ..... (\_\_\_\_%)

27. O edema da fome, que se observa nas populações vítimas de flagelos, é devido à deficiência de \_\_\_\_\_ na alimentação.

28. O bom vestuário deve satisfazer aos quatro seguintes requisitos fundamentais:

- a) \_\_\_\_\_  
 b) \_\_\_\_\_  
 c) \_\_\_\_\_  
 d) \_\_\_\_\_

# Questões Apresentadas no C-245 - Concurso para a Carreira de Guarda-Livros do Serviço Público Federal

Apresentamos, agora, as questões que fizeram parte das provas de Português, Noções de Legislação Fiscal, Contabilidade Mercantil, Contabilidade Pública, Matemática e Noções de Estatística do Concurso para a Carreira de Guarda-Livros do S.P.F.

ESTA PROVA TERÁ A DURAÇÃO DE 3 HORAS

## A — PORTUGUÊS

I — Seguem-se pares de sinônimos e de antônimos. Escreva diante de cada par de sinônimos *sin* e diante de cada par de antônimos *ant*.

1. valorização — depreciação \_\_\_\_\_  
isenso — imune \_\_\_\_\_
2. autônomo — dependente \_\_\_\_\_  
industrioso — indolente \_\_\_\_\_
3. rescindir — revalidar \_\_\_\_\_  
veraz — mentiroso \_\_\_\_\_
4. protelar — apressar \_\_\_\_\_  
alienação — apropriação \_\_\_\_\_
5. probo — íntegro \_\_\_\_\_  
imoto — parado \_\_\_\_\_

II — Substitua a expressão sublinhada pelo qualificativo correspondente.

*Exemplo:* Pássaro da noite  
Pássaro noturno

6. Operações de contabilidade  
Operações \_\_\_\_\_
7. Vento do mar — Vento \_\_\_\_\_
8. Aspecto de vidro — Aspecto \_\_\_\_\_
9. Palidez de mármore — Palidez \_\_\_\_\_
10. Brilho de ouro — Brilho \_\_\_\_\_

III — Complete os espaços com o substantivo abstrato correspondente, conforme o exemplo.

*Exemplo:* A qualidade do que é nobre é expressa pelo abstrato *nobreza*.

11. A qualidade do que é maleável é expressa pelo abstrato \_\_\_\_\_
12. A qualidade do que é fiel, pelo abstrato \_\_\_\_\_
13. A qualidade do que é cíndido, pelo abstrato \_\_\_\_\_
14. A qualidade do que é manso, pelo abstrato \_\_\_\_\_
15. A qualidade do que é digno, pelo abstrato \_\_\_\_\_

IV — Preencha os parênteses com *s* ou *z*, conforme o caso:

16. propu( )ésseis — contabili( )ação
- estranh( )a — escasse( )
17. despe( )a — empré( )a
- aspere( )a — honrade( )
18. reve( )es (subst.) — atrave( )
- conve( ) — inve( )
19. parali( )ar — catequi( )ar
- desli( )ar — improvi( )ar
20. mati( )ar — gi( )ar
- organi( )ar — racionali( )ar

V — Transcreva, corrigindo-as, sómente as palavras cuja grafia ou acentuação estejam erradas:

21. magestoso \_\_\_\_\_  
pajem \_\_\_\_\_
22. resarcir \_\_\_\_\_  
escossês \_\_\_\_\_
23. grangear \_\_\_\_\_  
angelical \_\_\_\_\_  
sujetar \_\_\_\_\_  
oyeriza \_\_\_\_\_  
presservar \_\_\_\_\_  
pretenção \_\_\_\_\_  
sargeta \_\_\_\_\_  
anjinho \_\_\_\_\_
24. Socegado \_\_\_\_\_  
cediço \_\_\_\_\_
25. ombridade \_\_\_\_\_  
hombreira \_\_\_\_\_  
anciedade \_\_\_\_\_  
dansar \_\_\_\_\_  
reabilitar \_\_\_\_\_  
hervateiro \_\_\_\_\_

VI — Leia atentamente o texto abaixo. Sublinhe, em seguida, os vocábulos cuja acentuação ou grafia estejam incorretas. Finalmente transcreva êsses em sua forma correta nas duas colunas abaixo.

Considerando que tenho um nome a zelar, uma profissão a honrar e uma digna e alta missão a cumprir — a de formar caráteres integros e sadios — comprometo-me a não me utilizar de meios fraudulentos na demonstração de seus conhecimentos na certeza de que, si posso ludibriar, ainda que de leve, a fiscalização, jamais conseguirei iludir a mim mesmo; e porquê, tentando fazê-lo, estarei ferindo o que há de mais sagrado e que constitue verdadeiramente a razão de ser do homem: o respeito próprio, a sua dignidade.

26. \_\_\_\_\_ 27. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

VII — Passe para o plural tôda a frase.  
28. O navio-escola chega na quinta-feira.

29. O professor realizará festival artístico-literário.

30. O hábil guarda-livros apresentou a conta-corrente do credor.

31. O contador guardou o livro-caixa.  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

VIII — Preencha os claros com os pronomes pessoais adequados, se necessário precedidos da preposição adequada.

32. Estou certo de que V. Ex.<sup>a</sup> — dignará de ouvir o que — quero expor.  
 33. Porque Carlos é meu amigo, prezo —, estimo — e perdão — os erros e faltas.  
 34. Recebi seu convite mas não posso aceder — porque, como convidados de honra para a solenidade de formatura de Carlos, temos de assistir — juntamente com vários colegas.  
 35. Examinando o plano de trabalho já elaborado, os diretores anuíram —, certos de que — auxiliaremos na execução de todos os altos projetos.  
 36. Há muito Carlos não comparece na repartição; entretanto, ontem, vendo — numa livraria, esperei — cá fora e falei — sobre aquelle assunto.

IX — Coloque convenientemente, junto ao verbo, o pronome oblíquo que se acha entre parênteses:

*Exemplo:* Há coisas que não — dizem — (se).

Solução: Há coisas que não se dizem.

37. O professor, — achando — doente, não veio dar a aula (se).  
 38. O policial, — tendo — afastado — do posto, foi repreendido (se).  
 39. Por que — preocupavas — tanto com os destinos do homem (fe)?  
 40. Espero que, não obstante vossos muitos afazeres, — dediqueis — ao estudo (vos).  
 41. Jamais — dar — ei — e que me pedes (te).  
 42. Impossível — afigurar — ia — a execução de tão grandioso projeto (se — nos).  
 43. Vamos à festa que — realizar — à — na sede do clube (se)?  
 44. Carlos não — podia — dizer — tal coisa (Ihe).  
 45. Se a fortuna, como espero, nesta empresa — ajudar —, estará assegurado o êxito de nosso plano (me).  
 46. A moça a cujos pais Alberto — referiu —, é nossa conhecida (se).

X — Assinale, com um C dentro dos parênteses, a frase ou as frases em que o emprego de *si* e de *consigo* esteja correto.

47. ( ) V.S.<sup>a</sup>, com a sobrecarga de responsabilidades, nem se lembra de *si*.  
 48. ( ) Se você está doente, deve tratar de *si* imediatamente.  
 49. ( ) Sei que você lá é muito querido, pois todos falam bem de *si*.  
 50. ( ) Paulo prometeu-me contar-lhe tudo, quando se encontrasse *consigo*.  
 51. ( ) Lúcio, quero ir *consigo* à festa.

XI — Faça a posposição do pronome oblíquo o às formas verbais (as formas de *o* são: *o*, *a*, *os*, *as*; *lo*, *la*, *los*, *las*; *no*, *na*, *nos*, *nas*).

52. fazéis + as = \_\_\_\_\_  
 dizem + os = \_\_\_\_\_  
 53. conduz + os = \_\_\_\_\_  
 fizemos + o = \_\_\_\_\_  
 54. desfez + a = \_\_\_\_\_  
 deténs + o = \_\_\_\_\_  
 55. trouxeram + as = \_\_\_\_\_  
 propões + o = \_\_\_\_\_

XII — Escreva na linha em branco o relativo conveniente a cada caso (*que*, *quem*, *cujos*, *onde*, *o qual*), precedendo-o, quando necessário, da preposição adequada.  
*Exemplo:* Foram boas as provas — se procedeu.  
 Solução: Foram boas as provas a *que* se procedeu.

56. Não discutimos as questões — você vinha aludindo.  
 57. Houve sentença desfavorável — apelei para a instância superior.  
 58. Eis o pai — filho perdoaste aquela falta.  
 59. Há cartas — só respondemos por cortesia.  
 60. Há passagens — assistimos uma vez e — jamais olvidamos.

XIII — Use o verbo *haver* em lugar do que se acha interparentético, no mesmo modo, tempo e pessoa.

61. — de iniciar as provas imediatamente.  
 (Ter-se-iam)  
 62. Sei que vos — bem no desempenho da função.  
 (conduzireis)  
 63. As poucas vagas que — de existir já estariam comprometidas.  
 (deviam)  
 64. Foram desencorajadores os obstáculos que se — de vencer.  
 (tiveram)

65. —, então, dois anos que  
 (Deveria de fazer)  
 fôramos nomeados.

XIV — Coloque o acento de crase sobre o *a(s)*, *aquele(s)*, *aquela(s)*.

66. Solicito a V.Ex.<sup>a</sup> que, a vista dos argumentos expositos, me permita chegar a repartição, as terças-feiras, as 12 horas.  
 67. Ao dirigir-to *aquele* meu conhecido, faze-o com prudência, pois se te referires *aquele* outro nosso amigo, podes ofendê-lo.  
 68. A medida que fôr sendo necessário, irei requisitando a V.Ex.<sup>a</sup> a importância exigida para ocorrer a despesa prevista no plano.  
 69. A esse tempo, os fiscais procediam a chamada dos candidatos, mas nem todos responderam a ela, a tempo de serem identificados.  
 70. Aquela hora não farímos a menor referência *sequilo* que chamamos circunspeção e reserva, pois a S.S.<sup>a</sup> jamais se atribuiria, mesmo a título de inadvertência, qualquer atitude impensada e leviana.

## B — NOÇÕES DE LEGISLAÇÃO FISCAL

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas, entretanto somente uma satisfaz ao enunciado. Assinale com um X dentro do parêntese que a precede a resposta certa.

- O imposto por verba será pago, salvo disposições especiais, no prazo de
  - ( ) 15 dias contados da data do papel
  - ( ) 10 dias contados da data do papel
  - ( ) 8 dias contados da data do papel
  - ( ) 20 dias contados da data do papel
- As estampilhas serão emitidas:
  - ( ) pelo prazo de 5 anos
  - ( ) pelo prazo de 10 anos
  - ( ) por tempo indeterminado
  - ( ) pelo prazo de 15 anos
- Orientar e fiscalizar em todo o país o imposto referente à aplicação do sêlo e papel-moeda compete:
  - ( ) ao Banco do Brasil
  - ( ) à Diretoria das Rendas Internas
  - ( ) à Recebedoria do Distrito Federal
  - ( ) à Casa da Moeda

4. Para os produtos estrangeiros a estampilha será:  
 amarela  
 vermelha  
 verde  
 encarnada
5. O impôsto de consumo incide sobre:  
 velas  
 sabões sem perfume  
 óleos essenciais naturais sem mistura, de produção nacional
6. O impôsto *ad-valorem* incide sobre:  
 chapéus  
 calçados  
 móveis  
 vinagre
7. Está sujeito à licença prévia de importação:  
 açúcar  
 cimento  
 calçados  
 automóveis  
 algodão
8. Julgar das decisões por eqüidade nos processos relativos ao impôsto de consumo é privativo do  
 Ministro da Fazenda  
 Delegado Fiscal  
 Agente Fiscal do Impôsto de Consumo  
 Presidente da República  
 Juiz de Direito da Fazenda Pública
9. Registar fábrica inexistente ou em nome de empresa fictícia será crime de:  
 concorrência desleal  
 estelionato  
 contrabando  
 prevaricação
10. Para os produtos nacionais a estampilha será:  
 encarnada  
 vermelha  
 amarela
11. O sêlo por verba será cobrado sempre que o papel exceder a importância de:  
 Cr\$ 1.000,00  
 Cr\$ 2.000,00  
 Cr\$ 3.000,00  
 Cr\$ 5.000,00  
 Cr\$ 500,00
12. De acordo com a legislação atual estará isento do impôsto de renda todo aquele que tiver rendimentos líquidos iguais a  
 Cr\$ 50.000,00 anuais  
 Cr\$ 30.000,00 anuais  
 Cr\$ 24.000,00 anuais  
 Cr\$ 36.000,00 anuais  
 Cr\$ 40.000,00 anuais
13. São competentes para receber as declarações de rendimentos do impôsto sobre a renda:  
 as Delegacias Regionais do Impôsto de Renda  
 as Delegacias Fiscais  
 a Recebedoria do Distrito Federal  
 a Alfândega  
 o Serviço do Patrimônio da União
14. A Duplicata tem por fim:  
 exigir o pagamento no prazo máximo de 90 dias  
 declarar as mercadorias que o comerciante vendeu  
 reconhecimento duma dívida feita pelo comprador  
 dar quitação, do vendedor ao comprador, pelo compromisso assumido  
 ordenar o pagamento à vista da mesma

15. Para fazer-se declaração do impôsto sobre a renda temos:  
 oito cédulas  
 seis cédulas  
 dez cédulas  
 cinco cédulas  
 nove cédulas

Complete com a resposta conveniente as lacunas que se acham nas questões a seguir.

1. Estabeleça a distinção entre impôsto e taxa.
- 
- 
- 
- 
- 

2. O impôsto divide-se em:

a) \_\_\_\_\_  
b) \_\_\_\_\_

3. Um contador ao fazer sua declaração de impôsto de renda usa a cédula \_\_\_\_\_ e um funcionário público usa a cédula \_\_\_\_\_.

4. Na classificação do impôsto de renda, as cédulas são \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_.

5. Nas vendas a prazo, juntamente com a mercadoria é enviada \_\_\_\_\_ e na quitação da mesma fornece-se \_\_\_\_\_.

6. \_\_\_\_\_ é a nota que o vendedor entrega ao comprador contendo os elementos referentes à venda realizada.

7. \_\_\_\_\_ é o documento emitido simultaneamente com a \_\_\_\_\_ que deu origem à transação para que o comprador, reconhecendo sua dívida, assine e devolva ao local de origem.

8. O impôsto de consumo é um tributo \_\_\_\_\_ enquanto o impôsto sobre a renda é \_\_\_\_\_.

9. O impôsto \_\_\_\_\_ é o que recai sobre o preço dos produtos importados ou de venda de fábrica sendo recolhido por meio de guia.

10. \_\_\_\_\_ é a contribuição que os serviços públicos exigem de quem se utiliza de seus serviços.

11. \_\_\_\_\_ é aquele cuja finalidade é fazer face aos gastos públicos.

12. As mercadorias expedidas de países estranhos para o Brasil por qualquer via de comunicação deverão ser acompanhadas da respectiva \_\_\_\_\_ e na falta desta poderá ser aceita a \_\_\_\_\_.

13. \_\_\_\_\_ é o ato de importar ou exportar mercadorias proibidas e sonegar, no todo ou em parte, o pagamento de direitos ou impôsto devido pela entrada, saída ou pelo consumo de mercadoria.

14. Todas as mercadorias importadas do estrangeiro, exceto as isentas por força de lei, são obrigadas a passar pelas \_\_\_\_\_ para as exigências de praxe.

15. A declaração do impôsto de renda de qualquer cidadão será feita até \_\_\_\_\_ de cada ano, improrrogavelmente.

## CONTABILIDADE MERCANTIL

## QUESTÕES

1. Consoante a digrafia as partidas podem ser de fórmulas, a saber \_\_\_\_\_  
 cujos enunciados são, respectivamente: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
2. O livro do qual se extrai o Balancete de Verificação ou de Conferência denomina-se \_\_\_\_\_. Tal livro é obrigatório ou facultativo? \_\_\_\_\_. É cronológico ou sistemático? \_\_\_\_\_
3. Se, em um Balancete de Verificação ou Conferência, a soma dos saldos devedores for idêntica à dos saldos credores pode-se tomar tal fato como demonstrativo de exatidão da escrituração? \_\_\_\_\_. Por que? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
4. Antônio deve a José a quantia de Cr\$ 5.000,00. Em pagamento da dívida, vai emitir um título, em favor de José, do aludido valor. Poderá emitir uma duplícata? \_\_\_\_\_. Por que? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
- O título poderá ser endossado por Antônio? \_\_\_\_\_. Por que? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
- O título poderá ser avalizado por Manoel? \_\_\_\_\_. Por que? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
5. Em um determinado exercício uma sociedade anônima teve um prejuízo de Cr\$ 100.000,00. O valor da cota destinada ao Fundo de Reserva foi de Cr\$ \_\_\_\_\_. O valor dos dividendos a distribuir foi de Cr\$ \_\_\_\_\_.

6. A seguir há uma série de contas. Assinalar, à esquerda de cada conta, com um *i* se for integral e com um *d* se diferencial.
- Impôsto de Renda a Pagar
  - Depreciações
  - Impostos
  - Almoxarifado
  - Gastos de Instalação
  - Juros Passivos
  - Bancos
  - Contas a Pagar
  - Dividendos
  - Devedores de Aluguéis
7. A firma Costa e Cia. vendeu por Cr\$ 200.000,00 uma mercadoria que lhe custara Cr\$ 90.000,00. Tal fato administrativo é permutativo ou compensativo, modificativo ou misto? \_\_\_\_\_  
 Por que? \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
8. Escrever, à esquerda das contas relacionadas a seguir, um *c* se a conta for consignatária ou de agente consignatário, um *p* se for do proprietário e um *t* se for de terceiro ou de correspondente.
- |                   |                            |
|-------------------|----------------------------|
| — Capital         | — Caixa                    |
| — Bancos          | — Fundo de Reserva         |
| — Títulos a Pagar | — Contas Correntes         |
| — Impostos        | — Maquinaria               |
| — Imóveis         | — Impôsto de Renda a Pagar |
9. Dar os lançamentos das seguintes operações:
- a) constituição do capital de uma sociedade em nome coletivo — sócios *A* e *B*:
- \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
- b) constituição do capital da firma individual "Alberto Gomes":
- \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
10. No dia 31-12-1951, foram feitos inventários nas firmas X e Y. Na primeira, verificou-se um excesso do Ativo sobre o Passivo de Cr\$ 100.000,00, enquanto que, na segunda, apurou-se um excesso do Passivo sobre o Ativo de Cr\$ 250.000,00. Ao saldo de Cr\$ 100.000,00, representativo de maior Ativo, dá-se a denominação de \_\_\_\_\_, ao passo que ao saldo de Cr\$ 250.000,00, representativo de maior Passivo, dá-se a de \_\_\_\_\_.

## PROBLEMAS

1. A firma Viana e Lino, constituída dos sócios José Lino e Antônio Viana, com 60% e 40% do capital social, respectivamente, apresentou em determinada ocasião, o seguinte

*Balancete de Verificação*

Contas	Saldos Devedores	Saldos Credores
Capital		100.000,00
José Lino — c/cap.	20.000,00	100.000,00
Antônio Viana — c/cap.	20.000,00	
Caixa	50.000,00	
Móveis	40.000,00	
Contas Correntes	100.000,00	
Bancos		180.000,00
Mercadorias	200.000,00	
Despesas Gerais	20.000,00	
Juros Ativos		10.000,00
José Lino — c/lucros		50.000,00
Comissões Recebidas		40.000,00
Títulos a Pagar		70.000,00
Total	450.000,00	450.000,00

Em tal ocasião, os sócios combinaram e efetuaram a dissolução da sociedade. Os móveis foram vendidos pelo seu valor escritural e as Mercadorias o foram por Cr\$ 250.000,00. Os créditos em Contas Correntes foram transferidos, em partes iguais, aos sócios, em pagamento de seus créditos.

O Passivo foi liquidado, à vista, com um desconto de 10% sobre os Títulos a Pagar.

À vista de tais elementos, dar os lançamentos de reização do Ativo e de liquidação do Passivo, de apuração e distribuição do resultado, de dissolução do capital social e de pagamento dos sócios.

2. Uma sociedade anônima apresentou, em 31-12-1951, as seguintes contas e respectivos saldos:

	Cr\$
Caixa	50.000,00
Comissões Recebidas	10.000,00
Impostos a Pagar	5.000,00
Títulos a Pagar	180.000,00
Capital	200.000,00
Bancos — c/Empréstimo	20.000,00
Mercadorias	100.000,00
Imóveis	200.000,00
Devedores Diversos	10.000,00
Fundo de Reserva	20.000,00
Gastos de Instalação	20.000,00
Almoxarifado	100.000,00
Despesas Gerais	10.000,00
Juros Ativos	15.000,00

Provisão para Impostos	20.000,00
Ações em Caução	50.000,00
Ordenados	10.000,00
Móveis	200.000,00
Fundo de Depreciação	30.000,00
Caução da Diretoria	50.000,00

À vista das citadas contas, organizar o Balancete de Verificação e, à vista dêste, apurar e distribuir o resultado, apresentando a Demonstração da conta de Lucros e Perdas e o Balanço Geral, com as contas grupadas de acordo com o disposto na Lei das Sociedades por Ações.

Devem ser considerados os seguintes elementos:

- a) estoque de mercadorias — Cr\$ 120.000,00;
- b) depreciação dos móveis — 10%;
- c) amortização dos gastos de instalação — Cr\$... 5.000,00;
- d) cota do Fundo de Reserva — 10% sobre o lucro.

Complete o sentido das frases que se seguem preenchendo os espaços com as respostas convenientes a cada caso.

1. O exercício financeiro comprehende \_\_\_\_\_ meses que vai de \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_.
2. Quando a receita e a despesa forem classificadas dentro do período em que são recebidas ou pagas temos o \_\_\_\_\_ e quando são efetivamente classificadas dentro do período em que lhes pertencem temos o \_\_\_\_\_.
3. A despesa empenhada e não paga dentro do exercício a que pertence, constitui os \_\_\_\_\_ e a receita não arrecadada dentro do exercício a cujo orçamento lhe cabe é o que chamamos \_\_\_\_\_.
4. Os créditos adicionais dividem-se em:
  - a)
  - b)
  - c)
5. A Renda Ordinária da União comprehende:
  - 1 —
  - 2 —
  - 3 —
  - 4 —
6. A proposta orçamentária passa pelos seguintes estágios:
  - a)
  - b)
  - c)
7. A despesa pública divide-se em \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_.
8. Complete, convenientemente, as verbas da despesa pública que se seguem:
  - Verba 1 —
  - Verba 2 —
  - Verba 3 —
  - Verba 4 —
9. Os estágios da despesa pública são \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_.
10. \_\_\_\_\_ é aquela que o Tesouro Nacional contrai por tempo indeterminado ou breve período de tempo, e \_\_\_\_\_ é a que é garantida por títulos de dívida interna ou externa.

## PROBLEMAS

Faça os lançamentos correspondentes às seguintes operações:

1.º) Caução de Cr\$ 50.000,00, feita por Jorge de Sousa para garantia do fornecimento de Móveis destinados à repartição X.

2.º) Devolução de selos inutilizados no valor de Cr\$ 50.000,00, feita pela Delegacia Fiscal do Salvador à Casa da Moeda.

3.º) Emissão de Cr\$ 2.500.000,00, em cédulas de 1 e 2 cruzeiros, respectivamente, autorizada pelo Decreto X.

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## O Primeiro Seminário Municipalista da Bahia

### I

#### SÍNTESE DAS OPINIÕES EXPENDIDAS NOS DEBATES E DOS APELOS E SUGESTÕES FORMULADOS (1)

O 1.º SEMINÁRIO Municipalista Baiano, patrocinado pelo Instituto Técnico de Administração Municipal, a Associação dos Municípios da Bahia e a Revista de Direito Municipal, realizado de 21 a 27 de abril de 1952, na Cidade do Salvador, Capital do Estado da Bahia, com o objetivo de compilar, analisar, discutir, sistematizar e difundir idéias, ensinamentos, técnicas e experiências sobre o regime municipal baiano e o funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de "staff" na Administração Pública, registrou as seguintes opiniões:

#### O REGIME MUNICIPAL BAIANO

##### A) Exame das Leis Orgânicas dos Municípios do Estado da Bahia

a) que se recomende ao Poder Legislativo Estadual uma emenda constitucional atribuindo ao Município competência para elaborar sua própria Lei Orgânica;

b) que se reconheça a imperativa necessidade de se reformarem as leis orgânicas municipais e que a Associação de Municípios da Bahia proceda a cuidoso estudo da matéria e encaminhe à Assembléia Legislativa as sugestões que julgar oportunas para a pretendida reforma;

c) que a Assembléia Legislativa solicite sugestões às Câmaras Municipais, quando tratar da reforma da Lei Orgânica dos Municípios.

##### B) Problemas financeiros da competência municipal

a) que os Municípios lancem e arrecadem o impôsto de indústrias e profissões e demais tributos da sua competência, rejeitando o sistema de "Convênios" recomendado pelo Departamento das Municipalidades;

(1) O Seminário não votou sugestões ou comunicações formuladas; apenas registrou as diversas tendências que não apresentadas em síntese.

b) que se organize uma comissão técnica formada de representantes dos Municípios, com o fim especial de estudar e encaminhar a solução definitiva dos problemas relacionados com a competência tributária do Município e autonomia municipal, elaborando um estudo em torno das incidências tributárias exclusivas do Município, especialmente a respeito dos impostos de indústrias e profissões e de licença, a fim de evitar conflitos de competência no campo tributário;

c) que há necessidade premente de uma codificação tributária, dada a disparidade de conceituação dos impostos e taxas;

d) que se suprimam os tributos anti-econômicos e anti-sociais e se promova a transferência aos municípios de uma parte do produto da arrecadação tributária dos Estados, sobretudo do imposto de vendas e consignações;

e) que a cobrança do imposto de indústria e profissões, atribuída ao Município, não tem a importância apregoada, em virtude de ser um tributo que pouco rende, é dos mais suscetíveis de evasão e de arrecadação onerosa;

f) que o Convênio preconizado entre o Município e o Estado, para o lançamento e arrecadação do imposto de indústrias e profissões, como não poderia deixar de ser, não tem caráter obrigatório e, por isso, não viola a autonomia municipal, vindo ao encontro do desejo dos pequenos Municípios;

g) que não é regular a interpretação dada pelo Estado à Lei nº 421, auferindo lucro e mandando escriturar como renda eventual os 5% cobrados aos Municípios pela arrecadação do imposto de indústrias e profissões, pois essa percentagem se destina exclusivamente gratificar o funcionário que executa o serviço, devendo os Municípios reclamar contra o fato;

h) que é inconveniente qualquer modalidade de arrecadação que venha a tornar o Município dependente da União ou do Estado, a respeito do recebimento de tributos que lhe cabem;

i) que é digna de protesto a retenção das cotas do imposto de renda pela União;

j) que os Municípios promovam os meios para a cobrança da contribuição de melhoria, que apesar de já se encontrar regulamentada em lei, não teve ainda aplicação nos municípios baianos;

k) foi opinião unânime que todos os que se empenham na campanha municipalista tomem

uma permanente atitude de vigilância ativa em face da propalada reforma da Constituição Federal, a fim de que não se permita qualquer retrocesso quanto aos benefícios concedidos ao Município em relação à discriminação das rendas;

1) que o Município deve pleitear seja alargado o seu campo tributário em favor do aumento das suas rendas;

m) que os Municípios estudem a possibilidade de o impôsto de produção ser estabelecido "ad valorem";

n) que a diversidade de tributação para um mesmo produto, ocorrente em municípios da mesma região, facilita ao contribuinte lesar os fiscos estadual e municipal, com o despacho das mercadorias no município que apresentar a menor tarifa.

**C) Os Convênios de Estatística com os Municípios**

a) que os Convênios Nacionais de Estatística Municipal vêm prestando aos Municípios os mais meritórios e relevantes serviços, como órgão coordenador e executor de palpítantes trabalhos de interesse municipal.

**D) A eficácia e deficiência dos órgãos de Assistência Técnica aos Municípios**

a) que se proceda a uma reforma profunda no Departamento das Municipalidades, concedendo-lhe maior soma de recursos;

b) que o Estado exerça fiscalização na aplicação dos auxílios que forem concedidos aos Municípios para a execução de obras;

c) que sejam criados Núcleos Coloniais nos Municípios, com a finalidade de prestar assistência técnica aos lavradores;

d) que não se dá, quase sempre, importância aos planos de urbanismo, preferindo-se obras de fachadas, em lugar de obras como instalação d'água e saneamento;

e) que as deficiências de assistência técnica prestada ao Município são decorrentes da precária organização dos serviços, por falta de verbas e de planeamento;

f) que a assistência a ser prestada aos Municípios, pelo Departamento das Municipalidades, quando solicitada, seja eminentemente técnica;

g) que o Departamento das Municipalidades não tem podido cumprir a missão, por carência de técnicos e de verbas;

h) que o Departamento das Municipalidades preste aos Municípios também uma assistência de política administrativa, tomando a iniciativa de sugerir providências e estudos, devendo ser aparelhado para que possa prontamente cumprir a sua missão.

**PROBLEMAS E TENDÊNCIAS ATUAIS DOS SERVIÇOS AUXILIARES E ÓRGÃOS DE "STAFF" APLICADOS AOS GOVERNOS MUNICIPAIS**

A) São aplicáveis ao clima administrativo brasileiro as expressões "staff" e serviços auxiliares?

B) Os Municípios necessitam de aplicação de tais processos administrativos?

a) que, sendo imprescindível à administração pública obter o máximo de rendimento com o mínimo de despesa, será útil ao Município evitar o empirismo ainda predominante nos processos administrativos, procurando orientar os atos de governo dentro de um critério científico;

b) que se concedam recursos às entidades que se encarreguem do preparo de técnicos municipais ou que mantenham cursos de administração.

**ORGANIZAÇÃO, FUNDOS E PROBLEMAS DOS ÓRGÃOS DE PESSOAL, ORÇAMENTO, MATERIAL, ORGANIZAÇÃO E MÉTODO**

**A) O sistema do mérito no recrutamento do Serviço Público**

a) que é fundamental o sistema do mérito no recrutamento do serviço público, mas que não basta selecionar, sendo preciso também orientar e proceder a uma revisão periódica, devendo-se ressaltar a contribuição da Psicotécnica para este importante objetivo;

b) que é de lamentar que, no âmbito estadual, o sistema do mérito ainda não haja conquistado, na opinião pública, o grau de confiança que adquiriu a atuação do DASP na órbita federal, nos concursos que promove;

c) que se exija o concurso de títulos para os cargos técnicos e o concurso de provas para o pessoal burocrático.

**B) A conveniência de um órgão central de orçamento subordinado ao Poder Executivo Municipal**

a) que se reconhece a necessidade da existência de um órgão com a finalidade de estudar permanentemente as propostas orçamentárias.

**C) O controle das compras por um órgão único**

a) que no Município as compras sejam centralizadas em órgão único;

b) que, em defesa da qualidade do material a adquirir, nem sempre é aconselhável a centralização das compras em órgão único.

D) A necessidade da organização e método na administração

a) que todos os órgãos administrativos devem adotar os métodos modernos de organização racional do trabalho.

OS PROBLEMAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, JUSTIÇA, ENERGIA ELÉTRICA E TRANSPORTES

A) A educação rural, primária, secundária e técnica dos Municípios

a) que não há no interior, ao lado do ensino secundário, o ensino profissional, que é o que fixa o homem à terra;

b) que o ensino médio no interior não alcançou ainda o desenvolvimento desejado;

c) que há dificuldades para a formação do corpo docente dos estabelecimentos de ensino secundário do interior, sendo a rigidez do sistema de seleção uma delas, em vista da exigência do exame de suficiência, que afasta da pretensão ao magistério os homens de responsabilidade firmada;

d) que no interior o ensino profissional médio praticamente não existe;

e) que se suprimam as bolsas para alunos internos, concedidas pelo Estado, já que se lhes retarda o pagamento aos ginásios particulares;

f) que se incremente o ensino profissional de nível fundamental nos Municípios do interior;

g) que se difunda o ensino secundário por todo o interior, chegando-se a admitir a possibilidade de se planejar um Ginásio para cada Município, de acordo com a sua densidade demográfica;

h) que o ensino de nível médio, até bem pouco exclusivamente em mãos de particulares, não pode continuar a viver, apenas, das contribuições dos alunos, sob pena de fracassar flagrantemente na sua finalidade;

i) que o Governo poderia solucionar o problema do ensino médio na hinterlândia baiana: criando ginásios públicos, como já se fêz em várias cidades do interior; encampando ginásios particulares que não tenham recursos para se manter; firmando acordos de cooperação com ginásios particulares no sentido de custear, através de bolsas, o estudo de todos os alunos com capacidade intelectual, que se apresentarem em condições de insuficiência financeira;

j) que se atenda ao pagamento das bolsas com a indispensável pontualidade, a fim de não perturbar a vida financeira das instituições;

k) que os cursos de formação de professores nos Municípios devem ser de caráter objetivo, passando os estabelecimentos que ministram tal ensino a funcionar como Escolas Normais Rurais;

l) que se propague o ensino técnico, instalando-se os respectivos cursos ao lado de cada

Ginásio do Interior, segundo o plano dos Centros Regionais de Educação;

m) que se elabore um plano geral do ensino rural, com a possível colaboração dos municípios e de instituições interessadas no fomento agrícola;

n) que se estabeleçam cursos rápidos e intensivos para professores primários que se destinem às Escolas Rurais, incluindo-se no programa noções gerais de educação sanitária rural, puericultura, assistência social, agricultura, veterinária;

o) que se fundem Aprendizados Agrícolas e Escolas de Capatazes em moldes modernos;

p) que, em face dos padrões comuns do ensino, temos duas áreas perfeitamente diferenciadas quanto à solução do magnifico problema do ensino; uma escolarizável, já em parte teóricamente escolarizada, e outra não escolarizável, para a qual se impõe o sistema das "colônias-escolas".

q) que, em lugar da simples escola primária, com mero objetivo de alfabetizar, deve ser criada a escola tipicamente rural com a finalidade de ministrar, juntamente com o ensino comum, ou melhor, através d'este ensino, conhecimentos e práticas relacionados com os trabalhos agrícolas e os interesses econômicos das diferentes regiões;

r) que se faça da escola rural um verdadeiro centro social da comunidade rural, capaz de atrair as famílias e os adultos à sua influência orientadora no que disser respeito à conduta coletiva, sob o ponto de vista de higiene, da alimentação, do civismo, etc. a todos ensinando a viver melhor e a organizar o seu próprio progresso espiritual e econômico;

s) que se estimule a criação e organização das Missões Rurais nos moldes estabelecidos pelo Departamento Nacional de Educação, para a mobilização das populações rurais, no sentido de encaminhar os seus problemas educativos, sanitários, econômicos e sociais;

t) que, enquanto não se atinge o objetivo de um ginásio para cada município, se fixe um ginásio em cada sede de região;

u) que se dê maior flexibilidade aos programas e horários de ensino, permitindo-se adaptação às condições regionais;

v) que o melhor método de seleção do professorado é o concurso, apesar das falhas de execução;

x) que são deploráveis os índices de analfabetismo, o que exige, como providência comezinha, a ampliação da rede escolar indispensável ao atendimento das populações infantis e à melhoria e adaptação dos métodos de ensino.

B) Os problemas de saúde pública no Estado

a) que é precaríssima no Estado a assistência à maternidade e à infância, fazendo-se necessária a criação de instituições privadas com a finalidade de, ao lado e com a colaboração do poder público, dedicar-se à prestação desta assistência;

b) que há necessidade de se tratar dos problemas de saúde pública paralelamente com os de assistência social, não adiantando estudar um sem pensar no outro;

c) que no interior é urgente e imperiosa a necessidade de o Estado, através da sua Secretaria, dar cumprimento ao seguinte programa: criação de enfermaria para parturientes em todos os hospitais mantidos pela União, Estado e Municípios; criação de enfermaria para a infância nos mesmos estabelecimentos; manutenção de serviço especializado de proteção à infância inclusive assistência médico-sanitária escolar e prestação de assistência à gestante;

d) que haja subordinação técnica de todas as organizações de maternidade e infância ao Departamento Estadual da Criança;

e) que é de lamentar não hajam sido devidamente aparelhados os hospitais construídos no interior e que se encontram totalmente abandonados;

f) que é necessária a participação ativa do Município e população local, para auxiliarem o Estado na manutenção de hospitais;

g) que o Estado precisa ainda de 8.500 leitos na rede hospitalar, para atingir o coeficiente mínimo exigido para uma assistência julgada satisfatória;

h) que o Estado não está em condições de, sózinho, despeser 114 milhões de cruzeiros para a instalação de 8.500 leitos necessários, despesa que subirá para 158 milhões quando se tratar da sua manutenção, sendo necessária uma cooperação da União e dos municípios, para que o Estado possa cumprir o seu programa de assistência, através da sua Secretaria especializada;

i) que os Municípios não se encontram em situação de atender ao justo apelo do Estado para colaborarem na manutenção dos hospitais localizados no interior, salvo se lhes forem dados maiores recursos numa nova discriminação de rendas;

j) que se deve dar primazia, nos trabalhos referentes à saúde pública, às atividades da engenharia sanitária, especialmente quanto a abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, por constituir fator mais decisivo no combate às doenças transmissíveis do que a construção de hospitais, postos de higiene, etc.;

k) que, infelizmente, ainda não existe um plano geral, um programa de ação no que respeita aos serviços de suprimento de água e às redes coletoras nas localidades do interior baiano;

l) que os orçamentos estaduais reservam dotações insuficientes, não só para a execução dos serviços de engenharia sanitária, mas até para os estudos e projetos relacionados com o assunto;

m) que existem diversas repartições de âmbito estadual que estudam e projetam sobre engenharia sanitária, sem que haja entre elas qualquer entrosagem;

n) que é imprescindível a criação do Departamento de Saneamento, onde ficarão centralizados todos os serviços;

o) que são precários os poucos serviços de tratamento de água existentes no interior;

p) que não existe entre nós uma consciência sanitária, e que os nossos administradores, quase sempre, desprezam as obras "enterradas", que não aparecem;

q) que, embora o Estado, no momento, não disponha de recursos econômicos, isso não impede que se trate, pelo menos, dos levantamentos e projetos necessários à realização das obras sanitárias indispensáveis;

r) que se promova uma campanha no sentido de interessar os homens do interior na organização de entidades, tipo "Santa Casa", nas sedes municipais, com a finalidade de colaborar na solução dos problemas de assistência;

s) que o Serviço de Saúde do Interior deve seguir uma orientação de medicina preventiva, de higiene, de profilaxia e de assistência propriamente dita;

t) que é indispensável e urgente a melhoria de vencimentos para os médicos de Saúde Pública, para a fixação do médico no interior do Estado;

u) que a instalação e pleno funcionamento dos Distritos Sanitários é necessidade indispensável para maior eficiência e presteza dos serviços aos municípios longínquos e para o preparo técnico do pessoal;

v) que em cada município sejam lotadas enfermeiras visitadoras;

x) que a assistência médica seja estendida aos distritos;

y) que no saneamento está a base de toda obra de saúde pública;

z) que a defesa e o progresso de países de vasto território, como o nosso, dependem do seu povoamento hígido;

a-a) que se deve combater a idéia de que ao Governo cabe fazer tudo, e mobilizar o povo para a solução dos problemas prementes de saúde pública;

b-b) que se execute um plano de imunização da população do interior contra as doenças infecciosas, cuja incidência no obituário atinge índices verdadeiramente alarmantes;

c-c) que há necessidade da cooperação íntima entre os órgãos oficiais e organizações particulares para o funcionamento dos hospitais, sob supervisão do Estado;

d-d) que há necessidade do comando único nas atividades médico-sanitárias locais, sob a direção de médico sanitário.

### C) A Justiça no Interior

a) que se reorganize o Serviço de Estatística Judiciária, subordinado ao Poder Judiciário, como o meio mais eficaz para o conhecimento

exato das necessidades da Justiça em nosso Estado;

b) que a reforma da Lei de Organização Judiciária, sobretudo a Divisão Judiciária, se faça em função da estatística judiciária, e não em função do critério político;

c) que, aparelhado de modo eficiente o Forum Rui Barbosa, da cidade do Salvador, a taxa judiciária continue a ser cobrada e escriturada na forma da legislação em vigor, destinando-se a construção de prédios para o serviço da Justiça nos demais Municípios do Estado, dentro de um plano eficientemente elaborado;

d) que se cogite de dar cumprimento à Lei Estadual n.º 140, de 22-12-948, que manda os Municípios instalarem bibliotecas, pelo menos na sede, dotando-as de publicações educacionais, técnicas e científicas;

e) que seja realizada intensa propaganda pelo rádio, imprensa, escola, teatro, cinema, etc., em favor da infância, defendendo-a da corrupção;

f) que o Registro Civil é deficiente, devendo ser reformado no sentido da gratuidade e entrosado com os serviços de Saúde, no que se refere aos registros de Estatística civil.

**D) Planejamento da energia elétrica e transporte para a Bahia**

a) que 60% da energia consumida no Brasil é de origem de madeira, com a destruição das nossas matas;

b) que no campo das energias imperfáveis, o Brasil é um dos países mais ricos, sendo a Bahia rica em quedas d'água aproveitáveis;

c) que, para um planejamento, se deve dar prioridade à energia hidráulica;

d) que se impõe uma política de reflorestamento;

e) que na Bahia existe pessoal técnico e competente para a elaboração de um planejamento estadual, abrangendo os nossos municípios, desaprovando-se, destarte, toda iniciativa que vise acometer a tarefa a elementos estranhos ao meio, cujo conhecimento direto é imprescindível;

f) que se crie uma taxa de energia, a incidir sobre o valor total do kw consumido, a fim de formar os fundos necessários ao custeio dos estudos e planos de aproveitamento de energia;

g) que a energia elétrica de Paulo Afonso seja utilizada de preferência no sentido de fomento econômico e não no de comércio;

h) que o problema de transporte na Bahia deve ser encarado como um dos problemas de base, ao lado da energia elétrica e da educação.

**PLANEJAMENTO E URBANISMO PARA OS MUNICÍPIOS BAIANOS E A CAMPANHA MUNICIPALISTA**

**A) A necessidade de formação de técnicos de administração municipal**

a) que é digna de aprêço a organização do Instituto Técnico de Administração Municipal, que tem por objetivo: "o estudo, a investigação, o ensino e a propaganda dos assuntos concernentes à Ciência e administração municipais, contribuindo, inclusive, para a formação de especialistas que atendem aos problemas básicos da realidade brasileira e em particular da Bahia, na presente fase de revitalização dos Municípios, através da pregação municipalista".

b) que é oportuna a realização dos Cursos Especiais do I.T.A.M. das Matérias de administração municipal, economia e planejamento dos Municípios, finanças públicas municipais, sociologia urbana e rural, estatística municipal e urbanismo.

**B) A imperativa urgência de um planejamento administrativo, econômico e industrial para o Estado da Bahia**

a) que a Associação dos Municípios da Bahia solicite a colaboração direta e regular do DASP na implantação dos órgãos de assistência técnica e de planejamento nos Municípios baianos;

b) que sejam organizadas comissões técnicas na A.M.B., com o objetivo de reunir estatísticas, informações, memórias e estudos já divulgados sobre a economia baiana e elaborar planos municipais;

c) que se reconhece a necessidade da criação, por parte do Governo do Estado, de um órgão central de análise e planejamento, com o objetivo de organizar o plano geral do desenvolvimento do Estado em todas as suas esferas de Governo;

d) que se recomende aos governos municipais a planificação dos problemas municipais e a instalação de comissões de estudos de âmbito municipal;

e) que se evite o êxodo do numerário das praças do interior para os grandes centros comerciais do país, com a fundação de uma cooperativa de crédito e produção ou um Instituto Cooperativista de Crédito em cada Município, com a finalidade de fomentar a criação de indústrias, de acordo com as possibilidades, recursos e riquezas regionais, mediante a obrigatoriedade do pagamento de uma cota mínima sobre a produção do município;

f) que seja levantado um mapa geo-econômico do Estado;

g) que, na elaboração dos planos de transporte, se dê preferência às estradas de penetração, ligando o São Francisco ao litoral;

*h)* que a produção seja intensificada pelo Governo;

*i)* que o abandono do campo pelo trabalhador rural, com o conseqüente decréscimo da produção, é devido, entre outras causas, às seguintes: ao desamparo da atividade agrícola, feita de acordo com hábitos e normas coloniais, senão a menor assistência técnica nem financeira; às condições de clima reinantes em 2/3 do território baiano;

*j)* que, no planejamento econômico do Estado, deve ser observado o seguinte: obras contra as sécas (açudes de irrigação e reflorestamento); aproveitamento dos vales úmidos; assistência ao pequeno lavrador (técnica, mecanizada, seleção das culturas, imunização das sementes, proteção ao solo, silos); assistência social e médica; crédito rural supervisionado; eletrificação rural.

**C) A elaboração de planos de urbanismo para as cidades baianas**

*a)* que, no concernente aos planos de urbanismo, dividam-se as cidades do Estado em centros regionais e sedes municipais, para efeito de se dotarem as primeiras de legítimos planos diretores, e as segundas, de planos de saneamento, devendo os serviços ser custeados conjuntamente pela União, Estado e Municípios;

*b)* que é necessária uma lei preconizando o planejamento das cidades baianas obedecendo a um critério preestabelecido, sob as garantias de unidade diretriva metodológica e de um fundo especial de financiamento, para não haver solução de continuidade na execução do plano.

**D) O petróleo e a participação dos Estados e Municípios produtores nos lucros da exploração**

*a)* que é reconhecido de absoluta conveniência que se assegure em lei a efetiva participa-

ção dos Estados e Municípios nos lucros resultantes da exploração, industrialização e prospecção dos produtos petrolíferos, no respectivo território.

**E) A Campanha Municipalista, Meios de torná-la ainda mais eficaz**

*a)* que se faça um apelo aos Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores no sentido de incluirem nos seus orçamentos auxílios financeiros à Associação dos Municípios da Bahia;

*b)* que os Municípios auxiliem o Instituto Técnico de Administração Municipal, a fim de possibilitar o funcionamento de cursos de Administração Pública, por meio de subvenções e de concessão de bolsas de estudos a funcionários municipais;

*c)* que se elabore uma História dos Municípios da Bahia;

*d)* que se encareça aos Governos Municipais a necessidade do comparecimento de representações de todos os Municípios aos Congressos Municipalistas, de caráter regional, estadual ou nacional, prestigiando com suas presenças o movimento municipalista nacional;

*e)* que se promova mais íntima colaboração da Associação dos Municípios da Bahia, do Instituto Técnico de Administração Municipal, da Revista de Direito Municipal e do Boletim Municipalista com a imprensa do interior, prestigiando-a, objetivamente, na solução dos seus problemas materiais e culturais;

*f)* que as realizações em benefício da revitalização dos Municípios e da valorização do homem do interior sejam levadas ao conhecimento das Prefeituras e Câmaras, com a necessária oportunidade.

# DIREITO e JURISPRUDÊNCIA

## O Contrato com Pessoa a Declarar e o Direito Fiscal

ARNOLD WALD

**H**A contrato com pessoa a declarar quando uma das partes que firma o contrato se reserva a faculdade de ser nêle substituída por outrem.

É um contrato que pode eventualmente transformar-se num contrato por conta de outrem, ou cujos efeitos podem ser restritos às partes, segundo a parte use ou não da faculdade que tem de ser substituída, no contrato, por outrem. (1)

Pouco numerosos são os estudos relativos ao contrato com pessoa a declarar em nosso direito. Aliás este contrato só recentemente tomou vulto em nossa jurisprudência ainda sendo reduzidos os casos que se apresentaram diante dos nossos tribunais, tendo sido uma das hipóteses mais freqüentes deste tipo de contrato a convenção de promessa de venda a pessoa indeterminada.

Houve quem quisesse ver na indicação de terceiro, no contrato de promessa de venda com a cláusula *mihi aut cui volam* uma cessão de direitos, visto que o estipulante indicava terceira pessoa como comprador. Contra tal concepção criou-se firme jurisprudência.

Em julgamento proferido a 14 de agosto de 1941 o Desembargador Serpa Lopes declarou que "não se trata, no caso presente, da figura jurídica da cessão de direito, mas de uma figura contratual ainda não discutida pelos nossos tratadistas mas conhecida na doutrina estrangeira, precipuamente entre os italianos, que a estudaram e cujos reflexos na jurisprudência são contínuos: é a figura jurídica do contrato por pessoa a declarar" (2). Esta figura é perfeitamente admissível em nosso direito.

Não há porque recusar a aceitá-la. *De lege ferenda*, seria possível discutir a validade deste contrato visto que certos autores, impregnados de um individualismo mal compreendido e desenhando as novas necessidades sociais não querem reconhecer como válido todo contrato em favor de

terceiro (3) mesmo quando o terceiro é ainda indeterminado mas futuramente determinável. No direito positivo, todavia o contrato por pessoa a declarar é perfeitamente válido.

Admitida a figura em nosso direito, ainda é preciso interpretá-la, distinguindo-a da cessão de direito.

Devemos delimitar no contrato com pessoa indeterminada duas fases: 1º) antes da indicação do terceiro pelo estipulante; 2º) quando é nomeada a pessoa a declarar. Na segunda fase, o estipulante não passa de simples mandatário do terceiro. Na primeira fase, o estipulante é um intermediário, talvez um corretor que ainda não encontrou um cliente certo, talvez um representante que opera no interesse mas não em nome do representado; é, na palavra de Serpa Lopes, um *agente neutro*, subsidiariamente responsável, de modo que se o comprador "não nomeia terceiro, ou se este recusa, o contrato se reputa feito com o aparente comprador" (4). Assim surge uma figura que é um tipo de venda alternativa dependendo do estipulante a indicação do comprador e sendo aquêle subsidiariamente responsável. Talvez não seja perfeitamente adequado o termo de *agente neutro* empregado pelos autores, mas quiseram êles abranger sob uma denominação comum as diversas funções que podia preencher o estipulante até o momento em que indica o nome do verdadeiro comprador. Devendo corresponder a diversas funções que pouco têm de comum entre si, o conceito de *agente neutro* havia de ser amplo, vago, amorfo e impreciso, tendo como única utilidade a de facilitar o emprêgo da terminologia jurídica dando um título especial ao estipulante até o momento em que indica qual é o terceiro em favor de quem estipulou a prestação.

Após esta digressão acerca do agente neutro, vejamos a diferença entre a cessão de direito e a indicação de terceiros na venda prometida *mihi aut cui volam*. Na cessão de direito, o direito se transfere de um para outro patrimônio. Ora, no

(1) GUY FLATTET — *Les contrats pour le compte d'autrui* — Librairie du Recueil Sirey, 1950, p. 282.

(2) SERPA LOPES, *Tratado dos Registros Públicos*, 4 vol. Livraria Jacinto, Rio de Janeiro, 1942, IV vol. p. 206.

(3) PACHIONNI, Los contratos a favor de tercero, tradução espanhola de Francisco Javier Osset, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948, p. XX.

(4) PACIFICI MAZONI, *Trattato della vendita*, I, n. 23.

contrato por pessoa a declarar "durante o tempo precedente à escolha, a pessoa do verdadeiro contratante permanece indeterminada, situação essa por alguns comparada com a venda alternativa, e por outros reputada como uma condição resolutória potestativa, atento a que o exercício de designar o terceiro fica dependente da vontade do proprietário" (5). Vemos, pois, que até a nomeação do terceiro o direito não tinha entrado no patrimônio do estipulante, tal é a tese de Serpa Lopes que foi abraçada por diversos julgados. Assim estatuiu o Tribunal de Apelação do Distrito Federal, declarando que:

"No contrato por pessoa a declarar o compromissário, enquanto não determinada a pessoa que realmente deverá ser o titular efetivo da compra e venda, representava papel de mero agente neutro.

Uma vez eleita a pessoa que deverá ser o verdadeiro titular, o intermediário passa de elemento neutro a mandatário.

Caracterizadamente, o estipulante nenhum direito possui, não possuindo igualmente nenhuma posição definida enquanto não se positivar a situação, isto é, enquanto não indicar a pessoa, ou enquanto não declarar que fica sendo ele próprio o titular efetivo do direito" (6).

Vemos pois que é a seguinte a distinção essencial estabelecida entre a cessão de direito e a indicação de terceiro no contrato por pessoa a declarar: nesta não há transferência de direito, pois o estipulante não adquirira direito algum, não podendo pois transferi-lo já que a ninguém é lícito transferir mais direito do que tem. O estipulante tinha apenas função de intermediário responsável pelo pagamento da coisa. Era, por exemplo, um corretor que comprando, não dera o nome do comprador em nome do qual agia e, portanto, se responsabilizara pelo pagamento do preço. É natural que não tenha a propriedade da coisa. O mesmo acontece aliás na comissão. (7)

A questão da aquisição ou não-aquisição do direito pelo estipulante é de primordial importância no campo do direito fiscal, pois a cessão de direito, ou seja, à transferência de direito de um a outro patrimônio aplica-se o artigo 5 do decreto municipal de 12 de janeiro de 1934 que preceitua:

"Nos contratos de promessa de venda de bens imóveis por escritura pública em que o promitente comprador faça cessão de direitos relativos aos mesmos bens, cobrar-se-á sobre o valor da compra e venda".

De modo que, se o estipulante adquiriu o direito, se o direito entrou no seu patrimônio, há cessão de direito aplicando-se o referido artigo 5 e cobrando-se o respectivo impôsto. Ao contrário, não havendo cessão de direito, não pode ser cobrado impôsto.

(5) SERPA LOPES, op. cit., IV vol., p. 207.

(6) in Revista Forense, n.º C, p. 281.

(7) CARVALHO DE MENDONÇA, Tratado de Direito Comercial, Rio, 1927, vol. VI, livro IV, p. 307.

Quanto à entrada do direito no patrimônio do estipulante antes da indicação do terceiro, divergem os autores. Para Planiol, no caso, o direito entrou no patrimônio do estipulante nêle se mantendo até a indicação do beneficiário. (8)

Pachionni distingue dois tipos de casos. (9)

A nossa jurisprudência é todavia quase unânime em considerar que o estipulante é um simples intermediário sem direito próprio até a nomeação do terceiro. Em apoio a esta tese defendida pelo Desembargador Serpa Lopes e corroborada pela jurisprudência, podemos citar, entre outras decisões dos nossos tribunais, o julgamento da apelação cível n.º 2.087 de fevereiro de 1944. Este julgado da 5.ª Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal considera que:

"O pagamento de preço de venda de imóvel pelo compromissário comprador e a cláusula que lhe confere o direito de ser a escritura definitiva de compra e venda outorgada a si ou a terceiro que indique, não traduz cessão de propriedade e consequentes direitos que ao proprietário assistem, não sendo por isso devido o imposto". (10)

A questão da entrada ou não de um direito num patrimônio é problema dos mais delicados que já tivemos o ensejo de estudar ao tratar do problema da retroavidade das leis. (11)

O interesse máximo da questão é todavia de ordem fiscal, introduzindo assim poderosos motivos sociais que não podem deixar de influir na solução dada ao problema pelos tribunais, visto que a jurisprudência deve atender não só à dogmática jurídica mas também ao equilíbrio social. Por um lado, não se deve onerar com novo imposto a atividade nem sempre muito lucrativa do corretor. Tratando-se do corretor, aliás, temos uma figura análoga ao caso de compra com a cláusula *Aufgabe der Kaufers vorbehalten* do direito alemão e à *déclaration de command* do direito francês. Nestes casos só é devido um imposto de transmissão e o estipulante não tem direito sobre a coisa antes de indicar o terceiro.

Todavia é interessante notar que na França, no caso de *déclaration de command*, o terceiro deve ser indicado dentro das 24 horas que seguem a transação comercial, isso por motivo fiscal. (12)

No caso do corretor, ou ele ao firmar o contrato já ter um cliente certo cujo nome não

(8) PLANIOL, *Traité Élémentaire de Droit Civil*, revisto por Ripert e Boulanger, 3 vol., 5.ª edição, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1950, 2.º vol., p. 233.

(9) PACHIONNI, op. cit. p. 218.

(10) Archivo judiciário, vol. 70, abril-junho 1944, p. 272 in fine.

(11) ARNOLD WALD, *O problema da retroavidade das leis*, in Revista do Serviço Público, maio e junho de 1951.

(12) PLANIOL, op. cit., II, p. 733. Existe também em França a compra de imóvel com a cláusula de revenda na qual é pago duas vezes o imposto de trans-

quer revelar por tal ou qual razão, ou, tendo sondado o ambiente comercial, espera encontrar logo um comprador. Diferente destes casos, por outro lado, é a hipótese do especulador que compra um bem na esperança de que valorize ou de capitalista que investe dinheiro num imóvel para posterior revenda. Como querem revender no futuro a coisa agora comprada para esta revenda auferir lucros fazem a promessa de compra com a cláusula *mihi aut cui volam*.

O corretor é simples intermediário trabalhando para pessoa já conhecida ou a determinar. O especulador não tem em mira a corretagem mas sim a valorização da coisa. Seria preciso distinguir entre os dois casos para isentar de novo impôsto de transmissão o corretor que representa pessoa cujo nome não pode revelar, porque no caso há de fato uma só transmissão do bem. Também deveria ser isento de novo impôsto de transmissão o corretor que faz a compra pensando no interesse que ele poderia ter para alguns dos seus clientes, para uma pessoa *incerta ex certis*, visto que o intuito do corretor é exclusivamente aproximar as partes contratantes. Já deve ser onerado com novo impôsto de transmissão o especulador que tendo firmado promessa de compra com a cláusula *mihi aut cui volam*, revende a coisa comprada, depois de certo tempo, quando o bem aumentou de valor. Mas a diferença e a distinção não podem ser facilmente feitas. É um problema de *animus*, de situação psicológica e econômica do intermediário. E a própria situação econômica dificilmente caracteriza o corretor diferenciando-o do especulador. Há gigantescos escritórios de corretagem e pequenos burgueses que especulam sobre imóveis, com as parcas economias dificilmente ganhas. Eventualmente, poder-se-ia pensar numa limitação de tempo durante o qual o estipulante poderia indicar o terceiro, pagando-se um só impôsto de transmissão. Verdade é todavia que, para haver contrato com pessoa a declarar e não cessão de direito, é preciso que o preço contido na promessa seja o mesmo que aquêle recebido, constante da escritura definitiva, ou, como diz o Desembargador Serpa Lopes, resumindo a lição de Luzzati e de Coville "que a pessoa escolhida aceite o contrato por si, sem nenhuma modificação das condições ou cláusulas ou de preço estabelecido" (13). Mas a afirmação

missão: uma vez na venda ao revendedor e outra na revenda. Todavia, se o imóvel, comprado com a cláusula de revenda, for vendido novamente no prazo de um ano a partir da data de compra, o segundo impôsto de transmissão limitar-se-á à metade do impôsto de transmissão que normalmente deveria ser pago.

(Cf. PLANOL RIPERT — *Droit Civil Français*, vol. X, p. 249).

(13) SERPA LOPES, op. cit. ibidem.

de Serpa Lopes é discutível e discutida. E, mesmo aceitando a tese do erudito magistrado, o estipulante, se só indicar o terceiro longo tempo depois de assinada a promessa, poderá receber, com a tremenda valorização dos imóveis a que assistimos recentemente no Brasil, uma comissão exorbitante do terceiro (comprador definitivo) comissão igual ao lucro que teria se comprasse o bem em seu próprio nome e, por exemplo, dois anos depois, o revendesse. Se tivesse compração em seu nome e revendido, pagaria duas vezes impôsto de transmissão. Graças à cláusula *mihi aut cui volam* inserida na promessa só pagará uma vez o impôsto de transmissão (14). Há na verdade uma fraude ao fisco que não podemos todavia punir porque a equiparação da indicação de terceiro no contrato com pessoa a declarar à cessão de direito atingiria toda a classe dos corretores. A única solução, ao nosso ver, é a limitação do tempo em que possa permanecer indeterminado o terceiro que deve ser indicado, evitando-se assim que lucrosas especulações se façam fraudando o fisco. Atender-se-ia com esta limitação, que poderia ser por exemplo de 3 ou 6 meses, às duas séries de interesses: do Estado e do corretor. A diferença de tratamento aplicado a corretores e a especuladores não constituiria legislação especial ou classista nem exorbitância do fisco, mas justa diferenciação, que cabe à lei fazer, entre o intermediário que põe em contato os indivíduos interessados numa mesma transação, tendo importante função social e o bolsista que especula no aumento de certa classe de bens e tenta lesar o fisco, aproveitando-se, para alcançar esse fim, do contrato por pessoa a declarar. A distinção seria justa, e assim, o contrato com pessoa a declarar voltaria a preencher sua função natural, punindo-se os abusos sem destruir, sem prejudicar as justas vantagens auferidas pela sociedade graças ao mecanismo jurídico do contrato com pessoa a declarar.

(14) Figura-se-nos possível firmar uma promessa de venda só determinando um preço mínimo e atribuindo ao estipulante, como comissão, a diferença entre o preço recebido que consta da escritura definitiva e o preço mínimo fixado na promessa, redigindo-se, por exemplo, o contrato de promessa nos seguintes termos:

"Prometo vender a quem o estipulante Tício indicar o prédio X por preço arbitrado por Tício que todavia nunca poderá ser inferior a Cr\$ 500,00. Receberá o estipulante como comissão a diferença entre o preço recebido e Cr\$ 500,00."

Há, no caso, contrato com pessoa a declarar mas com variação de preço. Dever-se-á, no caso, pagar uma ou duas vezes o impôsto de transmissão? Diante da nossa jurisprudência o impôsto só deveria ser pago uma vez. Mas vejamos a fraude ao fisco que tal mecanismo pode gerar.

# Registro de Bens da União

ARMANDO GODOY FILHO

A "Revista do Serviço Público" tem a satisfação de oferecer aos seus leitores uma exposição feita em 1945 pelo Diretor da Divisão do Cadastro do Serviço do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda — Senhor Engenheiro Armando Godoy Filho — ao Diretor do mencionado Serviço, a propósito do problema da organização do registro dos bens imóveis da União e da instituição de um Código para esse registro.

No momento em que inúmeros Estados da Federação cogitam de organizar o serviço de controle de seu patrimônio imóvel, procedendo, para isso, a um balanço do que já foi feito até agora, na pesquisa de um critério capaz de atender às necessidades a que a Administração se vê compelida em nossos dias, o trabalho do Engenheiro Armando Godoy Filho deve ser posto ao alcance dos estudiosos, por ser subsídio valioso para o conhecimento da matéria e revelar a experiência do autor e seu longo tirocínio no trato dos assuntos dessa natureza.

"Senhor Diretor

Em atenção ao que recomenda o item III do art. 13 do Regimento baixado com o Decreto n.º 16.602 de 15-9-44, com esta redação:

"Art. 13. A S.R. compete:

III — fazer a matrícula dos bens registrados de acordo com o código adotado"; aqui vimos apresentar a V. Ex.<sup>a</sup> o resultado dos estudos a que procedemos a respeito da conveniência de fixar-se um código para a matrícula ou registro dos bens imóveis ligados ao patrimônio da União.

2. Ao iniciarmos esta apresentação, pareceu-nos de bom alvitre fazermos uma ligeira explanação sobre a maneira pela qual procuramos tratar daquele problema, a fim de o resolvermos de modo satisfatório aos interesses administrativos do S.P.U., sem, contudo, nos deixarmos perder em labirintos de minúcias, mais formalísticas do que realmente úteis ao nosso objetivo de eficiência, segundo o qual pretendemos conduzir os trabalhos de cadastro e de registro, afetos à D.C.

3. Assim, depois de um exame cuidadoso da matéria, verificamos que, em si mesma, encerrava três questões:

I — *um problema geográfico e topográfico*, que diz respeito ao processo de indicação da posição relativa do imóvel no Território Nacional;

II — *um problema de caráter mais jurídico*, que interessa à classificação dos imóveis em relação aos elementos jurídicos que definem ou asseguram os direitos da União sobre os mesmos;

III — *um problema administrativo*, que decorre da necessidade de conhecer-se, em qualquer tempo, a situação do imóvel em relação ao responsável pela sua guarda e administração.

4. Quanto ao primeiro desses problemas, que envolve elementos de caráter mais permanente no registro dos próprios-nacionais, assim pensamos em resolvê-lo:

a) Em primeiro lugar, pela sua importância para o registro, vimo-nos obrigados a conceituar o termo "próprio-nacional", que assim estabelecemos para os fins do presente trabalho:

"representa uma extensão territorial, sem descontinuidade jurídica ou administrativa, reconhecida pelos seus limites e a sua posição geográfica no Território Nacional, em relação à qual exerce a União certo domínio".

b) Considerando, desse modo, cada próprio-nacional como uma unidade, enquanto não desmembrado, para efeito de cadastro ou de registro, podemos, então, destacar os seguintes elementos, marcantes da localização do imóvel:

I — sua posição geográfica, no território brasileiro, em relação ao Estado ou Território onde se achar localizado ou, ainda, ao Distrito Federal, se fôr o caso;

II — sua posição geográfica, no Estado ou Território, em relação ao Município onde se achar localizado;

III — sua posição geográfica, no Município, em relação ao Distrito onde se achar localizado;

IV — sua posição topográfica, no Distrito, em relação à planta ou plano de cadastro que vigorar.

c) Adotada a ordem alfabética absoluta para a arrumação das fichas-índices (principais), em vista dos nomes do Estado, Município, Distrito, etc., onde se achar localizado o imóvel, não só por conveniência de classificação, como também para facilidade de procura nos fichários, pareceu-nos de certa vantagem fazer corresponder a essa ordem a de numeração crescente das fichas, de maneira que a posição de cada uma delas, quer seja pela ordem de numeração, quer seja pela alfabética, venha a ser sempre a mesma dentro do fichário;

d) Com essa orientação, depois de estudada a possível freqüência da intercalação de novas fichas entre aquelas da série já existente, não só como consequência da incorporação, no correr dos anos, de outros imóveis ao patrimônio da União, como também em vista da possível criação de novos Municípios, Distritos, Estados ou Territórios, pensamos em adotar o seguinte plano para a numeração convencionada daquelas fichas, cada uma correspondendo a um próprio-nacional (excluídos apenas os imóveis de propriedade da União, situados, porém, no estrangeiro, para os quais haverá uma ordem diferente):

I — para a parte indicativa da localização do imóvel, nesse ou naquele Estado ou Território, reservamos as

três primeiras casas à esquerda do número-código, adotando a razão 10 para a progressão aritmética da numeração, a partir de 10, dentro dessas casas, em correspondência aos Estados e Territórios relacionados a seguir, de acordo com a ordem alfabética dos seus nomes, por exemplo:

Acre . . . . .	10
Alagoas . . . . .	20
Amapá . . . . .	30
Sergipe . . . . .	280

II — para a parte indicativa da localização do imóvel nesse ou naquele Município, reservamos, imediatamente à direita do grupo de algarismos, representativo do Estado ou Território a que pertencer o Município, e déle separado por hífen, quatro casas do número-código, adotando a razão 20 para a progressão aritmética da numeração, a partir do grupo 20, que corresponde sempre ao primeiro Município, na ordem alfabética dêstes, em cada Estado ou Território;

III — para a parte indicativa da localização do imóvel dentro do Município, em relação ao Distrito, julgamos conveniente seguir o mesmo sistema adotado para o grupo anterior;

IV — para a parte indicativa da posição do imóvel em relação ao plano cadastral, crescerá o número-código para a direita sempre com as indispensáveis separações por meio de hífen, entre um grupo e o seguinte, para facilitar a sua interpretação de acordo com as convenções que forem adotadas, obedecendo-se, porém, na formação dêsses grupos de algarismos, à mesma regra já mencionada nos casos antecedentes.

5. Em relação a essa última parte, porém, nada pudemos fazer de objetivo para submetermos desde já à apreciação de V. Ex.<sup>a</sup>, pela falta de plantas cadastrais na maior parte das nossas cidades e, além disso, devido ao fato de não ter ainda podido, êste S.P.U., para os casos de seu interesse específico, organizar os seus planos de cadastro. Isso, porém, não prejudicará, a nosso ver, a adoção dêsses processo de numeração das fichas de registro dos próprios-nacionais, desde que, para suprir aquela falha, enquanto não forem organizados êsses planos, se adote, em correspondência à parte do número-código que lhe diz respeito, a ordem crescente dos números inteiros para a seqüência dos imóveis, da mesma localidade, que forem sendo incorporados ao patrimônio da União. Oportunamente, quando os planos de cadastro forem, então, um a um, sendo organizados e aprovados, com a colaboração indispensável das Delegacias dêste S.P.U., o que se terá que fazer é apenas renumarar as fichas, nessa parte do número-código, colando-se, sobre o grupo de algarismos a substituir, um novo grupo escolhido de acordo com a localização do imóvel em relação ao plano cadastral.

6. Nesse código, o Distrito Federal foi considerado equivalente a um Estado, pela sua importância e as suas múltiplas subdivisões.

7. Em seguimento ao estudo do assunto, oferecemos, agora, ao exame de V. Ex.<sup>a</sup>, a parte que diz respeito ao problema mencionado no item II, do n.<sup>o</sup> 3, desta representação.

8. E, quanto a êsse problema, verificamos, depois de um exame das várias modalidades de

domínio exercido pela União sobre os imóveis, incorporados ou de qualquer forma ligados ao seu patrimônio, que poderiam ser todos êles grupados, de acordo com a categoria dos elementos jurídicos que definem aquêle domínio, na seguinte ordem de classificação:

A — imóveis que pertencem à União, com pleno domínio sobre êles, por força de lei, independentemente de qualquer ato ou registro especial;

B — imóveis que pertencem à União, com pleno domínio sobre êles, em consequência de ato jurídico perfeito;

C — imóveis possuídos pela União, independentemente de título hábil, mas, com pleno direito ao seu domínio, na forma da legislação em vigor (art. 550 do Código Civil);

D — imóveis incorporados ao patrimônio da União, em virtude de lei especial que regule a modalidade da sua administração ou estabeleça limites para o domínio daquela sobre êles;

E — imóveis incorporados ao patrimônio da União, em consequência de ato jurídico perfeito, havendo, porém, limitação de domínio, na forma do contrato que vigorar;

F — imóveis incorporados ao patrimônio da União, em virtude de lei ou de decisão judicial, para um fim especial, não competindo à União deliberar a seu respeito fora daquela finalidade;

G — imóveis legalmente cedidos ou transferidos a qualquer pessoa ou entidade, desmembrados, assim, do patrimônio da União, havendo, porém, obrigações que cumprir por parte dos adquirentes, cláusulas restritivas ou resolutivas de seu domínio, que, para o seu justo cumprimento, deve a União manter fiscalização adequada;

H — imóveis que constituem patrimônio das autarquias ou entidades paraestatais, sujeitos a regime jurídico e administrativo especial que a lei confere àquelas entidades, no exercício do seu domínio sobre êles, mas que, por serem tais instituições, na realidade, descentralizações administrativas do poder central do Estado, a quem êste delega, conforme o caso, maior ou menor poder de império, transferindo-lhe parte da sua competência para a realização ou execução dêsses ou daquele mister, devem aquêles bens ser registrados no S.P.U. sob título especial, bem entendido, a fim de que o Estado, embora de modo indireto, possa manter certo controle sobre um patrimônio que, no fundo, pertence à União;

I — imóveis sobre os quais a União perdeu parte do seu domínio, em consequência de ocupação legal ou contrato enfitéutico;

J — imóveis na posse da União, pela edificação no terreno respectivo de prédio para uso do Serviço Público Federal, ou simplesmente ocupados para êste fim, que carecam, porém, de providências para a sua legalização;

L — imóveis da União, ocupados indevidamente por qualquer entidade ou pessoa, ou ainda aquêles a respeito dos quais haja indícios de que pertençam à União, mas que estejam na dependência de medidas administrativas ou judiciais para o perfeito reconhecimento do domínio daquela sobre os mesmos;

M — imóveis sobre os quais a União tenha apenas o domínio útil, como enfitéuta;

N — imóveis pertencentes à União, mas situados fora de nosso país.

9. Essas letras maiúsculas desempenharão, como será dito oportunamente, função importante no sistema de convenções que imaginamos para o registro dos bens imóveis da União. Antes de prosseguirmos nessa parte, porém, passaremos ao estudo do problema mencionado no item III do n.<sup>o</sup> 3, para de novo tornarmos a ela no momento da apresentação do nosso plano para a organização daquele registro.

10. No caso dêsse problema, no entanto, para que o nosso trabalho possa ser apreciado através de perfeita coerência doutrinária, em harmonia com os princípios recomendados pela legislação geral que rege as nossas atividades administrativas, pareceu-nos necessário, preliminarmente, entrar em considerações sobre certos princípios estabelecidos pela lei vigente.

11. Para isso, partimos da análise das normas fixadoras dos encargos e reguladoras dos trabalhos dêste S.P.U., (Lei orgânica e Regimento), em busca dos motivos fundamentais de administração que deram origem ao seu desenvolvimento, e encontramos os seguintes:

a) centralização, no S.P.U., das responsabilidades de supervisão das atividades de administração dos bens imóveis da União, sob a jurisdição de qualquer repartição;

b) controle, pelo S.P.U., de certas atividades de administração dêsses bens da União, embora sob a jurisdição de outra repartição;

c) responsabilidade administrativa direta e integral, do S.P.U., nos casos dos imóveis, desnecessários aos fins específicos de outras repartições e, por isso, confiados à jurisdição dêste Serviço.

12. Procurando, ainda, harmonizar êsses motivos com a situação ora existente no campo das relações dêste S.P.U., com outras repartições, concluímos pela necessidade de conceituar, para efeito exclusivo dêste trabalho, o que venha a ser repartição e jurisdição.

### 13. Admitiremos, assim, que:

*Repartição* seja — no Ministério, Departamento, Conselho, Instituto, Autarquia ou entidade paraestatal, nos serviços diretamente subordinados à Presidência da República — o órgão (podendo haver mais de um) capaz de relações diretas com o S.P.U., no interesse da administração dos bens imóveis sob a sua jurisdição, que mantém registros apropriados para os atos decorrentes dessa missão, e, de acordo com as leis e instruções que vigorarem, responsável pela comunicação dêsses atos ao S.P.U. e preparação do tombamento daqueles bens para a remessa de uma das vias a este Serviço.

14. Como conceito de jurisdição, aceitaremos o seguinte:

*Jurisdição* é a área de influência da repartição em relação aos imóveis que lhe tenham sido confiados, por força de lei ou mediante termo, com os encargos administrativos, embora limitados, que forem da sua alçada.

15. Esclarecidas, assim, essas questões fundamentais, podemos, então, voltar ao estudo do nosso plano, estabelecido numa base de coerência com os conceitos antes formulados.

16. O cadastro e o registro dos bens imóveis da União, a cargo desta D.C., deverão atender à seguinte organização:

a) haverá plantas gerais de cadastro, na Map, às quais deverão ser, oportunamente, relacionadas as plantas dos próprios-nacionais, fazendo-se, nessa ocasião, a numeração definitiva do próprio, pela forma mencionada em o número 5 desta representação;

b) haverá, na Map, fichários, com várias entradas, que facilitem a procura das plantas e mapas sob sua guarda;

c) haverá, na Map, arquivo apropriado para as fotografias de próprios-nacionais, com fichários-índices que facilitem a sua procura;

d) haverá, na S.R., arquivo para as pastas de documentos relativos aos próprios-nacionais e aos imóveis da União situados no estrangeiro;

e) haverá, na S.R., fichários para a guarda das fichas-resumo, que contenham informações gerais sobre o histórico e situação atual de cada imóvel da União;

f) haverá, na S.R., fichários-índices que facilitem não só a busca da ficha-resumo de cada imóvel, como também da pasta de documentos.

17. Por ser êsse código organizado, naturalmente, para um fim útil, de simplificação dos trabalhos de cadastro e registro, julgamos mais acertado, ao invés de prolongarmos o desenvolvimento da presente representação, tratarmos a matéria objetivamente, mostrando como poderá ser aplicado o plano no caso da organização do sistema de registros da S.R., estabelecido do modo seguinte:

a) Fichário-índice principal, para fichas modelo 125x201, que serão arrumadas na ordem crescente dos números dos próprios-nacionais, fichados de acordo com o código. De cada uma destas fichas constará o seguinte :

I — Estado ou Território onde se achar localizado o próprio;

II — Município e Distrito;

III — planta geral de cadastro a que estiver relacionado o imóvel, e situação da mesma na Map;

IV — denominação do próprio;

V — situação jurídica do imóvel, indicada simplesmente por uma das letras maiúsculas da classificação mencionada em o número 8, desta representação;

VI — posição da planta do imóvel nos arquivos da Map, enquanto a disposição das plantas naqueles não tiver sido modificada para guardar exclusivamente a ordem de numeração do código;

VII — posição da ou das fotografias do imóvel no arquivo apropriado da Map, enquanto não fôr êle, da mesma forma que no caso antecedente, organizado pela ordem de numeração dos próprios-nacionais.

b) Fichário para fichas modelo 125x201, que serão arrumadas pela ordem alfabética absoluta do nome do próprio-nacional, indicando, cada uma delas, apenas:

I — nome do próprio;

II — número que lhe corresponde, de acordo com o código;

c) Fichário para fichas modelo 125x201, que serão arrumadas pela ordem alfabética absoluta dos nomes do Ministério ou Autarquia, Instituto, etc., a que estiver servindo o imóvel, e da repartição à qual se achar jurisdicionado, indicando cada uma delas:

I — nome do próprio;

II — número que lhe corresponde, de acordo com o código;

d) Fichário para fichas 125x201 que serão arrumadas pela ordem alfabética absoluta dos nomes das repartições às quais se acharem jurisdicionados próprios-nacionais. Essas fichas deverão indicar, com facilidade, o número total de imóveis confiados a cada repartição. Em cada uma delas deverá constar:

I — nome do Ministério, Autarquia, Departamento ou Instituto a que pertence a repartição;

II — os números-código de todos os próprios-nacionais que se acharem sob a jurisdição da mesma (êsses números-código serão anotados seguidamente, sem a preocupação de ordem de numeração, em cada linha, fazendo-se na época oportuna, quando houver transferência de ju-

risdição, a inutilização do número-código na ficha correspondente à repartição de onde tiver sido transferido o imóvel, e lançamento -naquela relativa à repartição que o tiver recebido).

e) Fichário, para fichas modelo 220x330, arrumadas pela ordem dos números-código, em grupos correspondentes às letras da classificação dos próprios-nacionais, denominadas "fichas-resumo", contendo cada uma delas o seguinte:

I — número-código e letra maiúscula logo depois dêste, de acordo com a classificação do próprio-nacional, mencionada no número 8 desta representação;

II — indicação escrita da localização do imóvel, quanto ao Estado ou Território, Município, etc.;

III — denominação do imóvel (esses três elementos no cabeçalho da ficha);

IV — número do processo a seu respeito, em curso ou já arquivado, fazendo-se menção, para facilidade de busca, à situação do mesmo no Arquivo do S.C.;

V — histórico, que puder ser apurado (em resumo naturalmente, dos fatos de importância jurídica ou histórica), pelo processo ou por outros meios, dos acontecimentos ligados à existência do imóvel, até a sua incorporação ou registro definitivo como próprio-nacional, inclusive proveniência de domínio;

VI — situação do próprio, em relação aos seus limites e confrontações, descrição sucinta das condições gerais do terreno e referências às plantas que existirem a seu respeito na Map;

VII — área do terreno;

VIII — tipo de construção existente, se houver, área construída e área útil do edifício, plantas do prédio e fotografias a seu respeito que constarem dos arquivos da Map;

IX — aplicação ou utilização do imóvel, sempre atualizada à medida que fôr a D.C. tendo conhecimento das alterações havidas;

X — valor do imóvel, separadamente do terreno e do edifício;

XI — relação de todos os documentos de importância que existirem a seu respeito no processo e cujas cópias autenticadas constem da pasta de documentos no arquivo próprio da S.R.;

XII — anotação dos atos a seu respeito, de importância jurídica ou administrativa, que forem exarados, em ordem cronológica, com a indicação das respectivas datas e peças que os contêm, inclusive D.O. que os publicou;

XIII — repartição sob cuja jurisdição se achar o imóvel, sempre atualizada à medida que se derem as transferências, fazendo-se menção à data da assinatura do termo de responsabilidade, cuja cópia autenticada será arquivada na pasta de documentos;

XIV — observações, devendo, nesta parte, ser registrado os fatos de importância histórica que se relacionarem com a vida do próprio-nacional.

f) Arquivo para as pastas de documentos, modelo 220x330, que serão arrumadas pela ordem de numeração dos próprios-nacionais, a que respectivamente correspondam, onde serão guardadas cópias autenticadas de todos os documentos ou escritos, de importância histórica, jurídica ou administrativa, ligados à existência do imóvel.

g) Fichário, para fichas modelo 220x330, arrumadas pela ordem crescente dos números-código, para as fichas-resumo relativas aos imóveis do grupo I (terrenos

de marinha ou interiores, legalmente ocupados ou aforados), constando de cada uma delas o seguinte:

I — número-código e a letra I, maiúscula característica do grupo, imediatamente depois do número;

II — indicação escrita da localização do imóvel, quanto ao Estado ou Território, Município, etc., com dimensões, confrontações e indicação da planta que existir a seu respeito na Map;

III — natureza do terreno;

IV — número do processo que existir a seu respeito;

V — área do terreno;

VI — fôro ou taxa de ocupação;

VII — valor do imóvel como capital da União, em função da sua renda certa, anual, para o T.N., e daquela "média-provável", produzida pelos laudêmios, a ser aproximadamente avaliada por meio de cálculos estatísticos;

VIII — data do despacho do reconhecimento da ocupação ou da aprovação do contrato enfitéutico pelo Tribunal de Contas;

IX — nome do ocupante ou do foreiro, sucessivamente atualizado, mediante comunicação da Delegacia competente, feita em relação enviada de três em três meses à D.C.;

X — documentos que existirem a respeito do terreno na pasta correspondente de acordo com o número-código;

XI — observações:

h) Fichário para fichas modelo 125x201, arrumadas pela ordem alfabética absoluta dos nomes dos foreiros ou ocupantes dos terrenos do grupo I, com o seguinte:

I — nome do enfileira ou ocupante;

II — situação legal do interessado, se enfileira ou ocupante;

III — número-código;

i) Fichário, para fichas-resumo, modelo 220x330, com dizeres especiais, arrumadas pela ordem alfabética dos nomes dos países, cidades, etc., onde estiverem localizados os imóveis do grupo N (para estes não haverá código, pelo menos por enquanto, devido ao número reduzido de imóveis que ora pertencem a esse grupo);

j) Arquivo para as pastas de documentos dos imóveis do grupo N;

l) Fichário-índice, para fichas modelo 125x201, arrumadas pela ordem alfabética dos nomes das repartições sob a jurisdição das quais respectivamente se acharem os imóveis do grupo N.

18. Depois desse esclarecimento, podemos agora submeter à aprovação de V. Ex.<sup>a</sup>, a síntese dêste trabalho, sob a forma do "Código" de fls...

19. A falta de informações exatas, porém, não nos permitiu incluir nesse código, desde já, uma relação de abreviações correspondentes a todas as repartições responsáveis por bens imóveis da União, coisa que deverá ser feita pouco a pouco, à medida que formos, com segurança, obtendo os dados necessários.

No ensejo, renovo a V. Ex.<sup>a</sup> os protestos de minha estima e elevada consideração.

# DOCUMENTÁRIO

## Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro

Reportagem de ADAUTO CÉSAR FRÓES

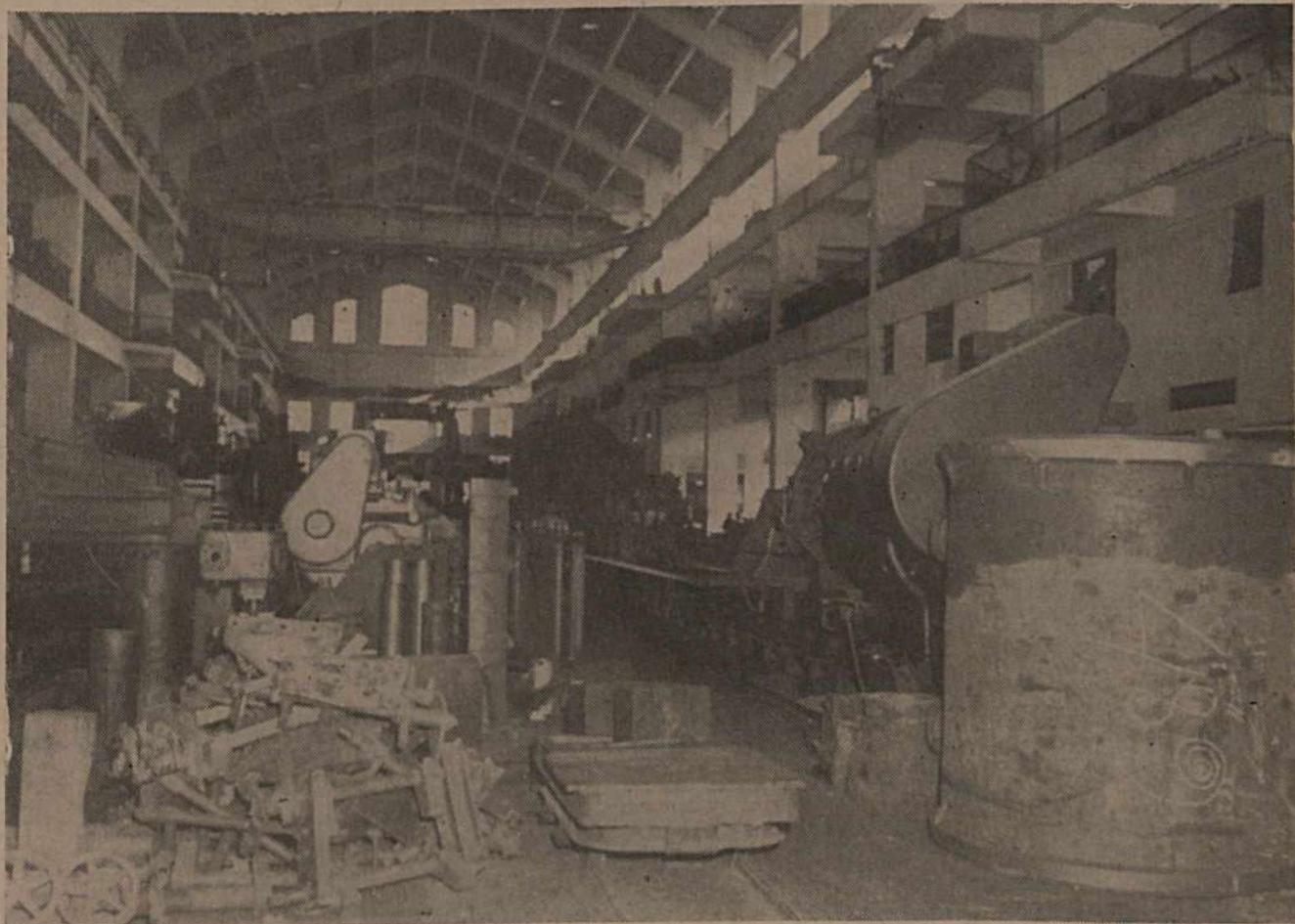
O maior estaleiro de construção naval da América do Sul — Máquinas e homens em condições de realizar obras de vulto nesse domínio industrial — Hospital, restaurante e cantina para os trabalhadores — O aprimoramento técnico dos operários — Os diques e oficinas.

**N**A indústria de construção naval cabe ao Governo a primazia. Os maiores estaleiros pertencem ao Estado e entre êsses salienta-se o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, estabelecimento industrial do Ministério da Marinha, localizado na Ilha das Cobras. Esse Arsenal está dotado de excelentes instalações e aperfeiçoadas

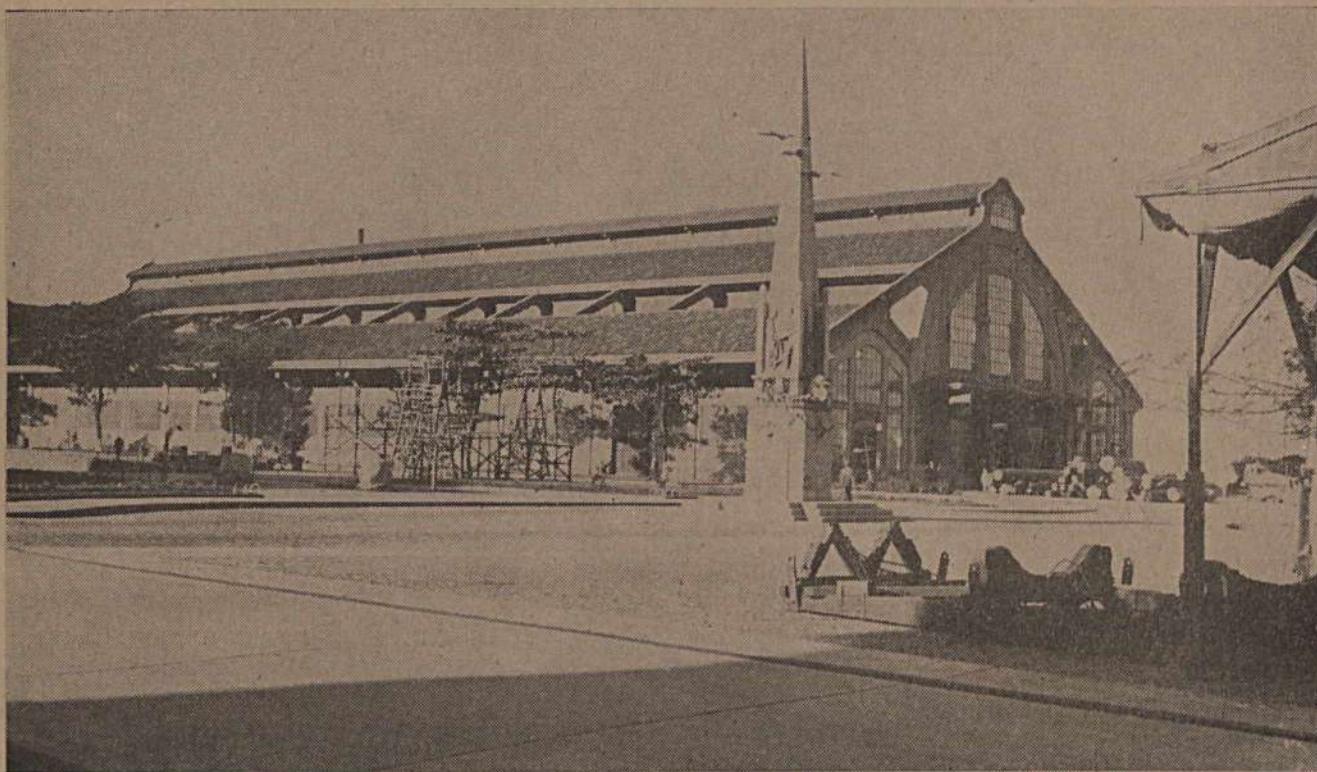
equipamento técnico, sendo por isso considerado o maior e mais importante da América do Sul. Compreendendo quase completamente a extensão da ilha, suas oficinas, carreiras, diques e demais dependências estão aparelhadas com moderníssima e eficiente maquinaria, em condições de realizar obras de vulto nesse importante ramo industrial.

Pena é que, devido a fatores relacionados com o incipiente progresso da nossa indústria em geral, o Arsenal ainda não tenha produzido o que realmente está capacitado para produzir.

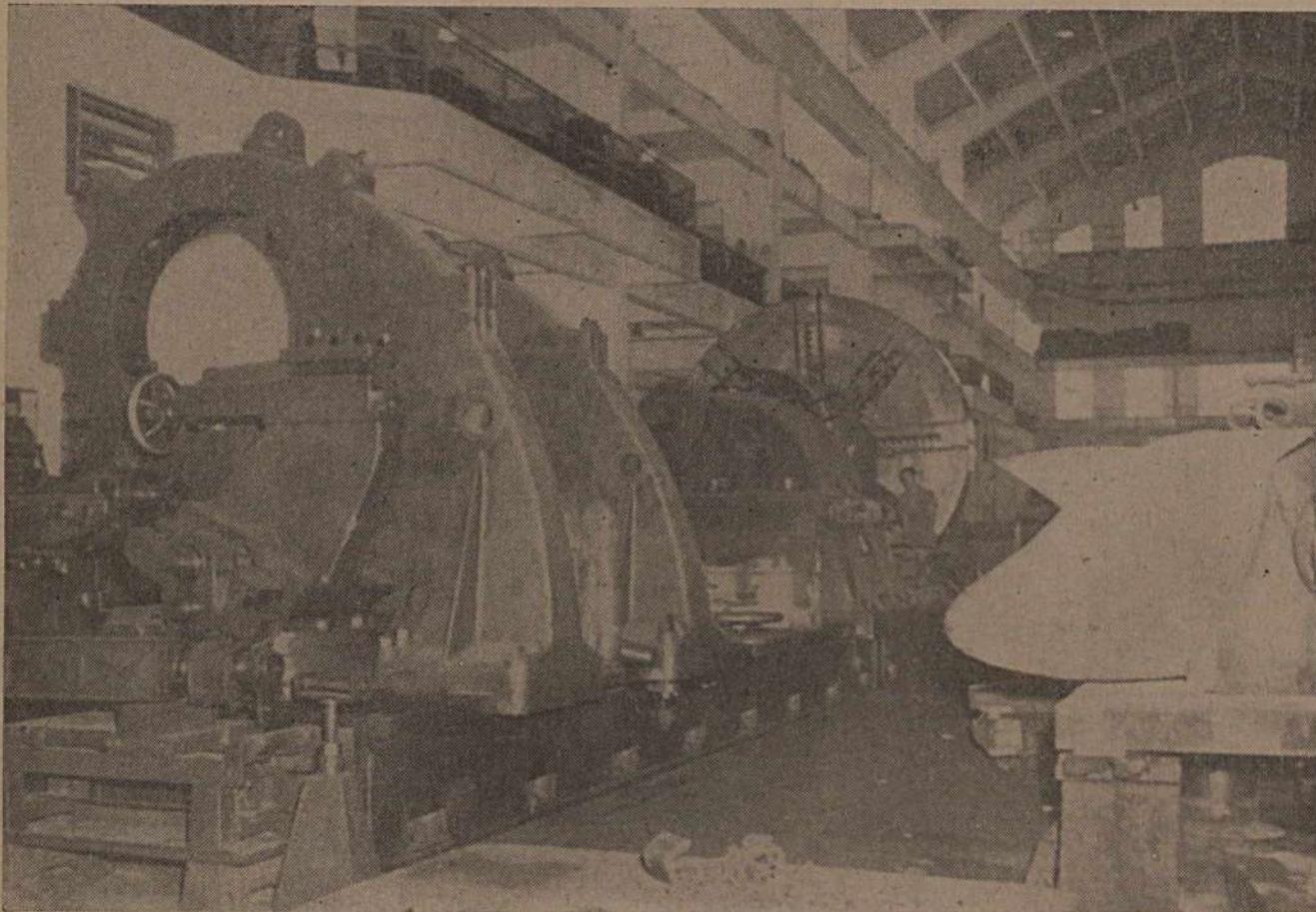
Contudo, as realizações já levadas a efeito e, principalmente, o adestramento que tem proporcionado aos nossos técnicos e operários, compensam os gastos despendidos na sua construção. E justificam plenamente as grandes despesas indis-



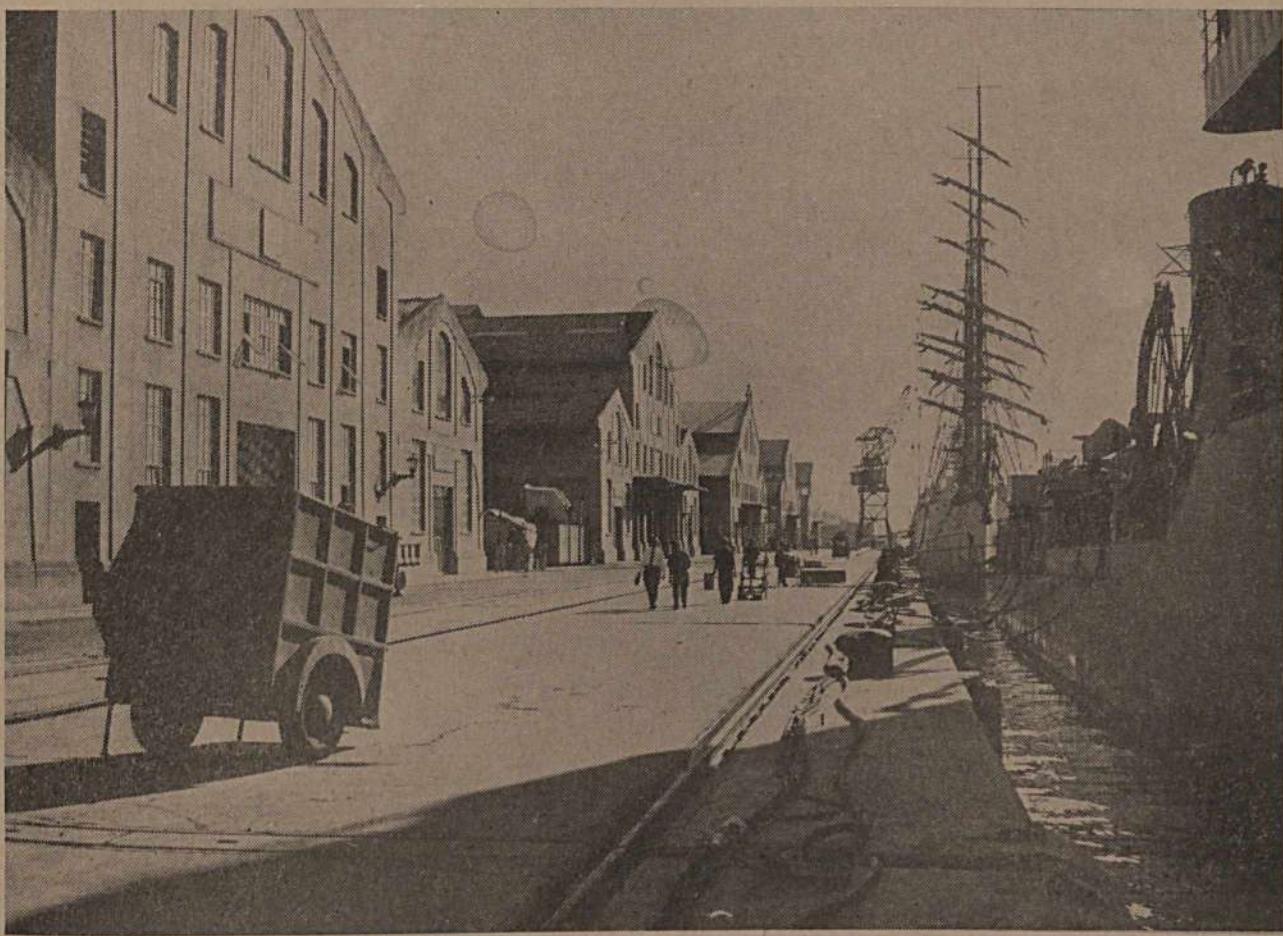
Aspecto do interior da oficina de máquinas, com sua gigantesca aparelhagem



A praça do obelisco, no coração da Ilha das Cobras. Ao fundo um dos almoxarifados do Arsenal



O torno horizontal gigante, preparando-se para entrar em funcionamento



*Uma vista do cais norte da Ilha das Cobras, onde estão localizadas as principais oficinas do Arsenal de Marinha*

pensáveis à sua manutenção e ao seu desenvolvimento. Mesmo porque o Arsenal tem a seu cargo, e a executa com inúmeras vantagens, a incumbência de todos os reparos nos navios da Esquadra.

No futuro, o Arsenal, com o seu esplêndido aparelhamento e seus técnicos e operários altamente capacitados, há de contribuir decisiva e preponderantemente na construção dos navios e embarcações tão necessários ao nosso progresso e à nossa defesa.

#### ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Segundo informações colhidas no próprio Arsenal, foi na administração do almirante Renato Guilhobel, atual Ministro da Marinha, que o dirigiu durante muitos anos, que se ampliaram consideravelmente suas instalações.

Presentemente, a direção geral do Arsenal de Marinha está confiada ao almirante Armando Belfort Guimarães. Divide-se em Departamentos que, por sua vez, se desdobram em Divisões e estas em seções. Os Departamentos são em número de três, ou seja, Industrial, Militar e o de Intendência. Dos três o Departamento Industrial é o que diz respeito mais diretamente às finalidades do Arsenal e engloba as Divisões de Pro-

dução, Técnica, de Contabilidade Industrial e de Manutenção e Obras Civis. A Divisão de Produção cabe a direção imediata das obras e construções navais, incluindo os reparos em navios e embarcações. Os projetos, estudos técnicos, planos e especificações das construções e reparos, estão a cargo da Divisão Técnica. E, finalmente, as últimas divisões encarregam-se, respectivamente, dos trabalhos próprios da contabilidade industrial, da conservação e assistência do equipamento do Arsenal e das construções de obras e reparos dos edifícios, cais, diques e trabalhos hidráulicos.

O Departamento Militar cuida do policiamento geral da Ilha, serviço de fiscalização do transporte marítimo, direção do serviço de assistência médica e hospitalar e dos armazéns de subsistência, recentemente organizados para o fornecimento de víveres e outros artigos aos operários.

#### MÁQUINAS E INSTRUMENTOS DE PRECISÃO

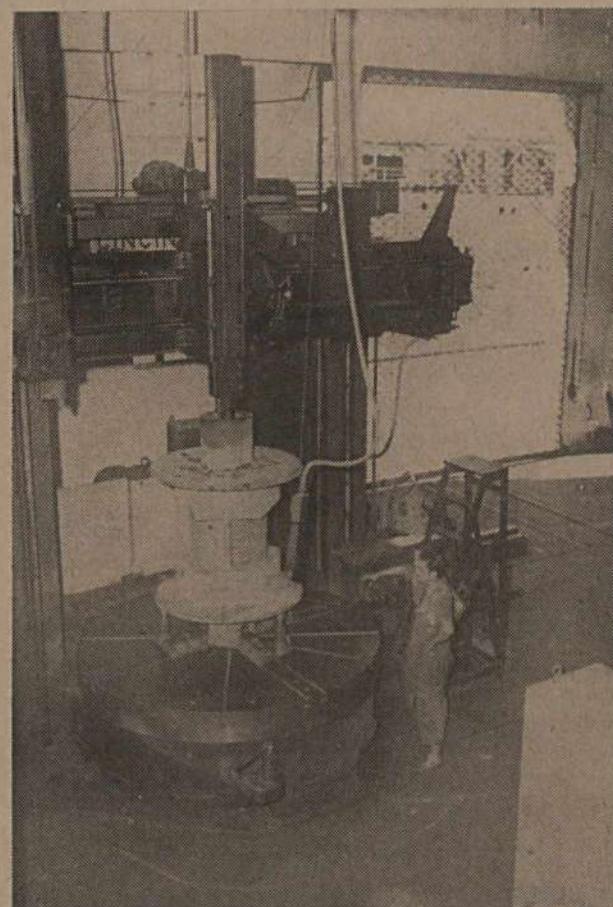
Entre as oficinas do Arsenal, constituídas de 6 grupos, mais uma fábrica de oxigênio e gás acetileno, destacam-se pela sua importância e interesse para as grandes obras de construção naval, as de tubulações, de trabalhos estruturais, de máquinas, de eletricidade, de motores, de embarca-



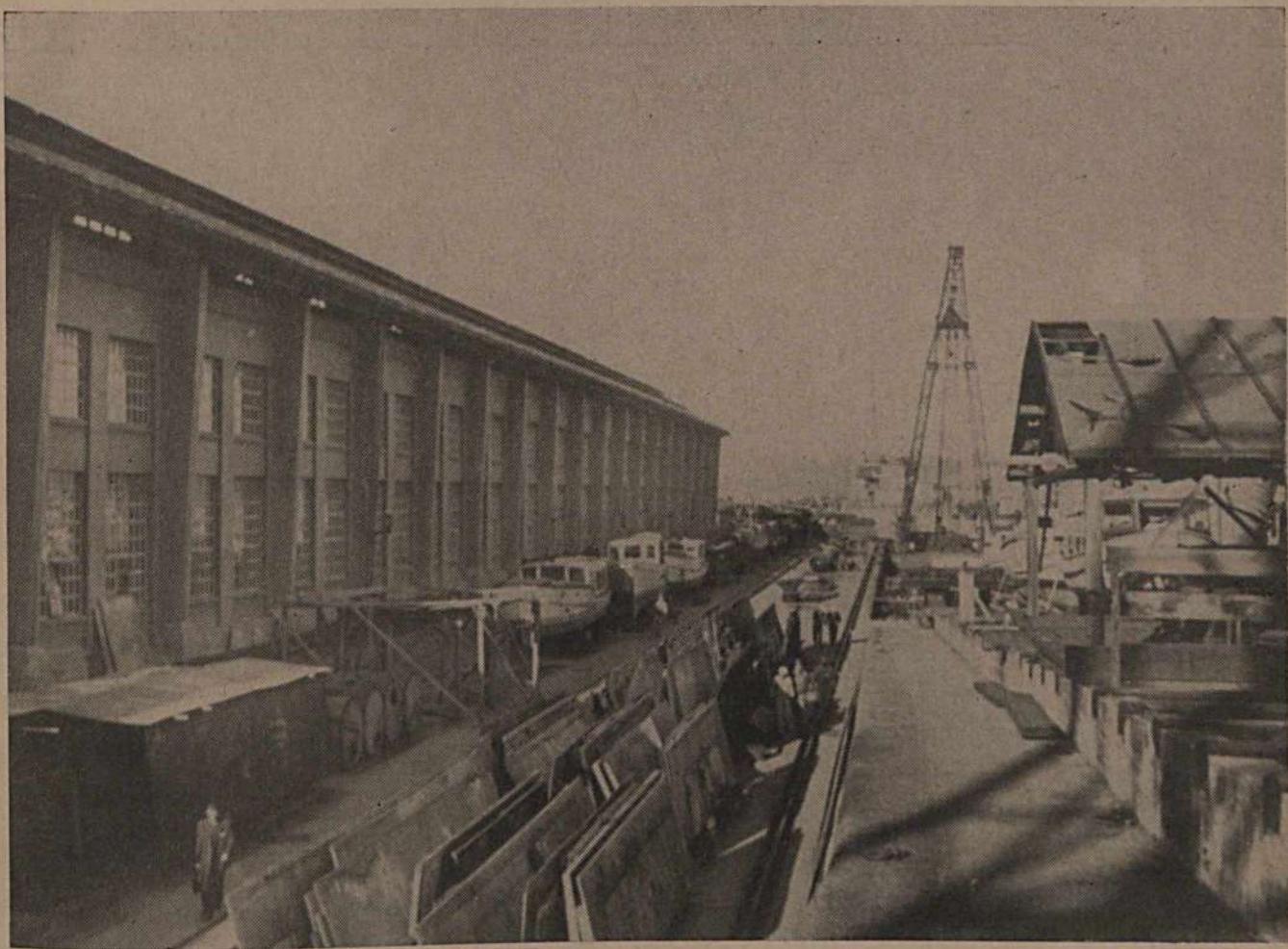
*Um aspecto da ilha, vendo-se ao alto uma parte do Corpo de Fuzileiros Navais*

ções miúdas, de forja, de fundição, oficina de alta precisão, pintura, de revestimento técnico, de velas e toldos de correeiros, de marcenaria e de miniaturas. Possui também o Arsenal um notável conjunto de laboratórios de pesquisas e químicos ou de provas de material.

Seria impossível fixar numa reportagem, de modo minucioso, essas instalações que visitamos e as informações sobre suas múltiplas atividades que nos foram prestadas pelo seu diretor industrial, Capitão de Mar e Guerra, engenheiro naval, Joaquim Carlos Rêgo Monteiro. Seus edifícios com gigantesca e extraordinária aparelhagem técnica, proporcionam uma excepcional visão de grandiosidade. Para dar uma idéia, basta enumerar o que vimos na oficina de máquinas. Há ali um imenso torno, cuja placa tem capacidade para suportar uma peça de 4 metros de diâmetro; placas de diferentes proporções; tornos de grande comprimento; prensas de cerca de 3.000 toneladas; completo equipamento de raio X para investigação do interior da estrutura do aço ou de outros metais; aparelhos moderníssimos para medição de esforços em peças, "in-loco" ou em laboratórios; e equipamento para balanceamento dinâmico de partes de peças que giram a alta velocidade. Este último é talvez o único aparelho do gênero existente em nosso país.



*Na gravura aparece o torno vertical funcionando, sob as vistas de dois operários*



No fim da carreira n.º 1 do Arsenal vê-se um dos seus possantes guindastes

#### APERFEIÇOAMENTO TÉCNICO

Atualmente, trabalham no Arsenal de Marinha cerca de 8.000 operários, incluindo os que se acham praticamente afastados por motivos diversos, como licenciados para tratamento de saúde e outros. Esse adestrado exército de trabalhadores se distribui pelas diferentes e diversas atividades do Arsenal e, além da contribuição que prestam ao seu perfeito funcionamento, tem possibilidade de receber os conhecimentos necessários ao aperfeiçoamento profissional, através dos cursos que o Arsenal ministra, periodicamente. Alguns desses cursos têm sido realizados com auxílio do SENAI e de firmas particulares interessadas em desenvolver conhecimentos de certas técnicas; como o que foi dado pela General Electric para emprégo de ferramentas "carboloy", que permitem uma velocidade de corte em média 4 vezes maior que a melhor ferramenta de aço rápido. Diversos operários, mestres e engenheiros fizeram esse curso. Outro curso foi dado pela Panambra e consistiu no conhecimento do manejo de instrumentos de alta precisão.

Nesse terreno, há ainda o curso de desenhistas de construção naval que a Divisão Técnica mantém. Nêle os profissionais adquirem conhe-

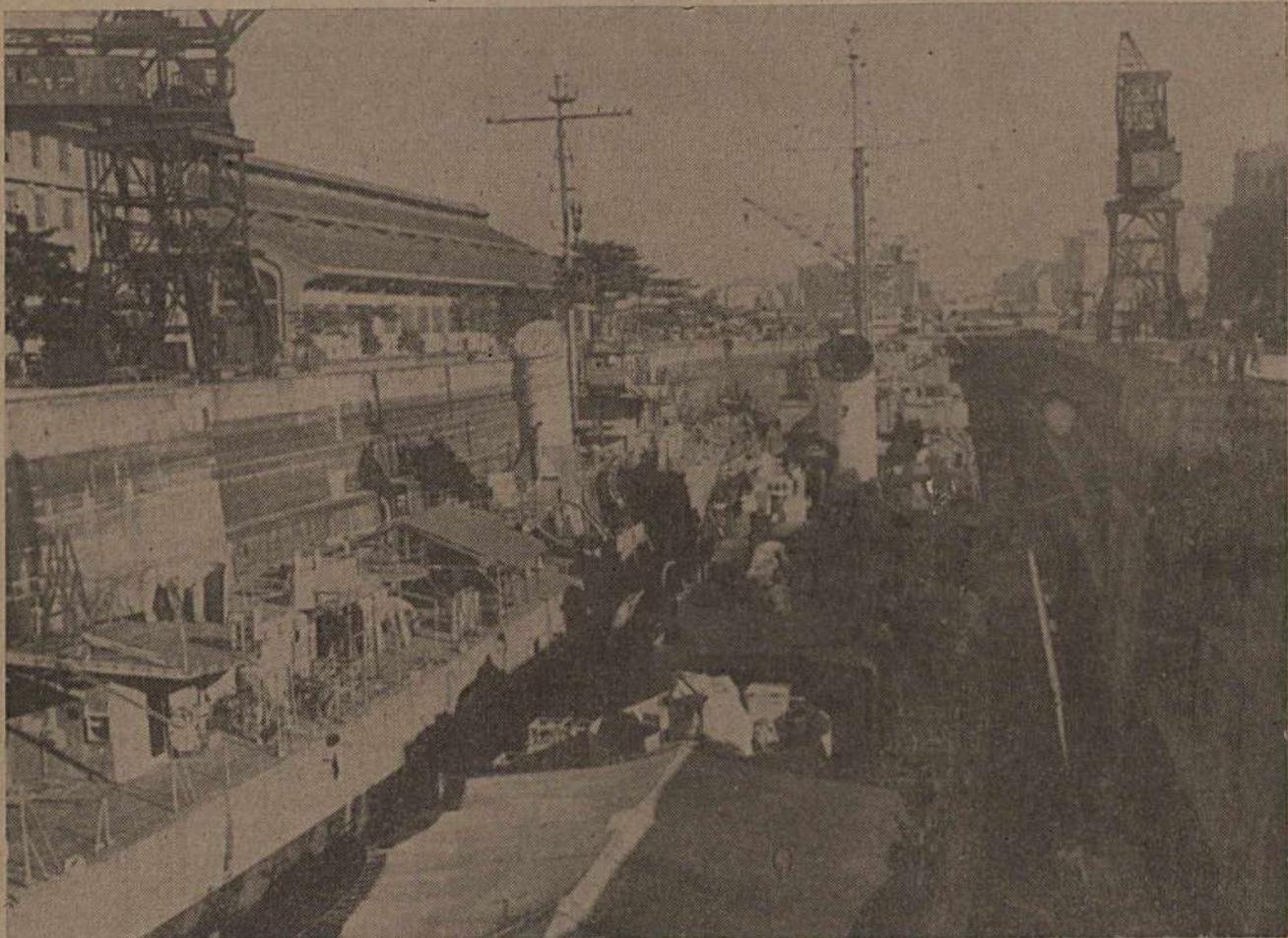
cimentos aprofundados para execução de projetos e cálculos relativos a estrutura, propulsão, máquinas marítimas, eletricidade e instalações elétricas. Esse ensinamento, que vai até o detalhe do cálculo aritmético dos projetos, proporciona aos desenhistas noções de mecânica racional, mecânica aplicada, cálculo diferencial e integral que interessam aos projetos e os transforma em verdadeiros engenheiros auxiliares.

#### UMA ESCOLA PROFISSIONAL

Além de recrutar constantemente seus operários e técnicos, rigorosamente selecionados no mercado de trabalho comum, o Arsenal mantém, para suprir sua permanente necessidade de mão-de-obra, uma Escola Profissional. Essa escola destinada aos menores que desejam preparar-se para qualquer atividade industrial, proporciona conhecimentos propedêutico e técnico elementar. Concluído o curso, são todos os alunos automaticamente absorvidos pelo próprio Arsenal que os admite como aprendizes. Neste ano letivo estão freqüentando a escola 250 alunos, na sua maioria filhos ou parentes de operários do Arsenal de Marinha.



*Interior do edifício n.º 19 — depois de Volta Redonda é área coberta de oficina mais extensa do Brasil*



*O dique "Rio de Janeiro", vendo-se os contratorpedeiros "Araguari", construído no Arsenal, e o "Baependi"*

A direção do Arsenal dispensa a maior assistência ao funcionamento da Escola Profissional, pois ela representa um fator importante para atenuar sua crescente exigência de pessoal, devidamente capacitado.

#### OS DIQUES DÃO LUCRO

O dique "Rio de Janeiro", que é o maior da América do Sul, no seu gênero juntamente com dois outros menores secos e um flutuante, constitui o conjunto de meios materiais de que dispõe o Arsenal de Marinha para docagem de navios necessitados de reparos. O dique flutuante é o "Afonso Pena" que veio para o Brasil, a fim de atender a docagem dos encouraçados "Minas Gerais" e "São Paulo", entregues ao nosso Governo em 1910. Um dos diques secos, o "Guanabara", no dia 11 de junho dêste ano, inaugurou as obras levadas a efeito para sua ampliação. Nessas obras, a borta batel do dique foi inteiramente construída no próprio Arsenal.

Um detalhe interessante é que êsses diques além do serviço normal que prestam ao Arsenal, ainda lhe proporcionam uma renda eventual, pois são comumente alugados para docagem de navios de empresas particulares nacionais e estrangeiras. Um navio de 5.000 toneladas paga

aproximadamente ao Arsenal sessenta mil cruzeiros por semana de permanência no dique. Sendo de salientar que essa taxa é muito inferior às que vigoram nos estaleiros particulares.

Outras fontes de renda possui o Arsenal, como seja o aluguel de câbreas para suspensão de objetos mergulhados na água ou retirada de cargas de navios. O Arsenal tem três câbreas, sendo duas com capacidade de 90 toneladas cada uma e a outra de 30 toneladas. Há ainda a receita proveniente das obras executadas nas máquinas do Arsenal por firmas particulares.

#### COLABORADORES NAS OBRAS DO ESTÁDIO

Aos operários do Arsenal de Marinha não se deve exclusivamente o trabalho realizado internamente, nas suas oficinas e carreiras na construção dos navios e embarcações, que já foram incorporados à nossa frota de guerra. Eles têm prestado, igualmente, concorso importantíssimo na execução de certas obras de envergadura do Governo fora daquele estabelecimento. Nesse particular, avulta a participação dos operários do Arsenal de Marinha nas obras de edificação do Estádio Municipal, quase exclusivamente a elas confiada, no que diz respeito à mão-de-obra. Nessa oportunidade, destacou-se a sua equipe de solda-



Conjunto de tornos da oficina de máquinas

dores selecionados que se encarregou da soldagem da estrutura da parte metálica da estrutura daquele gigantesca praça de esportes. Entre outros trabalhos fora do Arsenal realizados por êsses especialistas, merece referência o da soldagem das estruturas e tubulações da refinaria de Mataripe.

#### RESTAURANTE PARA 6.000 PESSOAS

Muitíssimo pouco falta ao Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro para ser uma cidade industrial independente. A rigor, para isso, só precisaria de possuir casas de habitação para residência do pessoal que ali trabalha. Tudo mais pode ser encontrado em suas dependências. Dispõe de um vastíssimo restaurante organizado e em funcionamento, com capacidade para servir refeições a 6.000 pessoas de uma só vez; hospital de 100 leitos, com equipamento completo de cirurgia, raio X, serviço odontológico; posto de bombeiros, com carros apropriados e pessoal habilitado; cantina, tipo lojas americanas, que vende desde o sorvete até discos, bicicletas, sapatos, etc.; um jornal e uma estação de rádio.

Atualmente, o Arsenal está ultimando a montagem de uma Casa de Fôrça, com possantes motores Diesel, a fim de tornar-se autônomo em relação ao fornecimento de energia elétrica.

#### INSUFICIENTES AS VERBAS

É fácil avaliar que essas imensas instalações em pleno funcionamento acarretam despesas fabulosas. Não seria possível movimentar aquèle vasto estaleiro sem despender vultosas importâncias. Para se ter noção dessas despesas, basta

saber que o Arsenal gasta anualmente quarenta e cinco milhões de cruzeiros só para aquisição de material para reparos e outras obras e cento e trinta e cinco milhões para pagamento do pessoal operário e técnico diarista.

Os administradores do Arsenal queixam-se da insuficiência das verbas destinadas àquele estabelecimento, inclusive para pagamento dos serviços extraordinários obrigatórios, cujas necessidades excedem de um milhão de cruzeiros mensais só para pagamento do pessoal.

Contudo, o Arsenal adotando uma política de rigorosa economia tem conseguido manter-se sem socorrer-se de créditos especiais.

#### A MAIOR SALA DE DESENHO DO BRASIL

Percorrendo as dependências do Arsenal, desde as suas alamedas, oficinas, carreiras, diques, fábricas e escritórios, o visitante colhe a mais satisfatória impressão. Há, entretanto, aspectos que mais fortemente impressionam, como o da sua imensa sala de desenho, última dependência que nos foi mostrada. É, informou-nos o comandante Rêgo Monteiro, e não temos a menor dúvida, a maior e mais bem instalada do Brasil. Há no seu interior, bem dispostas e submetidas a boa iluminação e arranjo, mesas e instrumentos para o trabalho de cerca de 70 profissionais do desenho técnico.

Deixamos o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, convencidos de que merecem todo apoio as iniciativas que se destinam a manter e aperfeiçoar aquela importante organização industrial da Marinha.

---

# Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

(Prof. de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

## CAP. XI — II PARTE

### FUNDOS E DESPESAS DOS PARTIDOS

**P**ARA manter em funcionamento uma organização partidária complexa e ampla, é necessária uma boa quantidade de dinheiro. A tarefa de obter fundos suficientes para financiar as atividades políticas constitui um dos mais sérios e complexos problemas do governo democrático. Disse Oswald Splender, o erudito alemão, que a democracia "é uma equivalência entre o capital e o poder político". Relativamente à questão das finanças do partido surgem algumas questões: qual deverá ser a fonte dos recursos financeiros do partido e até que ponto deve se dar publicidade aos meios empregados para obter dinheiro? Qual a responsabilidade que cada membro tem para com a direção e os financiadores do partido? Podem os partidos políticos servir de melhor maneira os interesses de uma democracia e ser responsável perante a massa do partido quando o seu financiamento depende de alguns indivíduos ou de determinados grupos que só querem do governo favores e concessões especiais?

Pelo atual sistema de levantamento de fundos, entre as principais fontes estão as contribuições feitas voluntariamente por meio de subscrições de seus membros ou de empresas e corporações que não estão proibidas de fazê-lo pela lei. Ocorrem desrespeitos a essas proibições quando os elementos das corporações individualmente prestam assistência financeira aos partidos políticos. Várias contribuições são feitas aos ocupantes de altos postos e aos candidatos, especialmente nas campanhas políticas estaduais e locais, por grupos de interesses especiais como os das empresas que exploram serviços de utilidade pública, os fornecedores e várias empresas e grupos que pleiteiam a proteção do governo. Quando há uma forte máquina política bem montada, grandes somas vêm sempre das mãos dos membros dos grupos que têm interesses especiais. São êsses que oferecem oportunidade para a corrupção política e as chicanas.

Outras contribuições têm sido feitas aos fundos dos partidos pelos que são beneficiados pela política advogada pelas agremiações partidárias e

que é posta em prática pelo governo. Essas políticas gerais do governo podem ser a de altos ou baixos impostos, de controle severo ou liberal das corporações que pleiteiam proteção oficial. Tem-se tentado regular o financiamento dos partidos, pelo menos em parte, por meio de pequenas contribuições de todos os seus filiados; mas estas são em geral substancialmente suplementadas pelos grandes donativos de um pequeno número de indivíduos ricos e especialmente interessados. As contribuições ocasionalmente são feitas pelos últimos, até mesmo aos dois grandes partidos americanos quando precisam dos favores de ambos.

O que pode ser perfeitamente considerado como despesa legítima dos partidos políticos exige grandes somas. As despesas do partido têm aumentado aos saltos nos últimos dez anos. A manutenção das sedes da agremiação em todo o país, a impressão e distribuição das circulares e cartas, o custeio do anuário do partido; o pagamento do pessoal por ele empregado, os assistentes, o pessoal de escritório, os locutores, a utilização do rádio, tudo isto e muitas coisas mais que implicam em despesas, significam escoadouros de muito dinheiro. As maiores despesas dos partidos são, porém, as que fazem com as campanhas eleitorais realizadas em todo o país, nos Estados e nas unidades locais. O montante gasto nessas campanhas naturalmente atinge a cifras mais elevadas quando se trata de eleição presidencial. Elas subiram dos \$25.000 e \$100.000 gastos com a eleição de Buchanan e Lincoln, respectivamente, para os .... \$4.309.829.58 gastos pelos dois principais partidos americanos nas campanhas de 1932, que foram consideradas campanhas econômicas. Tendo em vista o custo das campanhas eleitorais em disputa da Presidência da República, campanhas estas realizadas entre a da eleição de Lincoln e a de 1932, pode-se mesmo considerar a última como uma campanha de moldes e custos pelo menos moderados.

As enormes despesas dos partidos políticos e os correspondentes donativos vultosos feitos por algumas pessoas e aceitos pelas agremiações políticas para garantir o sucesso de suas campanhas, a manutenção de suas sedes, a concessão de gratificações aos que trabalham fielmente para o partido, o suborno daqueles que estão dispostos a aceitá-lo, têm provocado críticas e disputado interesse relativamente à coleta, administração e ma-

nipulação das finanças dos partidos. As investigações realizadas pelo Congresso a respeito da maneira por que são eleitos os seus membros teve resultado, tomando-se as necessárias medidas legais para sustar os abusos e a corrupção na coleta e gastos dos fundos do partido.

*Leis sobre os processos corruptos* — Quase todos os Estados aprovaram leis destinadas a sanar os vários males que acompanham a escolha dos candidatos pelos partidos e a eleição das autoridades públicas e a punir os que infringem essas leis. Entre os processos corruptos que foram objeto da legislação estão o suborno, a coação, a cabala, a falsificação de votos e a contribuição interesseira para os fundos do partido visando exercer influência sobre o legislativo ou as nomeações para os cargos políticos. Entre os dispositivos dessas leis está o da obrigatoriedade de darem os partidos ao público o montante levantado pela agremiação para fins de suas campanhas, a procedência do dinheiro e como foi gasto. As fontes de contribuições e o montante gasto é geralmente registrado com uma autoridade do Estado e podem ser examinados. Na maioria dos Estados é proibido o donativo às autoridades públicas. O montante que pode ser gasto pelos candidatos é, via de regra, limitado, embora seja comum a inexistência de restrições impostas a essas contribuições feitas por amigos e parentes, fazendo-se, geralmente, uma exceção para as despesas pessoais dos candidatos.

Por desbediência às leis onde elas vigoram — em alguns Estados onde os limites não são fixos por estatutos — as despesas atingiram a quase \$3.000.000 em Pennsylvania e mais de ..... \$1.000.000 em Illinois durante a campanha para a eleição de senadores em 1926. Uma proposta interessante foi feita pelo Presidente Theodoro Roosevelt segundo a qual o governo federal devia arcar com as despesas das campanhas eleitorais dos principais partidos nacionais. A única medida material que foi eficiente como meio de melhorar as finanças dos partidos foi a da publicidade que expõe a todos as quantias gastas por partidos e candidatos e por amigos e relações de candidatos e assim tem contribuído para despertar um sentimento público que, sem dúvida, com o tempo, poderá pôr termo ao inescrupuloso financiamento de partidos e candidatos.

Também o Congresso procurou com a promulgação de uma série de estatutos impedir os processos corruptos postos em prática para a eleição de autoridades federais. O *Pendleton Civil Service Act* de 1883 proíbe que os detentores de cargos públicos ou candidatos a êsses cargos façam contribuições e a lei de 1907 procurou colocar sob controle as contribuições das empresas para os fundos de campanhas eleitorais. Em 1925 foi aprovado um *Federal Corrupt Practices Act* que especifica em detalhes a publicidade que deve ser dada ao montante das despesas das campanhas eleitorais e como foram elas feitas e determina que os nomes dos contribuintes devem ser publicados. Dispõe sobre a apresentação de

uma exposição financeira ao chefe da Secretaria da Câmara dos Representantes e ao Secretário do Senado. O montante que pode ser gasto pelos candidatos é limitado pela lei que também mantém a proibição de contribuição feita pelas corporações.

O controle que o Congresso pode ou exerce sobre as despesas feitas pelos partidos, comitês e candidatos é, materialmente, enfraquecido desde que sua jurisdição só pode atingir a questão de realização das eleições e não os métodos de escolha de candidatos pelos partidos. Pelo menos assim foi dito na decisão firmada pela Suprema Corte dos Estados Unidos com os votos de quatro contra cinco, sobre o caso de Newbury em 1921. O quinto juiz que votou, fê-lo com reservas por não estar certo a respeito da competência conferida ao Congresso pela Décima Sétima Emenda para controlar a escolha de candidatos ao Senado. No presente, pelo menos, a regulamentação das eleições primárias e as medidas de prevenção contra os processos corruptos ficam a cargo dos Estados. Esta situação poderá continuar indefinidamente? A Suprema Corte modificará um dia sua decisão? A opinião pública acabará exigindo que se emende a Constituição conferindo-se, então, ao Congresso o direito explícito de exercer o seu controle sobre o processo de escolha de candidatos e, também, sobre a eleição de seus próprios membros? Estas são perguntas que só o futuro pode responder!

Depois do julgamento do caso de Newbury, alguns Estados aplicaram a interpretação do judiciário para atender suas próprias conveniências. Texas tomou medidas para restringir o direito eleitoral dos homens de côr e criou, assim, um conflito entre a União e os Estados no que pese o cumprimento do disposto na Décima Quinta Emenda.

#### O ELEITOR

A luta com o objetivo de estender a base do sufrágio que não se desenvolveu no correr do século dezenove, mas que se ampliou bastante no vinte, pressupõe que o êxito, ou pelo menos uma maior conquista, do sistema democrático depende do sufrágio universal dos adultos — que o governo do povo e para o povo será de fato alcançado por meio da manifestação de sua vontade pelo voto. Como consequência da extensão do direito de sufrágio a todos os cidadãos adultos, sem levar em conta seus bens, sua raça ou seu sexo e com apenas um número limitado de restrições necessárias, houve alarmes e protestos devido a uma pequena porcentagem de candidatos a eleitores que aproveitou a oportunidade oferecida pelo voto para manifestar sua opinião sobre questões de política pública ou sobre a escolha das autoridades do governo. O número de pessoas que não são eleitores tem sido diferentemente estimado entre vinte e cinco e cinquenta ou mais por cento do total de pessoas em condições de votar. Tão grande se tornou a aparente indeferença que o

voto, até então considerado um privilégio ou um direito conferido ao indivíduo como uma salvaguarda contra as injustiças políticas, é tido, agora, como um dever que, na opinião de muitos, deve ser cumprido mesmo por coação.

Tem-se tentado suplicar, adular ou compelir os eleitores a votarem nas eleições, sem levar em conta sua compreensão dêsse dever ou seu interesse pelo que vai fazer, quer seja contra, quer seja a favor. *Venham para a rua os eleitores nos dias de eleição* é o grito de guerra de mais de uma agremiação política. Têm-se feito algumas tentativas com a intenção boa aliás de que, por êsse meio, a compreensão do processo político da democracia acabará conquistando os cidadãos do país. Chegou a tal ponto a idéia do dever de votar que foram até tomadas medidas especiais em alguns países para que o dever de votar seja compulsoriamente cumprido.

**Voto compulsório** — O voto compulsório, onde existe, é acompanhado de multas e sanções. Parece que êle surgiu pela primeira vez num certo cantão da Suíça, onde, nos séculos dezoito e dezenove, a abstenção sem uma justificativa plausível, era punida com multa. O voto compulsório também vigorou na Bélgica, na Nova Zelândia, na Tchecoslováquia e em outros países da Europa antes das agitações políticas de após-guerra.

Até há pouco tempo, porém, nada se fêz de prático neste sentido nos Estados Unidos. Entretanto, alguns Estados opuseram emendas a suas leis básicas ou incluiram nas mesmas certos dispositivos pelos quais previram meios para compelir os eleitores a exercer o seu direito de voto. Oklahoma, por exemplo, considerou, em 1916, o voto um dever de todo o eleitor devidamente registrado, determinando então que qualquer pessoa que deixasse de votar em três eleições consecutivas realizadas em seu distrito, teria seu registo eleitoral cassado. A Assembléia de Dakota recebeu, pela constituição, a competência para arbitrar as penalidades que serão aplicadas aos eleitores legalmente qualificados e que não comparecerem às eleições, não aprovando, porém, aquela assembléia qualquer lei que regulasse a matéria. Illinois emprega ainda o singular sistema de só sortear jurados entre as pessoas que não são eleitores. Provavelmente, a medida mais significativa tomada com respeito ao voto compulsório foi a de Massachusetts, com a emenda constitucional pela qual a "Corte Geral terá competência para determinar a compulsoriedade do voto, preservando-se, porém, o direito de sigilo". Outros Estados puseram em evidência o problema do voto compulsório mas os projetos a respeito têm sido rejeitados por não ser considerado êsse voto meio hábil de aumentar o número e o interesse dos votantes.

O movimento no sentido de compelir, pela lei, os indivíduos legalmente qualificados a exercerem o direito de votar, a cumprirem o dever manifestando sua opinião por meio do voto, pode, perfeitamente, ser discutido. A compulsão não cria, necessariamente, no cidadão o interesse pela

votação. Estudos e investigações contribuem para apagar a impressão de que o descaso pelo voto está restrito às classes abastadas e instruídas. Verificaram, ao contrário, que êle é maior entre os pobres, ignorantes e menos informados a respeito de política. Verificou-se, também, com êsses estudos feitos em vários setores do país, que o número de pessoas que participam das eleições é proporcionalmente menor nos centros mais densamente povoados do que nos distritos rurais.

A questão importante parece que não é tanto a do eleitor se abster de votar, mas, sim, a de descobrir os motivos do não cumprimento de um dever político como é, agora, considerada a função de votar. É preciso, também, que se decida se é mesmo conveniente obrigar os indivíduos a votar ou se é melhor exercer apenas certa influência sobre os mesmos para que êles votem, indivíduos êstes que, muitas vezes, podem não estar interessados ou não estar em condições para desempenhar a função de eleitor.

Entre outras razões de abstenção, estão as de doença, de não se ter direito de votar por não residir no local da eleição por tempo previsto pela lei e a de distância a que se encontra o eleitor do local da eleição. Conseqüentemente, muitos eleitores não podem, muitas vezes, votar nos dias marcados para o pleito da maneira habitual. Esta dificuldade é, em parte, sanada com o processo de voto de ausentes. Para impedir a inevitável cassação de direitos dos indivíduos que, por causa da natureza de suas ocupações ou devido à doença não podem votar, êsse sistema foi introduzido na maioria dos Estados. Em 1896, Vermont aprovou uma lei sobre votação de ausentes. Kansas adotou lei semelhante em 1901 e North Dakota em 1913. Surgiram, posteriormente, outras leis a respeito, seguindo, com algumas variações, o esquema traçado pelas de Kansas e Dakota. A primeira limita o voto de ausente exclusivamente para aquêles que estão ausentes do distrito eleitoral em que estão registrados, mas que continuam dentro do Estado. A lei de Kansas apresenta defeitos óbvios, inclusive o da falta de sigilo; o eleitor só pode votar nos candidatos estaduais e nacionais porque êle não pode conhecer os candidatos locais de um distrito que não é o seu. Além disso, as cédulas só podem ser contadas vários dias depois das eleições. No plano de North Dakota são previstas cédulas especiais para a votação de ausentes, cédulas estas que são remetidas ao auditor do condado que por sua vez as remete às autoridades eleitorais competentes em tempo para serem contadas no dia da eleição. As modificações dêsses dois tipos de voto de ausente nos Estados que adotaram o sistema, incluem requisitos especiais quanto ao tempo, lugar e maneira de votar e, também, quanto ao sigilo, aos candidatos a serem eleitos e ao objeto da votação.

Outras dificuldades e inconvenientes são os relativos aos requisitos de registo, às eleições freqüentes e ao uso do sistema de eleger-se numa só cédula candidatos a muitos cargos. A complexidade da vida moderna, tanto pública quanto

privada, aliada aos complicados processos eleitorais, contribuem para arrefecer o desejo de muitos indivíduos de votarem no dia da eleição. Alguns eleitores, freqüentemente, acham que é uma futilidade votar por causa da má reputação de que goza a política e muitos desses, quando filiados aos partidos minoritários, não têm esperança de influir no resultado dos pleitos e por isso se abstêm de votar. O interesse pelos negócios públicos não pode ser muito forte ou ativo a não ser quando é de natureza pessoal. Alguns estudiosos da política acham que não vale a pena tentar despertar esse interesse onde ele, naturalmente, não existe. A função primordial do voto, dizem, é a de protesto. Nesse caso, pode ser usado pelos que estão vital ou pessoalmente interessados pelos resultados das eleições. Quando chega a ocasião propícia, um número considerável de eleitores participará da eleição porque deseja conseguir a necessária defesa contra uma opressão indébita. Esse ponto de vista pode ser debatido, porém, no que pese o fato de ter ou não valor prático o uso do voto, de poder ou não esse instrumento ser empregado para aprovar ou desaprovar uma medida qualquer ou de servir ou não como meio de protesto.

Qualquer que seja a razão da existência de uma porcentagem tão elevada de abstenções, parece que é mais aconselhável promover a reforma dos processos adotados pelos partidos e, também, pelos eleitores, de modo a simplificar a eleição e ativar o interesse do eleitorado em vez de tentar-se diminuir aquela porcentagem por meio do suborno, da propaganda e da compulsão. Podia-se conseguir muita coisa se o presente sistema fosse substituído pelo de legenda, se as eleições federais fossem separadas das estaduais e locais, se as autoridades públicas de nível inferior fossem selecionadas pelo sistema do mérito e se as eleições fossem menos freqüentes, girando os debates em torno de uma política perfeitamente definida e não de pessoas como freqüentemente acontece no momento. A falta de interesse e a indiferença geral que existe agora poderia ceder o seu lugar a um maior interesse pelos pleitos eleitorais, podendo-se mesmo estimular, paulatinamente, o interesse mais vivo e mais sincero pela política por meio da educação do povo sobre questões públicas e princípios de civismo.

*Partidos Políticos e Democracia* — De acordo com o conceito dos gregos antigos, a democracia está subordinada a uma questão de tamanho do grupo social, tamanho esse necessário para que todos possam ouvir e participar dos debates públicos e manifestar a sua opinião política. O governo democrático no moderno sentido da palavra não está, porém, sujeito à questão de área em virtude de adoção do sistema de representação. Os membros das assembleias legislativas são escolhidos para que falem e ajam politicamente em nome do povo de uma determinada área de governo. A escolha desses representantes passou a ser uma das principais funções dos partidos políticos que sanaram, assim, a lacuna existente entre

o eleitorado e os órgãos governamentais que determinam os rumos da política pública.

Na criação e desenvolvimento de um órgão destinado a desempenhar essa função, ele próprio, devido à sua organização complexa, controlado, freqüentemente, por sinistras influências, perdeu suas características essenciais de governo democrático. A democracia, no sentido grego, foi definida como governo pelo debate; mas quando a troca de idéias é impossível e quando a política governamental e a escolha de candidatos aos cargos públicos estão nas mãos de grupos facciosos, a responsabilidade pessoal e a participação no funcionamento do governo passa a ser coisa impossível. É perfeitamente possível que o interesse que leve o indivíduo a discutir as questões de governo não seja suficientemente forte, a não ser o daqueles que desejam que o governo satisfaça seus propósitos pessoais. Essa falta de interesse pode ser provocada não tanto pela apatia ou inércia geral do eleitorado como pela verificação da inutilidade ou da futilidade do esforço em face do poder altamente centralizado agora exercido pelos líderes partidários, pelas agremiações e pela máquina política.

A democracia nos tempos modernos só pode, porém, funcionar com o emprêgo dos partidos políticos e do sistema de representação. O que fazer para que esses instrumentos sirvam ao eleitorado de modo que a democracia não seja uma simples denominação? Um dos métodos mais eficientes de controlar o funcionamento antidemocrático dos partidos políticos seria talvez a modificação total do processo de administração das finanças das agremiações políticas. Enquanto estas dependerem dos donativos verdadeiramente vultosos de particulares para atenderem a suas necessidades financeiras, donativos esses feitos justamente por aqueles que pleiteiam privilégios especiais ou a própria eleição, o seu controle ficará sob o domínio dos grandes doadores. Se a massa dos filiados exercesse influência sobre as atividades dos partidos, parece que os encargos de seu financiamento deveriam ser proporcionalmente divididos entre os que os integram. Como poderia então ser responsabilizado o eleitorado pelo apoio que empresta? Como seria possível obrigar as agremiações e os líderes políticos a agirem no interesse do povo? Os processos corruptos e ilegais que acompanharam o desenvolvimento dos partidos precisam de um corretivo. Têm-se tomado algumas medidas visando a coibir essas práticas nocivas; muito, porém, ainda está por fazer. Têm-se feito sugestões para que se imponha uma regulamentação extra às eleições e para que se aprove uma emenda que ponha sob o controle do Congresso a escolha dos candidatos e as próprias eleições. Tem-se advogado a tese de que as eleições locais e federais devem ser separadas para que o processo de votar possa ser mais fácil e para que seja adotado com vantagem um sistema democrático de representação.

As limitações dos partidos políticos representam, em larga margem, as deficiências das normas políticas e sociais do povo que controla o governo. Só se pode esperar que uma democracia, baseada no princípio de representação, funcione satisfatoriamente se a idéia de representação implicar em aumento da educação política do povo e se criar, no eleitorado, uma maior disposição para procurar informar-se e para decidir em questões de importância política. Poderiam os partidos políticos, responsáveis perante os seus filiados em geral e não perante o pequeno grupo de seus financiadores, cooperar com os órgãos de educação visando a despertar mais do que agora desperta o interesse e a discussão dos problemas políticos e fazer com que se tomem medidas de acordo com uma diretriz que seja mais benéfica para a maioria do eleitorado.

## BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

SAIT, E.C. — *American Parties an Election* (D. Appleton — Century Company, Inc., 1937).

MERRIAN, C.E. e Gornell, H.F. — *Non-Voting: Causes and Methods of Control* (University of Chicago Press, 1924).

CRAWFORD, Finla Goff — *Readings in American Government* (F. S. Crofts & Co., 1933) edição revista, cap. XVII.

KENT, F.R. — *The Great Game of Politics* (Doubleday, Doran & Company, Inc., 1924) Caps. XXIX e XXX.

HOAG, C.G. e Hallett, G.H. — *Proportional Representation* (The Macmillan Company, 1926).

GOSNELL, H.F. — *Why Europe Votes* (University of Chicago Press, 1930).

HANIS, Joseph P. — *Registration of Voters in the United States* (The Brookings Institution, 1929).

"A Model Election Administration System", *National Municipal League* (1930) Vol. XIX, pág. 629.

(Fim do Capítulo XI)

(continua)

# Fronteiras da Administração Pública

JOHN M. GAUS

## A SOCIEDADE AMERICANA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(CAPÍTULO VI — II PARTE)

**A**TAREFA de prever as consequências dos atos hoje praticados e de promover os ajustamentos necessários, é tremendamente difícil na vida do indivíduo e da família. As dificuldades aumentam conforme aumentam o tamanho e a complexidade da organização e conforme se verifica a ampliação do alcance das "variáveis". Não obstante, a organização dos dirigentes pode reduzir essas variáveis, levantando diques que representem força para um aproveitamento futuro. Realmente, se os diques ruirem, maiores serão os prejuízos para os que construiram suas casas seguros da proteção que êles devem oferecer. Quando entram em colapso os acordos de fixação de preços numa indústria por exemplo, a ruína é mais devastadora para essa indústria do que os prejuízos sofridos pela concorrência durante um longo período de anos. Outros diques, porém — se forem bem conservados — podem libertar as energias do povo para tarefas mais construtivas do que a da luta contra as inundações. Um sistema de pesos e medidas, de regulamentação do preço das utilidades ou de normas bancárias, se fosse empregado com honestidade, eliminaria os esforços perniciosos danosos para o consumidor, para o transportador e para o depositante. O homem de negócios exerce, na verdade, pressão constante sobre o governo para que êste amplie, em escala mais ampla do que conviria ao resto do povo, o planejamento, a construção de diques e a eliminação das incertezas. Eles acham que êsses planos governamentais que lhes são favoráveis são tão acertados que não os tomam mais como favores especiais. Assim, a criação, por lei e por atos administrativos, de um sistema de propriedade (não realmente privada, mas produto de um ato essencialmente público) e de tarifas, são medidas construtivas de governo, medidas essas que dão a certas atividades o fator "certeza" e eliminam as "incertezas" resultantes, por exemplo, da força bruta e da concorrência do produto estrangeiro.

Tôdas essas "certezas" — quer sejam direitos de propriedade, tarifas, leis trabalhistas, etc. — são, como vimos, possíveis amortecedores que atenuam o choque produzido pelo excessivo custo da mudança. São, porém, instrumentos perigosos de usar. No entanto, ampliamos, constantemente, seu raio de alcance conforme se manifestem as pres-

sões no sentido de obter uma proteção compensadora contra outrem e conforme aumentem as incertezas próprias de nosso sistema de preços. A tarefa que cabe ao administrador, quer no setor político, financeiro, comercial ou industrial do governo, está-se tornando, pois, cada vez mais difícil e importante. Conseguiremos administradores capazes de executar essa tarefa? Quais as virtudes que devem possuir? Podem ser formados nas escolas? Haverá, por outro lado, um interesse comum, um interesse geral, para cuja defesa necessitamos de tais agentes? Devemos, para sermos honestos, aceitar o sistema de favoritismo e o grupo de pressão como teoria completa e indispensável de sociedade política?

Nenhuma família americana contribuiu mais do que a de Adams para a solução desse problema básico de utilização dos serviços públicos de modo a permitir ao cidadão o máximo aproveitamento de suas capacidades. J. Q. Adams foi um dos poucos membros do grupo de dirigentes dos primeiros anos de república que tiveram uma visão inteligente do que poderia fazer por nós os nossos próprios recursos naturais. Seu neto, Henry, por outro lado, percebeu o quanto seria decisivo a existência de um serviço público de qualidade na Nova América, tendo, por isso, trabalhado com afinco para consegui-lo. Charles Francis Adams, outro neto de John Quincy foi o iniciador do movimento em prol da regulamentação dos serviços de utilidade pública e, com Charles Eliot, mais jovem do que êle aliás, criaram um sistema de planejamento e de parques em Boston. Brook Adams, irmão de Henry e Charles, analisou de modo penetrante em suas obras o papel do administrador num mundo sujeito a constantes mudanças sociais. Em seu *The Degradation of the Democratic Dogma* êle interpretou os ensinamentos de seu avô, revelando o sonho — e, também, o desapontamento — daquele admirável homem. Em seu livro *The Theory of Social Revolution* êle afirma:

"E' no trato com a administração, conforme a comprehendo, que as civilizações, via de regra (mas não sempre!) desaparecem porque as revoluções em sua maioria explodem em virtude de dificuldades administrativas. Os progressos da administração parecem pressupor o aparecimento de uma nova classe dirigente desde que, pelo menos aparentemente, nenhum tipo particular de mentalidade pode adaptar-se às mudanças operadas no meio (mesmo nas civilizações que progridem vagarosamente) com a mesma rapidez com que essas mudanças ocorrem... O aspecto mais decepcionante do problema é que a aceleração social é progressiva em proporção direta com a atividade da mente do cientista de onde saem as descobertas mecânicas, e, por isso, essa aceleração é uma ciência triun-

fante que produz no meio aquelas mudanças que se repetem cada vez mais rapidamente, meio êsse a que os homens devem adaptar-se por sua própria conta e risco."

A virtude que se requer do indivíduo para que possa orientar os necessários ajustamentos impostos pelo uso e aproveitamento das descobertas científicas — orientação essa que se torna mister para que a mudança social que é produto do progresso material não seja muito grande — deve ser encontrada, diz ele, nos administradores dotados de grande capacidade indutiva, isto é, de uma inteligência capaz de apreender uma grande quantidade de complexas interrelações. Procuramos atrair para o serviço público homens que possuem essa inteligência? Tentamos formá-los em nossas instituições de ensino?

Quanto ao recrutamento deliberado de homens que possuam as virtudes sugeridas na análise de Adams — imaginação, capacidade de coordenar fatores complexos e de dirigir, planejar, determinar a marcha dos trabalhos e fixar as prioridades para um grande número de complexos empreendimentos — há, no país, vivo interesse e, no exterior, espírito de investigação entre os administradores de pessoal e os estudiosos de administração. Um aspecto de nenhum modo menos significativo das atividades de governo em todo o mundo no atual período de crise (atividades que são idênticas, seja qual for a filosofia adotada) é o da grande experiência que estamos acumulando a esse respeito. Dois tipos de cargos devem ser ocupados por administradores da espécie caracterizada por Adams, isto é, por pessoas dotadas de "grande capacidade indutiva". São os de assistente administrativo do chefe executivo para os assuntos de pessoal e de chefe de equipe de planejamento. O primeiro cargo é às vezes desempenhado, anônimamente, pelos secretários particulares; mas sua importância não pode ser subestimada. Por intermédio desses secretários, a massa dos relatórios, memorandos e dados mais efêmeros chegam ao conhecimento do chefe executivo para que este tome, a propósito, sua decisão. O segundo cargo é aquele por cujo intermédio se processa o encaminhamento de dados, com sua interpretação posterior e sua redução à forma de ordens, o que se verifica, por exemplo, no setor do planejamento de exploração dos recursos naturais de uma região com base em dados provenientes de várias pessoas, isto é, de geólogos, mineralogistas, agricultores, técnicos em irrigação, em questões florestais, transportes, finanças públicas, etc. Nenhum homem pode alimentar a pretensão de possuir conhecimentos em mais de um dos inúmeros campos da administração que exigem interpretação e coordenação na solução

que deve surgir. De qualquer modo, ele não pode ser um amador. Deve ter experiência nesses assuntos; deve ter, como uma vez me afirmou certo historiador falando a respeito da formação de historiadores, "seus dedos sujos com a poeira dos documentos", ou, melhor, seus sapatos sujos de lama porque perambulou pela região; sua paciência posta à prova por muitas frustrações oriundas das ciumadas existentes entre os vários departamentos. Nesta área não muito claramente demarcada e discutida em toda a extensão destes ensaios, está obliterado o lugar que deve ocupar o administrador geral.

É significativo o fato de que esse problema da divisão do trabalho reflete uma questão paralela no setor da educação universitária e, na verdade, no da educação de um modo geral. Deve ser liberal ou técnica? Deve ser concomitantemente de uma e outra natureza. Numa sociedade que é relativamente fluída, em que as oportunidades de instrução podem ser francas com facilidades oferecidas aos que não dispõem de recursos financeiros, é possível encontrar um pouco de cada uma dessas duas coisas. A tradicional educação liberal pode tornar-se vantajosamente mais significativa em termos de elementos extraídos de problemas de cidadania e de existência humana. O trabalho em literatura e história pode ser assim utilizado e eu tenho por toda parte insistido sobre a necessidade da introdução no curso secundário, pelo menos nos dois primeiros anos, do estudo da corografia como meio de obter cada estudante uma visão total de sua comunidade natal, das forças naturais e sociais de que depende sua vida, do solo e do regime de chuvas para seu mercado e relações culturais com o resto do mundo. Podemos tomar uma folha de livro que descreve cada região e permitir, assim, que o estudante fique conhecendo as conquistas de sua terra e os obstáculos que a confrontam. Ele terá, assim, uma motivação que o levará a participar na solução de seus problemas, isto é, dos problemas de cuja solução depende seu futuro. Terá, além disso, uma base concreta e substancial para seus estudos, nos últimos anos de colégio, isto é, uma base para estudo das fases mais especiais da vida do país, quer em ciência política, econômica, literatura ou direito. Seguirá seus estudos no curso superior ou irá trabalhar na conquista de "pontos de referência" mais adequados. As oportunidades de prosseguir educando-se ao atingir a idade adulta, quer sob a forma de treinamento em serviço na administração pública, nos bancos, na imprensa ou como trabalhador em qualquer setor, mostrará algumas de suas relações com os mais amplos problemas da comunidade em que vive.

# NOTAS

## Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos:

*Censos Económicos — Agrícola, Industrial, Comercial e dos Serviços — Recenseamento Geral do Brasil — 1 de setembro de 1940 — Quadros de Totais referentes ao Estado e de Distribuição segundo os Municípios — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Série Regional — Parte VI — Ceará — Tomo 2.*

Parte IX — Pernambuco — Tomo 2.

Parte XX — Rio Grande do Sul — Tomo 2.

Parte XII — Bahia — Tomo 2.

Parte XVII — São Paulo — Tomo 3.

Parte XIII — Minas Gerais — Tomo 3.

Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — 1950 — Rio de Janeiro.

*Revista do Clube Militar — N.º 120 — março, abril e maio de 1952 — Rio de Janeiro.*

*Comunicado Cooperativo — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — N.º 1 — Salvador — abril de 1952 — Bahia.*

*Boletim de Paris — Office du Brésil — Ano 3 — N.º 39 — maio de 1952 — Paris.*

*SENAI — Informativo — Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Ano VII — N.º 76 — São Paulo — maio de 1952.*

*Boletín Brasileño — N.º 22 — junho de 1952 — Asuncion — Paraguai.*

*Boletim Paraguaio — Agência Comercial do Brasil — Ano VII — N.º 55 — maio de 1952 — Asuncion-Paraguai.*

*Notícias de Portugal — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação:*

Ano V — N.º 249 — fevereiro de 1952.

Ano V — N.º 250 — fevereiro de 1952.

Ano VI — N.º 265 — maio de 1952.

Ano VI — N.º 267 — junho de 1952.

Ano VI — N.º 268 — junho de 1952 — Lisboa.

*Boletim da Associação Comercial do Maranhão — Ano III — Ns. 30 e 31 — setembro e outubro de 1951 — São Luís.*

*Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé — Vol. 6 — N.º 3 e 4 — mars e abril. 1952 — Genéve.*

*Boletim de Informações Argentinas — Ano VI — N.º 4 — abril de 1952 — Buenos Aires.*

*Boletim Informativo Mensal — Associação Comercial de Montenegro — Ano XI — N.º 4 — maio de 1952 — Montenegro — R. G. do Sul.*

*Revista da Universidade Católica de São Paulo — Vol. I — Fasc. 2 — abril de 1952 — São Paulo.*

*Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — N.º 11 — dezembro de 1951 — Rio de Janeiro.*

*A Polônia de hoje — Boletim Informativo Mensal do B.I.P. — Ano VI — N.º 5 — maio de 1952 — Rio de Janeiro.*

*Boletim da Contadoria Geral da República — Ano XXVIII — N.º 184 — março de 1952 — Rio de Janeiro.*

*Mensário Estatístico — N.º 11 — maio de 1952 — Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda — Rio de Janeiro.*

*Ciencias Sociais — Notas e Informaciones — Vol. II — Ns. 11 y 12 — octubre — diciembre de 1951 — Washington, D.C.*

*Red Tape — The Civil Service Magazine — Vol. 41 — N.º 486 — may, 1952 — London.*

*State Service — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXII — N.º 5 — may 1952 — London.*

*Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Ano XXII — N.º 24 — 2.ª Parte — dezembro de 1951 — Rio de Janeiro.*

*Boletim Informativo — Publicação Mensal da Bôlsa de Mercadorias da Bahia — abril de 1952 — Bahia.*

*Economic Leaflets — Vol. X — N.º 12 — november, 1951 — Vol. XI — N.º 4 — march — 1952 — University of Florida.*

*Bôlsa de Mercadorias da Bahia — Exposição de Produtos do Estado da Bahia — fevereiro e abril de 1952 — Bahia.*

*Caminos y Calles — Revista Mensual dedicada al Ramo de La Construcción Pesada — Vol. XI — N.º 4 — abril, 1952 — Chicago.*

*Revista do Conselho Nacional de Economia — Ano I — N.º 1 — maio de 1952 — Rio de Janeiro.*

*Revista Paulista de Contabilidade — Ano XXXI — N.º 334 — abril de 1952 — São Paulo.*

*IDORT — Revista de Organização Científica — Instituto de Organização Racional do Trabalho — N.º 245 — Ano XXI — maio de 1952 — São Paulo.*

*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 1 — março de 1952 — Ouro Preto — Minas Gerais.*

*Boletin de la Oficina Sanitaria Panamericana — Ano 31, Vol. XXXII — N.º 4 — abril de 1952 — Buenos Aires.*

*Revista do Hospital das Clínicas — da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo — Volume VII — N.º 2 — abril de 1952 — São Paulo.*

*Boletin Estadístico — Ministério de Hacienda, Economía y Previsión — N.º 17 — 1.º Trimestre 1951 — Buenos Aires.*

*Revista de Finanças Públicas — Conselho Técnico de Economia e Finanças — Ano XII — N.º 137 — maio de 1952 — Rio de Janeiro.*

*Leis, Decretos e Atos — Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre — novembro e dezembro de 1951 — Pôrto Alegre.*

*Jurisprudência e Doutrina — José Josino da Costa — outubro-novembro-dezembro de 1951 — 4 — Fortaleza.*

*The Lamp* — Vol. 33 — N.<sup>o</sup> 4 — 1951 — Standard Oil Company (New Jersey) — New York.

*Comércio Internacional* — Ano I — N.<sup>o</sup> 9 — abril de 1952 — Rio de Janeiro.

*Boletín* — Ministerio de Justicia de La Nacion — Año I — Ns. 2, 3 e 4 — octubre, noviembre e diciembre de 1949 — Año II — Ns. 5, 7, 9, 10 e 13 — Buenos Aires

Código Procesal Civil — Proyecto del Poder Ejecutivo — Ministério de Justicia de La Nacion — 1949 — Buenos Aires.

*Relatório* — Apresentado pelo Provador Henrique Soler ao Conselho Geral da Irmandade da Santa Casa da Misericórdia de Santos — Ano Compromissal de 1951 — Santos — São Paulo.

*Revista Brasileira de Malariologia e Doenças Tropicais* — Publicada pelo Serviço Nacional de Malária — Vol. III — N.<sup>o</sup> 3 — julho de 1951 — Rio de Janeiro.

*Legislação do Trabalho* — Mensário Nacional de Legislação Social, Doutrina e Jurisprudência — Ano XVI — Vol. XVI — N.<sup>o</sup> 181 — maio de 1952 — São Paulo.

*Revista Forense* — Vol. 140 — Ano 49 — Fascículos 585 e 586 — março, abril de 1952 — Rio de Janeiro.

*Revista Municipal de Engenharia* — Secretaria Geral de Viação e Obras — P.D.F. — Vol. XIX — N.<sup>o</sup> 1 — janeiro-março de 1952 — Rio de Janeiro.

*Aviação* — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — N.<sup>o</sup> 170 — Vol. XV — Rio de Janeiro.

**Departamento de Imprensa Nacional**  
**Rio de Janeiro - Brasil - 1952**

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.  
Vol. II — abril (esg.), maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

### ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março.  
Vol. II — abril-maio, junho.  
Vol. III — julho-agosto, 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.), agosto (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, agosto, 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.), agosto, setembro (esg.).  
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

### ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, 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.), agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto-setembro.  
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

### ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.  
Vol. II — maio-junho, julho-agosto.  
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

### ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.  
Vol. II — maio-junho, julho-agosto.  
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

### ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIII — 1950

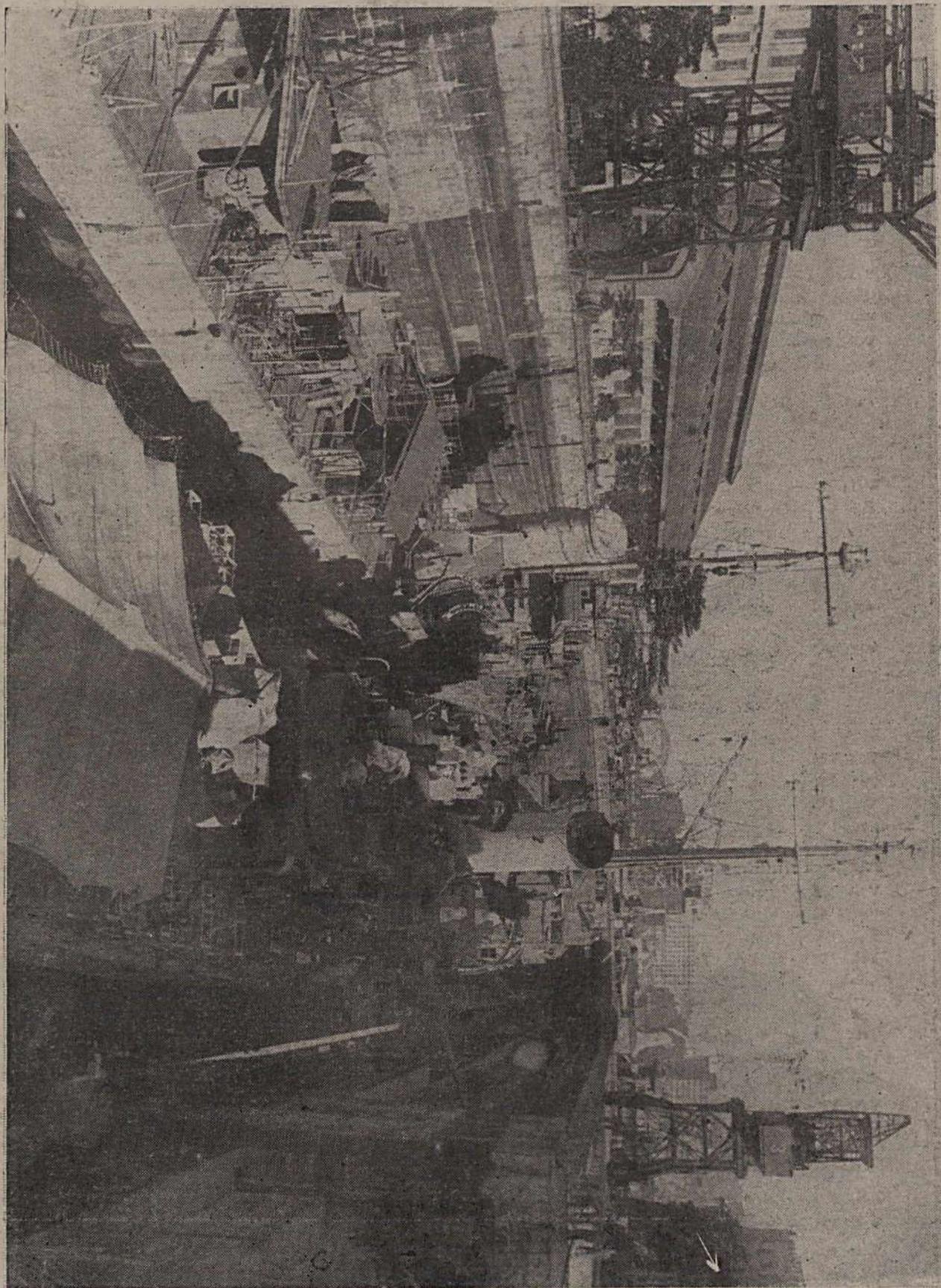
- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho, agosto, setembro.  
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.  
Vol. II — abril, maio, junho.  
Vol. III — julho.



O dique "Rio de Janeiro", vendo-se os contratorpadeiros "Araquari", construído no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, e o "Baependi".