

O SÊLO POSTAL

Um princípio de organização

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. A CRIAÇÃO DO SÊLO NA INGLATERRA E NO BRASIL

Realizou-se no Rio de Janeiro, no mês passado, uma belíssima exposição filatélica organizada pelo Departamento dos Correios e Telégrafos e pelo Clube Filatélico do Brasil, em comemoração ao Centenário do sêlo postal brasileiro. O autor dêste artigo não tem nenhuma competência para falar dos tesouros filatélicos dêsse magnífico certamen, porquanto sua "carreira" de filatelista começou quando tinha oito anos de idade para encerrar-se definitivamente quando atingiu a de dezesseis anos. Mas, os famosos "Olhos de Boi", os primeiros selos postais do Brasil e de toda a América, não constituem sômente um objeto de coleção preciosíssimo; marcam um passo na história do serviço público e representam um princípio econômico da maior atualidade.

Quando os selos postais foram criados no Brasil — a lei básica (n. 43) data de 30 de novembro de 1841, a execução a partir dos decretos números 254 e 255 de 20 de novembro de 1842, a entrada em circulação dos "Olhos de Boi" de 1.º de agosto de 1843 (1) — apenas um país no mundo já os possuía. Era a Inglaterra, país natal dessa engenhosa inovação. E a razão de sua criação no Brasil foi essencialmente a mesma que na Inglaterra.

Dois argumentos predominavam. O primeiro não oferece hoje senão um interêsse histórico e de curiosidade, mas foi na época muito importante, tanto do ponto de vista técnico como social. Antes da introdução do sêlo postal, não era o expedidor, mas o destinatário da carta, quem pagava as despesas de transporte. Isso naturalmente dava lugar a grandes inconvenientes, para o correio

como para o destinatário, e a verdadeiras chicanas. Indivíduos intrigantes endereçavam a seus adversários cartas que não interessavam a êstes ou que nada continham a não ser injúrias, para causar despesas aos destinatários. Receber uma carta era, portanto, um encargo e, muitas vezes, uma multa bastante injusta. Com o sêlo postal, desaparecia êsse absurdo. Doravante era o expedidor quem devia franquear a carta.

O segundo argumento — e êste de importância fundamental — foi a unificação das tarifas. Sir ROWLAND HILL, o inventor do sêlo postal, não foi sômente um excelente técnico, mas um notável pensador, um homem de grandes idéias humanitárias. Em sua mocidade, havia publicado um estudo pedagógico original (2), no qual aconselhava que se desse aos jovens, tanto quanto possível, autonomia administrativa — princípio hoje largamente realizado no escotismo e em outras organizações educativas. Seu famoso panfleto sôbre a reforma dos Correios (3), no qual sugeriu o sêlo postal — "a bit of paper just large enough to bear the stamps and covered at the back with a glutinous wash which by applying a little moisture might be attached to the back of the letter" — inspirou-se também nesse espírito generoso. Facilitando as comunicações postais, êle desejava intensificar as relações materiais e espirituais entre os homens, reforçar o contacto pessoal, favorecer a troca de idéias, ao mesmo tempo que o comércio.

Era algo que correspondia ao movimento do livre-cambismo comercial, isto é, da abolição das barreiras alfandegárias, que na mesma época começava a entusiasmar a Inglaterra. O correio deveria anular as distâncias, fazer de todas as partes do país, e até mesmo do mundo, um mercado unificado. O sêlo postal de taxa única, muito

(1) Sôbre a história dos primeiros selos postais do Brasil, especialmente do ponto de vista técnico, cf. a interessantíssima monografia de JOSÉ KLOKE: *Os Olhos de Boi*, Rio de Janeiro, 1938.

(2) *Plans for the Government and Education of Boys in Large Numbers*, 1822.

(3) *Post Office Reform. Its Importance and Practice*, 1837.

baixa, acessível a todos, devia ser o instrumento e, ao mesmo tempo, o símbolo desse programa grandioso. Com esse objetivo, Sir ROWLAND HILL lançou o "One penny postage", o porte de um *penny* para franquear cartas, fôsse qual fôsse a distância. Apenas o pêso devia determinar a taxa. O cálculo por pêso era também uma inovação importante, porque, anteriormente, a tarifa, extremamente complicada, era escalonada segundo o número de folhas ("sheets"); daí o haver-se conservado até os nossos dias, não obstante o cálculo por pêso, universalmente adotado, a expressão "single letter" da terminologia postal anglo-saxônia — o que significava: carta escrita numa única fôlha de papel.

Para apoiar sua tese de que a taxa única para todas as distâncias não constituiria um prejuízo financeiro para o correio, Sir ROWLAND HILL esforçou-se em demonstrar, por uma grande documentação estatística, que a maior parte das despesas do serviço postal não provinha do transporte em si mesmo, mas da recepção e distribuição das cartas, e que essas despesas eram naturalmente iguais para todas as distâncias. A pequena diferença que poderia ainda resultar seria facilmente compensada pelo assunto da correspondência postal em consequência da tarifa módica, e graças ao novo sistema de pagamento adiantado por meio dos selos. A administração postal inglesa era bastante céptica a esse respeito e, como o provou a experiência ulterior, não sem razão. Com efeito, trinta e cinco anos se passaram, durante os quais o número de cartas quasi decuplicou, até que as receitas postais na Inglaterra atingiram de novo o nível anterior à reforma de Sir ROWLAND HILL, posta em vigor em 1840.

O Brasil seguiu o exemplo inglês, com pequenas modificações. Estabeleceu-se uma tarifa única para todo o país, independente da distância, mas essa tarifa era mais variada que na Inglaterra. A administração postal britânica emitira apenas dois selos: um de 1 *penny* para as cartas pesando até meia-onça (cêrca de 15 gr.), e um de 2 *perce* para as cartas mais pesadas. O Brasil criou selos de três valores: de 30, 60 e 90 réis. Os impressos e cartas, autos e mais papéis do Fôro eram franqueados por um sêlo de 30 réis. As outras cartas, até o limite de 4 oitavos (15 gr.), custavam 60 réis, e as mais pesadas, até 6 oitavos, 90 réis. Era uma tarifa bem módica. Verdade é que a taxa de 60 réis constituía um aumento para as locali-

dades vizinhas do Rio de Janeiro e para as cidades marítimas, que, antes, não pagavam senão 20-40 réis por uma carta. Mas, para as comunicações entre o litoral e o interior, a redução era sensível. Antes da introdução dos selos postais, uma carta de 4 oitavos do Rio a São Paulo custava ao destinatário 100 réis, e uma do Rio a Mato Grosso e Goiaz 240 réis.

Diferentemente da Inglaterra, a introdução dos selos postais no Brasil foi também do ponto de vista financeiro, desde o começo, um grande sucesso. Ainda que a distribuição dos selos através do país exigisse nove meses, as receitas postais subiram verticalmente. Em 1841, ano em que o Congresso votou a lei de reforma postal, a receita dos Correios atingiu apenas Réis 63:724\$000. E o ano em que os "Olhos de Boi" começaram a circular forneceu aos Correios uma receita de Réis 115:916\$000.

A primeira emissão de selos postais no Brasil terminou por um *autodafé*. Em 30 de março de 1846, os estoques de "Olhos de Boi" foram incinerados, porque o papel dos selos, admiravelmente desenhados e impressos na Casa da Moeda do Rio de Janeiro, se revelara pouco prático. Nos dois anos de sua existência, cêrca de dois milhões e meio de "Olhos de Boi" haviam sido postos em circulação. Mudava a forma — a instituição permanecia. O sucesso dos selos no Brasil contribuiu grandemente para convencer os adversários dessa inovação de que a tarifa postal única era também possível num vasto país de população menos densa que a Inglaterra. Era a vitória de um novo princípio do serviço público, para o qual o Brasil realizou obra de pioneiro.

II. TAXA ÚNICA OU TARIFA POR DISTÂNCIA

A tarifa postal única, sem distinção de distâncias, conquistou o mundo e manteve-se em toda parte até agora. Verifica-se, entretanto, que o princípio da tarifa única não se estendeu a outros domínios. Quanto à correspondência mesma, um novo setor postal de importância cada vez maior, não adotou — ou ainda não adotou — universalmente aquele princípio: o serviço do correio aéreo. Os Estados Unidos e diversos outros países têm uma só tarifa para a correspondência aérea em todo o território. No Brasil, a tarifa aero-postal para as cartas transportadas no mesmo Estado é diferente da daquelas transportadas de um Estado a

outro. Em alguns países, há escalonamento por zonas e por quilômetros. As tarifas para o estrangeiro acusam diferenças muito fortes, segundo as distâncias e convenções especiais.

Para os serviços telegráficos, a situação é idêntica. Os Estados Unidos, a Inglaterra e numerosos outros países têm uma taxa nacional única para os telegramas de mesma extensão e de mesma categoria, invariável quanto à distinção. No Brasil, os telegramas destinados a outro Estado custam mais do que os transmitidos e recebidos no mesmo Estado. Para os telefones, poucos países têm uma taxa única. A própria Inglaterra, promotora da taxa postal única, possui uma tarifa telefônica escalonada por distância, de cinco em cinco milhas.

No domínio do transporte de passageiros, as tentativas de uma taxa única, pelo menos para as zonas urbanas, e de uma redução das tarifas em favor das regiões periféricas do país, não tiveram mais que um sucesso esporádico. Em Nova York e em algumas outras grandes cidades, chegou-se a um preço único para toda a rede do "métro". Introduziram-se, também, em diversos países, tarifas ferroviárias regressivas para as viagens de longa distância, além de tarifas reduzidas para fins turísticos, reduções sazonais para o período das férias, tarifas de "week-end" e tarifas extraordinárias para tal ou qual ocasião. Todavia, a distância, o cálculo por quilômetro, ficou como base. O mesmo acontece com o transporte de mercadorias por estrada de ferro, ainda que o sistema das tarifas variáveis e das tarifas especiais em favor de certos produtos tenha modificado consideravelmente o simples cálculo por distância.

Em suma, a taxa única, como meio econômico de substituir a tarifa por distância, não teve grande progresso. O estabelecimento das tarifas de comunicação e de transporte tornou-se uma verdadeira arte, sem dúvida nenhuma um dos ramos mais aperfeiçoados da ciência econômica aplicada. Mas os "virtuosi" da arte tarifária não seguiram o exemplo do selo postal. Eles viram o seu principal objetivo na diferenciação e não na unificação.

A realização da taxa única ficou tão restrita que se deve perguntar porque o princípio se implantou de maneira tão generalizada e durável nos serviços postais e falhou nos domínios vizinhos. O fato de aperecer a taxa única, desde o começo, em comum com o selo postal talvez explique seu sucesso inicial, mas, no fundo, um não exige a

outra. Tecnicamente seria possível escalonar também a tarifa para as cartas postais, de acordo com a distância, por Estados ou por zonas.

O argumento de Sir ROWLAND HILL de que a distância é, do ponto de vista das despesas, um elemento de pouca importância para o serviço postal, não é tampouco conclusivo. Se o argumento é mais ou menos válido para os países de pequena extensão, como a Inglaterra, já é duvidoso para os Estados Unidos (4) e errôneo para os países cuja rede de comunicações e transportes desenvolveu-se de maneira muito desigual. A Inglaterra tem uma tarifa única para as cartas postais destinadas a qualquer parte do Império britânico. Ora, as despesas de expedição de uma carta de Londres, destinada ao interior da África do Sul, ou da Austrália, ou do Norte das Índias, são certamente muito maiores que as de uma carta de Londres a Liverpool. A taxa única constitui, pois, sob o ponto de vista das distâncias e das despesas dela resultantes, uma tarifa regressiva: quanto maior é a distância e quanto mais complicado o percurso, tanto mais barato é na realidade o serviço para os que dele se utilizam.

As razões determinantes dessa forma de organização são evidentes: por motivos políticos, econômicos, sociais e culturais, deseja-se dar à população domiciliada longe dos grandes centros a possibilidade de manter contato com parentes, amigos, correspondentes comerciais etc., sem os sobrecarregar com despesas inevitavelmente muito elevadas. Sob o aspecto financeiro, é sem sombra de dúvida uma subvenção, mas de todo defensável.

Sem embargo, os argumentos que justificam esse tratamento preferencial não se limitam à correspondência postal e não explicam porque a taxa única se generalizou nas comunicações postais e se manteve alheia quanto a outros meios de comunicação, quedando quasi inexistente no domínio do transporte de pessoas e de mercadorias. A causa decisiva dessa divergência consiste provavelmente no fato de ser o correio, desde o fim do século XVIII, administrado no mundo inteiro pelos governos. Quanto ao telégrafo, ao telefone, ao rádio, ao serviço aéreo, às estradas de ferro, transportes urbanos, à navegação, coexiste a exploração por entidades públicas e por empresas particulares ou

(4) F. W. TAUSSIG: *Principles of Economics*, Fourth Edition, New York, 1939, vol. II, pág. 475.

mixtas. Mesmo nos países onde o Estado tem preponderância nas comunicações e nos transportes, o simples fato de nos outros países serem os mesmos serviços administrados por particulares influencia sensivelmente os métodos da administração pública.

III. CUSTOS E PREÇOS

O Estado exerce hoje, por toda parte, um controle sobre as tarifas de comunicações e transportes, quaisquer que sejam o proprietário das instalações, a forma jurídica e o regime econômico da exploração. Mas ao mesmo tempo que o direito governamental de controle se generalizou e se estendeu e que suas competências se ampliaram, o próprio Estado adotou, para os serviços por êle explorados diretamente ou por intermédio de entidades autárquicas, o princípio da comercialização. A generosa experiência do marajá Gulab Singh de Kashmir, que, de 1847 a 1857, fazia levar gratuitamente todas as cartas de seus súditos por mensageiros, não fez escola (5). As comunicações e transportes são considerados "serviços industriais", isto é, pagáveis diretamente pelos consumidores. Em princípio, êsses serviços devem, se não produzir lucro, pelo menos cobrir o custo.

No Brasil, bem como na maior parte dos países onde as estradas de ferro não pertencem inteiramente ao governo, ou não figuram no orçamento governamental, o correio fornece a parte mais importante das rendas industriais, mas as receitas postais raramente bastam para cobrir as despesas. O deficit postal é um fenômeno internacional, quaisquer que sejam a densidade e a frequência das comunicações. Nos Estados Unidos, antes da guerra, o correio deixava, nos anos de prosperidade como nos de depressão, um deficit entre 30 e 100 milhões de dólares por ano, e às vezes mais. Dado que o serviço postal corresponde a uma necessidade vital e que o Estado tem em toda parte um monopólio absoluto para o mesmo, êsse deficit não guarda muita conformidade com a doutrina econômica dos preços e lucros de monopólio. Mas o Estado não faz uso de sua posição monopolista; êle salvaguarda os interesses da comunidade e aceita antes um deficit do que um lucro às expensas de seus clientes.

Se o deficit postal se acentua e as possibilidades de racionalização parecem esgotadas, as tarifas devem naturalmente ser ajustadas. Em alguns países tentou-se impedir o acúmulo do deficit organizando-se o correio como entidade autônoma. Foi o que se fez na Alemanha em 1924, quando o correio do Reich acusava um deficit muito elevado em consequência da inflação, não estando as tarifas postais adaptadas ao aumento geral dos custos e dos preços. Na Inglaterra, sugestão análoga foi feita ao Parlamento por um antigo "Assistant Postmaster General". Um comité de investigação, instituído para examinar êsse projeto, rejeitou a transformação da administração postal em órgão autárquico, mas recomendou uma autonomia financeira parcial, a qual foi efetivada em 1933 com a criação de um *Post Office Fund* (6).

Ainda que um deficit postal se tenha manifestado periodicamente em quasi todos os países, é digno de nota o fato de que em parte alguma os serviços postais tenham passado a concessionários particulares, como se tem feito, devido a razões de ordem financeira, com outros serviços públicos, como o telégrafo, o telefone e as estradas de ferro. O correio é considerado, mesmo pelos adversários de outras atividades industriais do governo, como um domínio integral do Estado, e isso explica que a administração postal se tenha permitido certas liberalidades em sua política tarifária, como a da taxa única para todas as distâncias.

Outros ramos das comunicações e transportes têm sido a êsse respeito, como já vimos, mais prudentes e "comerciantes". Entretanto, não é certo que êsse princípio seja inconciliável com o princípio da comercialização. É curioso que o comércio privado tenha adotado em larga medida êsse princípio que os serviços profissionais de transportes não arriscaram aplicar. Os grandes *magasins* entregam as mercadorias a domicílio, no perímetro urbano e mesmo suburbano, sem despesas suplementares para o comprador. Os que moram longe do estabelecimento não pagam mais do que os que moram perto. Êsse sistema "gratuito" não é um presente. A totalidade dos clientes deve pagar por êle. Todavia, é um serviço social, baseado no cálculo das despesas médias.

(5) A. J. SEFI & C. H. MORTIMER: *The Stamps of Jammu-Kashmir*, London, 1937, págs. 11-13.

(6) *Report of the Committee of Enquiry on the Post Office* (1932). — Cf. MERLE FAINSOD and LINCOLN GORDON: *Government and the American Economy*, New York, 1941, pág. 683.

Poder-se-ia objetar que se trata, no exemplo citado, de um serviço auxiliar, enquanto que, para as entidades públicas ou privadas de comunicações e de transportes, a transmissão, o *transfert*, o percurso no espaço efetuado em um mínimo de tempo, constituem o essencial do serviço; que a distância, por conseguinte, corresponde à unidade de mercadoria que vende o fabricante ou o negociante. O atacadista pode vender a mesma mercadoria por preço mais baixo que o varejista, mas não poderá vender duzentos quilos do mesmo produto por preço mais baixo do que cem quilos — porque cada unidade comporta as mesmas despesas.

É verdade, mas não toda a verdade. As despesas gerais, ou sejam as despesas que se adicionam aos custos diretos por unidade, tomam um lugar cada vez maior na economia moderna e, apesar de todos os esquemas de contabilidade, a distribuição dessas despesas por um conjunto de mercadorias e de serviços tem inevitavelmente de ser arbitrária. Um freguês que faz suas compras à luz do dia deve pagar parte da eletricidade que o estabelecimento consome à noite. Os preços nas horas em que o comércio funciona a pleno rendimento são os mesmos das horas relativamente calmas, ainda que as despesas gerais sejam, em relação às receitas, muito diferentes.

As empresas de transportes devem basear seu cálculo, em larga medida, no cálculo da média. Elas são obrigadas a manter o tráfego, de acordo com o horário anunciado, independentemente do número de viajantes. Se o viajante devesse pagar exatamente o que custa o seu transporte à companhia, pagaria pouco quando o vagão estivesse superlotado e muito quando estivesse vazio. Efetivamente, ele paga um preço médio, baseado nos resultados da estatística mensal ou anual, e não o preço correspondente às despesas diretas do serviço no momento em que o utiliza.

No fundo, trata-se do mesmo princípio em que se baseia a taxa única do selo postal. Sua aplicação a outros cálculos nos domínios das comunicações e dos transportes não seria portanto uma inovação revolucionária, mas apenas a ampliação de um método já provado e perfeitamente conforme aos usos da indústria e do comércio. Não sugerimos, bem entendido, uma taxa única para o trajeto do Rio a Niterói e para uma viagem do Distrito Federal ao Território do Acre. Mas acreditamos que uma orientação das tarifas segundo o princípio da média pode contribuir para reduzir economicamente as distâncias, criar condições mais unitárias de produção e aplainar as divergências regionais dos preços.