



DASP

DASP

DIRETOR-GERAL

Glauco Lessa de Abreu e Silva

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMÁTICA

Vera da Silva Medeiros

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Araújo Cavalcanti

REVISTA

DO SERVIÇO PÚBLICO

**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração:**

Edifício-Sede do DASP

Bloco 7 — 5º andar

Tel.: 24-2305

— Ramal 66 — Brasília

*

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

*

Toda a correspondência deve ser dirigida à "Revista do Serviço Público" — DASP.

EDITORIAL

Recursos Humanos e Desenvolvimento Nacional	7
---	---

ARTIGOS

Auditoria de Pessoal no SIPEC — O Auditor — Glauco Lessa de Abreu e Silva	15
A Unificação de Princípios na Constituição Federal de 1967 — Clenício da Silva Duarte	23
Transamazônica — 200 Milhas — Integração Nacional — Novas Fronteiras — Paulus da Silva Castro	31
A Competência e a Hierarquia como Pressupostos do Regime Disciplinar — Corsíndio Monteiro da Silva ...	57
A Segurança Nacional e a Legislação Brasileira — Antônio de Arruda	65
O Catálogo Coletivo como Instrumento de Coordenação entre Bibliotecas — Edson Nery da Fonseca	81
O Novo Plano de Classificação de Cargos — Newton Mendes de Aragão	97
Os Terrenos de Marinha e a Reforma Administrativa — Paulo B. de Araújo Lima	105
Hipótese de Incidência Tributária (Fato Gerador) — Geraldo Ataliba	135

TRADUÇÕES

Alienação e Burocracia: O Papel da Administração Participante — Michael P. Smith	163
Um Symposium — Problemas Administrativos da Diplomacia de Objetivos Múltiplos — Herbert Emmerich ..	173
Algumas Considerações sobre Política Tributária, Sistema Tributário e Administração Tributária — Alfredo J. Lamagrange	183

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

Um Episódio para a História do Serviço Público — Otaciano da Costa Nogueira Filho	195
Uma Experiência (Bem Sucendida) de Comunicação Governamental: "São Paulo vai ao Nordeste" — Archibaldo D. Figueira	207
Em Busca do Modelo Brasileiro — Alberto André	215

ARTIGOS

1	Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Nacional
7	Cláudio de Almeida — O Autor
10	Leões de Arara e Silva
12	A Unificação da Prática na Constituição Federal de 1967 — Cláudio de Almeida
15	Transmissão — 200 Milhas — Integração Nacional
18	— Nova Fronteira — Pádua de Silva
21	A Constituição e a Hierarquia como Fator de Integração do
23	Regime Democrático — Constituição Nacional e a Integração Nacional
25	Antônio de Arantes
28	O Código Civil como Instrumento de Integração
31	entre Bibliotecas — Estão Hoje as Bibliotecas
33	O Novo Plano de Classificação de Documentos — Newton
35	Mendes de Araújo
38	Os Termos de Referência e a Integração Administrativa
41	— Paulo E. de Araújo Lima
44	Indicadores de Integração Tripartite (Este Estudo)
47	Genivaldo Atalla

TRADUÇÕES

153	Administração e Burocracia: O Papel da Administração
155	Participante — Michael P. Smith
157	Um Simposio — Problemas Administrativos da Integração
159	nação de Objetivos Metódicos — Herbert Eisenbach
161	Algumas Considerações sobre a Integração Tripartite
163	— Alfredo
165	J. Langens

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

167	Um Relatório para a Integração do Serviço Público
169	Manoel de Costa Magalhães Filho
171	Uma Experiência de Integração da Comunicação da
173	Informação — Este Estudo foi em Portugal
175	— Paulo E. de Araújo Lima
177	— Alfredo
179	— J. Langens

RECURSOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO
NACIONAL

Recursos Humanos e
Desenvolvimento Nacional

A Margem da Regulamentação da Lei n.º 5.645/70.
Significado das Normas Essenciais à
Implantação Gradativa do Plano de Classificação
de Cargos.

As possibilidades que o III Governo da Revolução vem progressivamente desenvolvendo na tentativa de assegurar, em condições de eficiência integral e plena segurança, o desenvolvimento auto-sustentado da Nação Brasileira, dependem, naturalmente, da simultânea implantação de uma Política da Função adequada à execução da ampla gama dos projetos integrantes do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1973/74), para os quais convergem, nos parâmetros de atual conjuntura histórica, as energias e esforços da Administração Pública.

Fator condicionante da obtenção dos resultados zelados, esta Política constitui, sem sombra de dúvida, o necessário e preliminar embasamento da executibilidade dos planos, programas, projetos e atividades que desafiam a capacidade empreendedora do Poder Executivo do União.

Desde setembro de 1970 que a atualidade do planejamento e solução dos problemas situados na órbita da Administração da Função — isto vale dizer, a captação, mobilização, aperfeiçoamento, utilização e valorização dos recursos

Recursos Humanos e Desenvolvimento Nacional

À Margem da Regulamentação da Lei n.º 5.645/70. Significado das Normas Essenciais à Implantação Gradativa do Plano de Classificação de Cargos.

As providências que o III Governo da Revolução vem progressivamente desencadeando no sentido de assegurar, em condições de eficiência integral e plena segurança, o desenvolvimento auto-sustentado da Nação Brasileira, dependem, naturalmente, da simultânea implantação de uma Política de Pessoal adequada à execução do elenco dos projetos integrantes do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1973/74), para os quais convergem, nos parâmetros da atual conjuntura histórica, as energias e esforços da Administração Pública.

Fator condicionante da obtenção dos resultados colimados, essa Política constitui, sem sombra de dúvida, o necessário e preliminar embasamento da exequibilidade dos planos, programas, projetos e atividades que desafiam a capacidade empreendedora do Poder Executivo da União.

Desde setembro de 1970 que a essencialidade do planejamento e solução dos problemas situados na órbita da Administração de Pessoal — tanto vale dizer, a captação, mobilização, aperfeiçoamento, utilização e valorização dos recursos

humanos indispensáveis ao Desenvolvimento Nacional, — foi não somente incluída como, pela primeira vez em nossa história, enfatizada, nas METAS E BASES PARA A AÇÃO DO GOVERNO, como um dos "objetivos prioritários da ação governamental no campo administrativo".

Ao reconhecer e promover o enquadramento da Política de Pessoal na órbita da Estratégia do desenvolvimento global do País, deu o Governo Revolucionário do Presidente Médici uma insofismável demonstração de realismo, coragem e lúcida compreensão das necessidades nacionais numa área reconhecidamente complexa que vinha sofrendo a erosão do obscurantismo e, ao mesmo tempo, acumulando síndromes de crises permanentes — ou seja, um alarmante agregado de sintomas patológicos estereotipados no desempenho inferior aos padrões, custos excessivos, empecilhos obstruidores, rigidez, ritualismo burocrático exagerado, distorções de toda ordem, exigindo, em síntese, correções drásticas e urgentes.

Seria ocioso enumerar a procissão dos fenômenos negativos, de resto assaz conhecidos dos analistas e estudiosos da Administração de Pessoal, obstaculizando os esforços racionalizadores que se têm caracterizado como a preocupação absorvente do DASP no desempenho de suas funções de pesquisa, equacionamento de soluções corretivas e modernizantes, a par das suas responsabilidades legais como laboratório central e fonte irradiadora da normatividade jurídica e técnica indispensável à coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União.

A possibilidade de domínio e erradicação das anomalias e fatores adversos à execução da Estratégia do desenvolvimento nacional planejado seria inconcebível sem o advento de conceitos renovadores e arrojados no campo das atividades vinculadas à administração de recursos humanos, visando, conseqüentemente, supêr e liquidar noções peremp-

tas, estilos e hábitos arraigados, a fim de se lograr a obtenção das metas prioritárias que o famoso art. 94 do Decreto-lei n.º 200/67 condensou no conhecido elenco das normas regulamentares e princípios relativos ao pessoal do Serviço Público Civil.

Cumprir não esquecer, nesse contexto, a posição brasileira na perspectiva de uma década que vem assinalando, simultaneamente com a explosão das conquistas científicas e tecnológicas, em todas as áreas e setores de atuação do Homem, o hiato cada vez maior entre as Nações do Mundo desenvolvido e subdesenvolvido, condenando os Estados e Povos insensíveis às exigências do aprimoramento educacional, técnico e científico, **em bases de atuação permanente e ritmo acelerado**, a uma situação inexorável de estagnação, retrocesso e atraso. Os países que não enfrentarem os desafios da época que vivemos, nos domínios da Administração de Pessoal, traduzidos na elaboração e utilização dos novos conceitos e recentes avanços tecnológicos típicos das transformações empresariais, da mentalidade reformadora das gerências atualizadas e, por assim dizer, cibernetizadas, permanecerão definitivamente marginalizados no cenário catastrófico do subdesenvolvimento e do pauperismo.

Dando imediato cumprimento às suas responsabilidades específicas como Órgão Central do Sistema instituído pelo Decreto n.º 67.326/70 (SIPEC), no sentido de traduzir e implantar, em termos concretos de ação positiva, a urgente modernização técnica e jurídica da nossa Administração de Pessoal, sente-se o DASP tranqüilo diante dos trabalhos que realizou e vem desenvolvendo sob o comando e inspiração direta do eminente Chefe da Nação.

Aí estão, numa seqüência lógica de encadeamento, correlação, objetividade e adequação aos impositivos e conveniências da Administração, os instrumentos legais decisivos que possibilitarão — **no instante exato e preciso que o III**

Governo da Revolução determinar — a concretização do Plano de Classificação de Cargos, aspiração maior dos servidores, preliminar básica e fundamento de uma autêntica revolução no Serviço Público.

Não seria possível, nos limites preestabelecidos de um ligeiro editorial, que a **Revista do Serviço Público** esgotasse, em termos de análise, a exposição e crítica do acervo das providências delineadas que se encontram em plena fase operativa e prepararam o terreno para a satisfatória execução daquele Plano.

Elas são do conhecimento geral, abrangendo os decretos relativos a cadastro, enquadramento, recrutamento e seleção, reorganização do próprio DASP, política salarial, SIPEC, assessoramento superior, equipes técnicas de alto nível, lotação, auditoria de pessoal e assim por diante, culminando com o Decreto n.º 70.320, de 23 de março de 1972, que estabeleceu as normas essenciais à implantação do sistema de classificação de cargos instituído pela Lei n.º 5.645/70.

A regulamentação dessa Lei, tal como delineada no bojo do referido Decreto n.º 70.320/72, mereceria, face à magnitude, importância transcendental e alto significado de seu conteúdo, um estudo especial, menos pelas repercussões extraordinárias de seu aparecimento no horizonte da Administração do que pela substância e impacto racionalizador decorrente da implementação de seus dispositivos.

Tanto no concernente aos aspectos estruturais consubstanciados na formulação dos conceitos, definições básicas e terminologia específica, em condições de imediata operacionalização, como no tocante à dinâmica de sua exequibilidade e metodologia funcional, o certo é que, o Decreto n.º 70.320/72 representa o passo decisivo — poder-se-ia, talvez, afirmar, o grande **salto qualitativo** — na trajetória do Plano de Classificação de Cargos, ao desencadear o processo da valorização e profissionalização dos servidores públicos em

função dos critérios seletivos preconizados, a que se atribuiu relevância exponencial. O discutido artigo 11, do mencionado Decreto n.º 70.320/72 consagra, no que se refere ao processo seletivo, o fortalecimento do sistema do mérito através da seleção dos mais capazes e atualizados, possibilitando, ao Governo, a organização de uma força de trabalho dotada de qualificação e efetiva capacitação para a integral execução dos planos governamentais. Evidentemente, a eliminação do nepotismo e do tráfico de influência que sempre constituíram instrumentos de corrupção e atraso, na experiência administrativa de todas as Nações, ao mesmo tempo em que se preestabelecem os imperativos da profissionalização e treinamento permanente, mediante atualização técnico-cultural e cursos de treinamento ou reciclagem, são tarefas de grande envergadura e difícil realização.

O Governo, porém, atento à sua missão renovadora, prosseguirá na execução da Política de Pessoal, em cujo cerne avulta, pela importância intrínseca dos postulados da valorização e dignificação dos cargos e dos servidores públicos, a imperiosa necessidade de proporcionar ao processo seletivo a oportunidade de se realizar, na plenitude de suas virtualidades, a serviço do desenvolvimento nacional, do aperfeiçoamento qualitativo dos contingentes do funcionalismo, do aprimoramento tecnológico e do perfeito funcionamento dos mecanismos e instrumentos da atuação administrativa do Estado.

Acredita a **Revista do Serviço Público** que o DASP formulou, com serenidade e patriotismo, um esquema de regulamentação do Plano de Classificação de Cargos dotado de plena viabilidade técnica, quer pelo acerto, objetividade e coragem das medidas propostas, quer, sobretudo, pela sua integração na Estratégia de Desenvolvimento traçada pelo III Governo da Revolução, ajustando-se, com rara felicidade, aos supremos interesses da Nação Brasileira.

AUDITORIA DE PESSOAL NO SIPEC

— O AUDITOR

A UNIFICAÇÃO DE PRINCÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1967

TRANSAMAZÔNICA — 200 MILHAS — INTEGRAÇÃO NACIONAL
— NOVAS FRONTEIRAS

A COMPETÊNCIA E A HIERARQUIA COMO PRESSUPOSTOS
DO REGIME DISCIPLINAR

A SEGURANÇA NACIONAL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O CATÁLOGO COLETIVO COMO INSTRUMENTO
DE COORDENAÇÃO ENTRE BIBLIOTECAS

O NOVO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

OS TERRENOS DE MARINHA E A REFORMA ADMINISTRATIVA

HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA
(FATO GERADOR)

AUDITORIA DE PESSOAL NO SIPEC
— O AUDITOR

" A UNIFICAÇÃO DE PRINCÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1987

TRANSAMAZÔNICA — 200 MILHAS — INTEGRAÇÃO NACIONAL
— NOVAS FRONTEIRAS

A COMPETÊNCIA E A HIERARQUIA COMO PRESSUPOSTOS
DO RÉGIME DISCIPLINAR

A SEGURANÇA NACIONAL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O CATÁLOGO COLETIVO COMO INSTRUMENTO
DE COORDENAÇÃO ENTRE BIBLIOTECAS

O NOVO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

OS TERREÇOS DE MARINHA E A REFORMA ADMINISTRATIVA

HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA
(FATO GERADOR)

Auditoria de Pessoal no SIPEC

— O Auditor

GLAUCO LESSA DE ABREU E SILVA

Diretor-Geral do DASP

Aqui e neste instante, estamos tendo uma das maiores satisfações de nossa já longa vida pública.

A um só tempo apresentou-se a oportunidade para solenizarmos dois acontecimentos de importância maior para o Serviço Público Federal.

O primeiro desses acontecimentos — e que tem, como é natural, data marcada para o seu início e para o seu término — é o da abertura do "Curso de Auditores do Sistema de Pessoal". Trata-se de um curso pioneiro, na área da Administração de Pessoal, e que vem concretizar uma idéia muito grata às nossas aspirações de administrador voltado para a eficácia dos serviços públicos.

O segundo acontecimento, certamente não menos essencial que o primeiro, vem representado pela instalação da atividade de aprimoramento dos servidores públicos. Essa atividade, de que passaremos a falar, é uma atividade fundamental para eficiência de qualquer serviço público ou particular. Começa aqui, neste momento, e a partir deste momento não mais terá fim.

Com a ajuda dos técnicos do Centro de Aperfeiçoamento e da Coordenação de Atividades de Aperfeiçoamento, montaremos um dispositivo de desenvolvimento de pessoal atualizado e atualizante, onde não serão esquecidos o planejamento, a organização, a programação, a execução e a avaliação sistemáticas.

Aula inaugural proferida pelo Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, na instalação do Curso de Formação de Auditores do SIPEC, em 4-4-72.

Somos todos administradores. Nos nossos enfoques está presente sempre a preocupação com a realidade, com a viabilidade e com a eficiência dos projetos aprovados. Não nos interessa, em tema de aperfeiçoamento, proceder a uma abertura maciça e desordenada de cursos e mais cursos que não se destinem a coisa alguma. Isso é o que se chama de aperfeiçoamento fútil. Nada significa. Antes complica e desarticula uma atividade séria, desviando do caminho certo os usufruários desse pseudo-aperfeiçoamento.

O espetacular avanço dos conhecimentos, em todos os ramos do saber, obriga-nos a que nos submetamos a um permanente aperfeiçoamento. Mas aperfeiçoamento conduzido dentro de matrizes técnicas adequadas e por profissionais idôneos, bem informados e experimentados.

Os órgãos governamentais brasileiros, como os de todas as outras nações, estão a exigir e vão continuar exigindo, cada vez mais, maior eficiência dos seus servidores e eficácia crescente dos seus serviços.

O trabalho produtivo é, desse modo, obrigação e dever indeclináveis de todo o funcionalismo público. Mas o Governo também pretende retribuir mais compensadoramente os que melhor o servem, os que produzem mais e melhor. O esquema é este: o Governo cria as condições, as situações e as posições de melhoria profissional dos seus servidores. Entretanto, os servidores mesmos — unicamente eles e mais ninguém — é que terão de conquistar essas posições funcionais. Com o seu esforço, com a sua capacidade, com a sua dedicação, com a sua produtividade. Nada será propiciado de forma paternal. As dedicações pessoais, seja de quem for ou de quem quer que seja, não mais são consideradas a partir dos Governos pós-revolucionários. Dedicções — só são admitidas ao Serviço Público.

Portanto, o mérito, no atual Governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici, tem de ser demonstrado de maneira ostensiva. Mas eficiência somente pode ter quem sabe fazer as coisas bem e conhece, efetivamente, o trabalho que lhe cabe realizar. Nada obstante, para sabermos realmente alguma coisa, temos de aprendê-la com alguém. E é aqui, exatamente neste ponto, que entra com toda a sua importância o Aperfeiçoamento de Pessoal como a única alternativa válida para se aprender, no Serviço Público, a executar um trabalho de forma eficiente e consciente.

Sabemos que a eficiência não se alcança por meio de mágica, de passes cabalísticos, de boa vontade ou de boas intenções. Ela se consegue, sim, por meio de trabalho duro, constante e aplicado. Essa, sem dúvida, a razão por que o ilustre Ministro Delfim Netto não aceita dizer-se que o desenvolvimento brasileiro é **um milagre**. Milagre, esclarece o atuante homem público, é um evento sem causa. E o empolgante desenvolvimento do Brasil tem uma causa que se pode mostrar: o trabalho de um Governo competente e empreendedor, aliado ao apoio total de um Povo dedicado e incansável.

A tônica dominante na realização dos serviços passa, doravante, a ser a produtividade. A eficiência é uma responsabilidade básica de todos os servidores públicos. E todos os servidores públicos, a partir de agora, nas suas respectivas áreas de trabalho, deverão aguardar chamado para oportunamente submeterem-se a aperfeiçoamento.

O Governo, no campo da Administração de Pessoal como em todos os outros campos, vem cumprindo exemplarmente os esquemas de trabalho a que se propôs, mas vai cobrar do seu funcionalismo uma eficiência que é mais do que necessária; é imprescindível. Todos têm de desempenhar as suas atribuições com vistas à eficácia plena. Somente assim conseguiremos atingir a meta sonhada e perseguida, que é a dignificação efetiva da função pública e a valorização, que se impõe, dos homens que a exercem.

Não agem patrioticamente aqueles que se comprazem em emprazar o Governo com pedidos de aumentos puros e simples. Aumentos gerais, decorrentes da desvalorização da moeda, têm sido dados e são do conhecimento de todos. Têm tido até data certa para entrarem em vigor. As melhorias setoriais, no entanto, somente terão cabimento como contrapartida de melhores serviços, maior produtividade, maior contribuição de talento e melhor qualificação intelectual. Vivemos tempos novos. O servidor público, seja de que categoria for, tem realmente de servir. Mas, para servir — e bem servir — terá, como pré-requisito, de se qualificar. De se aperfeiçoar. De se profissionalizar. Feito isso, então, sim, estará em condições plenas para desempenhar as atribuições do seu cargo.

Não serão tolerados, nos dias de hoje, os burocratas que apenas **tocavam o serviço** e pensavam que cumpriam o seu dever. Dentro dessa concepção retardativa, a coisa pública não ia pior nem melhor: ficava onde estava. No compasso de espera. Como a Carolina da conhecida música popular, tais

burocratas não viam o tempo passar. Ficavam contemplativos e atravessados pela calmaria da imobilidade.

O ocupante de uma função pública, na era que vivemos, não pode deixar de impregnar-se da verdade configurada pelo binômio **ser-ter**. De fato, sem **ser** um funcionário produtivo, ninguém poderá **ter** um salário satisfatório. A produção tanto gera o lucro financeiro quanto o lucro social. Não havendo produção, não haverá o que dar. O Governo quer premiar o mérito para ter bons serviços e servidores satisfeitos. Vai acelerar, portanto, as atividades de Aperfeiçoamento de Pessoal a nível de suas reais necessidades. O funcionário terá, agora, de fazer a sua opção. Conhecimento não é patrimônio de ninguém. Conquista-se por meio de trabalho e de estudo. E daí em diante passa a ser uma ferramenta, um instrumento de ação. Os que não quiserem esforçar-se para se qualificar ficarão nos lugares em que estão. Não poderão conquistar melhores posições e obter melhores salários. Não poderão queixar-se, portanto.

O desenvolvimento de um país não pode ser obra de uns poucos. Tem de ser feito com a quota de trabalho de todos. Todos têm de trabalhar. Todos têm de produzir no nível máximo de suas responsabilidades naturais.

O aperfeiçoamento a que visamos é exatamente o que se destina àquele ou àquilo que é necessário e que precisa se tornar rentável dentro de um plano de governo. Não mais teremos cursos despojados das qualidades decorrentes de sua validade atual ou futura. Cursos carentes desse atributo são contraproducentes e negativos, atuando em sentido contrário ao da eficiência plena dos servidores.

Como afirmou o notável Peter Drucker, "o conhecimento é a informação sistemática, orientada para um objetivo e organizada". Os cursos que iremos instituir ou orientar terão em vista essa lição. Mas sabemos, igualmente, que as pessoas só aprendem aquilo que querem aprender, uma vez que ainda não se conseguiu operacionalizar o dom de aprender. Procuraremos, por isso, motivar o funcionalismo a se tornar mais eficiente, entusiasmando-o com o fato de, procedendo assim, concorrer para o seu próprio progresso funcional. O aperfeiçoamento do servidor, portanto, é o fundamento da produtividade dos serviços públicos. Somente terá futuro quem se aperfeiçoar e se tornar produtivo.

Neste passo, retomaremos o tema do "Curso de Auditores do SIPEC", a cuja abertura procedemos, neste momento, possuídos da maior esperança.

É público e notório que o DASP vem levando a efeito, gradativamente, a reforma da Administração de Pessoal do Serviço Civil Federal. Vimos procedendo, nesse importante setor, à **revolução** que Sua Excelência o Senhor Presidente da República, na inauguração dos cursos de 1970 da Escola Superior de Guerra, afirmou que se tinha de fazer "para que a máquina burocrática pudesse de fato responder ao que dela se solicitaria". Sem essa revolução, no campo de pessoal, proclamava então Sua Excelência, "não chegaremos jamais a redimir o funcionário no conceito do povo e continuaremos a ter por muito tempo ainda o triste espetáculo de tantas leis que não chegam a sair do papel".

Deflagramos, no campo dos recursos humanos, um esquema de providências que, devidamente entrosadas, importam em radical mudança institucional, destinada a proporcionar ao Governo meios e instrumentos de ação válidos, oportunos e simples, e que, no conjunto, se apresentam como os alicerces e parâmetros da nova política que vem sendo implantada.

Na seqüência cronológica dos diplomas legais que as configuram, as providências em marcha consubstanciam uma política sensata e coerente com os princípios da Reforma Administrativa. Contudo, a exeqüibilidade dos aludidos diplomas vem exigindo esforços excepcionais, com vistas à correção de distorções de toda espécie e ao desemperramento das estruturas burocráticas.

O descongestionamento de setores estagnados se fez com a adoção de medidas saneadoras preliminares e com a descentralização que se tornava imperativa. Procedemos, também, no sentido de erradicar o amadorismo e a improvisação que constituíam uma quase-institucionalização.

Dispensamo-nos, nesta ocasião, de enumerar essas medidas, uma vez que elas todas são recentes, do conhecimento público, e corresponderam a exigências nacionais nesta histórica fase do nosso desenvolvimento.

Aqui falaremos apenas na última dessas providências: a instituição da Auditoria de Pessoal nos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal.

Sem essa medida, não seria possível ao Órgão Central e aos Órgãos Setoriais ou Seccionais do SIPEC verificar o que se faz ou o como se está fazendo em matéria de Administração de Pessoal. Daí a importância marcante da institucionalização da auditoria na área. Queremos que as coisas sejam

feitas e bem feitas. Por isso, estamos-nos armando para fazer com que elas aconteçam.

O fato puro e simples de termos a Auditoria no papel é, por si só, irrelevante. Queremos uma Auditoria viva e eficaz. Para isso, temos de formar, treinar e desenvolver os que terão de desempenhar as essenciais tarefas e responsabilidades dessa auditoria, ou seja, aqueles que irão dar-lhe a desejada condição de operacionalidade.

Mas, que é realmente a Auditoria de Pessoal? O talentoso administrador norte-americano Stephan R. Michael nos mostra que "o exame médico tem, como contrapartida nos negócios, a auditoria administrativa". Compara, portanto, a auditoria a um "check-up" médico. E tem toda a razão. Mas a auditoria é, também, o olho atento e vigilante da Administração. No caso da Administração de Pessoal, ele tudo vê, tudo acompanha, tudo examina, tudo investiga. Nada se lhe pode ocultar. Nada pode ficar de lado, na sombra. Os planos e projetos, quando se dispõe de uma auditoria eficiente, não podem dormir nas gavetas nem ficar passivamente no papel. Têm de se tornar ativos. Gerar resultados. Produzir frutos. A auditoria vê o que se faz, quanto se faz, como se faz, onde se faz e por que se faz. Os levantamentos decorrentes da pesquisa que se está fazendo permitem uma análise crítica adequada, seguida de um diagnóstico, um prognóstico e, quando necessário, uma ação reparadora.

Por tudo isso, preferimos conceituar a Auditoria de Pessoal como o levantamento e análise de uma atividade, através dos quais se objetiva determinar a exatidão e a eficiência dos métodos de trabalho adotados, com vistas a permitir-lhes a continuidade ou mudá-los por meio de uma ação corretiva.

É o diagnóstico da eficiência ou da ineficiência. E o prognóstico para a mudança que for necessária. Vê-se, portanto, o quanto é importante a atuação do auditor. Este tem de ser um servidor de alto nível, instruído e psiquicamente preparado para esse tipo de atividade. Essa a razão do curso pioneiro que ora inauguramos.

Os que conseguiram garantir o seu lugar neste curso, fiquem certos de que, ao seu término, serão os elementos com que o SIPEC contará para assegurar-lhe a eficiência de funcionamento que lhe é indispensável. Todos os que chegarem ao fim do curso — e cremos que isso ocorrerá — terão a satisfação de ver, na prática do trabalho diário, que se transformaram em verdadeiros agentes detectores de produtividade,

no campo da Administração de Pessoal. Esse campo está perfeitamente delimitado, como todos certamente o sabem. O trabalho de cada um terá em vista a classificação e retribuição de cargos e empregos. O recrutamento e a seleção. Atividades de cadastro e lotação, de aperfeiçoamento e de legislação de pessoal.

Os participantes do curso irão receber um somatório de informações, que representa uma instrumentação essencial para trabalhar no campo de pessoal que mencionamos. E isso com a extensão e a profundidade que todos desejamos e que será necessária. Os auditores do SIPEC não serão os agentes de proposições meramente punitivas. Absolutamente. Não é essa a meta prioritária do seu trabalho. A proposta de punição, na atuação do auditor, será a exceção. O último recurso que deverá empregar. A obrigação maior e o dever precípua do auditor é a atividade orientadora, reparadora, corretiva, assistencial. É uma unidade de trabalho que queremos seja simpática e cooperante. Uma presença desejável e ansiada por todos os órgãos administrativos que se dediquem a um trabalho realmente consciente e sério.

Por isso deve o auditor estar preparado para ensinar o que fazer, quanto fazer, como fazer, onde fazer, quando fazer, por que fazer e para que fazer. Daí a necessidade de ter o auditor conhecimento circunstanciado das tarefas e das operações de todo o trabalho desenvolvido no SIPEC, possuir o equilíbrio emocional preciso, ser dotado de grande espírito público e ter acentuado sentido de vida comunitária. O auditor será ainda um elemento de vital importância para a completa integração do SIPEC, dando-lhe diariamente o suporte de uma atividade criadora e equilibrada. Só assim conseguiremos que o SIPEC funcione em termos de alta eficácia.

É, portanto, patente e inescandível a importância do curso que estamos inaugurando.

Costuma-se dizer, com muita propriedade, que nem toda inovação significa melhoria. A institucionalização da Auditoria de Pessoal, na área da Administração de Pessoal Federal, é efetivamente uma inovação no inovador SIPEC. Mas tanto ela quanto ele, temos a plena convicção disso, serão inovações melhorativas. E mais, muito mais que isso: serão instrumentos necessários à eficácia que todos desejamos para os serviços governamentais. Vamos assim criando as condições indispensáveis à produtividade ótima e aos competentes suportes operacionais.

Estamos, no campo dos recursos humanos, cumprindo — com a pressa, mas com a exatidão requerida — as determinações do eminente homem público que dirige este grande País, e que quer, com o maior empenho, que os serviços públicos do Brasil Grande funcionem a plena carga e com a eficiência máxima. Pois que, então, teremos um Serviço Público dignificado e funcionários qualificados, respeitados e necessariamente valorizados.

O culto e sagaz Jean Fourastié afirmou, certa feita, que “o futuro será como nós o fizemos”. Exato. Com o trabalho de equipe deste Governo austero e criador, e com a ajuda, a determinação e esforço do indomável Povo Brasileiro, estamos conquistando o presente e fazendo o futuro como nós o queremos. Participaremos todos do “Estado do Bem-Estar” do porvir com um País forte, respeitado, justo e admirável.

A Unificação de Princípios na Constituição Federal de 1967

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. O Estado federal e a descentralização como fenômeno intrínseco a essa forma de Estado, nos primórdios de sua criação. O recuo centralizador como fenômeno universal decorrente, em grande parte, da revolução tecnológica posterior à segunda guerra mundial, o que acarretou, entre outras medidas, a revisão da Teoria Política. 2. A descentralização, para tornar-se eficaz, impõe desenvolvimento econômico e cultural. 3. A unificação de princípios constitucionais como resultante da centralização, o que determinou acentuada restrição à autonomia dos Estados-membros e Municípios em benefício da dinamização da gestão da coisa pública. 4. O cerceamento da livre estipulação constitucional dos Estados-Membros e dos Municípios como decorrência da unificação de princípios. 5. A incorporação imediata de princípios constitucionais, quer expressamente determinada, quer implicitamente, feita a necessária adaptação, na forma do art. 200, *caput*, da Constituição Federal, na redação em vigor. 6. Relação dos princípios expressamente dirigidos aos Estados, aplicáveis igualmente, no que couberem, aos Municípios. 7. Os princípios implícitos, carentes de adaptação. 8. Conclusão.

1. A evolução do nosso Direito Constitucional a partir da república, — no que segue, aliás, uma tendência universal hodierna, — se tem feito no sentido de uma maior centralização, quer no que tange, no Estado federal, à restrição de autonomia dos Estados-membros, quer no que concerne, na própria União e nos Estados-membros, a uma verdadeira hegemonia do Executivo sobre os demais poderes. Se o conceito de federalismo pressupõe, de certo modo, o de descentralização, a conferida pelo modelo norte-americano, que tanto influiu em nossa primeira Constituição republicana, teve que sofrer, entre nós, um recuo acentuado e progressivo, quase que desfigurante, para atender não só às condições e peculiaridades brasileiras como à própria evolução social do mundo moderno, que

vive uma autêntica revolução tecnológica, grandemente responsável pela revisão de conceitos que teve de operar-se na Teoria Política.¹

A partir da revolução de 1964, verifica-se, no Direito Constitucional brasileiro, acentuada influência da Constituição francesa de 4 de outubro de 1958, seja nos atos institucionais baixados pela revolução, seja na Constituição de 1967, de modo a assegurar-se, fundamentalmente, um maior fortalecimento do Poder Executivo central, o que, num certo sentido, eram dois fenômenos diversos que levaram a um mesmo objetivo. Se, na França, foi a anarquia parlamentar que redundou num regime autoritário, pela necessidade, como diz PAUL BASTID,² de "remediar a insegurança crônica do poder", no Brasil, a subversão, provocada pelo próprio Governo, sem que o Congresso houvesse encontrado um meio de coartá-la, resultou num movimento revolucionário que estabeleceu o fortalecimento do Executivo e da União, em detrimento das outras unidades federadas, o que era um meio de, atendendo à evolução da Ciência Política, adequar o Direito à realidade brasileira.

2. Se a descentralização, além de ser um conceito intrínseco ao de federalismo, é de grande valia num país de vasta extensão territorial, não é menos exato que só funciona se as unidades federadas guardam entre si proporções de desenvolvimento econômico e cultural e têm maturidade política capaz de fazer com que a coisa pública seja gerida segundo os princípios de uma administração científica e voltada para o interesse comum de progresso nacional.

As disparidades, nesse sentido, entre as nossas unidades federadas e a imaturidade política, constatada ao longo de mais de oitenta anos de vida republicana, demonstraram a inviabilidade dessa descentralização, aconselhando uma maior concentração de poderes na União, com o que se determinava um acentuado enfraquecimento da autonomia dos Estados e Municípios, lamentável teoricamente, mas imprescindível em termos do que convinha ao País.

A má utilização dos poderes conferidos às unidades federadas (Estados-membros e Municípios) por todo o período

¹ Cf. nosso artigo sob o título *A Concepção Moderna de Democracia e o Primado do Direito Administrativo*, nesta revista, vol. 99, nºs 3 e 4, julho a dezembro de 1967, pp. 68 e segs., e na *Revista de Direito Público*, vol. 5, pp. 202 e segs.

² *Les Principes Généraux de la Nouvelle Constitution Française*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1959, p. 336.

republicano impunha essa restrição de autonomia, como mal menor para obviar os desmandos decorrentes de liberalidades excessivas à custa do erário e de verdadeira irresponsabilidade na gestão da coisa pública, com o desvio das altas finalidades para as quais se criou e organizou o Estado.

3. A unificação de princípios constitucionais, cerceando-se em grande escala a atividade constituinte dos Estados-membros, se redundou em indisfarçável alcance à autonomia das unidades federadas, por outro lado possibilitou maior disciplinamento e permitiu a uniformidade de postulados constitucionais, num trabalho centralizador, mas de inegável projeção científica e de sadia política de gestão da coisa pública, dinamizando-se, extraordinariamente, a máquina administrativa.³

Com a Constituição de 1967, em sua primitiva redação, impôs-se, no que coubesse, a adaptação de seus princípios aos Estados-membros, em sessenta dias, findos os quais eles se incorporariam às Cartas estaduais, **mutatis mutandis**, houvesse ou não ocorrido a adaptação determinada.⁴

Com a reforma constitucional de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro daquele ano), a imposição é mais drástica e imediata, determinando-se, desde logo, a incorporação de suas disposições, no que coubesse, ao Direito Constitucional dos Estados,⁵ independentemente de qualquer ato estadual específico.⁶

4. Ao princípio tradicional da liberdade de estipulação dos Estados-membros, que só estavam adstritos em suas Constituições à obediência aos postulados gerais atinentes à forma de governo, à temporariedade dos mandatos, à independência e harmonia dos poderes e outros imprescindíveis ao regime democrático⁷ e a observarem os direitos assegurados na Lei Maior do País, que não poderiam ser restringidos, embora fossem

³ A norma constitucional que determinou a unificação do processo legislativo em todas as unidades da federação (art. 13, nº III, tanto da primitiva como da atual redação da Constituição Federal), a que se imprimiu celeridade incomum, merece os maiores encômios, pela dinamização que introduziu naquele processo, possibilitando maior eficiência administrativa.

⁴ Cf. art. 188 e seu parágrafo único.

⁵ Na expressão "Direito Constitucional legislado dos Estados" incluem-se, também, as normas organizacionais dos Municípios, constantes das respectivas leis orgânicas.

⁶ Cf. art. 200, **caput**.

⁷ Tais como: proibição de reeleição para o período imediato de ocupantes de mandatos executivos, obrigatoriedade de prestação de contas da administração, garantias ao Poder Judiciário e autonomia municipal (Const. Federal de 1946, art. 7º, nº VII).

ampliáveis, passou-se ao critério de só se admitir nas Cartas estaduais a garantia de direitos outorgados na Constituição Federal, sendo defeso aos Estados-membros e Municípios modificá-los ou ampliá-los.⁸

Por força desses mandamentos constitucionais, unificadores de princípios, ficou tolhido o legislador constituinte estadual, que perdeu a autonomia de estipulação de direitos e normas organizacionais, jungindo-se às preceituações constitucionais da União, que lhe ficou vedado modificar ou ampliar, como era costume no Direito Constitucional legislado dos Estados, o que havia levado, é bem verdade, como é do conhecimento geral, a atos de excessiva liberalidade, obrigando a interferências específicas do legislador revolucionário.⁹

5. A incorporação imediata dos princípios da Constituição Federal, no que coubesse, ao Direito Constitucional legislado dos Estados, nos termos da Emenda nº 1, de 1969, cerceou a atividade constituinte nos Estados-membros, cuja reforma de suas Leis Maiores se cingiu a uma mera adaptação de princípios sem força criadora, como já ocorrera *ex vi* da primitiva redação da Carta Política de 1967.

As normas constitucionais expressamente estabelecidas para observância obrigatória pelos Estados e, por via de consequência, pelos Municípios, feitas as adaptações imprescindíveis, já praticamente esgotaram o rol de princípios constitucionais que essas unidades federativas poderiam adotar, completando-se com a norma geral inserta no art. 200, *caput*, da Constituição Federal.

Se não há dúvidas quanto à interpretação dos princípios expressamente dirigidos aos Estados na Constituição Federal, o mesmo não ocorre em relação aos poucos restantes, de incidência também obrigatória, no que couber, na forma estabelecida no citado art. 200, *caput*, da Carta Federal, na redação em vigor.

Ressalvadas as peculiaridades locais, no que for essencial para determinado instituto jurídico, toda a estruturação federal, feitas as necessárias adaptações e guardadas as devidas proporções, tem incidência sobre os Estados-membros e Municípios, a menos que a organização estadual ou municipal não a

⁸ Cf., principalmente, além do art. 200, *caput*, cit., mais os arts. 10, 13 e 108 da Constituição Federal de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

⁹ Cf., *verbi gratia*, o Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969, art. 6º, e o Ato Complementar nº 50, de 27 de fevereiro de 1969.

comporte, como seria, por exemplo, o caso da dualidade cameral, só aplicável à União, ou o da tripartição de poderes, inexistente na estrutura municipal, que não tem lugar para o Poder Judiciário.

6. Vejamos os princípios de aplicação imediata, expressamente mencionados na Constituição Federal:

- 1 — forma republicana representativa;
- 2 — temporariedade dos mandatos eletivos, cuja duração não poderá exceder a dos correspondentes mandatos federais;
- 3 — independência e harmonia dos Poderes;
- 4 — garantias do Poder Judiciário;
- 5 — autonomia municipal;
- 6 — prestação de contas da administração;
- 7 — observância para os membros do Poder Legislativo dos impedimentos, quanto à prática de atos ou exercício de cargo, função ou emprego, nas mesmas condições vedados aos membros do Legislativo da União;¹⁰
- 8 — forma de investidura nos cargos eletivos;
- 9 — normas sobre o processo legislativo;
- 10 — preceitos sobre elaboração orçamentária;
- 11 — normas relativas aos funcionários públicos, inclusive aplicação de limites máximos de retribuição estabelecidos em lei federal, cuja competência se retirou dos Estados e Municípios;¹¹
- 12 — limite dos subsídios dos deputados estaduais;
- 13 — normas referentes à perda do mandato de deputado federal e senador, aplicáveis aos deputados estaduais;¹²
- 14 — impedimentos aplicáveis aos membros dos Tribunais de Contas estaduais, cujo número máximo de componentes se fixou em sete.^{13 e 14}

¹⁰ Cf. Const. Federal, art. 10, nº VII, e 13, nº I, que abrange os casos enumerados de 1 a 7.

¹¹ Const. Federal, art. 13, nº V.

¹² No que concerne aos vereadores, não se aplicam as normas do art. 35 da Const. Federal, mas disposições do Decreto-lei federal nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, art. 8º, e da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21-7-1971), art. 72.

¹³ Ver Const. Federal, art. 114, nºs I a III.

¹⁴ As normas dos nºs 8 a 14 se acham expressas no art. 13 da Const. Federal.

15 — aplicabilidade aos funcionários estaduais e municipais de toda a seção da Constituição Federal relativa aos funcionários públicos.¹⁵

Esses os princípios de incidência imediata, expressamente indicados no texto constitucional, para aplicação aos Estados-membros e que, como já se disse e resulta evidente, não oferecem dificuldades de exegese, por força da menção específica.¹⁶

7. Os princípios não expressos, por conseguinte não contidos na enumeração acima, mas que, igualmente, passaram a ter incidência imediata aos Estados-membros e Municípios, **ex vi** do art. 200, **caput**, da Carta Política de 1967, após o juízo de aplicabilidade decorrente da cláusula "no que couber", se resumem a três, feitas as adaptações que se impõem:

1 — o prazo de duração do mandato de Mesa Diretora de Casa Legislativa;¹⁷

¹⁵ Cf. Const. Federal, art. 108.

¹⁶ No que concerne aos Municípios, cuja aplicabilidade desses princípios não se acha expressamente mencionada, a incidência ocorre através do comando constitucional constante do art. 200, **caput**, feitas as necessárias adaptações. Assim, tirando as normas de evidente inaplicabilidade, pela situação mesma do Município, que é uma entidade federada de menor hierarquia, ou por haver regulação federal específica, todas as demais, feitas as imprescindíveis adaptações, têm inteira aplicação. Entre elas, pois, não se aplicam a referente ao Poder Judiciário, inexistente nos Municípios, ao Tribunal de Contas, que só se mantém no Município de São Paulo (Const. Federal, art. 191), bem como as normas referentes à perda do mandato, que se regula pelo Decreto-lei nº 201, de 1967.

¹⁷ Const. Federal, art. 30, parágrafo único, alínea h. A conciliabilidade desse preceito com o Legislativo municipal é absoluta, pelo que é evidente a aplicabilidade do princípio às Câmaras Municipais. Nada obstante, a Constituição do Estado de Minas Gerais, após a adaptação decorrente da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, no seu art. 155, **caput**, fixou em um ano esse mandato, o que é inconstitucional, embora tenha de ser observado pelas Câmaras Municipais, enquanto não for declarada, na forma prevista na Const. Federal, essa inconstitucionalidade. A inaplicabilidade do princípio, como já acentuamos, só ocorre quando é incabível, e, no caso, isso não se verifica.

Também muito se tem discutido sobre o alcance da proibição de reeleição, isto é, se abrange a representação, de um modo geral, na Mesa Diretora, ou se tão-somente em determinado cargo. Entendemos que a verificação de reeleição só alcança a recondução para o mesmo cargo, sendo lícito vir o representante a ocupar outro na mesma Mesa, na eleição seguinte. É que, não havendo mandato de "membro da Mesa", mas de "determinado cargo" na Mesa, só ocorrerá reeleição, vale dizer, nova eleição, se a investidura se efetivar para o mesmo mandato. Assim, é perfeitamente cabível o rodízio, só sendo vedada a recondução para o mesmo cargo.

2 — as normas relativas à convocação de suplentes,¹⁸ e

3 — a criação de cargos e fixação dos respectivos vencimentos nos serviços das secretarias das Assembléias legislativas e das Câmaras Municipais, através de lei, em vez de resolução.¹⁹

8. Aliadas essas disposições decorrentes da exegese do art. 200, **caput**, da Constituição Federal com as normas expressas constantes dessa mesma Carta Política, verifica-se, sem sombra de dúvida, uma perfeita unificação de princípios constitucionais em todas as unidades da Federação, com o que se cerceia a autonomia dos Estados-membros e, também, a dos Municípios em que estes se subdividem, para obter-se essa centralização, o que poderia parecer não muito compatível com o Estado federal. É que a federação não é forma ideal de Estado para os países que não alcançaram seu pleno desenvolvimento, seja econômico, seja cultural, pela falta de condições de viabilidade de auto-organização e administração.

¹⁸ Const. Federal, art. 36, § 1º. Não há razão para excluir-se a incidência dessa norma aos vereadores, de modo que a convocação de suplente só poderá ocorrer em virtude de morte, renúncia ao mandato ou investidura em função correspondente à de Secretário de Estado, equivalendo à renúncia, para esse efeito, a vaga decorrente da perda de mandato por infidelidade partidária (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, art. 72, parágrafo único). Merece censura, ao propósito, o disposto no art. 23 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969), que determina a convocação de suplente no caso de licença, o que se constitui em flagrante inconstitucionalidade. A unificação dos princípios constitucionais por força de normas expressas no texto constitucional e em decorrência do citado art. 200, **caput**, da nossa Lei Maior só permite a não-incidência destes quando se comprove a impossibilidade de aplicação, por incabível. Por que seriam inaplicáveis aos Municípios as normas referentes à convocação de suplentes?

¹⁹ Const. Federal, arts. 40, nº III, e 42, nº IX.

As Casas Legislativas, por força desses dispositivos Constitucionais, combinados com o citado art. 200, **caput**, da mesma Carta Política, na redação em vigor, perderam a competência privativa para criar cargos e fixar os respectivos vencimentos nos seus serviços, carecendo esses atos de lei, com o que também participa o Poder Executivo, através da competente sanção. Essa providência se impunha para garantir a executoriedade do princípio da paridade, expresso no art. 98, **caput**, da Const. Federal; do contrário, a preceituação se converteria em letra morta, pela impossibilidade de controle pelo Poder Executivo correspondente.

Transamazônica – 200 Milhas

Integração Nacional — Novas Fronteiras *

PAULUS DA SILVA CASTRO

Chefe do Serviço de Demarcação de Fronteiras
do Ministério das Relações Exteriores

Sucede que, casualmente, tomou o Governo brasileiro, no ano de 1970, outra decisão de capital importância para a economia nacional, a de estender para 200 milhas a faixa do Mar Territorial, contrariando, deveras, todas as previsões ou expectativas a respeito, e sobretudo suscitando a curiosidade especulativa de terceiros países, pois, ao proceder desta forma soberana e unilateral, veio o Brasil integrar e reforçar o bloco sul-americano que assumira igual posição.

Antes de entrar no mérito desta questão que importa também no exame de outra de não somenos interesse, qual seja, a da Plataforma Continental, ambas de caráter bastante controvertido, parece oportuno umas palavras sobre este assunto, examinado à luz da ciência geográfica pura, tendo em vista os conceitos jurídicos vigentes, e particularmente, os dispositivos que constam das várias Convenções firmadas em Genebra, nas Conferências sobre o Direito do Mar, de 1958 e 1960. Sem o propósito de esgotar a matéria, dada a sua prolixidade, e não desejando tomar partido de tal ou qual doutrina, através do pronunciamento ou citações de obras de autores versados no assunto e que até hoje, por sinal, não chegaram a uma forma de entendimento, como seria de esperar, dados os interesses de vulto que se entrecrocavam em qualquer tentativa de solução, e por isso mesmo parece até proposital esse desencontro de

* Neste artigo, o Ministro Paulus da Silva Castro conclui seu estudo sobre as medidas do Governo federal, visando à integração do País, em função de aspectos geográficos, econômicos, políticos e demográficos. A parte inicial do trabalho está publicada no nº 3, vol. 106, da **Revista do Serviço Público**, sob o mesmo título.

opiniões, limitar-se-á o presente estudo a uma crítica objetiva e concisa de fatos e documentos, simplesmente norteadas pela lógica. O tema importa, outrossim, em considerações de ordem política e econômica, a serem ventiladas mais adiante, uma vez que Mar Territorial e Plataforma Continental são dois problemas que se entrosam e por isso mesmo devem ser estudados conjuntamente.

O que choca à primeira vista, inclusive ao leigo, é a profunda contradição existente no estudo desses problemas quando examinados do ponto de vista geográfico, e quando considerados sob seu aspecto jurídico, e essa dicotomia, certamente, por mais que se queira, não faz sentido, e dificilmente chega a convencer qualquer pessoa dotada de bom senso.

Atendo-se, para facilitar o desenvolvimento do raciocínio, à letra das Convenções de Genebra de 1958, reproduzir-se-á, *ipsis verbis*, o teor de seus dispositivos, assim como o da legislação brasileira em vigor:

NAÇÕES UNIDAS

CONFERÊNCIA SOBRE O DIREITO DO MAR

Convenção sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua

ARTIGO 1

1. A soberania do Estado estende-se, além de seu território e de suas águas internas, a uma zona do mar adjacente a suas costas, designada pelo nome de **mar territorial**.

2. Esta soberania se exerce nas condições fixadas pelas disposições dos presentes artigos e pelas demais regras de direito internacional.

ARTIGO 2

A soberania do Estado ribeirinho se estende ao espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar.

ARTIGO 3

Salvo disposição contrária aos presentes artigos, a linha de base normal que serve para medir a extensão do mar territorial é a linha da baixa-mar ao longo da costa, tal como se acha indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado ribeirinho.

ARTIGO 4

1. Nas regiões onde a linha costeira apresenta reentrâncias profundas e saliências, ou onde existe uma série de ilhas

ao longo da costa e em sua proximidade imediata, o método **das linhas de base retas**, ligando pontos apropriados, pode ser adotado para o traçado da linha, **a partir da qual é medida a extensão do mar territorial.**

2. O traçado destas linhas de base não pode afastar-se de maneira apreciável da direção geral da costa; e as zonas de mar, situadas aquém dessas linhas devem estar suficientemente ligadas ao domínio terrestre para que sejam submetidas ao regime de águas internas.

3. As linhas de base não são traçadas em direção ou a partir das elevações de terreno descobertas na maré baixa, a menos que faróis ou instalações similares, que se achem permanentemente acima do nível do mar, tenham sido construídos sobre tais elevações.

4. No caso em que o método das linhas de base retas se aplique conforme as disposições do parágrafo 1, pode-se levar em conta, para a determinação de certas linhas de base, os interesses econômicos próprios de região considerada e cuja realidade e importância sejam claramente atestadas por longo uso.

5. O sistema de linhas de base retas não pode ser aplicado por um Estado de maneira que venha a separar do alto-mar o mar territorial de outro Estado.

6. O Estado ribeirinho deve indicar com clareza as linhas de base retas nas cartas marítimas, assegurando-lhes a suficiente publicidade.

ARTIGO 24

1. O Estado ribeirinho pode exercer o controle necessário sobre **uma zona do alto-mar contígua a seu mar territorial com o fim de:**

a) prevenir as contravenções e suas leis de polícia aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração, cometidas em seu território ou no mar territorial;

b) reprimir as contravenções a estas mesmas leis, cometidas em seu território ou no mar territorial.

2. A zona contígua não pode estender-se **além de doze milhas** contadas da linha de base que serve de ponto de partida para medir a largura do mar territorial.

3. **Quando as costas de dois Estados** estão situadas frente a frente ou são adjacentes nenhum deles terá o direito,

salvo acordo em contrário, entre si, de estender sua zona contígua além da **linha mediana**, cada um de cujos pontos seja eqüidistante dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais é medida a extensão do mar territorial de cada um dos referidos Estados.

Convenção sobre a Plataforma Continental

ARTIGO 1

Para os efeitos dos presentes artigos a expressão "**Plataforma Continental**" é usada para designar:

a) **o leito do mar e o subsolo** das regiões submarinas adjacentes às costas, mas situadas **fora do mar territorial**, até uma **profundidade de 200 metros**, ou, além deste limite, até o ponto em que a profundidade das águas sobrejacentes **permita o aproveitamento** dos recursos naturais das referidas regiões;

b) **o leito do mar e o subsolo** das regiões submarinas análogas, das ilhas.

ARTIGO 2

1. **O Estado ribeirinho** exerce **direitos soberanos** sobre a Plataforma Continental para os **fins da exploração** desta e do **aproveitamento de seus recursos naturais**.

2. **Os direitos visados no parágrafo 1 do presente artigo** são exclusivos no sentido de que, se o Estado ribeirinho não explorar a Plataforma Continental ou não aproveitar os seus recursos naturais, **ninguém pode empreender tais atividades**, nem reivindicar direitos sobre a Plataforma Continental, sem consentimento expresso do Estado ribeirinho.

3. **Os direitos do Estado ribeirinho sobre a Plataforma Continental** são independentes da ocupação efetiva ou fictícia, assim como de qualquer proclamação expressa.

4. **Os recursos naturais** referidos nos presentes artigos compreendem os **recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e do subsolo**, assim como os **organismos vivos**, pertencentes às **espécies sedentárias**, isto é, os organismos que no período em que podem ser pescados se acham imóveis sobre ou sob o leito do mar, ou só podem mover-se em constante contato físico com o leito do mar ou o subsolo.

ARTIGO 3

Os direitos do Estado ribeirinho sobre a Plataforma Continental não prejudicam o regime das **águas sobrejacentes**, tra-

tando-se de alto-mar, nem do espaço aéreo situado sobre estas águas.

Convenção sobre o Alto-Mar

ARTIGO 1

Entende-se por "alto-mar" todas as partes do mar que não pertencem ao mar territorial ou águas internas de um Estado.

ARTIGO 2

Estando o **alto-mar aberto a todas as nações**, nenhum Estado pode pretender legitimamente **submeter qualquer parte dele a sua soberania**. A liberdade de alto-mar se exerce nas condições determinadas pelos presentes artigos e demais regras de direito internacional. Compreende, principalmente, para os Estados ribeirinhos, ou não, de mar:

- a) a liberdade de navegação;
- b) a liberdade de pesca;
- c) a liberdade de nele colocar cabos e oleodutos submarinos;
- d) a liberdade de sobrevôo.

Estas liberdades, assim como as outras liberdades reconhecidas pelos princípios gerais do Direito Internacional, são exercidas por todos os Estados, levando-se na devida conta o interesse que a liberdade do alto-mar representa para cada um deles.

Constituição da República Federativa do Brasil

(Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969.)

"Art. 4º Incluem-se entre os bens da União:

I — a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais;

II — os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, constituam limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países;

III — a **Plataforma Continental**;

IV — as terras ocupadas pelos silvícolas;

V — o **Mar Territorial**."

Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970 (**altera os limites do Mar Territorial do Brasil**).

“Art. 1º O Mar Territorial do Brasil abrange **uma faixa de 200 (duzentas) milhas marítimas** de largura, medidas a partir da linha de **baixo-mar** do litoral continental e insular brasileiro adotada como referência nas Cartas Náuticas brasileiras.

Parágrafo único. Nos lugares em que a linha costeira apresenta **reentrâncias profundas ou saliências**, ou onde existe uma **série de ilhas** ao longo da costa e em sua proximidade imediata, será adotado o **método das linhas de base retas**, ligando os pontos apropriados, para o traçado da linha a partir da qual será medida a extensão do Mar Territorial.

Art. 2º A soberania do Brasil se estende **no espaço aéreo** acima do Mar Territorial, **bem como ao leito e subsolo deste mar**.

Art. 3º

§ 2º No Mar Territorial todos os navios devem cumprir os regulamentos brasileiros destinados a garantir a **paz, a boa ordem e a segurança**, bem como evitar a poluição das águas e o dano aos recursos do mar.

§ 3º O Governo brasileiro estabelecerá os regulamentos que, **por motivos de segurança**, lhe pareçam necessário fazer observar por navios de Estados estrangeiros.

Art. 4º O Governo brasileiro regulamentará a pesca, tendo em vista **o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do Mar Territorial**, bem como as atividades de pesquisa e exploração.”

A **grosso modo**, Mar Territorial, no sentido estritamente geográfico, é uma faixa que, partindo da costa do Estado ribeirinho, chega até outra faixa marítima, conhecida por zona contígua, sendo que essa se estende de uma distância X até alcançar o alto-mar. Geograficamente falando, a definição é perfeita. Convém apenas, como ocorre às vezes, não confundir águas territoriais (Mar Territorial e zona contígua) com águas interiores ou internas (baía, lago, enseadas etc.).

Acertado esse aspecto conceitual, faz-se necessário fixar a extensão do Mar Territorial e da zona contígua, uma vez que

hoje a soma de ambos leva ao limite externo da fronteira marítima do Estado ribeirinho, onde se inicia o alto-mar considerado **res nullius**, ou melhor "terra" de todos. Surge a questão de **critério**, uniforme ou não, da medição de limite interno do Mar Territorial, mas pouco interessa essa discussão acadêmica, uma vez que o Mar Territorial tem seu começo no ponto preciso em que é adjacente à costa, conceito esse que atende à realidade geográfica, ou então, a partir da ilha ou grupo de ilhas que ladeiam a costa do Estado ribeirinho. Chama-se aqui a atenção para a expressão **adjacente à costa** que mais adiante há de suscitar novos comentários.

Finda a linha divisória do Mar Territorial, começa o limite interno da zona contígua que se estende até outro ponto, seu limite externo, onde então se inicia o alto-mar. Dada a divergência reinante quanto à extensão do Mar Territorial, que resulta, há muito, de conflito de interesses, o que certamente influi na adoção de uma largura A, B ou C, e há sempre quem defenda, desde que o mundo é mundo, uma tese ou outra, a verdade é que, em nossos dias, com exceção do Japão, **et pour cause**, que se atém a 3 milhas apenas (pois não passa esse país de um grupo de ilhas em pleno Oceano Pacífico e cuja atividade, pesqueira ou não, se desenvolve pelos quatro cantos do Universo, a deixar perplexo qualquer outro Estado), a grande maioria se manifesta a favor de 12 milhas, incluindo nesta faixa tanto o Mar Territorial como a zona contígua, numa combinação que vai de 6+6, 3+9, 4+8, o que importa, na verdade, no desaparecimento da zona contígua, erroneamente, aliás, confundida hoje como "área reservada à pesca" do Estado ribeirinho, uma vez que por zona contígua sempre se entendeu uma extensão de espaço aquático em que o Estado ribeirinho exerce certos direitos, quer sejam eles de ordem fiscal, aduaneira, de controle da navegação marítima, de manutenção da segurança e, finalmente, de preservação da pesca, embora, é bom frisar, esses direitos nunca foram de todo reconhecidos, o que levou o Governo norte-americano, na Declaração Truman (nº 2.667 e 2.668), de 28 de setembro de 1945, a sustentar que, numa área de 12 milhas, os Estados Unidos da América tinham inteira jurisdição e controle, expressão essa que na prática significa plena soberania, e essa é a posição sustentada pela maioria dos países de adiantado desenvolvimento industrial, nos dias de hoje.

Vê-se, pois, que deixou de existir inteiramente a velha teoria das 3 milhas e que também a presente, a de 12 milhas, **combinada**, não encontra, **stricto sensu**, apoio na legislação interna-

cional clássica e ainda menos na moderna, pois essa simplesmente se omitiu a respeito.

Se tal é a **prática** adotada universalmente por vários países, e por sinal, os mais desenvolvidos, não há razão por que, a título de garantia e segurança, os demais países não possam arvorar-se no direito de estender até 200 milhas o seu Mar Territorial, nele absorvendo a faixa da zona contígua, uma vez que, à semelhança do primeiro grupo, não têm eles em vista senão, apesar da precariedade ou mesmo falta de aparelhagem moderna ou desconhecimento de novas técnicas, assegurar a preservação ou eventual aproveitamento dos recursos naturais, vivos ou não, existentes na superfície ou no fundo das águas, no leito ou no subsolo marítimo.

E precisamente a esse respeito, as definições adotadas pelas Convenções de Genebra, ao tratar de Mar Territorial e de Plataforma Continental, se contradizem, e o que mais surpreende é que se possa ter firmado atos internacionais cujos dispositivos ferem os preceitos da lógica, porquanto normas de Direito não podem deixar de consubstanciar em termos legais os fatos como são (essa, a sua função precípua) e, no caso, a própria realidade geográfica. Foi feliz a atitude do Governo brasileiro em não ratificar até agora essas Convenções, apenas aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 45, de 15 de outubro de 1968. No entanto, argumenta-se que considerações jurídicas nem sempre respeitaram, há muito, a própria natureza das coisas. Mas um erro não é motivo para que se incorra em outro, caso contrário, chegar-se-ia a admitir que o Dicionário pudesse definir uma **baía** de um critério puramente geográfico, e que por outro lado, ao Direito, para atender a fins determinados, coubesse a faculdade de conceituar uma **baía** como se fosse um lago, o que é certamente uma aberração semântica. Não há quem possa endossar uma proposição dessa natureza, e, no entanto, é o que se deu na redação das Convenções de Genebra, que têm servido de base para estudo e referência para assuntos que a elas se relacionam.

Veja-se o que ocorre na América Latina, e mais precisamente, na América do Sul, nela incluído o Brasil, país que estendeu seu Mar Territorial a 200 milhas. Partindo do pressuposto, é o que dispõe a Convenção de Genebra, que Mar Territorial é uma **zona soberana adjacente à costa**, soberania essa que se estende ao espaço aéreo acima desta faixa, assim como ao leito e subsolo da mesma, e que zona contígua é uma área, **já em alto-mar, adjacente ao Mar Territorial**, em que essa sobe-

rania, porém, não é total ou plena, pergunta-se, então, porque a Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental define este espaço submarino como o **leito do mar e o subsolo** de regiões submarinas **adjacentes à costa, mas situadas fora do Mar Territorial**, até uma profundidade de 200 metros ou além dessa, em caso de possibilidade de exploração.

Primeiro — De duas uma, ou a área da Plataforma Continental é **adjacente à costa** (onde começa o Mar Territorial) ou então, ela tem início **ao largo, fora do Mar Territorial**. E mais, à vista dessa alternativa, qual o nome a ser dado à área submarina (leito e subsolo), localizada nos limites do Mar Territorial? Certos geógrafos a identificam como **relevo submarino**, expressão essa que não passa de uma sinonímia de Plataforma Continental, pois é simplesmente parte da mesma. Outros nomes há, mas a Geomorfologia será sempre a mesma.

Segundo — Para os países que adotam 200 milhas de extensão de Mar Territorial, o leito e subsolo do mar teriam, por acaso, uma Plataforma Continental **adjacente à costa e outra seqüente a essa, a partir de 201 milhas** do Mar Territorial? É patente a contradição.

Terceiro — Os preceitos das Convenções atendem ou não à realidade geográfica? A resposta é simplesmente negativa. A título de ilustração, basta lembrar a definição dada à **zona contígua** pelo ilustre internacionalista e saudoso diplomata brasileiro, Embaixador Hildebrando Accioly:

“Sous les expressions abrégées de zone complémentaire, et plus fréquemment de zone contigüe, le droit international contemporain reconnaît l'existence, **entre la haute mer et la mer territoriale**, d'une bande maritime, sur laquelle il est admis que l'Etat possède certains droits restraints, de nature généralement administrative, relatifs à la police sanitaire et douanière, à **la navigation, à la protection de la pêche.**”

Quarto — Pode haver, simultaneamente, uma “realidade geográfica” e uma “realidade jurídica” relativa ao mesmo fato em si? A pergunta em si atenta contra os princípios elementares de Direito. Sintetizando, observa-se, que:

1) **De facto e de jure**, a Plataforma Continental começa da costa em diante, ou seja, do ponto em que se inicia o Mar Territorial, independentemente do critério técnico adotado (linha de baixa-mar ou linhas de bases retas).

2) A geomorfologia demonstra que a partir da costa, o relevo submarino forma ou não, sujeita a área às características locais, um **platô** que se estende, de forma irregular, até determinada distância e depois, ao alcançar o rebordo do talude, mergulha a uma profundidade média de 200 a 500 metros ou cai até 2.500 metros (zona pelágica), ou então, da própria costa se precipita a profundidades abissais que vão além de 5.000 metros. No Pacífico, por exemplo, na faixa adjacente à costa, dada a proximidade da Cordilheira dos Andes, não existe, por assim dizer, Plataforma Continental, pois a costa cai vertiginosamente e é grande a profundidade ribeirinha. A título de alternativa e levados também por injunção de ordem climática, os países da América do Sul, do lado do Pacífico, procuram dar maior ênfase à pesca e sobretudo à indústria pesqueira — é o caso do Peru —, pois é sabido que só a farinha de peixe destinada à exportação, que serve de elemento nutritivo para a engorda de galinhas e porcos, criados em outros países, rende ao Peru polpudas divisas. No Chile, por exemplo, não é difícil a qualquer pessoa determinar, só como paladar, o processo de criação de aves, pois o sabor da carne lembra o do peixe.

No Atlântico, e mais particularmente na costa brasileira, a natureza é bem diversa, pois na Região Sul, a Plataforma Continental se apresenta bastante alargada até o ponto em que alcança o rebordo do talude e logo a seguir se precipita, sendo que nessa área a passagem da Corrente de Folbland favorece a reprodução da fauna pesqueira, e por isso mesmo é uma das mais piscosas da costa nacional. Já no Nordeste, ao longo da Bahia, Sergipe e Pernambuco, a Plataforma é adelgada, e apesar de ser a zona próxima à linha do Equador, o que não é de todo propício ao desenvolvimento da pesca, a área é, porém, bastante piscosa.

3) **A profundidade** (média de 200 metros) como medida racional da Plataforma Continental só tem importância hoje como ponto de referência, pois, à frente da costa de Sergipe, a tão-somente 65 metros do fundo do mar, a PETROBRÁS procede à prospecção de lençóis petrolíferos, baseada em pesquisas que indicaram a existência de poços cujas reservas, embora numericamente não quantificadas, são tidas como apreciáveis. Por outro lado, os Estados Unidos, há pouco tempo atrás, provaram que é possível extrair petróleo da Plataforma Continental a 500 metros de profundidade, em condições econômicas e rentáveis, o que torna a média de 200 metros uma simples casualidade.

4) O arrazoado das considerações acima é plenamente confirmado pelo exame do Mapa "Atlantic Ocean" — Ocean Floor (National Geographic Society), onde se verifica que foi dado o nome de "Continental Shelf" à faixa que, **a partir da costa** do sul do Brasil, vai pelo Atlântico adentro, e não **fora do Mar Territorial**, mas, pelo contrário, **dentro** do Mar Territorial.

5) Com a extensão para 200 milhas do Mar Territorial, e tendo em vista que a Convenção de Genebra não chegou a um acordo sobre a sua largura, não há porque atribuir-se ao Brasil uma área soberana sobre e sob o mar que fosse **além de 200 milhas**, porquanto, segundo estudos realizados, é quase certo que a Plataforma Continental brasileira se mantém dentro dos limites das 200 milhas de Mar Territorial, e há quem afirme que ela se estende até 190 milhas, como é o caso do jurista Clovis Ramalhete.

6) Partindo, pois, dessa premissa, a Plataforma Continental brasileira teria como fronteira interna e externa, respectivamente, a linha adjacente à costa e a divisória do Mar Territorial com o alto-mar, e por isso mesmo cabe focalizar o problema sob outro ângulo, dada a importância sócio-econômica para o desenvolvimento do País dos vastos recursos naturais ou não existentes de alto a baixo nesta imensidão aquática, no seu leito e subsolo. O pomo da discórdia, embora certos juristas teimem em contestá-lo, resulta precisamente da existência dessa riqueza em potencial, que a ciência e a técnica de hoje permitem aproveitar e explorar de forma racional em benefício do Estado ribeirinho.

7) A tecnologia moderna, a sofrer mutação dia a dia, revoluciona os processos e métodos de investigação, através do radar, do sonar, de sensores remotos propriamente ditos, levantamentos aerofotogramétricos ou da aerofotografia, e observações diretas, via satélite. E é precisamente todo esse laboratório de instrumentos que, de certo modo, vem aliviar enormemente a Marinha de Guerra e a Aeronáutica no controle, aparentemente inexequível, acima e abaixo do mar, de uma extensão de 200 milhas, como já foi observado em outra parte desse estudo.

8) Concluindo, não cabe a uma norma jurídica fixar determinado conceito que a própria geografia se encarrega de rejeitar **in limine**, caso contrário, não passaria esse dispositivo de uma ficção legal, para não dizer de um contra-senso.

Os Recursos Naturais existentes no Mar Territorial e na Plataforma Continental são da seguinte ordem:

- a) animal;
- b) mineral;
- c) vegetal.

No reino animal, a pesca é, sem dúvida, a grande riqueza que o mar oferece ao ser humano, e, há muitos séculos, vem sendo explorada, de forma irregular, de acordo com as técnicas próprias de cada época. Por ser assunto do dia, há hoje um certo exagero acerca das imensas possibilidades que a pesca oferece como elemento nutritivo por excelência do homem, talvez por não ter sido aproveitada, como cabia, e sobretudo pela falta de conhecimento específico do assunto, o que aconselha todo o cuidado no exame desse problema para evitar conclusões precipitadas.

A Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) do Ministério da Marinha, nos fins do ano passado, publicou a 5ª Carta de Pesca (nº 23.500), de uma série de 11, relativa à Costa brasileira no seu trecho de Salvador e Recife. Nela constam informações de grande interesse, entre outras, o regime de ventos, os tipos de correntes, principais espécies de peixe, assim como a delimitação parcial e externa da fronteira marítima brasileira, em suas 200 milhas de Mar Territorial. Vale lembrar que é precisamente no Litoral dos Abrolhos, nas cercanias da Bahia, que se encontra o maior manancial de peixes de primeira qualidade.

Área de Pesca **Região Norte**

- camarões;
- pirarucu (espécie de bacalhau, no médio Amazonas);
- tucunaré (no médio Amazonas);
- peixe-boi (sirênio, no médio Amazonas);
- tartaruga (quelônio, no médio Amazonas);

Região Nordeste (zona das mais piscosas)

- garoupa;
- cação;
- badejo;
- robalo;
- peixe-voador (típico da região);
- albacora (lembra o atum, vários tipos);
- siris;
- caranguejos;

lagostas;
 camarões;
 sururus;
 maçunins.
 serigado;
 dentão;
 bicuda;
 baleia (extração de óleo e fosfato).

Região Sul (zona das mais piscosas)

tainha de corrida;
 linguado;
 pescadinha;
 prejereba;
 peixe-boi;
 corvina;
 savelha;
 bagre;
 miranaia;
 camarão.

A pesca rendeu ao Brasil em 1970 cerca de 6 milhões de toneladas, e considerando que é apreciável a sua contribuição como elemento nutritivo do ser humano (5% das necessidades alimentares), que tem como fonte de suprimento a própria Plataforma Continental, há no Brasil um especial interesse em estimular esse setor, com a assistência de órgãos oficiais (SUDEPE) e com a participação de homens de negócios. Assim é que, a título de ilustração, está sendo construído em Niterói (Estado do Rio) um grande supermercado de peixes, que terá 40 armazéns-frigoríficos com uma capacidade de 10 toneladas de peixes por dia, e, em Belém do Pará, a firma PINA, com um capital de 25 milhões de cruzeiros, de que são acionistas vários grupos financeiros internacionais, se propõe a exportar camarões para os Estados Unidos, Europa e Japão, no valor de US\$ 3.000.000,00. Por outro lado, as próprias Convenções de Genebra e os Decretos nºs 63.169, de 26 de agosto de 1968 e nº 1.098, de 25 de março de 1970, incentivam a iniciativa privada, facilitando assim a associação de grupos nacionais e estrangeiros, ou seja, a formação de empresas mistas com capitais brasileiros, ingleses, franceses, japoneses, americanos e noruegueses, em que a aplicação de técnicas modernas permite um melhor aproveitamento das riquezas biológicas marítimas, a "pecuária do mar", na feliz expressão do Almirante Paulo Moreira da Silva, impedindo a depredação irracional, sistema esse com que só tem a lucrar o povo brasileiro, pois a

pesca contribui com 18% de proteínas no poder nutritivo da alimentação em geral.

Basta lembrar que em 1969, enquanto o Peru (país de maior desenvolvimento da indústria pesqueira na América Latina), com 12 milhões de toneladas de anchovetas, arrecadava 200 milhões de dólares, o Japão, com apenas meio milhão de toneladas de atum, recebeu em divisas cerca de 300 milhões de dólares, (empregando o simples arrasto de fundo até a técnica mais sofisticada), sem contar os 10% da produção japonesa de peixes criados em lagos e açudes e o tratamento industrial de camarões na fazenda Takometso (que rendeu 10 milhões de toneladas) à base de um processo especial (cordas mergulhadas no fundo das águas e que recolhem as lavas), técnica essa que está sendo usada na reprodução do sururu, na Lagoa de Mandaú, perto de Maceió, e que rende 12 toneladas por hectare. Por outro lado, com o aquecimento das águas costeiras, através de estações de energia, também se processa no Japão à reprodução de mexilhões, pítus e ostras, sendo que o uso de esconderijos submarinos permite a criação de lagostas de um tipo especial.

Sem a luz solar, não há planctons (perto da costa) e o vento traz os minerais necessários à vida vegetal. O movimento das águas, por sua vez, costuma afetar o suprimento de substâncias nutritivas essenciais ao crescimento dos planctons, o que repercute na produtividade do estoque de peixes. Existem 3,6 milhões de hectares piscosos nos oceanos, localizados nas zonas ribeirinhas ou costeiras, sobre a Plataforma Continental ou acima dela, o que representa, a grosso modo, 10% de toda a extensão marítima mundial, sendo que o leito do mar cobre apenas 4/5 do globo terrestre.

No reino mineral o desenvolvimento é certamente maior, pois com a existência do petróleo e gás natural, investimentos maciços estão sendo aplicados tanto na exploração como em pesquisas.

A Grã-Bretanha, por exemplo, gastou 13 milhões e 500 mil libras esterlinas em investigações científicas na Plataforma Submarina do Mar da Irlanda, do oeste do Canal da Mancha e cujo tamanho é 4 vezes a extensão do seu território, sem falar nas despesas em estudos que dedica ao petróleo existente no fundo do Mar do Norte. Ademais, num Plano de Ação de 5 anos (no valor de um milhão e meio de libras esterlinas) está a Inglaterra executando a prospecção de sua Plataforma Submarina, a uma profundidade de 1.200 a 1.800 metros, com

a assistência técnica da British Petroleum e especialistas estrangeiros. Essa tarefa se processa com o uso de aparelhos modernos, equipamento submarino ou máquinas tripuladas mediante propulsão. Assim é que a Vickers, em Barrow in Furness (no norte da Inglaterra) está construindo submarinos de 11 toneladas com 2 tripulantes, chamados **Pisces**. Vale lembrar também a existência e o funcionamento de "plataformas submarinas" para a exploração de petróleo.

Caso curioso é o do Poço de Ekofinsk (Atlântico Norte) a 300 km da costa da Irlanda e a 300 metros de profundidade, explorado por um consórcio de capitais americanos, franceses e dinamarqueses.

Os Estados Unidos, por sua vez, aplicam importâncias fabulosas na exploração ou pesquisas de poços petrolíferos no fundo do mar, atividade essa que se estende a áreas que variam em profundidade de 500 metros a 5 ou 6 mil metros, em pleno oceano onde se faz uso de submarinos apropriados ou radares submersos no relevo do mar.

Além do petróleo e do sal (cela va sans dire), outras riquezas há, como o manganês (até 100 metros de profundidade), rutilo, zircônio, estanho, monazita, ferro, ouro e diamantes, recursos que exigem tratamento ou beneficiamento especial, o que torna o custo operacional elevado, e também nitratos e fosfatos. Numa categoria à parte, cabe uma referência final aos depósitos de areia e cascalho, como os do Mar do Norte, na costa da Grã-Bretanha, usados para material de construção e que renderam, em 1970, cerca de 7 milhões de toneladas.

No reino vegetal, as algas marinhas, ricas em fosfatos que se desenvolvem no fundo do mar, dando formação aos plânctons de que se alimentam os peixes. As algas são, pois, um produto de ordem vegetal e animal, ao mesmo tempo, em fases diversas.

Feitas essas rápidas considerações, em que certamente haverá omissões ou mesmo falhas, não é temerário afirmar, mormente nos dias de hoje em que tudo é desafio, que o mar também o é, como o lembra o título sugestivo do livro "Desafio do Mar", da autoria do brilhante Oficial de Marinha, especialista em oceanografia, Paulo Moreira da Silva.

Não é à toa que se reúnem, sucessivamente, Conferências sobre o Direito do Mar, sendo que as últimas foram as de Haia, Lima e Quito. O assunto merece uma discussão ampla e definitiva, para que sejam fixados os limites interno e externo do

Mar Territorial e da Plataforma Continental. Não obstante as pressões do grupo de países desenvolvidos que procura ater-se às 12 milhas do Mar Territorial e deixar sem definição o problema da Plataforma Continental, já há um forte movimento de nações que sustentam a tese oposta, haja vista a proposta de Trinidad-Tobago, que chegou a derrubar em 1969, na Assembleia-Geral das Nações Unidas, outra proposição apresentada por Malta, que serviu de porta-voz dos países altamente industrializados. Esse jogo de interesses também existe na América do Sul, o que levou o Brasil a preocupar-se seriamente com o levantamento, mapeamento e exploração de seus recursos naturais na orla marítima e a estimular a iniciativa privada a investir neste setor. No Golfo da Venezuela e nas Ilhas Monges, dada a existência, na península Guajira, de lençóis petrolíferos, cujas reservas são 2 vezes maiores que as do Lago Maracaibo, o que já movimentou as grandes companhias estrangeiras de petróleo, é natural que a Venezuela e a Colômbia, dispensem uma atenção especial ao assunto pois ele afeta a respectiva zona de influência e quicá a própria soberania de ambos os países.

Já com apoio da Colômbia, o grupo de 9 países latino-americanos (Argentina, Uruguai, Brasil, Chile, Peru, Equador, Panamá, Nicarágua e El Salvador), que estendeu o Mar Territorial a 200 milhas e considera como integrada a seu território a Plataforma Continental, nada pôde fazer para impedir, ainda há pouco, a assinatura do Acordo URSS-USA, que proíbe o uso de armas atômicas no fundo do mar, firmado em Genebra, por ocasião da Conferência do Desarmamento.

Diante desse panorama aquático e dada a existência real ou em potencial de tantos recursos, tratou o Brasil de expandir a sua frota de guerra ou mercante para atender às contingências de exploração industrial ou simplesmente para submeter a controle um patrimônio cujo valor ainda não foi devidamente fixado.

Neste sentido, encomendou à Inglaterra 6 destróieres, no valor de 118 milhões de libras esterlinas, Modelo Mark-10, na Companhia de Construção Naval Vesper Thornycroft, barcos esses de patrulhamento e anti-submarinos. Essa expansão se estende à FRONAPE (navios-tanques comprados pela PETROBRÁS), e à Marinha Mercante brasileira (cuja tonelagem, 1,2 milhões, ou seja 26,1 do total da frota mercante na América Latina (4,6 milhões), está longe de alcançar a Libéria (29,2 milhões de toneladas, na base da terceira bandeira), ou então o Japão (23,4 milhões), sem dúvida, a primeira frota mundial.

Como está marcada para princípio de 1973 nova Conferência sobre Direito Marítimo, é de se supor que o Governo brasileiro proponha uma reformulação completa do estipulado nas Convenções de 1958 e 1960, particularmente no que se refere ao Mar Territorial e à Plataforma Continental, com o fim de harmonizar a conceituação jurídica com a realidade geográfica, em atenção à legislação brasileira vigente. Não será fácil dominar essa dualidade formal, pois a omissão em determinar a largura do Mar Territorial foi preconcebida, uma vez que não é do interesse dos países de maior desenvolvimento em fixá-la, preferindo por isso deixar essa questão em suspenso, ou melhor, no terreno das conjecturas.

Mas como a situação hoje, pelo menos para o Brasil, é bem diversa à de 1958, porquanto a América do Sul forma um todo e se pronunciou a favor de uma extensão marítima, não reconhecida formalmente pelos demais países, a oposição ao **statu quo** será certamente mais forte. Ato unilateral ou não, a decisão tomada é dispositivo de lei que deve ser agora cumprido.

Por injunções de ordem geopolítica, num movimento que visa apenas o resguardo dos interesses nacionais "cresceu o País". Na terra, entrecorta-se o Brasil de estradas de rodagem, e no mar, estende-se a faixa marítima a 200 milhas com vistas, em ambos os casos, a aproveitar o que existe em matéria de recursos de natureza vegetal, mineral ou animal, sobre e sob o solo terrestre e aquático. Esse paralelismo tem um significado todo especial, pois vem dar um novo colorido à vida do País.

Mas sem esse espírito de aventura, caso não se tentasse imitar o arrojo dos descobridores ou a coragem dos bandeirantes e dos participantes das entradas na época colonial, em que as facilidades do acesso ao interior praticamente não existiam, pouco se incomodando os colonizadores dos obstáculos com que se defrontavam, e que, por mais paradoxal que seja, até hoje existem, teria esse País, por acaso, assegurado essa moldura geográfica, conquistada pela insistência e o espírito combativo do lusitano, à custa de uma ocupação efetiva, embora desordenada, baseada no usucapião, ou seja, o **uti possidetis de facto**, que passaria a ser, por longos anos, a diretriz básica da política exterior brasileira.

Pecaria por omissão a geração de hoje, tumultuada por uma profunda transformação tecnológica e científica, se deixasse de aceitar semelhante desafio. Contradizendo todos os

prolegômenos da economia clássica e consciente das peculiaridades nacionais, resolveu o povo brasileiro rasgar essa imensidão territorial, passando por cima de qualquer consideração, pois entendeu que os males existentes não são causa e sim efeito de um **statu quo** que não é mais possível manter.

Com essa dilatação de fronteiras internas e externas, vai o Brasil se expandindo em todos os planos e reflete assim a real imagem do país-continente. Resta agora provar que é lícito superar a curto prazo todas essas limitações sócio-econômicas com um pouco de coragem, persistência, iniciativa própria e sobretudo vontade de vencer, pois só esse desejo, prova de civismo, serve de garantia a qualquer iniciativa e é meio caminho andado em prol da vitória. Essa dose de otimismo própria do brasileiro, que por índole ainda é bastante infenso a planejamento (sistema de trabalho que felizmente, já deitou raízes na elaboração de qualquer programa, oficial ou não), preferindo ele dar asa a sua intuição congênita, conhecida no linguajar do povo por **jeito**, tendência essa que merece sérias restrições, pois revela falta de organização e influi na correta apreciação de determinada situação, o que dá margem a eventuais erros de cálculo e julgamento, mas tem o mérito, entretanto, de não prender-se a uma padronização demasiado rígida, que não faz senão entorpecer a dinâmica da vida moderna, e talvez esteja precisamente nessa maneira **sui generis** de focalizar os problemas nacionais, miscigenação cabocla e tipicamente nossa, a razão de ser o seu sucesso.

Terceira dimensão adquiriu, pois, a configuração geográfica do País, porquanto, com essa projeção para o interior e para o exterior, perderam as fronteiras seu tradicional significado político, qual seja, o de barreira jurisdicional entre dois ou mais Estados, ou então, de indicador do traçado que delimita a soberania marítima do Estado ribeirinho. Assim é que, abandonando a clássica tipologia, fronteiras, tidas por mortas, deixaram por força de motivações sócio-econômicas o estado letárgico em que se encontravam, vivificando do dia para a noite os longínquos confins desse enorme espaço terrestre e aquático brasileiro, antes nunca assinalados, e que passaram a ser tópicos de manchete de jornais ou revistas. Apesar de existir uma possibilidade de eventual choque de interesses, cabe reconhecer que essa iniciativa, hábil manobra de alcance político, concebida que foi depois de minucioso exame de situação, criou, um clima especial para o diálogo, pois apesar de se estar vivendo uma época dominada por assombroso pro-

gresso tecnológico que alterou de vez todas as regras de jogo, os países se vêem, ainda assim, teoricamente falando, na obrigação de equacionar seus objetivos nacionais em base regional ou internacional. Embora desconhecida, na prática, essa realidade, porquanto as relações de poder se fundam em fatores de ordem econômica e social, ou argumentos de força, e são eles que estabelecem, de fato, as diretrizes de ação política, não resta a cada parte outra alternativa senão a de examinar a situação como melhor lhe parecer e decidir, no final, de forma que seus interesses imediatos sejam resguardados, atuação essa que se realiza dentro de um quadro aparente de composição e harmonia de forças entre as nações.

O certo é que a construção da Transamazônica e a extensão do Mar Territorial a 200 milhas, retrato fiel dessa situação ou, talvez, a própria reação a esse **statu quo**, motivaram, no foro interno e externo, muitos **prós e contras**, e que é natural, mas à vista de fato consumado, essa oposição é simplesmente desprezível.

Assumiu o Brasil a atitude que lhe competia, e ao crescer o País em área útil e soberana, não será exagero asseverar que essa "revisão de fronteiras **sui generis**", não feriu direitos de terceiros, caso único na história. **Por dentro**, alargou a faixa de ocupação efetiva e ao assim proceder, **denunciou**, de fato, um **Segundo Tratado de Tordesilhas imaginário**, cuja vigência não tinha mais cabimento neste século XX, e assim não se fez senão seguir o exemplo valoroso de nossos antepassados lusitanos, pois ao recuar a "linha divisória econômica e social" para as bandas das antigas possessões espanholas, quis o Brasil demonstrar o seu propósito de estender o processo de desenvolvimento regional a seus vizinhos limítrofes. **Por fora**, numa atitude corajosa, reafirmou a sua soberania, à semelhança dos demais países da América do Sul, numa área que não mais podia ficar abandonada ou entregue ao capricho e arbítrio de quem quer que fosse, mormente quando os interesses do País estavam sendo sacrificados.

Essas considerações finais em torno de um processo de expansão de limites levam, sem querer, a ventilar, a título de sugestão, um problema congênere, qual seja, o da Antártida, pois já que o País está nessa aventura bandeirante, é o caso de perguntar se não é do seu interesse imediato definir, de forma adequada, a sua posição no que diz respeito ao VI Continente. O Governo, aliás, parece não estar alheio ao assunto, haja vista a inserção do Mapa da Antártida no Atlas Histórico Escolar do MEC, relacionando informalmente o Bra-

sil àquela frígida Região, o que motivou o ilustre Deputado Eurípedes Cardoso de Menezes, estudioso do assunto, a pronunciar-se a respeito no Congresso Nacional. Tudo leva a crer que essas horas, nos meios oficiais, já se esteja cogitando do **modus faciendi** mais apropriado para abordar um tema de grande atualidade e cujo desenvolvimento o Brasil, para não ficar isolado, tem todo o interesse em acompanhar de perto, pois é do conhecimento geral que essa longínqua "terra de ninguém" esconde em seu bojo riquezas minerais, como o urânio, valioso elemento na ativação do progresso industrial pela energia nuclear. No **approach** da questão, tendo-se em vista o Tratado da Antártida (Washington, 1959), não é difícil imaginar fórmulas que permitam ao Governo participar do exame de um problema cujas implicações de ordem política, econômica e social ainda não foram devidamente equacionadas, embora não sejam poucos os países (12) que, há muito, se valem de um **usu-capião sui generis** (recurso de que o Brasil tem uma experiência histórica) para justificar, num futuro próximo, eventual título de propriedade. Pelo visto, não se trata de um romance de ficção e não procede o argumento de que o País, por estar envolvido na solução de seus problemas internos, seja esse assunto relegado a um plano secundário. A jornada é longa, mas para quem cruzou o País numa reta transversal de mais de 5 mil km, essa viagem não há de assustar o brasileiro, pois não passa de outro capítulo de nossa política fronteiriça.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Atualidade Estatística do Brasil — 1970 — Fundação IBGE — Rio; 1969;
- 2) Geografia do Brasil — Mário de Veiga Cabral — 2 Vol. Livraria Jacinto — Edição A Noite — Rio, 1945;
- 3) Panorama Regional do Brasil — Fundação IBGE — Rio, 1969;
- 4) Dicionário Geológico-Geomorfológico — Antônio Teixeira Guerra — IBGE — Rio, 1969;
- 5) Dicionário Geográfico Brasileiro — Editora O Globo — Porto Alegre, 1967;
- 6) Almanaque de Seleções 1971 — Edição Ypiranga S.A. — Rio, 1970;
- 7) Constituição do Brasil — (Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69) Editora Mandarino — Rio, 1969;
- 8) Transamazônica — Solução para 2001 — Alberto Tamer — Apec Editora — Rio, 1970;
- 9) Novo "Paisagens do Brasil" — IBGE — Rio, 1968;
- 10) Educação não é Privilégio — Anísio Teixeira — Companhia Editora Nacional — São Paulo, 1968;

- 11) *Traité de Droit International Public* — Volume I e II — Hildebrando Accioly — Recueil Sirey, Paris — 1940;
- 12) *A Nova Política de Fronteiras* — MRE — Serviço de Publicações — Rio, 1967;
- 13) *A Cartografia Política do Barão do Rio Branco* — Embaixador Mário Gibson Barboza — MRE — Serviço de Publicações — 1970;
- 14) *A Margem da História — Contrastes e Confrontos* — Euclides da Cunha — Rio, 1942;
- 15) *A Transamazônica e a Cuiabá—Santarém* — Ministério do Interior — (SUDAM) Belém, 1970;
- 16) *SUDAM — Revista Ano I* — Setembro — Belém, 1970;
- 17) *Carreteras Transamazônicas* — Ministério dos Transportes — Montreal, 1970;
- 18) *O Papel da Rodovia no Desenvolvimento da Amazônia* — Elizeu Rezende — DNER — Rio, 1969;
- 19) *Transamazônica* — Mário Andreazza — Ministério dos Transportes — 1970;
- 20) *A Amazônia e a Cobiça Internacional* — Arthur César Ferreira Reis — Gráfica Record Editora — Rio, 1968;
- 21) *A Transamazônica — Prós e Contras* — Osny Duarte Pereira — Civilização Brasileira — Rio; 1971;
- 22) *Transamazônica* — Fernando Moreira — Ricardo Gontijo — Roberto de Oliveira Campos — Editora Brasileira — Rio, 1970;
- 23) *Geopolítica do Brasil* — General Golbery do Couto e Silva — Livraria José Olympio Editora — Rio, 1967;
- 24) *Desafio do Mar* — Paulo Moreira da Silva — Editora Sabiá — Rio, 1970;
- 25) *Mar Territorial e Marinha de Guerra* — Senador Vasconcelos Torres — Brasília, 1970;
- 26) *Subsídios à Regionalização* — IBGE — Rio, 1968;
- 27) *Questão do Aproveitamento dos Recursos do Fundo do Mar* — MRE — Rio, 1969;
- 28) *Amazônia — Nova Dimensão do Brasil* — Amélia Martelli — Editora Vozes Ltda. — Rio, 1969;
- 29) *Fronteiras do Brasil — Delimitação e Demarcação* — CBDL — 2ª Divisão — Rio, 1964;
- 30) *Fronteiras do Brasil* — CBDL — 2ª Divisão — Rio, 1969;
- 31) *Rodovia Belém—Brasília* — Orlando Valverde — Catharina Vergolino Dias — IBGE — Rio, 1967;
- 32) *Limites do Brasil na Amazônia — Densificação Demográfica e Economia das Fronteiras — Ação do Exército, Marinha e Aeronáutica* — Embaixador Álvaro Teixeira Soares — Rio, 1969;
- 33) *Amazônia e SUDAM* — Ministério do Interior — SUDAM — Belém, 1970;
- 34) *SUDAM — Documenta* — SUDAM — Belém, julho 1970;
- 35) *SUDAM — Regimento Interior* — Belém, 1970;

- 36) Decreto-lei 756 — 11/8/68 (Dispõe sobre a Valorização da Amazônia, e dá outras providências) — SUDAM — Belém, 1970;
- 37) As Fronteiras — Coronel Fidélis Chaves Silveira — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército — Rio, 1968;
- 38) Populações Brasileiras — F. M. Salzano e M. M. Freire Maia — Companhia Editora Nacional — São Paulo, 1967;
- 39) Livro dos Transportes — Dinah Silveira de Queiroz — Ministério dos Transportes — Rio, 1970;
- 40) Mar Territorial — Celso de Albuquerque Melo — Freitas Bastos — Rio, 1965;
- 41) Plataforma Continental — Celso de Albuquerque Melo — Freitas Bastos — Rio, 1965;
- 42) Recursos Naturais do Brasil — Antônio Teixeira Guerra — IBGE — Rio, 1969;
- 43) O Desafio Japonês — Hakan Hedberg — Lia Editora S.A. — Rio, 1970;
- 44) O Desafio Brasileiro — Murilo Melo Filho — Editora Bloch — Rio, 1970;
- 45) Índios do Brasil — Júlio César Melatti — Coordenada Editora de Brasília — Brasília, 1970;
- 46) Amazônia — Legislação Desenvolvimentista — Ministério do Interior — Banco da Amazônia — Belém, 1969;
- 47) História do Brasil — Hélio Vianna — Editora Melhoramentos — Rio, 1967;
- 48) Paisagens e Problemas do Brasil — Manoel Correia de Andrade — Editora Brasiliense — Rio, 1968;
- 49) História Econômica e Geral do Brasil — R. Haddock Lobo — Atlas Editora — Rio, 1967;
- 50) Organização Social e Política do Brasil — Delgado de Carvalho — Distribuidora Record — Rio, 1967;
- 51) O Valor do Pensamento Positivo — Norman Vicent Peale — Cultrix Editora — São Paulo, 1964;
- 52) Caminhos do Desenvolvimento — Antônio Dias Leite — Zahar Editora — Rio, 1966;
- 53) Grande Enciclopédia da Amazônia — 6 Vol. Amel Editora — Belém, 1969;
- 54) Para além dos Bandeirantes — Raul Silveira de Mello — Biblioteca do Ministério do Exército — Rio, 1968;
- 55) International Relations — Robert Strauss Jupé e Stefan Posseny Mac Gray Mill Co. — Nova Iorque, 1954;
- 56) Politics among Nations — Hans Mergenthau — Alfred A. Knopf — Nova Iorque, 1954;
- 57) A Economia do Subdesenvolvimento — Vários — Editora Forense — Rio, 1969;
- 58) Revolução — Evolução — AERP — Brasília, 1970;
- 59) Jogo da Verdade — Presidente Emílio Garrastazu Médici — AERP — Brasília, 1970;

- 60) Aspectos Quantitativos do Desenvolvimento Econômico — Simon Kuznets — Editora Forense — Rio, 1970;
- 61) Planificação — Desafio do Século XX — Maurício Tragtenberg — Editora Senzala — Rio, 1967;
- 62) Desenvolvimento Econômico — Geraldo M. Meier e Robert E. Paldwin — Editora Mestre Jou — São Paulo, 1968;
- 63) Sociologia do Desenvolvimento — Vários — Editora Zahar — Rio, 1967;
- 64) Dicionário de Termos Geográficos — Everton Florenzano — Freitas Bastos — Rio, 1961;
- 65) Tipos e Aspectos do Brasil — Fundação IBGE — Rio, 1970;
- 66) Curso de Conhecimentos e Informações sobre Cartografia — 3 Vol. Conselho Federal de Cultura — Rio, 1969;
- 67) História das Fronteiras do Brasil — Hélio Vianna — Biblioteca do Exército — Rio, 1947;
- 68) Auguste, Barry B. L. — The Continental Shelf — The Practice and Policy of the Latin American States with special reference to Chile, Ecuador and Peru, 1960;
- 69) Ministério da Marinha — Estado-Maior da Armada — Subchefia de Informações (M-21) — Informação Especial n.º 1, 1963 — A Pesca da Lagosta — Aspectos Jurídicos;
- 70) Ministério das Relações Exteriores — Departamento Político e Cultural — Divisão Política — Documentos VIII — Plataforma Submarina — Serviço de Publicações, 1951;
- 71) História Diplomática do Brasil — Hélio Vianna — Edições Melhoramentos — Rio, 1961;
- 72) Fronteiras e Fronteiros — Castilho Goycochêa — Companhia Editora Nacional — 1943;
- 73) Gusmão, Bolívar e o Princípio do "Uti Possidetis" — João Gualberto de Oliveira — São Paulo; 1958;
- 74) Formação Histórica do Brasil — J. Pandiá Calogeras — Companhia Editora Nacional — São Paulo, 1945;
- 75) Cartografia General — Erwin Raisz — Ediciones Omega S.A. — Barcelona, 1966;
- 76) Projeção Continental do Brasil — Coronel Mário Travassos — Companhia Editora Nacional — São Paulo, 1938;
- 77) Fronteiras do Brasil no Regime Colonial — José Carlos de Macedo Soares — Livraria José Olympio Editora — Rio, 1931;
- 78) Amazônia, Paraíso e Inferno — Renato Ignácio da Silva — Biblioteca do Exército Editora — Rio, 1970;
- 79) Estudos de Problemas Brasileiros — Vários — Biblioteca do Exército Editora — Rio, 1971;
- 80) Princípios de Educação Moral e Cívica — Amaral Fontoura — Gráfica Aurora Ltda. — Rio, 1970;
- 81) A Textbook of Economics — J. L. Hanson — Macdonald and Evans Ltda. — London, 1966;

- 82) Economia da Educação — John Vaizey — Ibrasa — São Paulo, 1968;
- 83) O Valor Econômico da Educação — Theodore W. Schulty — Zahar Editores — Rio, 1967;
- 84) Educação e Desenvolvimento Econômico — C. E. Beeby — Zahar Editores — Rio, 1967;
- 85) The State in Catholic Thought — Henrich A. Rommen — Herder Book Co. — London, 1965;
- 86) Desafio da Tecnologia — A. Nogueira de Faria — Distribuidora Record — Rio, 1969;
- 87) Terra Encharcada — Jarbas Gonçalves Passarinho — Sá Cavalcante Editores — Rio, 1970;
- 88) Integração da Faixa de Fronteiras no Processo de Desenvolvimento Nacional e dos Países Limítrofes. Fronteiras terrestres, marítimas e aéreas. Considerações gerais — Paulus da Silva Castro — Brasília, 1970;
- 89) Limites e Demarcação na Amazônia Brasileira — Arthur Cézar Ferreira Reis — Gráfica Record Editora — Rio, 1968;
- 90) Droit International Public — Charles Rousseau — Librairie du Recueil Sirey — Paris, 1953;
- 91) Brasil 2001 — Mário Henrique Simonsen — Apec 2 — Rio, 1969;
- 92) Grande Região Centro-Oeste — IBGE — Rio, 1968;
- 93) Grande Região Norte — IBGE — Rio, 1969;

Revistas:

- 94) A SUDAM bibliografia — Ministério do Interior — Belém, 1971;
- 95) SUDAM em Revista — Ano I — nº 3/4 — Novembro/Dezembro — Belém, 1970;
- 96) SUDAM em Revista — Edição Especial — Belém, 1970;
- 97) Brasil — Séries Estatísticas Retrospectivas — IBGE — Rio, 1970;
- 98) Anuário Estatístico dos Transportes — Ministério dos Transportes — Rio, 1970;
- 99) Estimativas de População para os Municípios Brasileiros — IBGE — Rio, 1970;
- 100) Estatuto dos Estrangeiros (Decreto-lei nº 941, de 13-10-69 e Decreto nº 66.698, de 11-6-70) — Departamento de Imprensa Nacional — Rio, 1970;
- 101) Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional — o Brasil, o Direito Internacional Americano e o "Utī Possidetis" — Paulus da Silva Castro — Janeiro/Junho — Ano IV — nº 7 — Rio, 1948;
- 102) Revista Brasileira de Política Internacional — Ano IV, nº 15, Setembro de 1961 — IBGE — Rio, 1961;
- 103) Revista Brasileira de Política Internacional — Ano XII — Nºs 47/48 — Setembro/Dezembro — IBGE — Rio, 1961;
- 104) Revista do Clube Militar nº 181 — Ano 44 — Dezembro de 1970 — Rio, 1970;
- 105) Revista ADISMAR — nº 2 — 1970; Ano II — nº 3 — 1970, Ano II;

- 106) Revista Brasileira de Política Internacional — Fundo do Mar — nº 47/48 — Ano XII — Setembro — Rio, 1969;
- 107) Revista Marítima Brasileira — N^{os} 10, 11 e 12 — Ano XC — Outubro, Novembro e Dezembro de 1970 — Rio, 1970;

Mapas:

- 108) Pacific Ocean Floor — The National Geographic Society — October 1969;
- 109) Atlantic Ocean — The National Geographic Society — June, 1968;
- 110) Sistema Rodoviário Federal — Ministério dos Transportes — 1970;
- 111) Plantas da Rodovia Belém—Brasília — SPVEA — RODOBRÁS;
- 112) Antarctica — The National Geographic Society — October, 1969;
- 113) Carta de Pesca (Recife — Salvador) nº 23.500 — DHN — Ministério da Marinha — Rio, 1970;
- 114) Carta de Pilotagem Estratégica (Oceano Atlântico) — nº 13.001 — DHN — Ministério da Marinha — Rio, 1970;
- 115) Carta do Brasil (Costa e Ilhas ao largo) nº 1 — DHN — Ministério da Marinha — Rio, 1956;
- 116) Atlas Histórico Escolar — MEC — Rio, 1970;
- 117) Região Setentrional do Brasil — CBDL — 1ª Divisão — Belém, 1970.

A Competência e a Hierarquia como Pressupostos do Regime Disciplinar

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

Assistente Jurídico do DASP

O capítulo **Do regime disciplinar**, constante do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, cuida dos deveres dos servidores públicos para com o Estado como Administração Pública, capítulo esse considerado um dos mais importantes daquele diploma legal “porque em seu bojo se reúnem os princípios constitutivos do chamado Direito Disciplinar”.¹

Vejamos algumas noções básicas sobre os fundamentos do regime disciplinar.

Sabemos que Administração Pública é um **complexo orgânico regido por relações de dependência que se realizam no direito de o órgão superior dar instruções e no dever de o órgão dependente ou inferior obedecê-las**.

Emerge, daí, como se vê, uma **relação de dependência**: um, tem o direito de dar instruções, de dar ordens, que é o órgão superior; outro, tem o dever de obedecer, que é o órgão subalterno ou inferior.

São funções essas divididas por graus e por competência legal que atuam dentro do princípio de subordinação do inferior ao superior. É o que se chama **hierarquia**.

A hierarquia é da essência da administração, seja ela qual for. Tanto é assim que a quebra de suas regras implica numa sanção.

A disciplina é uma decorrência da hierarquia.

De tanta e tamanha relevância é a hierarquia quanto a disciplina no Serviço Público, que já se cogita de dar autono-

¹ CARVALHO, A.A. Contreiras de — **Estatuto dos Funcionários Interpretado**, II, 3ª ed., Freitas Bastos, Rio—São Paulo, 1964, pág. 71.

mia a um ramo do Direito Público Interno com o nome de Direito Disciplinar, direito esse ligado à idéia de poder disciplinar, de **autoridade disciplinar**. Vale dizer, intimamente ligado à idéia de hierarquia.²

Hierarquia é comumente entendida como o princípio da disciplina que está, tanto na base do complexo sistema da função pública, institucionalmente considerada e ordenada, quanto na relação existente entre o órgão superior e o órgão a ele subordinado, ou inferior.

Hierarquia seria, então, na definição de Baldi Papini, a relação de supremacia dos órgãos superiores com relação aos órgãos inferiores e, por fim, a relação de subordinação em que se encontram os órgãos inferiores relativamente a seus superiores.³

Já Hauriou⁴ define a hierarquia como uma superposição de graus em uma organização autoritária de agentes, de tal modo que os agentes inferiores não executam suas funções em virtude de uma obrigação direta e única de observar a lei, senão pela obrigação de obedecer a seu chefe que se interpõe entre ele e a lei.

Donde se infere que o dever primeiro é o de obediência hierárquica, **representando** o superior hierárquico a expressão real da lei.

A doutrina italiana sustenta que, em sentido amplo, hierarquia significa **escala de valores**, dentro de um sentido de competência legal e de estratificação de competências. Há uma presunção legal de que o que está acima, hierarquicamente, **representa** um valor mais alto, embora se saiba que, na realidade prática, nem sempre isto é verdadeiro. Mas a verdade, não raro, é também uma convenção.

De modo que o exercício do poder hierárquico pressupõe esse **vínculo de subordinação**. E deste vínculo de subordinação surge o **dever de obedecer** para aquele que está num degrau hierárquico inferior.

Surge, então, para o órgão dependente ou inferior, o dever de obedecer as instruções ou ordens advindas do órgão hierarquicamente superior.

² CAVALCANTI, Themístocles Brandão — **Direito e Processo Disciplinar**; 2ª ed., F. G. V., Rio, 1966, p. 76.

³ **Il rapporto d'impiego pubblico**, Padua, 1942, p. 9.

⁴ HAURIOU, Maurice — **Précis de Droit Administratif**, 12ª ed., Paris, 1933, p. 77.

Assim é toda a organização estatal dentro do Estado burocrático.

Daí dizer Fritz Fleiner que, entre as características do Estado burocrático, se encontra a estreita dependência, por parte dos funcionários administrativos, em relação às autoridades superiores, uma vez que, a despeito da multiplicidade de cargos, fica salvaguardada a unidade da vontade do Estado que age por meio da Administração, o que se consegue pelo controle dos serviços e pelo dever de obediência: a subordinação. Todos os funcionários — continua o Mestre — são órgãos que integram uma mesma pessoa jurídica, que se chama Estado, e estão hierarquicamente classificados em superiores e subordinados. A vontade do Estado é tanto maior, tanto mais forte e autêntica, quanto mais alto se encontra o órgão que a manifesta: é no órgão supremo do Estado que essa vontade se caracteriza com maior vigor e autenticidade. Daí porque, para um subordinado, a vontade da instância superior resulta mais forte e mais perfeita quanto ao interessado do que a vontade da instância inferior. Por este motivo, são as autoridades administrativas superiores os órgãos naturais aos quais incumbe apreciar os recursos. Interposto um recurso, têm aquelas autoridades o dever de lhe dar solução adequada. As autoridades superiores, por isso mesmo, são as competentes para prescreverem aos subordinados, mediante ordens de serviço, uma certa conduta, ou para anularem de ofício as decisões das autoridades inferiores, caso sejam essas decisões contrárias à lei ou ao interesse público. De modo que o funcionário está obrigado, em virtude de sua subordinação, a obedecer às ordens ditadas pelo superior dentro da esfera de sua competência.⁵

A quebra de tais regras implica numa **sanção** pois que fere a **disciplina**.

À ação disciplinar está praticamente sujeito todo o funcionalismo público, naquilo que se refere às relações de dependência entre o Estado e o seu agente.

E essa subordinação decorre, precisamente, do sistema hierárquico.

Assim é que, aquele que estiver sujeito à subordinação hierárquica, pode sofrer o efeito do poder disciplinar.⁶ E essa subordinação começa a partir da posse — segundo Marcello Caetano — e extingue-se com o término da relação de dependência e de serviço, a que acrescenta Themístocles Brandão

⁵ FLEINER, Fritz — *Instituciones de Derecho Administrativo*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Ed. Labor, 1933, p. 79.

⁶ CAVALCANTI, Themístocles Brandão — *Op. cit.*, p. 27.

Cavalcanti: cessa, também, quando se transfere o funcionário de um serviço para outro.⁷

Daí se conclui que o superior hierárquico é o legalmente competente para aplicar a pena disciplinar, competência essa que se desenvolve dentro dos diversos graus de hierarquia, conforme a gravidade da falta, por conseguinte, de acordo com a gravidade da pena. Esse o motivo por que se costuma dizer que **o poder disciplinar decorre, essencialmente, da posição hierárquica, da qual emana a autoridade para impor a pena.**⁸

Estes **poderes** e estes **deveres** — poder hierárquico, dever de obediência, poder disciplinar — estão determinados ou regulamentados por normas de direito objetivo ditadas em razão do interesse coletivo, em razão do interesse público... **Sem qualquer referência ao interesse individual**, razão por que não criam direitos subjetivos. O superior hierárquico que não exercer o poder hierárquico que detém, que não puser em prática seu poder de supremacia ou de ascendência, será, também ele, passível de sanção. O hierarquicamente inferior que, dentro de certas condições, faltar ao dever de obediência, ou exceder-se dos limites disciplinares ou legais, incorrerá em **responsabilidade administrativa**, não raro, também, em **responsabilidade civil** ou mesmo em **responsabilidade penal**.

Conforme, assim, a natureza das transgressões, a responsabilidade do servidor público pode ser administrativa, civil e penal. A primeira é a responsabilidade do servidor perante a Administração Pública, em face do regime disciplinar e que o torna passível de uma **sanção** disciplinar. Ocorre quando, por exemplo, o servidor, no exercício de suas funções, pratica ato ou incorre em omissão que viole as atribuições ou deveres estabelecidos para execução das tarefas, serviços ou encargos que lhe são cometidos, ou que, mesmo fora de serviço, pratique atos que possam afetar ou comprometer sua condição de funcionário público. Nesse caso, a sanção atinge o servidor como tal, em sua condição e em seus direitos funcionais. Se o fato imputado constitui, também, **crime** contra a Administração, responderá o funcionário perante a Justiça comum como penalmente responsável, passível, assim, de uma sanção penal. Se de sua ação ou omissão resultou dano ou prejuízo para o Erário, responderá, ele, também, civilmente, para o fim de indenizar os cofres públicos (responsabilidade civil).

⁷ CAETANO, Marcello — **Manual de Direito Administrativo**, Lisboa, Coimbra Ed. 7ª ed., 1965, p. 529. Cavalcanti, Themístocles — *Op. cit.*, p. 27.

⁸ CAVALCANTI, Themístocles Brandão — *Op. cit.*, p. 27.

A hierarquia pode significar não somente a existência de numerosos graus de jurisdição, mas pode, igualmente, significar a **distribuição de competência** na esfera administrativa.⁹

Na definição de MARCELLO CAETANO, **competência é um conjunto de poderes que o órgão possui para exercer direitos subjetivos e atribuições da pessoa jurídica.**¹⁰ Tais poderes não pertencem aos indivíduos, mas aos órgãos. São simples **modos** de exercício dos direitos subjetivos e de outros poderes da pessoa jurídica. Chamam-se, por isso, **poderes funcionais**. Acentua o ilustre Mestre do Direito Administrativo que os órgãos, em certas matérias, podem não ter competência administrativa **própria** e estar dependentes, no que se refere ao exercício de poderes administrativos, de outros órgãos da pessoa jurídica por **dependência hierárquica** que é o **modo normal da relação entre os agentes e os órgãos com quem colaboram.**¹¹

De modo que, aqui, os caminhos se cruzam: a **competência** e a **hierarquia**, daí por que se considera a delimitação da competência como em razão da matéria, em razão do tempo, em razão do lugar e em **razão do grau hierárquico.**

Dessa regra, de que a **competência do superior compreende a dos subalternos**, excetuam-se os casos em que a lei especifique a competência **própria** dos subalternos, a estes reservando o seu exercício em termos expressos ou de maneira que, claramente, se deduza que desejou efetivamente estabelecer uma distribuição de poderes e ordenar um processo de modo a acautelar ou garantir os direitos dos administrados.¹² Estão nestes casos — exemplifica Marcello Caetano — os preceitos que permitem a aplicação de sanções pelo subalterno com recurso para o superior, pois a **preterição da ordem hierárquica equivaleria à supressão de um grau de jurisdição.**¹³

Isso tem sido entendido em termos entre nós, na esfera administrativa, para questões de que não resulta aplicação de penalidade, ao se distanciar um tanto dos **excessos jurídicos** de certas formalidades que servem, não poucas vezes, para acobertar o uso abusivo do direito de pedir, para efeito meramente procrastinatório, muitas vezes, em casos de tranqüilo entendimento sobre determinado assunto de controvérsia superada. Insistir todos aqueles que tem igual pretensão na mesma

⁹ CAVALCANTI, Themístocles Brandão — *Op. cit.*, p. 25.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 166.

¹¹ *Op. cit.*, p. 166.

¹² CAETANO, Marcello — *Op. cit.* p. 166.

¹³ *Op. cit.*, p. 167.

tecla e dentro do mesmo andamento processual é antieconômico, injusto e danoso para a Administração. Assim, a autoridade administrativa, em certos casos de insistentes pedidos de reconsideração e recurso, recebe o primeiro e o indefere, enviando-o, a seguir, à autoridade superior — na hipótese, o Presidente da República —, com exposição de motivos, como se recurso fosse e propõe se lhe negue provimento, fulminando, assim, uma prática abusiva que vem emperrando a Administração. Exemplo concreto que se poderia dar nesse sentido é o caso específico de certas acumulações de cargos públicos.

Essa prática não há de ser tão injusta, como se pretende, quando se suprime, na esfera do Judiciário, oportunidade de recurso ou de reexame de determinado caso em circunstâncias diversas da decisão tipo, substanciada nas **Súmulas**, que nem sempre representam o pensamento tranqüilo e uniforme do próprio Poder Judiciário. Para evitar a querela infundável de efeito, quase sempre, meramente procrastinador, para eternizar as ações em detrimento da Justiça, o Judiciário, pelo seu mais alto Tribunal, **fechou a questão**, pôs um dique no andamento exaustivo dos processos, suprimindo etapas e evitando a aventura cartorária de explorar os recursos processuais até as suas últimas conseqüências.

Inegavelmente que o princípio de que a autoridade superior deve ater-se a seus limites de competência sem invadir a área de competência do subalterno é altamente salutar e representa uma garantia de direitos. Garantia porque o interessado pode, talvez, oferecer novos elementos de convicção, novos argumentos, e ver o seu processo examinado por outra autoridade, quase sempre distanciada do ambiente carregado de idéias preconcebidas e de paixões, podendo ser, assim, mais isenta, conseqüentemente mais justa.

Insistimos, entanto, em dizer que se a autoridade superior tem uma competência capaz de absorver a competência da autoridade que lhe está em grau hierarquicamente inferior, e conforme a natureza do assunto, isto é, do ilícito, não nos parece ilegítimo que aquela autoridade aplique a penalidade de menor grau, sob o fundamento de que não é de sua competência específica e, sim, da autoridade inferior hierarquicamente.

A rigor, a nosso ver, a **garantia de direitos** reside mais na possibilidade do **recurso hierárquico** que não deve ser negado no Estado de Direito, porém não a absorção pela autoridade

maior, em certos casos, da competência da autoridade hierarquicamente menor quando esta competência está compreendida na do superior hierárquico.

Por derradeiro, é de se indagar a que nos conduz a hierarquia? Permite ela que uma grande massa de agentes ou servidores públicos pertencentes aos vários serviços administrativos de uma pessoa jurídica, de um Ministério, por exemplo, proceda **com unidade**, assegurando o comando único **concentrado** no órgão superior, isto é, no superior que, dentro daquela jurisdição, não é subalterno de ninguém — o Ministro de Estado no seu Ministério, o Presidente da Autarquia na sua Autarquia, o Reitor na sua Universidade. Quando o órgão supremo administrativo é assistido, assessorado ou coadjuvado por agentes subalternos que possuem o poder de praticar atos definitivos e executórios, diz-se que a administração está **desconcentrada** — expressão usada por Marcello Caetano — ou está **descentralizada**. É este um dos objetivos básicos da nossa Reforma Administrativa. Matéria esta — de descentralização hierárquica com o recurso de delegação de competência — que nos parece de difícil aplicação para resultados justos se não mesmo que contrariando certos princípios básicos do Direito Administrativo e que seria conveniente resguardar. A excessiva delegação de competência poderá ter efeitos tão negativos quanto a excessiva concentração de poderes e atribuições num comando único. Na prática recente já se observou a inviabilidade de se dar caráter absoluto à descentralização ou delegação de competência que produziu, malgrado o pretendido originariamente, abuso de autoridade que ensejou a suspensão imediata da delegação antes que produzisse mal maior. Foi o caso da disponibilidade por desnecessidade do cargo que, em grande parte, ocasionou injustiças para o servidor sem proveito algum para a Administração, configurando, assim, um inequívoco desvio de finalidade.

A Segurança Nacional e a Legislação Brasileira

ANTÔNIO DE ARRUDA

Magistrado e Professor da Escola Superior de Guerra

SUMÁRIO: 1 — Introdução. 2 — Um Problema Semântico: Defesa e Segurança. 3 — Estratégia Direta e Indireta. Guerra Fria e Guerra Revolucionária. 4 — Conceito Atual de Segurança. 5 — Fatores Adversos. Antagonismos e Pressões. 6 — A Segurança Nacional na Constituição do Brasil. 7 — A Lei de Segurança Nacional. 8 — A Interpretação do Supremo Tribunal Federal. 9 — Conclusão.

1 — INTRODUÇÃO

Em artigo anterior,¹ focalizamos a Política Nacional como a ciência e a arte de fixar os Objetivos Nacionais e de orientar a sua conquista e preservação. Segundo esse entendimento, a Política envolve uma tomada de decisão, que, no caso, implica na fixação de Objetivos, considerados como a consubstanciação de interesses e aspirações nacionais. Dentre eles, destacam-se os Objetivos Nacionais Permanentes, de relativa estabilidade, que compreendem interesses e aspirações vitais e que compõem as forças de evolução, equilíbrio e sobrevivência da sociedade.

Numa enumeração exemplificativa, teríamos como Objetivos Nacionais Permanentes a integridade territorial, a integração nacional, a soberania, o desenvolvimento, a democracia e a paz social. Alguns desses Objetivos poderão estar conquistados, como a integridade territorial e a soberania; urge apenas preservá-los. Outros dependem de aprimoramento, como a democracia, a integração nacional e o desenvolvimento. Ao passo

1 Rev. do Serv. Público — DASP — vol. 105, nº 2, maio/agosto 1970.

que outros serão resultantes da efetivação dos demais, como a paz social.

Como etapas intermediárias, força é criarem-se Objetivos mais ao alcance da capacidade do Poder Nacional, ou seja, os Objetivos Nacionais Atuais.

Tendo em vista os Objetivos, formulam-se também diretrizes, planos e programas que estimulem o progresso nacional e criem condições para que este se concretize. Daí os dois aspectos da Política Nacional: a segurança e o desenvolvimento.

O nosso tema, agora, será o da segurança nacional.

2 — UM PROBLEMA SEMÂNTICO: DEFESA E SEGURANÇA

A Constituição do Império usava, de preferência, o termo segurança. Assim, o art. 112 § 15, estabelecia como atribuição do Imperador, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, "prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do Estado". Também o art. 177, § 35, previa a suspensão dos direitos individuais, quando o exigisse a segurança do Estado", nos casos de rebelião ou de invasão de inimigos.²

As Constituições republicanas posteriores deram ênfase à palavra defesa, mas na Constituição vigente voltou a predominar o termo segurança.

Como se vê, segurança e defesa são palavras intercorrentes, sujeitas a variações semânticas, não peculiares à nossa língua. Ao contrário, sofremos influência do que aconteceu alhures, em face de acontecimentos históricos ligados ao problema da guerra, que vamos recapitular.

Na Batalha de Valmy, em 20 de setembro de 1792, defrontaram-se os prussianos, chefiados pelo Duque de Brunswick, e os franceses, sob o comando de Carlos Dumouriez. Brunswick, sobrinho de Frederico, o Grande, cuja reputação provinha de ganhar batalhas sem derramamento de sangue, reuniu o seu estado-maior e proferiu a sua decisão: "Não com-

² Também o art. 148 estabelecia o emprego da força armada de mar e terra para "segurança e defesa do Império"; o art. 133, § 5º, dizia que os Ministros de Estado são responsáveis "pelo que obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos"; e o art. 179, que tratava dos direitos civis e políticos dos cidadãos, estatua que estes têm "por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade".

bateremos aqui!" Manobrou o seu exército e habilmente o retirou do campo de batalha, em que só se ouviram alguns canhoneios.

No dia seguinte, Goethe, testemunha desse lance, disse: "Neste lugar e a partir desta data, tem início uma era da história universal, e todos aqui presentes poderão dizer que assistiram ao seu advento."

E o Marechal Foch resumiu o significado dessa batalha, que não houve, com as palavras: "As guerras dos reis chegaram a seu fim; tinha início a guerra dos povos."³

Um decreto, baixado pela Convenção de 23 de agosto de 1793, marcava o começo dos novos tempos:

"A partir deste momento até o instante em que nossos inimigos forem expulsos do território da República, todos os franceses estão permanentemente convocados para o serviço das armas. Os jovens combaterão; os casados forjarão as armas e transportarão os suprimentos; as mulheres farão as barracas e as roupas e servirão nos hospitais; as crianças transformarão pedaços de linho usado em ataduras; os velhos irão para as praças públicas, a fim de estimular a coragem dos combatentes, pregar a unidade da República e o ódio contra os reis. Os edifícios públicos transformar-se-ão em quartéis... Todas as armas de fogo de calibre adequado serão entregues às tropas; o serviço no interior será feito com armas brancas e de caça."⁴

Este decreto assinala o surgimento da chamada guerra total. Naquele instante, como o país estava ocupado por inimigos, todas as forças vivas da nacionalidade foram chamadas a combatê-lo. Era a "nação em armas", o engajamento universal, como se se dissesse: "Todos os franceses são responsáveis pela defesa nacional."

Mas, advirta-se, defesa, aqui, prende-se a um sentido estritamente militar. É um conceito que põe ênfase nas perspectivas de agressão externa, cuja repulsa cabe às Forças Armadas. É um conceito que se identificou com os tempos em que a guerra convencional dominava inteiramente o campo militar.

³ J. F. C. Fuller, **A Conduta da Guerra**, trad. de Hermann Bergovist, Biblioteca do Exército, 1966, pp. 20-21.

⁴ J. F. C. Fuller, ob. cit. Ver também Arnold Toynbee, **A Study of History**, vol. IV, p. 151.

Com o aparecimento de novas formas de conflitos, houve sutil evolução semântica, com referência à defesa e à segurança. Evolução semelhante ocorreu com a palavra estratégia.⁵

3 — ESTRATÉGIA DIRETA E INDIRETA. GUERRA FRIA E GUERRA REVOLUCIONÁRIA

Analisando as guerras napoleônicas, Clausewitz criou uma doutrina que exaltava a batalha, incentivando o espírito ofensivo, que impregnou a estratégia até a 2ª Grande Guerra. A busca da “batalha decisiva” e o aniquilamento do inimigo seriam os objetivos fundamentais, sem medir sacrifícios, pois o “sangue é o preço da vitória”, e a “guerra não pode ser humanizada”.

Depois de examinar 25 séculos de guerras, Liddell Hart salienta que este ataque direto só conseguiu resultados satisfatórios em 6 batalhas. Para Liddell Hart, a estratégia produtiva é a que emprega meios indiretos, e o bom estrategista é aquele que sabe forçar o desequilíbrio do adversário, de modo que, como no jiu-jitsu, seu próprio esforço seja transformado na alavanca que determinará a sua queda.⁶

As formas indiretas da estratégia, levadas às últimas conseqüências, com o absoluto abandono dos princípios éticos, têm servido aos regimes de força, nos seus desígnios de dominação mundial.

Hitler afirmara: “Existe uma estratégia mais ampla, a que emprega armas intelectuais... Por que iria eu desmoralizar o inimigo com meios militares, se posso fazê-lo melhor e mais barato com outros meios? Nossa estratégia consiste em destruir o inimigo por dentro e conquistá-lo utilizando os recursos de que ele próprio dispõe.”⁷

Esta “corrosão desde o interior”, empregada, com tanto êxito, pelo nazismo na conquista de povos vizinhos, assemelha-se à estratégia soviética, adotada depois, com requintes e larga eficiência.

Como precursor de Hitler, Lenin já sentenciava: “A estratégia mais segura é aquela que procura retardar as operações

⁵ Inicialmente, a estratégia era a “arte dos generais”, circunscrita ao âmbito militar. Depois, com a doutrina de Clausewitz, passou a abranger também os campos político e psicossocial e, mais tarde, o econômico. Hoje, considera-se a estratégia como a arte de aplicar o Poder Nacional, isto é, todos os recursos de uma nação, para a conquista e manutenção dos objetivos fixados pela Política Nacional.

⁶ Liddell Hart, *As Grandes Guerras da História*, pp. 165, 166 e XVII.

⁷ In Liddell Hart, ob. cit., p. 239.

até que a desintegração moral do inimigo torne o seu desencadeamento um golpe ao mesmo tempo possível e fácil.”⁸

Foi Churchill o primeiro a surpreender o método soviético, com a sua famosa advertência: “De Stettin, no Báltico, a Trieste, no Adriático, desceu uma cortina de ferro sobre o Continente... Não acredito que a Rússia Soviética deseje a guerra. O que deseja são os frutos da guerra e a expansão indefinida de seu poderio e de suas doutrinas.”⁹

Era a guerra fria que começava. Por sua vez, Vichinsky foi muito claro e incisivo ao afirmar, nas Nações Unidas, em 1954: “Nós não venceremos o Ocidente por meio de bomba atômica. Nós venceremos o Ocidente com qualquer coisa que o Ocidente não compreende: as nossas cabeças, as nossas idéias, as nossas doutrinas.”¹⁰

A tônica desta nova e sutil modalidade de conflito reside em minar o organismo nacional, levando-o a desagregar-se pela destruição dos seus valores fundamentais e da sua capacidade criadora. Trata-se de uma agressão ideológica, desencadeada tenazmente pelo marxismo-leninismo, a qual desconhece fronteiras e procura invadir não territórios, mas mentes desprotegidas, abalando convicções, atingindo, em profundidade, todo o complexo político, social e econômico da nacionalidade.

Trata-se, enfim, da chamada guerra revolucionária,¹¹ que engloba todos esses processos indiretos de dominação, antes do uso da força.

“O campo de ação da guerra revolucionária” — ensina Theodor Arnold — “é, antes de tudo, a consciência da população, cuja conquista é essencial para o domínio de todos os demais campos de luta, armada ou não. Revestindo-se do caráter de guerra total, a ação revolucionária procura o êxito através dos meios de persuasão psicológica, como dos recursos militares.”¹²

⁸ In Liddell Hart, ob. cit., p. 239.

⁹ In Thomas Wilson Jr., **Guerra Fria e Bom Senso**, trad. de G. Rebuá, Edit. Ipanema, Rio, 1964, p. 24.

¹⁰ In Equipe da ESG, **A Democracia Brasileira**, revista da ADESG **Segurança e Desenvolvimento**, nº 134, 1969, p. 9.

¹¹ Dizemos a “chamada guerra revolucionária” porque não se trata de guerra (que pressupõe a adoção de princípios de Direito Internacional, inclusive o direito de beligerância), nem de revolução (que envolve evolução e aprimoramento). Os marxistas-leninistas impingiram, porém, o uso da expressão, favorável aos seus desígnios, e hoje seria difícil mudá-la.

¹² In Bilac Pinto, **Guerra Revolucionária**, Forense, p. 180.

Com estas premissas é fácil compreender o conceito dado pelo Estado-Maior das Forças Armadas:

"Guerra revolucionária é a guerra interna de concepção marxista-leninista, de possível adoção por movimentos revolucionários diversos, que — apoiados em uma ideologia, estimulados e, até mesmo, auxiliados do exterior — visam à conquista do poder, através do controle progressivo, físico e espiritual da população sobre que é desencadeada, desenvolvendo-se segundo processo determinado, com a ajuda de técnicas particulares e da parcela da população assim subvertida."¹³

4 — CONCEITO ATUAL DE SEGURANÇA

Contra o perigo permanente de desagregação e destruição, trazido pelas novas modalidades de conflitos, especialmente a guerra revolucionária, as forças militares se tornaram insuficientes, ainda que aguerridas e poderosas. Esta asserção comprova-se com o que se verifica em toda parte, inclusive nas grandes potências. Os Estados Unidos, por exemplo, após amargarem, na área externa, afrontas humilhantes, como no episódio da apreensão do navio "Pueblo" pelos coreanos-do-norte, se mostram incapazes, às vezes, de manter, a contento, a ordem interna. Os distúrbios de várias origens, inclusive os inspirados pelos marxistas-leninistas, alastram-se, às vezes, pelo país de maneira incontrolável.

Viu-se, pois, que não bastava a **defesa**, simplesmente, mas seria necessária alguma coisa mais positiva e eficaz.

Surgiu daí a noção de segurança, entendida como um estado de alerta, de prevenção, de consciência do perigo. E como o perigo não ameaça apenas o indivíduo, mas a nação inteira, forçoso é que esta se ponha em guarda como um todo. Revivendo o já citado decreto napoleônico, poder-se-á dizer: "TODOS SÃO RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA NACIONAL."

O Marechal Castello Branco, em sua aula inaugural proferida na Escola Superior de Guerra, em março de 1967, resumiu bem este novo conceito: "A noção de segurança é mais abrangente (que o de defesa). Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psicossociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna."¹⁴

¹³ In Bilac Pinto, ob. cit., p. 112.

¹⁴ In **Segurança e Desenvolvimento** — Doc. da ESG-C-01-67, p. 2.

Por outro lado, o General Lyra Tavares assim se expressa a esse respeito: "Além da guerra, por assim dizer, ostensiva, é preciso considerar que o organismo do Estado e, conseqüentemente, a sua soberania podem ser solapados e destruídos por ações que chamaríamos de "invisíveis", ou não positivamente caracterizáveis como de agressão, mediante as quais é possível, senão destruí-lo, pelo menos dominá-lo nos seus elementos essenciais." E, procurando distinguir segurança de defesa, acrescenta: "Segurança é um **estado**, ao passo que defesa é um **ato** — ou um conjunto de atos — diretamente ligado a determinado tipo de ameaça caracterizada e medida. A defesa organiza-se para o fim especial de repelir um ataque previsto, ao passo que a segurança, no sentido em que a encaramos, é estabelecida como cobertura integral contra qualquer tipo de ameaça que ela própria — a segurança — torna inoperante e desencoraja."¹⁵

A segurança é, pois, uma situação de garantia de que desfruta uma nação contra as ameaças aos seus valores vitais. Um Estado terá propiciado à comunidade um razoável grau de segurança quando estiver em condições de anular essas ameaças.

Podemos, então, conceituar:

"Segurança nacional é o grau de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona à comunidade para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais."

5 — FATORES ADVERSOS. ANTAGONISMOS E PRESSÕES

No conceito de segurança, expresso anteriormente, se insere um outro — de antagonismos e pressões —, que exige esclarecimento.

Em verdade, um política de segurança (como também a de desenvolvimento) deve prever a existência de óbices que se antepõem à sua execução. A noção de segurança se prende à necessidade de se fazer face a esses óbices.

Chamamos, em geral, fatores adversos aos obstáculos que dificultam a realização da Política Nacional — seja de desen-

¹⁵ Gen. Lyra Tavares, **Segurança Nacional, Problemas Atuais** — José Alvaro Ed., pp. 98 e 101.

volvimento, seja de segurança. A seca do Nordeste, as inundações são fatores adversos. Mas, se há uma atitude intencional, deliberada e contestatória à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais, o fator adverso toma o nome particular de antagonismo. Quanto às pressões, nascem de antagonismos que dispõem de poder.

Teremos, então, em termos mais explícitos:

FATORES ADVERSOS são obstáculos de toda ordem, internos ou externos, assinaláveis em determinada conjuntura, que dificultam os esforços do Estado para a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

ANTAGONISMOS são fatores adversos de modalidade peculiar, por manifestarem atividade deliberada, intencional e contestatória à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

PRESSÕES são poderes emanados de um ou mais antagonismos, ou por estes estimulados, que atuam contrária e contestatoriamente à consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais.

Dentre as pressões, há aquelas de tal forma ponderáveis e importantes que podem até impedir a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais. São as pressões dominantes, cuja superação exige esforço extraordinário do Estado, forçando, às vezes, o recurso à guerra.

6 — A SEGURANÇA NACIONAL NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

A Constituição vigente deu ênfase especial ao problema da segurança no sentido em que a estamos focalizando. O seu texto consigna, em geral, o termo segurança nos lugares em que antigamente se falava em defesa. É o que se pode verificar no art. 4º, I, ¹⁶ que inclui, dentre os bens da União, a parte de terras devolutas indispensável à segurança nacional; no art. 92, que determina a obrigatoriedade do serviço militar e outros encargos necessários à segurança nacional etc.

Outros dispositivos tratam também, eventualmente, da segurança, tais como:

- O art. 8º, V, que estabelece a competência da União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais.

¹⁶ Esta e outras citações subseqüentes se referem ao texto constitucional já com a incorporação da Emenda nº 1.

- O art. 8º, VIII, **b**, que fixa a competência da Polícia Federal para apurar infrações penais contra a segurança nacional.
- O art. 32, que prescreve a cessação da inviolabilidade dos congressistas nos casos de crimes previstos na Lei de Segurança Nacional.
- O art. 55, que dá competência ao Presidente da República para expedir decretos-leis sobre segurança nacional, em casos de urgência ou de interesse público relevante (dispositivo que ainda voltaremos a examinar).
- O art. 129, § 1º, que estende aos civis o foro da Justiça Militar para repressão dos crimes contra a segurança nacional, nos casos expressos em lei.

Mas a inovação maior está na Seção V do Capítulo VII, que põe em destaque a segurança nacional, tirando-a do âmbito das Forças Armadas para colocá-la na faixa do Poder Executivo.

O art. 86 dispõe: "Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei."

Este preceito suscitou grande celeuma, ao surgir no texto constitucional de 1967.¹⁷ Argumentava-se, então, que, se toda pessoa natural é responsável pela segurança, chegar-se-ia ao absurdo de que até as crianças estariam sujeitas aos "encargos militares". E as pessoas jurídicas, como participariam da segurança nacional?

Informa Paulo Sarasate que, outorgada a Constituição, foram, a seguir, apresentadas emendas ao Congresso propondo a supressão do dispositivo. Sustentou-se até na época que se pretendia impor a transformação de cada cidadão num "agente de segurança".¹⁸

Esta perplexidade, que ainda perdura, em parte, nasce do desconhecimento do conceito atual de segurança e de sua colocação apenas no campo militar. Entretanto, quando o texto constitucional proclama a participação de todos na segurança nacional, tem em vista o seu entendimento mais amplo, na

¹⁷ No Estado de Israel, com menos de 3 milhões de habitantes, cercados por 80 milhões de inimigos, seria desnecessário um dispositivo legal determinando que todos são responsáveis pela segurança nacional. O perigo obriga a concentração de todos no esforço comum da segurança e da defesa.

¹⁸ Paulo Sarasate, *A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos*, Freitas Bastos, 1967, p. 85.

conformidade do que acabamos de expor. Além disso, os termos dessa participação serão fixados pela lei ordinária, a qual, evidentemente, deverá atender, sobretudo, às medidas preventivas, eliminando óbices que possam trazer perturbações à comunidade nacional.

Um exemplo esclarecerá a nossa assertiva. O analfabetismo é um fator adverso, que entrava o desenvolvimento e pode causar problemas à segurança, gerando antagonismo, desde que elementos subversivos se sirvam da massa inculta para os seus intentos de provocação de distúrbios sociais. Ora, como as empresas são também responsáveis pela segurança nacional, poderão ser chamadas a cooperar na luta contra a ignorância. Daí o sentido do preceito constitucional que sujeitou as empresas com mais de 100 empregados a manter escola primária. Muitos empresários se sensibilizaram por este problema e acataram, de bom grado, o mandamento constitucional. Outros, porém, não o fizeram, o que levou o legislador a criar taxas de educação, solucionando de outro modo o assunto.

Idêntico raciocínio poderíamos aplicar aos problemas do salário justo, da maior participação do trabalhador na riqueza nacional e a outros que evidenciam o sentido participante da empresa moderna, que já não pode ser vista apenas como fonte de lucros.

Assim, é vasto o campo em que se estende a segurança nacional. Às vezes, ela penetra a área do desenvolvimento, propiciando entre ambos uma interdependência constante e fazendo com que se torne muito sutil a delimitação entre as duas concepções.

CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

Os arts. 87 e seguintes se referem ao Conselho de Segurança Nacional. Este órgão é antigo, de longa tradição nas Forças Armadas, pois foi criado em 1927 (Dec. nº 17.999), sob a denominação de Conselho de Defesa Nacional. Hoje, está estruturado em novos moldes, como órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para a formulação e execução da política de segurança nacional.¹⁹

O art. 89 discrimina a competência do Conselho, sendo a mais importante a do estabelecimento dos Objetivos Nacionais

¹⁹ A Constituição de 1934 já mudara a denominação do órgão para Conselho de Segurança Nacional, fazendo ressurgir o termo (art. 159). A Constituição de 1946 reproduziu a mesma denominação (arts. 179-180). Contudo, predominou em ambas a expressão defesa.

Permanentes e das bases para a Política Nacional. Estuda ainda os assuntos relacionados com a segurança e indica as áreas indispensáveis à segurança, bem como os municípios considerados do interesse desta, cujos prefeitos serão nomeados pelos governadores dos Estados, ouvido o Conselho (art. 15, § 1º, letra b).

Esta estrutura é a predominante na atualidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe o Department of Defense, que é o maior órgão na esfera do Poder Executivo, com a responsabilidade de formular a política militar e manter as Forças Armadas do país. Há também o National Security Council, órgão de estado-maior, criado em 1947, junto ao Gabinete do Presidente da República, que o assessora nas questões internas ou externas que envolvam a segurança nacional. A função principal deste Conselho é avaliar e fixar os objetivos, compromissos e riscos dos Estados Unidos no interesse da segurança nacional e opinar sobre políticas e decisões específicas a serem tomadas pelo Presidente.²⁰

7 — A LEI DE SEGURANÇA NACIONAL

O Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e, como fizera o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, após reproduzir o preceito constitucional de que toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, traz alguns conceitos básicos sobre o assunto.

A segurança nacional, esse decreto-lei a define como a "garantia da consecução dos Objetivos Nacionais contra antagonismos tanto internos como externos" (art. 2º).

O art. 3º dinamiza o conceito de segurança nacional, esclarecendo que compreende medidas destinadas à preservação dos dois aspectos em que se divide — segurança externa e segurança interna — e que nessas medidas se incluem a prevenção e a repressão da guerra psicológica e da guerra revolucionária ou subversiva.

Os parágrafos seguintes definem a segurança interna e as novas modalidades de conflitos mencionados no corpo do artigo.

A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas de qualquer ori-

²⁰ In Jack e Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Western Michigan Univ., 1966, pp. 334 e 335.

gem, forma ou natureza que se manifestem ou produzam efeito no País.

A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos Objetivos Nacionais.

Trata-se, aqui, daquela "corrosão desde o interior", a que nos referimos no item 3, de que se serviu o nazismo, antes, e se serve o marxismo-leninismo, hoje, como um dos ingredientes da guerra revolucionária.

Quanto à guerra revolucionária, preceitua o § 3º que é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.

Este é um conceito resumido do que fora adotado pelo EMFA, que citamos no item 3, *in fine*.

CRÍTICAS À LEI DE SEGURANÇA

As definições contidas na Lei de Segurança estão longe de terem entendimento pacífico.

Examinando os preceitos dessa lei, o Senador Josaphat Marinho os contesta, afirmando que "antagonismo é oposição, luta, ação divergente, prevista nas duas Constituições, ao assecurarem o regime representativo de base popular, ... a pluralidade dos partidos políticos, o direito de representação, o direito de greve. Se prevalecesse o decreto-lei, na sua concepção imprecisa, a prática desses princípios constitucionais poderia gerar **antagonismos** puníveis, sem crime."²¹

Cita, a seguir, a opinião do Senador Eurico Rezende, para o qual seriam antagonismos a divergência entre oposição e governo no que tange a gastos militares; a divergência entre a Imprensa e o Ministro do Exército quanto à sua orientação; o debate parlamentar entre a ARENA e o MDB sobre a direção federal das políticas militares etc. Tudo isso, segundo o Senador Rezende, seriam "antagonismos internos" que poderiam enquadrar alguém na Lei de Segurança.

Ainda aqui, há flagrante incompreensão. Já vimos que o antagonismo se prende a uma atitude deliberada e contestatô-

²¹ Josaphat Marinho, *Inconstitucionalidade da Lei de Segurança Nacional*, in *Rev. de Informação Legislativa*, nºs 13 e 14, p. 11.

ria aos Objetivos Nacionais e, portanto, não se confunde com a simples oposição democrática. É o que, por outras palavras, declarou o Presidente Médici: "Admite-se a oposição ao Governo, mas não a contestação ao regime."

A única objeção que se poderia fazer à Lei de Segurança seria de ordem geral, a de inserir no texto definições cujo alcance demandaria maiores esclarecimentos. Mas a exegese poderá valer-se das fontes em que a lei foi inspirada, especialmente a doutrina da Escola Superior de Guerra, que outra não é senão a que estamos delineando.²²

8 — A INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Com base no art. 58 da Constituição Federal, o Presidente da República baixou o Decreto-lei nº 322, de 7 de abril de 1967, que regulou o reajustamento de aluguéis e, no art. 5º, tratou da purgação da mora nas locações para fins não residenciais.

Apreciando este último dispositivo, o Supremo Tribunal Federal o julgou inconstitucional, após analisar a faculdade do Presidente da República de expedir decreto-lei em matéria de segurança nacional, cujo conceito aquela alta Corte procurou firmar. Eis o que dispõe a ementa do acórdão então proferido:²³

"Decreto-lei no regime da Constituição de 1967.

1 — A apreciação dos casos de "urgência" ou de "interesse público relevante", a que se refere o art. 58 da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juizes de oportunidade ou do valor do Presidente da República, res-

²² A ESG foi criada justamente para estudar os problemas da segurança nacional, na acepção moderna. A sua finalidade, segundo a lei que a instituiu, de nº 785, de 20 de agosto de 1949, é a de desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e planejamento da segurança nacional. Houve depois certa evolução, e hoje a ESG está voltada também para o desenvolvimento e é, pois, uma escola de Política Nacional.

Para quem se interessar pela organização e evolução da ESG, recomendamos o notável estudo publicado na revista da ADESG, **Segurança e Desenvolvimento**, nº 132, 1969, de autoria do General Augusto Fragozo, intitulado "A Escola Superior de Guerra. Origem. Finalidade. Evolução".

²³ In **Rev. Trimestral de Jur. Sprudência**, vol. 45, agosto de 1968, pp. 559 e seguintes.

salvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso.

2 — Mas o conceito de “segurança nacional” não é indefinido e vago, nem aberto àquele discricionarismo do Presidente ou do Congresso. “Segurança nacional” envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto.

3 — Repugna à Constituição que nesse conceito de “segurança nacional” seja incluído assunto miúdo de Direito Privado, que apenas joga com interesses também miúdos de particulares, como a purgação da mora nas locações contratadas com negociantes como locatários.

4 — O Decreto-lei nº 322, de 7-4-67, afasta-se da Constituição quando, sob color de “segurança nacional”, regula matéria estranha ao conceito desta.”

O relator da decisão, Ministro Aliomar Baleeiro, em seu voto, assevera ainda que o conceito de segurança nacional deve inferir-se do que estabelecem os arts. 89 a 91 da Constituição. “Nesses três dispositivos,” — acrescenta ele — “está dito que as medidas pertinentes ao estudo e organização se referem à mobilização nacional e às operações militares, concessões de terras de fronteiras e lugares estratégicos, transportes e comunicações, pontes e indústrias direta ou indiretamente vinculados à defesa.”

Os demais juízes, com exceção do Ministro Hermes Lima, acompanharam o voto do relator. O Ministro Evandro Lins ponderou que a segurança é o gênero, que envolve duas espécies: segurança externa e segurança interna. “De segurança externa evidentemente não se cuida, porque ela compreende problemas de guerra externa, de defesa do território nacional, o que não está em causa. A segurança interna compreende a defesa das instituições políticas do País, de modo geral, isto é, o sistema de governo, os Poderes da República, a Federação e tudo mais que forma a estrutura do regime sob o qual vivemos.”

Data venia de tão eminentes cultores do Direito, o conteúdo da segurança nacional, como foi inscrito na Constituição, tem maior amplitude. Os arts. 89 a 91, citados no acórdão, não es-

gotam a relação conceitual de segurança. O que ali se estatuiu é, de um lado, a responsabilidade de todos perante a segurança e, de outro, a composição e competência do Conselho de Segurança Nacional nesta matéria. Não se conceituou nesses dispositivos a segurança nacional, o que, aliás, só foi feito, depois, pela Lei de Segurança, conforme já frisamos.

Em suma, o que decidiram os ilustres Ministros é que não se pode estender o conceito de segurança nacional para incluir-se nele "assunto miúdo" de Direito Privado, como o de locação. Diríamos, no entanto, que ocorre, neste particular, o que se tem chamado publicização do Direito. Normas como as de legislação trabalhista e outras que tais deixaram de ter caráter exclusivamente privado, de livre convenção das partes, para transformarem-se em Direito Misto, de feição ambivalente, em que o Estado impõe restrições outras que não caberiam nas relações simplesmente particulares. São leis a que alguns autores denominam de "ordem pública", frisando as suas características predominantemente imperativas, nas quais não é lícito às partes transigirem.

Tais normas podem cair no âmbito da segurança quando visam promover medidas preventivas contra ameaças às "instituições e valores materiais e morais", de que fala o próprio acórdão que estamos comentando. E isto acontece no caso das locações de prédios, porque o assunto diz respeito ao problema habitacional, que, como os da educação, saúde e outros, está ligado às mais lúdimas aspirações do homem e da comunidade. São necessidades relacionadas com o bem comum, a que o Estado deve prover, sob pena de gerarem frustrações e tensões, com ameaças às instituições e àqueles valores. A crise habitacional, entre nós, com **deficit** de milhões de residências, se arrasta há decênios e já acarretou agitações sociais graves, inclusive com invasões de propriedades.

Dentro desse critério, o assunto tem repercussão na área da segurança, a qual, **data venia**, não pode ter o confinamento em que a colocaram os eminentes Ministros — de defesa das instituições e valores, no sentido estritamente militar.

9 — CONCLUSÃO

Os conceitos aqui emitidos são, na sua maioria, correntes na Escola Superior de Guerra, e para sua elaboração cooperamos como membro que somos, há cerca de oito anos, do corpo

permanente daquela instituição. Como tais conceitos já foram incorporados à nossa legislação e se transformaram em normas de larga repercussão na vida nacional, pareceu-nos útil divulgar aquilo a que poderíamos chamar os antecedentes históricos que devem ser levados em conta na exegese da lei. Esperamos que o nosso trabalho concorra para a elucidação desses textos, evitando as controvérsias que a sua interpretação tem ensejado.

Tais normas podem cair no âmbito da segurança quando visam promover medidas preventivas contra ameaças de "intimidação e valores materiais e morais", de que faz o próprio acórdão que estamos comentando. E não se conhece no caso uma localização de proteção porque o assunto é tratado sobre a cultura material, não sendo assim os aspectos de ordem e da comunidade. Esta ligação de matérias distintas, apesar de não ser comum, é nítida. São necessárias relações com o direito privado e com o direito público para garantir a ordem e a segurança. A crise financeira com ameaças às instituições e àqueles valores. A crise institucional, em que não se vê a possibilidade de realização de atividades, se situa na técnica e na organização administrativa, inclusive com invensões de propriedades.

Devido ao caráter político e econômico tem repercussão na vida da segurança a qual, de fato, não pode ter o conhecimento em que a colocação de elementos materiais — de defesa das instituições e valores no sentido estritamente militar.

CONCLUSÃO

Como se vê, a segurança não é um conceito único, mas sim, um conceito complexo, que envolve aspectos materiais e morais, e que se relaciona com a ordem e a segurança. A crise financeira com ameaças às instituições e àqueles valores. A crise institucional, em que não se vê a possibilidade de realização de atividades, se situa na técnica e na organização administrativa, inclusive com invensões de propriedades.

O Catálogo Coletivo como Instrumento de Coordenação entre Bibliotecas

EDSON NERY DA FONSECA

Professor Titular da Universidade de Brasília

SINOPSE: A interdependência tornou-se em nossa época — que para alguns já é o começo, senão cronológico, fenomenológico do século XXI — uma característica das relações tanto entre indivíduos, instituições e nações como entre os diversos campos do saber, sejam eles científicos ou tecnológicos, literários ou artísticos.

Como, de acordo com a famosa observação de Mallarmé, tudo o que existe no mundo transforma-se em livro, e o lugar natural deste é, por definição, a biblioteca, teve esta de especializar-se e, especializando-se, de aceitar a interdependência como condição para o estabelecimento de redes ou sistemas tão reclamados pelos bibliotecários mais conscientes de suas responsabilidades.

O catálogo coletivo é o principal instrumento de coordenação entre bibliotecas, sendo significativo que ele tenha nascido na Alemanha, onde as próprias bibliotecas gerais sempre se inclinaram para uma certa especialização. Objetivando primordialmente a localização de publicações, é através do catálogo coletivo que uma rede ou sistema nacional de bibliotecas alcança a sua finalidade: localizar em pelo menos uma biblioteca da nação qualquer documento produzido no mundo.

1 — IMPERATIVOS DA COORDENAÇÃO NUM MUNDO INTERDEPENDENTE

Quem diz coordenação entre bibliotecas diz **rede**. E **rede** — isto é, **network** ou **réseau** — é justamente uma das palavras que mais encontramos, hoje em dia, nas revistas americanas e européias especializadas em Biblioteconomia e Documentação. Por que essa insistência em falar de rede, isto é, de coordenação entre bibliotecas?

Procurarei responder aludindo, inicialmente, à efeméride que estamos comemorando neste ano de 1972: o Sesquicentário da Independência do Brasil. São, decerto, comemorações muito legítimas e oportunas. Mas o certo é que, se Dom Pedro I voltasse às margens plácidas do Ipiranga cento e cinquenta anos depois do “brado retumbante”, de que fala o autor da letra do nosso Hino, seu grito seria não aquele que todos conhecemos, mas “interdependência ou morte”.

A observação é de Gilberto Freyre, para quem estamos hoje “num mundo que ou se desenvolve como um todo interdependente, superados conceitos antigos de soberania nacional, de autonomia estadual e de liberdade individual, ou resvala para a catástrofe, para a confusão, para a guerra civil, para a guerra internacional”. “Donde poder dizer-se hoje do Brasil” — esclarece o arguto sociólogo — “que a sua situação em face da América e do mundo, dramaticamente diversa da de 1822, é de interdependência ou morte.”¹

Estamos, com efeito, neste fim do século XX, ou, se quiserem, nestas vésperas do século XXI, vivendo num mundo cada vez mais interdependente. A tecnologia — sobretudo a tecnologia eletrônica — transformou a Terra naquela “aldeia global” de que fala Marshall McLuhan. Não há condições de qualquer natureza que permitam a uma nação, seja ela desenvolvida, subdesenvolvida ou em processo de desenvolvimento, viver independente das demais. As recentes visitas do Presidente dos Estados Unidos à República Popular da China e à União Soviética são apenas exemplos gritantes da interdependência que se coloca, em nossos dias, como condição **sine qua non** de sobrevivência das nações.

No seu livro **Ni Marx ni Jésus**, Jean-François Revel chega a chamar as nações de “grupos historicamente acidentais”, esclarecendo que “a segunda revolução mundial consistirá no desaparecimento da noção que é fonte de todo o mal: a de soberania nacional”.²

Mas a interdependência não se faz sentir apenas entre as nações. Muito antes de ela aparecer em escala internacional, já a sua necessidade se impunha entre os indivíduos. O velho Aristóteles definia o homem como um animal social. Organizados os indivíduos em sociedades, logo a interdependência se

¹ FREYRE, Gilberto. **Seis conferências em busca de um leitor**. Rio de Janeiro; José Olympio, 1965, p. 39.

² REVEL, Jean-François. **Ni Marx ni Jésus**. Paris, R. Laffont, 1970. Cito a edição portuguesa, publicada sob o título de **A Revolução Imediata**. Lisboa, Bertrand, s. d., pp. 141-142.

fez sentir entre elas, sob a forma da cooperação, chegando a constituir-se em sistema econômico: o cooperativismo.

A “aldeia global” de que fala McLuhan unificou tanto as nações como os conhecimentos. Além de ser uma palavra de conotações geográficas, econômicas e políticas, a interdependência tem implicações inequivocamente epistemológicas. É curioso notar como as palavras **interação**, **inter-relação** e **interdisciplinar** ocorrem nas revistas de Filosofia das Ciências com a mesma frequência com que a palavra **rede** aparece nas de Biblioteconomia e Documentação. Pois também estamos vivendo num mundo em que não existe mais um ramo do conhecimento que seja independente dos outros. A clássica divisão dos saberes em científicos, literários e artísticos tem tanto valor quanto a divisão das ciências em exatas, naturais e sociais: um valor puramente pragmático e, portanto, bastante relativo.

Tanto as ciências — sejam exatas, naturais ou sociais — como as letras e as artes são formas de conhecimento da realidade. Seu objetivo é conhecer a realidade, e esse conhecimento exige interdependência em vez de separação. Em entrevista concedida recentemente a um semanário francês, Marshall McLuhan afirmou: “No momento atual é possível ter uma consciência completamente imbricada.”³

É certo que as especializações, em termos individuais são inexoráveis, cada um sabendo cada vez mais de cada vez menos coisas. A época dos Aristóteles — dissertando com igual proficiência a respeito de Física e Filosofia, de Política e Estética — ou dos autores das primeiras grandes **sumas** do saber — Plínio o Velho, Isidoro de Sevilha, Hugues de Saint-Victor, Vincent de Beauvais, Raoul Ardent — já passou. Mas a inter-relação entre os conhecimentos exige que os especialistas se encontrem em seminários interdisciplinares e que as revistas se dediquem cada vez mais ao debate interdisciplinar dos problemas científicos e técnicos, pois não há mais assunto do qual se possa dizer que interessa apenas a este ou àquele especialista.

Dessa interdependência e desse inter-relacionismo entre os diferentes ramos do saber têm surgido novas ciências, desde a Bioquímica e a Biofísica à Biônica e à Cibernética. Esta surgiu, como se sabe, do estudo comparado entre áreas aparentemente distantes como a Biofísica e a Eletrônica. Repito o que já escrevi em outra ocasião: que a Cibernética não se esgota

³ McLuhan, Marshall. *L'Express va plus Loin avec Marshall McLuhan*. *L'Express* (Paris), 14/20 février 1972, pp. 69-74.

no estudo comparado do cérebro animal e da máquina, sendo conhecidas as implicações filosóficas, psicológicas, sociológicas, econômicas, educacionais e até jurídicas dessa nova ciência, como, aliás, o próprio Norbert Wiener previu.⁴

Mais uma vez sou obrigado a repetir-me salientando que entre as ciências sociais ocorre o mesmo fenômeno. Sociologia, Antropologia, Economia, Educação, Administração, Ciência Política são campos cujas fronteiras estão cada vez mais flu tuantes. Não há revista de Sociologia que não divulgue artigos de Economia; nem revista de Economia que não publique artigos de Educação; nem revista de Educação que não inclua artigos de Antropologia; nem revista de Antropologia que não reproduza artigos de Administração; nem revista de Administração que não edite artigos de Ciência Política; nem revista de Ciência Política que não apresente artigos de interesse para qualquer das mencionadas especializações.

Fiz há vários anos uma análise do conteúdo da **American Political Science Review**, encontrando, entre 1959 e 1960, artigos sobre a "política e a vida contemplativa", sobre as "relações entre a Ciência Política e a Economia", sobre a "novela administrativa", sobre filosofia política e poesia", sobre a "previsão matemática das decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos" etc.⁵

Não se pense que o fenômeno de interdependência ocorre apenas entre as ciências. Como salienta Pierre Piganiol, "knowledge must be regularly reclassified as **new links are discovered between the various fields of science and technology**"⁶ (grifo nosso). Aliás, uma das mais recentes definições de **informação científica** assinala ser ela "essencial para o progresso da ciência em seus contextos básicos, aplicado e **tecnológico**"⁷ (grifo nosso). Em artigo significativamente intitulado "Interaction of Technologies", L. W. Boxer fala dos "liames fundamentais previamente insuspeitados, como foi o caso das re-

⁴ FONSECA, Edson Nery da. **Integração de Conhecimentos na Universidade: sua Expressão Bibliográfica**. Revista do Livro (Rio de Janeiro) 35: 141-143, 4º trimestre de 1968.

⁵ FONSECA, Edson Nery. Artigo citado.

⁶ PIGANOL, Pierre. **Science and Information in Prospect**. In: Conferência Intergovernamental para o Estabelecimento de um Sistema Mundial de Informação Científica. Paris, 1971. **Final report**. Paris, Unesco, 1971, p. 33.

⁷ UNESCO & CIUC. **Unisist; Informe del estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema mundial de información científica, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y el Consejo Internacional de Uniones Científicas**. Montevideu, Oficina de Ciencias de la Unesco para América Latina, 1971, p. 1.

lações entre a Física e a Química no século XIX e é, atualmente o caso da Química e da Biologia". A inexistência de tais vínculos constitui, como assinala o mesmo autor, "uma série de lacunas no saber em vez de barreiras ou divisões entre os seus diversos ramos e a prática, havendo evidência de que essas barreiras que se insinuaram entre os vários setores da atividade científica são frutos antes da fraqueza humana do que de uma suposta impotência do conhecimento em face da ordem natural".⁸

Concluindo e resumindo esta primeira parte do nosso estudo, acreditamos ter demonstrado que a interdependência caracteriza, em nossa época, as relações tanto entre os indivíduos, as instituições e as nações como entre as ciências — consideramos no seu contexto básico, aplicado e tecnológico —, as letras e as artes. Veremos na segunda parte em que medida essa interdependência determina a formação de redes nacionais e internacionais de bibliotecas.

2 — INTERDEPENDÊNCIA COMO CONDIÇÃO DAS REDES NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA

Em que medida a interdependência — que é, como acabamos de ver na primeira parte deste artigo, uma condição **sine qua non** da sobrevivência não apenas de indivíduos e nações, mas de especialistas e de especializações — condiciona a formação de redes nacionais e internacionais de informação científica?

Em primeiro lugar, porque, como dizia o poeta Mallarmé, "tudo no mundo existe para acabar em livro".⁹ Esta frase — que aparece pela primeira vez em 1895 num artigo de Mallarmé para a **Revue Blanche** — seria completada por outras, bem mais recentes, de Edmond Jabès: "O livro não está no mundo, mas o mundo no livro... O mundo existe porque o livro existe... O livro é obra do livro... O livro multiplica o livro"; e até por esta, que pode parecer herética, mas é bibliograficamente verdadeira: "Se Deus existe, é porque está no livro."¹⁰

⁸ BOXEL, L. W. *Interaction of technologies*. *Nature* (London) 207 (5002): 1.121-1.125, Sep. 11, 1965.

⁹ MALLARMÉ, Stéphane. *Le Livre, Instrument Spirituel*. In *Oeuvres Complètes*. Texte établi et annoté par Henri Mondor et G. Jean-Auvry. Paris, Gallimard, 1945, pp. 378-382. A frase citada está na página 378 e data de julho de 1895, quando apareceu em artigo na **Revue Blanche**.

¹⁰ JABÈS, Edmond. *Je Bâti ma Demeure*. Paris, Gallimard, 1959. Apud Derrida, Jacques. *A Escritura e a Diferença*. São Paulo; Perspectiva, 1971, p. 69.

Sendo as bibliotecas, por definição etimológica, as casas de livros, a conclusão natural a tirar da proposição de Mallarmé é a de que tudo o que existe no mundo vai acabar nas bibliotecas. Note-se que uso a palavra biblioteca no sentido mais amplo, que, ao invés de excluir, inclui os serviços de resumos e de indexação, os centros de análise da informação e os chamados **bancos de dados**, de acordo com o que foi estabelecido em importante pronunciamento conjunto da UNESCO e do Conselho Internacional de Organizações Científicas: "As bibliotecas mais progressistas, as "bibliotecas do futuro" desempenharão funções e proporcionarão serviços que algumas vezes eram considerados característicos dos centros de informação especializados. A diferença de conceitos, se tiver de ser mantida, há de consistir antes na maior atenção prestada a um ou outro tipo de funções do que na separação entre estas ou no que se refere ao nível." ¹¹

Não creio que valha a pena discutir aqui a já superada querela entre biblioteca e serviços de informação, ou entre Biblioteconomia e Documentação, ou, ainda — o que já chegou por vezes a extremos de ridículo —, entre bibliotecários e documentalistas. Dessa luta não saíram vencidos nem vencedores, simplesmente porque o problema não é de opção ou de mútua exclusão, mas de acumulação e divisão de atribuições. Querela semelhante se esboça agora entre o que se convencionou chamar de "civilização escrita" e "civilização audiovisual", como se elas fossem mutuamente exclusivas, quando são, na verdade, interdependentes. O que tem faltado a todas essas Cassandras que predisseram a substituição das bibliotecas pelos serviços de documentação, como hoje predizem a substituição do livro pelos recursos audiovisuais, é um pouco de base filosófica para compreenderem que depois de Hegel não é mais possível admitir-se antinomias irredutíveis, tudo se resolvendo pela síntese dialética dos contrários.

Fica, pois, entendido, que, ao falarmos de coordenação entre bibliotecas, estamos nos referindo exatamente às redes nacionais e internacionais de informação científica. Ser bibliotecário, nestas vésperas do século XXI, é, como salienta Maryann Duggan, "enfrentar as encruzilhadas da mudança com uma real oportunidade para colocar tanto as bibliotecas como a experiência profissional a serviço dos problemas do mundo de hoje", eis que, "na mobilização total dos recursos da biblioteca para um efetivo serviço, destinado a uma variedade enorme de con-

¹¹ UNESCO & CIUC. *op. cit.* (ver nº 7), p. 39.

sulentes e de direções, o bibliotecário tem em mãos um novo e estimulante instrumento, de grande potencialidade e não menor desafio: a rede bibliotecária".¹²

A conseqüência natural do fenômeno definido pela frase de Mallarmé — "tudo no mundo existe para acabar em livro" — é a **explosão bibliográfica**. Assim se convencionou denominar, como se sabe, a produção avassaladora de material impresso, calculada por diferentes processos em termos tão fantásticos quanto os que caracterizam a chamada explosão demográfica. A explosão bibliográfica é ainda mais assustadora do que a demográfica, pois inexiste para aquela — sendo pouco provável que venham a existir — métodos contraceptivos. O cálculo mais recente e mais autorizado para definir essa verdadeira crise da informação — que Derek J. de Solla Price qualificou muito bem como "doença da ciência" — é de que publicam-se no mundo "entre 50.000 e 70.000 revistas científicas, número que se reduz à metade, aproximadamente, quando somente se consideram as publicações relevantes".¹³

As especializações são ao mesmo tempo causa e efeito da explosão bibliográfica. São causa na medida em que a produção de informação científica é tanto maior quanto mais especializados se tornam os cientistas; e são efeito na medida em que os usuários logo se transformam em produtores de informação, de acordo com o próprio fenômeno da criação científica, tão bem estudado, entre outros, por Abraham Moles.¹⁴

Ainda uma vez ocorre-me citar a frase de Mallarmé, pois, como tudo no mundo, as especializações também acabaram em livros que se chamam, no plano das chamadas "publicações primárias", **monografias** (sucessoras das grandes sumas do saber enciclopédico), no plano das chamadas "publicações secundárias", **bibliografias especializadas**, sucessoras das bibliografias gerais e assumindo modalidades diferentes, como os índices de palavras-chaves — colhidas no texto (KWIC) ou fora dele (KWOC) —, as listas sinaléticas e os resumos (**abstracts**), e, no plano das chamadas "publicações terciárias", as **revisões bibliográficas** ou exposições sobre o estado atual de um assun-

¹² DUGGAN, Maryann. *Library Network Analysis and Planning*. Journal of Library Automation (Chicago) 2(3): 157-175, Sep. 1969. A autora fala de uma nova sigla: **Lib-NAT**, que significa **Library Network Analysis Theory**.

¹³ UNESCO & CIUC. *op. cit.* (ver nº 7), p. 9.

¹⁴ MOLES, Abraham A. *Sociodynamique de la Culture*. Paris, Mouton, 1967. 342, pp. 71-107. E, mais especificamente, do mesmo autor, *A Criação Científica*. Trad. de Gita K. Guinsburg. São Paulo, Perspectiva, 1971. xiv, 292 p. *passim*.

to ou problema (**state-of-the-art reports**) e as resenhas críticas (**book-reviews**).

Tão logo passou a época das obras enciclopédicas, as bibliografias gerais — de que são exemplos, nos séculos XVI a XVIII, a **Bibliotheca Universalis**, de Conrad Gesner, a **Bibliotheca Classica**, de G. Draud, o **Allgemeines Europaisches Bücher-Lexikon**, de Theophilus Georgi, e, já no século passado, o **Manuel du Libraire et de l'Amateur de Livres**, de Jacques-Charles Brunet, ou o **Trésor des Livres Rares et Precieux**, de Johann George Theodor Graesse — começaram a ser substituídas pelas bibliografias especializadas.

Substituídos os livros pelas revistas como veículos mais eficientes de comunicação entre os pesquisadores, logo estas deixaram de ser gerais — como o foram as **Philosophical Transactions** e o **Journal des Sçavans** — para também se especializarem e, especializando-se — isto é, multiplicando-se nas inúmeras especializações da nossa época —, atingirem as assustadoras proporções já salientadas.

Como tudo existe para acabar em livros — ainda e sempre, a aguda observação de Mallarmé! —, e o lugar definitivo deles é a biblioteca, teve ela de substituir sua natureza enciclopédica ou geral pela especialização. Somente três tipos de biblioteca vinham resistindo a essa orientação, permanecendo como reductos de coleções enciclopédicas: as nacionais, as universitárias e as populares. Deixemos estas de lado — porque seus objetivos, sendo os da educação de base, da educação complementar e da vulgarização do saber, não correspondem rigorosamente às exigências da informação científica — e consideremos as bibliotecas nacionais e universitárias.

As funções tradicionais de uma biblioteca nacional são: (a) reunir (pelo chamado depósito legal) e conservar para a posteridade o patrimônio bibliográfico da nação; (b) difundir esse patrimônio pela publicação da bibliografia nacional corrente e, eventualmente, de bibliografias retrospectivas; (c) reunir e colocar à disposição de sua clientela — que é, na maior parte dos casos, sempre uma clientela de alto nível — as obras mais representativas da cultura universal; (d) servir como órgão coordenador da permuta e do empréstimo nacional e internacional de publicações e, em alguns casos, de centro nacional de documentação.

Em decorrência dessas funções eminentemente generalizantes, as bibliotecas nacionais resistiram à especialização, tor-

nando-se — repito — como que os últimos redutos de coleções enciclopédicas. Mas essa resistência começa a ceder com a criação de bibliotecas nacionais especializadas em grandes áreas do conhecimento, como, nos Estados Unidos, a Biblioteca Nacional de Medicina e a Biblioteca Nacional de Agricultura, no Reino Unido da Grã-Bretanha, a Biblioteca Nacional de Empréstimos para a Ciência e a Tecnologia, no Canadá, a Biblioteca Nacional da Ciência, na União Soviética, a Biblioteca Pública Estatal de Ciência e Tecnologia etc.

O mundo moderno parece dizer ao homem — parafraseando o que a esfinge disse a Édipo no seu caminho para Tebas: “Especializa-te ou devoro-te!” O enciclopedismo parece refugiar-se num gênero de publicação e num tipo de instituição: a enciclopédia e a universidade. Mas eis que surgem as enciclopédias de arranjo sistemático, das quais podemos adquirir apenas o volume que nos interessa — como a **Encyclopédie Française** —, e as universidades técnicas da Alemanha; e nas próprias universidades ainda fiéis à exata significação deste nome, o saber tende a fragmentar-se, por razões de ordem prática, em departamentos que se desconhecem mutuamente: distorção que os seminários interdisciplinares estão procurando corrigir.

Caminhando inexoravelmente para a especialização, só resta às bibliotecas — nacionais, universitárias e de pesquisa — e aos serviços de análise, referência e resumo da informação uma saída: a cooperação que evite duplicações inúteis e contribua para o estabelecimento de redes nacionais e internacionais. Na obra coletiva publicada pela UNESCO sobre comunicação na era espacial, há um capítulo especialmente dedicado à “transmissão de informações entre bibliotecas”. O que mais se enfatiza nesse capítulo é a necessidade de cooperação, do estabelecimento de sistemas, da coordenação entre bibliotecas de diferentes tipos e especializações. “Na verdade,” — escreve Harry C. Campbell no citado capítulo — “poder-se-ia criar um conjunto completamente novo de bibliotecas especializadas; no entanto, será melhor utilizar, se possível, os serviços já existentes.”¹⁵

A Biblioteca Regional de Medicina é um exemplo da utilização de serviços já existentes — os da Escola Paulista de Medicina — para estabelecimento de uma rede continental de informação biomédica, comandada pela Biblioteca Nacional de

¹⁵ CAMPBELL, Harry C. *A Transmissão de Informações entre Bibliotecas*. In: Unesco. *Comunicação na Era Espacial*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969, pp. 143-155. O trecho citado está na página 150.

Medicina e sob os auspícios da Organização Mundial da Saúde e da Organização Pan-Americana da Saúde. Os bibliotecários que se negam a colaborar com empreendimentos como este não estão absolutamente à altura da época em que vivemos: uma época — repito — de crescente interdependência entre indivíduos, instituições, conhecimentos e nações. Deles poderemos dizer o que Carlos Drummond de Andrade escreveu dos poetas românticóides: são bibliotecários “de um mundo caduco”. Para sermos fiéis ao espírito do nosso tempo, devemos seguir o conselho do poeta:

“O presente é tão grande, não nos afastemos.

Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.”

3 — CATÁLOGOS COLETIVOS COMO INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO

O que é um catálogo coletivo e em que medida ele se impõe como instrumento principal de coordenação entre bibliotecas e, portanto, como base indispensável de um sistema nacional e internacional de informação científica?

Creio que ninguém melhor do que Louise-Noëlle Malclès — a erudita e competente bibliotecária da Sorbonne — respondeu a esta pergunta. Permitam, pois, que traduza de seu livro **Les Sources du Travail Bibliographique** — livro que atrai o adjetivo monumental — o seguinte trecho:

“A coordenação de esforços é uma das manifestações mais evidentes da época em que vivemos. Ela se impõe cada vez mais em cada campo e se orienta para uma organização racional do trabalho, menos penosa para o indivíduo, mas fecunda para a coletividade.

No mundo dos livros, o auxílio mútuo indispensável a uma utilização eficiente dos recursos comanda a **estreita interdependência das bibliotecas**. Estas são cada vez menos livres de se desligarem umas das outras e de isolarem em organismos fechados, autônomos. Todas, ao contrário, estão em vias de se constituírem num corpo único no qual cada membro, animado de sua vida própria, é, entretanto, capaz de comunicá-la aos outros, recebendo, em troca, seus estímulos.

Esta reciprocidade de influência é facilitada por certos instrumentos recentemente descobertos ou adaptados e que são como que os motores permanentes da vida

em comum. O catálogo coletivo é um desses instrumentos que muito promete e que até já cumpriu suas promessas. Ele supre a insuficiência de cada coleção isolada e substitui a biblioteca central sonhada por outra biblioteca idealmente criada em fichas. Longe de sufocar ou de nivelar as bibliotecas especializadas, secundárias ou locais, ele respeita as leis por assim dizer orgânicas às quais essas bibliotecas tão variadas obedecem, para assegurar sua atmosfera e sua personalidade, sem destruir nem alterar a originalidade, que é um dos seus aspectos mais dignos de ser mantidos, na medida em que contribuem para valorizá-las e estimulá-las. Enfim, ele está subordinado a acordos previamente consentidos pelos estabelecimentos reunidos e dos quais resultam conseqüências benéficas para a coletividade, tais como:

- (a) a unificação das normas catalográficas pela adoção de códigos padronizados;
- (b) a divisão homogênea dos acervos, pela revelação das lacunas e das duplicatas, e a instauração de um sistema de permutas;
- (c) a utilização racional das verbas, pela distribuição equilibrada das aquisições de documentos de alto custo ou de caráter muito específico;
- (d) a criação de centros de informação e de orientação documentárias;
- (e) a extensão e a intensificação das permutas nacionais e internacionais.

Tais aperfeiçoamentos tendem a retirar os livros de seus refúgios às vezes insuspeitados, para colocá-los na circulação e na vida; eles partem de uma fórmula relativamente simples, mas cujo dinamismo ainda em potencial conduzirá as bibliotecas do futuro às soluções radicais tão procuradas.”¹⁶

Quem primeiro salientou — é curioso registrar — a importância dos catálogos coletivos não foi um bibliotecário, mas um escritor: Ernest Renan. Em seu livro *L'Avenir de la Science*, que reúne pensamentos de 1848, o ensaísta francês escreveu:

“No estado atual da ciência, não existe trabalho mais urgente do que um catálogo crítico dos manuscritos

¹⁶ MALCLÈS, L.-N. *Les Sources du Travail Bibliographique*. Tomo I: *Bibliographies Générales*. Genève, E. Droz; Lille, Giard, 1950, pp. 102-103.

existentes nas diversas bibliotecas. Os que se ocupam com essas pesquisas sabem como são insuficientes, para uma idéia exata do conteúdo dos manuscritos, catálogos como os da Biblioteca Nacional, cheios de faltas e lacunas. Eis aí, na aparência, uma tarefa bastantes humilde e para a qual seria suficiente destacar o último aluno da École des Chartes. Não vos enganeis! Não existe trabalho que exija um saber mais extenso, e todas as nossas sumidades científicas, examinando os manuscritos no mais limitado círculo de suas competências, teriam muita dificuldade para fazê-lo de modo irrepreensível. E, portanto, as pesquisas eruditas continuarão entravadas e incompletas até que esse trabalho seja feito de maneira definitiva."¹⁷

Vê-se que para Renan o trabalho de organização de um catálogo coletivo de manuscritos existentes em diversas bibliotecas era, além de importantíssimo, tão difícil que tinha de ser realizado pelos próprios cientistas.

Coube à Alemanha — não essa Alemanha dividida após a Segunda Guerra Mundial em duas nações antagônicas, mas a velha Confederação Germânica, de que a Prússia foi um dos Estados — organizar o primeiro catálogo coletivo do mundo. Segundo L. Brummel, foi justamente em decorrência das grandes diferenças existentes entre os acervos das bibliotecas germânicas — que, mesmo quando gerais, tendiam já para uma certa especialização — que a necessidade de desenvolver-se o empréstimo entre bibliotecas se fez sentir, juntamente com a criação, em 1895, do órgão indispensável a esse tipo de empréstimo: o Catálogo Coletivo das Bibliotecas do Estado da Prússia.¹⁸

Apesar de ser a primeira iniciativa no gênero, ele já se apresentava sob as duas modalidades que caracterizam tanto seu conteúdo formal — referenciando livros e periódicos — como seu continente — tanto sob a forma de fichas como de publicação: o **Berliner Titeldrucke** (1892 a 1944 e reiniciado em 1955), sucedido pelo **Gesamtkatalog der Preussischen Bibliotheken** (1931-35), posteriormente intitulado **Deutscher Gesamtkatalog** (1935-1939 e 1941).

¹⁷ RENAN, Ernest. *L'Avenir de la Science; Pensées de 1848*. Paris, Calmann-Lévy, 1849, p. 217.

¹⁸ BRUMMEL, L. *Los Catálogos Coletivos; Problemas y Organización*. Paris, Unesco, 1956, pp. 15-16.

Também é curioso assinalar que o primeiro catálogo coletivo de âmbito internacional foi publicado igualmente na Alemanha e é especializado, interessando antes aos humanistas do que aos cientistas: o famoso **Gesamtkatalog der Wiegendrucke** (Leipzig, Hiersemann, 1925-1940), do qual escreveu Malclès que podemos "sem exagero qualificar de monumental".¹⁹

Podemos afirmar que o fracasso do Repertório Bibliográfico Universal, planejado e iniciado em Bruxelas por Otlet e Lafontaine, decorreu da sua utópica ambição de ser ao mesmo tempo internacional e enciclopédico.

Não é minha intenção enumerar aqui as principais iniciativas de cada país na organização de catálogos coletivos em fichas e em publicações: seria repetir o trabalho já realizado por L. Brummel e E. Egger, sob os auspícios da Federação Internacional de Associações de Bibliotecários. Refiro-me ao **Guide des Catalogues Collectifs et du Prêt International**,²⁰ cujo título é bastante significativo porque mostra a estreita ligação entre o catálogo coletivo e um dos mais úteis subprodutos da rede que ele possibilita: o empréstimo internacional de publicações. Como salientam Mathews e Brown, "uma verdadeira rede não foi possível no passado pelo insuficiente conhecimento da localização dos materiais procurados. Com um catálogo coletivo mecanizado e um sistema de comunicações adequadamente planejado, os documentos poderiam ser automaticamente enviados a seus potenciais consulentes."²¹

Mas cuidado com a referência de Mathews e Brown às possibilidades de emprego, no planejamento de um sistema de informação, de novas tecnologias; a experiência, por exemplo, levada a efeito pelo Centro de Pesquisas Biblioteconômicas da Universidade da Califórnia em Berkeley, no sentido da transmissão de informações por telefacsimile, demonstrou que "o transporte por superfície continuará sendo menos dispendioso, por muitos anos, do que a transmissão por meio do telefacsimile".²²

¹⁹ MALCLÈS, L.-N. *Op. cit.* (ver nº 16), p. 62.

²⁰ BRUMMEL, L. & EGGER, E. *Guide des Catalogues Collectifs et du Prêt International*. La Haye, M. Nijhoff, 1961. 89 pp.

²¹ MATHEWS, Max U. & BROW, W. Stanley. *Research Libraries and the New Technology*. In Knight, Douglas M. & Nourse, E. Shepley, ed. *Libraries at Large; Tradition, Innovation, and the National Interest*. New York, R. R. Bowker, 1969, pp. 265-341. O trecho citado está na página 333.

²² SCHIEBER, William D. & SHOFFNER, Ralph M. *Telefacsimile in Libraries: a Report of an Experiment in Facsimile Transmission for Interlibrary Loan Systems*. Berkeley, Institute of Library Research, University of California, 1968. 137 pp. O trecho citado está na página 84.

O principal objetivo do catálogo coletivo é — repetimos — o de localizar publicações. É isto o que ele produz de essencial, e nisto está a sua importância. Por isso, consideramos tudo o mais — empréstimo entre bibliotecas, aquisição coordenada ou planejada, pesquisa bibliográfica, unificação de normas catalográficas etc. — como simples subprodutos do catálogo coletivo. O produto é a localização imediata de documentos por meio do tradicional teletipo. É através dele que uma rede nacional de bibliotecas alcança o seu objetivo final: o de localizar em pelo menos uma biblioteca da nação qualquer documento produzido no mundo. Objetivo que os Estados Unidos procuram alcançar através de sistemas coordenados de aquisição de material estrangeiro, como o Plano Farmington ou o Latin-American Cooperative Acquisitions Program (LACAP).

Mesmo nos países adiantados, o progresso no estabelecimento de redes e de outros sistemas cooperativos tem sido relativamente lento, como assinalam, entre outros, Mathews e Brown.²³ Essa lentidão decorre, naqueles países, de fatores altamente sofisticados, como a incompatibilidade entre elementos do chamado **hardware** e a proliferação verdadeiramente babélica de elementos do chamado **software**: sistemas de recuperação, linguagens artificiais etc. Em países como o Brasil, essa lentidão resulta da independência com que as bibliotecas tentam sobreviver num mundo e numa época interdependentes. A culpa recai tanto sobre as autoridades superiores como sobre os próprios bibliotecários, muitos dos quais colocam suas vaidades pessoais acima dos interesses nacionais.

Exemplo gritante dessa falta de consciência ocorre na própria Capital da República, onde numa só praça — significativamente intitulada de Praça dos Três Poderes — existem 5 bibliotecas: a da Presidência da República, a do Supremo Tribunal Federal, a do Ministério das Relações Exteriores, a da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal. Muito breve, serão 6, porque está para ser inaugurado o novo edifício do Ministério da Justiça.

O caso do Congresso Nacional é o mais escandaloso, por ser ele o poder menos significativo tanto na atual conjuntura política brasileira como no panorama mundial, onde é visível a crise dos órgãos parlamentares. Falamos com esta franqueza enfática porque o sonho da unificação dos serviços de infraestrutura técnico-administrativa do Congresso Nacional foi vencido

23 MATHEWS, Max U. & BROWN, Stanley. Op. cit. (ver nº 21), p. 324.

pela realidade mostruosa da projetada instalação de dois centros de processamento eletrônico de dados. Sobre o assunto, permito-me chamar a atenção dos que me lêem para o artigo "Dois Computadores no Congresso Nacional?".²⁴

A publicação de catálogos coletivos pode contribuir para a desejável conscientização do problema, ao escancarar perante os olhos estarecidos dos contribuintes as inúmeras duplicações resultantes da falta de uma política nacional em matéria de bibliotecas. Abre-se ao acaso o recente **Catálogo Coletivo de Publicações Periódicas de Ciência e Tecnologia**²⁵ e vê-se que somente na cidade do Recife existem 10 coleções do **Chemical Abstracts**, sendo 8 na Universidade Federal de Pernambuco e apenas uma completa! Se distorções como esta não forem corrigidas, será o caso de, em vez de nos felicitar-mos com o fenômeno definido por Mallarmé, deplorarmos que tudo no mundo exista para acabar em livro...

SYNOPSIS

Interdependence became in our time — a time which is already not only the end of the XX century but the beginning of the XXI century, if not chronologically, phenomenologically — the main characteristic of the relations among persons, institutions, nations, and the different fields of knowledge, as well scientific and technological as literary and artistic.

In accordance with the famous Mallarmé's observation, all in the world exists to become a book and since libraries are the natural place of books they were forced to accept specialization; and becoming specialized, to accept interdependence as the condition **sine qua non** for the establishment of library networks claimed by the librarians who are more conscious of their responsibilities.

Union catalog is the main tool for coordination between libraries and it is not only a coincidence that union catalogs were originated in Germany: a country in which even the general libraries were always inclined to some specialization.

Since the main objective of union catalogs is to locate publications, they form the basis of a true national library network, which enables the location in at least one library of a country every document produced in the world.

²⁴ FONSECA, Edson Nery da. "Dois Computadores no Congresso Nacional?". **Diário de Pernambuco** (Recife), 2 mar. 1972, 1. cad., p. 4. **Correio Braziliense** (Brasília), 17 mar. 1972, Cad. Cult., p. 2.

²⁵ IBBD. **Catálogo Coletivo de Publicações Periódicas de Ciência e Tecnologia**. Rio de Janeiro, 1970-71. 2 v.

O Novo Plano de Classificação de Cargos

NEWTON MENDES DE ARAGÃO

Assistente Jurídico e Professor de Cursos
de Treinamento do DASP

EXPERIÊNCIA E OBSERVAÇÕES COLHIDAS

Durante o último semestre do ano transato, o DASP intensificou suas atividades, notadamente na área da competência de sua Coordenação de Aperfeiçoamento, visando, em especial, ao treinamento das equipes técnicas que se incumbirão, sob a supervisão das equipes de alto nível da administração direta e das autarquias, de proceder aos levantamentos preliminares, bem como de realizar os estudos e análises indispensáveis à implantação do novo Plano de Classificação de Cargos.

Desse modo, pôde o DASP, ao final daquele semestre, atingir seu objetivo, logrando ver treinados perto de seiscentos funcionários, na Capital da República e no Estado da Guanabara, onde ainda se concentra grande número de servidores federais.

Note-se que o treinamento se endereçou a funcionários já especializados em pessoal, selecionados pelas equipes de alto nível, e que acudiram à convocação, procedentes de todos os pontos do território nacional, por mais longínquos, de norte a sul, todos conscientes da importante tarefa que lhes está reservada.

Em se tratando de especialistas de pessoal, não se deteve o DASP, ao treiná-los, na revisão de noções básicas da teoria e técnica de classificação de cargos, partindo do pressuposto de que todos os treinandos já reuniam, em tese, condições mínimas para o acompanhamento do curso. Em verdade, o nível

das turmas treinadas correspondeu, em geral, à expectativa, contribuindo para o bom resultado do empreendimento.

O autor destas linhas teve oportunidade de integrar a equipe de instrutores do DASP que ministraram, em Brasília, o referido curso de treinamento, atuando na área referente à classificação de cargos e empregos.

Seria ocioso dizer ainda da importância, do alcance, dos objetivos do referido treinamento, a esta altura já compreendidos e reconhecidos por todos nós, especialmente os que labutam, no dia-a-dia, com os problemas da classificação de cargos.

Parece, porém, altamente conveniente, a nosso ver, que os conhecimentos ali divulgados não se circunscrevessem às equipes auxiliares e pudessem mesmo, num autêntico encadeamento, no verdadeiro sistema da "bola de neve", ser difundidos, retransmitidos em todas as áreas ministeriais ou autárquicas. Para isso, os técnicos já treinados deveriam ser incumbidos de orientar os órgãos de pessoal regionais das repartições mais distantes, quanto ao procedimento a ser adotado com vistas ao novo Plano de Classificação de Cargos.

Não obstante a experiência vivida durante o curso ministrado, pudemos fazer algumas observações importantes que nos ensejaram lições inestimáveis para o futuro, bem assim as conclusões registradas neste trabalho.

A primeira observação, válida como premissa maior de silogismo que seguimos em nosso raciocínio, relaciona-se ao nível, em regra, elevado da clientela que recebeu treinamento, por isso mesmo incompatível a primeiro exame com o grande número de perguntas formuladas aos instrutores, algumas sobremodo simples e outras variáveis até os extremos da mais alta indagação.

Nossa perplexidade é atenuada, tendo em vista que o novo Plano de Classificação de Cargos, em sua filosofia e técnica, é algo de inédito e extraordinário que vai ser introduzido no serviço público civil de nossa terra, sem precedentes na história administrativa brasileira e sem a importação comodista de soluções alienígenas quase sempre inadequadas aos problemas nacionais.

E por isso mesmo, os especialistas em pessoal, por mais experimentados, têm dúvidas, muitas dúvidas, e formulam indagações, algumas de aparência simplista mas que trazem em seu bojo intensa carga de objetividade.

Anotamos a grande maioria, senão a totalidade, das perguntas apresentadas. Muitas repetidas pelos treinandos das turmas que se sucedem, outras formuladas isoladamente, ou com pequena freqüência.

De qualquer modo, as dúvidas suscitadas pelas equipes já treinadas levam-nos, é impossível negar, à irrecusável verdade: a grande massa dos servidores públicos civis pouco sabe do novo Plano de Classificação de Cargos.

É oportuno, portanto, a nosso ver, e nada contra-indica tal procedimento, que as respostas dadas, em aula, aos quesitos dos funcionários treinados sejam reproduzidas neste trabalho com o propósito de esclarecer, sempre e cada vez mais, o servidor público, considerando, sobretudo, o extraordinário veículo de divulgação e penetração que é, sem dúvida alguma, a Revista do Serviço Público.

A ordem seguida é apenas a cronológica, sem preocupação de avaliar e aferir a importância das perguntas a fim de ordená-las desta ou daquela maneira.

PERGUNTAS ANOTADAS COM VISTA AO NOVO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

1ª) Por que o DASP não centraliza a implantação do novo Plano de Classificação de Cargos como o fez com o da Lei nº 3.780, de 1960? Seria o modo de evitar desuniformidade de critérios e prevenir possíveis distorções ou privilégios de classificação para alguns cargos.

— Porque hoje existe o Sistema de Pessoal Civil de Administração Federal criado pelo Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, e do qual é o DASP o órgão central. Para assegurar a uniformidade de orientação dos trabalhos de elaboração e execução do Plano de Classificação de Cargos, haverá uma Equipe Técnica de alto nível, sob a presidência do dirigente do órgão de pessoal de entidade de administração direta ou indireta, que manterá com o órgão central o Sistema de Pessoal os contatos necessários para a correta elaboração e implantação do Plano.

2ª) Como se farão a transposição ou transformação dos cargos atuais para as categorias funcionais a serem criadas nos chamados quadros em aberto?

— Serão feitas gradativamente, de acordo com as necessidades e conveniências da Administração. Se ocupados, po-

rém, os cargos, serão aplicados critérios seletivos a seus ocupantes, mediante treinamento intensivo e obrigatório.

3ª) Todos serão compulsoriamente submetidos aos critérios seletivos?

— Não. Haverá direito de opção. Quem não desejar ingressar no quadro em aberto permanecerá em Quadro Suplementar, sem prejuízo de promoções e acesso.

4ª) Qual o motivo da exigência indiscriminada de nova seleção para ingresso no quadro em aberto, desprezado até o fato de que muitos ingressaram no serviço público mediante concurso público realizado pelo próprio DASP?

— A Reforma Administrativa preconiza, em seus princípios básicos, a valorização, dignificação, profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público, a par do fortalecimento do Sistema do Mérito. Para esse fim, o ingresso no quadro em aberto, que traduz, em última análise, a situação ideal objetivada pela lei da Reforma Administrativa, deverá reservar-se aos mais capazes, aos mais habilitados, aos de maior experiência.

5ª) É certo que os cargos do quadro em aberto serão em número bem mais reduzido do que os atuais?

— Em verdade, o novo Plano deverá estabelecer, globalmente, nos termos das diretrizes legais vigentes, número de cargos inferior ao dos atualmente existentes. Entretanto, este número não será fixado a esmo e sim após o levantamento da chamada lotação ideal de cada unidade administrativa.

6ª) Haverá concurso de provas para todos os que optarem pelo ingresso no quadro em aberto?

— Os processos seletivos serão fixados mediante decreto do Presidente da República e a seu critério, não sendo lícito se façam previsões. As soluções deverão ser, porém, uniformes; se houver exigência de prova, deverá atingir a todos, mas, em casos especiais, poderão ser precedidas de cursos intensivos de treinamento.

7ª) É certo que os novos vencimentos serão bem mais vantajosos?

— Dentro do princípio de que urge valorizar o servidor público, é válida a expectativa de que os vencimentos serão mais compatíveis e fixados levando em conta vários fatores inclusive em função dos salários correntes nas empresas privadas para atribuições correspondentes.

8ª) Quais os objetivos desses vencimentos mais compatíveis?

— Acompanhando-se as oscilações do mercado de trabalho, previne-se o aliciamento e a evasão de valores para as empresas particulares; incentiva-se o servidor público e criam-se atrativos para a composição do quadro em aberto.

9ª) O que se deve entender por plano flexível e maleável de classificação de cargos?

— O novo Plano de Classificação de Cargos comportará sempre aprimoramento. Novos grupos, além dos dez que a lei instituiu, poderão ser criados ou desmembrados dos existentes. Este fato é que caracteriza sua flexibilidade, sua maleabilidade.

10ª) A Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, delega ao Poder Executivo a faculdade de elaborar e expedir o novo Plano de Classificação de Cargos mediante decreto. Não poderá constituir a medida instrumento inconveniente, por facilitar sobremodo alterações freqüentes do Plano?

— A implantação do Plano e suas modificações, por via de decreto, serão sempre precedidas de estudos técnicos dos órgãos componentes do Sistema de Pessoal Civil, o que lhe empresta, em tese, certa garantia contra quaisquer injunções.

11ª) É também propósito do novo Plano contribuir para a elevação do nível de eficiência do funcionalismo?

— A resposta é afirmativa, eis que um dos objetivos últimos do novo Plano é ensejar melhores índices de eficiência na prestação dos serviços públicos para o que se instalará sistema obrigatório de treinamento dos servidores, destinado a assegurar-lhes permanente atualização e permitindo-lhes ascensão e progressão funcionais de acordo com critérios seletivos prefixados.

12ª) Não poderá haver privilégios para certas categorias funcionais prestigiosas, em face das prioridades a serem estabelecidas pelas equipes de alto nível?

— Em princípio, não. As prioridades não serão fixadas ao alvedrio das equipes de alto nível. Os critérios preferenciais inseridos na Lei nº 5.645, de 1970, terão que ser cumpridos, levando-se em conta preponderantemente a implantação prévia da reforma administrativa, o estudo quantitativo e qualitativo da lotação dos órgãos e a existência de recursos orçamentários suficientes.

13ª) O que objetiva a lei quando se refere a que cada "Grupo terá sua própria escala de nível"?

— Pelo Plano de Classificação de Cargos aprovado pela Lei nº 3.780, de 1960, havia uma única escala de vencimentos aplicável a todos os Grupos Ocupacionais, a todas as séries de classes e classes singulares. Hoje, por força do estatuído na Lei nº 5.645, de 1970, deverão ser fixadas várias escalas de níveis de vencimentos, cada uma alusiva especificamente a determinado grupo de cargos, sem nenhuma correlação entre elas.

14ª) É exato que a lei nova revogou o Plano de Classificação de Cargos criado pela Lei nº 3.780, de 1960?

— Não. O Plano então vigente foi considerado extinto. À medida que for sendo implantado o novo Plano, os cargos remanescentes passarão a constituir Quadros Suplementares destinados à supressão. Houvesse revogação expressa ou tácita por incompatibilidade entre os dois Planos, teríamos, por algum tempo, situação indefinida, até mesmo caótica, enquanto não se concretizasse a implantação do novo sistema.

15ª) Que estimativa se poderá fazer quanto ao prazo necessário para a definitiva implantação do novo Plano?

— É da própria índole do novo Plano, conforme temos visto, a maleabilidade, a flexibilidade. Será, portanto, sempre em aberto, comportando constante aperfeiçoamento, criações, modificações, desmembramentos e supressões de Grupos de Cargos. Não há, conseqüentemente, a preocupação de se concluir a implantação do Plano, de maneira taxativa e definitiva; ao contrário, deverá seguir processos gradativos, sempre em atenção aos interesses superiores da Administração.

16ª) Há possibilidade de funções de direção, até determinado grau, virem a constituir atribuições de cargos de provimento efetivo?

— Sim. Na conformidade das razões contidas na Exposição de Motivos nº 168, de 22 de outubro de 1970, assinada pelo Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República e pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Geral e submetida à aprovação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em que se propôs o estabelecimento de diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e Autarquias Federais, o assunto foi tratado, merecendo especial relevo as disposições do projeto acerca da matéria. Desse modo, o funcionário que ascender ao nível final de sua categoria funcional poderá ter, como conseqüência,

a responsabilidade das funções de direção, até determinado grau.

CONCLUSÕES

Desnecessário dizer que nenhum outro propósito nos moveu senão o de reunir, neste artigo, as considerações reputadas de maior importância, colhidas na oportunidade da realização dos recentes cursos de treinamento do DASP, visando sobretudo à maior divulgação da matéria, por sua natureza tão do interesse da numerosa classe dos servidores públicos.

PAULO S. DE ABREU LIMA

Professor de Ensino de Ciências

INTRODUÇÃO

§ 1º — Da Reforma Administrativa e seus objetivos.

§ 2º — A extinção dos buracos de marinha como medida de interesse à Reforma.

A Reforma Administrativa, cujas bases foram lançadas pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, se propõe a simplificar e aperfeiçoar o funcionamento e a organização administrativa federal de modo a obter a melhor economia e o maior rendimento.

Entre as várias medidas adotadas a este fim, têm especial relevo não só aquelas concernentes à racionalização da técnica do processo administrativo, como também a organização dos componentes administrativos indispensáveis à formação da vontade do Estado (órgãos de planejamento, coordenação e execução), como também a própria extinção de certos serviços e repartições que, mantidos até hoje por mera tradição, não apresentam mais utilidade e mostram-se incompatíveis com a realidade da coisa pública.

Alinhando-se com esse espírito, o presente trabalho vem tentar demonstrar a inutilidade de se manter no domínio da administração pública os chamados buracos de marinha, que por sua natureza não apresentam nenhuma vantagem econômica real e constituem uma verdadeira vantagem econômica negativa para o Estado, além de prejudicar a eficiência e a produtividade do aparelho burocrático federal.

Os Terrenos de Marinha e a Reforma Administrativa

PAULO B. DE ARAÚJO LIMA

Procurador do Estado da Guanabara

INTRODUÇÃO

§ 1º — Da Reforma Administrativa e seus objetivos.

§ 2º — A extinção dos terrenos de marinha como medida de interesse à Reforma.

A Reforma Administrativa, cujas bases foram lançadas pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, se propõe a simplificar e aperfeiçoar o funcionamento da máquina administrativa federal de modo a proporcionar-lhe maior economia e mais rendimento.

Dentre as várias medidas programadas a esse fim, têm especial relevo não só aquelas concernentes à racionalização da mecânica do processo administrativo, onde só terão atuação os componentes administrativos indispensáveis à formação da vontade do Estado (agentes de planejamento, coordenação e execução), como também a própria extinção de certos serviços e repartições que, mantidos até hoje por mera tradição consuetudinária, já se mostram inúteis e desnecessárias à consecução da coisa pública.

Afinando-se com esse espírito, o presente trabalho vai tentar demonstrar a inutilidade de se manter no domínio da União Federal os chamados terrenos de marinha, quer porque a instituição não apresenta vantagem de natureza política, administrativa ou estratégica, quer porque, longe de consistir em ponderável vantagem econômica, representa um fator a mais de custos a gravar o funcionamento do aparelho burocrático federal.

Para fazê-lo, e com intuito de emprestar à exposição uma seqüência lógica, vamos começar pela análise do instrumento jurídico que serve de suporte ao instituto dos terrenos de marinha — a enfiteuse, aforamento ou empraçamento.

Vamos inicialmente referir-lhe as origens, dar-lhe os contornos doutrinários, mostrar como e em que circunstâncias passou ao Direito brasileiro, para depois tratar dos terrenos de marinha a seu prisma.

Parte Primeira DA ENFITEUSE

CAPÍTULO I

§ 1º — A enfiteuse. Suas origens e elementos conceituais. Finalidade social do instituto.

Existe uma certa controvérsia em localizar-se no tempo as origens da enfiteuse.

A propósito, alguns autores remontam à civilização helênica, aduzindo que o Império Romano ao expandir suas fronteiras, foi encontrar e assimilar o instituto nas províncias gregas, incorporando-o ao seu sistema jurídico. Dentre esses aponta-se De Ruggiero e, entre nós, Dionízio Gama, Agapito Veiga e Alfredo de Almeida Paiva.

Já outros, entre os quais se encontra Lafaiette (Direito das Coisas) situam seu nascimento no próprio Direito romano, vislumbrando no **ager publicus** (instituto pelo qual se cobrava dízimos de quem explorava campos públicos) a sua célula-máter.

Seja como for, a enfiteuse (palavra grega que significa **plantar em**) foi, pouco a pouco sendo reformulada pelo Direito romano, e, com as características que então lhe foram atribuídas, apareceu nos Códigos Civis modernos, inclusive o brasileiro.¹

O instituto consiste basicamente na entrega de um bem imóvel — e haverá de ser sempre um bem imóvel — a outrem, para que este o explore mediante certa retribuição — o pagamento de um foro ou pensão anual.

Na sua aparência, assemelha-se à locação ou arrendamento, pois que aqui também se trata de entregar a outrem uma coisa para que este a usufrua mediante certa retribuição pecuniária.

¹ (Lacerda de Almeida, **Manual do Código Civil**, vol. IX, pág. 53 e seguintes).

A similitude, porém, não passa de simples aparência. Na verdade — de parte as colocações de doutrina jurídica, que não vêm a pelo senão referir (nesta se trata de direito real, nas locações de direito das obrigações) —, a enfiteuse distingue-se nos seguintes pontos essenciais.

Em primeiro lugar, a disponibilidade econômica que se transfere ao enfiteuta transcende de muito os elementos restritos da locação. A disponibilidade que este tem da coisa dada em aforamento é a mais completa possível.

Partindo-se do conceito de propriedade, que consiste em essência na integral disposição econômica do bem (ou, na sua acepção liberal, hoje filosoficamente superada, *utere et abutere*), verifica-se que na enfiteuse se transmite quase a propriedade ou o domínio da coisa. Basta referir que o enfiteuta pode alienar sob todas as formas conhecidas o imóvel (venda, permuta, doação etc.), bem como gravá-lo através de hipotecas, penhores industriais ou rurais, além de perceber-lhe todos os frutos civis e industriais.²

Assim, ao passo que o locatário tem o uso restrito da coisa locada, pois que só pode usá-la nos fins previstos no contrato e deve cuidá-la com a prudência do bom varão, respondendo pelos danos que lhes der causa, o enfiteuta age com relação ao bem com a mais completa autonomia de vontade e interesse como se proprietário fosse.

E tão contundente é o fenômeno que os próprios juristas discutem acesamente, no plano doutrinário, se não é o enfiteuta (titular do domínio útil) o verdadeiro proprietário do imóvel, ao passo que não seria o enfiteuticador, com direito a uma mera pensão anual e, evidentemente, a laudêmios, aquele que, em realidade, tem direito sobre a coisa.³

De outra parte, a enfiteuse se caracteriza pela manifesta desproporção entre a retribuição paga pelo enfiteuta e a fruição que se tem do imóvel aforado, ainda, nesse passo, aprofundando suas divergências com a locação e fortalecendo, por outro lado, a tese daqueles que sustentam ser o enfiteuta o verdadeiro proprietário.

² (Código Civil — Clóvis Bevilacqua, vol. III.)

³ A única restrição de natureza econômica que tem o enfiteuta com relação ao bem dado em enfiteuse é a de não poder desmembrá-lo em glebas sem o consentimento do senhorio direto. O dispositivo que, de resto, destoa dos demais poderes conferidos ao foreiro vem evidentemente de encontro aos possíveis interesses do senhorio de manter a unidade territorial de seus campos.

De fato — conquanto na locação, conforme já se referiu, o uso da coisa seja restrito e subordinado aos fins impostos pelo proprietário no contrato respectivo e na enfiteuse a disponibilidade econômica seja praticamente integral —, na primeira a retribuição pecuniária é muito mais expressiva do que na segunda.

Na verdade, o foro devido, além de ser anual, fixo e imutável, representa uma prestação ínfima (em geral 0,6% ao ano do valor da propriedade) enquanto que na locação a retribuição, de regra, é mensal e representa um valor de maior expressão patrimonial.

Ainda, ao contrário da locação, o aforamento é perpétuo. Vale dizer, uma vez constituído não se extingue mais a não ser por culpa do enfiteuta (mora nas obrigações assumidas no contrato).

Dessa forma, uma vez constituído o aforamento, o enfiteuticador (salvo casos excepcionais de comissão) não pode mais contar senão com os foros anuais, e, eventualmente, laudêmios, ao passo que o enfiteuta incorpora definitivamente o imóvel ao seu patrimônio.

E essa característica é sumamente importante, como se verá mais adiante, pois, sendo perpétuo o aforamento, a pensão fixada será sempre imutável, eis que ajustá-la seria fazer novo contrato enfiteutico, não sendo por outra razão que a própria lei civil dispõe que o foro ou pensão haverá de ser certo e invariável.

Por fim, a enfiteuse só pode incidir sobre terras não cultivadas e terrenos destinados à edificação.

Quer dizer, não há como constituir o aforamento em terras em processo de produção ou prédios. Haverá forçosamente de se tratar de glebas incultas e terrenos abandonados onde for necessário fundar vilas, lugarejos etc.

Além desses, outros elementos, posto que pouco expressivos para a projeção de suas finalidades sociais, são peculiares ao instituto.

Dessa forma, o enfiteuticador ou senhorio direto tem preferência à aquisição do domínio útil do bem aforado. E, caso não a exerça, tem direito a receber um laudêmio quando da alienação, o qual, segundo o Código Civil, corresponde a 2,5% do valor do domínio do imóvel e a 5% em se tratando de enfiteuse pública, conforme as leis administrativas específicas.

Caso o enfiteuta não pague por três anos consecutivos a pensão (que é anual) o aforamento cai em comisso, reintegrando-se o domínio do imóvel no patrimônio do senhorio direto, mediante indenização das benfeitorias.

Ainda, o enfiteuta não pode rescindir por vontade ou interesse próprio a enfiteuse, que, como se disse, é perpétua (o que, a rigor, significa uma obrigação de cultivar e edificar para, habilitando-se economicamente, pagar o foro devido. Assiste-lhe, porém, o direito de abandonar o imóvel ao senhorio direto, caso este, deteriorando-se, passe a valer menos que o capital equivalente a um foro e 1/5 deste (Código Civil, arts. 687 e 692).

Um exame, mesmo que superficial, de seus contornos conceituais, revela logo que a enfiteuse se presta essencialmente à colonização de terras, sendo o instrumento legal, pelo qual então se promovia o cultivo de glebas improdutivas e se estimulava a edificação de prédios. Através dele, captava-se o pioneirismo daqueles que se dispunham a tomar posse de terras longínquas e estéreis, fazendo-as produzir.

Daí por que, em compensação aos incômodos do pioneirismo, dever-se-ia acenar ao foreiro com mais que uma simples posse de natureza restrita, como o é a da locação. A perspectiva que se lhe abria era de estoicismo e esforço, e haver-se-ia de cativá-lo com mais alguma coisa, garantindo-lhe juridicamente uma completa fruição econômica do imóvel.

Daí por que a retribuição deveria ser módica e razoável. Não havia como falar-se em retribuição econômica expressiva, aproximando o instituto da locação, até porque, a rigor, nada havia que arrendar. O valor patrimonial da terra, deveria o enfiteuta criá-lo, através de seu esforço e trabalho.

Daí por que, outrossim, o instituto deveria ser perpétuo ou por prazo de uma vida (como também o havia no Direito antigo). O trabalho do foreiro no cultivo da terra é que lhe atribuía o valor. Seus primeiros passos eram como de um ocupante de terras sem dono, cujo denodo e esforço haviam de fazê-las produzir. Sua posse, nessas condições, não deveria sofrer injunção de prazo.

Um exame do instituto, a outro ângulo, vai igualmente revelar que, a par de sua finalidade eminentemente colonizadora, o aforamento se presta também a um instrumento de aferição de renda.

Conquanto a pensão paga pelo foreiro seja, em si, módica e anual, o aforamento de grandes extensões de terras serve, de fato, como um instrumento de captação de rendas pelos respectivos senhores.

O Código Civil Brasileiro, buscando dar ênfase às finalidades do instituto e contê-lo na sua estrutura original estatuiu que só se constituirá o aforamento sobre terras incultas e terrenos destinados a edificação (art. 680).

Bem examinadas as coisas, porém, verifica-se que o dispositivo, posto que coerente com a doutrina, se revela, no fundo, inteiramente inócuo.

Na verdade, nenhum interesse econômico teriam os donos de terras em aforar terras cultivadas ou prédios existentes. Percebe-se que a ninguém ocorreria outorgar a outrem a completa fruição econômica de imóvel em produção e, portanto, de valor palpável, em caráter perpétuo e mediante ínfima remuneração. O negócio, em si, como vantagem patrimonial, repugnaria mesmo àqueles providos apenas de bom senso.

Sente-se, até por intuição, que o instituto está intimamente ligado a uma organização política e econômica, hoje inteiramente ultrapassada, em que léguas de terras eram outorgadas a nobres, guerreiros, clero, influentes nas cortes etc., em extensões tais que os donatários, por si sós, pelos meios então disponíveis, seriam incapazes de integrá-los economicamente ao seu patrimônio. A propriedade de terras tinha, então, mais um caráter político, mais um sentido de poder do que propriamente um significado patrimonial de expressão.

Daí a excogitação de um instituto, como a enfiteuse, pelo qual o senhorio, sem condições de usufruí-lo ele próprio, pudesse transferir o domínio útil das terras a outrem, provendo a colonização e, ao mesmo tempo, auferindo as rendas correspondentes.

Se atentarmos um pouco para as peculiaridades do aforamento, verificaremos que tanto o foro, com seu caráter certo e invariável, sua perpetuidade e modicidade, como o *laudêmio*, pelas suas características, mais se aproximam de um tributo sobre a terra do que uma retribuição de natureza civil. A propriedade fundiária tinha uma enfática conotação política, muito mais transcendente, nítida e expressiva do que o seu valor econômico. E, se quisermos nos deter mais um pouco, vamos concluir que a enfiteuse não passaria da mesma fórmula — apenas um pouco mais sofisticada juridicamente — do *ager publicus*,

pelo que se cobravam dízimos sobre a exploração de campos públicos.⁴

Na verdade, se ponderarmos mais o fato, vamos sentir que o aforamento se prestava muito mais a uma organização política do que era representativo de um negócio patrimonial que se pudesse fazer com a propriedade. A extensão das vantagens concedidas sobre o imóvel, a perpetuidade, as características da remuneração ao senhorio, tudo conspira nesse sentido.

Aliás, CARVALHO SANTOS⁵ refere que o instituto da enfiteuse ou aforamento, embora de origens romanas, prestou-se admiravelmente à organização política que predominou na Idade Média.

Os praxistas medievais, segundo diz, manipulando o instituto, criando sobre ele a teoria de dualidade de domínios ou superposição de propriedades, articularam todo o arcabouço da organização político-administrativa de então, que, como se sabe, caracteriza-se pela pulverização do poder político e da autoridade administrativa.

Armando em torno da enfiteuse a teoria da dualidade ou superposição de domínios, servindo-se largamente da subenfiteuse, estendendo o instituto a prédios e construções já existentes, os praxistas medievais conseguiram estabelecer, no plano jurídico, a coexistência de coroas, principados, ducados etc., cada qual constituindo um núcleo dotado do poder político e auferindo rendas próprias.

Segundo completa LAURENT (*apud*, Alfredo de Almeida Piva, **Rev. de Dir. Administrativo**, vol. XIII, págs. 514 e seguintes), no que é corroborado por LOBÃO ("Direito Enfitêutico", págs. 15 e seguintes), a Idade Média ampliou, à sua feição, os contornos da enfiteuse, estabelecendo, a par da obrigação de pagar foro, uma série de encargos correlatos (lutosas), através dos quais príncipes, duques, etc. prestavam-se, reciprocamente, serventia ou vassalagem (principalmente o serviço militar; e todos a prestavam ao suserano, a quem cabia o domínio superposto ou o domínio eminente sobre as terras, sustentando, no plano teórico, os costumes políticos então vigentes.

⁴ A própria perpetuidade do aforamento, obrigando o foreiro e seus sucessores a pagar pela vida inteira ao senhorio direto o foro respectivo, dá a verdadeira dimensão eventual do instituto, que participa muito mais da natureza de um tributo sobre a terra do que de uma avença do mundo civil.

⁵ Ob. cit., vol. IX, pág. 40.

CAPÍTULO II

§ 1º — A enfiteuse, um instituto em decadência.

§ 2º — O episódio do Código Civil.

§ 3º — A orientação da Suprema Corte.

Os tempos foram se passando, e as instituições foram mudando. A economia deixou de ser essencialmente fundiária para se servir, em larga escala, de valores mobiliários; as grandes invenções se sucederam proporcionando à humanidade novas técnicas, novas possibilidades de riquezas; o século XIX assistiu a um impressionante acúmulo de capitais, e, em breve tempo, não havia mais lugar para a enfiteuse, que entrou em franca decadência.

Não havia mais as grandes extensões de terras incultas a aforar. O progresso, as maiores facilidades de comunicação e locomoção tiraram das terras incultas aquele seu significado anterior. Mesmo quando incultas, as facilidades e rapidez de acesso já lhe atribuíam um valor incompatível com o negócio jurídico da enfiteuse.

E nem as regras políticas já então vigentes autorizavam, filosoficamente, a outorga de grandes extensões de terras a título de reconhecimento ou **benesses** de caráter político que se pudessem aforar.⁶

Por outro lado, as crises econômicas abalaram a estabilidade das posições patrimoniais e vieram mostrar sua incompatibilidade com instrumentos jurídicos de natureza perpétua, reduzindo virtualmente a valor zero as avenças pecuniárias que se fizeram em torno do aforamento.

E o certo é que, quando, afinal, em 1916, o Projeto do Código Civil Brasileiro veio a ser discutido no Congresso Nacional, o problema da enfiteuse foi intensamente debatido.

⁶ Segundo refere Washington de Barros Monteiro (**Curso de Direito Civil**, vol. III, págs. 270 e seguintes), na célebre noite da Queda da Bastilha, nobreza e clero renunciaram a seus contratos enfiteúticos então tidos como privilégios incompatíveis com o sopro das novas idéias. Ainda, a propósito, completando a referência, vale o comentário do mesmo autor no sentido de que o Código Civil francês (Código Napoleônico), naturalmente respeitando aquela renúncia e imbuído do espírito da revolução francesa, ao ser promulgado, aboliu do seu texto a enfiteuse, embora mais tarde, em 1902, se voltasse a instituí-la, em França, na lei de terras rurais, já despida de suas excrescências medievais e de novo reduzida à sua pureza romana. A existência de grandes áreas rurais a essa época em França, a exigir colonização, teria provocado a volta do instituto em lei especial — a lei de terras rurais.

Para alguns, o instituto, em franco declínio, deveria ser excluído da lei civil brasileira, pois, representando um resquício de organizações políticas superadas, não merecia figurar em um código moderno como o brasileiro.⁷

Para outros, posto que em processo de extinção, o instituto poderia ainda servir à Nação, dada a sua grande extensão territorial, com áreas então ainda praticamente desabitadas.

Além do mais, quando o Código Civil houvesse de se tornar lei, haveria de encontrar, de qualquer forma, enfiteuses já constituídas. E, sendo um código, um compêndio orgânico de propriedade privada, não poderia ignorá-las.

Afinal prevaleceu o ponto de vista — de resto adotado na maioria dos países que também inseriram em seus códigos a enfiteuse: colocar entre seus dispositivos um de ordem pública e irrenunciável, pelo que o foreiro, após certo lapso de tempo, pudesse resgatar o domínio útil mediante o pagamento de cer-

⁷ Aliás não seria só a enfiteuse que já em 1916, estaria em processo de decadência. Certos direitos reais, por seu feitiço peculiar e suas finalidades, já àquela época, vinham perdendo atualidade. O direito real de uso, o de habitação, as rendas constituídas sobre imóveis e mesmo o usufruto por ato *inter vivos*, àquele tempo — e hoje com maioria de razão se pode dizer que são peças de museu —, vinham perdendo o sentido. De fato, esses direitos reais consistem basicamente em despir-se a propriedade imóvel, de regra, em caráter permanente, de um ou alguns de seus componentes patrimoniais, para atribuí-lo a outrem que passa a ter um direito à substância da coisa. Quem outorga o direito como que desmembra a área patrimonial da propriedade para atribuí-la, em parte, a terceiro. O benefício de direito de propriedade, a gama de fruições de ordem econômica que ele contém como que reparte-se entre o proprietário; que deixa de ter o domínio pleno sobre o bem, para ter sua propriedade gravada a terceiro, que assim adquire o direito real de fruir autonomamente o bem naquele aspecto, como se, àquele ângulo restrito da propriedade, proprietário fosse. Assim, no direito real de uso e habitação (arts. 742 a 748 do Código Civil), o titular do direito tem a função econômica do bem, ao aspecto restrito do uso e da habitação. E essa faculdade de usar e habitar a coisa, ele a exerce com a autonomia de vontade e interesse do proprietário, podendo por esse exercício até ao próprio titular do domínio que se acha desmembrado. Na renda constituída sobre imóveis, o proprietário aliena o imóvel com a cláusula de o adquirente pagar uma renda determinada a terceiro indicado pelo alienante. Quem o adquirir posteriormente fica jungido à obrigação que grava o imóvel. No usufruto, o usufrutuário enfeixa todos os aspectos econômicos da propriedade, seus frutos civis e industriais, restando ao proprietário tão-somente a nua propriedade. Vê-se, claramente, porém, que esses direitos, como, de resto, a enfiteuse, projetam-se sobre uma organização social e econômica já superada. Uma sociedade em que o proprietário concentrava na sua pessoa um grande número de propriedades imóveis, de modo que podia perfeitamente desmembrar algumas no seu aspecto econômico, sem afetar-lhe o patrimônio e poder. Por outro lado, o único capital social; a riqueza da comunidade, era quase que exclusivamente a terra, e suas benfeitorias e a utilidade marginal desse capital era de pouca expressão,

ta importância (na lei brasileira, antes 30, agora 20 foros), incorporando ao seu patrimônio a propriedade plena do imóvel.⁸

Com o dispositivo, tal qual em outras legislações, dispunha-se de modo a promover a sua extinção gradativa.

Decerto, como assevera Clóvis Beviláqua (**Direito das Coisas**, vol. 2, pág. 280), alguns países, embora agasalhassem na sua legislação antiga o aforamento, aboliram-no de seus Códigos. Assim o fez a Suíça e a maioria dos Códigos sul-americanos, como o uruguaio, o argentino, o boliviano e o peruano. O Código Civil francês desconheceu-o, embora, mais tarde, se viesse restaurá-lo em lei especial (lei de terras rurais). O Código alemão retirou-o do seu corpo, colocando-o na lei de introdução, à guisa, evidentemente, de um direito transitório.

E outros, conquanto regulassem a enfiteuse, previram o seu resgate. Além do nosso, o português, o belga e o italiano. O primeiro, aliás, preocupado com a força de sua tradição nacional, que, se serviu à larga do instituto com suas características medievais, dispôs, expressamente, ser proibido constituir

de modo a ensejar esses atos de disposição sobre os bens. A terra foi adquirida não em função da capacidade econômica, mas do poder político, e, como tanto, ainda se prestava. Ao passo que a constituição das obrigações, os contratos correspondem a interesses de natureza patrimonial, e o titular do ato objetiva uma vantagem econômica quando o pratica, a constituição de um direito real, representando um fracionamento da propriedade, correspondia exatamente ao contrário. Com ele, seu titular objetivava manter o beneficiário — o usufrutuário, o titular do uso ou da habitação — sob sua área da influência do que fazer com ele um negócio visando interesses econômicos. Com esses institutos, dava-se curso aos costumes de favorecer filhos, enteados, afilhados, protegidos de toda a sorte e até bastardos, dando-lhes condições de subsistência e, ao mesmo tempo, mantendo-os sob sua órbita de influência. Mas os costumes mudaram, as propriedades foram passando para várias mãos, o capital das comunidades passou a se constituir também de valores mobiliários, expandiram-se os mercados, e o imóvel como parcela deste capital passou a ter uma expressão muito maior, de sorte que a outorga de tais direitos, com o conseqüente esfacelamento da propriedade, passou a ser uma renúncia econômica muito grande, inadmissível, e os institutos entraram em decadência. Hoje é bem possível que os notários nunca tenham ouvido falar em direito real de uso habitação, rendas constituídas sobre imóvel etc.

⁸ Aliás, mesmo depois de superado o episódio com a promulgação do Código Civil, a adoção da enfiteuse no nosso Direito nunca foi tranqüila. No decorrer dos anos, o instituto sofreu increpações de toda ordem. Durante a ditadura Vargas (1944), elaborou-se projeto, abolindo-a do Direito brasileiro. Mais tarde, Hermes Lima, então deputado (1946), apresentou projeto nº 283/46 propondo sua retirada do Direito pátrio. São dessa época as palavras de João Mangabeira: “peça do mundo antigo e base do regime

encargos correlatos na enfiteuse — as famosas lutuosas. O italiano, sem capitular o laudêmio, tendo-o, possivelmente, como uma excrescência medieval, já que o Direito romano dele não cogitava. Ilóvis, ob. cit.).⁹

Mas, conquanto o objetivo do resgate fosse, em essência, a extinção gradativa da enfiteuse, o dispositivo revelou-se inócuo durante muito tempo.

De fato, louvando-se possivelmente no magistério do insigne Clóvis, que, por sua vez, se apoiava na obra magistral de GARBA sobre irretroatividade das leis, a Suprema Corte — não sem dissensões as mais expressivas — sustentou, durante muitos anos, não aplicar-se às enfiteuses constituída anteriormente ao Código Civil o dispositivo do resgate.

Acontecia, então, que ninguém, em pleno século XX, a não ser por insólita extravagância, iria dar em aforamento suas propriedades. Ninguém, com efeito, iria despojar-se, em caráter perpétuo, dos componentes patrimoniais de sua propriedade em troca de ínfima pensão anual. As formas de aquisição e disponibilidade dos bens imóveis, a própria projeção que os bens de raiz têm sobre o patrimônio dos indivíduos, já levavam outro sentido e brigavam com o feitio do instituto.

feudal, nada justifica esse cativo perpétuo do trabalho, ao dono da terra que não a desbrava, não a cultiva; não a explora. Essa vassalagem, característica da servidão feudal, só por um preconceito injustificável pode ser atualmente conservada.” E de Orosímbo Nonato: “A enfiteuse é um direito residual, é um **survival** da Idade Média, é um direito com feição feudalista. A tendência moderna é no sentido de sua extinção.”

⁹ Alguns comentaristas do Código Civil — entre eles Carvalho Santos — pretendem ver no dispositivo do resgate mais a adoção de um princípio de equidade em favor do foreiro. Pretendem ver no resgate o oferecimento de oportunidade ao foreiro para consolidar no seu domínio a propriedade plena do imóvel.

Parece-nos, contudo, que não se pode fazer equidade a alguns à custa de iniquidade a outros. Se o foreiro tem interesse em consolidar na sua pessoa a propriedade plena do imóvel, o senhorio, que se despiu praticamente de todos os componentes patrimoniais, o domínio, tem igualmente interesse em manter o **quid** pecuniário da enfiteuse que constituiu. E não se pode, evidentemente, à guisa de ministrar equidade a um, fazer ao senhorio a iniquidade de facultar ao foreiro o resgate compulsório.

Portanto, o dispositivo do resgate parece instituído muito mais em função de uma finalidade objetiva — a extinção dos aforamentos — do que fazer justiça ou prover equidade a qualquer das partes contratantes.

E, se, por outro lado, a Suprema Corte entendia não ser possível o resgate de aforamentos constituídos anteriormente ao Código Civil, a legislação brasileira, ciosa do seu modernismo, acabava por agasalhar **ad eternum**, no seu seio, uma instituição já em franco desuso, uma reminiscência de épocas ultrapassadas.

Só afinal, em 1958, nos embargos opostos ao Recurso Extraordinário nº 21.590, em memorável julgamento em que foram partes, de um lado, a Municipalidade da cidade de São Paulo e, de outro, José Loureiro dos Santos Barreto e sua mulher, o Supremo Tribunal Federal mudou a sua orientação vindo admitir o resgate de aforamentos constituídos anteriormente ao Código Civil.

Acolhendo opiniões do maior prestígio (como, entre outras, as de Carlos Maximiliano e Orosimbo Nonato), no sentido de que, se a finalidade do resgate era a extinção do instituto e se este se revestia de um caráter perpétuo, não havia como sobrepor-lhe princípios de direito adquirido, sob pena de frustrar esses objetivos, entrar o progresso e impedir a integração do sistema jurídico nas conquistas sociais, o Supremo Tribunal mudou afinal a orientação.

E, não obstante a matéria ainda dividir juízes, e, vez por outra, ao sabor de composições eventuais de câmaras, um ou outro acórdão ainda resista ao resgate de aforamentos anteriores ao Código Civil — como os embargos na Ap. Cível nº 26.927, em que foram partes o Cabido da Santa Igreja Catedral Metropolitana do Arcebispado de São Sebastião do Rio de Janeiro e Domingos Gonçalves e sua mulher, julgados pelo Tribunal do Estado da Guanabara em 1963 —, tribunais locais e o Supremo Tribunal Federal se orientam predominantemente no sentido da concessão do resgate. No caso particular do Pretório Excelso, a reiteração de julgamentos no mesmo sentido (RE nº 48.037, julg. em 24-5-62; RE nº 48.151, julg. em 27-12-62; RE nº 50.325, julg. em 9-5-63 e outros) fez com que a matéria merecesse constar da súmula da sua jurisprudência pacífica, sob o nº 170.

Mas, mesmo com a nova orientação da cúpula judiciária da Nação, que abriu franco caminho ao resgate, e conquanto a matéria seja agora de embargos de alçada, pois o foreiro só terá que depositar a irrisória quantia de vinte foros anuais, poucas têm sido as demandas visando a esse objetivo. A verdade é que as crises econômicas e as sucessivas décadas de

inflação reduziram a nonadas as pensões. E estas, longe de constituir ônus financeiro, pela sua inexpressividade,¹⁰ passaram a ser um mero incômodo, nem sempre capaz de incentivar o foreiro a buscar a demanda, tanto mais quanto o laudêmio, pela sua estrutura semelhante à de um imposto; o alienante transfere-o para o adquirente, acrescentando o seu valor ao preço do negócio.

¹⁰ No Brasil, a maioria das enfiteuses regidas pelo Código Civil são eclesiásticas e remontam às sesmarias concedidas pela Coroa Portuguesa a jesuítas e a outras ordens religiosas. As ditas profanas são, em geral, de Direito Público. Ao que se sabe, o Estado da Guanabara contesta vivamente o pretendido aforamento que a família Silva Porto sustenta ter sobre terras situadas no bairro de Botafogo. A família imperial do Brasil tem enfiteuse de terras de Petrópolis etc.

Data das respectivas fundações; as sesmarias outorgadas pelos monarcas portugueses à maioria das municipalidades brasileiras, ou, como se chamava àquela época, ao Senado da Câmara, para que elas, aforando as terras assim recebidas, auferissem renda para custeio de seus serviços e promovessem o crescimento das povoações. Era o mesmo gene jurídico-social que possibilitou o aparecimento dos burgos medievais. Ali como aqui, o instituto tinha dúplice finalidade: prover rendas e estimular as construções em suas terras através das concessões enfiteúticas. Lá os burgos giravam em torno dos príncipes que permitiam as edificações nas cercanias de seus castelos. Essas células-máter dos atuais centros urbanos tinham suas cartas de foral outorgadas pelos príncipes. Outorgando enfiteuses e estabelecendo os forais, que eram um conjunto de regras por ele ditas para reger a vida comunitária que se erigia sob seu assentimento e proteção, o nobre, ao mesmo tempo que lhes dava proteção e leis corporativas, lhes cobrava rendas para sustento de seu aparato nobiliárquico. Estavam lá todos os ingredientes do condado ou município moderno. Havia um mecanismo tributário, se bem que extremamente rude, o exercício de um poder de polícia, uma lei local, uma submissão e, portanto, uma jurisdição. Aqui os elementos eram substancialmente os mesmos; apenas o personalismo do príncipe era substituído pela entidade impessoal do Senado da Câmara. O instituto, nas suas linhas mais puras; conseguiu sobreviver a séculos e, até hoje, se bem que com mudanças substanciais de concepção e estrutura, subsiste. Muitas municipalidades brasileiras detêm ainda o aforamento das terras onde primitivamente se fundaram, sendo as mais expressivas, pela importância que então assumiam, as sesmarias da cidade do Rio de Janeiro, da cidade de São Paulo, Bahia e Recife. Escusado dizer que, a despeito do zelo com que os respectivos funcionários administram esse patrimônio, o serviço é altamente deficitário. Os foros anuais e os laudêmios eventuais, que, àquela remota época, acorriam aos serviços dos Senados das Câmaras, hoje sequer pagam o respectivo serviço de arrecadação, figurando esse patrimônio no acervo das cidades, mais como uma relíquia do que um elemento de expressão econômica. Interessante sob todos os aspectos o trabalho realizado por João da Costa Ferreira sobre o patrimônio imobiliário da cidade do Rio de Janeiro e publicado no Volume 5º da *Revista da Procuradoria do Estado da Guanabara*, onde o historiador, relata, com impressionante riqueza de detalhes, as peripécias da medição e demarcação das sesmarias da cidade outorgadas por seu fundador Estácio de Sá e depois confirmadas e ampliadas por Mem de Sá. Ao que parece, havia uma superposição de glebas

Parte Segunda

TERRENOS DE MARINHA

CAPÍTULO I

§ 1º — Terrenos de marinha. Conceituação preliminar e origens.

§ 2. — Um pouco de Direito Comparado.

§ 3º — A legislação atual sobre marinhas e seus fins.

Na forma da legislação em vigor (Dec.-lei n.º 9.760, de 16 de setembro de 1946), são terrenos de marinha, em profundidade de 33 metros medidos horizontalmente para a parte da terra, da posição do preamar médio de 1831, os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés.

Esta a definição legal. Podemos, porém, simplificando a idéia, dizer que, para caracterizar-se e identificar-se os terrenos de marinha, toma-se a linha do preamar médio de 1831 e mede-se para dentro da terra 33 metros. Toda área compre-

entre as sesmarias outorgadas à cidade e outra outorgada à Companhia de Jesus (região dos engenho velho e engenho novo, onde os religiosos também exerciam uma atividade agrícola). Esse fato, segundo o historiador, veio frustrar durante séculos a demarcação e medição do termo de sesmarias, ao qual os jesuítas opunham sucessivos embargos, eternizando a demanda, o que só veio ocorrer muito mais tarde, quando o Marquês de Pombal, então investido no poder, deu mão forte ao Senado da Câmara da cidade contra os jesuítas. Abandonando o campo das reminiscências históricas, para nos atermos à época atual, impõe-se ainda dizer que não se têm dados alienígenas sobre a utilização, nos tempos atuais, da enfiteuse como instrumento adequado à colonização de terras. Não se sabe, v.g., se a célebre lei francesa de 1919, à qual se refere Washington de Barros Monteiro, continua em vigor; ou, de qualquer sorte, pelo menos nas Américas, onde existem extensas glebas por integrar ao sistema produtivo, o instituto ainda presta serventia a processos de ocupação e colonização. No Brasil, ao que parece, a fórmula jurídica está superada. De fato, a enfiteuse vinha sendo, durante séculos, adotada na legislação brasileira como instrumento ideal à ocupação de terras interiores. Assim é que já o era na primeira lei de terras do Brasil — Lei nº 605, de 1832 —, e assim vinha sendo sucessivamente até o mais recente Dec.-lei nº 7.960, de 14 de setembro de 1946. No Estatuto da Terra, porém, como é chamada a Lei nº 4.504, de 9 de outubro de 1964, que instituiu a reforma agrária e criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, esse esquema jurídico foi inteiramente abandonado. No diploma legal, onde se atribui ao IBRA a administração de todas as terras públicas (à exceção dos terrenos de marinha), para que possa o

endida nessa faixa, ou que a ela acresceu, ou venha crescer, natural ou artificialmente, é terreno de marinha. E mede-se o preamar não só da orla marítima, como das margens de lagoas e rios, até onde se faça sentir a influência das marés.

Dessa forma, toda a costa marítima brasileira, bem como as margens de rios e lagoas, sob a influência de marés, na largura daquela faixa, ou a que a ela acresceu posteriormente, é de propriedade da União Federal, a título de marinhas.

Essa caracterização, extremamente antiga, não sofreu qualquer modificação, nem se adaptou ao decurso do tempo. Declarada a Independência, a legislação brasileira simplesmente incorporou ao seu sistema o que dispunha, a propósito, o velho Direito português aplicável à colônia de além-mar.

De fato, segundo o magistério de J.E. Abreu de Oliveira ("Aforamentos e Cessão de Terrenos de Marinha", Imprensa Universitária do Ceará, ed. 1967, pág. 42), em 18 de novembro de 1818, uma ordem emanada da Coroa Portuguesa determinava e vinha definir que "tudo o que toca a água a cresce a ela é da Coroa na forma das ordenações do Reino; e que da linha-d'água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para o serviço público." E, segundo o antigo sistema de medidas — que se subdividia em braça, craveira, palmo, polegada etc. —, 15 braças correspondiam exatamente a 33 metros.

Pelo que se vê, pois, pouco ou quase nada se acrescentou à definição de 1818 do velho Direito português. Apenas estabeleceu-se a data do preamar médio como sendo a existente em 1831, com o objetivo de uma referência no tempo, uma vez que havia de se identificar e demarcar os terrenos e os acrescidos evidentemente fazem recuar o alcance das marés.

Por outro lado — de parte sua irredutibilidade, que vem desafiando séculos —, os terrenos de marinha, ao que apurou Renato Franco (**Terrenos de Marinha e outros Estudos**, ed. 1928, *apud* J.E. Abreu de Oliveira, *ob. cit.*, pág. 34), é uma instituição sem paralelo, sendo própria e peculiar ao Brasil.

ente promover seu aproveitamento segundo as necessidades da Nação, fala-se em **venda**, segundo módulos rurais; a empresas, cooperativas e famílias, conforme os planos oficiais de implantação da Reforma. Não se toca em enfiteuse como método de ocupação. E, noutra parte, regulando as relações entre proprietários e colonos, a lei fala em arrendamento e em todas as formas conhecidas de parcerias rurais. Ali também não se cogita de aforamento, que, como se vê, parece superado como fórmula de integração do binômio homem/terra.

Segundo assevera, nem as próprias ordenações portuguesas, de então, aplicáveis à Metrópole, cogitavam do instituto, que, assim, era peculiar à colônia. Por assim dizer, uma invenção do velho Direito português para ter aplicação tão-somente ao Brasil.

Os Direitos, quer dos países europeus, quer dos americanos, tratam as praias como bens dominicais, ora de uso especial, ora de uso comum do povo e, como tanto, sujeitas a uma regulação administrativa especial. Mas nenhuma trata dos terrenos de marinha como bens de natureza patrimonial, tal como existe no Brasil.

De fato, o Código Civil argentino, *v.g.*, caracteriza as praias como bens públicos, ligadas ao interesse da navegação. Da mesma forma, prescreve o Direito italiano (D'Allessio, **Instituzioni di Diritto Amministrativo**, vol. II, pág. 369), bem como o Direito Administrativo alemão, afetando as praias à pesca e navegação (OTTO MAYER, **Direito Administrativo Alemão**, vol. III, pág. 181). Nenhum trata a orla marítima como bem patrimonial.

Atualmente, os terrenos de marinha, bens patrimoniais da União Federal, são administrados por um órgão específico — Serviço de Patrimônio da União —, vinculado ao Ministério da Fazenda, através de dois instrumentos principais. A enfiteuse ou aforamento, instrumento de origem e contornos jurídico-filosóficos já conhecidos, e as ocupações, que representam mais um critério sem muito fundo jurídico, criado e aplicado pela administração pública à sua conveniência para regular suas relações com os indivíduos no tocante a seus bens imóveis.

E o objetivo desta administração, ao que se supõe, é precipuamente, obter renda. Não no sentido de lucro, pois que esse, na sua acepção rigorosa, é estranho aos fins públicos, mas, presumivelmente, no de obter rendas patrimoniais líquidas (receita patrimonial superior ao custeio dos respectivos serviços), a fim de aplicá-los na consecução do bem público.

Isto posto, à luz do que se escreveu e se transcreveu e, de qualquer modo, esteve a nosso alcance, vamos procurar intuir as razões pelas quais se instituíram, entre nós, os terrenos de marinha. E, depois, fazendo pequena retrospectiva do instituto na lei brasileira, procurar dizer se há qualquer razão, de ordem patrimonial, ou outra, para mantê-lo até hoje no nosso corpo jurídico.

CAPITULO II

§ 1º — Terrenos de marinha no velho Direito português. A intenção e objetivos da Coroa Portuguesa. O serviço público e o aforamento.

§ 2º — Terrenos de marinha no Império e na República. As marinhas sob administração das Câmaras locais e sob administração da União Federal. Seus traços característicos.

Pelo que se depreende de textos das ordenações portuguesas, colhidas, aqui e ali, por J.E. Abreu de Oliveira, Manuel Madruga, Renato Franco, Themistocles Cavalcânti e outros, a Coroa Portuguesa — a quem, aliás, não faltou sentido prático — tinha nitidamente dois objetivos quanto à orla marítima brasileira. Reservar as praias propriamente ditas para o serviço público. Mais precisamente à navegação e à defesa da costa. Aforar certos terrenos, como mangues, fundos de baía, lagoas etc., que, por sua natureza, conquistáveis à água, pudessem se prestar a edificações e expansão das povoações. Era a aplicação na colônia do velho instituto da enfiteuse, mais uma vez chamado ao papel de incentivador da ocupação da imensa costa brasileira.

Um simples e despretensioso exame de atos da Coroa Portuguesa, de então, bem convence disso.

Já vimos que ordem régia de 1818 dizia peremptoriamente “que tudo que toca a água é da Coroa na forma das ordenações do Reino; e que será sempre reservada uma distância de 15 braças pela borda do mar para o serviço público”.

Por outro lado, segundo refere José Tavares Bastos, já anteriormente, um alvará real expedido em 1732 ordenava ao Governador do Rio de Janeiro que não consentisse pessoa alguma apropriar-se das praias e mar por serem de uso comum (Abreu de Oliveira, ob. cit. pág. 47).

Ainda uma ordem régia de 1710 rezava que a “sesmaria nunca deveria compreender a marinha, que sempre deve estar desimpedida para qualquer incidente do meu serviço e defesa de terra” (ob. cit., pág. 50).

Já quanto a mangues, lagoas e bacias de mar, suscetíveis de serem aterrados, outro era o espírito. Rezava uma ordem régia de 1678: “Esses mangues eram da minha regalia por nascerem em salgado onde só chega o mar, e com a enchente serão necessários para a conservação desse povo, engenhos

e navios" (Themístocles Cavalcânti, **Tratado de Direito Administrativo**, vol. V, pág. 407).

Aqui a propriedade era da Coroa, não em razões de serviço público, mas porque a enchente (seu aterro) seria necessária ao povoamento, engenhos etc. das populações ribeirinhas.

Por outro lado, uma decisão de 11 de outubro de 1847 também declarava que, "quando os particulares quisessem aterrar o mar para segurança de seus prédios a ele fronteiriços ou para **novas edificações**, se lhes conceda aforamento, a título de marinha, quando daí não venha prejuízo ao porto, à navegação, ao plano municipal do aforamento da cidade e cômodo público" (Manuel Madruga, **Terrenos de Marinha**, ed. 1928, vol. I, pág. 95).

Vê-se, pois, sem sombra de dúvida, que, no entendimento da antiga Metrópole, as praias seriam bens afetados ao serviço público. Certas partes, porém, do litoral suscetíveis de aterro eram de propriedade da Coroa, já na qualidade de bens patrimoniais. E, mediante aforamento, eram outorgados, para esse fim, a quantos se interessassem pela empreitada, aumentando as áreas úteis das povoações litorâneas então surgentes.

Imbuída do espírito colonizador e, ao mesmo tempo, interessada em auferir rendas de sua nova colônia, a Coroa Portuguesa reservou 15 braças (33 metros) para o serviço público — como, aliás, fazia em relação à sua costa (Abreu de Oliveira, ob. cit.) —, mas não desprezou a oportunidade de promover, mediante a enfiteuse, o aterramento dos fundos de baías, lagoas, alagados etc., que, por sua natureza, recuperáveis ao mar, pudessem ser aproveitados nas edificações e expansão das vilas ribeirinhas.

Ao mesmo tempo em que, no afã de colonizar, dava em sesmarias terras interiores, reservava, a si, o privilégio de aforar aquelas áreas, que, então, pela extensão da costa estendida, pela quantidade de mangues, lagoas, alagados, lhe pareciam de valor muito expressivo.

Declarada a Independência, a lei brasileira passou a reger os terrenos de marinha, mantida a mesma conceituação e observados os mesmos fins. Aforar aqueles não necessários ao serviço público, a quantos quizerem recuperá-los e edificá-los, contribuindo para o crescimento da cidade.

Assim é que, tão logo passou a legislar, o Governo Imperial transferiu para as Câmaras Municipais o direito de aforar as marinhas e cobrar os respectivos foros e laudêmios.

De fato, já na lei de 15 de novembro de 1831 (art. 15, § 14) se dispunha: "Serão postos à disposição das Câmaras Municipais os terrenos de marinha que estas reclamarem do Ministério da Fazenda ou dos Presidentes das Províncias para logradouros públicos. E o mesmo Ministro da Corte e, nas Províncias das Cortes, os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares aqueles tais terrenos que julgarem convenientes e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando também, segundo for justo, o foro daqueles mesmos terrenos onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, já tendo sido concedidos condicionalmente, são obrigados a eles desde a época da concessão."

Mais tarde, a Lei imperial nº 38, de 3 de outubro de 1834 (art. 37, § 2º), consolidou e reiterou a disposição anterior, transferindo à Câmara Municipal do Rio de Janeiro o direito de arrecadar foros dos terrenos de marinha compreendidos no seu Município. O mesmo fazendo a Lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1887 (art. 5º), que autorizou, genericamente, a transferência para as municipalidades de todo o País dos direitos de aforar e cobrar foros e laudêmios (J. E. Abreu de Oliveira, ob. cit., pág. 60).

E era natural que assim fosse, pois, se o fim desses aforamentos era promover a expansão e povoamento das cidades litorâneas, o interesse era precipuamente local. E ao ente local devia incumbir o desiderato.

Dessa forma, durante o Império e sob diversas leis autorizativas, as Câmaras locais não só aforaram os terrenos de marinha e receberam as respectivas rendas, como tinham expressas recomendações de fazê-lo, em benefício dos núcleos populacionais.

No preâmbulo do Decreto imperial nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, que se reporta a diversas leis anteriores, está claramente indicada a intenção dominante na concessão dos terrenos:

"Reconhecendo quanto é importante semelhante concessão (a enfiteuse), a qual, além de conferir direitos de propriedade aos concessionários, **torna dito terreno produtivo e favorece, com o aumento das povoações, o das rendas públicas**"
(apud J. E. Abreu de Oliveira, ob. cit., pág. 50).

E, efetivamente, desta época data, entre outras, a recuperação feita pela cidade do Rio de Janeiro do saco de S. Diogo, um extenso alagado que, partindo da praia de São Diogo, en-

trava terra a dentro, abrangendo a área hoje conhecida como canal do Mangue e adjacências. Erijiu-se ali uma cidade nova com o recurso amplo ao aforamento. As atuais Ruas Pereira Franco, Afonso Cavalcânti e outras são foreiras ainda hoje à União Federal, a título de marinhas então concedidas pelo governo local.

Proclamada a República, a Lei nº 25, de 30 de dezembro de 1891, fez reverter à União Federal o privilégio de que gozavam os entes locais, sendo que as marinhas situadas na cidade do Rio de Janeiro só reverteram muito mais tarde, pelo Dec.-lei nº 710, de 17 de setembro de 1938.

Começou então propriamente a fase em que a União Federal veio administrar os terrenos de marinha, citando-se, a propósito, as seguintes leis: Dec.-lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, Dec.-lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941, Dec.-lei nº 4.120, de 21 de fevereiro de 1942, e, finalmente, o atual Dec.-lei nº 9.760, de 16 de setembro de 1946.

Uma fase e outra, entretanto, apresentam diferenças capitais de filosofia quanto ao modo e fins de utilização desses bens. Ao passo em que, durante o Império, a legislação sobre marinhas não fugiu, em princípio, aos objetivos delineados pela Coroa Portuguesa, vindo outorgar às entidades locais o direito de aforar aqueles que, dispensáveis ao serviço público, pudessem resultar em proveito do crescimento das povoações, no período posterior, a União primou por relegar a plano secundário o processo de aforamento, passando a se utilizar largamente de um critério sem fundo muito jurídico — as ocupações.

A reversão dos terrenos de marinha à União Federal não se operou senão através de acesos debates e grandes polêmicas.

Quando da Proclamação da República e da instauração do regime federativo no Brasil, os Estados-Membros, por força das peculiaridades do regime, passaram a constituir unidades autônomas dotadas de poder político. Transferiram-se-lhes, então, a porção de terras devolutas situadas nos seus territórios, reservando-se à União a faixa de fronteiras. Esse fato, possivelmente, deu origem à polêmica, pois alguns entendiam que as marinhas, participando da natureza das terras devolutas, deviam também passar ao domínio dos entes locais, tanto mais quanto assim abonava a tradição imperial.

Vozes do maior prestígio, como as de Rui Barbosa, Epitácio Pessoa, Bandeira de Melo etc., se levantaram sustentando o ponto de vista, afinal vitorioso, de que as marinhas, embora su-

jeitas ao mesmo regime de utilização (aforamentos, concessões etc.), não eram terras devolutas, mas, pela sua origem histórica, sempre foram de propriedade do poder central, sendo os entes locais, até então, meros usufrutuários das respectivas rendas (Themístocles Cavalcânti, **Tratado**, vol. V, págs. 407 e seguintes).

Talvez esse fato, essa árdua luta doutrinária — porque tivesse gerado no poder central uma impressão de usurpação —, talvez o conflito mundial que então se desenvolvia e lançava as Américas numa tensa expectativa de defesa, ou talvez o próprio regime forte que vigia à época — o fato é que a União Federal, tão logo passou a administrar os terrenos de marinha, traiu os fins sumamente práticos a que foram criados.

Relegou a plano secundário a enfiteuse como instituto capaz de propiciar a recuperação de alagadiços das cidades ribeirinhas e passou a manipular apenas as posses nesses terrenos — as chamadas ocupações —, atribuindo-lhes um caráter precário e, como tanto, truncando seu natural desenvolvimento.

Com efeito, com a promulgação do Dec.-lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, o aforamento de marinhas deixou de ser um ato rotineiro de administração e destinação desses bens, para assumir um caráter excepcional, a critério do Poder Executivo.

Conquanto previsto em lei, as autoridades fazendárias federais passaram a entendê-lo não como uma medida usual e programática na administração daqueles bens, mas como uma faculdade do Presidente da República a ser ministrada com extrema moderação e parcimônia. Alguns, até esquecidos dos contornos doutrinários do instituto e seus fins — eminentemente colonizadores, que, exigindo um árduo e prolongado trabalho do solo, deveria ser, por natureza, perpétuo —, propunham que se os concedesse para fins unicamente relevantes e de utilidade pública, rescindíveis ao cabo de três anos se não implementadas as condições.

E, mesmo quando decidido o aforamento, só teriam a ele direito (preferência) os ocupantes que, à data da lei, estivessem pagando as respectivas taxas de ocupação; os já à época titulares do domínio útil, quanto aos acrescidos; os não inscritos, mas com ocupação anterior a 1940 e com benfeitorias consideráveis no terreno; os portadores de escrituras públicas na suposição de ser o imóvel alodial etc. (art. 10); os que viessem ocupar terrenos de marinha posteriormente a esta data não teriam preferência a aforamento. No dizer peremptório da lei, a União não lhes reconhecia qualquer direito.

O Dec.-lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1941, bem como outros provimentos posteriores, repetiram os mesmos princípios. E, finalmente, o atual Dec.-lei nº 9.760, de setembro de 1946, reitera a mesma sistemática estabelecida em 1940 (arts. 104 e seguintes).

Desse modo, se o aforamento de marinhas é agora medida excepcional e traindo as próprias raízes do instituto, reservado para casos relevantes de utilidade pública; e, se, de qualquer forma, decidido este, só terão direito a eles os ocupantes anteriores a 1940 (anteriores à data em que esses bens revertiram à administração federal), a União simplesmente trancou um natural processo de recuperação de mangues e alagados da costa marítima brasileira.

Sim, porque mesmo os ocupantes anteriores a 1940 não investiriam recursos expressivos na sua recuperação com um instrumento extremamente inseguro e que, à ausência de um casuísmo legal adequado, é manuseado, à sua descrição, pelos agentes administrativos.

E os ocupantes posteriores a 1940, aos quais a lei vai logo dizendo drasticamente não reconhecer qualquer direito, esses, com maioria de razão, não pensariam em qualquer coisa que não fosse transitória e eventual.

De fato, que instrumento jurídico é este? Como se caracteriza? Em que consiste? Trata-se, evidentemente, de uma portaria. Que efeitos se lhe atribui? A lei não os enuncia. As benfeitorias, que tratamento recebem? São indenizáveis sob que critério? Preço histórico ou de reprodução? São retiráveis ou ace-dem ao solo? Em caso de utilidade pública, respeitam-se os princípios constitucionais que garantem a propriedade? Usa-se o procedimento desapropriatório normal ou medidas sumárias de desocupação, tendo-se em vista tratar-se de solo da União simplesmente ocupado?

A propósito, a lei se limita a dizer que as ocupações anteriores a 1940 têm direito de preferência ao aforamento; às posteriores a União não reconhece qualquer direito. E sobre umas e outras, à semelhança da enfiteuse, cobram-se módicas taxas de ocupação e, eventualmente, laudêmios. O que — convenha-se —, em matéria de definição e conceituação, é dizer nada.

A par da ausência do casuísmo da lei — e talvez por isso mesmo —, uma variedade extraordinária de portarias, avisos, circulares estabelece, ora uma, ora outra regras, além de serem

interpretadas por meros agentes administrativos das Delegacias do Serviço de Patrimônio, às mais das vezes bem intencionados, mas sem discernimento profissional para o trato do problema. (Das portarias, sem dúvida, uma das mais extraordinárias é a de nº 305, de agosto de 1965, que, invocando abusos verificados, impede que os ocupantes façam benfeitorias de grande porte nos terrenos ocupados. Desvirtuando completamente os fins a que visa, o provimento quer impedir simplesmente que o ocupante consolide sua ocupação, vendo, ao prisma do esbulho e da usurpação, um ato que não é senão consequência lógica da ocupação tolerada.)

Só para exemplificar — e em outras partes do Brasil haverá, por certo, exemplos muito mais contundentes —, no fundo da baía de Guanabara, em regiões do Estado do Rio de Janeiro, desembocam 53 rios, que, aos poucos, vão aterrando o local. Grandes e extensos mangues, impróprios a qualquer atividade, até a pesca miúda, ali se formaram.

Pois bem! Essa região de recuperação necessária está praticamente abandonada, quer porque sua ocupação só se deu, em termos definitivos, em época recente, depois do saneamento da Baixada Fluminense, quer porque o processo de formação de mangues é, por sua natureza, lenta. E, atualmente, em face da orientação que se empresta aos terrenos de marinha, ninguém vai-se lembrar de investir no seu aproveitamento, através de um título dúbio e inseguro — as ocupações precárias.

Mas por que essa orientação? Por que se abandonou o **modus** do Império, para se adotar essa política peculiar, que, longe de facilitar a recuperação do litoral, tende a agravar mais o problema com o decorrer do tempo?

De parte as possíveis razões ligadas à tumultuada reversão desses bens ao domínio da União, ao fato da guerra então em desenvolvimento, ou quaisquer outras, alega-se, em princípio, que as ocupações possibilitam a arrecadação de maiores rendas, pois, ao passo que o aforamento, sendo perpétuo, não permite modificações na sua estrutura econômica, as taxas de ocupação são periodicamente revistas, além de serem em 0,4 (quatro décimos) mais altas do que os foros. (A taxa é cobrada à razão de 1%, e o foro, à razão de 0,6% sobre o valor do imóvel.) Alegam-se razões de estratégia ligada à defesa da costa e facilidade de desocupação dos terrenos, vindo-se, eventualmente, deles precisar para o serviço público.

CAPÍTULO III

§ 1º — A inutilidade dos terrenos de marinha como instituto. Formas para sua extinção.

Verifiquemos agora se qualquer das razões invocadas ou outras que possam existir justificam a manutenção, quer da orientação que atualmente lhe empresta a União Federal, quer do próprio instituto entre nós.

Vejam, em primeiro lugar, o problema da estratégia. E, aqui, antes de ferirmos o tema, faz-se mister estabelecer a distinção entre terreno de marinha, bem do domínio federal, de natureza patrimonial e as áreas de mar batido, que, embora compreendidos na conceituação genérica de marinhas, não podem ser levados à conta de bens patrimoniais, pois, em regra, não se edifica na areia nem é econômico aterrar-se o mar.

Quanto aos últimos, muito embora as regras de guerra tenham e, ainda hoje, venham sofrendo sensíveis modificações, é possível que haja razões de segurança e estratégia a considerar. E esse não é problema para o presente trabalho resolver, melhor dizendo respeito às Forças Armadas.

Mas é evidente que, quanto aos primeiros — os terrenos aterrados —, sob regime de aforamento ou ocupação, nenhum é o interesse estratégico. São áreas que, pouco a pouco, conquistadas ao mar, se encontram, na verdade, em terra firme a centenas de metros do litoral.

Quando se fala em estratégia como motivo, quer para o emprego do regime especial de ocupações, quer para manutenção do instituto entre nós, em realidade, se está esquecendo essa distinção básica e essencial. Está-se esquecendo de que, com a extinção dos terrenos de marinha, se pretende desagregar prédios e terrenos situados em terra firme e a centenas de metros do litoral e não entregar ao domínio particular as praias de mar batido.

E nem razões de facilidade de desocupação da orla marítima, para sua eventual destinação a um serviço público, podem justificar a adoção de meras ocupações ou a manutenção do instituto.

Por certo, desde que existe o instituto da desapropriação e, em casos excepcionais, como grave comoção interna, guerra civil etc., as requisições, nenhum sentido faz a conservação desses bens em estado de quase esterilidade, na suposição ou eventualidade de obras públicas, sequer ainda planejadas.

O senso comum, na sua manifestação mais rudimentar, recomenda seu aproveitamento econômico, utilizando-se, mais tarde, as desapropriações ou requisições, se tanto necessário.

É, na verdade, muito mais prática, pelo efeito multiplicador que acarreta (arrecadação de impostos, crescimento da demanda de empregos, expansão de áreas úteis etc.), a integração dessas áreas no complexo econômico local do que mantê-las em estado de esterilidade, na expectativa de vir desembaraçá-las ao serviço, sem ônus indenizatório.

Por outro lado, não nos parece, igualmente, que razões de ordem patrimonial possam constituir motivo para a manutenção quer do regime de ocupações, quer do próprio instituto.

Com efeito, já em 1942, uma comissão então nomeada pelo Governo para estudar o problema da enfiteuse sob suas diversas modalidades, da qual faziam parte nomes como os de Orosimbo Nonato, Hannemann Guimarães, recomendava, em suas conclusões, a extinção dos aforamentos de terrenos de marinha, por se tratar de atividade deficitária (Alfredo de Almeida Paiva, **Rev. de Dir. Adm.**, vol. VIII, págs. 514 e seguintes).

E, se, já àquela época, segundo estudos procedidos, os terrenos de marinha proporcionavam rendas inferiores aos gastos com a manutenção dos respectivos serviços, hoje, muito embora poucos aforamentos se tenham constituído de então a essa data, esse **deficit** só deve ter aumentado.

Na verdade, a conjuntura rudemente inflacionária que experimentou o Brasil ao longo de duas décadas deve ter onerado o custo dos serviços de manutenção em proporções bem maiores do que os reajustamentos de taxas de ocupação que se tenha podido fazer no mesmo período.

Não temos em mãos dados estatísticos que apropriem essas receitas e despesas. Mas, sem dúvida, uma comparação dessas contas irá demonstrar um **deficit** bastante expressivo.

Acresce mais, a propósito, que o Serviço de Patrimônio da União, até então, administrava não só os terrenos de marinha, como as terras devolutas pertencentes à União, além de outros próprios eventualmente não utilizados no serviço público.

Ocorre, agora, porém, que, pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências, as terras públicas da União terão prioridade na implantação da Reforma Agrária (art. 10, § 1º)

e passarão, evidentemente, à jurisdição do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

Dessa forma, se, antes, as despesas de custeio dos respectivos se distribuíam por uma série de atividades, agora serão primordialmente imputadas às marinhas, aumentando o **deficit** correspondente.

Mas, mesmo abandonando-se o problema ligado à grandeza dos números, vale ainda acentuar o seguinte. O maior volume de rendas auferidas pela União dos terrenos de marinha é a título de laudêmio. E a característica dessas rendas é ser eventual, pois, só quando alguém transfere o domínio útil ou a ocupação dos terrenos, é que ele é devido. E, se assim é, se o recurso é eventual, não há programa que se possa estabelecer com base neles, pois nunca se sabe com quanto se pode contar nos exercícios.

Na administração da coisa pública, pelo complexo de leis que regem seu funcionamento, pela natural delonga no tomar-se decisões, mais importa saber quanto se pode dispor, do que propriamente dispor de tanto. Os planos são elaborados de um exercício para outro, e, sem uma estimativa real dos recursos disponíveis, pouco se pode fazer.

Pelas Leis nºs 3.421, de 10 de julho de 1958, e 4.089, de 13 de julho de 1962, o produto da arrecadação sobre bens de marinha passaram a constituir, parte, receita do Fundo Portuário Nacional, administrado pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, e, parte, do Fundo Nacional de Obras de Saneamento. Seria o caso de verificar-se o que essas autarquias puderam fazer à custa desses recursos.

A nosso ver, pois, nenhuma razão existe para manter-se no Brasil o velho instituto dos terrenos de marinha. Não há, em realidade, razões de ordem política ou estratégica e, muito menos, patrimonial a considerar.

Muito ao contrário, não só o serviço é deficitário, como, pelo que se viu, a orientação que lhe tem emprestado a União Federal só tem frustrado a recuperação do litoral em termos adequados, pela instabilidade evidente do instrumento jurídico escolhido — as ocupações precárias, ou com preferência a aforamento.

Dentro do espírito da Reforma Administrativa, urge extingui-los, rompendo com uma tradição secular e desnecessária, vindo ao encontro das reais necessidades da Nação.

E, para fazê-lo, evidentemente, não se lançaria mão da velha solução tantas vezes aventada: a remição progressiva dos aforamentos.

É que, ao que se sabe, de 1940 a esta data, poucos aforamentos se constituíram. E, a se optar por essa solução, a União teria, em primeiro lugar, que aforar as atuais ocupações e remi-las ao cabo de 20 anos, acontecendo, então, que não só os terrenos de marinha, como instituto, só acabariam por volta do ano 2000, como a administração, por amor a esse expediente, iria, extravagantemente, constituir um negócio, vetusto, superado e deficitário e arcar com seu formidável prejuízo durante ainda duas décadas.

Acresce que o sofisticado ponto de amarração das marinhas — preamar de 1831 — tem, na verdade, à ausência de cartas e mapas fiéis à época, retardado sua medição e demarcação, e, em certos trechos do litoral, não se sabe, a rigor, o que aforar.

No intuito de extingui-lo, poder-se-ia usar de três princípios fundamentais, a seguir enunciados, na sua generalidade, sem a preocupação de descer a pormenores e desdobramentos analíticos, uma vez que tal refoge à natureza e à extensão do presente trabalho.

Como primeira providência, abolir-se-ia o instituto dos terrenos de marinha, que tem-se prestado a grandes perplexidades ao longo desses anos, pois, na sua conceituação, abrange tanto bens patrimoniais, como aqueles que, por sua natureza, devem ser de uso comum do povo, sujeitos a regulamentação administrativa — as praias.

A lei poderia, ouvidos os órgãos técnicos e desprezados os dados do preamar médio de 1831, fixar simplesmente uma faixa do litoral, na qual, através de regulamentação, se traçariam normas de sua utilização: servidões administrativas de não construir; proibição de retirar areia, ou mesmo de aterrar, segundo interesses de navegabilidade, ou outros que possam existir.

Em segundo lugar, poder-se-ia dispor que os proprietários ribeirinhos poderiam aterrar mangues alagados, aumentando suas áreas, desde que obtida autorização do órgão técnico — a Capitania dos Portos —, a qual, nada havendo a obstar, sob o ponto de vista técnico, daria a autorização. Uma vez feito o aterro, seu proprietário faria uma planta com as devidas medições e confrontações, levando à inscrição no registro imobiliário.

Os atuais foreiros e ocupantes de terrenos já formados por aterramento poderiam convertê-los ao seu domínio particular. Os foreiros pela remição imediata do aforamento, tornando-se proprietários alodiais. Os ocupantes, justificando suas posses para levá-las ao registro imobiliário, transformando-as em domínio.

Dos foreiros e ocupantes cobrar-se-ia apenas a importância de 20 foros, ou taxas de ocupação, para esse fim.

Sendo terrenos criados pelo esforço e pelo capital de seus titulares, nenhum sentido teria cobrar-se laudêmio (5% sobre o valor do imóvel). Se o terreno foi criação material de seus titulares, para o qual a União não entrou com qualquer participação de riqueza, a cobrança do laudêmio implicaria numa taxa odiosa e indireta do trabalho humano, incompatível hoje com a filosofia fiscal. Implica em abonar princípios regalistas, hoje rejeitados pelo Direito moderno. Os foros e taxas seriam cobrados para custeio dos serviços administrativos de desagravo dos imóveis.

Paralelamente, extinguir-se-ia o Serviço de Patrimônio da União, passando seus funcionários, se for o caso, a serem lotados em outras repartições fazendárias ligadas à arrecadação e à fiscalização de tributos, transferindo-se os serviços ligados ao mister à Capitania dos Portos, sendo, aliás, que a extinção do Serviço de Patrimônio da União já está programada no art. 125 do Dec.-lei nº 200, que trata da Reforma Administrativa.

Com essas medidas assaz simples, poder-se-ia terminar com o velho instituto, que, como se viu, em nada mais aproveitava os interesses da Nação.

CONCLUSÕES

O Dec.-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que vem implantar a Reforma Administrativa, no intuito de aperfeiçoar o funcionamento do aparelho burocrático federal, preconiza a extinção de atos, serviços, competências etc. que, de qualquer modo, sejam apontados como desnecessários à consecução da coisa pública.

A extinção do instituto dos terrenos de marinha, como se demonstrou, vem de encontro a esse fim colimado. Mostrou-se, através de rápida enunciação de suas linhas conceituais, aliada a uma breve e superficial perspectiva histórica, que o instrumento jurídico sob o qual se apóia — a eifiteuse ou aforamento —, antes relevante aos fins de colonização, não encontra mais

oportunidade nos dias atuais. Armada em torno de uma estrutura econômica extremamente peculiar — a perpetuidade do pacto e os foros, sobre serem imutáveis, irrisórios em relação ao valor do bem —, a enfiteuse, de fato, conflita seriamente com a expressão e o significado patrimonial que têm atualmente os bens imóveis.

Por outro lado, o critério jurídico de que vem-se servindo, em maior escala, a União Federal — as ocupações precárias buscando seus componentes econômicos na imagem da enfiteuse (taxa de ocupação anual e irrisória — 0,6% — e, eventualmente, laudêmios) — não apresenta, à evidência, condições de produzir rendas patrimoniais líquidas, constituindo o serviço uma atividade deficitária, até porque não há, ao que é fácil intuir, entidade, por mais que comprima suas despesas administrativas, que possa auferir rendas sobre bens imóveis cobrando uma taxa de utilização em torno de 0,05% (meio centésimo) ao mês sobre o seu valor.

De parte, porém, essa circunstância, conforme também se demonstrou, a aplicação, em larga escala, das ocupações precárias, reservando-se os aforamentos para casos relevantes de utilidade pública, tem desvirtuado os fins precípuos a que se destinam as terras públicas — a colonização.

A ausência de regras precisas a regê-las, os próprios atos executivos complementares ora dizendo uma norma, ora outra, pelo clima de insegurança jurídica que geram, conspiram contra a adequada utilização das áreas tidas como de marinha, retardando sua integração no complexo econômico local.

Na intenção de extinguir os terrenos de marinha, não se cogitou da solução já muitas vezes aventada — o resgate progressivo dos aforamentos. Tendo-se em vista que, de 1940 a esta data, segundo orientação do Serviço de Patrimônio da União, poucos aforamentos se constituíram, pois a medida ficou reservada a fins de utilidade pública, e tendo-se em vista que a lei atual só permite o resgate das enfiteuses ao cabo de 20 anos, depois de constituídos, cogitar daquela solução, nessa altura, seria não deixar à União outra alternativa senão aforar as atuais ocupações e só vir a resgatá-las por volta de 1990, arcando, nesse extenso ínterim, com o serviço extremamente gravoso de fiscalizar os contratos e recolher as pensões respectivas.

Cogitou-se, por isso, de uma fórmula mais simples em que, reservando-se as praias ao serviço público, à navegação,

à pesca, às instalações portuárias etc. — como, de resto, fazem outros países —, se permitisse os atuais ocupantes e foreiros transformarem os terrenos possuídos e aforados em propriedade plena e alodial, mediante o pagamento, no ato de transferência, de uma taxa compatível com o custeio do serviço de desagravo dos respectivos bens. A recuperação de mangues e alagados passaria a ser autorizada e fiscalizada diretamente por uma repartição técnica — a Capitania dos Portos —, tendo-se em vista possíveis interesses da navegação. E o Serviço de Patrimônio da União seria extinto, como, aliás, previsto no art. 125 do Dec.-lei nº 200, de 1967, transferindo seus servidores e serviços ligados à receita tributária da União, se for o caso.

Hipótese de Incidência Tributária (Fato Gerador)

GERALDO ATALIBA

Professor nas Faculdades de Direito da Universidade de
São Paulo e Universidade Católica de São Paulo

SUMÁRIO: 1. Preliminar; 2. A norma tributária; 3. Questão terminológica; 4. Unidade lógica da hipótese de incidência; 5. Aspectos da hipótese de incidência; 6. Aspecto pessoal; 7. Sujeito ativo; 8. Sujeito passivo; 9. Sujeição passiva indireta; 10. Aspecto material; 11. Classificação geral dos tributos; 12. Impostos reais e pessoais; 13. Caráter unitário do fato imponible; 14. Hipótese de incidência como conceito legal; 15. Base imponible (questão terminológica); 16. Base imponible (definição); 17. Alíquota; 18. Aspecto espacial; 19. Aspecto temporal.

1. PRELIMINAR

O conteúdo essencial de qualquer norma jurídica é o seu mandamento principal. O conteúdo das normas tributárias, essencialmente, é uma ordem ou comando, para que se entregue ao Estado (ou pessoa por ele, em lei, designada) certa soma de dinheiro. Em outras palavras: a norma que está no centro do Direito Tributário é aquela que contém o comando: "entregue dinheiro ao Estado".

Sabemos que não somos obrigados a obedecer a todos os milhões de comandos jurídicos em vigor. Na verdade, cada um de nós só é obrigado a obedecer aos mandamentos cujas hipóteses nos contemplem inequivocamente. Só quando uma hipótese legal colhe uma pessoa, é ela obrigada a obedecer ao respectivo mandamento.

Com efeito, a estrutura das normas jurídicas é complexa; não é simples, não se reduz a conter um comando puro e simplesmente. Toda norma jurídica tem uma hipótese, um man-

damento e uma sanção. Verificada a hipótese, o mandamento atua, incide.

O Direito Positivo não é tão simples, não contém somente comandos. O Direito qualifica juridicamente coisas e pessoas, atribuindo-lhes qualidades jurídicas, às quais imputa efeitos jurídicos os mais variados. Esta complexidade, aliada à necessária conexão, também imputada (em termos kelsenianos) entre os comandos e as sanções, é que determina a estrutura lógica virtual das normas jurídicas.

Esta verificação, tão bem formulada por KELSEN, enseja ver que a tarefa mais árdua da ciência do direito está no estudo da hipótese legal e não — por surpreendente que pareça — no mandamento principal ou na sanção.

Na hipótese se concentram as questões mais tormentosas e complexas. Diante de cada problema, a dissecação da hipótese é que desafia o jurista. Reconhecer as coisas e pessoas qualificadas, desvendar as imputações e seus efeitos, contidos na lei, inter-relacionar as normas, aí está a grande e difícil tarefa do hermeneuta, em cada caso concreto.

Enquanto não ocorra a hipótese, o mandamento fica em suspenso, não incidindo. Sua incidência é condicionada à ocorrência da hipótese.

Há uma norma peremptória que ordena, por exemplo: "alimente sua mulher e seus filhos". Esta norma não é de observância universal. Só quem se enquadre na hipótese é por ela colhido. Assim ela deve ser entendida:

"Se for casado, alimente sua mulher; se tiver filhos, alimente-os"; ou "na hipótese de ser casado...; na hipótese de ter filhos".

Outra diz: "pague suas dívidas". Evidentemente, esta norma só colhe quem tem dívidas. Assim deve ser entendida: "na hipótese de ter dívidas, pague-as".

Outra, ainda, dispõe: "faça o serviço militar"; evidentemente, na hipótese de ser do sexo masculino, ter idade, condições de saúde etc., na forma da hipótese legal.

Assim, os comandos que nas normas jurídicas se contêm só incidem quando da ocorrência das hipóteses a que são vinculados. E só colhem os comportamentos das pessoas atingidas pelas hipóteses (isto é, nelas enquadradas).

Só quem esteja contemplado pela hipótese é colhido pelo respectivo mandamento.

Esta técnica é universal ao direito e demais sistemas de normas de comportamento (religiosas, éticas, de etiqueta). Está, pois, presente também no Direito Tributário.

2. A NORMA TRIBUTÁRIA

Direito Tributário objetivo é o conjunto de normas jurídicas que regula a tributação, entendendo-se por tributação a ação estatal de tributar, isto é, de exigir tributo (tributo é uma obrigação **ex lege** que tem por objeto a transferência de dinheiro de alguém sujeito à lei para os cofres do Estado).

Pois todas as normas do Direito Tributário têm tal estrutura e são passíveis de igual tratamento técnico. Como todas normas jurídicas, as tributárias têm hipótese, mandamento e sanção.

Há um tipo de norma, que forma o centro do Direito Tributário, em torno da qual todo ele se estrutura: é a que contém o comando "entregue a importância x de dinheiro ao Estado".

Pois este comando só é obrigatório para a pessoa contemplada na hipótese legal e só quando se configure, concreta e atualmente, o fato ou estado de fato previsto na mesma hipótese.

O estudo desta hipótese, em nível conceptual, tal como se configura no Direito Tributário, é o objeto deste estudo.

Examinar-lhe a estrutura, principais características e função, nos seus aspectos dinâmicos e estáticos, é a tarefa a que nos propomos.

3. QUESTÃO TERMINOLÓGICA

Tributo é a expressão consagrada para designar a obrigação **ex lege**, posta a cargo de certas pessoas, de levar dinheiros aos cofres públicos. É o nome que indica a relação jurídica que se constitui no núcleo do Direito Tributário, já que decorre daquele mandamento legal capital, que impõe o comportamento mencionado.

Esta relação jurídica — que reveste todas as características estruturais da obrigação —, por corresponder à categoria das obrigações **ex lege**, surge com a realização **in concreto**, num determinado momento, de um fato, previsto em lei anterior e que dela (lei) recebeu a força jurídica para determinar o surgimento desta obrigação.

Assim, uma lei descreve hipoteticamente um estado de fato, um fato ou um conjunto de circunstâncias de fato e dispõe que a realização concreta, no mundo fenomênico, do que foi descrito, determina o nascimento de uma **obrigação** de pagar um tributo.

Portanto, temos primeiramente (lógica e cronologicamente) uma descrição legislativa (hipotética) de um fato; posteriormente, ocorre, acontece, realiza-se este fato concretamente.

A **obrigação** só nasce com a realização deste fato, isto é: só surge quando este fato concreto, localizado no tempo e no espaço, se realiza (**pressuposto, fattispecie, hecho imponible, hecho generador, Tatbestand, supuesto de hecho, fait générateur**).

A doutrina tradicional, no Brasil, costuma designar por **fato gerador** tanto aquela figura conceptual e hipotética — consistente no enunciado descritivo do fato, contida na lei — como o próprio fato concreto, que, na sua conformidade, se realiza.

Ora, não podemos aceitar essa confusão terminológica, consistente em designar duas realidades tão distintas pelo mesmo nome.

Pelo contrário, acreditamos que não é possível desenvolver trabalho científico sem o emprego de um vocabulário rigoroso, objetivo e unívoco. Por isso nos parece errado designar tanto a previsão legal de um fato quanto ele próprio pelo mesmo termo (fato gerador).

Tal é a razão pela qual, nos nossos trabalhos, sempre distinguimos estas duas coisas, denominando “hipótese de incidência” ao conceito legal (descrição legal, hipotética de um fato, estado de fato ou conjunto de circunstâncias de fato) e denominando “fato imponible” ao fato efetivamente acontecido, num determinado tempo e lugar, configurando rigorosamente a hipótese de incidência.

Adotamos a designação **hipótese de incidência** — no Direito Tributário brasileiro introduzida por ALFREDO A. BECKER — pelo rigor que apresenta, ao lado de seu caráter universal. Não é só o Direito Tributário que conhece esta figura: ela é universal ao direito, como assinalado, entre nós, por PONTES DE MIRANDA, há muito tempo.

É que **Direito**, essencialmente, é norma, é comando, é mandamento. Toda norma incide só quando se verifica a hipótese a que se vincula. Toda norma, como visto, tem idêntica estrutura: hipótese, mandamento e sanção. O mandamento só incide quan-

do o fato previsto na hipótese acontecer. Daí a designação que nos parece apropriada de “hipótese de incidência”; no Direito Tributário: “hipótese de incidência tributária”.

4. UNIDADE LÓGICA DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA

Enquanto categoria jurídica, a hipótese de incidência é uma e indivisível. Trata-se de ente lógico-jurídico unitário e incindível.

O legislador, ao erigi-la, pode arrecadar inúmeros fatos e elementos de fato, tirados do mundo pré-jurídico. Da perspectiva pré-judicial, estes fatos compõem um todo complexo, integrado por diversos e variados elementos. Juridicamente considerados, entretanto, são uma unidade, uma coisa só, uma categoria só, não alterando esta sua feição necessariamente unitária a eventual multiplicidade de elementos do fato que por ela é descrito.

Como ente jurídico, entidade do mundo do Direito, trata-se de uma só coisa: a “hipótese de incidência”. Esta é que, no seu todo unitário, dá configuração ao tributo e permite determinar, por suas características, a espécie tributária (v. GERALDO ATALIBA, “Considerações em Torno da Teoria Jurídica da Taxa”, in *Revista de Direito Público*, vol. 9, pág. 43).

A consequência imediata e necessária do caráter unitário da hipótese de incidência está, em cada caso, na identificação de cada hipótese de incidência só consigo mesma, no plano epistemológico-jurídico.

Como decorrência necessária, cada hipótese de incidência só é igual a si mesma e, portanto, inconfundível com todas as demais. Vale dizer — como a hipótese de incidência é o núcleo do tributo —, cada tributo é só igual a si mesmo. (Isto é, aliás, que permite classificar os tributos em espécies e subespécies.)

Assim, uma e única é a h.i. “produzir coisas” ou “receber rendimentos” ou “introduzir mercadorias no território do país”, embora se refira a atos complexos ou fatos constituídos de elementos heterogêneos e múltiplos. Uma e indivisível é a h.i., ainda quando a realidade que conceitua seja só integrada por elementos vários, como, por exemplo “transmitir um imóvel”. Não é h.i. só o ato de transmitir, nem só o imóvel, mas a conjugação dos dois termos, conceptualmente, que se reporta ao “ato de transmitir que tem por objeto um imóvel”. Este complexo é que, pela lei, é qualificado como hábil a determinar o nascimen-

to de obrigações tributárias, erigindo-se, pois, hipótese de incidência.

5. ASPECTOS DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA

Hipótese de incidência é a descrição legislativa (necessariamente hipotética) de um fato ou conjunto de circunstâncias de fato, a cuja ocorrência **in concreto** a lei atribui a força jurídica de determinar o nascimento da obrigação tributária.

Pois esta categoria ou protótipo (hipótese de incidência) se apresenta sob variados aspectos, cuja reunião lhe dá entidade. Tais aspectos não vêm necessariamente arrolados de forma explícita e integrada, na lei. Pode haver — e tal é a hipótese mais rara — uma lei que os enumere e especifique a todos, mas, normalmente, os aspectos integrativos da hipótese de incidência estão esparsos na lei, ou em diversas normas, sendo que muitos são implícitos no sistema jurídico. Esta multiplicidade de aspectos não prejudica, como visto, o caráter unitário e indivisível da hipótese de incidência.

Tais aspectos são designados:

- a) aspecto pessoal;
- b) aspecto material;
- c) aspecto espacial;
- d) aspecto temporal.

Não nos parece adequada a expressão **elementos** da hipótese de incidência, usada por alguns autores. É que esta expressão sugere a idéia de que se está diante de algo que entra na composição doutra coisa e serve para formá-la. Cada aspecto da hipótese de incidência não é algo **a se stante**, de forma que associado aos demais resulte na composição da hipótese de incidência, mas são simples qualidades, atributos ou relações de uma coisa una e indivisível, que é a hipótese de incidência, juridicamente considerada. Sob esta perspectiva, a h.i. é um todo lógico unitário e indivisível.

É sabido que a hipótese de incidência descreve um fato jurígeno. Como tal, é uma unidade, embora os elementos pré-jurídicos arrecadados pelo legislador, para descrevê-lo, possam ser múltiplos ou complexos.

Preferimos falar em **aspectos** da hipótese de incidência porque, na verdade, esta unidade conceitual pode ser encarada, examinada e estudada sob diferentes prismas, sem destituir-se de seu caráter unitário e sem que a compreensão, exame e es-

tudo de um aspecto possa permitir negligenciar ou ignorar os demais, partícipes da unidade e nela integrados.

Se se considera, por outro lado, que a palavra **elemento** é, nesta acepção, sinônima de **princípio**, mais saliente parece ficar a objeção à sua adoção. É que **princípio** é tudo que, de alguma forma, influencia a existência de um ser. Ora, o **princípio** é necessariamente distinto do ser principiado. Por isso pode ser seu princípio, sua causa.

Ora, como veremos, os aspectos da hipótese de incidência não são suas causas, não lhe determinam o ser, mas só o modo (a maneira) de ser. Integram-na e não a originam. São pontos de vista sob quais a inteligência considera o objeto, no caso, a hipótese de incidência, segundo suas relações (tomada esta palavra no seu aspecto estático).

São, pois, **aspectos** da hipótese de incidência as qualidades que esta tem de determinar hipoteticamente os sujeitos da obrigação tributária, bem como seu conteúdo substancial, local e momento de nascimento.

6. ASPECTO PESSOAL

O aspecto pessoal, ou subjetivo, é a qualidade — inerente à hipótese de incidência — que determina os sujeitos da obrigação tributária, que o fato imponible fará nascer. Consiste numa conexão (relação de fato) entre o núcleo da hipótese de incidência e duas pessoas, que serão erigidas, em virtude do fato imponible e por força da lei, em sujeitos da obrigação.

Na maioria das vezes, o aspecto pessoal é inexpresso, embora patente. Nada obsta, porém, a que a lei (hipótese de incidência) seja expressa na determinação de um ou dos dois sujeitos.

Isto é, aliás, imprescindível, sempre que a lei queira fugir ao princípio segundo o qual o sujeito passivo é a pessoa que se encontra em direta e íntima conexão (relação de fato) com o núcleo do fato imponible. Alguns autores, como HENSEL, entendem que o sujeito passivo das obrigações que nascerão dos fatos imponíveis previstos pela hipótese de incidência é aquele cuja capacidade contributiva é revelada pelo fato imponible. Esta afirmação deve ser recebida com reservas e não pode ser generalizada. É que, primeiramente, seu cunho é mais financeiro que jurídico. Além do mais, nos tributos vinculados (v. "Considerações em Torno da Teoria Jurídica da Taxa", GERALDO ATALIBA, in **Revista de Direito Público**, vol. 9, pág. 43),

não cabe cogitação quanto à capacidade contributiva, já que o critério informativo das taxas e contribuições é outro — ínsito na extensão e medida da atividade estatal ou suas consequências — que não qualquer atributo ou qualidade dos contribuintes, como o é a capacidade contributiva.

Em síntese, aspecto pessoal da hipótese de incidência é o atributo que esta possui de designar os sujeitos das obrigações que cada fato impositivo irá ensejar.

7. SUJEITO ATIVO

Sujeito ativo é, em regra, a pessoa constitucional titular da competência tributária. Nestes casos (regra geral) a lei não precisa ser expressa na designação do sujeito ativo. Se nada disser, entende-se que sujeito ativo é a pessoa titular da competência tributária. Em outras palavras: a regra geral é que o sujeito ativo é a pessoa cuja lei criou a h.i. (no Brasil, União Federal, Estados federados e municípios).

Se, entretanto, a lei quiser atribuir a titularidade da exigibilidade de um tributo a outra pessoa que não a competente para instituí-lo, deverá ser expressa, designando-a explicitamente — na maioria das vezes, assim se configura a paraфiscalidade (v. GERALDO ATALIBA, "Sistema Constitucional Tributário Brasileiro", ed. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1968, págs. 177 e segs.).

No caso dos tributos não vinculados (impostos), presume-se sujeito ativo (quando não explicitamente designado pela lei) a pessoa competente para instituí-los. No caso dos vinculados, presume-se sujeito ativo a pessoa exercente da atuação posta no núcleo da hipótese de incidência.

Os critérios para fixação substancial do sujeito ativo, pelo legislador, são políticos, não exercendo nenhuma influência na exegese jurídica. A lei (h.i.) designará como sujeito as pessoas que discricionariamente o legislador entender oportuno eleger.

8. SUJEITO PASSIVO

Sujeito passivo da obrigação tributária é, como dito, de regra, a pessoa que esteja em conexão íntima (relação de fato) com o núcleo da hipótese de incidência. Ao exegeta incumbe desvendar esta conexão, nos casos em que a lei não explicita tal circunstância. Muitas vezes a lei contém indicação pormenorizada e precisa do sujeito passivo, simplificando a exegese.

O legislador — inspirado pela ciência das finanças — orienta-se por princípios financeiros na configuração da hipótese de incidência, quanto ao aspecto subjetivo-passivo.

Tais critérios, pré-jurídicos, de nenhuma forma exercem influência na configuração da conexão, tal como afinal resulta no texto legal. Muitas vezes, porém, o seu conhecimento auxilia a exegese legal, principalmente nos casos duvidosos.

O legislador procura, em geral, colocar como sujeito passivo, nos impostos, a pessoa cuja capacidade contributiva é manifestada pelo fato imponible. Esta observação é inteiramente empírica; nada há que obrigue tal proceder, salvo o caso de regimes constitucionais que consagram o princípio da capacidade contributiva expressamente, problema do qual não vamos cuidar, por inexistir entre nós. Nos tributos vinculados é a pessoa que utiliza um serviço, tem-no à disposição ou é atingida por um ato de polícia ou ainda a que recebe especial benefício de uma atividade pública, ou a provoque (estas diferentes configurações da h.i. determinando critérios diversos para a designação do sujeito passivo decorrem da classificação dos tributos em espécies, o que expusemos em outro trabalho, já citado: "Considerações em Torno da Teoria Jurídica da Taxa").

9. SUJEIÇÃO PASSIVA INDIRETA

Por razões metajurídicas — que não importa aqui recordar, precisamente porque juridicamente irrelevantes — o legislador muitas vezes dispõe que seja sujeito passivo pessoa que não corresponde à configuração supradescrita, ou ainda desloca a qualidade de sujeito passivo de uma pessoa para outra, que, na posição jurídica daquela, se sub-roga.

Assim, ou a obrigação já nasce tendo como sujeito passivo alguém que não corresponde à configuração que tradicionalmente se adota, ou nasce com um sujeito passivo que é subrogado por outro.

O estudo da sujeição passiva, em todas suas configurações, não é objeto deste tópico, que se limita ao exame dos aspectos da hipótese de incidência.

O importante é, a este propósito, sublinhar bem que a determinação do sujeito passivo da obrigação tributária depende da hipótese de incidência. A determinação do sujeito passivo é um aspecto da hipótese de incidência. Nesta estão os dados indicadores do sujeito passivo. Tais dados constituem o aspecto subjetivo da hipótese de incidência.

10. ASPECTO MATERIAL

O aspecto mais complexo da hipótese de incidência é o material. Ele contém a designação de todos os dados de ordem objetiva, configuradores do arquétipo em que ela (h.i.) consiste; é a própria consistência material do fato ou estado de fato descrito pela h.i.

Este aspecto dá, por assim dizer, a verdadeira consistência da hipótese de incidência. Contém a indicação de sua substância essencial, que é o que de mais importante e decisivo se requer para a sua configuração.

O aspecto material da h.i. é a própria descrição dos aspectos substanciais do fato ou conjunto de fatos que lhes servem de suporte.

É o mais importante aspecto, do ponto de vista funcional e operativo do conceito, porque precisamente revela sua essência, permitindo sua caracterização e individualização, em função de todas as demais hipóteses de incidência. É o aspecto decisivo que enseja fixar a espécie tributária a que o tributo (a que a h.i. se refere) pertence. Contém ainda as indicações da subespécie em que ele se insere.

Quase todas as classificações dos tributos encontram critério e fundamento na configuração do aspecto material da hipótese de incidência.

11. CLASSIFICAÇÃO GERAL DOS TRIBUTOS

Quanto à natureza, os tributos podem ser classificados em duas grandes espécies, que se distinguem pela radical diversidade de regimes jurídicos a que se submetem. O critério jurídico para esta classificação está na consistência da h.i., ou seja, no seu aspecto material.

A classificação jurídica dos tributos (conforme assinalamos detidamente em outra oportunidade — v. "Considerações em Torno da Teoria Jurídica da Taxa", in **Revista de Direito Público**, vol. 9, pág. 43) tem como único fundamento o dado legislativo, em que se constitui a h.i., descrita pelo legislador.

O ponto de partida de qualquer especulação jurídica é a lei. Assim, as considerações políticas, econômicas, financeiras, administrativas etc. que motivaram o legislador e lhe determinaram o comportamento se esgotam na fase pré-legislativa e nenhuma influência têm sobre os processos exegéticos, de

cunho dogmático, que informam o trabalho científico-jurídico que tem lugar **depois** de posto o Direito (**ius positum**).

Se tributo é uma obrigação unilateral, coativamente imposta — que une o Estado ou outra entidade pública a uma pessoa a seu poder submetida —, que tem por objeto a transferência, em favor do primeiro, de uma quantia de dinheiro, toda vez que o jurista se encontre diante de uma lei (onde tenha vigência o princípio da legalidade, típico do estado de direito) estabelecendo hipoteticamente tal obrigação, está diante de um tributo. Em outras palavras: sempre que se encontra, em lei, a previsão de transferência de dinheiro para o Estado, ou outra pessoa pública, deve-se verificar, em primeiro lugar, se tal transferência é voluntária ou coativa, vale dizer: se configura obrigação **ex voluntate** ou **ex lege**. Se da segunda se tratar, aí reconhecerá tributo.

Como, entretanto, conforme a espécie de tributo, diversos são os regimes tributários, deverá o exegeta determinar qual a espécie diante da qual se encontra, a fim de lhe aplicar o regime jurídico correto (v. GERALDO ATALIBA, "Sistema Constitucional Tributário Brasileiro", edição **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1968, págs. 36 e 270).

Este problema coloca a questão: como se classificam os tributos?

Como se trata, neste plano, de um problema exegético (de tratamento jurídico de categorias jurídicas), de nada valem os critérios financeiros — pré-legislativos — que informaram o legislador na elaboração legislativa e que esgotaram sua função quando da edição da lei.

Se este é o ponto de partida do jurista — o dado fundamental de seu trabalho exegético —, já se vê que o jurista começa sua tarefa onde o financista encerrou a sua. Daí a necessidade de um critério jurídico para a classificação jurídica dos tributos (que, como assinala A. D. GIANNINI, pode coincidir nominalmente, mas **não corresponde** à classificação elaborada pela ciência das finanças).

Este critério é fornecido pela própria hipótese de incidência. Conforme suas peculiaridades secundárias, teremos as diversas subespécies tributárias.

O principal caráter diferencial entre as espécies tributárias está na conformação ou configuração e consistência do aspecto material da hipótese de incidência.

Examinando-se e comparando-se todas as legislações do mundo — no que diz respeito à hipótese de incidência —, verificamos que, em todos os casos, o seu aspecto material, das duas, uma; (a) ou consiste numa atividade do poder público (ou numa repercussão desta), ou, pelo contrário, (b) consiste num fato ou acontecimento inteiramente indiferente a qualquer atividade estatal.

Esta verificação permite classificar todos os tributos, pois — segundo o aspecto material de sua hipótese de incidência consista ou não no desempenho de uma atividade estatal ou não —, em **tributos vinculados** e **tributos não vinculados**.

É que esta averiguação enseja afirmar que, no primeiro caso, o legislador vincula o nascimento da obrigação tributária ao desempenho de uma atividade estatal e, no segundo, não.

Tributos vinculados são as taxas e contribuições especiais e tributos não vinculados são os impostos (v. GERALDO ATA-LIBA, "Apontamentos de Ciência das Finanças, Direito Financeiro e Tributário", pág. 196 e segs.).

Definem-se, portanto, os tributos vinculados como aqueles cuja hipótese de incidência consiste numa atividade estatal e os impostos como aqueles cuja hipótese de incidência é um fato ou acontecimento qualquer, não consistente numa atividade estatal.

Este quadro sinótico bem evidencia o critério da classificação jurídica dos tributos.

VINCULADOS	NÃO VINCULADOS
(taxas e contribuições)	(impostos)
— h.i. consistente numa atuação estatal exemplos:	— h.i. consistente num fato qualquer que não uma atuação estatal exemplos:
— o estado fornecer certidão;	— o contribuinte vender;
" expedir documentos;	" exportar;
" construir obra;	" ser proprietário;
" conceder licença;	" transmitir imóvel;
" " autorização;	" prestar serviço;
" " permissão.	" receber rendimentos.

A consciência da h.i. é que permite classificar os tributos em vinculados e não vinculados a uma atuação estatal. Se a h.i. consistir numa atuação estatal, será uma taxa ou contribuição (tributo vinculado); se consistir em outro fato qualquer, será

não vinculado (ou imposto). Dessarte, os impostos se reconhecem por exclusão: sempre que a hipótese de incidência **não consistir** numa atuação estatal, ter-se-á **imposto**.

Pode-se dizer que, no primeiro caso, o legislador vincula o exercício da tributação a uma atividade estatal e, no segundo, não.

O exame das particularidades da h.i. também enseja discernir subespécies entre os vinculados (taxas e contribuições) e entre os não vinculados (impostos reais e pessoais, imposto sobre a renda, sobre negócios, sobre serviços, sobre o patrimônio, sobre a exportação etc.).

O que permite este discernimento é precisamente o exame do aspecto material da hipótese de incidência, que enseja, assim, uma classificação puramente jurídica dos tributos, com base exclusivamente no dado jurídico fundamental, por excelência, que é a lei (que traça a h.i.).

12. IMPOSTOS REAIS E PESSOAIS

Uma classificação muito importante dos impostos diz respeito à estrutura do seu aspecto material e sua maior ou menor conexão com o aspecto pessoal.

Assim, chega-se à classificação dos impostos em reais e pessoais. São impostos reais aqueles cujo aspecto material da h.i. limita-se a descrever um fato, acontecimento ou coisa, independentemente do elemento pessoal, ou seja, indiferente ao eventual sujeito passivo. A h.i. é um fato objetivamente considerado, com abstração feita das condições jurídicas do eventual sujeito passivo; estas condições são desprezadas, não são consideradas na descrição do aspecto material da h.i.

São impostos pessoais, pelo contrário, aqueles cujo aspecto material da h.i. leva em consideração certas qualidades, juridicamente qualificadas, do sujeito passivo. Em outras palavras: estas qualidades jurídicas influem, para estabelecer diferenciações de tratamento, no aspecto material da h.i. Vale dizer: o legislador, ao descrever a hipótese de incidência, faz refletirem-se decisivamente, no aspecto material, certas qualidades jurídicas do sujeito passivo.

Assim se vê que esta importante classificação jurídica dos impostos tem fundamento nos diferentes modos de ser do aspecto material da h.i., que, destarte, se erige em circunstância determinante deste critério de tão relevantes conseqüências jurídicas.

Esta verificação também permite estudar a interação dos diversos aspectos do todo unitário que é a h.i.

Assim, no estudo da hipótese de incidência, não se pode confundir a variedade e eventual multiplicidade de elementos de fato arrecadados pelo legislador, no plano pré-legislativo, com o arquétipo jurídico que ele cria e que é necessariamente uno e incindível (h.i.).

Uma hipótese de incidência pode cobrir milhões ou mesmo bilhões de fatos imponíveis. Todos estes revestirão os caracteres essenciais nela previstos. Assim, a hipótese de incidência de um imposto sobre vendas é única, indivisível e una, embora cubra inumeráveis atos de venda, que se verifiquem durante sua vigência.

13. CARÁTER UNITÁRIO DO FATO IMPONÍVEL

A principal consequência da unitariedade formal e substancial da hipótese de incidência está em que o fato imponível é também necessariamente — trata-se de postulado metodológico e axiomático exigido pela dogmática jurídica — uno e incindível.

Fato imponível é, como visto, aquele fato concreto do mundo fenomênico que é qualificado pelo Direito para determinar o nascimento da obrigação tributária — fato jurígeno, portanto. Esta qualificação contém-se em lei. Um fato empírico poderá assim ser qualificado quando se subsume, se enquadra na hipótese de incidência. Ou, como o diz ALFREDO BECKER, é a realização da hipótese de incidência, a sua concretização.

Pois cada fato imponível é um todo uno (unitário) e incindível e determina o nascimento de uma obrigação tributária.

Juridicamente, assim ele se apresenta. É uma unidade lógica, entidade una, somente identificável consigo mesma. Por mais variados e diversos que sejam os fatos que o integram, como dados ou elementos pré-jurídicos, o fato imponível como tal — ou seja, como ente do mundo jurídico — é uno e simples, irreduzível em sua simplicidade, indivisível e indecomponível.

Não há, em consequência, dois fatos imponíveis iguais: cada fato imponível só se identifica consigo mesmo e dá nascimento a uma obrigação distinta. Cada fato imponível se subsume inteiramente à hipótese de incidência a que corresponde.

Uma hipótese de incidência — enquanto vigor a lei que a contém — pode cobrir milhões de fatos imponíveis. Cada qual será uno e inconfundível com os demais, por mais acentuado que sejam os traços de semelhança que apresentem entre si. Ainda quando as circunstâncias de tempo e lugar sejam as mesmas, bem como os sujeitos e a base imponible, ainda assim, cada fato imponible é uma individualidade. E nesta individualidade estarão todas as características previstas hipoteticamente pela hipótese de incidência a que corresponde.

Evidência disto está no imposto sobre vendas, por exemplo. A h.i. é a “venda de mercadorias”. Cada ato de venda é um fato imponible, não importa se seu objeto (do ato de venda) é uma só mercadoria ou um lote (coletividade de mercadorias). Não altera o fato imponible a circunstância de a venda ser pura e simples, a contento, ou condicional.

A unidade lógica do fato imponible não se altera pela eventual variação dos elementos de fato, ou sua extensão ou outras características, desde que o conjunto, como um todo unitário, se subsuma ao arquétipo legal (h.i.).

Assim, reiteradas vendas de um mesmo comerciante a um mesmo freguês, da mesma ou diferentes mercadorias, constituem cada qual um fato imponible, não obstante a identidade de pessoas, aspecto material, data etc. Cada venda é um fato imponible, com individualidade completa, identificável por suas peculiaridades próprias. Na hipótese de incidência, tais características estarão enunciadas genericamente, de forma necessariamente abstrata. Em cada fato imponible estarão configuradas com nitidez, de forma particularizada e concreta.

Na h.i. se prevê que o sujeito passivo será uma pessoa (física ou jurídica) que deve ter tais ou quais qualidades; que o fato contemplado deve ter tais ou quais características e que a base imponible é esse ou aquele aspecto mensurável desse fato etc.

Cada fato imponible se configura concretamente num local e momento definidos e determinados; tem uma feição própria e definida, um modo particular e individual de ser; já surge fixando uma pessoa determinada como sujeito passivo e atribuindo-lhe um débito explícito e definido quanto ao montante.

O confronto das diferenças entre estas categorias permitirá evidenciar suas peculiaridades:

HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA	FATO IMPONÍVEL
— descrição genérica e hipotética de um fato;	— fato concretamente ocorrido no mundo fenomênico, empiricamente verificável;
— conceito legal (universo do direito);	
— designação do sujeito ativo;	— fato jurígeno (esfera tangível dos fatos);
— critério genérico de designação do sujeito passivo;	— sujeito ativo já determinado;
— critério de fixação do momento de configuração;	— sujeito passivo: Tício;
— eventual previsão genérica de circunstâncias de modo e lugar;	— ocorrência — dia e hora determinados;
— critério genérico de mensuração (base imponível).	— modo determinado e objetivo, local determinado;
	— medida (dimensão) determinada.

A comparação entre as características destes dois arquétipos enseja verificar bem as diferenças entre ambos e localizar cada qual em seu campo próprio: a hipótese de incidência como entidade conceitual, formulação hipotética do legislador. O fato imponível, pelo contrário, é um acontecimento concreto, da vida prática, do mundo dos fatos, acontecimento que tem consequências jurídicas (fato jurígeno) porque a lei (h.i.) assim dispôs. O fato imponível é um fato jurígeno, e, como fato, empiricamente observável.

A h.i. é a expressão de uma vontade legal, que qualifica um fato qualquer, abstratamente, formulando uma descrição antecipada, genérica e hipotética. Fato imponível é um fato efetivo, localizado concretamente — porque acontecido, ocorrido — no tempo e no espaço e revestido de características individuais e concretas.

Assim, a lei formula a seguinte hipótese:

“alguém vender mercadoria no território X”, a que associa o mandamento:

“esse alguém ficará devedor de 1/10 do valor da operação ao Estado”.

Aí estão a hipótese e o mandamento. Pois, em dia determinado (dia 10) Tício vende a Semprônio um receptor de televisão (mercadoria), pelo preço de 100.

Este fato (a venda), porque previsto rigorosamente na lei anterior, é um fato imponível, determinando o nascimento de

uma obrigação, a cargo de Tício, de pagar 10 ao estado, em cumprimento ao mandamento a que a hipótese se liga.

Como mera previsão (descrição hipotética) e genérica, a hipótese de incidência se limita a colocar os dados que caracterizam uma situação, dispondo o mandamento legal que à sua verificação se seguirá automaticamente a configuração da obrigação de dar dinheiro ao estado. Por isso à h.i. HENSEL se refere como "a imagem abstrata do concreto estado de coisas".

O fato imponible, como fato individual e concreto, se caracteriza por localizar-se no tempo e no espaço, por ter características individuais (forma própria, localização espacial e temporal, mensurabilidade definida etc.) e por referir-se a pessoa determinada e individualizada.

É um fato da vida normal, do mundo dos fatos, um acontecimento empírico que recebe da lei (h.i.) a qualificação que o torna apto a determinar o nascimento de uma obrigação tributária. É, pois, um fato jurígeno.

A cada fato imponible realizado (acontecido) corresponde o surgimento de uma obrigação tributária. Cada fato imponible determina (acarreta) o nascimento de uma obrigação. Assim, haverá tantas obrigações tributárias quantos forem os fatos imponíveis.

Enquanto vigor a lei que cria determinada h.i., os fatos nela previstos conceptual e hipoteticamente serão fatos imponíveis, dotados de força jurídica que os habilita a produzir esta relevante consequência jurídica: determinar o nascimento de uma obrigação tributária.

14. HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA COMO CONCEITO LEGAL

A h.i. é a descrição legal de um fato; é a formulação hipotética, prévia e genérica, contida na lei, de um estado de fato.

É, portanto, mero **conceito**, necessariamente abstrato. É formulado pelo legislador fazendo abstração absoluta de qualquer fato concreto. Por isso é mera "previsão legal".

O paralelismo feito com o conceito de crime, formulado pela lei penal, é rigorosamente apropriado. Na "figura típica", temos a descrição hipotética de um comportamento humano, que, se concretizado, acarreta a incidência das consequências previstas pela própria lei.

A figura típica penal constitui-se num conceito legal, da mesma forma que a hipótese de incidência. A figura legal do crime é mera descrição legal, simples conceito legal hipotético, a que se associa o mandamento proibitivo, cuja desobediência acarreta a sanção penal, tecnicamente designada "pena".

Não se pode confundir as qualidades de um fato material, com as qualidades de uma abstração, como o é o conceito em que a h.i. consiste.

Conceito é sinónimo de idéia, "forma abstrata e universal com que a inteligência pensa as coisas" (Dicionário Manual de Filosofia, ed. Voluntad S/A, Madrid, 1927, de ARNAIZ Y AL-CALDE, pág. 155).

A h.i. é conceito, no sentido de que é uma representação mental de um fato ou circunstância de fato. Mas, a h.i. não é mero e simples conceito — na acepção filosófica do termo — já que, por definição, é uma manifestação legislativa, é contida num enunciado legal. Não é mero conceito, mas um "**conceito legal**", isto é, constante de lei, consistente numa proposição legislativa.

É, pois, uma categoria jurídica, um ente do mundo do direito. Como descrição hipotética, formulada pela lei, de um fato ou estado de fato, é um "conceito jurídico", e não um conceito puro e simples.

Seus aspectos, portanto, não têm natureza ou qualidade diversa. São também conceituais, participam da natureza de "conceitos legais" e como entes jurídicos devem ser entendidos.

São delicados os problemas emergentes das relações entre o conceito e sua relação com a coisa conceituada (objeto). Deve-se distinguir o conceito, **como ato** de pensamento e **como conteúdo** de pensamento, do **objeto** do conceito.

"O conceito representa o objeto, não por suas propriedades ontológicas, mas enquanto o ato de pensamento leva em si, com existência ideal (só representada), um determinado conteúdo; o conceito significa o objeto, está intencionalmente dirigido a ele (WALTER BRUGGER, "Dicionário de filosofia", ed. Herder, Barcelona, 1953, pág. 60).

O conceito legal — como parece claro — designa uma coisa, designação esta que é seu conteúdo. Por isso o conteúdo da h.i. não é o estado de fato, mas sua designação ou descrição;

h.i., portanto, significa o estado de fato, dirige-se a ele, mas com ele se não confunde.

É que o estado de fato, descrito pela h.i., é objeto do conceito legal em que ela se constitui. A h.i. é a descrição de um estado de fato e não o próprio estado de fato. Este é o objeto da descrição e não ela mesma. A descrição (h.i.) é uma coisa exterior, distinta e externa ao seu objeto (o estado de fato).

É muito importante entender isto, porque a categoria jurídica "hipótese de incidência" deve receber um tratamento científico inteiramente adequado, pena de prejudicar-se na sua função instrumental serviente do direito tributário.

Nesta seqüência de idéias é importante assinalar que "como representação abstrata, o conceito apresenta as coisas não em sua concreta e intuitiva plenitude, senão só mediante caracteres isolados dela extraídos" (BRUGGER, op. loc. cit.), verificação lógica de inteira aplicação aos conceitos jurídicos.

Na verdade, como a h.i. é um conceito (legal), não tem nem pode ter as características do objeto conceituado (descrito), mas apresenta certos caracteres, isolados do estado de fato conceituado, dele extraídos, na medida necessária ao preenchimento da função técnico-jurídica que lhe é assinalada, como categoria jurídica conceitual-normativa.

Assim, a lei — ao descrever um estado de fato — limita-se a arrecadar certos caracteres que bem o definam, para os efeitos de criar uma h.i. Com isto, pode negligenciar outros caracteres do mesmo, que não sejam reputados essenciais à configuração de uma h.i. Pode, portanto, o legislador arrolar muitos ou só alguns dos caracteres do estado de fato, ao erigir uma h.i. Esta, como conceito legal, é ente jurídico bastante em si.

Assim, ao criar a h.i. "exportar produtos", o legislador pode se limitar a referir-se a "produtos", sem esclarecer o que deseja que assim seja entendido. O intérprete deve entender o conceito no seu sentido corrente e vulgar, salvo se a lei também conceituar produto, isto é, dizer o que por **produto** se deve entender.

Se o legislador quiser especificar os produtos, para classificá-los, poderá referir-se somente a certas características dos mesmos, desprezando outras, eventualmente mais relevantes, para a economia, ou outra ciência.

Ao estudo da base imponible, esta verificação é de suma importância.

15. BASE IMPONÍVEL (Questão terminológica)

À perspectiva dimensional da hipótese de incidência se costuma designar por base de cálculo ou base imponible. Optamos decididamente por esta segunda designação, rejeitando a primeira deliberadamente.

É que a base imponible é insita à hipótese de incidência. É atributo essencial, que, por isso, não deixa de existir em caso algum. Ora, acontece que em inúmeras taxas não há cálculo algum a ser feito, assim como em alguns — embora raros — impostos.

Há, portanto, muitos casos de tributos cujo lançamento (“accertamento”) não envolve a necessidade de nenhum cálculo. Não obstante, estes tributos têm, em sua hipótese de incidência, base imponible. Este nome, por isso, nos parece mais apropriado.

Não parece adequada a designação **base de cálculo**, quando há tributos cuja determinação quantitativa independe de cálculo e cuja **base**, portanto, não pode ser corretamente designada como “de cálculo” (além dos impostos fixos, isto se dá com a maioria das taxas).

16. BASE IMPONÍVEL (DEFINIÇÃO)

A base imponible é a dimensão do aspecto material da hipótese de incidência. É, portanto, uma grandeza insita na h.i. (o tributarista brasileiro A. A. BECKER a coloca como **cerne** da h.i.). É, por assim dizer, seu aspecto dimensional, uma ordem de grandeza própria do aspecto material da h.i.; é mesmo a **sua** medida.

O aspecto material da h.i. é sempre mensurável, isto é, sempre redutível a uma expressão numérica.

O aspecto material, além de necessariamente possuir qualidades físicas (consistência e forma), e outros atributos, é suscetível também, direta ou indiretamente, de medida quantitativa, que é, pois, uma grandeza apreciável e calculável do aspecto material da h.i. O aspecto material da hipótese de incidência sempre tem uma determinada consistência e forma, que constituem o próprio núcleo essencial da h.i. Pois os atributos dimensionais (ou a grandeza) deste aspecto, designam base imponible. Esta é sempre mensurável, podendo ser dimensionada, segundo critérios de relação estabelecidos na lei.

Juridicamente, a base imponible é um atributo do aspecto material da h.i. dimensível de algum modo: é o peso, o volume, o comprimento, a largura, a altura, o valor, o preço, o perímetro, a capacidade, a profundidade, a superfície, a grossura ou qualquer outro atributo de tamanho ou grandeza mensuráveis do próprio aspecto material da h.i.

A este atributo a lei designa o papel de base imponible, ou seja, a lei qualifica um ou alguns atributos dimensíveis do elemento material da h.i. e lhes confere a função jurídica de base imponible.

Os atributos dimensíveis (ou mensuráveis) do aspecto material podem ser diversos, ou podem ser medidos segundo diferentes critérios. A lei pode designar a um só, ou a alguns, ou a todos estes atributos a função de base imponible.

Note-se bem que estamos tratando de um atributo de um aspecto da h.i. A hipótese de incidência é uma descrição hipotética de um estado de fato, contida em lei (feita pela lei). É, portanto, um mero conceito, necessariamente abstrato. Desta natureza abstrata obviamente participam seus aspectos e respectivos atributos. Por isso, estes — os atributos — são eminentemente conceptuais.

Daí porque, enquanto aspecto da h.i., a base imponible é um conceito legal a que fica preso o intérprete.

Insistimos em sublinhar o aspecto conceptual da base imponible, para afastar claramente a idéia de que se trate de algo "material", inerente ao objeto a que o conceito legal "hipótese de incidência" se refere. Pelo contrário, a base imponible é um atributo de um aspecto (o material) da h.i., e como tal, um conceito legal também.

Esta verificação tem uma consequência imediata: a base imponible pode abranger inteiramente as perspectivas dimensíveis do fato objeto do conceito em que a h.i. se constitui ou somente alguns.

Pode também dar-lhes configuração jurídica diversa da que em realidade, e no mundo fenomênico, eles têm.

Assim, um estado de fato pode ter diversos atributos dimensíveis; a base imponible estabelecida pelo legislador pode considerar somente um, ou alguns — e não necessariamente todos.

Tão importante é a base imponible, que A. A. BECKER a coloca como seu "núcleo e elemento mais importante", no que demonstra, mais uma vez, sua grande acuidade.

Demonstra a posição central da base imponible — relativamente à hipótese de incidência — a circunstância de ser imponible que um tributo, sem se desnaturar, tenha por base imponible uma grandeza que não seja insita na hipótese de incidência.

Efetivamente, não é possível que um imposto sobre o patrimônio tenha por base imponible a renda do seu titular. Tal situação, essencialmente teratológica, configuraria um imposto sobre a renda e não sobre o patrimônio.

Uma taxa por serviços de conservação de rodovias não pode tomar por base o valor dos veículos ou sua idade, mas só o seu peso ou outras características que provoquem desgaste maior ou menor das rodovias. Se a lei tomar por base o valor do veículo, desnatura inteiramente a taxa, configurando imposto sobre o patrimônio.

Enfim, tão importante, central e decisiva é a base imponible, que se pode dizer que — conforme o legislador escolha uma ou outra — poderemos reconhecer configurada esta ou aquela espécie e subespécie tributária.

Efetivamente, em direito tributário, a importância da base imponible é **nuclear**, já que a obrigação tributária tem por objeto sempre o pagamento de uma soma de dinheiro, que somente pode ser fixada em referência a uma grandeza prevista em lei e insita no fato imponible, ou dela decorrente ou com ela relacionada.

A própria classificação geral dos tributos em espécies e destas em subespécies depende visceralmente deste tão importante aspecto da h.i.

17. ALIQUOTA

Não basta, entretanto, para a fixação do **quantum debeatur**, a indicação legal da base imponible. Só a base imponible não é suficiente para a determinação **in concreto** do débito tributário.

A lei deve estabelecer outro critério quantitativo que, combinado com a base imponible, permita a fixação do débito tributário, decorrente de cada fato imponible. Assim, cada obrigação tributária se caracteriza por ter um certo valor, que só pode ser determinado mediante a combinação de dois critérios numéricos: a base imponible e a alíquota.

A base imponible é, pois, um fator individual de determinação da grandeza do débito. A alíquota, um fator genérico. Dizemos "individual" a base porque o dado numérico por ela fornecido varia conforme cada fato individual (fato imponible) reali-

zado. Sendo a perspectiva dimensível do aspecto material, fornece um dado essencial à individualização do débito, dado este que varia de fato concreto para fato concreto (cada fato imponible tem a sua dimensão).

Já a alíquota, por ser estabelecida em lei, é um fator estável e genérico. Assim, a combinação do dado numérico individual e específico (base imponible) com o dado numérico genérico (alíquota) permite a fixação do débito correspondente a cada obrigação.

Do exposto se vê que a base imponible é uma ordem de grandeza insita à coisa tributada, que o legislador qualifica com esta função. Alíquota é uma ordem de grandeza exterior que o legislador estabelece arbitrariamente e que, combinada com a base imponible, permite determinar o **quantum** objeto da obrigação tributária.

O estudo da alíquota, a rigor, não pertence ao capítulo "hipótese de incidência", mas sim, ao da estrutura dinâmica da obrigação tributária. A alíquota é, na verdade, integrante da parte mandamental da norma; a alíquota não está na hipótese legal, mas no mandamento. O mandamento principal, na norma tributária, não é simplesmente "pague", mas "pague x% sobre a base imponible", ou "pague uma moeda por quilograma", ou "uma moeda por metro", ou "uma moeda por litro" etc.

O resultado da aplicação da alíquota sobre a base imponible, em cada fato imponible, é que enseja determinar o **quantum debeat** correspondente a cada obrigação tributária.

Por não inserir-se a alíquota na hipótese de incidência é que seu estudo escapa aos limites deste trabalho.

18. ASPECTO ESPACIAL

Os fatos imponíveis, como fatos concretos da vida real, inseridos no mundo dos fatos, acontecem num determinado lugar. A localização dos fatos imponíveis é essencial à configuração da obrigação tributária.

Como descrição legal — condicionante de um comando legislativo — a h.i. só qualifica um fato como hábil a determinar o nascimento de uma obrigação, quando este fato se dê (se realize, ocorra) no âmbito territorial de validade da lei, isto é, na área espacial a que se estende a competência do legislador tributário. Isto nada mais é do que consequência do princípio da territorialidade da lei, perfeitamente aplicável ao direito tributário.

Pois, as conotações espaciais da hipótese de incidência são decisivas para a configuração do fato imponible.

Um determinado fato, ainda que revista todos os caracteres previstos na h.i., se não se der em lugar nela previsto implícito ou — o que é raro e em geral dispensável — explicitamente, não será fato imponible. Vale dizer: não determinará o nascimento de nenhuma obrigação tributária.

Por outro lado, a lei pode dar saliência ou relevo ao aspecto espacial da h.i., acrescentando, a este condicionamento genérico, um fator específico de lugar, posto como decisivo à própria configuração dos fatos imponíveis.

Na Itália, a circunstância de uma indústria nova instalar-se no "Mezzogiorno" exclui a incidência de certos tributos. No Brasil, o mesmo acontece relativamente à sua região Nordeste. Dão-se, nessas áreas, fatos subsumíveis à h.i., não configurando, porém fatos imponíveis, por faltar o aspecto espacial da h.i., ou seja, porque o aspecto espacial não abrange (não atinge) fatos localizados nessas áreas. O mesmo ocorre, v.g., nas zonas francas ou portos francos.

19. ASPECTO TEMPORAL

A lei continente da h.i. traz a indicação das circunstâncias de tempo importantes para a configuração dos fatos imponíveis. Esta indicação pode ser implícita ou explícita. Na maioria das vezes é simplesmente implícita.

Acontecendo concretamente fatos descritos na h.i., depois da vigência da lei em que inserida, e enquanto perdure esta, tais fatos serão "fatos imponíveis", aptos, portanto, a darem nascimento a obrigações tributárias.

Raramente a lei tributária estabelecerá condições especiais explícitas de tempo, restringindo o âmbito da h.i. e, portanto, limitando a só alguns fatos — cabentes na descrição em que a h.i. consiste — a qualificação de fatos imponíveis.

A mais importante função do aspecto temporal diz respeito à indicação — necessariamente contida na hipótese de incidência — do momento em que se reputa ocorrido o fato imponible.

Não é este aspecto, pois, em regra, um fator destacado dos demais que conformam a h.i., mas, tão somente uma implicação da própria configuração geral da h.i.

A doutrina costuma sustentar que, conforme a sua estrutura (da h.i.) seja singela ou complexa — isto é, segundo os dados

de fato arrecadados pelo legislador para erigí-la se constituam de um fato ou acontecimento singelo, único e simples, ou de um estado de fato ou situação de fatos ou conjunto de fatos — poderemos classificar a h.i. como simples ou complexa.

Classificar-se-ia — de acordo com a literatura dominante — como **simples** aquela que se conforma pela conceituação de um fato ou acontecimento uno e simples. A implicação temporal está em que, ocorrido o fato, acontecido empiricamente, verifica-se o fato imponible (nasce, portanto, uma obrigação tributária). A eclosão do efeito jurídico magno e principal da h.i. se dá a cada ocorrência concreta do fato previsto.

Já h.i. complexa seria a que se configura pela conjunção de diversos acontecimentos ou fatos, pela compreensão de uma situação integrada por variados elementos. Em outras palavras, o legislador arrecada variados elementos e os reúne numa só figura (h.i.). Neste caso, o fato imponible só se dá com a completa realização de todos os elementos de fato. Reputa-se ocorrido o fato imponible, só no **momento** em que o último dos fatos requeridos pela h.i. se verificar, integrando a figura, isto é: subsumindo-se inteiramente à h.i.

Estas duas possíveis configurações da h.i. têm relevante significado em termos temporais: é que o momento em que se reputa consumado o fato imponible depende da perfeição do fato simples, no primeiro caso, ou perfeição (perfazimento) integral da situação prevista, no segundo.

Exemplo do primeiro caso é o imposto sobre vendas; do segundo o incidente sobre a renda, tal como juridicamente conceituada.

Em termos de aplicação da lei tributária no tempo — de que cuidou, entre nós, com mestria A. R. SAMPAIO DÓRIA — este discernimento é de supina relevância.

Outra classificação que se deve fazer não já das hipóteses de incidência, quanto ao seu aspecto temporal, mas dos fatos imponíveis, concerne não tanto à estrutura dos fatos, mas, mais propriamente, à sua dinâmica. Segundo esta forma de classificá-los, os fatos imponíveis podem ser instantâneos ou periódicos. Ao prof. PAULO DE BARROS CARVALHO, da Faculdade de Direito da Universidade Católica de São Paulo, se deve esta aguda análise.

Instantâneos são os fatos imponíveis que consistem em fatos consumáveis definidamente no tempo. O fato imponible

ocorre, acontece, realiza-se num instante, num momento determinado, esgotando concretamente a previsão constante da h.i. Com isto, a determinação do momento de sua verificação ou ocorrência se resolve na apuração do momento de sua exteriorização, que esgota o conceito legal em instante determinado e determinável. A cada repetição do mesmo fato se tem fato imponível autônomo e distinto dos antecedentes. Como consequência, tantas obrigações quantos forem os fatos imponíveis.

Ao contrário destes casos — em que os fatos, por sua própria natureza se definem, se colocam e se localizam objetivamente no tempo — outros há em que os fatos arrecadados pelo legislador, para erigir a hipótese de incidência, não têm, por sua própria natureza, nenhum compromisso com o tempo, nenhuma situação temporal definida. São as h.i. que consistem em situações ou estados, como “ser titular de domínio”, “ser titular de direito de posse”, “ser solteiro” etc.

Nestes casos, embora haja momento inicial do estado ou situação, bem como um momento de modificação ou extinção desta, a própria consistência da h.i. é uma situação permanente, que, enquanto não alterada, é imutável e persistente, sem nenhum compromisso temporal. Estas situações estáticas não podem ser definidas relativamente ao tempo senão pelo legislador, que há de expressamente referi-las a coordenadas arbitrárias de tempo, como que artificialmente estabelecidas (pelo próprio legislador).

Nestes casos, o fato imponível só é reputado consumado, exaurido, verificado, no momento fixado na lei (h.i.).

Desta verificação, o citado professor PAULO BARROS CARVALHO extrai a classificação das h.i. em: hipóteses de incidência que fixam o momento de realização do fato imponível e hipóteses de incidência que não o fazem.

**ALIENAÇÃO E BUROCRACIA: O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO
PARTICIPANTE**

UM SYMPOSIUM
Problemas Administrativos da Diplomacia
de Objetivos Múltiplos

**ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICA TRIBUTÁRIA,
SISTEMA TRIBUTÁRIO E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Alienação e Burocracia: O Papel da Administração Participante

MICHAEL P. SMITH

Professor da Universidade de Boston
Tradução de **Olga Ferrini de Faria**

A sociedade tecnológica contemporânea cria para o indivíduo o pesado encargo de adaptar-se a um sistema burocrático altamente complexo e muitas vezes impessoal. Para um número significativo de membros das modernas sociedades de massa esse encargo tornou-se fonte de um forte sentimento de ansiedade, agora estranhamente denominado "alienação".

A trágica ironia da era moderna é que algumas das instituições originalmente destinadas a ajudar os homens a dirigir o mundo criaram, ao invés, obstáculos a sua eterna procura por auto-afirmação, realização pessoal e solidariedade humana. Estes três valores formam a base daquilo que os povos têm tradicionalmente procurado obter de suas instituições sociais e políticas: oportunidade para o desenvolvimento da criatividade, meios de controle ambiental e sentido comunitário. Entretanto, quanto mais deliberadamente os homens procuram maximizar esses valores através da organização social, mais ilusórios eles se tornam.

Este trabalho visa a estudar os fatores paradoxais que contribuem para

a crescente alienação do homem dentro do contexto da burocracia dos serviços públicos urbanos de massa. O enfoque escolhido é particularmente adequado para ilustrar as raízes do alheamento do homem moderno à vida burocrática. Estudiosos dos sentimentos de agressividade e violência demonstram que as dimensões e o crescimento do anonimato da vida urbana ajudam a produzir sentimentos generalizados de impotência em face de grandes instituições.¹ O sentimento de realização pessoal assim frustrado pode acarretar um alheamento de tais instituições, assim como da própria sociedade. Ademais, ao contrário das fábricas e organizações comerciais o objetivo principal dos serviços públicos

1. O psicólogo Phillip Zimbardo, depois de realizar experiências de laboratório sobre o anonimato e a agressão, e estudos de campo sobre vandalismo e violência, concluiu que a vida nas cidades contribui para o desenvolvimento de um processo de despersonalização manifestado em comportamento altamente emocional e em inobservância das normas da sociedade. Três dos principais fatores causativos isolados por Zimbardo foram: o crescente anonimato da vida nas cidades, as grandes dimensões das urbes e o gigantismo de suas instituições. (V. New York Times de 20-4-69, pág. 49).

urbanos é auxiliar a população, e não vender produtos. A alienação tende a tornar-se particularmente aguda entre os empregados, ou no seio da clientela não organizada de tais burocracias, quando pessoas, e não coisas, são os objetivos desprezados por processos impessoais e rotinizados, pela especialização excessiva de funções, ou pela prolongada dependência da clientela.

O HOMEM ALIENADO

Apesar de a luta do homem pela criatividade e pelo seu livre arbítrio dentro da comunidade ser tão velha quanto a história da Humanidade, o encontro diário do homem com as grandes organizações é um fenômeno nitidamente moderno. O "filme" clássico grego, quando aplicado ao indivíduo, levava a um sentido de inteireza — um esforço pela realização do potencial criativo de cada um, dentro e através da sociedade. Assim, Aristóteles considerava a efetiva participação na vida da comunidade como essencial à personalidade ajustada. Mas, à medida que apareciam as nações organizadas, que as sociedades se tornavam mais complexas e que se expandiam a industrialização e a urbanização, o otimismo do humanista diminuía, até que ele viu as chances de auto-realização do homem ameaçadas.

Assim Marx, escrevendo logo após o alvorecer da era industrial, falou do e ao trabalhador alienado, para quem o trabalho se havia tornado uma questão de compulsão; um mero instrumento para a satisfação de outras necessidades, nas suas horas de lazer. A especialização, a rotina, e o culto da produção — a valorização da coisa — conspiraram para alienar o homem de

Marx de si próprio, do seu trabalho e de seus iguais. O homem do alvorecer industrial era apequenado e, ironicamente, as grandes organizações inicialmente criadas para prover suas necessidades acentuaram seus sentimentos de impotência e indiferença. Nas palavras do jovem Marx: "Quanto mais o trabalhador se dedica ao seu trabalho, mais poderoso se torna o mundo de objetos que ele cria à sua volta, e mais pobre se torna ele em sua vida interior, pertencendo cada vez menos a si próprio".²

John Stuart Mill foi outro filósofo do Século XIX preocupado com as consequências intangíveis da sociedade altamente organizada sobre o indivíduo. Mill via a burocracia como a organização sistematizada da vida humana, organização que, incontrolada, poderia embotar tanto o pensamento criador quanto o livre arbítrio. Seu argumento central era o de que as faculdades de auto-expressão, como "percepção, julgamento, discricção, atividade mental e até opções morais são exercidas pelo processo de escolha" e, assim, só podem ser aperfeiçoadas através do uso.³ Deste modo; Mill te-

2. V. Karl Marx. "Alienated Labor" — Economic and Philosophical Manuscripts, primeiro manuscrito, XXII, T.B. Bottomore transcrito por Erich Fromm em "Marx's of Man" (New York — Frederick Ungar, 1961), págs. 95, 96/98.

3. V. John Stuart Mill. "On Liberty" (Indianápolis — Library of Liberal Arts. 1956) pág. 71. É interessante como Mill desenvolve seu argumento contra a burocracia em termos de um conflito entre a burocracia reformista e a espontaneidade do indivíduo: "Mas o mal é a espontaneidade do indivíduo dificilmente é reconhecida pelas correntes comuns de pensamento como tendo algum valor intrínseco... o que é mais, a espontaneidade não faz parte do ideal dos reformistas morais e sociais; pelo contrário, é olhada com desfavor, como um obstáculo à aceitação geral do que esses reformadores, em seu próprio julgamento, pensam ser o melhor para a humanidade" (pág. 69).

mia que a tomada de decisões rotinizada e hierarquizada pudesse vir a substituir o discernimento, a espontaneidade e as opções morais do indivíduo.

A sociedade tecnológica do Século XX tem também seus críticos humanistas em revolta contra o que eles entendem como a abstração e desumanização da vida burocrática moderna. Os filósofos existencialistas contemporâneos protestam contra a tendência das sociedades organizadas de julgar as pessoas em termos de sua adaptabilidade, mais do que de sua integridade; de sua produtividade, mais do que de seu caráter. Temem que o culto da eficiência dentro do ambiente burocrático leve o homem a identificar sua inteira personalidade com suas atividades formais e com o produto de seu trabalho. Do ponto de vista de escritores como Martin Buber e Gabriel Marcel, as grandes organizações colocam-se além da solidariedade e da compreensão que os pequenos grupos possibilitam. Assim, é pouco provável que a integridade e a solidariedade possam prosperar nas grandes burocracias urbanas. Mas, na era tecnológica, os existencialistas temem que o administrador coisifique suas relações no trabalho, tratando subordinados e clientela como meros insumos a serem manipulados na solução de problemas abstratos maiores, e não como seres individuais, com personalidade agindo e reagindo.⁴ Uma vez que um profundo relacionamento "eu/você" é necessário para que o indivíduo experimente inteireza e realização, o problema burocrático se apresenta, no seu ponto de vista, desumanizante tanto para o administrador como para o cliente. A

especialização excessiva de funções leva à fragmentação do homem.

SOLUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS E ALIENAÇÃO

Está se tornando cada vez mais patente, hoje em dia, que o processo de alienação da vida burocrática é mais do que o produto da fantasia de filósofos antigos e poetas contemporâneos. Muitos setores da sociedade americana⁵ parecem já estar voltados contra o que talvez possa ser chamado o paradoxo cíclico das sociedades de massa altamente desenvolvidas.

Em qualquer sociedade adiantada, quando um problema abstrato social ou econômico é identificado, a máquina burocrática é mobilizada para solucioná-lo, combatê-lo; ou para controlar a situação. Entretanto, tão logo os recursos da burocracia são mobilizados, assim também o são suas tendências potencialmente nocivas. Sua especialização de funções, conquanto necessária para o trato de problemas

4. V. Gabriel Marcel. "Man Against Mass Society" (Chicago Henry Regnery, 1952); "Being and Having" (Westminster — Dacre Press, — 1949) e Martin Ruber em "I and Thou" (New York — Charles Scribners, — 1958). V. também Michael P. Smith em "Self-Fulfillment in a Bureaucratic Society: A Commentary on the Thought of Gabriel Marcel" — Public Administration Review, Vol. XXIX (Janeiro/Fev. 1969) págs. 25/32.

5. Por exemplo, a causa do movimento da classe média de após guerra em direção às áreas suburbanas foi atribuída ao desejo generalizado de fugir da complexa vida burocrática da cidade para readquirir o senso de eficácia pessoal, para reacender os laços de solidariedade perdidos pela desintegração da vida familiar. Do mesmo modo, a percepção pelo estudante de uma burocracia educacional distante e indiferente é tida com um dos mais fortes estímulos à intranquilidade nos "campus". Sobre este último ponto, veja-se, por exemplo, Allen H. Barton em "The Columbia Crisis: Campus, Vietnam and the Ghetto" — Public Opinion Quarterly, Vol. XXXII (outubro/68) pág. 333.

complexos, tende à fragmentação ou à excessiva especialização da personalidade. Sua cadeia hierárquica de comando e os múltiplos níveis de supervisão produzem dependência da parte de subordinados e clientela. O espírito burocrático de impessoalidade oficial e seus procedimentos rotinizados, apesar de criados para promover a justiça na administração, desencorajam o relacionamento interpessoal. A abordagem através de preenchimento de formulários, tão necessária quando se processam grandes quantidades de mercadorias e serviços, torna-se, muitas vezes, uma formalidade contraproducente, que colabora largamente para a desumanização da situação. Corolário da preocupação da burocracia com técnicas de racionalização é o tratamento dos empregados e, em alguns casos, da própria clientela, como meios de consecução das finalidades da instituição. Ironicamente, a impessoalidade e a ainda maior complexidade introduzidas no problema pelo aparelho administrativo têm, em alguns casos, levado a um decréscimo do sentimento de auto-suficiência e controle; independentemente de a organização estar ou não, paralelamente, fazendo face aos seus problemas.

A BUROCRACIA DAS ESCOLAS PÚBLICAS

Consideremos a crescente e diferenciada burocracia das escolas públicas urbanas. Nas escolas urbanas, vários males potenciais conspiram para negar ao estudante um ambiente educacional aberto e criativo. O principal deles é a questão da ênfase na filosofia operacional — a política da eficiência — isto é, a tendência de conside-

rar a escola como uma fábrica, e a criança como um mero produto. Alguns profissionais-da-educação dedicam mais tempo e energia às questões de manutenção — como obtenção de melhores orçamentos e salários, instalações e equipamentos — do que às crianças. Esta orientação traz várias conseqüências indesejáveis.

O desvirtuamento da própria finalidade é a primeira grande conseqüência da **mentalidade fabril**. Algumas escolas públicas urbanas são tão excessivamente organizadas e profissionalizadas que, na realidade, já perderam de vista seu objetivo primordial. Tais escolas estão constantemente sob risco de corresponder mais a necessidades profissionais e a inclinações institucionais do que às necessidades individuais do estudante.⁶ Nestas escolas o sistema de manutenção sobrepujou o magistério criativo, e o interesse em resultados numéricos suplantou a preocupação com a criança, em termos de qualidade.

Este desvirtuamento por excesso de burocracia é responsável pelas sem-

6. Este argumento tem sido esposado tão freqüentemente pelos que criticam a escola burocratizada, que é necessário que nos acautelamos contra sua aceitação pacífica, como válido para todos os sistemas escolares urbanos. Dois recentes estudos de críticos — das escolas urbanas são: "110 Livingston Street: Politics and Bureaucracy in the New York School System", de David Rogers (New York: Random House, 1968) e "Six Urban School Districts. A comparative Study of Institutional Response", de Marilyn Gittell e T. Edward Hollander (New York: Frederick Praeger, 1968). Como recente ensaio crítico sobre a metodologia e a interpretação de dados de Gittell e Hollander — que, não obstante, concorda com a conclusão daqueles, de que a inovação nos currículos e na administração estão associadas com a descentralização administrativa e participação pública em alto nível — veja "Public Participation, de Innovation, and Scholl Bureaucracies", de Bruce C. Eckland — *Public Administration Review*, Vol. XXIX (março/abril, 1969) págs. 218/225.

pre crescentes reivindicações de descentralização da escola pública e de seu controle pela comunidade. Por exemplo, em **110 Livingston Street**, David Rogers explica o fracasso na descentralização das escolas públicas da Prefeitura de New York, parte em termos de preconceito racial dos indivíduos, parte em termos de gargalos criados pelas cúpulas burocráticas. A integração, como de resto qualquer inovação, foi tida como ameaça para o padrão usual de comportamento administrativo, um indesejável problema, um desafio às rotinas habituais.⁷ Fracassando na conquista da integração, a comunidade negra sentiu-se frustrada em seus reclamos de controle comunitário.

Em muitos sistemas escolares urbanos a burocratização excessiva também resultou na rotinização dos métodos de ensino, que, por sua vez, acentuaram a desumanização do processo de aprendizagem. Mesmo aqueles diretores e professores que se orientam mais no sentido do indivíduo que no da tarefa podem ser constrangidos pelo peso dos rigores processuais e formalísticos emanados da cúpula administrativa. No sistema escolar público de St. Louis, por exemplo, os professores do nível elementar de ensino têm que organizar todo o seu trabalho semanal de acordo com fórmulas impressas.⁸ Tal comportamento deixa pouco lugar para a espontaneidade ou para aquele salto da imaginação a que chamamos criatividade.

O sistema burocrático de promoção funcional encoraja muito mais à acomodação que à inovação. As práticas de administração de pessoal, o sistema de promoções grandemente delimi-

tado e o critério relativamente rígido de antiguidade constituem uma clara ameaça ao ensino individualizado. A aprovação em testes de lacuna é exigida para galgar-se o próximo degrau. Além de encorajar a acomodação cautelosa ao convencional corporificado nos exames padronizados, este sistema de promoção pode, também, desestimular o professor no desenvolvimento de importantes potencialidades que poderiam, se assim não fosse, passar a ser consideradas como critério de promoção, como sejam: a criação de ambiente estimulante em classe, a atenção à importância do currículo para o aluno, etc.

Finalmente, como resultante da mentalidade de produção e do clima de protecionismo, a participação pública na vida da escola tem-se mantido em bases mínimas. Teoricamente, os educadores argumentam que o envolvimento dos pais na educação da criança pode desenvolver-lhe motivação e melhorar os resultados do seu trabalho. Entretanto, na prática, os professores tendem a relegar a participação dos pais em questões escolares a assuntos triviais, uma vez que a efetiva participação no processo educacional (por exemplo: influência a respeito dos quadros docentes, orçamento ou currículos) viria de encontro aos males já mencionados.

É interessante ressaltar que pesquisas recentes revelam que a participação crescente da comunidade está relacionada com uma maior motivação e aproveitamento tanto dos quadros funcionais quanto dos estudantes. Em re-

7. Rogers, *op. cit.*

8. V. Patricia J. Doyle, em "St. Louis: City with the Blues", *Saturday Review* de 15-2-69., pág. 93.

cente estudo de seis grandes distritos educacionais (Detroit, Philadelphia, New York, St. Louis, Chicago e Baltimore), Marilyn Gittell e T. Edward Hollander verificaram que a invocação (definida em termos de reforma de programas, reorganização administrativa e substancial ajuda federal para novos programas) guardava forte relação com a descentralização administrativa e com a participação pública em alta escala.⁹

A despeito de tais revelações, a burocracia das escolas ainda resiste aos esforços em prol de uma maior participação da comunidade. Em consequência de sua superorganização, o sistema dominante perdeu muitas das supostas vantagens da centralização (eficiência, eficácia, etc), falhando, por outro lado, na maximização de qualquer das vantagens da descentralização e do controle pela comunidade (flexibilidade, inovação, elevação dos padrões individuais de eficiência, maior controle pelos cidadãos).

O COLONIALISMO DO BEM-ESTAR

O caso das escolas públicas não é o único a contribuir para o ambiente urbano de desumanização pela burocracia. As instituições de serviço social sofrem de males semelhantes. Nesse campo, o culto da eficiência reaparece sob a forma de uma orientação paternalista para a reabilitação, que leva os funcionários do setor a tratarem os pacientes como problemas abstratos — como coisas —, casos a serem ajustados, ou folhas de pagamentos a serem reduzidos. Esta atitude retrata-se no fato de 73% dos que trabalham em serviço social nas cida-

des terem respondido, em recente pesquisa feita pela **National Advisory Commission on Civil Disorders**, que sua maior responsabilidade era "ensinar os pobres a viver".¹⁰

O elevado índice de casos, investigações de comportamento da clientela e uma incrível gama de formalidades contribuem para a total impessoalização da situação. Os regulamentos sobre o comportamento dos assistidos são tão intrincados que parecem visar a controlar todos os aspectos importantes de sua vida diária.¹¹ As consequências desta situação não são nada desprezíveis. O impacto da legislação e dos processos complicados sobre pessoas carentes de tais serviços foi muito bem definido por Levinson:

"Serviços sociais ... têm sido progressivamente institucionalizados. Esta institucionalização substituiu serviços mais pessoais, com mais calor humano, característicos de eras passadas; mais pessoais — significando que os assistidos sentiam mais afeto e interesse em serviços não institucionalizados. A mudança representa a extinção do sentimento de solidariedade — ninguém se importa, realmente."¹²

9. Gittell e Hollander, *op. cit.*, pág. 52.

10. V. David Boessel et al., em "White Institutions and Black Rage", *Trans-Action* (março/69), pág. 28: "Este enfoque paternalista que chamei de **orientação para a reabilitação** foi chamado socioterapia por S.M. Miller e Martin Rein; V. "Participation, Poverty and Administration", em *Public Administration Review*, Vol. XXIX (jan./fev. 1969), pág. 16.

11. V. Paul Jacobs "Prelude to Riot" — *New York — Random House*, 1966, págs. 70/88, 287. Jacobs assinala que a frustração no tratamento de casos do serviço social leva a altos índices numéricos de atendimento, o que cria mais um obstáculo à sua humanização.

12. Hary Levinson em "Reciprocacion: The Relationship Between Man and Organization", *Administrative Science Quarterly*, Vol. X (março/65) pág. 372.

Em numerosas organizações de serviço social, a orientação impessoal para a solução dos problemas e a filosofia de ajustamento combinaram-se para produzir uma espécie de psicose burocrática. As normas impositivas complexas levam a clientela à dependência, ao mesmo tempo em que essa clientela é tratada com frieza, justamente por ser dependente. Os pobres são acusados de falta de autoconfiança, embora seja a própria situação de dependência que se lhes cria a inibidora de um comportamento auto-afirmativo. O resultado é um conservadorismo interiorizado. A terapia de ajustamento implica em que há alguma coisa errada com o indivíduo, não com o ambiente. Essa filosofia básica do serviço social faz com que, em muitas de suas organizações, se deixem de pesquisar as falhas do ambiente social ou institucional do indivíduo. Esses órgãos têm sido vítimas de uma espécie de profecia da auto-realização, de Shaw. Eles ajudam os pobres a se tornarem engraxates, enquanto usam seu *status* de engraxate como evidência de sua inferioridade.

Em muitos de nossos centros urbanos a situação paradoxal acima descrita fez intensificar as reivindicações de maior participação, maior democracia, quer sob a forma de descentralização das decisões, de controle da comunidade ou de participação no planejamento. Essas manifestações não chegam a surpreender. Atestam o despreparo psicológico e a alienação dos burocratas de menor hierarquia e dos grupos não organizados de clientela — sua necessidade de auto-expressão, de sentimento de comunidade e de controle sobre seu próprio ambiente. Daí

o sucesso de órgãos locais, o conceito do *ombudsman* e os movimentos pró-direitos sociais, todos traduzindo-se num esforço no sentido da responsabilidade das grandes organizações perante a comunidade a que devem servir.

Parece que retornamos à filosofia aristotélica. A efetiva participação na vida de instituições comunais é novamente considerada essencial a uma vida agradável, plenamente vivida.

Por que será a participação considerada por tantos como tão importante? Muito se pode dizer em defesa do valor da administração participante tanto para o indivíduo como para a organização. O planejamento em participação, que envolve grupos de clientela na tomada de decisões quanto à definição de objetivos e de medidas para a sua consecução, age como elemento compensador da tecnocracia,¹³ dando outra perspectiva ao processo de planejamento com vistas às consequências sociais de algumas decisões até então consideradas estritamente técnicas.

A participação do público aliada à descentralização administrativa, que envolve os administradores de menor hierarquia mais diretamente no processo de planejamento, pode tornar-se, também, efetivo elemento do processo de comunicação essencial ao êxito de qualquer planejamento. Comunicação mais efetiva significa mais realimentação (*feedback*). A realimentação fornece informações vitais aos

13. V. Miller e Rein., *op. cit.*, pág. 23, que assinalam que a tecnocracia nos serviços públicos urbanos tem-se esforçado por "despolitizar" decisões de impacto nitidamente político, tais como as obras públicas.

administradores de topo sobre as necessidades do pessoal e da clientela, e, mais, sobre a eficácia da máquina administrativa no trato dos problemas.

Ademais, à medida que o público a que os serviços se destinam colabora com os profissionais na definição de uma política, aumenta o comprometimento moral de cada um dos grupos na obtenção de melhores resultados do esforço conjunto. Como disse Victor Thompson ao comentar o problema da centralização do planeamento: "Não há nada estimulante num plano impresso em papel, a não ser que ele represente o resultado de nossa própria análise e decisão." 14

Deve-se notar que, a partir das experiências clássicas da **Western Electric**, numerosos estudos têm demonstrado que o deslocamento do ponto de decisão para o mais baixo nível hierárquico possível está associado a maiores índices de participação individual dos subordinados e de introdução de processos inovadores. Reciprocamente, a hierarquia rígida e a supervisão direta tendem a agir contra esses valores. 15

Por outro lado, o alargamento da área de decisão administrativa pode ter consequências puramente individuais: para o funcionário de menor hierarquia, ou para o assistido, a participação na tomada de decisões oferece oportunidade de exercer julgamento pessoal. Isto, embora não o assegure, estimula o desenvolvimento da independência intelectual e emocional. Ao contrário, o homem que nunca exercita sua capacidade de julgamento dificilmente chega ao nível de responsabilidade a que chamamos maturidade.

Além disso, o envolvimento mútuo em assuntos de interesse comum às partes evita o anonimato e o isolamento. Mas um verdadeiro relacionamento mútuo só é possível em situações relativamente análogas. A participação no planeamento, encorajando o exercício da capacidade de julgamento por todas as partes interessadas, procura um maior ajustamento no relacionamento burocracia—clientela. Em assim fazendo, dá à fraternidade uma chance de sobrepor-se ao paternalismo.

Em síntese, pode-se argumentar em favor da administração participante que ela estreita a defasagem entre o planeamento e a implementação dos serviços sociais, ao tempo em que modifica a sensação de anonimato e dependência do indivíduo ao tratar com a organização; dá-lhe oportunidade, assim, de agir com responsabilidade e inteligência, e, talvez, até, com criatividade em sua vida diária.

Algumas medidas promissoras têm sido tomadas, recentemente, no sentido da democratização das grandes organizações de serviços sociais, através do envolvimento mais direto e profundo de grupos representativos de sua clientela no processo decisório. O gigantismo, o alheamento, a impessoalidade começaram a ser atacados. O **Connecticut State Department of Community Affairs** estabeleceu diretrizes

14. V. Victor Trompson, em "Administrative Objectives for Development Administration", **Public Administrative Science Quarterly**, Vol. IX (junho/64) pág. 102; V. também o trabalho de Thompson sobre a importância da realimentação (**feedback**) de grupos afetados pelo planeamento (pág. 103/106).

15. V., por exemplo, Robert T. Golembiewski em "Organization as a Moral Problem", **Public Administration Review**, Vol. XXII (1962), págs. 55/56, e Chris Argyris, em "Personality and Organization" (New York: Harper and Row, 1957).

que permitem acesso ao órgão pelos residentes nas áreas próximas e sua participação no planejamento e no processo decisório através de mecanismos como reuniões, criação de órgãos regionais, e um advogado local contratado pelo órgão como **ombudsman**.¹⁶

Da mesma forma, o Conselho de Inquilinos de South End, associação formada para combater a exploração dos locadores de cortiços, começou a chamar a atenção de autoridades de Boston. O Conselho participou ativamente do planejamento da recuperação de edifícios numa área de seis quadras da cidade. De acordo com um entendimento celebrado entre as partes em maio de 1969, a aprovação do Conselho é necessária para cada fase da operação, inclusive "todos os planos referentes a esquemas de locação, arquitetura, financiamento, reformas e relocação".¹⁷

Recente estudo de Orien White Jr. sobre a **Wesley Agency**, um órgão religioso de serviço social que opera em área de baixa renda **per capita** em San Antonio, Texas, é outro caso a ser assinalado. A filosofia operacional do órgão enfatiza que a maneira de ver ou constatar o cliente deve ser "como um dos nossos".¹⁸

A despeito desses auspiciosos sinais, cabe uma nota, por precaução: os que concordarem com a tese geral deste trabalho a respeito de administração e alienação devem evitar a mera adoção de proposições de participação no planejamento sem o exame da maneira pela qual a medida deva ser implantada, e de suas conseqüências sociais.

Há pelo menos dois perigos imediatamente previsíveis: o primeiro é a

possibilidade de que os órgãos públicos adotem uma representação comunitária puramente simbólica para ser usada como dispositivo de relações públicas, ou para neutralizar possível oposição da comunidade.

Depois, há o problema do papel dos profissionais principalmente no planejamento em participação. Os estudos demonstram que a direção participante dentro da organização burocrática diminuiu a ansiedade dos funcionários e aumenta o seu sentimento pessoal de eficácia. Mas esse sentimento de importância pode levar a dois caminhos: por um lado, se o burocrata de menor hierarquia sente-se seguro de sua posição, não temerá inovações, tais como o **approach** da clientela como de um igual; por outro lado, a absoluta autoconfiança profissional pode levar à resistência, à inclusão de enfoques não profissionais no planejamento. Assim, esquemas de participação que encampam burocratas de segunda linha mas falham na inclusão de grupos realmente representativos da clientela podem, na verdade, criar um obstáculo maior ao desenvolvimento individual que à rigidez hierárquica. Uma organização burocrática livre de suas ansiedades internas e tensões pode constituir-se numa forma de poder institucionalizado onipresente, agin-

16. V. "Community Development Action Plan," Diretriz n.º 1 — Comunicação Interpessoal e Participação dos Cidadãos (Hartford, Connecticut State Department of Community Affairs, 1968).

17. V. "Memorandum of Understanding" Boston Redevelopment Authority and South End Tenants Council (Boston, 1969).

18. V. Orion White, Jr. em "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy" — **Public Administration Review**, Vol. XXIX (jan./fev. 1969), págs. 32/42.

do sobre as preferências individuais da clientela na sua esfera de competência. O clima de confiança mútua necessário a um efetivo planejamento de participação é obtido mais facilmente quando a divisão do poder — e não o total controle burocrático ou comunitário — é a regra básica.

Em síntese, tem sido dito que as grandes burocracias e a alienação caminham juntas. Como resultado da política da eficiência, a clientela não organizada e os empregados de menor hierarquia são, às vezes, tratados como mero objetos. A atuação rotinizada, impessoal e paternalista da administração pode embotar a criatividade e

o sentimento de eficiência tanto do administrador quanto da clientela.

Entretanto, ainda há esperança. Muitos dos recentes esforços no sentido de formas participantes de administração mostram que os responsáveis pelas organizações de serviço social têm dado pelo menos alguma atenção à filosofia de John Stuart Mill: "Um Estado que apequena seus homens para que eles se tornem dóceis instrumentos em suas mãos — mesmo com propósitos benéficos — descobrirá que com homens apequenados não se pode realizar grande coisa." 19

19. Mill, *op. cit.*, pág. 141.

Um Symposium

Problemas Administrativos da Diplomacia de Objetivos Múltiplos

HERBERT EMMERICH

Editor do Simpósio

Fonte: Public Administration Review (Nov/Dez/1969)

Tradução de **Marcos Henrique Côrtes**

COMPLEXIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DA DIPLOMACIA

Os Estados Unidos enfrentam uma extraordinária rede de complexidade na administração de seus sistemas de diplomacia de objetivos múltiplos espalhados pelo mundo. Ainda que se tenham aspirações modestas em relação à possibilidade, e mesmo à conveniência, de obter um grau absoluto de coerência dos vastos e variados programas que exportamos, quando nos confrontamos com outros governos e povos, torna-se indispensável um alto índice de propósitos nitidamente coordenados. Deve-se esperar e tolerar uma ampla variedade de sons produzidos pelos muitos instrumentos especializados que compõem uma orquestra democrática de poder, porém eles devem, de alguma forma, produzir música que esteja em harmonia com os principais temas de nossos

objetivos. Eles devem, pelo menos, não ser tão dissonantes a ponto de acarretar o perigo de se abafarem uns aos outros ou de soar como arranhões que não convencem nos rádios de outros povos, nos fones de ouvido em reuniões internacionais ou nas televisões do pessoal de casa. Algo está errado se, segundo se diz, as instruções para um funcionário britânico que chega a Washington incluem a advertência de que ele não se deve deixar abater pelas primeiras repulsas em nossas repartições governamentais, e sim continuar procurando até encontrar uma entidade receptiva.

O objetivo deste prólogo ao simpósio consiste, em suma, em identificar um certo número de complexidades principais da administração da diplomacia. Relacionei deliberadamente uma grande quantidade de obras de referência para o leitor que deseje ir mais longe e chamo especialmente

atenção para a excelente série de ensaios sobre assuntos correlatos publicada recentemente nos "Anais" da Academia Americana de Ciência Política e Social, sob o título geral de "Recursos e Necessidades da Diplomacia Americana".¹

EFEITOS ADMINISTRATIVOS DA ERA DA CRISE CRÔNICA

O núcleo básico da complexidade de nossas diretrizes e operações de política externa se situa, evidentemente, no ambiente internacional contemporâneo e nas atuações variáveis e onerosas que os Estados Unidos têm sido obrigados a desenvolver nesse ambiente. Num período de conflito que é basicamente ideológico, nós somos os porta-vozes dos conceitos ocidentais de democracia: governo independente, autodeterminação e a primazia do Direito; sistema descentralizado de tomada de decisões com um máximo de propriedade privada e de iniciativa e mobilidade individuais; e liberdade de pensamento, de expressão, de imprensa e da pessoa humana. O próprio pluralismo que nós defendemos nos impede, mesmo que o desejássemos, de enfrentar o mundo com atitudes simplistas e monolíticas em que se eximem nossos adversários. Estamos competindo não só pela opinião favorável da humanidade mas também pela adesão de outras nações à nossa posição, contra um oponente capaz e decidido, altamente organizado, como a recente intervenção soviética na Tcheco-Eslováquia nos fez mais uma vez recordar de forma nítida.

Nessa competição perseguimos múltiplos objetivos, visando incrementar

nosso próprio comércio e nossos investimentos no exterior, tentando, ao mesmo tempo, prestar assistência a outros países através de programas bilaterais de ajuda, empréstimos e cooperação técnica. Simultaneamente, somos o principal contribuinte para programas multilaterais de assistência a esses países. Enquanto mantemos um enorme dispositivo militar, com bases espalhadas pelo mundo, dentro de muitos acordos bilaterais e regionais, somos nas Nações Unidas um ativo defensor de um sistema internacional de manutenção da paz e obediência ao Direito. Nossas diretrizes de política interna e externa estão inseparavelmente entrelaçadas. O dólar tornou-se moeda internacional em muitas terras, cuja prosperidade depende das medidas que adotemos para sustar a inflação em nosso País. A política externa americana é, como desconfio tenha sido durante toda nossa História, uma complicada mescla de altruísmo e interesse nacional. Ela está profundamente impregnada com o que o Professor Cottam chamou de "interferência competitiva" em relação às potências comunistas.²

O que outrora se conhecia como tempo de paz transformou-se na era da crise crônica, com a suprema ameaça de um holocausto nuclear pairando qual espada de Dâmocles sobre o planeta. Uma série de conflitos muitas vezes imprevisíveis, sob a forma de novos tipos de agressão, ações de guerrilha e de pirataria, e guerras não

1. Smith Simpson, Editor Especial, "Resources and Needs of American Diplomacy", uma série de deztoito ensaios em *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 380 (Novembro de 1968).

2. Richard W. Cottam, *Competitive Interference and Twentieth Century Diplomacy* (University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1967).

declaradas continua a sobrecarregar nossos mecanismos de formulação de diretrizes e nossa capacidade operacional e, na verdade, nossos recursos nacionais frente a necessidades internas urgentes. Em decorrência desses múltiplos fatores, sobre os quais temos um controle limitado, é praticamente impossível traçar planos de longo prazo rígidos e simples, bem como coordenar com precisão nossos programas multifacetados no exterior.

Essas novas responsabilidades mudaram drasticamente nossa máquina de governo. Assumimos alguns dos aspectos do "estado-quartel" previstos por Harold D. Lasswell.³ O Orçamento Johnson para o ano fiscal de 1970 previa despesas sob a rubrica defesa nacional no valor de 81,5 bilhões de dólares, dos quais 25,4 bilhões se destinavam ao Vietnã, representando 42% de um orçamento global de 195,3 bilhões de dólares. Comunidades inteiras vivem na dependência de contratos militares, e, a despeito da gritaria sobre o complexo industrial-militar, identificado por alguns de nós já desde a I Guerra Mundial, duvido que venhamos no futuro próximo adotar a solução de J. Kenneth Galbraith de socializar as indústrias de material bélico. Na verdade, o governo tem vendido arsenais e estabelecimentos. O orçamento para o ano fiscal de 1970, na parte relativa à "execução da política externa e finanças", abrangendo assistência econômica, alimentos para a paz, execução de política externa, contribuições dos Estados Unidos para as Nações Unidas e outros organismos internacionais, divulgação no exterior e intercâmbio; essas rubri-

cas totalizam 3,8 bilhões de dólares, ou seja, menos de 2% do orçamento.

O recrutamento continua. Três milhões e meio de pessoas estão prestando serviço militar, dos quais mais de meio milhão estão na área de combate do Sudoeste Asiático. O funcionalismo civil no País e no exterior, não contando a CIA e incluindo o Departamento de Estado, a Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID) e a Agência de Informações dos Estados Unidos (USIA), ascende a mais de 50.000.⁴ Compare-se esta cifra com 80 pessoas que John Hay encontrou no Departamento de Estado em 1898, ano que o Professor Graebner denominou "o ano de transição", em que passamos do isolacionismo para a participação nas questões mundiais.⁵

O CRESCENTE VOLUME DE TRABALHO DO DEPARTAMENTO DE ESTADO

O crescente volume de trabalho do Departamento de Estado e os problemas da organização daí decorrentes justificariam um simpósio à parte, embora nos documentos que se seguem sejam tratados aspectos importantes desses problemas. O desmembramento dos grandes impérios coloniais e a subsequente proliferação de Estados recém-independentes obrigaram o Departamento de Estado a manter missões diplomáticas em 120 países, en-

3. Harold D. Lasswell, *National Security and Individual Freedom* (McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1950).

4. *The Budget in Brief: Fiscal Year 1970*, Gabinete do Presidente dos Estados Unidos, Bureau of the Budget (U.S. Government Printing Office, 1969, Washington, D.C.)

5. Norman A. Graebner (editor), *An Uncertain Tradition: American Secretaries of State in the 20th Century* (McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1961).

quanto até 1961 esse total era de 99. A Subcomissão Jackson, criada pela Comissão para Operações Governamentais do Senado norte-americano, dramatizou essa escalada em um de seus relatórios:

"O crescimento do Departamento de Estado abateria até o Senhor Parkinson. Às vésperas da entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, o Departamento empregava menos de 6.200 pessoas no País e no exterior. Atualmente, mais de 24.000 estão nas folhas de pagamento, com cerca de 7.000 servindo nos Estados Unidos e 17.000 no exterior, incluindo cerca de 10.000 cidadãos estrangeiros contratados localmente. A carga de trabalho do Departamento é enorme. Ele opera cerca de 274 postos no exterior, entre embaixadas, legações, missões especiais e repartições consulares. Seu volume diário de tráfego telegráfico abrange cerca de 1.500 telegramas recebidos e ... 1.500 expedidos, contendo mais de 400.000 palavras." 6

O crescimento da "diplomacia parlamentar" e da responsabilidade do Departamento pelas posições assumidas por nossas missões na família de organismos das Nações Unidas introduziu uma nova dimensão de complexidade. Eu trabalhava no Gabinete de Harlan Cleveland em 1963, quando ele era Secretário de Estado Adjunto para Organismos Internacionais. Ele ligou seu interfone para ouvir uma intervenção nas Nações Unidas do falecido Embaixador Adlai E. Stevenson a fim de, como ele próprio comentou ironicamente, "o Departamento de Es-

tado saber qual é nossa orientação hoje". (O Sr. Cleveland garantiu-me mais tarde que "a maior parte de nossa política nas Nações Unidas durante o tempo em que Stevenson estava em Nova Iorque era desenvolvida para ele e por sua insistente solicitação por nossa repartição em Washington"). O Professor Burton M. Sapin relatou que em 1964 o Departamento era responsável pela coordenação da participação dos Estados Unidos em 540 reuniões, com assuntos variando de controle populacional e usos pacíficos de energia nuclear a direito marítimo internacional e tráfico internacional de entorpecentes.⁷ Embora o Departamento ainda exerça uma dose preponderante de controle sobre nossas missões na área da manutenção da paz, sua autoridade é mais tênue em relação aos campos técnicos e especializados em que os outros órgãos, com competência específica, mas orientados para o âmbito interno, atuam com maior influência. O Manual do Governo dos Estados Unidos, edição de 1968/69, relaciona 16 departamentos e agências que possuem secretários-adjuntos ou diretores de divisões para assuntos internacionais. Suas atividades muito lembram a observação ci-

6. *The Secretary of State and the Ambassador*. Henry M. Jackson (editor) (Frederick A. Praeger, 1964), pág. 43, New York. Sob o título de Jackson Subcommittee Papers on the Conduct of American Foreign Policy, Frederick A. Praeger vem publicando, para venda, alguns documentos importantes do Subcommittee on National Security and Organization e de seu antecessor (Senate Committee on Government Operations), do qual é presidente o Senador Henry M. Jackson, tendo como chefe da sua assessoria Dorothy Fosdick.

7. Burton M. Sapin, *The Making of United States Foreign Policy* (The Brookings Institution, 1966, Washington, D.C.). Último de uma série de cinco importantes relatórios sobre operações e negócios dos Estados Unidos no estrangeiro, publicado por The Brookings Institution, mencionada no prefácio.

nica do falecido Sir Austen Chamberlain de que "a diplomacia moderna é a arte de conduzir no exterior a política doméstica". A diplomacia interdepartamental toma uma porção considerável do trabalho do Secretário de Estado e de seus auxiliares, embora se tenha feito progresso nessas relações e tenha sido reduzido o monitoramento excessivo do Departamento de Estado em conferências de técnicos e especialistas destituídas de implicações políticas. O problema mais difícil, evidentemente, é o do relacionamento do Departamento de Estado com a Casa Branca e o Pentágono. Nos pronunciamentos públicos do Secretário de Estado e do Secretário de Defesa, seus papéis freqüentemente parecem estar trocados.

O Departamento de Estado enfrenta uma série de dilemas internos crônicos. Questões de política externa podem ser levantadas e até decididas em muitos setores e em muitos níveis. Todo ministério do exterior padece de um conflito inerente entre área e função. O Departamento de Estado tem, seguidamente, de conciliar suas poderosas divisões encarregadas de países ou assuntos regionais com o trabalho das divisões substantivas e de serviço em geral. Uma chancelaria precisa também possuir uma grande "memória institucional". Pude observar que há uma freqüência excessiva de rotação em altos cargos profissionais, a qual tende a diluir a função de "memória". Isso se aplica tanto ao serviço público civil quanto aos funcionários do serviço diplomático. Não estou em condições de dizer quanto isso se deve ao Relatório Wriston.⁸ O Departamento tem problemas profundos

de administração de pessoal em relação aos quais os relatórios da Comissão Herter e seus assessores forneceram contribuições importantes.⁹ O Professor Sapin pediu atenção para uma dificuldade especial em um departamento cujo trabalho é predominantemente realizado por telegramas, qual seja, como a preocupação com o corrente e o imediato impede as considerações de planejamento a longo prazo.¹⁰

PODEM OS DIPLOMATAS ADMINISTRAR?

Existe ainda a questão sobre se funcionários do serviço diplomático, treinados para serem negociadores e empenhados em uma forma de correção política, caso por caso, podem prontamente assumir as novas funções que recaíram sobre eles, obrigando-os a se tornarem gerentes e administradores, envolvendo a coordenação de uma equipe de técnicos de muitos campos especializados. O papel do serviço diplomático, especialmente no caso do embaixador, foi substancialmente modificado pelo tamanho e variedade de uma missão.¹¹ Desde a

8. Henry M. Wriston, *Toward a Stronger Foreign Service*. Relatório do Secretary of State's Public Committee on Personnel, Department of State Publication, 5458 (U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., June 1954).

9. *Personnel of the New Diplomacy*. Herter Committee Reports. Frederick C. Mosher (editor). Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1962. Essa publicação constituiu o relatório do Committee on Foreign Affairs Personnel, constituído sob os auspícios do Carnegie Endowment for International Peace, solicitado pelo Secretário Dean Rusk. Esse trabalho foi continuado com uma série de seis estudos sobre problemas de pessoal para os negócios no estrangeiro, também publicados pelo Carnegie Endowment.

10. Sapin, *op. cit.* pág. 273.

11. Jackson, *op. cit.*, p. 62.

carta de maio de 1961 do Presidente Kennedy aos Chefes de Missão, foi-lhes atribuída, pelo menos no papel, a autoridade para coordenar e controlar todas as agências civis dos Estados Unidos nos países respectivos. Charles Maechling Jr., em seu penetrante artigo sobre "Nossa Estrutura de Relações Exteriores: A Necessidade de Reforma", põe em dúvida que o embaixador tenha recebido poderes adequados.¹² O embaixador pode realmente ser o chefe ou apenas **primus inter pares** da "equipe no país"? Mesmo que ele tenha de ser informado, de uma forma geral, dos programas e atividades de sua bateria de técnicos e especialistas e tenha autoridade e influência suficientes para sustar atividades que ele considere nocivas às relações políticas, ele deve ter a sabedoria de não saber muito ou não intervir demais nas operações quotidianas altamente técnicas. No artigo acima referido, o Sr. Maechling chega a levantar dúvidas sobre se o diplomata, generalista, é capaz de negociar em certos terrenos especializados, como questões econômicas e financeiras ou de cooperação técnica e ajuda externa. Um problema muito difícil surge no caso da Agência Central de Inteligência (CIA) e suas relações com o chefe da missão. Porém, outras áreas que revelam o alto conteúdo científico e tecnológico da diplomacia de objetivos múltiplos são as de pesquisa científica básica, energia atômica, controle do espaço interplanetário, oceanografia, comunicações e as limitações e controle de armamento sofisticado. O embaixador moderno, em sua função administrativa, deve ter interesses universais e dar estimu-

lo e apoio e técnicos procedentes de vários campos dos quais ele próprio não pode e não precisa ser conhecedor profundo. Um número sempre maior de embaixadores se está adaptando a esses novos requisitos.

Diversas sugestões têm sido formuladas no sentido de assessorar o Presidente e aliviar o pesado volume de trabalho do Secretário de Estado. O Sr. Maechling recomendou a criação de uma superpasta de Secretário para a Segurança Nacional, que presidiria um Conselho de Relações Exteriores, órgão permanente interdepartamental constituído no nível de gabinete. Essa idéia muito se assemelha à sugestão de criação de um Primeiro-Secretário com uma posição hierárquica acima do Gabinete, proposta por altas autoridades como os ex-Presidentes Hoover e Eisenhower e Governador Nelson Rockefeller. A meu ver, mais de acordo com a tradição histórica e as realidades políticas estão as propostas de reforçar a posição do Secretário de Estado e liberá-lo de forma que possa dedicar mais tempo à sua função de assessor principal do Presidente e coordenador dos programas de política exterior mais importantes do Governo como um todo. O relatório final da 18ª Assembléia americana pediu a criação dos cargos de Secretário de Estado Substituto, três Subsecretários de Estado e uma série de outros responsáveis por assuntos regionais (e das Nações Unidas), os quais "deveriam ter títulos e autoridades na proporção de suas relações com os governos e organizações com os quais

12. Charles Maechling, Jr., *Our Foreign Affairs Establishment: the Need for Reform*. Virginia Quarterly Review, Vol. 45, No. 2, Spring 1969.

tivessem de tratar".¹³ A Comissão Herter propôs a criação do cargo de Subsecretário de Estado Executivo, hierarquicamente subordinado apenas ao Secretário e ao Subsecretário de Estado.¹⁴

A PRESIDÊNCIA E A SECRETARIA DE ESTADO

O Presidente dos Estados Unidos é quem determina a política externa. A evolução de seu papel predominante nesses assuntos é descrita com clareza no livro do Professor Rowland Egger "O Presidente dos Estados Unidos".¹⁵ Porém o número e a gravidade das decisões que têm de ser tomadas numa era de crise crônica tornaram seu volume de trabalho quase insuportável. O Presidente Nixon provavelmente tem de tomar em uma semana mais decisões que afetam questões de segurança nacional do que o Presidente Coolidge teria em um ano. Até a criação, em 1939, do Gabinete Executivo do Presidente, a Presidência não dispunha de nenhum corpo institucionalizado de funcionários para auxiliar o Chefe de Estado no exercício de suas atribuições. Atualmente, o tamanho e as atividades operacionais do Gabinete Executivo, incluindo o pessoal da Casa Branca, teriam deixado estupefatos os membros da Comissão Presidencial sobre Gerência Administrativa (Comissão Brownlow), que recomendara ao Presidente Franklin D. Roosevelt a criação daquele órgão.

A Lei de Segurança Nacional, de 1947, com suas emendas, previa um Conselho de Segurança Nacional em nível ministerial. As únicas leis anteriores criando conselhos ministeriais

eram as que instituíram o Conselho de Defesa Nacional, em 1916, e o Conselho Nacional Assessor para Problemas Financeiros e Monetários Internacionais, previsto pela Lei de 1945, que promulgou o Acordo de Bretton Woods, a qual foi abolida e superada pelas Ordens Executivas (decretos) nºs 11.269, de 4 de fevereiro de 1966, e 11.334, de 14 de março de 1967, as quais, por sua vez, entre outras disposições, mudaram a última palavra de sua longa designação de "problemas" para "diretrizes". Nos trinta anos desde a criação do Gabinete Executivo, cada Presidente utilizou esses meios institucionalizados de auxílio de maneiras diferentes, dependendo de seu estilo de governar tanto quanto da situação mundial em diversas ocasiões, numa flexibilidade que é correta e adequada. Há, porém, um perigo considerável de que a ampliação do Gabinete Executivo do Presidente e do pessoal da Casa Branca, bem como sua intervenção em operações dia a dia, possam ter atualmente atingido um nível de rendimentos decrescentes, a ponto de vir atrair para o escalão presidencial decisões em demasia e poder solapar a autoridade e a responsabilidade dos ministros. Na qualidade de antigo assessor da época em que o Gabinete Executivo foi criado, aferro-me ao conceito original de que ele deveria ser mantido pequeno, com um mínimo de responsabilidades

13. Don K. Prince (editor). *The Secretary of State*. Relatório da 18th American Assembly, levada a efeito na Arden House, Columbia University, em outubro de 1960. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1960).

14. Herter Committee Report, *op. cit.*, pág. 13.

15. *The President of the United States*. Rowland Egger. (McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1967).

operacionais do dia-a-dia, e se deveria saber que seus membros atuam em nome do Presidente, e não por sua própria conta. Este era o significado subentendido da "paixão pelo anonimato", mencionada no relatório da Comissão Brownlow. A natureza especial do relacionamento que deve necessariamente existir entre o Presidente e o Secretário de Estado foi expressada por Dean Acheson, ex-titular daquela pasta, em seu ensaio clássico sobre "O Presidente e o Secretário de Estado" e incluía a seguinte afirmação:

"... o relacionamento entre o Presidente, nosso Chefe de Estado e de Governo, e seu Secretário de Estado, seu principal assessor e agente executor na condução da política externa, é intensamente pessoal. O trabalho ao qual eles se devem dedicar conjuntamente será prejudicado na medida em que esse relacionamento venha a ser atenuado ou institucionalizado — ou "parkinsonizado". Precisamos redescobrir o indivíduo no Governo, não submergi-lo. Isto não significa que qualquer dos dois deva atuar, como protótipos de ambos o tem feito, independentemente do resto do governo ou, no caso de Secretário, independentemente do Departamento de Estado." 16

O AMBIENTE POLITICO "SUI GENERIS" DA ADMINISTRAÇÃO DIPLOMÁTICA DOS ESTADOS UNIDOS

As complexidades da administração de uma diplomacia de objetivos múltiplos são aumentadas em decorrência do ambiente político em que o Presi-

dente e o Secretário de Estado têm de trabalhar. A autoridade compartilhada com o Congresso no terreno da condução das relações exteriores é um sistema quase próprio deste País e, apesar de profundamente, como está, entranhado em nossa conceituação de instituições democráticas, apresenta problemas extraordinários ao Poder Executivo e é difícil de ser compreendido por outros países. O poder do Senado de rejeitar tratados pelo voto de um terço de seus membros e das duas Casas de rejeitar acordos assinados pelo Executivo por maioria simples seria suficiente para caracterizar o veto do Legislativo. A influência de um Senador Vandenberg para obter a ratificação da Carta das Nações Unidas ou a do Senador Henry Cabot Lodge I para derrotar a ratificação da Convenção da Liga das Nações, negociada pessoalmente pelo Presidente Wilson, são exemplos clássicos da autoridade exercida por um só senador. Reservas e emendas apresentam um problema quase tão grande quanto o dos vetos. A Emenda Hickenlooper às leis de ajuda externa parece ser por si mesma razoável e lógica. Entretanto, devido à sua rigidez, sua aplicação literal no caso da República do Peru pode não só destruir nossas relações com aquele país, como também prejudicar ainda mais nossa posição em toda a América Latina.

Conquanto pesos e contrapesos e o debate público em relação às principais diretrizes de política externa fossem destinados a servir de salvaguardas contra o uso de um poder executivo discricionário, as duas Casas do

16. Price, *The Secretary of State* op. cit. pág. 27.

Congresso raramente conseguem manter-se nesses níveis elevados e deixar de intrometer-se em detalhes operacionais. O Congresso, suas comissões e subcomissões têm suas próprias divisões de jurisdição e estão sujeitos a pressões especiais e provincianas. Muito de nossa diplomacia de objetivos múltiplos é orientado para ações que envolvem dinheiro, de forma tal que não apenas as Comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara se imiscuem nessas questões, mas também uma influência considerável é exercida pelas subcomissões orçamentárias e seus poderosos presidentes. Os detalhes da legislação relacionada com ajuda externa, tanto militar como civil, assistência técnica, empréstimos para o exterior, comércio, tarifas, assuntos monetários, intercâmbio cultural, contribuições para organismos internacionais, descendo à minúcia da estrutura e competência de agências no exterior e a categoria de seu pessoal, ficam freqüentemente ao sabor dos caprichos de uns poucos membros poderosos de subcomissões. Os estudos do Professor Joseph P. Harris e James A. Robinson lançaram muita luz sobre a influência do Congresso na formulação de política externa.¹⁷

UM RAIOS DE ESPERANÇA

Concluo este catálogo excruciante das complexidades da condição de nossa diplomacia de objetivos múltiplos com uma nota esperançosa. Mesmo na questão da intervenção do Congresso, há uma melhoria grande desde a aprovação em 1924 da Lei Rogers, que criou um quadro de carreira do serviço exterior. Os senadores não

mais controlam a nomeação de pessoal do serviço diplomático, de correio a embaixador. As confirmações na carreira são hoje quase tão automáticas quanto no caso de militares. Os estudos da Subcomissão Jackson estão entre os mais notáveis documentos parlamentares de nossos tempos e nos trouxeram a um novo nível de percepção e sofisticação com respeito à nossa máquina de política externa.

Porém, o mais surpreendente em toda essa mescla de perigo e complexidade retratada nesse documento é que o povo americano e suas instituições governamentais parecem ter feito mais do que apenas ir levando". O ex-Embaixador e Subsecretário de Estado Foy D. Kohler conclui seu estudo sobre "Os Problemas que Enfrentamos" com as seguintes palavras:

"A despeito de nossas atuais dúvidas e confusões, sou otimista. Quando olho para trás para o progresso que fizemos emergindo do isolacionismo nos anos 20 e 30 e nos ajustando ao papel mundial que a história nos impôs, não tenho dúvida de que a resposta americana ao desafio dos anos 70 será positiva."¹⁸

E Harlan Cleveland, em seu corajoso ensaio "A Agonia do Êxito", documentou a afirmação de que fizemos

17. *The Advice and Consent of the Senate*. Joseph P. Harris (University of California Press, Berkeley, 1953); *Congressional Control of Administration* (Garden City, N. Y.: Anchor Books, Doubleday & Company, Inc., 1965); *Congress and Foreign Policy Making — A Study in Legislative Influence and Initiative*, James A. Robinson (Homewood, Illinois. The Dorsey Press, 1967).

18. Simpson (editor), *The Annals*, op. cit. pág. 1.

melhor do que nosos rivais altamente organizados.¹⁹

As previsões das autoridades não criam grandes esperanças de uma redução das tensões internacionais na década de 70, embora elas as vejam assumindo novas formas que exigem modificações na atuação americana. Devemos ter cuidado com fórmulas ultra-simplificadas, panacéas e artifícios que muito prometem para reduzir a variedade de nosos objetivos no exterior e a conseqüente complexidade de nossa máquina administrativa diplomática e aprender a viver com elas. A meu ver, isso não exclui a possibili-

dade de um grau considerável de progresso na coordenação de diretrizes e operações de política externa, considerando-se nosso hábito nacional de auto-análise e nossa capacidade inventiva na administração. Muito depende de se conseguiremos encontrar meios para controlar o crescimento de gastos militares e dedicar uma proporção maior de nossos recursos nacionais aos programas civis urgentes de melhoria econômica e social no País e no exterior.

19. *The Obligations of Power: American Diplomacy in the Search for Peace*, Harlan Cleveland (Herper & Row, chapter 3, New York, 1966).

Algumas Considerações sobre Política Tributária, Sistema Tributário e Administração Tributária

ALFREDO J. LAMAGRANGE *

Tradução de **Aluizio P. Valle**

Fonte: "Boletín de la Dirección General Impositiva", fev. 1971, Buenos Aires, República Argentina

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico crescente e o incremento dos níveis da receita no qual estão empenhados todos os países da América Latina, ao conseguir-se aquele, incidirá na administração tributária e complicará o trabalho desta em decorrência do aumento do número de contribuintes, em razão do aumento da riqueza da população. Desenvolvimento econômico implica em incremento do nível da receita, maior e melhor distribuição da riqueza, maior número de contribuintes, bem como mais tarefas delicadas e complexas para a administração tributária.

Estas preocupações tomaram forma, em agosto de 1961, ao firmar-se a CARTA DE PUNTA DEL ESTE, estabelecendo o objetivo, na respectiva "De-

claração aos Povos da América" de "Reformar as leis tributárias para exigir mais de quem tem mais, castigar severamente a evasão de impostos, redistribuir a renda nacional pelas famílias dos setores mais necessitados e, ao mesmo tempo, estimular a inversão e reinversão de capitais e a poupança".¹ A meta principal, ao atenuar-se a evasão fiscal e tender-se para sua eliminação, é o incremento da arrecadação, dada a importância que ela tem para qualquer política fiscal que se projete. Portanto, a melhoria da eficiência geral da administração tributária será proporcionada pelo aprimoramento da arrecadação. Para que esta seja satisfatória, torna-se ne-

1. "A CARTA DE PUNTA DEL ESTE". Folheto. Departamento de Informação Pública. União Panamericana — Washington, D. C., Secretaría Geral da OEA.

* O autor deste trabalho, Dr. Alfredo Julio Lamagrange, é o chefe do Departamento de Programas e Normas de Fiscalização da DGI.

cessário controlar ao máximo a evasão. É útil destacar que a evolução fiscal, na prática, "está em grande parte sujeita aos meios técnicos da arrecadação e à eficiência e integridade da administração pública".²

A situação pela qual se manifesta o processo tributário em geral compreende a seguinte trilogia: política tributária, sistema tributário e administração tributária.

1. POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Num critério amplo, a política tributária integra-se na política fiscal, esta por sua vez na política econômica e esta última na política geral propriamente dita. É necessário, em consequência, que fixemos critérios no que se refere à conceituação de tais idéias a fim de alcançarmos um esquema não tão generalizado das mesmas. Todas as políticas citadas possuem ou devem possuir um conteúdo evidentemente normativo que se sintetiza quando ao "ser" juntamos o "deve ser".

Interessa a nossos objetivos a concepção da política como ação ou conduta de governo, desenvolvida como governo no sentido mais estrito. Ou seja, política no sentido arquitetônico, o que acaba sendo a concepção mais antiga do termo e que vê nela o comportamento humano de chefes, governantes ou estadistas na fundação, organização ou direção da "polis". A esse respeito nos ilustra ORTEGA Y GASSET, expressando que "Política é ter idéia clara do que se deve fazer com a Nação, a partir do Estado".

A política econômica tende a harmonizar, dentro dos fins traçados pe-

las economias do setor privado e público que vivem em uma espécie de simbiose, o alcance dos objetivos comuns, de acordo com as decisões tomadas em razão dos valores prioritários que fixem, num momento histórico determinado, os encargos de inspirá-la. Isto não significa independência total das duas economias mas, ao contrário, harmonização, e a política fiscal deve adequar seus instrumentos — volume dos gastos, flexibilidade do tributo etc. — de acordo com a realidade econômica que se queira aplicar.

A política fiscal define-se como a que "se ocupa da planificação eficaz das rendas e dos gastos públicos, especialmente no que diz respeito ao seu volume global, a fim de lograr-se variações favoráveis no nível geral da receita, dos preços e do emprego".³

Cabe destacar que, com respeito aos países não desenvolvidos, a política fiscal tem como propósito fundamental a formação da poupança pública destinada a financiar a inversão pública exigida pelo mesmo desenvolvimento econômico, influir na taxa e na estrutura da inversão e no consumo privados, de forma congruente com as metas globais e direcionais de desenvolvimento. Ademais, tem como objetivo assegurar ao Estado os recursos necessários para o atendimento de seus gastos correntes.

2. DESAI, Rajanikant. "A Capacidade Fiscal dos Países em Desenvolvimento: Questões de Política Tributária". Em *Reforma Tributária para a América Latina: II. Problemas de Política Fiscal. Documentos e Atas da Conferência de Santiago do Chile, dez. 1962*. OEA-BID-CEPAL—União Panamericana, pág. 96, 1964.

3. Henry C. MURPHY em "Que significa realmente Política Fiscal". "Rev. Finanzas y Desarrollo". Vol. 7 — N.º 2 — Junho, 1970 — Págs. 15/22.

Com relação aos propósitos da política fiscal e da tributação, JARACH⁴ traça o seguinte esquema, colocando ênfase em que a finalidade primordial da política fiscal é estruturar a economia do setor público de maneira congruente com os fins que se lhe atribuem, como um sistema de economia diferente da economia de mercado ou setor privado. Para alcançar isto, a política fiscal deve:

1. adequar os instrumentos arrecadores aos critérios de justiça ou equidade predominantes em cada país e no momento histórico;

2. influir na distribuição ou redistribuição da renda nacional e promover "a subdivisão de determinadas formas patrimoniais ou a modificação das reformas de propriedade...";

3. evitar as situações conjunturais da economia que indiquem uma política de estabilização;

4. promover o desenvolvimento ou crescimento econômico do país.

Se aceitamos o imposto como um fenômeno econômico-financeiro cuja substância é econômica e cujo nascimento institucional deve caracterizar-se juridicamente por meio da lei, compreenderemos então a importância do sistema tributário e a repercussão que terá sobre a administração tributária traçar-se uma política de impostos através do dito sistema.

2. SISTEMA TRIBUTÁRIO

Julgamos que um sistema tributário será ou deverá tender para ser, técnica e administrativamente, um conjunto orgânico de impostos que se harmonizem entre si e ao mesmo tempo com os objetivos da política tributária que

se determine. A citada harmonia deve ser intencional por parte do legislador, cercada da máxima racionalidade que assegure a satisfação das necessidades públicas — gastos e inversões — tendo em consideração ao mesmo tempo todos os princípios fundamentais da imposição. REIG expressa que "em matéria tributária se deveria chamar sistema tributário a um conjunto harmônico de tributos que se nutrem em princípios econômicos e políticos adequados a um meio econômico e social dados".⁵

Um sistema tributário deficiente é uma das causas fundamentais da evasão fiscal e sua estrutura tem implicações econômicas indesejáveis, desforce o sistema de preços e se torna também ineficiente, em função do rendimento da receita pública. Tal deficiência limita ainda o desenvolvimento de uma política fiscal que deveria servir de instrumento de estímulo ou desestímulo para certas atividades econômicas. Se o sistema tributário tem pouca influência no setor privado, as decisões de inverter ou desinverter não o levam em consideração.

Se aceitarmos, com SCHMOLDER, que o conceito de sistema tributário implica em certa harmonia dos diversos impostos entre si e com os objetivos da imposição fiscal ou não fiscal e se aquela é conseguida por expressa intenção do legislador, encontramos ante um sistema de impostos denominado racional, isto indicando que os

4. DINO JARACH. "Impuesto sobre el Patrimonio y las sucesiones y donaciones". Comunicação apresentada à Conf. de Política Fiscal para o Desenvolvimento Econômico da América Latina. OEA—BID—CEPAL—Chile, 1962.

5. REIG, Enrique. "Sistemática Tributária". Anais da Associação Argentina de Direito Fiscal. Biênio 1968-1969 — Pág. 88.

tributos que o compõem perseguem fins políticos sustentados em uma séria teoria tributária. Se a consecução da dita harmonia é obtida por evolução histórica da sanção de diversos tributos e pela modificação periódica dos mesmos, encontramos ante um tipo de sistema tributário denominado histórico.

Esta última concepção pareceria adequar-se ao caso argentino, no plano nacional. Modifica-se o sistema dentro de um esquema básico, composto pelos impostos tradicionais, periodicamente — anualmente —, sem que tais alterações signifiquem mudanças profundas que configurem uma verdadeira reforma tributária. Tais modificações só têm contido, em geral, mudanças de incremento ou marginais.

Entretanto pareceria lógico pensar-se que do ponto de vista técnico tributário não existiria contradição alguma entre os sistemas racionais e os sistemas históricos, concordando-se com HEGEL em que a razão é o princípio da realidade, ou seja que o real é racional e o racional é real porque não há posição real — sistema tributário histórico — que não tenha sua justificação racional.

3. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, CONCEITO E OBJETO

Analisaremos, primeiramente, algumas opiniões. Um conceito aproximado surge do debate sobre o trabalho de CROCKETT, "Obstáculos gerais para uma eficiente administração de imposto",⁶ do qual se aproveita a participação dos funcionários que se desempenham na administração fiscal, na elaboração de normas tributárias. Considera-se que os técnicos que confeccionam as leis de impostos desco-

nhecem, em muitas oportunidades, as dificuldades reais da arrecadação, apesar de que o sistema tributário possa ser considerado "excelente", e que tais especialistas só têm em mira:

- a) cobrar o máximo;
- b) reduzir ao mínimo o custo e o tempo dos serviços de arrecadação;
- c) assegurar o estrito cumprimento da Lei de Imposto.

Esta concepção deixa entrever que existem outros fins que preocupam todo o organismo tributário, não considerados pelos encarregados de formular tais normas. A este respeito opina Marius FARIOLETTI⁷ que "o objetivo da Administração Tributária é a cabal aplicação do sistema tributário". Esta concepção é mais ampla que a anterior e sem dúvida mais completa. Em algumas oportunidades todo sistema tributário prevê certos atos que não implicam somente nos enumerados anteriormente. Distingue este autor como propósitos visados por tal instituição:

— A longo prazo: Elevar ao máximo as rendas arrecadáveis legalmente, por conceito de imposto, com o mínimo custo.

— A curto prazo: Elevar ao máximo as rendas arrecadáveis com os recursos que o governo põe à disposição do serviço administrativo.

Wilhelm GERLOFF,⁸ referindo-se à principal tarefa da administração tri-

6. CROCKETT, Joseph. "Obstáculos Generales a una eficiente administración de impuestos". Conf. Buenos Aires — out. 61 — OEA-BID-CEPAL. Discussão: Pág. 19.

7. FARIOLETTI, Marius. "Información Estadística para el control y manejo de la Administración Tributaria". Conf. cit. pág. 97.

8. GERLOFF, Wilhelm. "Doctrina de la Economía Tributaria". No ponto 1, pág. 262 — Tomo II do "Tratado de Finanzas Públicas" de GERLOFF Y NEUMARK, 2 tomos — EL ATENEO — Buenos Aires, 1961 — Tomo II: 823 páginas. (Pág. 197/300.)

butária — a arrecadação de impostos —, considera que procura atingir a três objetivos:

a) que se realiza em benefício de toda a comunidade a fim de que o Estado obtenha os recursos necessários para alcançar os objetivos previstos;

b) que o Estado tem interesse em que tenha êxito. Tal acontecimento demonstra a exatidão e pouca complexidade do direito impositivo. O que significa que a arrecadação, cuja fonte é o sistema tributário, seria um reflexo da efetividade deste;

c) que também se trata de amparar o interesse do contribuinte, ao ficar devidamente protegido contra toda arbitrariedade fiscal quando cumpre suas obrigações tributárias.

As idéias precedentes procuram incluir na noção de arrecadação de impostos outras funções específicas de um organismo arrecadador. Existem opiniões no sentido de que a administração tributária deve participar ativamente na formulação da política tributária. Assim sendo, alguns propósitos do organismo arrecadador, citados anteriormente, deixariam de lado o conceito de "política", tão importante quanto o de "administração". Precisamente ao nível de Administração podem surgir inconvenientes se a legislação não estabelece perfeitamente os limites de tais funções, sentindo-se o administrador tributário em dificuldades, algumas vezes, por ter de executar uma política na qual ele não participou ou não foi consultado. A situação pode agravar-se quando se procura implantar uma reforma tributária de tal magnitude que o organismo arrecadador não esteja habilitado para

administrá-la em conjunto. John DUE escreve:⁹ "Nenhum imposto pode harmonizar-se com padrões aceitáveis de equidade se não é possível administrá-lo com um alto grau de eficiência".

Considera LINDHOLM¹⁰ que se a administração tributária é de alta eficiência a capacidade do sistema tributário materializa-se ao atingir os objetivos que se tiverem em conta ao estruturá-lo e sancionar-se sua vigência, de conformidade com a política fiscal traçada.

Distinguimos então duas funções completamente diferentes. Na medida da eficiência de uma delas — administração de impostos — são alcançados os fins da outra — política fiscal. Esta última visa obter, segundo LINDHOLM, "um correto nível de preços, consumo, emprego e distribuição da renda". Tais níveis seriam afetados por uma atividade fiscal deficiente, expressada por suposição através da despesa ou inversão pública, cujos frutos não se manifestam para o contribuinte como verdadeiros benefícios externos.

Se bem que possamos diferenciar os problemas de ambas as esferas, onde aparentemente as questões da política tributária ficam fora do alcance da administração tributária, isto nem sempre é tão simples. Em algumas oportunidades, medidas de caráter técnico impostas em nível administrativo pelo organismo arrecadador, com o objetivo de assegurar-se o recebimento dos tri-

9. DUE, John F. "Análises Económico de los Impuestos". 1.ª Edição, El Ateneo — Buenos Aires, 1961 — Pág. 548 (Capítulo 8 — págs. 141 e seguintes).

10. LINDHOLM, Richar W. "Introducción a la Política Fiscal". Rev. de Occidente S.A. Madrid, 1958 — 287 págs. — La Administración de Impuestos — pág. 248.

butos, podem influir sobre a conduta dos contribuintes e não combinar com o objetivo que uma determinada política pode ter traçado. Por exemplo, a adoção de uma medida esclarecedora sobre informação que os bancos oficiais devem prestar nos casos em que o organismo arrecadador o solicite, pode influir para que os depositantes retirem seus saldos em tais instituições e busquem outros bancos privados. Isto interromperia o desenvolvimento das entidades financeiras de tal caráter.

De acordo com o enunciado, podemos descrever a Administração Tributária como um sistema administrativo destinado à justa aplicação de um regime tributário consentâneo com uma determinada política fiscal. Em síntese, a administração tributária acaba sendo um instrumento da política fiscal.

O conceito emitido não implica na elaboração de uma definição. Não pretende ser rígido; trata-se de uma aproximação conceitual para tal atividade. Se recordamos, além disto, que uma administração de impostos eficaz deve ter condições para facilitar informação para os responsáveis pela elaboração da política tributária, deduz-se que seu trabalho não se reveste de um caráter meramente passivo. Sobre a exequibilidade de se administrar o sistema, faz-se necessária a opinião do administrador tributário na formulação da política de impostos. A opinião dos responsáveis pela direção da administração tributária deve ser observada quando se sugerem modificações para a melhor fiscalização e recebimento dos tributos.

A concepção citada sobre administração de impostos procura introduzir

certos limites entre os setores mencionados, devendo-se destacar que seja aplicada pelo organismo arrecadador, refere-se à interpretação de uma lei tributária ou a um método administrativo para assegurar-se o recebimento do imposto, deverá ser compatível com a política fiscal que trace o nível correspondente e ajustar-se à mesma, procurando interpretar os objetivos que o legislador pretendeu alcançar com a citada norma.

3.1 — A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E SUAS ÁREAS PRINCIPAIS

É interessante destacar que em toda estrutura de organização pode-se distinguir três áreas perfeitamente diferenciadas:

- Área planificadora, assessora e implementadora de recursos materiais e humanos.
- Área executiva ou operativa, que deve levar a cabo, de forma coordenada, a ação que lhe determinar o setor citado precedentemente.
- Área de avaliação e controle do trabalho que realiza principalmente o setor operativo e, em alguns casos, o setor planificador e implementador.

Na administração de impostos, a área operativa compreende a área de execução da lei tributária. Nela se reflete perfeitamente a relação fisco-contribuinte, quer se trate da cobrança do tributo (arrecadação) ou da determinação da verdadeira situação relativa a impostos dos sujeitos passivos da relação tributária (fiscalização).

Do ponto de vista da organização e administração de um organismo tribu-

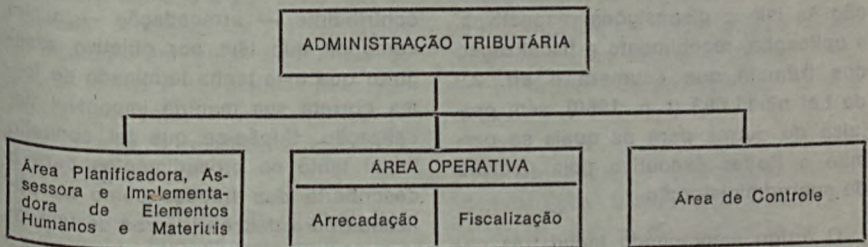
tário distinguem-se as atividades de arrecadação e execução da lei, entendendo-se por esta última unicamente a função de fiscalização. "A execução de uma lei compreende os procedimentos para a descoberta das fraudes, assim como dos erros de boa-fé. A execução da lei relaciona-se com todas as técnicas destinadas a elevar o nível do cumprimento voluntário, por parte do contribuinte, assim como as que têm por objetivo assegurar que os contribuintes tenham realmente pago o valor correto do imposto".¹¹

Com respeito à área da arrecadação, deu-se uma interpretação mais ampla de suas funções e elas abarcariam "desde a individualização do contribuinte, controle dos aspectos formais de sua obrigação fiscal, até o cancela-

mento de sua dívida com o fisco". Em relação com a área de Fiscalização conceituou-se como a "função de determinar-se o imposto declarado pelo contribuinte está de acordo com a norma legal".¹² Em outras palavras, fiscalização subentende o conjunto de procedimentos que têm por finalidade verificar se o imposto pago pelo contribuinte é o que corresponde à realidade dos fatos econômicos sujeitos a tributação.

A função específica da administração de impostos é dada pela área de operatividade que possua maior proporção de pessoal (mais de 75%) e nesta é onde o contribuinte sente seu contato com o fisco, como se pode observar no seguinte quadro:

QUADRO I



Como se poderá observar no quadro precedente, tanto a DGI quanto o IRS possuem maior proporção de pessoal lotado na área operativa — mais de 75%. Em "Outras Áreas" incluiu-se o pessoal dos setores de assessoramento, de controle e mais o que integra a dotação do Sistema de Processamento de Dados. O citado processamento pode chegar a uma importante poupança de força de trabalho na área operativa, no que se refere ao forne-

cimento de informação múltipla dos contribuintes, com especial destino ao setor fiscalizador. Qualquer programa de auditoria tributária para ter êxito deverá ser alimentado por um sistema de informação que guie o agente fiscalizador no sentido de cumprir o seu encargo.

11. Veja-se "Manual de Administración del Impuesto de Renda" do Programa Internacional de Tributação da Escola de Leis da Universidade de Harvard. Reprodução "Borrador" CÍCAP (1967).

QUADRO II

Proporção do Pessoal da "Dirección General Impositiva" (Rep. Arg.) e do "Internal Revenue Service" (USA) lotado no Setor Operativo

Localização	IRS		DGI	
	1967	%	1970	%
Total da repartição	65.122	100	7.307	100
Área operativa	50.321	77,27	5.562	76,11
a) Arrecadação	29.497	45,29	2.049	28,05
b) Fiscalização	20.824	31,98	1.785	24,46
c) Outros setores operativos ..	—	—	1.728	23,60
Outras áreas	14.801	22,73	1.745	23,89

Fonte: Annual Report 1967 — IRS — USA — Treasury Department Personal — DGI — 1970.

Em nosso país, a "Dirección General Impositiva", ¹² criada pela Lei número 12.927, tem a seu cargo, em sujeição às leis e disposições respectivas, a aplicação, recebimento e fiscalização dos tributos que enumera o art. 2.º da Lei nº 11.683 (t. o. 1960), sem prejuízo de outros para os quais se permite o Poder Executivo pela decisão de sua administração.

O artigo mencionado inclui três palavras que compreendem conceitos aparentemente distintos. No entanto, o conteúdo da palavra aplicação é mais amplo do que os outros dois restantes e, segundo nosso critério, poderia incluí-los. O legislador talvez houvesse esquecido os termos recebimento e fiscalização, pois estariam implicitamente compreendidos no vocábulo aplicação. Tal palavra implica, entre outros conceitos, na execução da lei de impostos, levada a cabo por procedimentos que lhe são próprios para se conseguir

um determinado fim. Compreende as técnicas destinadas a elevar o nível do cumprimento voluntário por parte do contribuinte — arrecadação — assim como os que têm por objetivo assegurar que este tenha terminado de forma correta sua matéria impositiva fiscalização. Supõe-se que tal conceito inclui tanto os procedimentos para a descoberta das fraudes como os utilizados para descobrir erros de boa-fé.

No modelo simples de administração tributária esquematizado, temos destacado a função de fiscalização que tem como atividade especial verificar a relação imposto potencial-imposto declarado. A diferença entre estes dois conceitos delinea uma das brechas ¹³

12. PAVESI, Pedro F. "Bases para un modelo de sistema fiscal de recaudación interna". Boletín Dirección General Impositiva — Buenos Aires — República Argentina — Maio, 1968, págs. 440/41.

13. PAVESI, Pedro F. — ob. cit. Em seu modelo as três brechas restantes são: contribuinte potencial X contribuinte registrado; contribuinte individualizado X contribuinte apremiado; imposto declarado X imposto pago.

de evasão. Seu ataque é tipicamente recurso da área citada e o mesmo requer atitudes de uma elite de pessoal fiscalizador convenientemente adestrado. É evidente que estes conceitos excluem a cibernética, como elemento fundamental do trabalho de fiscalização, o qual deverá servir de apoio logístico, mas não poderá substituir a habilitação de elementos humanos de alto nível.

4. CONCLUSÃO

No presente trabalho ficou demonstrada a significativa relação e interdependência existente na trilogia: política, sistema e administração tributárias.

No que se refere a sistema tributário, não nos parece tão aceitável a distinção entre sistema histórico e sistema racional. As diferenças não seriam tão profundas e por certo não resultariam contraditórias, revestindo-se os sistemas em geral de ambas as características e, em muitos casos, são usados elementos irracionais que se ajustam a uma verdadeira anti-sistemática tributária.

Deixou-se estabelecido, contudo, explicitamente, que não cabe à administração tributária traçar a política de impostos, dando-se ênfase especial a que a função daquela não se reveste em tal contexto de um caráter meramente passivo. O organismo arrecador e fiscalizador, em nossa opinião, deveria participar da elaboração de tal política, em nível de consulta permanente. Ele se encontra em pleno contato com a realidade econômica na qual repousa o imposto e, a este respeito, não só pode ministrar valiosíssimas informações sobre o comporta-

mento e efeitos de cada um dos tributos que compõem o sistema que administra mas também oferecer a experiência acumulada em sua função específica de interpretar as disposições das leis "que estabelecem ou regem o recebimento dos gravames a seu cargo" (art. 8º, Lei nº 11.683, t. o. 1968). Neste sentido, a consulta se materializaria em anteprojetos de modificação do sistema que deveria adequar-se às pautas políticas que lhe forem ditadas com a devida antecipação. É bem possível que, neste aspecto, a administração de impostos, interpretando os delineamentos que lhe forem traçados, assim como a intenção do legislador, nas disposições que tenham vigência, em seus anteprojetos, contribua para aperfeiçoar as normas e fechar as brechas de evasão que em algumas oportunidades se produzem por dificuldades de técnica legislativa ou por vigência de disposições que não puderam prever certos fenômenos que se produzem posteriormente a sua sanção.

Ao conceituar-se a conformação da administração tributária em geral, a grosso modo, e ao comparar-se as principais áreas, tendo em vista suas funções específicas, assim como o material humano que as desenvolve, pode-se concluir que tal administração é um órgão eminentemente operativo, com atribuições perfeitamente delimitadas. Na Dirección General Impositiva (Rep. Arg.) e no Internal Revenue Service (USA) manifesta-se uma distribuição de elementos humanos em quantidade de relativa semelhança, absorvendo a área essencialmente operativa a maior parte de seu pessoal.

UM EPISÓDIO PARA A HISTÓRIA DO SERVIÇO PÚBLICO

UMA EXPERIÊNCIA (BEM SUCEDIDA) DE COMUNICAÇÃO
GOVERNAMENTAL: "SÃO PAULO VAI AO NORDESTE"

EM BUSCA DO MODELO BRASILEIRO

Um Episódio para a História do Serviço Público

OTACIANO DA COSTA NOGUEIRA FILHO

O Estatuto dos Funcionários Públicos poderia ser uma conquista de mais de cinquenta anos de nossa legislação se o Congresso Nacional tivesse aprovado o primeiro projeto apresentado com esse objetivo pelo deputado Moniz Sodré, em novembro de 1913.

O fato é pouco referido, mas nem por isso deixa de ter inestimável interesse para a história do serviço público no Brasil. A proposta do parlamentar baiano revela não só o padrão intelectual da representação popular da época, mas sobretudo a importância da participação do legislativo, na busca de soluções para os problemas administrativos mais relevantes.

Este artigo, ao lado de seu interesse meramente informativo, pretende ser uma homenagem ao autor do projeto, que, embora frustrado em seus objetivos, não perdeu a dimensão histórica das iniciativas pioneiras.

O ESTATUTO NOS PAÍSES EUROPEUS

Quando o deputado Moniz Sodré apresentou o seu projeto à Câmara, Alemanha e Itália já tinham promulgado seus estatutos dos funcionários: a

primeira em 1873 e a segunda em 1908. França e Bélgica estavam em vias de fazê-lo. A Inglaterra (como os Estados Unidos) há muito tinha caracterizado a situação jurídica de seus servidores públicos, ainda que por outra via. A proposição do deputado baiano, portanto, nem era precipitada, pois o assunto vinha sendo discutido — pelo menos na Câmara francesa — desde 1844, nem chegava tarde para um país de história reflexa, como era o Brasil.

Na Bélgica, o primeiro projeto é o do deputado Bergé, apresentado em 1903. Do mesmo ano é a tentativa feita na Itália pelo senador Zanardelli, em 6 de junho. O projeto francês, do deputado Buisson, é de 1908. A defasagem, com relação ao nosso País era, pois, de cerca de dez anos.

Foi, porém, Aristide Briand, onze vezes Primeiro-Ministro francês, que fez do Estatuto ponto básico de seu programa de governo. Justificou a medida no discurso de apresentação de sua plataforma reformista, pronunciado em Saint-Chamond, a 10 de abril de 1910, dizendo: “só assim os funcionários se livrarão da influência dos políticos e

estes, por sua vez, ficarão livres dos pedidos dos funcionários".¹ Em 30 de junho formalizou a apresentação do projeto perante a assembléia. Teórico do sindicalismo revolucionário, recomendou para o problema funcional uma solução conservadora, o que lhe valeu, desde logo, a oposição de alguns de seus companheiros. Com o episódio, contribuiu para confirmar a procedência do aforismo segundo o qual "não há ninguém mais conservador do que um revolucionário no poder".

No fundo, a intenção de Briand, como chefe supremo da administração, devia ser a de institucionalizar em seu país a fórmula inglesa de separação entre a política e a administração, graças à qual "não somente a influência política quase que deixou de agir sobre as nomeações, como desapareceu, pode-se dizer, em matéria de promoções".²

Na verdade, a luta pelo Estatuto não tinha começado com ele. Nem vinha deste século; procedia do anterior. Originou-se da pena dos publicistas e daí ganhou a tribuna parlamentar. Só depois — lá como aqui — sensibilizou a administração, para se transformar em programa de governo.

Nos países europeus, portanto, o Estatuto foi uma imposição das profundas transformações políticas e econômicas por que passaram o Estado e a Sociedade. As velhas doutrinas do *precarium* ou do "aluguel de coisa certa" — reminiscência romana a primeira, e feudal a segunda — já não atendiam, em meados do século, às crescentes necessidades da centralização administrativa. A ampliação dos estudos de direito público, por sua vez, também contribuiu muito para o

advento das novas concepções liberais sobre a natureza dos cargos públicos. De tal sorte que, no início do século XX, o Estatuto era uma idéia vitoriosa na maioria dos países europeus.

A ADMINISTRAÇÃO NA AMÉRICA

A administração colonial, tanto na América espanhola como na América portuguesa, padeceu de todos os vícios típicos das respectivas administrações metropolitanas. Dois deles foram excessivamente perniciosos. A praxe do aluguel ou arrendamento dos cargos públicos — especialmente daqueles relacionados com a fiscalização e a arrecadação dos tributos da coroa — e a alternância entre as políticas de excessiva centralização e de exagerada descentralização da autoridade. A descentralização quase sempre gerou os conflitos entre a autoridade civil e a eclesiástica; a centralização generalizou os abusos.

Na América inglesa, a colônia se beneficiou da doutrina da metrópole, onde os funcionários eram considerados "como tendo o direito de ficarem em posse pacífica de seus lugares, tanto tempo quanto desempenha-

1. Aristide Briand, político francês, nasceu em Nastes, em 1862 e faleceu em Paris, em 1932. Advogado e depois deputado socialista, foi, durante algum tempo, teórico do sindicalismo revolucionário. Onze vezes presidente do Conselho, dirigiu o governo francês notadamente durante a Grande Guerra, de 29 de outubro de 1915 a 17 de março de 1917. Como ministro do exterior assinou os acordos de Locarno (16 de outubro de 1925). Recebeu o prêmio Nobel da Paz de 1926. Conf. LOUSSE, et LAUNAY, J. de *Dictionnaire des grandes contemporains de 1776 à nos jours*. Lausanne, Editions Rencontre, 1969.

2. LOWELL. *Le Gouvernement de l'Angleterre*. Trad. francesa de Nerinck, Paris, 1910, Tomo I, p. 207.

rem convenientemente suas funções".³ Além disso, graças à relativa autonomia da administração local, prevaleceu o sistema de eleições, pelo menos para os cargos públicos mais importantes. Nem por isso, no entanto, foi menos corrupta a administração depois da independência. O que hoje parece fora de dúvida é que, se esse método não criou, pelo menos favoreceu a convicção de que os eleitos eram proprietários dos cargos. E foi essa crença, inegavelmente, que conduziu à implantação do **spoil system**, introduzido no início da administração Jackson, em 1829.

Sintetizado na frase célebre do senador Marcy — "to the victors belongs the spoil" — o sistema durou praticamente até 1883, quando foi revogado pelo famoso **Pendleton Act**, de 19 de janeiro. Os seus efeitos foram tão devastadores e comprometeram de tal modo o serviço público civil nos Estados Unidos que o relatório de uma investigação determinada pelo Congresso em 1866 chegava a afirmar que "havia tantos ladrões no serviço público que a honestidade era a exceção".⁴

A solução encontrada pelo governo americano para o problema funcional, no entanto, não foi a do Estatuto. A lei de 19 de janeiro de 1883 garantia aos funcionários de determinadas áreas administrativas, não só a seleção por concurso, mas sobretudo a estabilidade de que os protegia das consequências do **spoil**. Na prática, porém, os resultados foram os mesmos que os obtidos onde se adotou o Estatuto.

O SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA

O caso particular do Brasil não é muito diferente da situação geral do Continente, no século XIX. Depois da independência, herdamos o aparelho administrativo da corte que em 1821 aqui deixou el-Rei. E, com ele, os vícios e os problemas da enorme burocracia da época. Basta assinalar que os **Regimentos**, as **Cartas de Lei**, os **Alvarás** e as **Ordenações**, típicas do período colonial, foram a nossa legislação ordinária, durante muitos anos depois da Constituição de 1824. As velhas **Ordenações Filipinas**, por exemplo — velhas de 1603 —, persistiram integralmente até 1824 e, a partir de então, nos regeram parcialmente até 1917, quando entrou em vigor o Código Civil Brasileiro.

A legislação, na verdade, pouco revela do aparelho administrativo do Estado entre nós, porque a distonia entre a lei e a realidade, no Brasil, como ensina José Honório Rodrigues,⁵ é muito mais antiga do que usualmente se acredita. Exemplo típico, segundo o grande historiador, é o que se encontra na carta de Mem de Sá ao Rei, de 31 de março de 1560: "Esta terra não se deve nem pode regular pelas leis e estilos do Reino; se vossa alte-

3. O princípio está inscrito no art. III, seção 1.ª da Constituição dos Estados Unidos, relativamente aos juizes, que "manterão seus lugares, enquanto bem servirem" (shall hold their offices during good behavior), aplicando-se, por extensão, aos funcionários permanentes da União.

4. Cf. LEFAS. *L'État et ses fonctionnaires*. Paris, 1913, p. 76.

5. *Teoria da História do Brasil*. SP, Cia. Editora Nacional, 3.ª rev. e atualizada, 1969. Coleção Brasileira, formato grande, vol. 11, p. 158.

za não for muito fácil em perdoar não terá gente no Brasil".⁶

Assim é que, embora não encontre amparo em nenhum texto legal, pois decorriam só do poder de arbítrio, as "derrubadas gerais" tornaram-se a mais poderosa e inamovível das instituições de nosso serviço público, ao longo de todo o período colonial. A "derrubada" era uma versão atenuada do "espólio". A cada sucessão partilharia no poder substituíam-se praticamente todo o corpo funcional. A historiografia e a literatura brasileiras estão cheias de referências à prática.

Na República, o sistema ampliou-se ainda mais. Os atingidos não eram somente os funcionários e os agentes do executivo. Sob o nome expressivo de "degola", aplicava-se a "derrubada" também ao legislativo, ao qual cabia, pelo instituto do "reconhecimento" ou da "verificação de poderes", a fabricação das maiorias governamentais, penosamente construídas a "bico de pena".

Não é difícil calcular o que a "derrubada" significava para a continuidade administrativa dos programas governamentais. Porque, se a "degola" era um problema institucional e fundamentalmente político, a "derrubada" dizia intimamente com a produtividade do serviço público, sobre constituir uma questão de nítidas implicações sociais.

A política de pessoal se resumia naquilo que o deputado Moniz Sodré chamou de "regime de injustas nomeações, acintosas demissões e irritantes preterições".⁷ O quadro da rotatividade funcional está nitidamente traçado no discurso do autor do pri-

meiro projeto de Estatuto: "Quando essa chusma de indivíduos, que são nomeados por favor, e por isso geralmente incompetentes, começam a adquirir as habilitações necessárias com a prática obtida no exercício diário das suas funções, são substituídos por outra chusma de ineptos que só se recomendam pela proteção com que são favorecidos, e que não tardarão a ter a mesma sorte dos seus antecessores, quando se forem afeiçoando ao ofício, perdendo os respectivos lugares, a fim de ser acomodada e satisfeita a avalanche dos novos protegidos. Daí a perpetuação da incapacidade na administração do Estado."⁸

A linguagem cáustica da eloquência parlamentar não desfigura nem agrava as implicações de um problema que era sabidamente sério. Especialmente as de ordem econômica, como se verá em seguida.

O CUSTO DAS "DERRUBADAS"

Na sessão da Câmara de 8 de novembro de 1913 entrou em discussão o projeto 118, de 1913, "autorizando o presidente da República a abrir, pelo Ministério da Fazenda, um crédito extraordinário de 40:758\$500 para ocorrer ao pagamento a Pedro Rodrigues de Carvalho, em virtude de sentença judiciária". A intervenção do deputado Maurício de Lacerda esclarece como as proposições dessa natureza se relacionavam com as "derrubadas":

6. Idem, *ibidem*.

7. Cf. justificativa do projeto, "in *Annaes da Camara dos Deputados; Sessões de 1.ª de 18 de novembro de 1913*; RJ, Imp. Nac., 1915 vol. IX, p. 251.

8. Discurso na sessão de 6 de novembro de 1913, *Anais cit.* p. 241.

Este projeto é mais um dos frutos das derrubadas. O funcionário de que ele trata foi demitido por **desídia**, conforme alegou o Ministro da Fazenda de então, no juízo singular onde se intentara o feito. Tendo intentado ação judiciária na 2ª Vara, aí perdeu o mesmo funcionário, vendo-a julgar improcedente; apelando, porém, o autor, para o Supremo Tribunal, este deu provimento para reformar a sentença apelada, só porque o processo de demissão fora irregular, não se podendo assim apurar a procedência da culpa que motivara a mesma demissão. Por força desse acórdão, que é uma lide em que foram esgotados todos os recursos judiciários pela Fazenda Nacional, vai o funcionário referido ser integrado percebendo os vencimentos que deixou de receber pelo tempo em que esteve afastado do cargo.⁹

Esta situação tornou-se corriqueira, desde o início da República. Transformou-se quase uma rotina. Reintegrado o funcionário vítima da derrubada, arcava o Tesouro com ônus duplo, como esclarece o Deputado Maurício de Lacerda:

De sorte que pela sentença a cumprir se dará a sua reintegração no quadro onde já existe outro em seu lugar (que) irá receber os vencimentos do tempo em que esteve dele afastado, isto na importância do crédito pedido no projeto (40:758\$500) os quais já foram igualmente recebidos pelo atual funcionário, e, outra anomalia, ainda, passarão a figurar no quadro dois funcionários em um

mesmo lugar, havendo este ano o governo pedido já, em mensagem ao congresso, um crédito extraordinário, visto como o da dotação orçamentária havia já sido pago ao primeiro, para pagar esse outro segundo escriturário, que deverá ser reintegrado em obediência à sentença que assim determinou. E, como o outro funcionário não pode ser demitido sem que para isso dê motivo, e se for por esse, de que não tem a menor culpa, será vitorioso em qualquer ação judiciária que tente em seu favor, segue-se que vão continuar ambos como funcionários em duplicata, também assim pagos e depois aposentados pelo Estado.”¹⁰

Assumia tal gravidade a repetição desses fatos, que o deputado Josino Araújo, alarmado com os dados do Tribunal de Contas, segundo os quais “as condenações da União, em virtude de sentenças judiciárias por lesões de direitos individuais, já montavam a mais de 50 mil contos” (em cerca de vinte anos), apresentou emenda a um projeto de abertura de crédito, determinando:

Sempre que a União for condenada, por sentença judiciária, a pagamentos resultantes de lesões de direitos individuais, o Ministro da Fazenda, na mesma ocasião em que ordenar o pagamento, enviará à autoridade competente os papéis respectivos, a fim de ser proposta pelo representante da Fazenda Nacional ação regressiva

9. Discurso na sessão de 8 de novembro de 1913. *Anais* cit. p. 427 e 428.

10. *Idem*, *Ibidem*.

contra a autoridade que der causa à condenação. 11

Para que se tenha idéia do que representava a cifra colgida pelo Tribunal de Contas, basta citar o fato de que o Orçamento do Ministério da Guerra, no exercício de 1913, era de cerca de 73 mil contos!

O PROBLEMA INSTITUCIONAL E O AFA REFORMISTA

Os problemas administrativos da República, à época, não se cingem, porém, à instabilidade dos quadros humanos. A inexistência de uma lei geral, como o pretendido Estatuto, fazia depender do legislativo as providências mais rotineiras, relacionadas com o funcionalismo da União. Em dez dias do mês de novembro de 1913, apareceram na ordem do dia da Câmara projetos de lei relativos aos seguintes problemas típicos: concessão de licença sem vencimentos, a diversos funcionários, inclusive um trabalhador braçal da EFCB; cancelamento de faltas ao serviço e anulação de punições; concessão de abono e aposentadorias; pagamento de prêmios a servidores contemplados, sem contar inúmeras aberturas de crédito, decorrentes de sentenças judiciais. A amplitude que adquirira a administração já não comportava mais tais medidas. As condições vigentes em 1913 exigiam iniciativas mais condizentes com a modernização e o desenvolvimento do País.

Por isso mesmo, notava-se uma reformulação completa do direito substantivo no Brasil. O Código Civil (que seria promulgado em 1916 e entraria em vigor em 1917) encontrava-se na fase final de sua longa tramitação legislativa. O projeto do Código Comer-

cial de Inglês de Sousa pendia de pronunciamento do Senado, aprovado que fora pela Câmara, situação em que também se encontrava o projeto de organização da Justiça Militar. Dois anos antes, em 1911, Clóvis Bevilacqua, no auge de sua atividade criadora, tinha entregue ao Ministro da Marinha o anteprojeto do Código Penal Militar, submetido na época a uma Comissão Especial da Câmara, em virtude da revolta da esquadra em 1910. O ensino médio e o superior tinham sido objeto de uma reforma polêmica e muito combatida. Em discurso na Câmara, Augusto de Lima preconizava a elaboração de um Código Florestal. O mesmo fizera Dunschee de Abranches, relativamente ao Código de Contabilidade Pública, levando o assunto para a imprensa, onde foi longamente debatido.

É natural que, nesse ambiente reformista, também o sério problema do funcionalismo público fosse discutido. Coube ao deputado Moniz Sodré, representante da Bahia, levantar a importante questão na Câmara.

O AUTOR E O PROJETO

O Deputado Moniz Sodré tinha sido eleito em 1910, pelo 4º distrito da Bahia, representando a facção situacionista do Partido Republicano Conservador. Pouco antes de eleito pela primeira vez (foi reeleito em 1915), publicou em Salvador a obra *As três escolas penais* (1907). Nascido em 13 de junho de 1881, formou-se em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de Direito da Bahia, aos 23 anos de idade. Um ano depois de bacharelarse conquistou o cargo de professor

11. Loc. cit., p. 393-394.

de direito penal da mesma Faculdade. Foi deputado estadual nas legislaturas de 1909-1910 e de 1911-1912, quando exerceu a liderança de seu partido. Na Câmara Federal tomou parte na comissão especial que estudou o Código Penal Militar, tendo integrado também a Comissão de Finanças, à época a mais importante do legislativo.

Especialista em direito e versado em assuntos financeiros e administrativos, estava em condições de se sensibilizar com a situação jurídica dos funcionários, assunto que, como demonstra a justificativa de seu projeto, estudou com notável erudição.

O projeto foi apresentado na sessão de 6 de novembro de 1913, precedido de longo e fundamentado discurso, em que o autor resumiu a argumentação desenvolvida na justificação do projeto. Seguindo a praxe regimental que vinha do Império, o presidente submeteu-o, no dia imediato, à apreciação do plenário, para que este o julgasse ou não objeto de deliberação. Era uma espécie de turno preliminar de votação, no qual se resolvia se as proposições deviam ou não ter curso normal. Embora na República esse costume tivesse se tornado apenas uma formalidade, a apreciação preliminar era uma espécie de exame político de largo alcance. Durante o Império, serviu para economizar tempo e poupar esforços inúteis ao Legislativo, pois era através dessa votação que se impedia que os projetos tidos como inconvenientes, politicamente, tivessem tramitação regimental. Foi o que ocorreu, por exemplo, com as propostas de emancipação dos escravos, apresentada com notável tenacidade, por

Silva Guimarães, nas sessões legislativas de 1850, 1851 e 1852 e que jamais lograram sequer entrar em discussão.

Na mesma sessão em que foi julgado objeto de deliberação o projeto, designou o Presidente os membros da comissão especial que deviam dar-lhe parecer: o autor, Deputado Moniz Sodré, e seus colegas, Felisbello Freire, Gastão Stockler, Pereira Braga e Carlos Maximiliano.

A ATUALIDADE DO PROJETO

Pela leitura do texto do Estatuto pretendido, que adiante se reproduz, notar-se-á, em confronto com a Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952, a atualidade do projeto. Entre outros princípios, estão consagrados em seus dispositivos: a implantação do sistema do mérito, como forma de provimento inicial nos cargos públicos; estágio probatório; primeiro provimento obrigatoriamente na classe inicial; alteração das promoções por merecimento e por antiguidade; interstício para acesso; ajuda de custo de viagem, no caso de transferência; aposentadoria proporcional ou integral para os acidentados em serviço e gradação das penalidades.

A justificativa do projeto, longa e minuciosa, analisa exaustivamente todas as questões concernentes à doutrina administrativa da época.

Assim é que, referindo-se por exemplo às correntes ideológicas que preconizavam soluções radicais para o problema funcional, alude o autor à posição do economista italiano Molinari, que pleiteava "reduzir o número das funções de nomeação do governo, confiando a empresas privadas a maior

parte possível dos serviços públicos". Mostrando, com base em outros tradistas, que a adoção desse critério seria em si mesma contrária à própria essência do estado democrático, Mo- níz Sodré confessa-se partidário da intervenção do Estado, frisando: "So- mos dos que pensam que o Estado, em vez de procurar restringir sempre a sua ação, deve, ao contrário, por um princípio de solidariedade humana, estendê-la em certos casos, ao domí- nio econômico e social, a fim de me- lhor poder velar pela integridade de todos os direitos individuais e coleti- vos e promover o progresso geral e a felicidade pública. Sendo assim, co- mo admitirmos vá ele alienar prerro- gativas que lhe são intrínsecas e es- senciais e constituem as principais ra- zões de sua própria existência?"

Só este tópico serve para mostrar como às vezes são mal rotuladas ou falsas as posições que passam à his- tória como definitivas. Nem todos os liberais foram tão liberais e nem os conservadores tão conservadores como em geral se crê.

PROJETO

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1º Considera-se funcionário público, para os efeitos da presente lei, todo aquele que ocupa, no quadro normal da administração pública, um emprego permanente, sujeito à hierar- quia e à disciplina.

Parágrafo único. Não se aplicam as disposições desta lei:

- 1º — aos militares de terra e mar;
- 2º — aos membros da magistratura e do magistério;

3º — aos membros do corpo diplo- mático e agentes consulares.

Art. 2º Dentro do prazo de três meses, a contar da data da promulga- ção desta lei, o Governo baixará os regulamentos da administração públi- ca, organizando os diferentes corpos de funcionários e demais disposições necessárias à fiel execução dos pre- ceitos e regras aqui estabelecidos.

CAPÍTULO II

Nomeações e Acessos

Art. 3º Compete privativamente ao Poder Executivo prover os cargos pú- blicos federais, salvas as restrições expressas na Constituição.

Art. 4º Para alguém ser admitido no quadro regular dos funcionários da administração pública, por via de pri- meira nomeação, é preciso dar provas da sua capacidade inicial necessária.

§ 1º Esta capacidade inicial do candidato se prova:

- 1º — por um concurso de admissão;
- 2º — por um estágio probatório, se- guido de um exame prático.

§ 2º Uma indenização, que não po- derá exceder de dois terços dos ven- cimentos fixados para o titular efetivo do argo, será concedida ao estagiá- rio.

Art. 5º A primeira nomeação só poderá ser feita para o cargo menos elevado de cada categoria de funções.

Art. 6º Nenhum funcionário pode- rá ter acesso para o cargo superior se o seu nome não figurar no quadro de promoção e ele não tiver dois anos de serviço no cargo que ocupa.

Art. 7º Os quadros de promoção serão organizados tendo-se em vista a antiguidade do funcionário ou o seu merecimento.

Art. 8º Os acessos para os cargos de superior categoria se fazem na razão de metade por antiguidade, metade por merecimento; nos outros casos a promoção se dá na razão de dois terços por antiguidade.

Art. 9º Os regulamentos da administração determinarão, para cada espécie de serviço, quais os cargos, para os efeitos da promoção, reputados de superior categoria.

Art. 10. O acesso ao grau mais elevado de cada serviço faz-se independentemente do quadro de promoção, mas a escolha não pode recair senão sobre um funcionário de categoria imediatamente inferior.

CAPÍTULO III

Permutas, Remoções e Disponibilidade

Art. 11. Os casos de permuta serão regulados pelos respectivos regulamentos; fora dos casos previstos e condições neles estipuladas, é nula qualquer permuta, de pleno direito.

Parágrafo único. Em caso algum será permitida a permuta que traga um prejuízo ao direito de promoção de qualquer outro funcionário.

Art. 12. Nenhum funcionário será removido, a não ser por medida disciplinar, por pedido, por modificação operada nos quadros ou por necessidade de serviço, devidamente verificada.

Parágrafo único. Nestes dois últimos casos, as custas da viagem serão pagas pelo Estado, no lugar de onde o funcionário foi removido.

Art. 13. Um funcionário somente poderá ser posto em disponibilidade ou por pedido ou em caso de supressão do emprego.

Parágrafo único. O funcionário que foi posto em disponibilidade a pedido não tem direito a vencimento algum; no outro caso continuará a perceber integralmente os seus vencimentos.

CAPÍTULO IV

Licenças e Aposentadorias

Art. 14. Aos funcionários poderá ser concedida licença até o prazo máximo de dois anos.

§ 1º As licenças por mais de seis meses serão sempre concedidas com uma perda de um terço dos vencimentos.

§ 2º As licenças por mais de um ano serão sempre sem vencimentos.

Art. 15. O funcionário que se invalidar no serviço da Nação será aposentado com as seguintes vantagens:

1º — se contar menos de 30 anos de serviço, com vencimentos proporcionais ao tempo;

2º — se contar mais de 30 anos, com vencimentos integrais.

Art. 16. O funcionário que se inutilizar em ato de serviço ou por desastre ou acidente, ocorrido no desempenho das funções do seu cargo, será aposentado, com todos os vencimentos, qualquer que seja o tempo de serviço.

CAPÍTULO V

Conselhos de Administração

Art. 17. Junto a cada Ministério funcionará um Conselho de Administração da classe dos funcionários profissio-

nais de mais elevada categoria, tendo preferência os mais antigos; outros três membros serão eleitos pelos seus colegas, de modo se dê a representação equitativa de todas as classes; o presidente será nomeado pelo respectivo Ministro.

§ 2º Estes conselhos exercem as atribuições que lhes são conferidas pela presente lei e lhes forem dadas pelos regulamentos orgânicos.

§ 3º A estes conselhos compete:

1º — organizar anualmente o quadro de promoção dos respectivos funcionários;

2º — resolver sobre as reclamações, no prazo de 15 dias, que, dentro de 40 dias, a contar da publicação do respectivo quadro, podem ser feitas pelos interessados;

3º — julgar, em última instância, após recurso dos interessados, nos processos administrativos para a aplicação das penas disciplinares dos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 26.

4º — julgar, em primeira instância, com recurso para o Conselho Superior de Disciplina, os processos para a aplicação das penas de n.ºs 5 e 6 do referido art. 26;

5º — emitir opiniões sobre todas as questões que interessem o pessoal ou o funcionamento do serviço público.

Art. 18. Estes conselhos se reúnem periodicamente em épocas determinadas; o Ministro poderá convocá-lo extraordinariamente, em casos de necessidade.

Art. 19. Ao fim de cada ano o presidente apresentará ao respectivo Ministro um relatório a respeito dos tra-

balhos do conselho, o qual deverá ser publicado no **Diário Oficial**.

CAPÍTULO VI

Conselho Superior de Disciplina

Art. 20. Haverá um Conselho Superior de Disciplina, composto de dois membros do Supremo Tribunal, escolhidos por seus pares; dois membros do Tribunal de Contas, também eleitos por seus colegas; dois juizes federais, com sede nesta Capital, indicado um pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e o outro pelo Presidente do Tribunal de Contas, e três funcionários, chefes de serviço, escolhidos por sorteio.

Art. 21. O presidente será o mais velho dentre os dois membros oriundos do Supremo Tribunal.

Art. 23.¹² O sorteio dos três membros representantes dos funcionários será feito pelo presidente do Conselho, dois meses antes de terminar o mandato dos que estão em exercício.

Art. 24. O mandato dos membros, quer do Conselho de Administração, quer do Conselho de Disciplina, durará dois anos, e, em caso de falta, a substituição será feita pelo prazo necessário a completar este período.

§ 1º No momento de sortearem-se os três membros representantes dos funcionários, seis outros deverão também ser sorteados para suplentes.

§ 2º Quando a falta ou impedimento for dos outros membros do Conselho, o Tribunal Federal ou o de Con-

12. Falta no original o art. 22. Trata-se de evidente engano de numeração, apenas, repetido duas vezes nos **Anal.**

tas, conforme o caso, logo indicará o substituto.

Art. 25. Compete ao Conselho Superior de Disciplina:

1º — julgar definitivamente os recursos relativos aos quadros de promoção;

2º — julgar, também em última instância, todos os processos que têm por fim aplicar as penas de nºs 5 e 6 do artigo infra;

3º — resolver, ainda mediante recurso, as questões relativas à aposentadoria e às licenças dos funcionários.

CAPÍTULO VII

Ação Disciplinar

Art. 26. As penas disciplinares são:

1º — censura particular ou pública, verbal ou escrita;

2º — remoção;

3º — multas, que não poderão exceder a oitava parte dos seus vencimentos;

4º — eliminação do quadro de promoção por um ou dois anos;

5º — suspensão do exercício do cargo, com perda parcial dos vencimentos e perda total do tempo, não podendo exceder a seis meses, salvo caso de reincidência;

6º — demissão.

Parágrafo único. As penas dos números 1, 2, 3 e 4 serão aplicadas pelos Ministros ou chefes de serviço, com recurso, nos casos de remoção, eliminação dos quadros, ou multas, para o respectivo Conselho Administrativo; as penas de números 5 e 6 serão aplicadas pelo Conselho Administrativo, com recurso para o Conselho Superior de Disciplina.

Art. 27. As decisões destes Conselhos serão proferidas após um processo regular escrito, onde se garanta ao acusado plena e ampla defesa, inclusive citação de testemunhas e nomeação de advogado.

§ 1º Cada Ministro nomeará um seu representante, que exerça as funções do Ministério Público.

§ 2º O recurso pode ser intentado pelo acusado ou pelo representante do Ministério Público.

Uma Experiência (Bem Sucendida) de Comunicação Governamental:

"São Paulo vai ao Nordeste"

ARCHIBALDO D. FIGUEIRA

Assessor de Imprensa do Ministro do Planejamento
e Coordenação-Geral

"Os Estados mais desenvolvidos do Centro-Sul, notadamente São Paulo, deverão colaborar com o Governo Federal na política de integração nacional, apolando o esforço aplicado no Nordeste e na Amazônia, até mediante cooperação financeira por intermédio dos bancos oficiais daqueles Estados." (I Plano Nacional de Desenvolvimento).

A promoção "São Paulo vai ao Nordeste", posta recentemente em execução pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, constitui, talvez, a mais séria experiência até hoje realizada no campo das Relações Públicas governamentais e o mais palpável exemplo de como as Relações Públicas podem ser utilizadas como arma poderosa na batalha para a consecução das metas traçadas para o Brasil no seu Plano Nacional de Desenvolvimento.

Preocupado com o desnível, cada vez mais acentuado, entre as taxas de crescimento do Centro-Sul e do Nordeste, desnível este que estaria a exigir desta Região um esforço impossível de realizar para que o Brasil, como um todo, cresça entre 9 e 11%, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em colaboração com o Mi-

nistério do Interior e a revista Visão, resolveu organizar uma caravana de empresários altamente selecionados, representando os mais fortes grupos econômicos do País, para, durante uma semana, verificarem não em que poderiam ajudar, mas como poderiam ganhar dinheiro no Nordeste e, conseqüentemente, aumentar a taxa de desenvolvimento da região.

Na manipulação dos dados que são a razão mesma da sua existência, o Ministério do Planejamento verificara que os incentivos fiscais para o reforestamento, a pesca e o turismo, de uns tempos para cá, vinham se constituindo em atrativo maior para os empresários do Centro-Sul que os incentivos para a área da SUDENE. Nos bastepapos informais do Ministro João Paulo dos Reis Velloso e seus assessores mais diretos com industriais,

banqueiros e comerciantes paulistas, notava-se um profundo desconhecimento das verdadeiras oportunidades que o Nordeste oferece, sentindo-se mesmo que muitos investiam naquela região apenas para não entregar tudo ao Imposto de Renda, e que outros tanto conheciam melhor Paris, Roma e Tóquio do que Recife, Fortaleza e Salvador. Nasceu então a idéia: por que não reunir este pessoal numa caravana e não mostrar-lhes, *in loco*, o que e quanto estão perdendo?

Embora a maior dificuldade parecesse a impossibilidade de retirar os maiores capitães de indústria deste País da frente de suas empresas por uma semana inteira, a idéia, à medida que amadurecia, tornava-se cada vez mais fascinante. E Henrique Flanzer, Secretário-Geral do MINIPLAN e homem saído da empresa privada, resolveu cortar as amarras do balão, iniciando, com uma série de visitas pessoais ao empresariado, aquele processo de comunicação que tanta falta fazia a São Paulo e ao Nordeste. Antonio Nilson Craveiro Holanda, Superintendente do Instituto de Planejamento da IPEA, recebeu a missão de Coordenador da caravana e deslocou-se sucessivas vezes de Brasília para Recife e Fortaleza, onde, em estreita cooperação respectivamente com a SUDENE e o Banco do Nordeste, organizou o roteiro e a programação para a caravana. Said Faraht, diretor-presidente da revista *Visão*, auxiliava nos contatos com os empresários paulistas, mantendo permanentemente a idéia nas suas mentes nos períodos em que Flanzer permanecia no Rio de Janeiro e em Brasília, cuidando do trabalho rotineiro.

Um mês depois de a idéia ter sido posta em execução, a Coordenação de Divulgação, órgão do Ministério do Planejamento equivalente às assessorias de imprensa, foi chamada a colaborar, intensificando-se o processo de comunicação, que até aquele momento fora puramente interpessoal e dali por diante passaria a ser de massa.

Em Brasília, a Coordenação de Divulgação elaborou e submeteu ao Ministro João Paulo dos Reis Velloso um plano simples, mas bastante eficaz, de comunicação, levando em conta, inclusive, que a revista *Visão*, como copromotora da caravana, teria de receber um material inédito e exclusivo e o fato de que, sempre que se tem um veículo de comunicação de massa envolvido com exclusividade em uma promoção, os demais veículos dão-lhe uma cobertura bastante discreta.

O plano organizado estabeleceu, inicialmente, que haveria três fases distintas. Primeiro, o lançamento da caravana e a promoção antes do embarque dos empresários; segundo, a cobertura jornalística da viagem, em si, e, finalmente, a cobertura no regresso. Mas, em todas estas fases, três metas distintas teriam de ser alcançadas: **a)** tudo teria de ser feito mostrando, com a maior ênfase, a participação do empresariado; **b)** o noticiário deveria ter repercussão especial e, preferentemente, em São Paulo e no Nordeste; e **c)** deixar sempre evidente que a iniciativa não era equivalente a outra campanha do tipo "ajuda teu irmão", mas uma troca de experiências e verificação de oportunidades de trabalho conjunto Nordeste-Centro-Sul.

Dentro destas diretrizes, o lançamento da caravana foi feito em São Paulo, na sede do Sindicato dos Bancos, com uma entrevista coletiva do Ministro João Paulo dos Reis Velloso, e a presença de quase meia centena de empresários. Como a Coordenação de Divulgação do Ministério do Planejamento não possui um setor na Capital paulista, foi chamada a colaborar, com os dois técnicos que se deslocaram de Brasília, a Agência Nacional, através da Sucursal chefiada por Fernando Hossipian, que se encarregou de convidar todos os veículos de comunicação de massa para enviarem um representante de suas respectivas redações para o encontro com o Ministro do Planejamento.

Na entrevista, o Ministro Reis Velloso, logo de início, explicou os objetivos da missão:

— Desta vez, é a montanha que vai a Maomé, ou seja, São Paulo vai ao Nordeste. O objetivo primeiro desta caravana é o de proporcionar ao empresariado do Centro-Sul a chance de verificar as oportunidades de investimento na região, com a utilização dos recursos dos incentivos fiscais, e de discutir problemas locais com seus colegas empresários nordestinos e as entidades incumbidas do desenvolvimento regional. O objetivo do Governo Federal é fazer com que o Nordeste se desenvolva à taxa média de 10% ao ano durante a década de 70, a fim de cobrir a distância ou o desnível que existe entre aquela região e o Centro-Sul do País, mas isto só poderá ser conseguido com uma transformação de base, dando uma nova dimensão à atividade industrial, principalmente com vistas ao mercado internacional. E,

para tanto, o setor privado do Centro-Sul terá de aliar-se ao Governo neste esforço.

As palavras do Ministro do Planejamento encontraram a maior receptividade por parte dos veículos de comunicação de massa de todo o país: **flashes** em todos os jornais nacionais de televisão, cinco minutos em "A Voz do Brasil", dez minutos em todas as emissoras da Cadeia Associada e destaque em nada menos que onze dos maiores jornais do Brasil, com fotografias de primeira página.

A efetiva participação do empresariado paulista na iniciativa governamental — que já fora demonstrada pela sua presença na entrevista concedida pelo Ministro — evidenciou-se ainda mais nos seis dias que se seguiram ao pronunciamento do Sr. João Paulo dos Reis Velloso e antecederam o embarque da caravana, no Aeroporto Internacional de Congonhas.

No período mencionado, a Coordenação de Divulgação do Ministério do Planejamento recolheu depoimentos dos líderes das associações de classe e, para manter acesa a chama e principalmente levá-la ao Nordeste antes da chegada dos empresários, distribuiu-os, na forma de **press releases**, a todos os jornais do País, através da Sucursal paulista da Agência Nacional e de sua base no MINIPLAN em Brasília, que, pelo telex, os retransmitia com prioridade para Recife, Fortaleza e Salvador, as três capitais a serem visitadas.

Concluindo a fase de lançamento, foram divulgados, ao todo, quatro depoimentos, todos dentro do tema "O que espero encontrar no Nordeste".

O primeiro depoimento divulgado foi do Secretário de Planejamento do Estado de São Paulo, Sr. Miguel Colassuonno, reforçando os termos da entrevista do Ministro João Paulo dos Reis Velloso:

— A continuidade do desenvolvimento brasileiro exige a manutenção de altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto nas quatro regiões geoeconômicas que formam o território nacional: Centro-Sul, Oeste, Norte e Nordeste. Conciliar uma estratégia econômica que seja conveniente a este conjunto de regiões é o grande desafio que a sociedade brasileira se impôs e que vem vencendo gradativa e constantemente. A iniciativa da caravana "São Paulo vai ao Nordeste" é uma evidência da evolução da sociedade brasileira, uma vez que agora o Governo não busca colaboração do empresário do Sul para ajudar a desenvolver o Nordeste, mas, sim, estimula a criação de sociedades empresariais entre as duas regiões.

O depoimento de Miguel Colassuonno aumentou o interesse do público com relação à viagem, tendo sido noticiado com o maior destaque no programa **A Voz do Brasil**, da Agência Nacional, e no **Jornal de Integração**, noticioso transmitido por uma cadeia radiofônica liderada pela Rádio Panamericana (**Jovem Pan**) em São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Brasília. Além disso, ganhou considerável espaço dos jornais da Rede Associada por todo o País, assim como do **O Estado de S. Paulo**, **Folha de São Paulo**, **A Gazeta** e **A Gazeta Mercantil**.

O segundo depoimento, do Presidente do Sindicato dos Bancos do Estado

de São Paulo, Sr. Flávio Pinho de Almeida, obteve ainda maior repercussão, já sensibilizando o Nordeste, onde o **Jornal do Comércio**, do Recife, dedicou-lhe a manchete da primeira página, para não mencionar a imprensa do Centro-Sul, onde o **Correio da Manhã**, do Rio de Janeiro, abrigou-o na primeira página do seu **Diretor Econômico**. Dizia, em síntese, o Sr. Flávio Pinho de Almeida:

"Vejo no programa "São Paulo vai ao Nordeste" três objetivos fundamentais. O primeiro, um contato mais amplo e fisicamente palpável com a realidade do Nordeste de hoje; o segundo, o apoio, por parte do empresariado paulista, ao desenvolvimento básico, ao desenvolvimento da renda **per capita** das populações da região; e o terceiro, um congraçamento entre Governo e Empresa na mobilização única para maior impulso ao desenvolvimento econômico, social e educacional do Nordeste. A realidade geográfica brasileira é muito ampla, e os empresários do Centro-Sul necessitam, de fato, de uma aproximação física, para que, através de reuniões de alto nível, conversas com técnicos e visitas aos centros industriais, obtenham maiores dados e possam melhor incrementar o progresso do Nordeste."

A divulgação deste depoimento foi sensivelmente prejudicada no seu aproveitamento pelo noticiário relativo ao incêndio no Edifício Andraus, mas, no Rio de Janeiro, a publicação de um editorial pelo **Correio da Manhã** (Nordeste, 24-2-72) e, no Recife, de outro (**Caravana & Harmonia**), pelo **Diário de Pernambuco**, evidenciava o sucesso do plano de comunicação elaborado.

Já no dia seguinte, a Coordenação de Divulgação do Ministério do Planejamento e a Agência Nacional distribuíam à imprensa o depoimento do presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Sr. Teobaldo De Nigris:

"O empresariado paulista está certo de que irá encontrar agora um Nordeste de dimensões mais amplas em sua riqueza e no aumento do bem-estar de suas populações sofridas. Os esforços que o Governo vem empreendendo em prol daquela região merecem integral apoio da indústria do Centro-Sul."

O interesse da opinião pública pela caravana, que vinha se concentrando em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Nordeste, aumentou ainda mais com o **press release** sobre o comentário do Presidente da FIESP, anotando-se, então, que a cobertura atingia Minas Gerais e já caminhava para um **peak** no Recife, fixando-se nas manchetes da primeira página do **Diário de Pernambuco** e do **Jornal do Comércio**.

A mesma receptividade encontrou o último depoimento divulgado, do Presidente do Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, Sr. Oswaldo Campiglia, no domingo que antecedeu a partida da caravana:

"A SUDENE é, sem dúvida, o melhor investimento jamais feito no futuro do Brasil."

Por toda esta semana, à medida em que eram publicados os depoimentos dos líderes empresariais paulistas, Said Faraht, Henrique Flanzer e Nilson Holanda viam crescer à sua frente a lista de adesões à caravana: José Flá-

vio Pécora, Secretário-Geral do Ministério da Fazenda; Teobaldo De Nigris, Presidente da FIESP; Américo Oswaldo Campiglia, Presidente do . . . BADESP; Lincoln da Cunha Pereira, Vice-Presidente da Associação Comercial, SP; Carlos Antiche, SANBRA; Carlos Eduardo Paes Barreto, Petroquímica União; Manuel da Costa Santos, Arno; Luiz Gonzaga da Silva Tescari, Banco Nacional do Norte; Jack Wyant, Council of Americas; Gabriel Ferreira de Paula, Trol; Renato Guimarães de Oliva, Poliquímica Ind e Com S.A.; José Guizard, Banco de Investimentos do Brasil; Jarbas Meirelles, BRADESCO; Gerardo Pinto da Frota, Banco Mercantil de São Paulo; Roberto Ferraiuolo, Tintas União; Nelson Vaz Moreira, Banco Comercial Brasul; Dante Pires Rabelo, CNI; Miguel Colassuonno, Secretário de Planejamento, SP; Oscar Augusto de Camargo, ANFAVEA; Afonso Vitulí, UNIBRAS; Atilio Giustti, Fiação e Cordoaria Giustti; Luiz Rodovil Rossi, VASP; Flávio Pinho de Almeida, Sind. Bancos SP; João Osório de Oliveira Germano, Presidente da Bolsa de São Paulo; Cyrus Freidhem, Booz Allen; Paulo Mariano dos Reis Ferraz, SOMA; Zygyfryd Flank, Microlite; Pedro de Moura Maia, Presidente do Banco do Estado de São Paulo; Geraldo Vidigal, Associação dos Bancos, SP; Casimiro Antônio Ribello, ANBID; Thomaz Pompeu Brasil Neto, CNI; Victor Di Sessa, General Motors; Dilson Funaro, Trol; Fujio Tachibana, Banco da América do Sul; Sérgio Muniz de Sousa, Caterpillar; Clovis Seripilitti, Votorantin; Roberto Teixeira da Costa, BIB; Paulo Ivany, Volkswagen; Joaquim Rodrigues Gonçalves, Sindicato da Indústria Automobilística; Ma-

noel Orlando Ferreira, CNI; J. A. Engelbrecht, Massey Ferguson; Amadeo Papa, Cibraço; Bolívar Madruga, BNN; Roberto Pinto de Souza, Sarabor; Eduardo Pacheco Silva, Fábrica de Tecidos São Luís; Geraldo Pinto Rodrigues, Sind. Indústria Automobilística; João Augusto C. Amaral Gurgel, Indústrias Gurgel, num total de mais de 60 empresários.

Um dia antes da partida dos empresários para Recife, primeiro ponto de escala da caravana, o Ministério do Planejamento deslocou de Brasília para aquela Capital dois dos seus técnicos de Comunicação, que, para manterem informados sobre a missão os públicos do resto do País, lançaram mão de outro veículo governamental de comunicação de massa, a **TV Rádio Nacional de Brasília**, órgão da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, do Ministério da Fazenda, que acompanhou a caravana com sua equipe de reportagem externa.

No avião fretado à VASP para conduzir os empresários através do Nordeste, restabeleceu-se a comunicação interpessoal: durante o voo, técnicos do Ministério do Planejamento, do Ministério do Interior e de outros órgãos distribuíram farto material informativo sobre a SUDENE, o Banco do Nordeste e a região em si. Nos bate-papos informais, descobriam pontos de dúvida e as esclareciam.

No Recife, o auditório da SUDENE foi palco do primeiro contato efetivo dos empresários paulistas com a realidade nordestina. E, naquele mesmo auditório, salu para a imprensa de todo o país, transmitida via EMBRATEL

pela **TV Nacional de Brasília** e comunicada em termos nacionais pela Agência Nacional, a segunda notícia de impacto sobre a caravana, consubstanciada no pronunciamento do Ministro João Paulo dos Reis Velloso:

"Os homens que construíram fisicamente este País realizaram um milagre: o milagre da unidade nacional. A única tarefa digna desse legado é a realização da integração nacional. Isto significa que o que é bom para o Brasil é bom para São Paulo, e o que é bom para o Brasil é bom para o Nordeste, com a prevalência do interesse nacional.

É bom para o Brasil que se efetive o pólo industrial e agrícola do Nordeste. Isso é uma tarefa nacional de desenvolvimento, e, consoante a orientação do Presidente Médici, hoje esta missão de São Paulo está aqui.

O Brasil vai aplicar, em desenvolvimento regional, na Amazônia e no Nordeste, nos próximos três anos (72 a 74) Cr\$ 26 milhões, o que significa colocar o Brasil como aquele país que realiza maior esforço relativo na área da correção de desigualdades regionais. No Nordeste, o objetivo é um crescimento de 8 a 11%, aproximando-se de uma média de 10%, o que seria um pouco superior à média esperada para o País em 1972, devendo ser, principalmente, o ano da operação, em plena carga, dos novos programas lançados na área de integração regional (...)

(...) A missão "São Paulo vai ao Nordeste" — agora São Paulo vem ao Nordeste — é o reconhecimento de que São Paulo tem responsabilidade definida — responsabilidades nacio-

nais — em matéria de desenvolvimento industrial, de desenvolvimento agrícola, de desenvolvimento regional. De modo que o entusiasmo, a euforia existentes significam euforia e entusiasmo pela aceleração do desenvolvimento do Nordeste. Primeiro, através de uma integração entre o Governo de São Paulo, os órgãos de desenvolvimento regional da área e os governos da região, para que as políticas adotadas por São Paulo considerem explicitamente e não apenas residualmente o problema do desenvolvimento do Nordeste. Para que o sistema financeiro do Estado de São Paulo — como já vem fazendo — coloque mais recursos no Nordeste do que capta, para que a política tecnológica de São Paulo também se preocupe com a solução dos problemas de agricultura e de indústria do Nordeste.

Segundo, a integração entre o empresariado paulista e o empresariado nordestino, inclusive através da realização conjunta de projetos na região. Não, inicialmente, pela política de investimento. Não que se queira realizar uma inundação do Nordeste por investimentos de São Paulo, mas para que o investidor, o empresário paulista, possa trazer a sua contribuição de **know how**, de novos métodos de **management**, de recursos de sua poupança, de seus lucros investidos, de seus incentivos fiscais, sob a forma inclusive de recursos próprios, para a execução de projetos de alta prioridade na região. Para que possa haver uma maior transferência de tecnologia, até mesmo no caso em que o próprio empresário nordestino realize completamente os projetos. Para que também o setor bancário, privado, de São Paulo se coloque dentro da mesma

orientação definida para os bancos oficiais de São Paulo — tendência que já existe antes dos incentivos fiscais concedidos pelo Conselho Monetário, através do tratamento diversificado do depósito compulsório, e assim por diante.

Finalmente, para que se realize um esforço de cooperação permanente entre as associações, os órgãos empresariais de São Paulo, e os órgãos empresariais do Nordeste, para que haja o estabelecimento do interesse comum — a prevalência do interesse nacional — e para que os conflitos que naturalmente surgirão possam ser conciliados."

A partir daí, por todo o País, as notícias começaram a espocar espontaneamente no telex das redações dos jornais e dos departamentos de jornalismo de todas as emissoras de rádio e de televisão do País. Empresários e autoridades, nos palácios do Recife, de Fortaleza e de Salvador, e nos distritos industriais do Cabo, Curado e Paulista, em Pernambuco, nos distritos industriais de Fortaleza e no Centro Industrial de Aratu, em entrevistas sucessivas, divulgavam pronunciamentos entusiasmados com o desenvolvimento nordestino e prometiam não deixar passar a oportunidade. Completava-se o processo de comunicação, com a resposta ao apelo emanado do Ministério do Planejamento.

Em Fortaleza, o Secretário de Planejamento do Estado de São Paulo, Miguel Colassunnono, falando em nome do Governador Laudo Natel, anunciou a criação de um programa permanente de apoio de São Paulo ao desenvolvimento do Nordeste, através da implantação de um balcão de projetos,

e de planos de desenvolvimento científico e tecnológico e de apoio financeiro.

Terminada a visita, os empresários paulistas, falando aos jornais, rádio e televisão da Capital bandeirante, reafirmaram a sua disposição de integrar-se no esforço governamental e o seu entusiasmo pelo desenvolvimento que constatarem no Nordeste.

Numa rápida análise do trabalho realizado, a Coordenação de Divulgação do Ministério do Planejamento informou ter conseguido coligir 250 recortes de notícias publicadas em jornais e revistas a respeito da caravana, destacando que, "desse total, 25 correspondem a editoriais e comentários assinados".

"Foram mobilizados 49 jornais" — diz o relatório final daquele órgão — "e o noticiário publicado (exclusive, portanto, editoriais, comentários etc.) ocupou cerca de 11 mil centímetros de coluna. Este noticiário, se reunido num só exemplar, daria para compor uma edição de mais de 28 páginas. Embora a centimetragem não seja o indicador mais recomendado para avaliar o valor de uma cobertura, pode-se estimar em cerca de 110 mil cruzeiros o valor do espaço tomado pelo noticiário. O espaço correspondente à

opinião não foi computado, já que seu valor é inestimável. A Agência Nacional assegurou diariamente a inclusão de noticiário a respeito da caravana de três a cinco minutos no programa radiofônico **A Voz do Brasil**, totalizando mais de 30 minutos a programação em cadeia nacional. A Rádio Nacional de Brasília irradiou, diariamente, três boletins de 15 minutos de duração, num total de sete horas e trinta minutos de irradiação, e a **TV Nacional** transmitiu, via EMBRATEL, dois programas de trinta minutos, sobre as reuniões na SUDENE e no Banco do Nordeste do Brasil. Além disso, sete horas de gravação em **video-tape** foram ditadas, passando a constituir um programa de 60 minutos, transmitido, no regresso, em Brasília e em São Paulo. Se o Governo fosse pagar este trabalho somente ao rádio e à televisão, o custo ultrapassaria Cr\$ 100 mil."

Do ponto de vista das Relações Públicas governamentais, a caravana "São Paulo vai ao Nordeste" representa um processo completo de comunicação bem sucedido. Do ponto de vista do I Plano Nacional de Desenvolvimento, o êxito logo será comprovado: basta sair o primeiro levantamento dos investimentos paulistas no Nordeste, após a realização da viagem.

Em Busca do Modelo Brasileiro

ALBERTO ANDRÉ

Diretor da Faculdade dos Meios de Comunicação da
Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul

Em abril de mil novecentos e setenta e três deve acontecer, em Porto Alegre, algo diferente na vida político-administrativa do Rio Grande. O Conselho Metropolitano de Municípios e o Grupo Executivo da Região Metropolitana estarão apresentando, concluído e testado, o Plano Diretor da Região Metropolitana de 14 comunas. Poderá ser o segundo do Brasil, eis que até agora apenas a Grande São Paulo elaborou o seu. O do Grande Rio está nos estudos preliminares, sob os auspícios do Ministério do Interior. Das outras seis áreas polarizadas parece que vai progredindo a de Belo Horizonte, mas a de Porto Alegre exibirá aspecto considerado único até aqui, o da participação efetiva dos municípios escolhidos e de alguns outros que desejam, de qualquer maneira, ingressar no sistema.

O Brasil acordou timidamente para a problemática das concentrações urbanas e sua expansão nestes dez anos. Antes de definir e legislar, apontou logo pelo IBGE nove aglomerados com

características de regionalização, sem excluir outras. O constituinte de 1967 resolveu incluir dispositivo na lei maior, representando a iniciativa o primeiro esforço válido que se fez na República para diversificar a organização municipal.

No mundo, a crônica das regiões metropolitanas pode estar concluindo um século, desde que o fenômeno da urbanização, fruto da revolução industrial, empolgou ou agravou veteranas cidades. O processo de crescimento urbano ultrapassou os limites do município, do burgo ou do condado, exigindo o rompimento da estrutura tradicional entre as unidades político-administrativas e suas instituições. Londres pode ter sido a primeira área metropolitana européia; Nova Iorque, a primeira americana. Buenos Aires, talvez a primeira sul-americana, S. Paulo a de maior crescimento. Estamos diante de processo em que os fatos e as realizações avançaram mais do que a ciência e as definições.

Objetivamos, em três trabalhos, expor a situação das áreas metropolitanas, principiando com aspectos de fora, seguindo-se a paisagem brasileira e, no final, a rio-grandense. Trata-se, evidentemente, de composição jornalística visando apenas a divulgação sem qualquer outro intuito.

CONCEITO & VOCABULÁRIO

A gente poderá estar agredindo um técnico, urbanista, engenheiro ou arquiteto, se lhe perguntar à queimadura o que é "área metropolitana", "região metropolitana", "conurbação" e outras expressões utilizadas nesta operação já secular, mas ainda buscando seu estuário. Os três técnicos que integram o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre, Srs. Danilo Landó, Umberto Pergher e Militão de Moraes Ricardo, esclarecem ao jornalista: "A diferença é questão de origem e filosofia. Metrópole é a cidade-base. Área metropolitana, a que oferece os fenômenos dos aglomerados e sua expansão. Região, de âmbito maior, sobre a qual recai o planejamento."

Acham eles, no entanto, que o termo "Região Metropolitana" vai ganhando textos, colunas e linguagem no Brasil. A explicação é válida ante a conveniência da conscientização popular e de liderança indispensável à execução do Plano Diretor, o que aqui sucederá a partir de 1973.

Em relatório e anteprojeto de lei enviados recentemente ao Ministério da Justiça e do Interior, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), do Ministério do Planejamento, ficou com as expressões "Área", para designar a polarização, e

"Região", contendo as tendências atuais do crescimento e o planejamento.

Como a linguagem científica se enriquece em todas as especialidades, é natural que isso igualmente ocorra com o urbanismo. O Prof. Hans Blumenfeld, da Universidade de Toronto, no artigo **A Metrópole Moderna (Cidades, a Urbanização da Humanidade**, edição Zahar, 1970), vem em nosso socorro, comentando: "Lewis Mumford, que é o maior filósofo das cidades, é a favor do termo "conurbação", inventado por Patrick Geddes, o escocês tido como pioneiro do planejamento urbano — é a junção de cidades em expansão. Megalópole, empregado pelo geógrafo francês Jean Gottmann, é aplicado à região urbanizada contendo áreas metropolitanas. Metrópole batiza o grande centro urbano."

Os responsáveis pelo projeto gaúcho puseram de lado as divergências de conceito de linguagem e conteúdo e estão planejando uma "Região Metropolitana", a da Grande Porto Alegre. Apenas o Eng^o Jorge Englert, Secretário de Desenvolvimento e Serviços Públicos (antiga SOP), esclarece ao repórter: "Há obras em andamento ou em estudos no território da RM. Elas não podem parar, pelo que serão analisadas e adaptadas quando possível. Não podemos pretender que a Região pare para que seja planejada. Daí a vantagem do sistema de planejamento e da obtenção de alternativas para solucionar os problemas identificados".

FÓRMULAS & DIREÇÃO

Respondendo a questionário da Câmara dos Deputados, quando da apresentação de projeto de lei sobre a especialidade, o Serviço Federal de Ha-

bitação e Urbanismo informou que, embora possa haver semelhanças dos nossos estudos com as verdades metropolitanas dos Estados Unidos, tudo indica "estarmos no Brasil em vésperas de um modelo próprio".

Esta posição atende à explicação do Ministro do Interior, Costa Cavalcanti, ao tranquilizar, semanas atrás, a administração do Estado da Guanabara. Segundo ele, o planejamento integrado das regiões metropolitanas, partindo de conceitos genéricos, buscará aos poucos as realidades regionais brasileiras. Poderia alguém estranhar a presença, aqui, dos técnicos alemães, cuja áreas metropolitanas são inferiores em território e população às nossas em andamento. O chefe de equipe, prof. Hans-Juergen Karpe, presente à entrevista com o Grupo Executivo, comenta:

— As áreas metropolitanas devem ser planejadas em cada caso. Mas as causas são comuns e as providências também, embora umas mais amplas do que as outras. Em todas as regiões metropolitanas destaca-se, por exemplo, um princípio que todos estão aplicando, o da descentralização e do restabelecimento do equilíbrio. Isto quer significar medidas de profundidade, para progredir outras cidades e áreas, de maneira a restabelecer o equilíbrio comprometido pelo aglomerado em expansão.

O prof. Hans Blumenfeld, escrevemdo que ele e o prof. alemão Gerhardt Isenberg observaram como cidades se transformaram em metrópoles na primeira metade deste século, forneceu estas medidas para a área metropolitana: concentração de pelo menos 500.000 almas, vivendo em área na

qual o tempo de viagem dos subúrbios mais afastados até o centro não é maior do que 40 minutos. Poderíamos aduzir que este seria o modelo europeu. O governo da República Federal da Alemanha estabeleceu como um dos fatores, para a construção de **subway** nas cidades, precisamente a população de 500.000 habitantes. Quando Londres recebeu o seu metropolitano, por volta de 1865, tinha pouco mais de um milhão de almas, o mesmo acontecendo a Paris, em 1900.

Nos Estados Unidos havia, no final da década de 60, aproximadamente 170 áreas metropolitanas, tendo o condado como unidade regional. Quem o enuncia é Austin F. MacDonald (**Gobierno y Administración Municipal**, edição Fundo de Cultura, 1959). O Departamento de Recenseamento havia definido a "área" como núcleo urbano em expansão com pelo menos 50.000 habitantes. A explosão demográfica destes lustros modificou este conceito, elevando-se para trezentos mil e mais. O certo é que o "urbanismo no século XX ganhou a feição de cidades gigantes, que influenciam toda a sociedade, tanto urbana, como rural (**A Cidade e o Homem**, de Gist e Halbert, edição Fundo de Cultura, 1961)". O modelo norte-americano poderia ter conceituação mais clara se lhe juntarmos a filosofia do "federalismo criador", com que o ex-presidente Johnson narrou em mensagem ao Congresso dos EUA, em 1965, os **Problemas e futuro da cidade central e seus subúrbios**. É a obtenção de regime intermediário, entre o Município e o Estado, capaz de fornecer as exatas dimensões institucionais da nova unidade em formação, que é a área metropolitana.

CIDADES & CAMPOS

Recorri aos quadros demográficos do **Population Reference Bureau**, que a ONU mantém na Colômbia, mas não consegui o que deseja anotar: qual a imagem presente da população urbana? Somos, segundo o quadro mais recente, 3.632.000.000 de almas e poderemos ser 7,5 ou 6,1 bilhões no ano 2.000, conforme maior ou menor limitação de nascimentos.

Apesar da migração das cidades para os subúrbios, na Europa persiste o gravame da intensificação das zonas urbanas. O campo tem sido salvo pelas leis e pela mecanização. Na América Latina mantém-se a advertência de Galo Plaza, como secretário da OEA, em 1968: "As populações urbanas estão crescendo a uma taxa anual de 5 a 7%, o dobro do aumento da população do Hemisfério." A projeção no nosso País para 1980 é de 134 milhões, com talvez 80% de população urbana, um quarto vivendo nas 9 áreas metropolitanas apontadas e em cada cinco pessoas uma vivendo na faixa do eixo São Paulo—Rio.

As causas das áreas metropolitanas são mais ou menos as mesmas, incluindo, no quadro brasileiro, um fator agudo de maior gravidade. É o êxodo do campo para a cidade, em busca de emprego e melhor vida, sem que a cidade tenha recursos com que atender. O relatório do IPEA aponta estas características das áreas: 1 — grande concentração populacional; 2 — complexidade e multiplicidade de funções; 3 — extensão da área urbanizada sobre o território de mais de uma unidade administrativa; 4 — integração econômica e social do conjunto.

Ainda sobra para a região brasileira o campo, mas a metrópole européia, segundo Hans Blumenfeld, ela "não é nem cidade, nem campo, e sim complexo de distritos urbanos e áreas verdes". Aham os entendidos que no planejamento das regiões brasileiras o modelo terá mesmo de ser nacional, aproveitadas as técnicas e a experiência européias e americanas para a elaboração dos planos diretores.

POLÍTICA & ADMINISTRAÇÃO

Quanto à população e aos problemas, o programa é mais ou menos semelhante. As grandes áreas enfrentam o problema político, principalmente nos países federativos. Nos EUA, a unidade menor, ao expandir-se na direção das outras, encontra o somatório de autonomia e atribuições do Município e do Estado, o que exige a participação federal. Foi o que levou Johnson a empregar, em sua mensagem, o termo "federalismo criador", já apontado. As federações, para sobreviverem, terão de aceitar as adaptações determinadas pelo agravamento dos problemas da época e o fortalecimento do poder central.

Nos Estados unitários, a equação revela-se mais simples. A Grande Londres, agora com 10.000.000, está dividida em 32 municípios e a **City**, coordenado o processo administrativo global pelo Ministério do Interior. Resenha há pouco publicada mostra a que volume chegamos, em matéria de região metropolitana, e a soma e complexidade de operações que significa sua administração. Moscou e Paris estão se aproximando dos 8.000.000 de habitantes; Buenos Aires fica nos 7.000.000; Nova Iorque está alcançan-

do os 11.500.000; e Tóquio; que é a maior de todas, se exhibe com 12.865.000. Os dramas de todos são iguais: poluição, habitação, transportes, trânsito, abastecimento, emprego, isolamento na massa, diferenciando-se apenas o padrão de vida.

Em todas estas metrópoles, um dos aspectos do tratamento parece demonstrar a síntese entre os velhos e novos mundos, que é a política de descentralização e procura do reequilíbrio. O Poder Central chama a si a legislação, institui os esquemas administrativos, promove ajuda econômica e financeira, e determina a execução em níveis regionais e até locais. Assim é na Alemanha ou nos Estados Unidos, em que predomina a sociedade democrática. Do outro lado, os elementos são escassos, mesmo para rudimentar apreciação jornalística.

O documento do IPEA, as afirmações do Ministro Costa Cavalcanti e o teor dos projetos, estão nos apontando um rumo. Será preservada a autonomia municipal. A organização que vai atuar, autarquia, empresa pública, ou de outra forma jurídica a ser deferida, como a fundação ou a sociedade de economia mista, será simplesmente administrativa, com poderes suficientes para planejar e executar aquelas medidas que, extravasando o limite municipal ou estadual, sejam do interesse comum das unidades de Região Metropolitana.

Aqui a última indagação: a região fará o homem feliz e eliminará suas angústias? Eis uma seara rica para nossos sociólogos e demais estudiosos, alguns agora envolvidos com a pesquisa do lazer.

A POPULAÇÃO DE ALGUMAS METRÓPOLES

Tóquio	—	—	—	12.865.000
Nova Iorque	—	7.969.000	—	11.474.000
Londres	—	3.184.600	—	10.000.000
Xangai	—	8.000.000	—	—
Moscú	—	6.870.000	—	7.865.000
São Paulo	—	6.339.000	—	7.750.000
Paris	—	—	—	7.369.000
Buenos Aires	—	3.447.000	—	7.000.000
Los Angeles	—	2.796.700	—	6.884.000
Chicago	—	3.600.000	—	6.780.000
Grande Rio	—	—	—	6.648.000
México	—	3.418.417	—	6.468.137
Bombaim	—	4.902.651	—	—
Calcutá	—	4.764.979	—	—

(Dados publicados em 1970)

DASP

