



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXII

AGOSTO - 1959

VOL. 84 - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

- A atuação do D.A.S.P. nas Grandes etapas da Administração Federal 115

SOCIOLOGIA, ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

- Correlação entre a política social e a demográfica — Estanislau Fischlowitz 117

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

- Educação popular — Renato Travassos 132

ADMINISTRAÇÃO GERAL

- Apontamentos de Arquivística — Marcílio Vaz Torres 138

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

- Delegação de Poderes e instituições autônomas — Caio Tácito 145

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- Planejamento Regional na América Latina — Francis Violich 155

DOCUMENTÁRIO

- Projeto nº 3.702, de 1958. Dispõe sobre a instituição do Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros — Operação Município e dá outras providências 190

COLABORAÇÃO

- A Rodovia Brasília-Belém e o Vale do Tocantins — Vasco Ribeiro da Costa 198

	Págs.
DREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
Servidões administrativas — Jair Tovar	207
Considerações em torno do processo administrativo — Carlos Gonçalo Amaral	213
A Matemática no Direito da Propriedade da União — IV — Nelson Nascimento Santos	221
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Proposta de dispensa de funcionário que reconsiderou seu pedido ..	236
Exercício de magistério em estabelecimento particulares, por parte dos militares da ativa	236
Consultor Jurídico do D.A.S.P.	
Pessoal admitido na E.T.U.B., à conta da antiga Verba 4. Aplicação do disposto no art. 1º da Lei nº 3 483, de 1958	238
Licença para trato de interesses particulares. A norma do art. 13, do Decreto-lei nº 7.729, de 1945, não tem aplicação os servidores autárquicos	239
Data até a qual deve ser pago o vencimento ou a remuneração do servidor falecido	240
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
Os ágios sobre ações de sociedades anônimas estão sujeitos ao imposto de renda	241
O Imposto de Vendas e Consignações incide sobre bonificação cambial	241
Sociedade de Economia Mista não tem foro especial	242
Tribunal Federal de Recursos	
Serviço de Navegação da Bacia do Prata — O empregado do S.N.B.P. não goza das vantagens do funcionalismo público em geral, estando, pois, sujeito ao regimen da Lei nº 1.890	244
O pessoal de obras da E.F.C.B. será beneficiário da lei de acidentes do trabalho	244
A declaração tardia não isenta do pagamento do imposto	245
Tribunal Superior do Trabalho	
As empresas da União não estão isentas do pagamento das custas	247
NOTAS	
Ecos do II Congresso Ibero-Americano de Municípios	248
Publicações recebidas	250
Colaboram neste número	251

A Atuação do D.A.S.P. nas Grandes Etapas da Administração Federal

O D.A.S.P. é inegavelmente uma das instituições mais representativas da revolução administrativa que se operou no Brasil, na década de 1930, e que continua a evoluir no momento presente, atingindo o seu ponto máximo com a construção de Brasília, a futura sede do Governo Federal.

2. O D.A.S.P., como já foi dito em obra recente sobre a história desse Departamento, saiu da fase de consolidação na sua obra racionalizadora da Administração federal, com o advento da Constituição de 1946, em que se comprovou ser aquele um instrumento imprescindível ao governo da União na administração de meios e mesmo na de atividades fins. A relevância da participação foi inconteste, apesar dos detratores gratuitos e dos prejudicados pela instituição do sistema do mérito e da racionalização da administração orçamentária, da organização de serviços e de material, a última das quais não mais compete a esse órgão.

3. Depois de consolidado, pela constitucionalização do regime, o D.A.S.P. entrou definitivamente na fase de aperfeiçoamento de sua obra racionalizadora com a extinção das atividades de administração de material, delegadas a órgãos mais especializados, criados para esse fim, como o Departamento Federal de Compras, do Ministério da Fazenda. Descentralizou as funções racionalizadoras de serviços, entre os demais subórgãos da administração federal, mantendo-os sob a sua supervisão.

4. Entre as atividades do D.A.S.P., em que mais se distinguiu esse "estado-maior" da Presidência da República, depois da elaboração da proposta orçamentária do governo federal, destaca-se a racionalização da administração de pessoal, nos seus setores especializados, como sejam do regime jurídico e técnico, e ainda, no de seleção e aperfeiçoamento.

5. O primeiro passo nesse sentido foi, sem dúvida, a elaboração do estatuto jurídico do pessoal civil, nas suas diversas modalidades. O Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado em 1936, pela Lei 284, que, em 1938, se transformou no D.A.S.P., elaborou o primeiro Estatuto dos Funcionários Cíveis da União, o qual, por força do D.I. 1713, de 1939, deu ao funcionário civil a sua regulamentação jurídica. Elaborou, ainda, o projeto de outros diplomas legais, que vieram disciplinar as relações jurídicas entre o Estado e outras modalidades de servidores, como os extranumerários.

6. Unificou, igualmente, a jurisprudência administrativa sobre o pessoal da União, racionalizou o escalonamento de cargos e funções, além de elaborar tabelas de remuneração, mais aperfeiçoadas. Onde só reinava a confusão, firmou o D.A.S.P. bases mais sólidas, para elaboração do Plano de Classificação de Cargos, funcionando nesse órgão a comissão com essa finalidade, a qual era constituída por técnicos desse Departamento.

7. Como o projeto elaborado de Classificação de Cargos não se transformasse em lei, por diversos motivos políticos, sociais e principalmente econômicos, várias vezes teve o D.A.S.P. de colaborar com o Congresso Nacional, introduzindo novas modificações e aperfeiçoamentos no projeto original, que desde 1954 até a presente data tramita nas duas Casas do Legislativo.

8. Dêse modo, a colaboração no Plano de Classificação de Cargos dos Funcionários Cíveis da União corresponde a uma das etapas mais brilhantes da fase de aperfeiçoamento que atravessa o D.A.S.P. Outra grande tarefa por ele empreendida na esfera da administração de pessoal foi a criação, em 1958, da Escola de Serviço Público, que consolidou as suas realizações no campo da racionalização administrativa.

Correlação entre a Política Social e a Demográfica

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

1. BASES DEMOGRÁFICAS DA POLÍTICA SOCIAL

EVIDENTEMENTE, na orientação da política social não se pode, inicialmente, deixar de tomar em consideração as bases demográficas da população a que se devem aplicar as suas realizações.

Tentaremos, pois, passar em revista os elementos estatísticos e dinâmicos do panorama populacional, procurando destacar as suas principais características que oferece o Brasil, merecedoras da particular atenção sob o ponto-de-vista político-social.

A. Pirâmide Populacional

O que tem que ser, preliminarmente, examinado, como fundamento natural da política social, é a pirâmide populacional de um determinado país, que se nos apresenta numa determinada época.

Como é natural, a força de trabalho disponível — base natural da riqueza nacional — encontra seus limites objetivos, antes de mais nada, nos grupos existentes da população, capazes, dada a sua idade, a prestar trabalho produtivo a serviço da economia.

Em função das variáveis exigências de trabalho físico, intelectual e misto, relacionadas, por sua vez, com as condições tecnológicas e organizacionais das atividades primárias (lavoura, atividades extrativas minerais e florestais), secundárias (produção manufatureira) e terciárias (comércio, atividades bancárias e securitárias, serviços pessoais, administração pública, etc.), o limite etário mínimo e máximo, em que se enquadra a faixa dos virtualmente ativos economicamente, pode ficar sujeito, com o tempo, a alterações consideráveis.

Diga-se, desde já, que de um modo geral, os requisitos inerentes aos processos atuais de trabalho, cada vez mais mecanizado e simplificado, poderão contribuir para ampliar, com o correr do tempo, simultaneamente, «de cima» e «de baixo» o grupo de pessoas aproveitáveis em atividades econômicas.

Temos que aceitar, todavia, essa impressão intuitiva com certa cautela. Com efeito, nas sociedades ultracapitalistas, subordinadas à orientação ex-

tremada produtocrata, em que se observa e pratica quase religiosamente os conceitos da campanha de produtividade, apresenta dificuldades consideráveis à consecução do emprêgo para as pessoas acima de 50 ou menos de 40 anos, portanto de grupos de idade em que não se pode ainda notar a queda dos níveis de rendimento. Tal situação verifica-se sobretudo nos Estados Unidos. A posição precária no mercado de trabalho das pessoas enquadradas nesses grupos etários constitui ali um dos mais graves problemas sociais. Vale a pena destacar que êsse problema tenha constituído objeto principal da mensagem presidencial de EISENHOWER promulgada por ocasião do Dia do Trabalho de 1957. Essa situação resulta, ao que parece, também, da aguda concorrência da mão-de-obra jovem e adulta no mercado de trabalho, agravada pelo volumoso desemprego.

Seja como fôr, a pirâmide populacional existente tem que ser discriminada rigorosamente em três categorias:

a) os menores de idade (infância e mocidade), fisicamente incapazes ao trabalho, de acôrdo com as condições técnicas e organizacionais existentes na economia e os conceitos sociais, morais e legais, que prevalecem nesse particular — a base dessa pirâmide;

b) os grupos de idade média, de cujos componentes se recruta, potencialmente, a força de trabalho; e, enfim,

c) as classes de idade avançada, com capacidade acentuadamente reduzida ou nula de trabalho — «cume da pirâmide».

É extremamente importante tanto sob o prisma econômico como social, a proporção numérica entre a classe de economicamente ativos (grupo b) e as camadas de economicamente inativos (grupos a e c).

Com efeito, é o grupo «médio», o produtivo que tem que sustentar com os resultados de seu trabalho ambas outras camadas, exclusiva ou preponderantemente, «consumidoras». Isto, por si só, limita, em termos econômicos, a amplitude e a profundidade das realizações sociais orientadas no sentido de proporcionar maior amparo aos grupos «improdutivos» da sociedade: educação e assistência à infância e à adolescência, assim como a manutenção das categorias de idade provecta.

É natural que a orientação, a intensidade e *last but not least*, o custeio das providências da política social que beneficiam êsses dois grupos, incontestavelmente merecedores de sua particular atenção, não podem deixar de depender da composição quantitativa dos mesmos.

Antes de submeter ao ligeiro exame os problemas específicos de natureza político-social que se apresentam no Brasil, em relação ao grupo «baixo» e «alto» da pirâmide populacional, convém esboçar as particularidades da composição etária da população dêste país, que ressaltam da sua comparação com as características dos demais povos, de civilização adiantada.

Com efeito, de acôrdo com o Prof. GIORGIO MORTARA («Aspectos Econômicos da Composição por Idade da População do Brasil» — Revista Brasileira de Estatística, Julho/Dezembro de 1957), a população brasileira

— em confronto com a população de vários outros países que interessam sobretudo para fins comparativos — distribui-se do seguinte modo em três grandes classes de idade:

	IDADE (ANOS) — DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL		
	até 14	15 a 64	65 e mais
Brasil	41.86	55.69	2.45
E.U.A.	28.96	62.60	8.44
Itália	26.10	65.70	8.20
Suécia	23.44	66.32	10.24
França	23.29	64.58	12.13

Como daí resulta, o panorama brasileiro demonstra a prevalência dos grupos de menor idade, a freqüência limitada dos grupos de idade avançada e a relativa paridade dos grupos de idade média.

O Nordeste é uma espécie de espelho côncavo em que os aspectos patológicos do panorama brasileiro aparecem sob uma forma ainda muito mais distorta, mais afastada da norma. Assim, os grupos das idades infantis e juvenis (0 a 14 anos) chegam a atingir 44.16% e os grupos senis (de 60 anos e mais) representam uma parcela ínfima de 4.50%, sendo que a percentagem da população que proporciona a força de trabalho não ultrapassa de 51.34%, sendo que em alguns Estados, como no Piauí, no Ceará e em Sergipe não excede de 50%. Para êsse efeito contribuem, além das condições econômicas e sociais notórias, também os fortes movimentos de emigração de proveniência dessa zona, de que participam sobretudo os enquadrados nos grupos etários médios. A gravidade social do panorama nordestino ressalta com ainda maior força se se toma, outrossim, em consideração, por um lado, a indiscutível superpovoação e extrema densidade populacional daquela região e, por outro lado, a incidência acentuada da desemprego e subemprego — apesar da relativa escassa força de trabalho em potencial, evidenciada pela estrutura etária acima indicada.

B. Problemas Sociais que apresentam as «Bases» e o «Cume» dessa Pirâmide: os Jovens e os Velhos

Vejamos agora quais problemas enfrenta a política social nacional em relação ao primeiro e ao segundo desses grupos.

No que diz respeito ao primeiro deles, cumpre, antes de mais nada, determinar o limite mínimo de admissão ao trabalho (proibição do trabalho infantil) e regulamentar, a seguir, as condições do exercício do trabalho pelos menores de idade acima desse limite e abaixo da idade presumível de maturidade, física e intelectual.

Essas tarefas incumbem, dentro dos preceitos constitucionais, à legislação protetora do trabalho.

São óbvias as idéias que inspiram êsse mais antigo setor das realizações tutelares. Considera-se necessário proteger o organismo dos jovens

e adolescentes, cujo desenvolvimento possa ser prejudicado pelo dispêndio dos excessivos esforços físicos. Julga-se indispensável evitar tudo o que possa entravar a educação dos menores. Enfim, procura-se prevenir os perigos de ordem moral, inseparáveis de seu ingresso não devidamente disciplinado na vida econômica ativa, com a possível evasão do lar familiar.

Como é notório, a Carta Magna proíbe no art. 157, Inc. IX, o trabalho dos menores de 14 anos e a Consolidação das Leis do Trabalho dedica no Título III, Capítulo IV, a maior atenção à regulamentação das condições de trabalho dos menores de 18 anos (admissão ao emprego, duração do trabalho, aprendizagem, condições higiênicas e ambientais, em geral, do trabalho, etc.); enfim, no Título I, Capítulo III, estende as vantagens de salário-mínimo ao menores de idade.

Enveredando por êsse caminho, é, porém, preciso evitar rigorosamente quaisquer exageros, pois uma regulamentação excessiva demais poderia afetar a posição econômica das famílias de rendimentos limitados, em cujo orçamento as rendas do arrimo da família não bastam, com freqüência, para ocorrer às despesas com a manutenção da numerosa prole, tornando imperioso o recurso às rendas complementares dos filhos.

O que é ainda mais grave, o afastamento dos menores das atividades econômicas perde toda a sua razão se não se lhes proporciona, simultaneamente, recursos de educação geral ou profissional.

Destarte expõe-se a mocidade aos riscos de compulsória ociosidade, de mendicância e vadiagem, de delinquência juvenil.

Suponhamos, todavia, que não haja deficiências escolares, infelizmente, ainda muito comuns no Brasil, e responsáveis pelos altos coeficientes de analfabetismo. O pré-requisito elementar da solução razoável seria fixar o limite mínimo da idade de admissão ao trabalho assalariado de modo que possa coincidir com o limite máximo de atendimento escolar obrigatório. Assim, uma vez terminado o curso de ensino elementar, o jovem poderia passar imediatamente a exercer trabalho remunerado. O que, porém, ocorre é o diametralmente oposto: o chamado «hiato nocivo», que resulta da descoordenação da legislação escolar e trabalhista, sendo que a primeira sanciona o limite de 12 anos, e a segunda o de 14 anos. Como é que deve ser preenchida essa lamentável lacuna: dois anos de vida, sem visíveis oportunidades de utilização proveitosa desse período? Assinalamos a existência desse angustiante problema que, aliás, não escapou à atenção dos Poderes Públicos, sem podermos examinar nessa altura as soluções que se oferecem a respeito.

Seja como fôr, as condições de trabalho e existência dessa enorme e relevante parcela da população e as possibilidades que se lhes oferecem no mercado de trabalho parecem merecer tratamento preferencial nas realizações da Previdência Social, da assistência social (Legião Brasileira de Assistência), dos serviços sociais, etc., mesmo fora das referidas medidas protetoras da legislação tutelar.

Problemas nitidamente diferentes apresenta o cume da pirâmide populacional.

Como é natural, não existe uma proibição paralela legal do trabalho acima de uma idade máxima; seriam arbitrárias quaisquer tentativas de determinação normativa de tal limite. Entretanto, admite-se que a Previdência Social e, particularmente, o seguro-velhice deve servir para (a) a absorção do grupo de idade avançada e de reduzida capacidade de trabalho, permitindo seu afastamento dos contingentes de economicamente ativos e (b) a renovação econômica e socialmente desejável dos quadros pessoais da economia mediante substituição dos trabalhadores velhos pelos jovens. Como é notório, os progressos de medicina acarretam a crescente longevidade média e aumentam a composição numérica dos grupos de idade maior. Por conseguinte, nota-se, pelo mundo afora, a tendência contrária a qualquer redução do limite de idade da aposentadoria-velhice cujos ônus crescem em toda parte numa proporção considerável. No Brasil os processos de prorrogação da duração da vida humana e de incremento dos grupos de idade avançada não atingiram ainda o grau existente alhures, embora o próximo Censo de 1960 registrará, decerto, alguns progressos realizados nesse sentido. Entretanto, dada a existência da relativamente reduzida fração dos grupos etários médios que perfazem a força de trabalho, parece duvidosa a justificação da recente redução a 55 anos do limite da aposentadoria-velhice e da elevação dos níveis desse benefício, que contribuirão para tirar da vida econômica, sem necessidade objetiva muito convincente, consideráveis contingentes de trabalhadores ainda válidos e fisicamente capazes ao trabalho.

Seja como for, em virtude das fortes pressões exercidas no mercado de trabalho pelos numerosos grupos da nova geração que todos os anos ingressam nesse mercado, em busca do primeiro emprego remunerado, é preciso facilitar com todos os meios ao alcance da política social a saída do exército de trabalho dos grupos de trabalhadores velhos e realmente inválidos ou de rendimento consideravelmente reduzido; tais providências deveriam, em tese, abranger não somente a oportuna regulamentação da Previdência Social, inclusive o afastamento obrigatório do emprego, afastamento automático ou até por iniciativa patronal, dos trabalhadores admitidos à aposentadoria, uma vez atingidos, por exemplo, 60 a 65 anos de idade; e por outro lado, como nos quer parecer, o reexame dos atuais compromissos da chamada «estabilidade», instituto esse de mais elevado alcance social, que, todavia, na sua forma atualmente vigente, dificulta muito ou até impossibilita a renovação dos quadros pessoais em relação aos trabalhadores que atingiram o período de dez anos de trabalho a serviço de uma determinada empresa, mesmo se se revelassem improdutivos e pouco capazes ao trabalho, e se tivessem já adquirido direito a benefícios satisfatórios de seguro social (aposentadoria-velhice).

Diga-se de passagem que a organização da proteção e assistência às pessoas de idade avançada não se baseia, como é natural, apenas em considerações unilaterais de caráter populacional ou econômico.

Descansa em sólidos fundamentos éticos.

A sociedade que se respeita e preza não pode desprezar tudo o que deve aos pais e avós, devendo-lhes garantir, depois de labutarem durante longos anos e se sacrificarem pelos seus filhos e netos, níveis condizentes da

existência, descanso bem merecido a que fazem plenamente jus. Apenas em algumas sociedades atrasadas não se reconhecem êsses direitos sagrados da velhice. Basta apontar um exemplo flagrante: os costumes semi-selvagens dos esquimós que, premidos pelas condições de penúria alimentar — falta de carne — e sem meios de assegurar a subsistência de seus pais, levam-nos ao famigerado passeio de trenó, deixando-os, longe de suas habitações, no gelo, onde morrem de frio...

Nessa digressão tivemos por objetivo desfazer a falsa impressão a que possa levar a análise dêsse problema limitada, por enquanto, exclusivamente, aos aspectos populacionais.

C. Consequências da atual dinâmica populacional

Nas considerações precedentes não prestamos ainda maior atenção aos fenômenos relacionados com as alterações que se verificam na dinâmica da população: seu crescimento, estagnação ou decréscimo.

Evidentemente, êsses processos dependem da natalidade e da mortalidade.

Não nos parece, francamente, que tivessem sido descobertas as leis que regem a evolução demográfica. Às vezes, não é fácil interpretar os surtos e declínios populacionais, procurando-se determinar com tóda a exatidão científica a sua origem.

Sem pretender abordar o exame pormenorizado dêsse assunto que nos afastaria da própria matéria dêste artigo, basta assinalar que assistimos no período de após-guerra ao enorme e quase generalizado incremento das pressões populacionais, um pouco, aliás, inexplicavelmente atenuadas nestes últimos três anos.

Seja como fôr, aumentaram nos últimos lustros consideravelmente os coeficientes de natalidade (número médio de nascimento por 1.000 habitantes) e, ao mesmo tempo, melhoraram muito as condições de sobrevivência, sobretudo em virtude da queda notável da mortalidade infantil e geral, que, por seu turno, resulta:

a) da vitória da medicina sôbre tóda uma série de doenças infecciosas, dos progressos relacionados com o uso de antibióticos e de outros recursos da medicina sanitária e terapêutica;

b) do maior acesso das classes populares a êsses recursos; e

c) das providências protetoras e assistenciais.

Qualquer que fôsse o fator principalmente responsável pela evolução nesse sentido: a maior fecundidade ou a menor natalidade, não pode ficar sujeito à contestação alguma o enorme ritmo de crescimento da população, que se verifica, particularmente nas partes subdesenvolvidas do mundo (Ásia) e nas classes menos favorecidas (a palavra «proletário» provém, como é notório, da numerosa prole peculiar das classes trabalhadoras), e que, constitui um dos principais problemas do mundo contemporâneo.

Como reparou o Prof. HERSCH LIEBMANN inaugurando a Conferência Demográfica Internacional realizada em Roma em 1954:

«O grande problema que preocupa os espíritos... é o crescimento extraordinariamente rápido da população dos países economicamente subdesenvolvidos, particularmente dos países asiáticos».

Entre 1800 e 1900 a população mundial triplicou. De 185 milhões em 1800, aumentou no século XIX de modo a atingir 530 milhões em 1900. Entre 1900 e 1950, aumentou de 850 milhões.

Atualmente deve oscilar já em torno de 2 bilhões 800 milhões de habitantes. As previsões, as mais conservadoras possíveis, para o ano 2000 indicam a estimativa da população mundial igual a, pelo menos, 4 a 6 bilhões de habitantes.

D. Maltusianos e Neomaltusianismo

A primeira vista, pareceriam, assim, justificados os prognósticos da doutrina pessimista do pastor protestante THOMAS ROBERT MALTHUS (1760-1834) no seu conhecido ensaio sobre os «Princípios da População» de 1798.

Convém recordar em breve as teses do maltusianismo. MALTHUS estava procurando demonstrar que a população cresce em proporção geométrica, enquanto os meios de subsistência apenas em proporção aritmética.

O que daí deveria resultar fatalmente seria a supersaturação populacional deste planeta, para cujo combate ofereceu vários meios de abstenção de casamentos no meio das classes populares, limitação da prole, etc. que, nas obras de seus epígonos: os neomaltusianistas do século XX vieram, com o tempo, assumir caráter cada vez mais drástico, mais anti-social e antimoral (métodos coercitivos no controle da natalidade, luta contra a medicina social e etc.).

Nas últimas décadas a doutrina maltusianista ressurgiu novamente das cinzas, com uma feição diferente da anterior, de orientação ecológica e biológica, nas obras de FAIRFIELD OSBORNE, Lord BOYD ORR, JULIAN HUXLEY, ROBERT COOK e WILLIAM VOGT.

Esses estudiosos voltaram a sua precípua atenção para a produção de alimentos. Anotando que, de 1945 a 1952, a população do mundo aumentou de 12%, enquanto a produção de gêneros alimentícios cresceu apenas de 9%, tiraram dessa observação conclusões precipitadamente alarmantes, quanto ao perigo de supersaturação da população mundial, dado o suposto crescente hiato entre os poderes reprodutor humano e produtor alimentício, e, conseqüentemente, fome global.

Não podemos abordar aqui em maiores detalhes a polêmica contra as teses neomaltusianistas e, sobretudo, contra as recomendações práticas, cuja orientação entra em flagrante choque com os preconceitos sociais e morais. Os dados estatísticos mais recentes demonstram, por si só, que os referidos desajustes parecem tender amenizar-se com o tempo.

Assim, segundo a FAO (1934/38 = 100) a produção agrícola apresenta em 1954/55 índice de 127, enquanto a população igualmente de 127.

Se existe, realmente, distribuição desigual da população, do capital, das matérias-primas e dos alimentos, isto não quer ainda dizer que não se poderia conseguir muito melhor equilíbrio mediante movimentos de migração que, ora paralisados, poderão retomar, futuramente, maior intensidade. Não faltam ainda sempre enormes reservas de terra fértil não explorada, ou que o são de modo muito rudimentar. Seria inescusável derrotismo desprezar a enorme margem de aumento da alimentação que poderia oferecer a cultura científica, a adubação racional, o uso de inseticidas, o aproveitamento da ciência do solo, a irrigação, a impermeabilização da lavoura contra os efeitos climáticos nocivos e vários outros métodos de elevação do rendimento agropecuário, independentemente da extração em maior escala da fauna marítima e da produção química-sintética dos alimentos. Com efeito, parece mais que provável que no futuro não distante, como se nos possa afigurar no momento, será superada a fase atual do suprimento dos artigos de nutrição, baseada única e exclusivamente no aproveitamento das plantas e dos animais. Por outro lado, carece de justificativa a previsão de que continuará incondicionalmente intacto o atual ritmo particularmente forte de aumento de natalidade. Vários fatores podem contribuir para paralisar a presente «explosão populacional». O conhecido autor nacional, Professor JOSUÉ DE CASTRO, defende nas suas obras, aliás muito controvertidas e, particularmente, na «Geografia da Fome», a tese consoante a qual a fecundidade dependeria, principalmente, da subnutrição, tese essa corroborada por vários estudos biológicos recentes nos E.U.A. Assim, a elevação dos níveis de bem-estar social, lenta mas bastante generalizada, deverá repercutir sobre a diminuição dos coeficientes de natalidade. Em outras palavras, de acordo com ALFRED SAUVY, ao lado da «solução demográfica», parece oferecer subsídios valiosos nesse sentido o que aquele eminente cientista francês definiu como «a solução econômica».

Nas observações precedentes fizemos referência aos desequilíbrios bastante acentuados na distribuição regional da população mundial. Contudo, é com certa cautela que temos que interpretar os termos corriqueiros de «países superpovoados» e «subpovoados». A estimativa da sua respectiva densidade populacional, evidenciada pelo número de habitantes por 1 km², não pode servir, por si só, para a devida apreciação da sua saturação demográfica, sobretudo se essas indicações não vêm sendo acompanhadas pela análise dos fatores, estáticos e dinâmicos, de sua economia. Assim, por exemplo, a taxa relativamente moderada de habitantes por 1 km² que se manifesta na Índia, comparada com a relativa escassez dos recursos valorizados daquele país, é de molde de causar muito maior preocupação de que a sua incidência muito maior que encontramos na Holanda e Bélgica, todavia, com as suas economias nacionais incomparavelmente mais desenvolvidas e capazes de sustentar seus aparentes excedentes populacionais.

Finalizando, convém tornar bem patente que, como ficou evidenciado pelas declarações do representante da Santa Sé na Conferência Demográfica Internacional em Roma de 1954, a Igreja não deixa de acompanhar com certa preocupação os problemas de «inflação populacional», dados seus possíveis efeitos prejudiciais com relação ao bem-estar social, sendo que apenas discorda das providências maltusianistas de combate ao crescimento da população mundial.

E. Relação entre a Política Demográfica e Social

O que nos interessa sobretudo sob o ponto-de-vista da matéria são, porém, as realizações da política demográfica e a sua relação com a política social.

A política demográfica pode, em tese, visar alcançar dois objetivos diametralmente opostos: aumento ou redução da natalidade. O primeiro desses objetivos estava e continua ainda inspirando uma ampla gama de medidas tomadas pelos países com potencial populacional ameaçado pela queda da natalidade, como por exemplo, a França. Considerações de outra natureza, relacionadas com a expansão imperialista e os preparativos para a agressão, de acordo com os princípios da doutrina nazi-fascista e racista, orientaram, por seu turno, as realizações dinâmicas da política populacional (abonos familiares, subsídios de casamento, prêmios de natalidade, proteção às famílias, distinções honoríficas às mães com prole numerosa, etc.), levadas a efeito na Itália e na Alemanha no período compreendido entre 1922 e 1945.

Cumprindo indagar se tais instrumentos, usados em mais ampla escala no intuito de promover a todo custo o incremento das taxas de natalidade, contribuíram, na realidade, para a consecução desse objetivo. Pois bem, de acordo com as observações judiciosas do Dr. GLASS pode-se notar os subsídios palpáveis para tal efeito dessas providências apenas nos primeiros períodos, de duração muito limitada, depois de sua introdução. Com o tempo, a sua influência diminuiu muito, até perder, com o correr do tempo, qualquer «rendimento populacional». Cumprindo assinalar esse relativo fracasso das providências de ordem demográfica, à primeira vista surpreendente, sobretudo em vista da extrema amplitude e profundidade das mesmas, que chegaram ao ponto de assegurar aos chefes de famílias numerosas vantagens superiores às que possam conseguir com seu trabalho. Até hoje em alguns países como, particularmente, na França e na Itália, a reprodução fisiológica oferece a determinadas camadas da população maiores benefícios do que a produção; o trabalho assalariado na indústria...

Vejam, por sua vez, a atuação dos instrumentos da política demográfica de orientação oposta, a «maltusianista», subordinados ao propósito de limitação da natalidade. Trata-se de uma experiência relativamente nova e de órbita territorial limitada quase exclusivamente aos países da Ásia (Japão, Índia e China), países de notória superpopulação.

Convém passar em revista as principais realizações nesse sentido.

No Japão foi introduzida, em junho de 1948, a «Lei Eugênica» com o propósito de estimular o uso dos contraceptivos, permitindo a interrupção da gestação em determinados casos de caráter social, higiênico e sanitário e autorizando, ao mesmo tempo, a esterilização temporária dos homens e das mulheres. Assistimos, naquele país, realmente a uma forte queda da natalidade (em 1948, 33,7 nascimentos por mil habitantes e, em 1957 apenas 17,5), sem que se possa, todavia, formar idéia bastante clara a respeito da causalidade dessa evolução e, particularmente, se deva ser atribuída — e eventualmente em que proporção — à influência daquela lei.

Na China uma lei análoga, e que recorre aos mesmos meios de ação, acrescentados pela elevação da idade mínima para os casamentos, foi promulgada em março de 1957, com o propósito de conseguir, nos próximos dez anos, a redução de 50% no número total de nascimentos, atribuindo-se, aliás, na sua justificação, importância não somente a seus efeitos de caráter populacional, como também à proteção das mulheres e ao fortalecimento dos laços familiares.

Convém anotar iniciativas parecidas de controle da natalidade aplicadas, desde 1933, na Índia e, sobretudo, desenvolvidas em ampla escala na região de Bombaim. O segundo plano quinquenal (1956-61) destinou para esse fim a importância de 50 milhões de rúpias. Não parecem, porém, por enquanto, muito convincentes os resultados práticos dessa campanha.

F. Institutos Sociais de Proteção à Família — Instrumentos da Política Demográfica ou Social

Procurando conceituar a política social, não podemos deixar de submeter a análise a sua correlação com as realizações da política demográfica.

Acontece que vários institutos, criados com o propósito de incentivar o aumento da natalidade — dentro da primeira das duas correntes acima expostas — podem servir também para a consecução das finalidades redistributivas da política social mediante amparo econômico à família.

Não é possível interpretar devidamente as finalidades e funções sociais das referidas reformas, que constituem o mais recente, mas já extremamente expandido setor da legislação social, sem examinar, antecipadamente, os efeitos da composição da família sobre a situação dos orçamentos comum no meio das classes socialmente dependentes, de rendimentos parcos e estáveis.

Foi a famosa socióloga e política trabalhista inglesa Mrs. ELEANOR RATHBONE que definiu de um modo particularmente expressivo a essência dos problemas comparando as duas curvas:

- a) a de rendimentos, e
- b) a de gastos.

No orçamento típico proletário, com efeito, segundo a citada autora, a pobreza resulta nesse meio, em grande parte, da discrepância que se faz notar em certos períodos da vida do trabalhador, por um todo, entre:

- a) seus rendimentos salariais mais ou menos estáveis e, por outra parte,
- b) suas despesas que crescem consideravelmente com o aumento numérico da família, para cair depois na proporção em que os gastos com os encargos familiares forem sendo compensados pelos rendimentos que o proporcione o trabalho dos filhos jovens e adolescentes — antes de constituírem seus próprios lares.

No seu famoso Relatório de 1944, dedicado ao Seguro Social e Serviços Correlativos, Sir WILLIAM BEVERIDGE atribui ao fator acima aludido a responsabilidade por 1/3-1/4 dos casos de pobreza na sociedade inglesa, sendo

que o balanço caberia à insegurança nas condições de existência das classes trabalhadoras, expostas ao impacto das contingências aleatórias: riscos bio-físicos, físico-profissionais e econômicos. Foi dêsse diagnóstico que tirou conclusões quanto aos rumos da reforma de «Seguridade Social Integral» preconizada naquele Relatório, e extensiva ao abono familiar concedido a tôdas as famílias com mais de um filho menor, reforma essa posta em execução no Reino Unido em 1946.

O desamparo econômico da família não leva apenas às graves consequências sociais. Com efeito, contribui, ao mesmo tempo, para a decomposição da família, *celula mater* da sociedade, sujeita aos efeitos corrosivos da civilização moderna, de novos estilos e modos de vida, das correntes ideológicas e morais prejudiciais que afetam a posição da família, solapando a sua coesão e integridade.

A prematura evasão do lar dos menores, incapazes de satisfazerem às suas necessidades elementares de existência decente, é apenas um dos numerosos aspectos angustiantes da crise de família. Tudo o que se possa, pois, fazer para restabelecer o equilíbrio econômico da família nos grupos menos favorecidos da população poderia reverter em benefício da consolidação dos laços familiares. É, por conseguinte, sob êsse mais amplo prisma que têm que ser encaradas tôdas as providências subordinadas ao propósito de restabelecer o equilíbrio econômico da família, ameaçado pelo atual sistema salarial com as suas peculiares regras distributivas niveladoras e homogêneas, sem qualquer atenção voltada para os compromissos de sustento da família.

G. *Compensação dos Encargos Familiares*

Quais são as técnicas que se oferecem para conseguir o objetivo acima aludido?

Não pode servir para êsse fim a discriminação das taxas salariais, de acordo com a existência e a extensão dos encargos familiares. Com efeito, tal solução levaria fatalmente, nas condições de economia de livre concorrência, a prejudicar a posição no mercado de trabalho dos trabalhadores casados e onerados por maiores compromissos de sustento da família. Com efeito, *caeteris paribus*, os empregadores dariam, nessas condições, preferência a admissão ao emprego, aos trabalhadores solteiros que fariam jus ao salário inferior — em comparação com o engajamento daqueles que deveriam ser contemplados com remuneração superior.

É pela mesma razão que encontrou dificuldades consideráveis a diferenciação das taxas de salário-mínimo, prevista no art. 157, Inc. I, da Constituição vigente («salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família»). Eis uma das duas normas da parte da Constituição relativas à «Ordem Social» que se verificou, por enquanto, inexecutável, sem encontrar reflexo na legislação positiva em vigor...

Foi, pois, necessário procurar outras formas de solução que, mediante recurso à responsabilidade coletiva e não individual, a cargo dos empre-

gadores isolados, possam contribuir para a consecução da finalidade almejada, sem os inconvenientes acima assinalados.

A primeira fórmula a que recorreu, nessa ordem de idéias, o patronato de vários países ocidentais (sobretudo França e Bélgica) no período posterior ao fim da primeira guerra mundial — período êsse caracterizado pela aguda inflação e forte carestia de vida, que evidenciou consideráveis dificuldades dos orçamentos familiares operários — foi a criação das «Caixas de Compensação e Supercompensação» de encargos familiares.

Mediante aplicação de vários métodos, mas sobretudo, por meio do pagamento das contribuições patronais que incidiam sobre a folha total de salários, foram constituídos fundos especiais, distribuídos a seguir, sob a forma de «sobre-salário familiar», aos trabalhadores que, dada a composição de suas famílias, reuniam as condições aquisitivas predeterminadas nos respectivos regulamentos.

A dualidade de solução: Caixas de Compensação e Supercompensação foi justificada pelo compreensível intuito de garantir a compensação daqueles ônus não apenas dentro dos limites estreitos de uma determinada empresa, mas, sim, dentro dos grandes ramos da indústria (como seja, por exemplo, a indústria têxtil, mecânica, e assim por diante), o que assegura a mais ampla e harmoniosa distribuição dos respectivos encargos. Entretanto, com o tempo, verificaram-se alguns defeitos dessa solução, relacionados particularmente com a insuficiência das contribuições patronais, destinadas para êsse fim, com a amplitude limitada do seu respectivo âmbito pessoal, pois que, fora de sua órbita ficavam numerosos grupos de assalariados não filiados aos respectivos setores da indústria, e ainda vários outros inconvenientes práticos inseparáveis dessa fórmula — uma espécie de serviço social de caráter coletivo.

Nessas condições, vários países passaram a procurar uma solução de outra índole, de caráter público ou paraestatal, que se enquadram no mecanismo do chamado «abono familiar».

O abono familiar no seu sentido técnico propriamente dito consiste na criação, mediante compromisso de direito público, de fundos especiais, aproveitados para contemplar com êsse benefício social *sui generis* as pessoas que arcam com os ônus de família. As soluções legislativas que atualmente existem em, aproximadamente, 20 países, apresentam uma ampla gama de regulamentações, sobretudo no que diz respeito aos seguintes aspectos:

1º) Bases financeiras:

a) tributárias, quer dizer, financiamento pelo Estado com base no orçamento público, por conseguinte, com recursos aos impostos gerais; e

b) contributivas, isto é, contribuições *ad hoc*, a cargo do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores, com variações que muito alteram as bases financeiras um para outro caso.

2.º) Fundamentos organizacionais, intimamente relacionados com a bifurcação referida no item 1: órgãos governamentais na hipótese referida na letra (a), instituições previdenciais ou entidades especializadas paraestatais de natureza congênere na hipótese mencionada na letra (b).

3.º) Grupos dos beneficiados, mais uma vez em certa correlação com a dualidade das bases financeiras no item 1: concessão de abono familiar a todos os habitantes do país ou a todos os cidadãos na hipótese referida na letra (a) ou apenas aos trabalhadores assalariados — na hipótese mencionada na letra (b).

4.º) Amplitude dos encargos familiares que justifica a concessão do abono, isto é, faz jus ao abono o primeiro filho, ou apenas o segundo, o terceiro, etc., ou, enfim, apenas, a assistência à família numerosa.

5.º) Condições aquisitivas relacionadas, por exemplo, com o limite máximo de idade dos filhos que justifica a supressão do benefício (14 — 16 — 18 anos).

6.º) Modalidades que regem a forma dos «benefícios familiares»: capital global, pago de uma vez só, no momento do nascimento do filho ou prestações de caráter periódico, pagas mensalmente aos responsáveis pela manutenção dos filhos. E, enfim,

7.º) Numerosas outras particularidades individuais cuja enumeração escapa fatalmente a esta exposição sumária.

A primeira reforma pública nesse sentido foi levada a efeito na Nova Zelândia, pela lei promulgada em 1926.

Pois bem, no período destes últimos 33 anos, o abono familiar demonstrou uma expansão impressionante, vertical e horizontal, acelerada pela introdução desse instituto na Inglaterra, dentro do plano de seguridade social beveridgiano, e a reforma análoga levada a efeito da U.R.S.S.

Os Estados Unidos da América do Norte são quase o único país que, em vista de seus particularmente elevados níveis médios de remuneração, considerados assim como implicitamente suficientes para ocorrer às despesas de sustento da família, não enveredou por êsse caminho.

E o Brasil? Não podemos nos orgulhar muito da solução que vigora entre nós nesse particular.

Com base no Decreto-lei nº 3.200 de 19 de abril de 1941 e, particularmente, em consonância com os dispositivos do art. 29 (regulamentado pelo Decreto nº 12.229, de 22 de abril de 1943) foi apenas criado o abono familiar em favor das famílias numerosíssimas (com, pelo menos, 8 filhos menores), custeado pela União, Estados e Municípios, que beneficia as famílias de rendimentos baixos (cuja «retribuição fôr inferior ao dôbro do salário-mínimo»), sendo que não se logrou reajustar o valor desse benefício (100 cruzeiros por 8 filhos e 20 cruzeiros por filho excedente a êste número) que, assim, nesse meio tempo, perdeu quase integralmente seu antigo valor aquisitivo.

Quanto à amplitude e ao valor desse benefício, êle fica muito aquém do «salário família» garantido aos servidores públicos.

Em vista do lamentável fracasso dessa providência legislativa que resultou da notória situação crítica dos orçamentos públicos, a Igreja levantou,

nestes últimos anos, a idéia de constituição das caixas de compensação familiar, idéia essa decerto merecedora da maior atenção, possivelmente em conexão com as realizações dos Serviços Sociais Patronais (SESI e SESC).

A razão de ser das medidas de proteção sócio-econômica à família das camadas de rendimentos baixos não pode ficar sujeita, nas condições específicas do Brasil, a contestação alguma. A crise de família, a influência perturbadora que sofre seu antigo conceito tradicional no panorama agitado da vida urbana e a fraqueza dos laços maritais são fatos incontestáveis. Os altos índices de natalidade e a melhoria dos coeficientes de sobrevivência infantil contribuíram para aumentar a composição da família, cujo vulto fica, aliás, evidenciado pelo surpreendentemente elevado número dos beneficiados pelo abono familiar às famílias numerosas, com, pelo menos, oito filhos menores. E, por sua vez, as dificuldades criadas pela alta permanente dos preços de todos os bens, provocada pelo forte surto inflacionário, agravam ainda muito mais a situação econômica da família proletária.

Como já resulta das considerações anteriores, o abono familiar pode servir, alternativa ou cumulativamente, para o consecução de dois objetivos de natureza diferente: para fomentar a natalidade (orientação demográfica) ou para fortalecer a posição econômica da família (orientação social).

Analizando-se as realizações legislativas dedicadas a essa matéria não é impossível tentar averiguar tal ou qual orientação que as inspire. Quando se concede sobretudo prêmios pagos de uma vez só sob a forma de capital pelo casamento, ou, com maior freqüência, pelo nascimento do filho (solução a que dá ênfase tôda particular, por exemplo, a legislação soviética), pode se assumir que se tem em vista a contribuição preponderante dessas vantagens para fins populacionais. Ao passo que em vista da distribuição dos respectivos benefícios sob a forma de prestações periódicas de caráter alimentar: abono familiar propriamente dito, é justo assumir que a legislação obedece, antes, aos objetivos sociais.

Evidentemente, tal classificação das legislações existentes nessa matéria tem caráter um tanto arbitrário. Acresce que a sua atuação real e efetiva pode divergir de seus propósitos nominais, de sua justificação filosófica.

Seja como fôr, nas condições do Brasil, com a taxa de crescimento anual igual a, mais ou menos, 2,4%, os objetivos sociais e econômicos e os relacionados especificamente com a defesa da família têm que relegar a um lugar secundário os propósitos de natureza demográfica que parecem carecer de justificativa suficiente. Basta assinalar o problema aflitivo de «desemprego inicial», das crescentes dificuldades que encontra a absorção pela economia de trabalho dos numerosos contingentes de jovens e adolescentes em busca do primeiro emprego — reflexo indisfarçável das fortes pressões populacionais — para tornar bem patente que não precisamos de incentivos artificiais de fomento da natalidade, mas, sim, das providências higiênicas e educacionais de amparo à nova geração, conjugadas às realizações construtivas de proteção sócio-econômica à família, preconizadas

com muita razão pela alta hierarquia nacional da Igreja, e pleiteadas, de um modo particular, em vários pronunciamentos salutares da Conferência dos Bispos.

Ultrapassaria os limites dêsse trabalho a análise pormenorizada da orientação mais recomendável dessas realizações que, como é natural, deveriam descansar, por um lado, em firmes fundamentos de cálculos, baseados na interpretação exata da nossa bioestatística e, por outra parte, na análise de todos os aspectos da economia distributiva.

Educação Popular

373(81)

RENATO TRAVASSOS

I

RECREAÇÃO OPERÁRIA

DURANTE vários anos, devido a cargo que ocupávamos no Ministério da Educação e Cultura, tivemos oportunidade de escrever sobre assuntos educativos, inclusive sobre recreação operária que é um dos aspectos mais importantes da educação popular. Como se sabe, quanto possuímos em tal sentido ainda não representa orientação segura e, conseqüentemente, está longe de significar algo eficiente, em benefício das classes trabalhadoras do nosso país. No entanto, é dever do Estado tudo fazer ao seu alcance para tornar o operário menos embrutecido mesmo pelo trabalho grosseiro, interferindo assim de maneira vigilante, a fim de que as horas de ócio não lhe sejam nocivas, desperdiçadas na taberna ou em qualquer outra ociosidade no decorrer da qual o seu corpo se contamine de enfermidades insidiosas e o seu espírito se corrompa por aquisições inferiores.

Cumpre, pois, ao Governo criar e manter órgãos especializados que facultem meios adequados, propícios a originar hábitos que conduzam a um nobre aproveitamento dos lazeres e influam para tornar o indivíduo bem disposto para o trabalho. O chamado homem do povo não se deve apenas preparar para as ocupações exclusivamente utilitárias, desprovidas de conteúdo intelectual e estético; deve-se também preparar para o convívio social, provido de qualidades que o coloquem como um valor humano harmonioso entre os demais valores de que se constituem os ambientes sociais de boa formação moral.

Compreendendo-o, o Governo de todo o país civilizado se preocupa com o assunto, no empenho de que as classes trabalhadoras tenham a melhor assistência possível no trabalho e fora dele, visando-se com isso à sua sanidade física e psíquica, porque só assim maior e melhor será o rendimento do trabalho. Além de lhes serem facultados meios de produzir com esmero, facultam-se-lhes horas para repouso e recreio; repouso para evitar o esgotamento físico, e recreio para propiciar o desembrutecimento psíquico.

Na Inglaterra, por exemplo, chegou-se à conclusão de que o recreio, mesmo durante o trabalho, elimina a fadiga e concorre para o aumento de uma produtividade esmerada. Em virtude do programa *Música, enquanto*

trabalhas, lançado pela BBC, de Londres, verificou-se, nas fábricas inglesas, que o adotaram, que a produção lucrara consideravelmente em quantidade e qualidade. E isto, porque a música não só auxilia a afastar cansaços e aborrecimentos como estimula no operário a capacidade realizadora, estimulando-se em trinta por cento o acréscimo da sua produção. O que era uma simples experiência sem nenhuma base racional predeterminada, passou a ser adotado como medida salutar, vantajosa tanto para o operário quanto para a indústria.

Fora das horas de trabalho propriamente ditas, o tempo que sobrar do destinado ao repouso inativo, isto é, ao sono reparador, deve ser aproveitado de acordo com a preferência, a habilidade e o físico de cada um, ora nos desportos, ora na cultura artística, e sempre de modo a ser utilizado em ocupações recreativas benéficas.

Há quem, referindo-se aos trabalhadores brasileiros, diga, no entanto, que, ao invés dessa recreação com a qual se terá de gastar muito dinheiro, toda assistência destinada aos proletários se deve resumir tão somente em escolas e hospitais, pois que somos um país paupérrimo e de analfabetos e de enfermos. Sem deixar de reconhecer, que, realmente, a enfermidade é a ignorância campeiam em o nosso país, nem por isso deixaremos de julgar seja de grande utilidade essa recreação. Ao demais, considerável já é o número de trabalhadores brasileiros para os quais os desportos, as boas leituras, o teatro, o cinema e a música constituem recreação preferida.

Os sociólogos modernos são acordes em que ao Estado cumpre velar pelas classes trabalhadoras, tudo fazendo para que elas não se debilitem sob qualquer aspecto, em desgastes físicos e em rebaixamentos morais. Paralelamente a escolas e hospitais, devem existir instituições recreativas para os operários e suas famílias. Decerto grande parte dos que trabalham nas nossas fábricas e oficinas se compõe de indivíduos saudáveis, ainda assim recreá-los é concorrer com eficiência para torná-los melhor ajustados às suas atividades práticas. Sobretudo os jovens muito poderão lucrar, desviando-se, nas horas de folga, dos caminhos que conduzam ao vício e, conseqüentemente, à perdição, como, em geral, acontece aos que não se guiam por bons exemplos e bons ensinamentos, condizentes com uma vida digna, mesmo na pobreza. Uma juventude, na qual o corpo e o espírito se harmonizem em crescimento e sanidade, resultará, mais tarde, na idade adulta, em uma garantia de progresso e prosperidade para a sua pátria. Talvez em nenhum outro país como no nosso, tanto se precise de instituições que orientem os jovens que se destinem ao operariado. Em sendo assim, maior se torna a necessidade do Governo tomar a si o encargo e a responsabilidade dessa orientação. Seria, no entanto, absurdo promovê-la, visando a uma compensação de caráter político, pois tudo acabaria em demagogia desfigurante da verdadeira finalidade em mira.

Além de escolas primárias e profissionais de educação pragmática, de sentido ativo e de preparo de acordo com as necessidades brasileiras, cumpre ao Governo intervir nas atividades extra-escolares, a fim de que a juventude operária tenha boa formação. Daí a importância dos órgãos oficiais e oficiais de recreação operária. Para consegui-lo de modo eficiente, basta que essa recreação obedeça a um programa racional, do qual se excluam as

improvisações empíricas e contraproducentes, motivadoras de prejuízos a quem se pretende servir, dando ainda oportunidade a críticas, demolidoras mas fundadas, dos que são mais propensos a censurar do que a louvar.

Não será por muito repetido que se cuidará inválido o conceito pedagógico de que a criatura humana em tôdas as idades se pode expor a contaminações físicas e morais. Conclui-se, pois, que o homem é mais um produto do meio do que de si mesmo, e que há necessidade dêle ser educado intencionalmente. Quando não lucre o trabalhador adulto, lucram aqueles que amanhã o substituirão nas fábricas e nas oficinas, onde quer que seja em que tenham de lutar pela própria subsistência e de ser úteis a si mesmos e à coletividade.

Como se disse no início destas apressadas considerações de caráter pedagógico, é dever do Estado não poupar esforços no quanto possa fazer o trabalhador brasileiro menos embrutecido pelo trabalho, colocando-o também a coberto dos perigos de um ócio mal aproveitado. Com isso o Estado estará contribuindo de maneira decisiva para o progresso e a prosperidade nacionais, visto uma nação só se engrandecer, tornando-se rica e poderosa, quando possui bem educadas as suas classes trabalhadoras. Vários países disto bem se aperceberam, entre os quais a Inglaterra, que pode servir de modelo a países como o Brasil, hoje a caminho de uma industrialização que, de dia para dia, mais se acelera. Por isto mesmo é que os nossos trabalhadores precisam de apresentar-se de boa sanidade física e moral.

Fora dos lugares de trabalho, o nosso trabalhador só teria a lucrar se encontrasse maneira de recrear-se com proveito, valendo-se de uma recreação formadora de elementos humanos capacitados para o trabalho realmente fecundo e valioso. E ele bem merece o amparo e a defesa oficiais. Já a 1 de maio de 1956 o próprio Presidente da República dizia fazendo-lhe justiça: «É preciso proclamar de uma vez para sempre as qualidades do nosso operário, dêsse trabalhador que os técnicos estrangeiros, com experiência em nossa terra, reconhecem ser excepcionalmente dotado para as mais difíceis tarefas, invariavelmente, aprendendo depressa o que se lhe ensina, com rara capacidade de apreensão, mobilidade e eficiência. Todos os testemunhos, os mais insuspeitos, proclamam a vossa capacidade, a vossa inteligência, o vosso entendimento das coisas, tão mais extraordinário quanto sempre improvisado e espontâneo. Aprendeis por vós mesmos, uma vez que pouco vos transmitiram para que fôsseis eficientes, nem pela tradição, nem pelo aprendizado. A campanha do desenvolvimento do Brasil não se deixará de realizar por falta de elemento humano do trabalho. Sois uma legião heróicamente resistente à vida mais dura, mais disposta à conquista de nossa prosperidade, que será também a vossa prosperidade. Contando com o vosso apoio, faremos dêste país alguma coisa de poderoso, de forte, de saudável; contando com o vosso apoio, silenciaremos os negativos, os improdutivos, que desejem que uma nação nova como esta seja uma terra decadente, entregue ao desânimo».

Nestas poucas palavras do Presidente JUSCELINO KUBITSCHKE está julgado com perfeita justiça o trabalhador brasileiro, que, aprendendo por si mesmo, graças à sua inteligência, se pode comparar aos melhores artífices

estrangeiros. Ampará-lo e defendê-lo sob todos os aspectos, visando ao seu bem-estar, é dever de quem governa, tendo em vista o progresso e a prosperidade do Brasil. Somos, além do mais, um país em formação e, portanto, dependente dos que trabalham e produzem, bem apercebidos dos requisitos indispensáveis, entre os quais esta recreação sadia e educativa.

II

TRABALHO E JUSTIÇA

O Brasil ainda carece no presente, como sempre careceu no passado, de trabalho e justiça, mas de trabalho metódico, alertado e produtivo, e de justiça na distribuição e na remuneração desse mesmo trabalho. São estas as duas condições mágicas de que, como o diz RUI BARBOSA, depende acima de tudo, a sorte das administrações, para o engrandecimento do país. Buscando-se os homens para os cargos e não os cargos para os homens, ter-se-á banido um dos maiores males, se não o maior de todos, que motivam o entravamento do nosso progresso e da nossa prosperidade. Não fôsse a injustiça como estímulo a incapacidades, o desrespeito ao merecimento, e o nosso país estaria hoje, apesar das crises internacionais e das transformações por que vem passando o mundo, em uma situação menos aflitiva, não tendo como tem agora a enfermidade e a penúria a lhe rondarem os lares de milhões de brasileiros, onde mingua o indispensável à subsistência e de onde deserta a alegria de viver.

Nunca RUI BARBOSA foi, como nos dias em que vivemos, mais atual na sua pregação doutrinária e, portanto, educativa, no empenho sem desânimo de meio século por um Brasil melhor, porque virtuoso e produtivo, digno de si mesmo e merecedor das riquezas naturais do seu imenso território ainda mal explorado. Pregando a cada indivíduo tenha amor à tarefa profissional que escolher de acordo com a sua preferência ou vocação, punha-se êle a ensinar como se trabalha e como se distribui justiça aos que trabalham: «A desvalorização da capacidade tem por consequência a desestimação do trabalho. A mocidade se abastarda, se enxovalha, desertando o estudo e desamando as causas generosas, para se alistar na turba dos postulantes e esfervilhar entre os cortesões. Com a justiça postergada se vai o estímulo, com o estímulo a vergonha, com a vergonha a moralidade, com a moralidade a compostura, com a compostura a ordem, com a ordem a segurança; e, rapidamente, como em todo o organismo vivo, debaixo da ação dos grandes tóxicos, a sociedade se desorganiza, decompõe e dissolve».

É que a injustiça, empeçonhando o ambiente moral da nação, corrompe a nacionalidade, e esta, uma vez corrompida, só por um milagre poderá voltar à compreensão da vida no plano das virtudes. E RUI BARBOSA sempre quis que o homem brasileiro pusesse todo o seu cuidado, toda a sua inteligência e diligência em levar a termo a sua tarefa humilde ou relevante; dirigia-se mais aos jovens, porque a êstes, mais do que aos outros, se deve dizer que «o trabalho é o inteirar, o desenvolver, o apurar das energias do corpo e do espírito, mediante a ação continua sobre si mesmos e sobre o mundo onde labutam».

Embora êle se julgasse por si mesmo um pregador de verdades inúteis e de conselhos desprezados, nem por isto deixou RUI BARBOSA de ser ouvido, tanto assim que aqui estamos a invocá-lo, desmentindo-o em sua autocritica. E, se o fazemos, é porque o apóstolo era *um homem cuja inteligência o levava a compreender as posições eternas do homem*.

Medite o leitor na oportunidade dêstes conceitos: «Cada competência que se rejeita, cada merecimento que se desdenha, cada gênio, cada talento, cada saber que se recusa, que se desgosta, que se persegue, negando-se-lhe honras, prêmios e cargos, para se distribuírem, como liberação, a válidos e ociosos, a ignorantes e nulos, a comensais e parasitos, é um valor de cultura, um valor de produção, um valor de riqueza que se subtrai à fortuna do país e de que se priva o tesouro geral da humanidade. São atos de desperdício, dilapidação e loucura, com cada um dos quais ninguém sabe quanto vai perder a nação e o gênero humano».

Em poucos países, como no nosso, tantos valores se perdem, à força de serem negados, perseguidos, ou desprezados, a fim de dar lugar ao demérito, à incompetência, ao filhotismo parasitário e nocivo. Nem sempre um indivíduo se coloca, principalmente em uma posição de responsabilidade, valendo-se apenas dos seus méritos próprios reconhecidos e não de influências outras.

Por isto mesmo é justa a impressão, dada a quem nos observa, de que nós, brasileiros, vivemos a prejudicar o Brasil, quando já temos tempo de sobra para dêle ter feito uma das nações mais poderosas do mundo. Naturalmente há uma minoria de valor a opor reações a êsses entraves morais, a êsses hábitos e tendências contrários aos interesses nacionais. Decerto não é tarefa, que se leve a têrmo de um dia para a noite, esta de colocar o Brasil em marcha triunfante para o futuro afirmativo e brilhante. Contudo aquela minoria *reacionária* é que, felizmente, impede que se alastre esta surda deterioração física e moral da nacionalidade.

Temos tido governos que dão de si o máximo, em seu patriótico empenho de bem servir ao Brasil, cujos problemas vitais ainda à espera de solução adequada são muitos. Por mais que êstes governos façam em benefício da nacionalidade, inúmeras coisas de transcendente importância ficam por fazer. Justificam-se, porém, as esperanças, quando, atualmente, se estimula o trabalho, dando-se amparo e defesa ao trabalhador, ao qual, no entanto, ainda carece de mais assistência oficial, a fim de tornar-se mais eficiente e melhor a sua produção.

Do trabalho firmado em uma justiça de verdade é que depende o Brasil para progredir e prosperar. Digo-o não como sociólogo, ou coisa que o valha, mas como simples trabalhador que sempre fui e, como tal, fiquei sabendo, por experiência própria, o bastante para opinar a respeito. Para que o trabalho apresente rendimento e esmêro é mister esteja o trabalhador armado do necessário em físico e espírito, além de profissionalmente preparado. Precisa ainda seja valorizada a sua capacidade, a fim de que êle, trabalhador, jamais desestime o trabalho. Mal remunerado e mal assistido, o trabalhador viverá sempre atribulado e, portanto, incapacitado para o próprio trabalho.

Não basta, pois, reconhecê-lo apenas. O trabalhador brasileiro não pode ainda conquistar o que lhe é devido e lhe seria o suficiente para

igualar-se ao trabalhador dos países onde o trabalho constitui a base das respectivas nacionalidades, tornando-as em nações ricas e poderosas. Trate-se embora de assunto para ser cuidado com extensão e profundidade, não por um jornalista apressado, mas por alguém identificado com as reivindicações do trabalhador brasileiro e com as realidades da nossa vida contemporânea de nação jovem, meio confusa em seu anseio por um futuro no qual se apresente em toda a sua plenitude, atrevo-me a estas considerações, porque a um jornalista não há assunto defeso...

III

INDUSTRIALISMO EDUCACIONAL

Todos quantos se interessam pela educação da mocidade brasileira, desejando-a convenientemente preparada para a vida, cada dia mais exigente em sua complexidade, vivem apreensivos com o que se verifica no ensino, principalmente no secundário, transformado, nestes últimos anos, em uma indústria amoral, de graves conseqüências para a nacionalidade, cujo futuro e sobrevivência dependem de *como fôr educada*, no presente, essa mesma mocidade que se deve aperceber de conhecimentos e aptidões adequados como meios hábeis de reflexão e realização, a fim de se tornar herdeira consciente da experiência das gerações anteriores em seus hábitos de sentir, de pensar e proceder, capacitando-se ainda para a conquista de novos elementos de aperfeiçoamento em suas aspirações a um tipo de vida progressiva. No ensino secundário é que está, a bem dizer, a base dessa educação ampliativa e aperfeiçoadora. Trata-se, portanto, de um grau de ensino decisivo para a formação mental, moral e física dos imaturos, possibilitando-se-lhes acesso a níveis de aprendizado mais altos porque científico, técnico e artístico.

Muito do que, no entanto, dêste ensino se ministra em o nosso país deforma a inteligência e corrompe o caráter dos educandos. Além do que há de antipedagógico nas reformas sucessivas, prenhes de um enciclopedismo contraproducente, há também muito de lamentável naquilo de que o ensino mais necessita para a sua eficiência: o professor, o qual só o é de fato, quando possua preparo e clareza na docência, para que os seus ensinamentos transmitidos possam encontrar propícia receptividade nos alunos. Infelizmente nem todos que exercem o magistério no Brasil possuem semelhantes requisitos didáticos, indispensáveis naqueles que se dedicam ao ensino.

Uma fórmula, no entanto, terá de ser encontrada para se colocar o ensino a coberto de tudo isso que, atualmente, o prejudica. A boa educação é como a boa alimentação, aquela para manter a vida social, e esta para sustentar a vida fisiológica. Uma e outra devem, pois, estar sempre em condições de bem nutrir o espírito e o corpo. Para que a educação do povo corresponda à sua finalidade, aqueles que dela se encarregam não se devem improvisar; devem-se antes apresentar com as indispensáveis credenciais intelectuais, morais e didáticas. E é de lastimar-se que assim não seja de um modo geral, em nosso país.

Apontamentos de Arquivística

MARCÍLIO VAZ TORRES

XVI — MÉTODO DOS FILES

O «Filing» ou «Método dos Files» é um alfabético-numérico que não segue a regra geral, pois não depende do planejamento de um alfabeto fechado.

Hoje, nos Estados Unidos da América do Norte, o «Filing» compreende não somente processos de arquivamento, como todos os registros, coleções de documentos, papéis ordenados para consulta e, de um modo geral, atividades de escritório, isto é, o «Filing» compreende o nosso arquivo corrente e mais as outras fontes informativas de um escritório, reservando-se a denominação de «archives» para os documentos de valor permanente ou histórico.

O «Filing», pois, embora indicado agora muito freqüentemente com o sentido mais amplo de atividades gerais de escritório, correspondia, inicialmente, a um método alfabético numérico de arquivamento horizontal.

O «File» era a capa de papelão provida de grampos onde os documentos seriam guardados. Essas capas são hoje vulgarmente conhecidas como «registradores», «classificadores», «escarcelas», «gekas», etc.

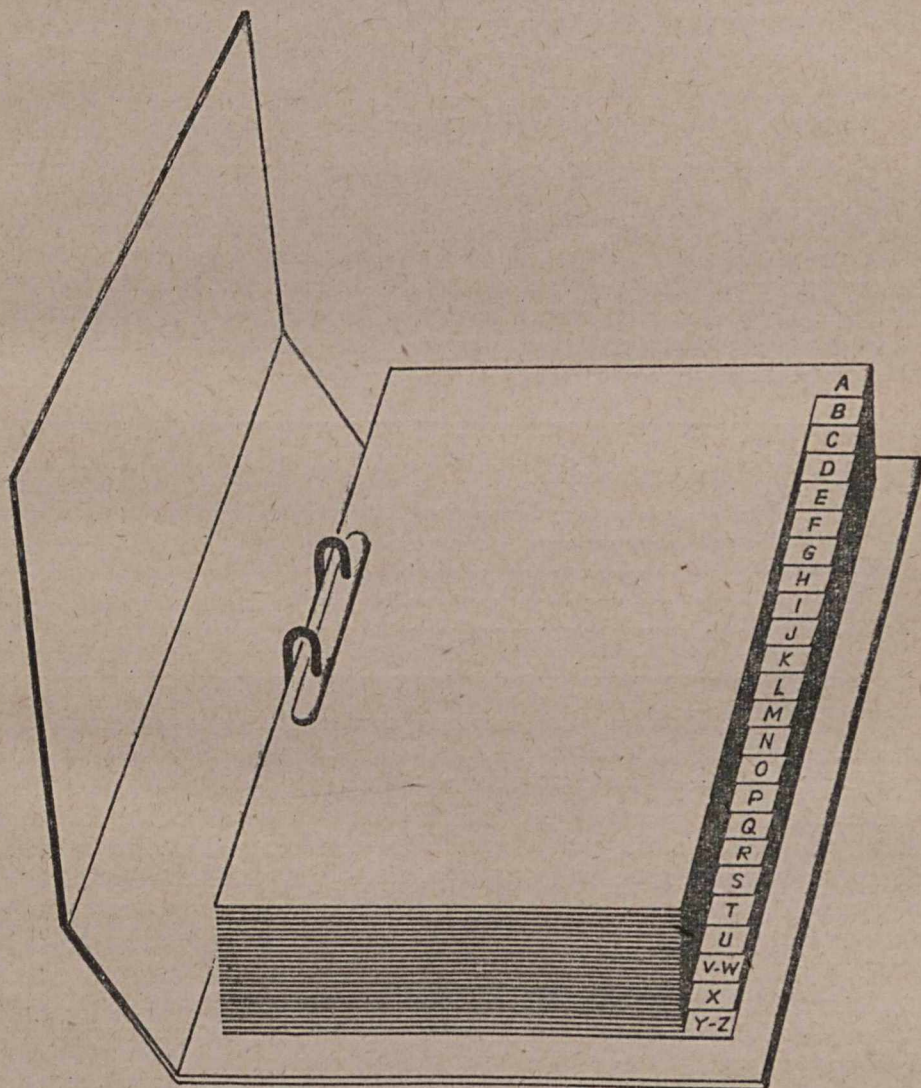
A denominação «FILE», segundo alguns autores, vem do francês «file» ou «fil» (fila ou fio), originando-se do primeiro instrumento usado como repositório de papéis em fila: um pedaço de arame semelhante a um prego ou em forma de gancho, onde se espetavam, na ordem de recebimento, ou de liquidação, contas, pedidos, recibos e outros documentos que, depois de algum tempo, para a guarda definitiva, eram enfiados num fio de barbante e amarrados no formato de blocos.

Atualmente, nos arquivos, empregamos como sinônimos as denominações de «file», «dossier» e «maço», para indicar a coleção de documentos sobre um determinado assunto ou relativos a uma pessoa.

Os «files», como capas de papelão providas de grampos, são usados atualmente nos serviços de comunicações e escritórios apenas para a guarda provisória de documentos ou minutas, em ordem cronológica ou por destino, até que seja completado o período convencionado para a respectiva encadernação.

No «Filing», como método de arquivamento, classificávamos, preliminarmente, os documentos em «Pessoais» e «Gerais».

Os documentos «Pessoais», depois de perfurados num pequeno aparelho conhecido nos escritórios como perfurador, eram guardados em «files», entre fôlhas separadoras com projeções laterais e letras impressas, em rigorosa ordem alfabética.



No momento de guardar o papel, o arquivista verificava se já havia documento anterior sobre a mesma pessoa, tendo o cuidado de juntá-los, sempre que isso acontecia.

Outros observavam no arquivamento a ordem alfabética somente da inicial, numerando os nomes com algarismos arábicos na ordem de aparecimento e indicando-os num índice auxiliar, em fichas ou livros.

Os documentos subsequentes sobre a mesma pessoa eram indicados na coleção individual por algarismos romanos.

Assim, por exemplo, os documentos relativos a Fulgêncio da Silva, teriam tomado na letra «S» o nº 10. O sexto documento recebido, relativamente a essa pessoa, teria na sua coleção o nº VI, escrito a lápis de cor, numa das margens superiores, da seguinte forma:

PS — 10-VI

O «P» indicaria a espécie dos documentos (Pessoais), o «S», a inicial do sobrenome, o número 10 corresponderia ao registro do nome e o número VI designaria a ordem do documento na coleção individual.

Essa notação seria registrada nas referências que fossem feitas a documentos arquivados ou atos que deles decorressem.

Na ficha ou no índice, por exemplo, indicaríamos que a portaria de exoneração de Fulgêncio da Silva era o sétimo documento de sua coleção, do seguinte modo:

SILVA, Fulgêncio da	
Licença	PS 10-I, 10-III
Apresentação	PS 10-II, 10-IV
Remoção	PS 10-V
Elogio	PS 10-VI
Exoneração	PS 10-VII

Por outro lado, num ofício em que comunicássemos essa exoneração, escreveríamos, entre parênteses, no ângulo inferior esquerdo, ou após o número, conforme fosse convencionado, a notação: (PS 10-VII).

Neste método, quando num mesmo documento são indicados vários nomes, geralmente o original é guardado no nome da primeira pessoa indicada, colocando-se nas coleções dos demais, uma «fôlha de referência», isto é, uma fôlha de papel com o nome do interessado e a sua notação no cabeçalho, na qual indicamos, logo abaixo, em que documento, fora de sua coleção, poderá ser encontrado o seu nome.

Um indivíduo, por exemplo, foi designado para, juntamente com outros, fazer parte de uma comissão de inquérito. O ato de designação seria guardado no nome do primeiro indicado, que teve a notação PA — 6-III. Nas respectivas «fôlhas de referências» dos demais membros escrevemos:

Comissão de inquérito PA 6-III

Essas «fôlhas de referências», abertas somente quando necessárias, são colocadas, geralmente, antes do primeiro documento da respectiva coleção.

No índice ou ficha de cada um, porém, a indicação seria feita para o documento principal, repetindo a indicação:

Comissão de inquérito PA 6-III

Quando a "fôlha de referência" fôsse o primeiro documento a ser guardado, ocuparíamos um número para o interessado e registraríamos essa notação no cabeçalho da fôlha, do seguinte modo:

AGUIAR, João Passos Dias PA 35

Como vemos, a notação da fôlha não tem número de documento (algarismo romano) e tem por finalidade indicar prontamente a coleção a que pertence.

Para cada nome é aberta sômente uma «fôlha de referência», na qual anotaremos tôdas as ocorrências que porventura constem de outras notações.

Relativamente aos documentos «Gerais», o processo é semelhante, variando apenas no que se refere à guarda e notação.

Na guarda, a guia separadora, com a indicação apenas da letra, corresponde à «Miscelânea» e os documentos aí guardados vão sendo numerados seguidamente, para efeito de referência, do seguinte modo:

A I, A II, A III, A IV, B I, B II, BIII, etc.

Em cada letra, sem outra preocupação que a ordem alfabética da primeira letra do título, iremos numerando, numa série especial para cada letra, os assuntos que forem aparecendo e que mereçam guarda em coleção especial. Êsses números, em algarismos arábicos, são escritos imediatamente após a letra em alinhamento inferior.

Suponhamos que na letra C já temos os seguintes assuntos:

Miscelânea da letra «C»;

Contas;

Cavalos;

Canoas;

Carroças, etc.

As notações correspondentes, observada a ordem de entrada do título e desprezada outra ordenação alfabética além da inicial do título, seriam feitas do seguinte modo:

Miscelânea da letra «C» = C^a ou apenas C;

Contas

= C₁;

Cavalos

= C₂;

Canoas

= C₃;

Carroças

= C₄, etc.

Com exceção dos documentos guardados na pasta de "miscelânea", a ordem dentro da respectiva coleção é também indicada por meio de números escritos em algarismos arábicos, separados da notação do assunto por um traço de união.

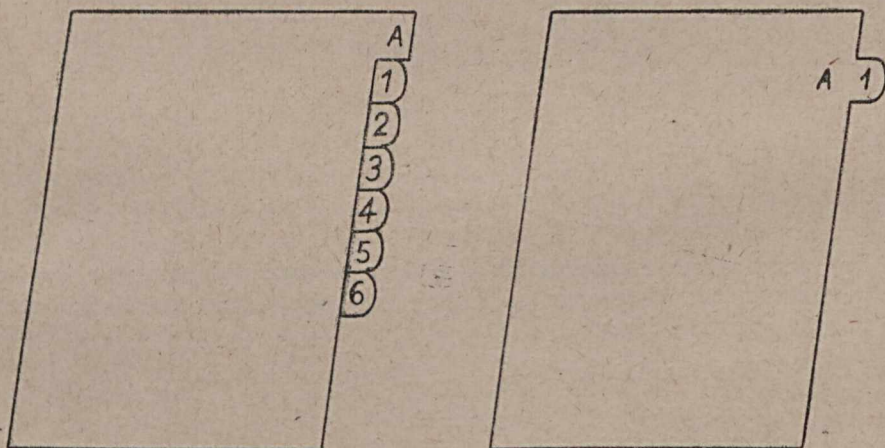
Registramos, por exemplo, um pagamento cuja fatura ocupou na coleção das contas o número 102. Para indicarmos, adiante do registro, a localização do documento que lhe serviu de base escreveremos a notação (C-102). Os parênteses, no caso, servem apenas para evitar confusões dos algarismos da notação com a essência do registro feito. Nas indicações de índices ou fichas não são usados os parênteses.

Para a mais rápida localização, depois da fôlha ou guia separadora de cada letra, são dispostas as fôlhas ou guias divisórias respectivas, em côres diferentes, do seguinte modo:

A
 A₁
 A₂
 A₃
 A₄
 A₅
 B
 B₁
 B₂, etc.

Essas notações são lidas indicando-se simplesmente a letra e o número e não, como poderia parecer, A índice 1, A índice 2, etc.

As projeções das fôlhas ou guias básicas, nas quais é indicada, apenas, a letra, será retangular. As projeções des fôlhas ou guias divisórias terão a forma de um semicírculo, sendo a notação escrita de modo que sômente apareça o número da divisão, ficando a letra encoberta.



Neste método, sômente é usado índice quando os nomes são registrados sob números correspondentes à ordem cronológica de aparecimento de documentos relativos às pessoas, por ser observada apenas a ordem alfabética da inicial do último sobrenome. Quando, porém, não são abertas seções individuais e os documentos das pessoas são reunidos e arquivados em rigorosa ordenação alfabética, os índices são dispensados por desne-

cessários, de vez que a disposição dos documentos já correspondente à que teriam as próprias fichas do índice.

Anualmente, os documentos são retirados dos "files" (neste caso pastas com grampos) com as respectivas guias e mandados encadernar, conservando a mesma disposição ou simplesmente substituídos os grampos por barbante passado nos furos e devidamente amarrados formando uma brochura, na qual colocaremos uma lombada com as anotações julgadas convenientes à rápida localização em casos de consulta.

No Arquivo do Gabinete do Ministério da Guerra há um arquivo horizontal, em cerca de 200 anos, que é uma curiosa variante do método dos "files". O material específico desse arquivo consta de índices, maços ou caixas e estantes.

Os índices são feitos em livros de tamanho «in folio», com a indicação alfabética no lado oposto à lombada, no qual são reservadas fôlhas para os nomes, cujas iniciais dos três primeiros nomes sejam iguais.

Essas, páginas são riscadas e escrituradas da forma abaixo:

NOMES				MAÇOS	Nº-S
Marcello	Vaz	Torres	de Freitas	53	3 271
Maurício	Vieira	Tavares	de Freitas	62	1 782
Mauro	Vicente	Teixeira		67	1 652
		Tavares		68	1 723
			de Alencar	70	328

Na quarta linha, vemos, apenas, na terceira coluna, o sobrenome "Tavares" e na quinta linha as três primeiras colunas acham-se em branco, estando somente escrito na quarta coluna o sobrenome "de Alencar", indicando que os nomes das colunas em branco são iguais aos anteriores, convenção que muito facilita a consulta.

Os documentos, separados alfabeticamente, são numerados e reunidos em maços ou caixas, com a mesma inicial, de 100 a 200 documentos, em cada, sendo feita na caixa ou maço, logo abaixo da letra classificadora, a indicação dos números ali reunidos.

Quando o número de documentos, pelo seu volume, não é comportado por uma caixa, é feito o seu desdobramento em mais outra para a letra em causa e retificada a indicação dos números constantes da caixa anterior.

A primeira caixa ou maço toma o número 1, a segunda o número 2 e, assim, sucessivamente. Essas caixas ou maços, organizados dessa forma, são dispostos em grandes estantes, em ordem alfabética.

O arquivamento processa-se sumariamente, do seguinte modo:

a) o arquivista recebe o documento e recorre ao índice para verificar se já está registrado o nome da pessoa no livro respectivo;

b) se não estiver registrado, escreve o nome imediatamente abaixo do último nome, cujos três (ou dois, se fôr o caso) primeiros nomes comecem pela mesma letra ;

c) verifica na última caixa ou maço da letra correspondente ao primeiro nome, qual o último número ali existente e toma o número seguinte para o novo documento a ser guardado ;

d) escreve no livro índice, adiante do nome, o número da caixa ou maço e o número ali reservado para o documento ;

e) escreve o número tomado num dos ângulos superiores do documento e guarda-o no lugar que lhe foi destinado ;

f) no caso do nome já constar do índice, o arquivista escreve no documento o mesmo número do anterior, nada escreve no índice e guarda o novo documento juntamente com os anteriores, registrados sob o mesmo número.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Delegação de Podêres a Instituições Autônomas

CAIO TÁCITO.

Nos relatórios apresentados pela Seção Brasileira às Mesas-Redondas de Opatija (1957) e Liège (1958) foi examinado o processo de descentralização administrativa no Brasil, de acôrdo com os questionários elaborados pelos respectivos relatores gerais.

As contribuições oferecidas, na oportunidade, pelo DR. ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA e pelo autor do presente trabalho informaram, amplamente, sôbre o regime das autarquias, sociedades de economia mista e fundações, no direito brasileiro, como formas de execução do serviço público por meio de entes personalizados e autônomos.

O atual estudo constitui um desenvolvimento dêsses ensaios precedentes, visando a esclarecer, especialmente, os pontos a serem focalizados no XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, de acôrdo com a nota prévia do respectivo relator geral.

Serão, assim, examinados, apenas, os aspectos de delegação de podêres do Estado a organismos profissionais (excluídos os sindicatos e organizações artesanais) e a universidade, assim como o regime administrativo e financeiro dessas instituições.

ORGANISMOS PROFISSIONAIS

A Constituição Federal assegura o livre exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelece (art. 141, § 14).

Admitindo a noção relativa dos direitos públicos subjetivos, o texto constitucional condiciona a liberdade profissional dos brasileiros e estrangeiros residentes no país à garantia do bem público. A lei, regulando as condições de capacidade, sujeita o desempenho lícito das profissões ao poder da polícia do Estado, seja mediante o contrôle dos títulos de habilitação do ensino médio ou superior, sujeito a registro no Ministério de Educação e Cultura, seja pela disciplina e fiscalização das atividades, por intermédio de organismos corporativos.

São as seguintes as ordens profissionais que, por força de lei, exercem funções delegadas do poder público :

A) *Ordem dos Advogados do Brasil*

Foi criada pelo Decreto n. 19.408, de 18 de novembro de 1930, como órgão de disciplina, defesa e seleção da classe dos advogados, considerando-se como serviço público federal, com imunidade tributária.

A Ordem dos Advogados do Brasil constitui-se de seções, no Distrito Federal e em cada Estado e Território Federal, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, geridas por um Conselho Secional e Diretoria, com a manifestação, em certos casos, da Assembléia Geral dos advogados inscritos. O Conselho Federal, órgão de jurisdição nacional, composto de representantes dos Conselhos Seccionais, elege o Presidente e Secretário-Geral da Ordem, decide os recursos dos atos dos Conselhos Seccionais e exerce, em geral, o poder normativo e de supervisão, incumbindo-lhe de votar e alterar o Código de Ética Profissional. Todas as funções nos vários órgãos são exercidas a título gratuito.

O exercício da advocacia, em juízo, é privativo dos membros inscritos na seção respectiva, sendo obrigatória a representação das partes por profissional habilitado, salvo no foro criminal, em que o acusado poderá defender-se pessoalmente.

Para a inscrição no quadro de advogados da Ordem é necessário, além dos requisitos de capacidade civil, ser bacharel ou doutor em direito, com diploma registrado no Ministério de Educação e Cultura, e não estar impedido do exercício da profissão, em virtude de condenação criminal ou outra proibição legal. Os estrangeiros somente poderão ser registrado em caso de reciprocidade no respectivo país de origem e mediante revalidação do diploma estrangeiro.

Nas comarcas, termos ou distritos judiciários onde não sejam domiciliados mais de três advogados diplomados, poderão ser inscritos, a título precário, pelo prazo de três anos, provisionados ou solicitadores, sujeitos a em exame de suficiência e habilitados a práticas de certos atos forenses. Os alunos do penúltimo ano do curso de Direito poderão, também, obter dos Presidentes dos Tribunais de Justiça cartas de solicitador, sujeitas à inscrição na Ordem dos Advogados.

A fonte principal de receita da Ordem dos Advogados do Brasil é constituída pelas taxas anuais e de inscrição recolhidas pelos respectivos membros. A taxa anual atualmente em vigor no Distrito Federal equivale a 1/5 do salário-mínimo mensal na região.

A administração dos bens e valores incumbe à Diretoria e aos Conselhos Seccionais, mediante fiscalização financeira das assembléias gerais que, anualmente, aprovam as contas do exercício encerrado.

A Ordem dos Advogados não está obrigada à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, porque não recebe tributos, nem gere dinheiros ou bens públicos, conforme decidiu o Tribunal Federal de Recursos, considerando-a como pessoa jurídica de direito público *sui generis*.

A Ordem dos Advogados tem função disciplinar, fiscalizando a conduta dos advogados, provisionados e solicitadores e aplicando sanções de advertência, censura, multa, suspensão do exercício da profissão ou cancelamento da inscrição, que inabilita para a atividade profissional.

Os deveres do advogado estão enumerados no Código de Ética Profissional, aprovado em 25 de julho de 1934, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados.

A legalidade dos atos praticados pelos órgãos seccionais ou federais da Ordem dos Advogados poderá ser apreciada pelo Poder Judiciário, não havendo, porém, qualquer interferência do Poder Executivo em sua administração.

A Ordem dos Advogados é, ainda, órgão de colaboração do poder público, devendo participar, obrigatoriamente, do julgamento dos concursos de provas realizados para o ingresso na magistratura vitalícia (Constituição Federal, art. 124, i. III).

B) Conselhos de Engenharia e Arquitetura

O Decreto n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933, regulando o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e agrimensor, criou organismos profissionais, incumbidos de fiscalizar a atividade exercida por pessoas físicas ou jurídicas.

O exercício das profissões acima indicadas, bem como de cargos públicos nas mesmas especialidades, em todo o território nacional, somente é permitido a quem for portador de carteira profissional expedida pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, perante os quais também é obrigatório o registro de técnicos de grau médio ou superior e de auxiliares de Engenheiro.

Somente terão valor jurídico os estudos, plantas, projetos, laudos e quaisquer outros trabalhos de engenharia, arquitetura e agrimensura, quer particulares, quer públicos, inclusive em juízo e nas repartições públicas federais, estaduais e municipais, quando subscritos por profissionais registrados.

Todas as obras, construções e instalações terão obrigatoriamente a responsabilidade de profissional habilitado, devendo ser anotados no Conselho Regional os contratos de obras e outros serviços técnicos.

Os indivíduos, firmas ou sociedades que explorem, embora parcialmente, atividade de engenharia, arquitetura ou agrimensura somente poderão funcionar mediante registro, no Conselho Regional, declarando o profissional responsável pela parte técnica dos serviços.

O controle profissional é exercido pelo Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, que constituem, em seu conjunto, uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público (Decreto-lei n. 8.620, de 10 de janeiro de 1946, art. 1º).

O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura é composto de um Presidente, nomeado pelo Presidente da República, de 6 conselheiros escolhidos pelos Conselhos Sindicais e de 3 conselheiros designados, respectiva-

mente, pelas Congregações da Escola Nacional de Engenharia, Escola de Minas e Metalurgia e Faculdade Nacional de Arquitetura. Os Conselhos Seccionais são constituídos em base representativa semelhante à do Conselho Federal. O mandato dos conselheiros será de três anos e a título gratuito.

Além das taxas pela expedição de carteiras e licenças, os Conselhos Regionais arrecadarão dos profissionais e firmas registradas anuidades fixadas em lei (Lei n. 3.097, de 31 de janeiro de 1957), que correspondem à sua receita, parte da qual é destinada ao Conselho Federal.

O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais, como órgão de defesa e disciplina da classe, julgarão as infrações praticadas pelos profissionais ou firmas, aplicando penas de multas, suspensão ou cancelamento de registro.

A gestão administrativa e financeira dos Conselhos é autônoma, cabendo ao Tribunal de Contas da União o exame e aprovação das respectivas contas e ao Poder Judiciário o controle jurisdicional da legalidade dos atos administrativos por eles praticados.

C) *Conselhos de Medicina*

Os Conselhos de Medicina, instituídos pelo Decreto-lei n.º 7.955, de 13 de setembro de 1945, foram modificados pela Lei n. 3.268, de 30 de setembro de 1957, pela qual o Conselho Federal, com sede na capital do país e com jurisdição nacional, e os Conselhos Regionais, localizados em cada capital de Estado e Território e no Distrito Federal, passaram a constituir, em seu conjunto, uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.

Os Conselhos Seccionais serão eleitos pela Assembléia Geral, à exceção de um membro escolhido pela associação de classe. O Conselho Federal terá, igualmente, um membro escolhido pela associação de classe e os demais eleitos pelos Conselhos Regionais. Os mandatos são honoríficos e com duração de cinco anos.

O exercício legal da profissão médica, além do prévio registro do diploma no Ministério de Educação e Cultura, depende da inscrição no Conselho Regional de Medicina e expedição da carteira profissional correspondente.

Aos Conselhos de Medicina incumbe fiscalizar o exercício da profissão e zelar pela ética profissional, de acordo com o Código de Deontologia Médica, aprovado pelo Conselho Federal.

Os Conselhos Regionais são mantidos pelas taxas de inscrição e de expedição de carteiras profissionais e pelas anuidades e multas pagas pelos médicos inscritos. A renda do Conselho Federal é constituída por 20% da totalidade do imposto sindical dos médicos e 1/3 da receita arrecadada pelos Conselhos Regionais.

O Poder disciplinar compreende a aplicação de penas de advertência, censura, suspensão temporária do exercício profissional e cancelamento do quadro.

As contas dos Conselhos de Medicina dependem de aprovação do Tribunal de Contas da União e a legalidade de seus atos fica sujeita ao controle do Poder Judiciário.

D) Conselhos de Contabilidade

O Decreto-lei n. 9.295, de 27 de maio de 1946, instituiu o Conselho Federal de Contabilidade, de jurisdição nacional, sede no Distrito Federal, e os Conselhos Regionais de Contabilidade, de âmbito local.

Os contabilistas, compreendidos como tais os contadores e guarda-livros, somente poderão exercer atividade após o registro do diploma no Ministério de Educação e Cultura e a inscrição no Conselho Regional de Contabilidade, que expedirá a respectiva carteira profissional.

Os Conselhos são constituídos mediante eleição, com mandato de três anos, salvo quanto ao Presidente do Conselho Federal de Contabilidade, que é designado pelo Governo Federal.

Os trabalhos técnicos de contabilidade judiciais e extrajudiciais são privativos dos portadores de carteira profissional, obrigadas as firmas que operam no ramo a ter, como responsável pelos serviços, um profissional habilitado.

Os Conselhos de Contabilidade exercem poder disciplinar sobre os profissionais inscritos, arrecadam taxas e aplicam multas e suspensões temporárias ou permanentes do exercício da profissão. Estão sujeitos ao controle do Poder Judiciário, quanto à legalidade de seus atos e do Tribunal de Contas, com respeito à gestão financeira.

E) Conselhos de Economistas Profissionais

A Lei n. 1.411, de 13 de agosto de 1951 atribui a designação profissional de Economista aos bacharéis em ciências econômicas e aos que, embora não diplomados, forem habilitados ao exercício da profissão.

Para o exercício de cargos técnicos de economia e finanças na administração pública, nas autarquias, sociedades de economia mista, empresas sob intervenção governamental e nas concessionárias de serviço público é obrigatória a apresentação do diploma ou título de habilitação.

Como o órgão de controle e fiscalização profissional, a lei instituiu o Conselho Federal de Economistas Profissionais, com sede no Distrito Federal e jurisdição nacional e os Conselhos Regionais de Economistas Profissionais, todos constituídos mediante eleição dos órgãos de classe, com mandato de três anos.

Nos Conselhos Regionais são registrados os economistas, aos quais são expedidas carteiras profissionais, assim como as empresas, entidades ou escritórios que explorem, sob qualquer forma, atividades técnicas de economia e finanças.

Os Conselhos de Economistas Profissionais exercem o poder disciplinar sobre a classe, arrecadam contribuições dos membros inscritos, prestam contas de sua gestão financeira ao Tribunal de Contas da União e estão sujeitos ao controle do Poder Judiciário, quanto à legalidade de seus atos.

F) Conselhos de Química

A Lei n.º 2.800, de 18 de junho de 1956, atribuiu a fiscalização do exercício da profissão de químico ao Conselho Federal de Química e aos Conselhos Regionais de Química, dotados de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e patrimonial. O primeiro órgão, de âmbito nacional, é constituído de um Presidente nomeado pelo Presidente da República, nove conselheiros eleitos pelos Delegados dos Conselhos Regionais e três conselheiros escolhidos pelas congregações, respectivamente, da Escola Politécnica de São Paulo, Escola Nacional de Química e Faculdade Nacional de Filosofia. O mandato é honorífico e terá a duração de três anos. Os Conselhos Regionais são organizados segundo o modelo de órgão nacional.

O registro obrigatório nos Conselhos Regionais, comprovado pela expedição da carteira profissional, é condição essencial ao exercício da profissão, devendo as firmas ou empresas que explorem atividades no ramo fazer prova de que são atendidas por profissional habilitado e registrado.

A receita dos Conselhos de Química é constituída pela arrecadação das anuidades pagas pelos profissionais inscritos e pelas firmas ou empresas do ramo, sujeitas as suas contas à aprovação do Tribunal de Contas da União.

Os atos dos Conselhos Regionais são passíveis de recurso administrativo para o Conselho Federal, cabendo ao Poder Judiciário decidir, definitivamente, sobre a legalidade dos atos de quaisquer desses órgãos.

Resposta ao questionário

A exposição feita sobre a estrutura e dinâmica dos organismos profissionais possibilita a resposta sintética ao questionário proposto pelo Relator-Geral.

1. Quais os traços principais do regime jurídico dos organismos profissionais?

Os organismos profissionais, que exercem função delegada do poder público (excluídos os sindicatos operários ou patronais), são, no direito brasileiro, pessoas jurídicas de direito público, com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira, caracterizando-se, em sua maioria, como autarquias corporativas. A Ordem dos Advogados do Brasil que, para efeito de controle financeiro, não se considerou como uma autarquia, é uma pessoa jurídica *sui generis*, de natureza indeterminada.

Caracterizam-se tais organismos profissionais pelo poder de controle sobre a respectiva categoria. A inscrição é requisito essencial ao exercício profissional, embora se trate de ato vinculado — e não discricionário. Preenchidas as condições legais, a concessão do registro se torna obrigatória. Exerce, porém, a entidade corporativa um amplo poder disciplinar, impondo aos seus associados a observância de princípios ético-profissionais, consubstanciados em atos normativos aprovados pelo próprio órgão, como, por exemplo, o Código Ético-Profissional e o Código de Deontologia Médica.

A exceção da Ordem dos Advogados do Brasil, os demais organismos profissionais estão sujeitos ao controle do Tribunal de Contas da União, como

autarquias corporativas, pela aplicação do artigo 77, n.º II, da Constituição Federal, que inclui na competência desse órgão de fiscalização financeira o julgamento das contas dos «administradores das entidades autárquicas».

O controle judicial dessas pessoas jurídicas de direito público interno tem o mesmo alcance do exame exercido sobre a legalidade dos atos de administração pública.

São criados em virtude de lei especial, que lhes regula a competência e estabelece as fontes de receita e os deveres dos membros da categoria profissional.

2. Qual a composição e as formas de constituição dos órgãos superiores de gestão dos organismos profissionais?

A direção dos organismos profissionais se desdobra em dois graus de jurisdição: órgãos locais e órgãos nacionais. Os primeiros, denominados Conselhos Regionais, exercem jurisdição territorial em um dos Estados, Territórios Federais ou Distrito Federal. Os últimos, designados como Conselho Federal, têm âmbito nacional e são, administrativamente, instância superior aos Conselhos Regionais, cujos atos podem rever, em grau de recurso.

Ambos são órgãos coletivos, de representação profissional, com mandato eletivo e gratuito.

Excepcionalmente (como no Conselho Fiscal de Engenharia e Arquitetura, Conselho Federal de Contabilidade e Conselho Federal de Química) o Presidente do órgão nacional é de livre nomeação do Presidente da República, sujeito ou não a mandato determinado.

A constituição dos Conselhos é, portanto, predominantemente classista, recrutando-se dentre os profissionais inscritos, segundo a vontade das Assembleias Gerais, diretamente, ou por representação, os dirigentes dos organismos profissionais.

3. Qual o regime financeiro desses organismos?

Os organismos profissionais têm como fonte principal ou mesmo exclusiva de receita as taxas pagas pelos profissionais inscritos. Não há auxílios, subvenções ou contribuições do Estado, que apenas lhes concede isenção fiscal.

A gestão financeira é controlada pelos próprios órgãos superiores das instituições, cabendo, no entanto, ao Tribunal de Contas da União, exceto quanto à Ordem dos Advogados do Brasil, aprovar, anualmente, as contas dos respectivos administradores.

4. Qual a natureza e extensão dos poderes outorgados a esses organismos e por eles exercidos?

Os organismos profissionais recebem da lei o poder de seleção, fiscalização e disciplina da respectiva classe. O exercício da profissão depende do registro no órgão regional, que é condição obrigatória e indispensável de habilitação.

Também o poder disciplinar da categoria profissional é privativo desses organismos, que determinam as normas de conduta dos associados e aplicam penas pela violação dos deveres ético-profissionais.

O mesmo poder de contrôle é exercido, em virtude de lei, com respeito a firmas, emprêsas ou sociedades que mantenham serviços técnicos nas especialidades sujeitas aos organismos profissionais.

5. *Qual as relações entre o Estado e os organismos profissionais?*

Os organismos profissionais gozam de autonomia administrativa e financeira, funcionando sem a ingerência do poder público, a não ser:

a) pelo exame anual de suas contas pelo Tribunal de Contas da União (exceto, como ficou esclarecido, as da Ordem dos Advogados do Brasil);

b) pelo contrôle do Poder Judiciário, que examina os seus atos pelo mesmo processo estabelecido em lei para os atos das autoridades públicas em geral.

Os organismos profissionais são, também, órgãos de colaboração com o Governo, participando, comumente, de comissões ou grupos de trabalho sobre assuntos ligados à sua competência, propondo e defendendo, em geral, os interesses de categoria junto ao poder público.

A Constituição Federal prevê uma forma obrigatória de colaboração, em seu artigo 124, n.º III, assim redigido:

«o ingresso na magistratura vitalícia dependerá de concurso de provas, organizado pelo Tribunal de Justiça com a colaboração do Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil, e far-se-á a indicação dos candidatos, sempre que fôr possível, em lista triplíce».

6. *Qual a apreciação geral das relações entre o Estado e os organismos profissionais?*

As informações anteriores esclarecem, à luz do direito positivo, as relações entre o Estado e os organismos profissionais indicados.

Do ponto-de-vista prático, cabe acrescentar que o Estado prestigia tais organismos, tanto pela tendência legislativa de estender êsse regime de delegação de poderes a outras categorias profissionais, como pelo acatamento dispensado à colaboração técnica das atuais entidades.

A par das organizações sindicais, bem como de associações civis de caráter representativo (institutos culturais, associações profissionais, cooperativas, associações recreativas, etc.), as classes profissionais fazem sentir os seus interesses e aspirações junto aos poderes Executivo e Legislativo, por intermédio dos organismos ora considerados.

UNIVERSIDADES

As universidades brasileiras se distribuem em três grupos distintos:

- a) estabelecimentos mantidos pela União;
- b) estabelecimentos mantidos pelo poder público local (estadual ou municipal);
- c) estabelecimentos privados, dependentes de reconhecimento pelo Governo Federal e, usualmente, por êste subvencionados.

O conceito legal de Universidade pressupõe, pelo menos, a reunião de três estabelecimentos de ensino superior, sendo dois deles correspondentes a Faculdade de Filosofia, Direito, Medicina ou Engenharia.

As universidades estaduais, municipais ou privadas devem ser equiparadas às federais, de modo a que os seus diplomas habilitem ao exercício da profissão, cujo controle e fiscalização incumbem à União diretamente ou por meio de organismos profissionais.

A administração universitária compreende:

a) um *Reitor*, que é o órgão executivo da Universidade, com mandato de 3 anos, nomeado pelo respectivo Governo, nas universidades federais e locais e nas universidades privadas, segundo o respectivo Estatuto. A nomeação será feita mediante lista tríplice, organizada pelo Conselho Universitário, dentre os professores das Faculdades, brasileiros natos;

b) o Conselho Universitário, órgão consultivo e deliberativo, presidido pelo Reitor e constituído de representantes dos estabelecimentos de ensino e Institutos integrantes da Universidade, além de um representante dos docentes livres e outro do Diretório Central de Estudantes.

O Conselho Universitário exerce, como órgão deliberativo, a jurisdição superior da Universidade, aprova os orçamentos e as prestações de contas, delibera sobre os assuntos didáticos de ordem geral e, em grau de recurso, sobre matéria disciplinar.

c) a Assembléia Universitária, que deve se reunir anualmente, compõe-se dos professores de todas as unidades universitárias.

Cada estabelecimento universitário é administrado por:

a) um Diretor;

b) Conselho Técnico Administrativo ou Departamental;

c) congregação.

Além desses órgãos padrões, as Universidades, dispõem de outros, decorrentes de seus Estatutos ou de atos internos, entre os quais merecem ser destacados os seguintes:

a) *Conselho de Curadores*, que orienta a gestão financeira da Universidade, aprova orçamentos e prestações de contas, autoriza despesas ou acordos de caráter financeiro;

b) *Conselho de Administração*, presidido pelo Reitor e constituído pelo Conselho da Sociedade Mantenedora da Universidade Católica do Rio de Janeiro;

c) *Institutos especializados*, como órgãos complementares do mesmo ou de alta cultura, criados pelas próprias Universidades.

As Universidades gozam de personalidade jurídica própria e ampla autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, tendo como finalidade a educação, o ensino e a pesquisa.

Os recursos financeiros são provenientes de dotações orçamentárias, atribuídos nos orçamentos da União, Estados ou municípios, de doações e da renda de seus patrimônios próprios.

Nos termos do art. 169 da Constituição Federal, anualmente a União aplicará nunca menos de 10% (dez por cento) e os Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos de 20% (vinte por cento) da renda tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos graus, inclusive o superior.

Nos últimos anos tem se acentuado a federalização de universidades e estabelecimentos de ensino superior, incluindo-se, atualmente, entre as Universidades federais, não somente a Universidade do Brasil, como as Universidades de Minas Gerais, Pernambuco (Recife), Bahia, Paraná, Ceará e Rio Grande do Sul. Entre as Universidades estaduais, também assistidas financeiramente pela União, destaca-se a Universidade de S. Paulo.

Como órgão do Ministério da Agricultura, encontra-se, ainda, a Universidade Rural, de âmbito nacional, destinada à preparação de pessoal especializado para atividades agrícolas e pastoris (especialmente através das Escolas Nacionais de Agronomia e Veterinária) e a pesquisas tendentes ao desenvolvimento científico dessas atividades.

O regime universitário brasileiro, embora intimamente vinculado, em sua estrutura financeira, aos recursos da União, caracteriza-se por apreciável autonomia administrativa e didática. Dentro das normas gerais sobre ensino superior, cujas diretrizes são fixadas em lei federal (Constituição, art. 5.º, n.º XV, alínea *d*), as Universidades e os estabelecimentos que as integram não se acham subordinados à ação governamental na orientação didática, como na gestão administrativa.

A liberdade de cátedra figura entre os princípios constitucionais obrigatórios (Constituição, art. 168, n. VII) e representa uma tradição no direito público brasileiro, como uma das formas essenciais da livre manifestação do pensamento.

A escolha dos professores catedráticos, tanto no ensino oficial, como no ensino privado, é feita sempre mediante concurso de provas e títulos (Constituição, art. 168, n.º II). A nomeação é feita em caráter vitalício, somente podendo ser afastado o professor mediante aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade, ou em virtude de sentença judiciária.

Planejamento Regional na América Latina ()*

FRANCIS VIOLICH

EXEMPLOS ESCOLHIDOS DE PROBLEMAS E POTENCIAIS

ANTECEDENTES: — O Planejamento regional é de máxima importância para a América Latina devido a seus ricos e variados recursos, à relativa inacessibilidade destes e às prementes necessidades sociais e econômicas da população em rápido crescimento. Com exploração mais sistemática e socialmente significativa de recursos, a América Latina pode, ao mesmo tempo, prover à sua própria expansão e servir de canal à colonização por outras partes mais povoadas do mundo.

O Planejamento regional é definido como sendo a preparação e a adoção, de planos a longo prazo para orientar o desenvolvimento físico de áreas de unidade geográfica, social e econômica. O processo implica um estudo compreensivo, levando em consideração todos os aspectos do desenvolvimento físico e especialmente, os elementos sociais e econômicos dos mesmos. O fim é o progresso humano.

De acordo com esta definição, o planejamento regional está sendo praticado em relativamente poucos lugares da América Latina, embora muito planejamento regional evolutivo esteja sendo feito em base parcial e de função única. Os quatro exemplos escolhidos para apresentação neste trabalho têm o intuito de destacar problemas regionais típicos da América Latina, bem como uma variedade de métodos de organização para o planejamento regional. Estes métodos e exemplos são:

Sudoeste da Colômbia — Administração do Vale do Cauca. Uma administração regional independente, instituída pelo governo nacional.

(*) Trabalho preparado para o Seminário das Nações Unidas sobre o Planejamento Regional (Tóquio, Japão — 28 de julho a 8 de agosto de 1958), com a assistência de NICOLÁS GARCÍA, Assistente de Pesquisas da Universidade da Califórnia e Membro da Faculdade da Universidade Católica de Santiago do Chile.

A informação foi colhida como parte de um estudo do planejamento urbano em relação à urbanização na América Latina, executada pelo autor durante o outono de 1956 e financiado por um subvenção da Fundação Rockefeller à Universidade da Califórnia. Três dos exemplos de planejamento regional foram incluídos num memorando preparado a pedido das Nações Unidas.

Projeto do Peru Meridional — Uma agência regional formada e administrada pelo governo nacional e composta de agências nacionais existentes.

Chile Sul-Central — Plano Chillán — Uma agência governamental nacional, de caráter permanente, diretamente responsável pelo planejamento regional, com um órgão especial de ação coordenadora.

Sul do Brasil — Bacia do Paraná-Uruguai — Uma agência auto-organizada interestadual formada sem a ajuda nacional.

Principais problemas e tendências regionais — A população de 185.000.000 de habitantes da América Latina está amplamente distribuída pelo perímetro do Continente Sul-Americano e, de modo mais regular, pelo México, América Central e Caribe. Há ainda um vasto interior a ser colonizado e desenvolvido. Entretanto, as condições desfavoráveis das áreas rurais atraem a população para as cidades, e os grandes centros urbanos estão crescendo com velocidade impressionante. A grande cidade de cada país é, geralmente, a capital, com 20 a 30 por cento da população do país. A cidade segunda em importância, em muitos países, tem, caracteristicamente, cerca de 10 por cento do tamanho da única metrópole. A população urbana está crescendo rapidamente.

Apesar das muitas idéias novas em arquitetura e planejamento, sérios problemas têm surgido nas cidades maiores, problemas que abrangem a supercentralização no coração da cidade e os altos graus de congestionamento da população. Encontram-se densidades que excedem de duas ou três vezes aquilo que é considerado normal nos Estados Unidos, até em construções novas. As facilidades de transporte se acham fortemente sobrecarregadas, assim como os serviços públicos de toda ordem. A população de origem rural flutuante tende a construir grandes colônias de casebres em zonas não procuradas, dentro e ao redor dessas cidades, constituindo importante problema social e sanitário. Favelas mais antigas continuam superlotadas. O crescimento rápido, a febre das construções e a especulação da terra são problemas que surgem simultaneamente. Conquanto todos os países estejam unindo esforços para a solução desses problemas, poucos deles o estão fazendo em base regional compreensiva, de modo a chegar ao problema fundamental da movimentação populacional desorientada e da urbanização. Grande parte do planejamento de função única está sendo efetuada no sentido da irrigação, do fornecimento de água, do fornecimento de potencial hidrelétrico, da abertura de rodovias: mas raras vezes isso se faz em base compreensiva, tendo em vista todos os fatores interrelacionados ao mesmo tempo, visando fins sociais e econômicos predeterminados. Quase todas as cidades têm agências locais de planejamento urbano; estas, porém, não estão suficientemente equipadas de instrumentos legislativos, nem de outros recursos e técnicas de planejamento para enfrentar os problemas sempre crescentes. A ação da administração pública não está de tal modo organizada, na maioria dos casos, que proporcione base para o planejamento sistemático, nem no nível local, nem no regional. Há grande necessidade de planejamento, nas áreas rurais, e de introdução de métodos de auto-auxílio na estrutura dos processo de desenvolvimento da comunidade.

Quatro exemplos regionais — A Administração do Vale do Cauca (CVC) foi moedada na famosíssima Administração do Vale do Tennessee

(TVA), nos Estados Unidos. Abrange uma das muitas bacias hidrográficas em que a Colômbia está naturalmente dividida. A região é habitada por cerca de 24 por cento da população do país. A cidade principal é Cali, (370.000 habitantes), centro que está crescendo rapidamente para a indústria e o comércio e que promete tornar-se a cidade mais importante da Colômbia, depois de Bogotá, que é a capital. A CVC tem autonomia considerável do governo nacional, porém com assistência oficial deste. Preparou um plano de longo alcance, mas se está concentrando nos projetos de drenagem e controle de inundações, bem como na construção de estradas rurais, paralelamente a um limitado desenvolvimento hidrelétrico, durante a sua primeira fase de operação.

O Peru Meridional é uma vasta região de solos improdutivos, de ricos recursos minerais e de pressões populacionais crescentes. No interesse de firmar uma política constante no que se refere ao planejamento regional, o governo nacional estabeleceu, com o auxílio do programa do Ponto IV dos Estados Unidos, o Plano de Desenvolvimento Regional do Peru Meridional. Os elementos do plano são a exploração de todos os recursos possíveis, certos programas para ajudar a população a se ajudar a si própria, além da coordenação de todas as agências existentes, ora trabalhando na região, de conformidade com o plano geral traçado. Os projetos a que se deu prioridade são a irrigação, as estradas de rodagem, a assistência ao trabalho, e a expansão das atividades educacionais e sanitárias.

A grande extensão do Chile abrange ampla variedade de geografia e climas, como a sua parte central é extremamente favorável ao estabelecimento humano, é aí que os maiores problemas de urbanização ocorrem. Santiago, capital, ponto focal do desenvolvimento urbano, possui 25 por cento da população do país e 60 por cento da indústria. O governo nacional, pela sua própria agência de planejamento, dividiu a totalidade do país numa série de regiões para fins de planejamento, tomando em consideração características comuns de demografia, geografia e economia, assim como o desenvolvimento das potencialidades. Um planejamento mais sistemático dos diversos recursos, abrangendo a pesca, a mineração, as florestas, o desenvolvimento hidrelétrico e a indústria nessa região de 2.500.000 pessoas, tenderá a contrabalançar o deslocamento da população em direção à capital. Dentro do estudo regional, um projeto especial, conhecido pelo nome de «Plano Chillán», foi estabelecido com o auxílio do programa do Ponto IV dos Estados Unidos, a fim de aperfeiçoar as atividades coordenadas do governo chileno e de melhorar a efetividade de outras faces do mesmo Ponto IV, nessa zona.

Pela iniciativa dos sete Estados meridionais do Brasil, estabeleceu-se a Comissão da Bacia Paraná-Uruguai. Esses Estados, em conjunto, cobrem cerca de um sexto da área do Brasil e abrangem o principal sistema de drenagem dos Rios Paraná-Uruguai, que representam uma unidade natural para o planejamento regional em larga escala. A população, em 1950, era de, mais ou menos, 27.000.000 habitantes, uns 50 por cento do total do Brasil. Nessa área se encontra a maior parte da indústria, do comércio e da agricultura intensiva. A Comissão, composta dos governadores dos Estados, assumiu a tarefa do desenvolvimento de um sistema de transporte, exploração do potencial hidrelétrico, programas de irrigação e fornecimento de água, extração de combustíveis, conservação e recuperação de florestas e solos.

Em conclusão, pelo planejamento regional, podemos prever o efeito potencialmente criativo do desenvolvimento econômico sobre o movimento da população e sobre os padrões de urbanização; podemos orientar a redistribuição da população, de acordo com princípios do desenvolvimento regional funcional; e podemos planejar o desenvolvimento das áreas urbanas específicas, a fim de acomodar funções e populações predeterminadas. Podemos realizar para a América Latina um modelo mais equilibrado e estável de desenvolvimento urbano e rural, bem como melhores condições de vida para o povo; tal é a verdadeira finalidade do planejamento regional.

INTRODUÇÃO

A. Importância do planejamento regional

Duas circunstâncias fundamentais e prementes fazem do planejamento regional na América Latina uma atividade da máxima importância. Em primeiro lugar, essa larga porção da superfície da terra, que se estende, por umas 8.000 milhas, da fronteira meridional dos Estados Unidos até as bordas das regiões antárticas, encerra alguns dos mais ricos e variados recursos que o homem jamais tentou explorar. Entretanto, a inacessibilidade física fundamental, além da existência de importantes problemas de natureza social-econômica, têm, tradicionalmente, obstado a utilização máxima desses recursos para benefício da atual população de 185.000.000 de homens.

A exploração tem sido realizada, para grande benefício de alguns. Contudo, a tarefa principal do desenvolvimento a longo prazo de tais recursos, em base coordenada e com orientação visando às necessidades sociais, ainda não comprovou os seus benefícios para as grandes massas dos povos latino-americanos. Isso, um planejamento regional poderia realizar.

Em segundo lugar, o planejamento regional, na América Latina, não só poderia tornar aproveitáveis os seus recursos, de maneira a proporcionar uma vida mais plena à sua própria população, como também poderia contribuir, de modo acentuado, para o alívio de pressões populacionais em outras partes do mundo. Muitos fatores se somam para fazer, talvez, da América Latina a maior válvula para a imigração de partes superpovoadas do mundo e para a colonização em alta escala. Quase todas as culturas do globo encontrarão nela predecessores. Todas as nações têm suas colônias estrangeiras, representando muitas partes do mundo: os iugoslavos, no Chile setentrional; os japoneses, no Brasil meridional; os indus, no Caribe; os ingleses, no Uruguai; os italianos, na Argentina. Quase toda sorte de geografia e de clima encontrada no resto do mundo é encontrada na América Latina: a plantação da borracha, ambiente tropical da Indonésia, no Brasil, as montanhas frias, produtoras de madeira do Canadá, no Chile; as altas pastagens da Índia setentrional, nos Andes, da Venezuela meridional até o Peru e a Bolívia. No entanto, a despeito da larga extensão em que a colonização se faz, existe o fundo comum de línguas estabelecidas e de base cultural, que proporciona uma unidade intercontinental entre vinte nações, unidade que nem na Europa se encontra. O fato básico de tudo isso está em que trechos enormes da América Latina ainda não estão colonizados, ainda não estão desenvolvidos, esperando a exploração do homem; apenas como uma condição, ou seja, um tratamento que se baseie no conceito essencial do planejamento regional.

B. Definição de planejamento Regional

Antes de descrever a situação geral do planejamento regional na América Latina, assim como os problemas de urbanização e desenvolvimento que lhe dizem respeito, devemos definir a expressão que usamos. Por «planejamento regional» entendemos a preparação e a adoção oficial de planos a longo prazo destinados a orientar o desenvolvimento físico de áreas de unidade geográfica, social e econômica. A expressão implica o conceito de que o plano envolve um tratamento compreensivo, levando em conta todos os aspectos de desenvolvimento físico e, especialmente, tôdas as condições e elementos econômicos e sociais. A expressão implica também o conceito de coordenação de uma quantidade de esforços e despesas separadas, com o estabelecimento de contrôles visando à realização de uma série predeterminada de fins e objetivos. O fim básico do planejamento regional é, certamente, o progresso social. O próprio plano, a sua base econômica e analítica, todos os instrumentos a serem aplicados, coerente e continuamente, para a sua realização, são secundários em relação a êsse objetivo principal.

C. Estado do planejamento regional na América Latina

Aceitando o que ficou dito acima como definição de planejamento regional, verificamos que êsse tipo de orientação do desenvolvimento está longe de ter aplicação ampla na América Latina. Realmente, os quatro exemplos descritos neste trabalho estão entre os poucos casos de planejamento regional formalmente organizados, observados durante uma viagem através de onze países na América do Sul, no outono de 1956. A regra predominante, na América Latina, é o planejamento do desenvolvimento feito sobre base parcial — isto é, tendo em atenção as estradas de rodagem, a irrigação, a energia, a saúde pública, cada uma formando um programa isolado em vez de uma base compreensiva, considerando todos os fatores em conjunto e particularmente dirigida para as necessidades e tendências populares. Nem mesmo os quatro exemplos utilizados neste trabalho se ajustam à definição supra.

Os quatro projetos a se descreverem são: a Administração do Vale do Cauca, na Colômbia; o Projeto do Peru meridional; o Plano Chillán, no Chile Sul-Central; e a Bacia Paraná-Uruguai, no Brasil meridional. Outros se encontram na América Latina; por exemplo, o início de um plano regional no Chaco, noroeste da Argentina, o Vale do São Francisco, no Brasil leste-central, e nos Estados da Bahia, Pernambuco e Amazonas, no Brasil setentrional. O México tem dado passos no sentido do planejamento regional em nível nacional, através do seu Ministério de Comunicações e Obras Públicas (SCOP) e existem, de fato, vários projetos de importância que trional. O México tem dado passos no sentido do planejamento regional a se encontrar na América Latina é Porto Rico, cuja Comissão Central se transformou num foco essencial de importância dentro do programa governamental conjunto de desenvolvimento físico e econômico. Êsse importante exemplo é exposto com algum detalhe em outro trabalho preparado para o Congresso. Visando aos fins do presente trabalho, os quatro projetos foram escolhidos como base para a descrição geral do que são os problemas típicos que se apresentam no desenvolvimento regional e do que são algumas técnicas que estão sendo usadas, nesses países, para fazer progredir o plane-

jamento regional. Ao que se admite, êsses programas cobrem, apenas, fração muito pequena da superfície total da América Latina e não afetam mais do que pequena fração da população e dos recursos. Contudo, os exemplos escolhidos afetam partes-chaves dos países em questão; representam quatro métodos de organização, abrangendo a administração regional independente (Colômbia), o órgão regional com assistência nacional (Peru), o tipo de organização interestadual auto-organizado (Brasil) e a agência nacional, diretamente responsável pelo planejamento regional (Chile).

O exame dêstes quatro exemplos é precedido de uma descrição geral dos problemas de desenvolvimento regional, principalmente em relação à urbanização, no conjunto da América Latina. Nisso e nos quatro casos a serem elaborados, usar-se-ão como arcabouço as seguintes linhas gerais: antecedentes gerais, significação regional em termos nacionais e internacionais, características da própria região do ponto-de-vista geográfico e demográfico, urbanização, industrialização, problemas físicos e sociais, economia e recursos, extensão do planejamento regional ou local. Para cada um dos itens acima, apresenta-se uma lista de referências bibliográficas, que podem ser usadas para investigação mais profunda e que se identificam como fontes parciais dêste trabalho. Cumpre fazer referência às limitações do material aqui utilizado. Quase todo êle foi colhido no outono de 1956, ou em princípios de 1957; certos acontecimentos podem ter superado os fatos narrados. Se bem que o autor tenha obtido o seu material através de visitas pessoais a cada zona, a deficiência de informação publicada e de dados estatísticos não permite uma documentação plena. Enfim, o autor é, antes de tudo, planejador urbano e a história do quadro do planejamento regional na América Latina, embora altamente importante para êle, foi colhida como subproduto da investigação especial que realizou no planejamento urbano local, interessado em contribuir para as relevantes interrelações dos dois níveis de planejamento, indispensáveis um ao outro.

PRINCIPAIS PROBLEMAS E TENDÊNCIAS REGIONAIS NA AMÉRICA LATINA

A. Modelos demográficos e Urbanização

Vejamos o que está acontecendo, de modo geral, nas vastas e variadas regiões naturais da América Latina, no que diz respeito ao movimento da população e aos padrões de urbanização. A variada geografia da América Latina tem sido explorada de maneira colonial, e isso ainda hoje é verdade. O padrão colonial original foi a instalação de pontos focais urbanos, isolados, fortes, que atraíam a população urbana por meio de certas vantagens culturais e políticas, dominando, por sua vez, um vasto interior dedicado, precipuamente, à agricultura e à mineração. Nas áreas rurais, o padrão de vida urbano decaiu consideravelmente e se refletiu numa população mais atrasada. Os centros urbanos vieram a se estabelecer, quase todos, em portos, nos quais o contato direto com a mãe-pátria era facilitado. Assim, foram estabelecidas cidades como Panamá, Havana, Lima, Buenos Aires e Rio de Janeiro, para citar uns poucos exemplos. Outras cidades se desenvolveram sobre cidades indígenas já estabelecidas em áreas montanhosas, estrategicamente situadas para fácil comunicação e com clima favorável, ou acessíveis

a recursos minerais exploráveis. Assim surgiram México, Bogotá, Quito, La Paz, Cuzco. Outras cidades se estabeleceram muito mais recentemente, como Montevideu, São Paulo, Belo Horizonte e muitas mais; contudo, ainda é a cidade mais antiga, estabelecida de longa data, que tem atraído e continua a atrair a população.

«...A América do Sul, realmente, ainda é uma casca vazia plenamente povoada perto da costa, mas quase vazia no interior. Com 6 por cento da superfície habitável da terra e, conforme o censo de 1955, 6,8% da população do mundo, a América Latina, em conjunto, ainda sente que as suas oportunidades são abundantes...» (1). Hoje em dia, essa tendência para padrões de urbanização sem equilíbrio, por força da qual a população se concentra numa cidade única em cada país ou região mais importante, continua a se reforçar com enormes aumentos de população em quase todos os países. Há exceções em certos países, como a Colômbia, a Venezuela e o Brasil. Geralmente, as grandes cidades antigas estão aumentando devido ao influxo da imigração direta das áreas rurais ou de cidades menores. Isso está sucedendo quase uniformemente em toda a América Latina, de acordo com o padrão de algumas cidades grandes e muitas cidades pequenas. Essa tendência durante os últimos quinze anos tem sido particularmente acentuada. Verificou-se que Lima, por exemplo, tinha atingido a um milhão em 1956, quando a sua população era de cerca de metade em 1941. Entretanto, Arequipa, a segunda cidade do Peru, aumentou de tamanho, chegou, apenas, a 115.000 habitantes, ou apenas a 10% do tamanho da capital. Todos os outros centros urbanos são, tipicamente, muito menores. Santiago do Chile sofreu idêntico crescimento, aumentando de 50% — de 1.000.000 a 1.500.000, ao passo que a segunda cidade, Valparaíso, tem cerca de um terço do tamanho de Santiago. Buenos Aires, a maior aglomeração urbana da América Latina, tem em sua área metropolitana mais de 5.000.000 pessoas e aumentara, em 1941, de 40%, ao passo que as segunda e terceira cidades da Argentina, isto é, Rosário e Córdoba, vêm atrás, com menos de 600.000. O crescimento de São Paulo é o exemplo mais impressionante: a população dobrou de 1.500.000 a 3.000.000; o Rio de Janeiro tem crescido menos rapidamente, conquanto mais intensamente, chegando a 2.500.000. Caracas, na Venezuela, triplicou a sua população durante esse período, passando de 350.000 a 1.000.000. Por fim, México, com os seus 4.000.000 de habitantes, tem quase dez vezes a população de Guadalajara, a segunda cidade, com 450.000 habitantes; todas as outras cidades do Estado de Jalisco têm 20.000 habitantes, ou menos.

Em termos demográficos, esses números típicos representam percentagem relativamente pequena da população total, que ainda é, sobretudo, rural.

«Por volta de 1950, 25%, grosso modo, da população total da América Latina residiam em cidades de 20.000 habitantes ou mais; uns 17% viviam em cidades de 100.000 habitantes ou mais. Vista na perspectiva mundial, a América Latina ocupa posição média; é, evidentemente, menos urbanizada

(1) DAVIS RINGSLEY, *Recent Population Trends in the New World: An Over — All View*. Anuais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais, março de 1958.

do que a Europa, a América Inglesa e a Oceania, porém, substancialmente mais urbanizada do que a Ásia e a África... Num extremo, quase um em dois argentinos vive em cidades de 20.000 habitantes ou mais, ao passo que, no outro extremo da escala, apenas um em vinte haitianos está nas mesmas condições». (2)

A tendência geral para a formação de umas poucas grandes cidades é, de fato, resultado de numerosas condições características de zonas subdesenvolvidas; entre essas condições, estão o desenvolvimento econômico inadequadamente distribuído no sentido regional de maior porte, a falta de oportunidades estáveis a uma vida rural que convenha, os sistemas de transporte freqüentemente sem ordem e sem equilíbrio, dando acesso preferencial às cidades que já são grandes. Com as ameaças de insegurança de toda ordem nas áreas rurais, as cidades grandes pairam alto na promessa de oportunidades melhores para o futuro. Nesse ínterim, o ciclo é apressado pela existência de altas concentrações de indústrias incipientes nas cidades maiores únicas, que oferecem muita coisa através de facilidades e serviços indispensáveis; muitas vezes também, através do auxílio governamental. Isso, por sua vez, é acentuado pela praxe comum por parte de muitos governos latino-americanos de concentrar na capital, que, habitualmente, é a maior cidade do país, grandes programas de obras públicas. Tais são os ingredientes da febre de construções, da especulação imobiliária e, por fim, de certa forma de urbanização desequilibrada, prejudicial à distribuição mais eqüitativa do desenvolvimento regional ou nacional.

B. Problemas urbanos criados pela urbanização

Dentro das próprias cidades, estão surgindo sérios problemas que impedem o funcionamento eficiente da planta física e entravam o papel-chave que as populações urbanas têm na administração dos negócios públicos, nos países latino-americanos. Em geral, as cidades da América Latina são extremamente centralizadoras. O centro comercial das áreas urbanas maiores se está intensificando com construções novas em proporção sempre crescente de terreno ocupado, altura e densidade de população. O esparramamento urbano continua a fazer surgir prédios residenciais e industriais, necessários à acomodação da nova população, em ondas de novo desenvolvimento muito além do centro. Grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, se estão tornando tão vastas em dimensões horizontais e tão congestionadas no centro que quase se fazem impraticáveis.

Os sistemas de transporte são sobrecarregados ao máximo, na tentativa de fazê-los suportar esse tipo de padrão urbano, que é altamente ineficiente e insatisfatório, quanto ao povo que deles precisa para trabalhar, para fazer compras, para fins culturais e, sobretudo, residenciais. A nova construção, financiada por particulares, em alguns casos, permite densidades que vão a 800 pessoas por jreira; num projeto de financiamento público de Belo

(2) BROWNING, Harley L. *Recent Trends in Latin Americana Urbanization*. Anuais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais, março de 1958.

Horizonte, encontrou-se a densidade de 1.600 pessoas por jeira. Em Buenos Aires, apresentou-se um projeto que cobria grande parte da orla do centro comercial com 1.200 pessoas por jeira. Tais densidades contrastam fortemente com as densidades extremamente baixas observadas na vizinhança imediata, onde predominam as residências de um andar. O resultado final das atuais tendências de crescimento e da atual política de construções implica um padrão de cidades de seis a dez milhões de habitantes, espalhadas em vastas áreas metropolitanas, cujas partes principais se desenvolvem com alta densidade.

Como as cidades latino-americanas sempre tiveram o problema da existência de cortiços, o aumento dessa urbanização centralizada acarretou novo problema de habitação — o de atender aos novos imigrantes ou «população flutuante». Com essa nova população, surgiu o «barracão». No Rio de Janeiro, Recife, Bahia e outras cidades brasileiras (com exceção de São Paulo), o mocambo e a favela, tipo de conjunto de habitações miseráveis, estão crescendo, atualmente, quase além da possibilidade de qualquer controle. Em Recife, a parte principal das áreas recentemente urbanizadas se compõe de casebres, ou barracões; no Rio de Janeiro, cerca de 10% da população vive dessa forma. Todavia, esse tipo de habitação é novo em Lima, onde 130.000 pessoas vivem em choças construídas por elas próprias, e em Santiago, onde a cifra é 85.000.

Com semelhantes tipos de pressões populacionais sobre os principais centros urbanos, os serviços urbanos, tipicamente insuficientes, se estão tornando cada vez menos apropriados relativamente à população. As utilidades públicas essenciais, como a água, os esgotos, os sistemas de força elétrica, são extremamente sobrecarregados, tendo de enfrentar dificuldades cruciais, quase típicas. Os estabelecimentos comerciais são antiquados, insalubres, em muitos casos; a instrução, principalmente para os grupos de recursos médios ou escassos, é muito difícil; os espaços públicos destinados à recreação não estão sendo aumentados de acordo com as necessidades; os antigos parques e praças estão sendo suprimidos para serem entregues ao estacionamento de veículos, ou destinados aos folguedos infantis.

C. Obstáculos ao planejamento regional

Suficientemente bem informados das circunstâncias fundamentais, sociais e econômicas, que, acumuladas, causam esses problemas, quase todos os latino-americanos percebem que muito se poderia ganhar com a aplicação dos métodos mais modernos de planejamento urbano e regional. Contudo, eles falham, quando empreendem um controle físico efetivo, pela falta de preparo em tais campos, que se relacionam, diretamente, com o estudo de problemas de planejamento, concebidos sob o aspecto de administração pública e, principalmente, de administração municipal, além do estudo da sociologia e da antropologia no sentido contemporâneo, da economia urbana ou do desenvolvimento econômico regional. É verdade, porém, que muita coisa se está fazendo tanto no nível local, como no nível nacional.

Quase todas as cidades da América Latina têm um departamento de planejamento local; em vários casos, o governo nacional tem um programa

de planejamento urbano de maior porte, centralizado em um anexo ao Ministério de Obras Públicas. Tal é o caso de Costa Rica, Venezuela, Equador, Peru e Chile. Diversos países têm leis nacionais que impõem o planejamento local e regional; proporcionam, porém, ajuda insuficiente à implementação. Todavia, em geral, os programas são entregues com fraca aparelhagem aos governos municipais, os quais, de hábito, se baseiam em princípios inadequados de administração.

Em inúmeros casos, as áreas urbanas têm dado origem a uma quantidade alarmante de jurisdições independentes, nenhuma das quais em si mesma se acha suficientemente bem organizada que possibilite, de qualquer forma racional, o planejamento urbano local, muito menos o planejamento urbano metropolitano. Por exemplo, a área metropolitana de Lima tem 17 distritos independentes; Santiago, 16; Buenos Aires, 15; Rio de Janeiro, 8; e Recife, 7. Nos campos conexos de finanças e legislação municipal há falhas tremendas.

Em nível governamental mais elevado, se bem que diversos países tenham departamentos nacionais que se ocupam com o planejamento urbano, há relativamente pouco controle verdadeiro ou sério da urbanização no sentido regional ou nacional. O planejamento, nesse nível, tomaria a forma de planejamento regional de largos recursos e, a despeito da grande necessidade disso, principalmente em relação aos atuais padrões desequilibrados de urbanização, o planejamento regional como ciência não é, geralmente, conhecido, nem praticado. As poucas exceções apresentadas neste relatório — a Administração do Vale do Cauca, na Colômbia, o Projeto do Peru Meridional, o Plano Chillán, no Chile, e o projeto de planejamento interestadual para as bacias dos rios Paraná-Uruguai, no sul do Brasil, embora muito meritórias em si mesmas, quase nada representam de política governamental nacional de alcance largo ou coerente. A expansão desses programas é obstada por falta de maior desenvolvimento no campo da ciência política em geral.

Contudo, esses projetos representam uma tendência crescente a atender a certas emergências e a empreender o desenvolvimento econômico através de agências regionais autônomas. O Brasil, principalmente, escolheu a administração regional autônoma como meio de atingir o desenvolvimento amplo de vastas áreas do país: a Administração do Vale do São Francisco e a empresa para fornecimento de energia ao mesmo vale; um banco de desenvolvimento e uma comissão especial para a área nordeste, que sofre o flagelo da seca; e a Administração do Vale do Amazonas para essa enorme bacia de drenagem. Na Colômbia, a supracitada Administração do Vale do Cauca é um bom exemplo. No Chile, três ou quatro ministérios e agências de assistência técnica se têm mobilizado para o desenvolvimento coordenado de três províncias limítrofes, nos campos da agricultura, da irrigação, do transporte e da saúde; e diversas outras comissões se têm formado para promover o desenvolvimento de regiões subdesenvolvidas no extremo norte e no sul isolado do país. O intuito é levar a cabo o programa de desenvolvimento sobre uma base descentralizada, de maneira a realizar um máximo de coordenação interministerial, na região, graças à liberdade de vínculos burocráticos. No México e em muitos outros países têm-se criado corporações ou entidades especiais para projetos regionais, a propósito de desenvolvimentos fluviais e da produção hidrelétrica.

Atrás de planta física, nas cidades latino-americanas, existe a própria população urbana sempre complexa, que, geralmente, não chega a ser suficientemente compreendida pelos planejadores urbanos, os quais, comumente, constroem em contrário aos interesses do povo. As altas densidades predominantes que se permitem na nova construção documentam essa falha na observação dos efeitos da supercongestão sobre a vida familiar e outras facetas da organização social. O alojamento público, quase todo urbano, de alta densidade e teoricamente de baixo aluguel, se constrói, com frequência demasiada, tendo em vista mais o interesse arquitetural do que a preocupação com as necessidades, os desejos e as possibilidades de grandes segmentos da população. A compreensão deficiente dos problemas de educação, saúde e bem-estar social levam a maiores despesas com melhoramentos físicos tais como um edifício para o Ministério da Educação (em vez de escolas públicas), ou com um hospital enorme na capital, grande demais para ser, economicamente, equipado e pôsto em funcionamento, em vez de serviços de saúde no interior. Antes de tudo, seria de esperar que, em cidades tão cheias de problemas sociais, como são as cidades da América Latina, os estudos de sociologia, antropologia e assuntos conexos tivessem o maior destaque.

Muitos planejadores estão ora percebendo, com mais clareza de que outrora, a necessidade de integrar no planejamento físico os processos normais do governo municipal e nacional; reconhecem eles que os processos administrativos de ambos os níveis de governo precisam ser regularizados e sistematizados muito antes de se poder executar um planejamento urbano e regional compreensivo e progressista. Por exemplo, se bem quase todas as cidades tenham prescrições a respeito de zoneamento e subdivisão, estas são extremamente elementares em relação à escala e à complexidade do desenvolvimento urbano que na verdade, está tendo lugar. As prescrições relativas às edificações precisam, em geral, igualmente, de modernização, referentemente à compreensão dos problemas atuais. A falta de controle de subdivisão em São Paulo, junto às práticas de especulação imobiliária, tem dado em resultado, a subdivisão excessiva da terra para um total de 10.000.000 de habitantes. Grande parte dessa subdivisão da terra não corresponde às reais necessidades de habitação da massa popular; ela se dirige, mais estritamente, ao mercado de compra, visando à revenda a preço mais alto do que o valor real da terra. Fenômeno idêntico é observado, uniformemente, em quase todas as cidades de crescimento rápido.

No campo do planejamento urbano em geral, a falta de progresso, que por toda a parte se nota, diverge, surpreendentemente, do passado. O planejamento urbano, quer colonial, quer do século XIX, revelava idéias extraordinárias. Hoje, a antiga tradição da América Latina referente ao planejamento urbano é substituída pelo crescimento urbano rápido, descontrolado, dentro do qual não há lugar para um planejamento compreensivo. A frustração que os numerosos planejadores urbanos de mérito da América Latina sofrem por não poderem realizar os seus planos, muitas vezes brilhantes, deriva, em grande parte, da falta de um arcabouço no qual possam operar, arcabouço ao mesmo tempo físico e tendo em vista regulamentos municipais, bem como a política legal e administrativa.

Nesse ínterim, as edificações, nas partes centrais dessas cidades em crescimento, estão ficando antiquadas e o padrão básico de pequenas propriedades

separadas não permite o redesenvolvimento sem a intervenção estatal; nas condições atuais, êle não pode produzir um desenvolvimento moderno apropriado. Todavia, nenhum sistema surgiu, destinado a solucionar tal problema, como meio de levar a térmo planos urbanos; tampouco as entidades estatais que constroem residências se acham equipadas para fazer muito mais do que continuar a construir novos alojamentos fora dos centros metropolitanos. Isto não quer dizer que não se estejam pondo abaixo velhas estruturas e substituindo-as por novos edifícios; Caracas, Bogotá, Lima, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife vêm acontecer isso todos os dias. Tal significa, entretanto, que o redesenvolvimento continua sem atenção ao grau extremo de congestão e de conexão com outras necessidades e com os serviços públicos; enfim, com a forma e o padrão urbano final, que, em essência, é o fim do processo de planejamento urbano.

Deve-se estudar a conexão dos problemas urbanos e rurais, como base quer do planejamento urbano local, quer do planejamento regional, mais amplo.

«Alguns dos aspectos menos sadios do crescimento urbano na América Latina derivam da pobreza rural, estática e apática, compreendendo o excesso de trabalho barato, que mantém em baixo nível os salários urbanos, da impropriedade do abastecimento das cidades e da falta de integração econômica entre a cidade e o campo. Os problemas sociais urbanos e a respectiva solução devem, pois, ser encarados dentro do contexto mais largo das conexões rurais urbanas. As cidades maiores, atualmente, sofrem com o transporte público extremamente mau, com as deficiências crônicas de água e eletricidade e com os sistemas dispendiosos e ineficientes de abastecimento. Muitas dessas deficiências podem ser compensadas nas cidades de tamanho médio com mais facilidade e menos gastos do que nas aglomerações colossais». (3)

QUATRO EXEMPLOS REGIONAIS

A. Sudoeste da Colômbia: Administração do Vale do Cauca

A Colômbia é o terceiro país do Continente Sul-Americano, quer em extensão territorial, quer em população. Está situada no ângulo noroeste do Continente e o fato de se achar exposta ao mundo em geral tem feito dela um dos países mais progressistas da América Latina, no que diz respeito à aceitação e à realização de idéias novas. A Colômbia tem sido pioneira em matéria de habitação e, atualmente, o é em matéria de planejamento regional. Tem geografia extraordinariamente variada e diversificada, que se identifica com uma série de regiões definidas pela natureza. Daí, tem resultado uma distribuição de centros urbanos e regiões conexas mais regular do que aquela que se encontra na maior parte dos países latino-americanos, sendo esta a razão básica da existência de nove cidades de mais de 100.000 habitantes. A população urbana é de cerca de 30% do total de 12.000.000.

(3) «Urbanization in Latin América» (Capítulo IX) em *Report on the World Social Stration*, Nações Unidas, Nova Iorque, 1957.

O fato de Bogotá, a capital, ter, apenas, uns setecentos mil habitantes é prova de sadia urbanização descentralizada, tão característica da Colômbia.

A Região do Vale do Cauca é uma das inúmeras regiões geográficas bem definidas, composta de bacias de drenagem, divididas por serras que tanto diferenciam a Colômbia de outros países da América Latina. E' desse tipo de constituição que o planejamento regional pode surgir com facilidade e êxito. A Região do Vale do Cauca compreende a bacia de drenagem do alto Rio Cauca, a bacia adjacente do Pacífico e territórios vizinhos. Para fins políticos, a Administração do Vale do Cauca abrange a área total dos três departamentos de Cauca, Vale e Caldas.

A população, a bem dizer, se distribui com regularidade por meia dúzia de cidades mais importantes, a maior das quais é Cali, com 370.000 habitantes. Em 1951, a região tinha cerca de 24% da população total do país, distribuída da seguinte forma: cidades grandes — 680.900; cidades pequenas — 145.000; zonas rural — 1.041.200. Uns 60% da população total de 2.618.000 habitantes vivem no rico Vale do Rio Cauca, que é a área industrial da Colômbia que mais velozmente cresce, área rica em possibilidades agrícolas. A sua produção de café representa mais de metade da produção nacional total, embora haja, devido ao aumento da população urbana, uma tendência para maior diversificação agrícola. O desenvolvimento econômico tem resultado não só da riqueza dos recursos agrícolas do vale, como também da sua situação estratégica, nas vias de transporte internacional e local do país, fator que trouxe a indústria para Cali. O padrão de vida é mais alto do que o de qualquer outra zona da Colômbia, conquanto baixo ainda em comparação com as nações industriais.

O desenvolvimento futuro dessa região potencialmente produtiva depende muito do contrôle e da utilização dos recursos hidrográficos. O seu potencial econômico superior levou o govêrno da Colômbia a fazer um esforço especial no sentido do desenvolvimento integrado e intensivo dos seus recursos, principalmente como fonte de abastecimento para o resto do país e como centro industrial e em expansão. Para tal fim, foi criada a Corporação Regional do Vale do Cauca, ou CVC (para usar as iniciais espanholas, que equivalem à mundialmente famosa TVA, ou Administração do Vale do Tennessee, donde lhe veio a denominação). Isso se fêz com os conselhos e a inspeção de DAVID LILIENTHAL, que fôra o responsável primeiro pela organização e direção da TVA, nos seus primórdios. Foi um primeiro passo, na Colômbia, para o planejamento regional mais amplo, de fatores humanos e naturais, através de uma experimentação descentralizada e de um centro de treinamento, cujos princípios e cuja experiência poderiam vir a ser, ulteriormente, utilizados alhures.

O principal relatório sobre os recursos da Região do Vale do Cauca, em matéria de energia e água, foi preparado por serviços de engenharia contratados com uma firma colombiana e duas firmas de Nova Iorque. O relatório abrange o desenvolvimento e a utilização da energia, o contrôle das inundações, a irrigação e os potenciais de drenagem. A própria agência acrescentou um estudo e uma análise de assuntos conexos, tais como a agricultura, o desenvolvimento industrial, os transportes, os recursos minerais e a saúde pública.

Planos e projetos, quer financiados, quer em busca de financiamento, em 1957, compreenderam dois projetos de fins múltiplos no Rio Cauca, o projeto hidrelétrico da Calima e o projeto de fins múltiplos de Timba: controle das inundações por meio de diques e canais; projetos de drenagem para recuperação de inúmeras zonas baixas, incultiváveis, porém ricas; zonas de experimentação e projetos-piloto, a fim de mostrar aos fazendeiros o valor da pesquisa para determinação das colheitas que convêm a essa zona; e abertura de estradas rurais para transporte e construção de canais de irrigação e drenagem.

Planejou-se um projeto-piloto em cada um dos Departamentos, cobrindo um total de 74.000 hectares (1.850.000 acres), ou 19% da área, na parte mais plana do Vale. Achou-se que o programa total de construções se estenderia por mais de trinta anos, com a primeira fase tomando onze anos. Depois da publicação do seu principal relatório, em 1956, o progresso da CVC foi retardado; em primeiro lugar, devido ao fato de que a administração governamental centralizada e conservadora, então no poder, percebeu que isso desviaria a atenção da centralização de obras e melhoramentos públicos na capital, deixando, assim, de contribuir para o reforço e sustento político imediato do governo. Depois que esse governo foi derrubado, em 1957, acha-se organizado um governo unificado e eleito um novo presidente. A política atual é, novamente, muito favorável à CVC, cujo plano básico de ação teve adoção oficial.

B. Peru Meridional

O Peru enfrenta um paradoxo que nem o planejamento regional consegue resolver. A economia nacional se baseia, precipuamente, na produção agrícola, que ocupa 62% da população ativa, 40% da produção nacional e 58% de exportações. Contudo, a terra produtiva é muito limitada; a área cultivada é de 0,20 hectares por pessoa (em comparação com 6 hectares no Uruguai e 1,8 hectares na Argentina), ou seja, apenas 7% da superfície do país. Assim, não é fácil atender às exigências do aumento da população em relação aos produtos da agricultura.

Por outro lado, a mineração tem grande probabilidade para o desenvolvimento econômico futuro; tem sido, certamente, fonte importante de riqueza, durante séculos. Há também possibilidades favoráveis ao desenvolvimento industrial diversificado. A renda *per capita* é a quarta, de baixo para cima no Continente.

A dispersão demográfica é característica populacional típica do Peru. Há muitas cidades pequenas, espalhadas por toda zona andina, relativamente poucas aldeias, e forte tendência para um padrão geral de colonização sem urbanização. Oito por cento da população vive em Lima; 64% nas "Sierras", (ou regiões andinas montanhosas), a uma densidade de cinco pessoas por acre. A população urbana é de cerca de 36% do total.

O Peru Meridional compreende uma região cujos inúmeros e complexos problemas são típicos daqueles que se encontram em países onde nenhuma política constante a respeito do desenvolvimento regional se firmou para contrabalançar a falta de equilíbrio entre população e recursos. É uma

região de significação especial em vista da tentativa que, pela primeira vez, faz o governo do Peru para estudar os problemas e as possibilidades da região e chegar a algumas conclusões referentes a uma política de longo alcance e a um desenvolvimento físico.

A região tomada para estudo, em 1956, abrange os sete departamentos de Arequipa, Apurímac, Cuzco, Madre de Dios, Moquegua, Puno e Tacna. E' limitada, a sudoeste, por uns 600 quilômetros de litoral do Oceano Pacífico; ao sul e leste, pelas fronteiras chilena, boliviana e brasileira; ao norte, pelos departamentos de Loreto, Ayacucho e Ica. O seu litoral é, essencialmente, um deserto baixo, que se vai elevando a uma altura média de 4.000 a 6.000 pés e depois aos 9.000 pés ou mais do platô dos altos Andes, com numerosos picos e com o Lago Titicaca, o grande lago mais alto da América do Sul. Esse sistema montanhoso principal vai descendo a leste, formando as florestas planas e baixas típicas do Brasil Ocidental e da Bolívia Setentrional. Assim, a região tem grande diversidade de terras, algumas das quais são densamente, outras esparsamente povoadas. A sua população é de cerca de 2.500.000 habitantes. Há oito ou dez cidades principais, que atendem a uma série de fins como centros comerciais de zonas agrícolas ou minerais, portos e centros de comunicação. Entre elas estão Arequipa, Cuzco, Albancay, Juliaca, Puno, Mollendo, Tacna. A maior, Arequipa, é a segunda cidade do Peru, com 115.000 habitantes.

O desenvolvimento normal dessa região, em fins do século passado, foi impedido pela guerra chileno-peruana, quando a invasão e a violência chegaram até Arequipa. Os muitos problemas da região têm chamado a atenção, nos últimos anos, por causa da seca muito grave nas regiões andinas, mais altas e, geralmente, mais produtivas e povoadas. Atualmente, a região compreende cerca de um terço da superfície do país e um terço da população e dos recursos nacionais; produz, contudo, apenas, 5% das exportações, exigindo, ao mesmo tempo, 20% das importações. A "Sierra", ou parte alta da região, sofre acentuadamente com a pressão populacional. Aí, numa área que representa 27% da superfície do país, havia, em 1940, 61% da população. Desde as mais antigas civilizações existentes nessa região, as densidades de população têm sido altas, mas havia tão alto grau de planejamento e conservação da água, do solo e dos recursos básicos idênticos, antes que surgisse o influxo da população européia, que se estabeleceu um equilíbrio e se firmou uma política. Nos últimos quinze anos, a população de renda mais baixa tem tendido a se deslocar dessa zona alta para cidades maiores, principalmente Arequipa, situadas nas altitudes médias, onde se esperam oportunidades econômicas maiores, porém nem sempre encontradas. Nesse ínterim, a população de renda média de Arequipa está sendo atraída por uma situação econômica melhor, que Lima oferece. Em todo o Peru, a população tende a se deslocar das zonas montanhosas para as cidades litorâneas — Ica, Chiclayo, Piura e outras. Daí, resulta que Lima, por exemplo, tem, ao que se avalia, umas 120.000 pessoas vivendo em favelas; Arequipa está com proporção semelhante. De acordo com os demógrafos peruanos, o problema é levar adiante, simultaneamente, o desenvolvimento econômico e a população; o adiantamento econômico, até agora, não corresponde ao aumento da população.

Outros problemas dizem respeito ao uso excessivo de um solo limitado, o tremendo esbanjamento da água, que se precipita pelos abruptos canais fluviais, perdendo-se na região deserta mais baixa; a falta de um sistema equilibrado de estradas que vinculem as áreas de produção às de consumo; horribéis condições de alojamento, falta de facilidades comunais, sobretudo relacionadas com a saúde. Tudo isso é agravado pelo fato de que percentagem muito alta da população se acha, racial e culturalmente, engrenada a um modo de vida atrasado centenas de anos relativamente aos padrões europeus mínimos que se possam aceitar de adiantamento social e cultural. As sêcas de anos recentes aumentaram a deficiência crônica de alimentos básicos na região, tais como batatas, trigo, milho e carne, alimentos cuja fonte é, normalmente, a zona andina alta, flagelada pela seca. Quarenta e cinco mil toneladas de cereais, 2.000 toneladas de leite em pó tiveram de ser dadas pelos Estados Unidos ao Peru, em 1956. Problema básico, sem dúvida, é a falta de uma indústria equilibrada, sendo a mineração a principal.

A unidade e a interdependência regional dêsse grupo de departamentos meridionais é reconhecida como sendo a base do estudo denominado "Plano de Desenvolvimento Regional do Peru Meridional", empreendido, em 1956, pelo governo peruano, em estreita colaboração com o governo dos Estados Unidos, que está fornecendo o financiamento inicial principal no montante de 466.000 dólares, através da Administração de Cooperação Internacional. Os elementos da interdependência são: a definição geográfica da região por meio de rios e cadeias de montanhas; as características étnicas comuns; a interdependência comercial; o uso comum de meios naturais de viagem e de vias de comunicação, com atenção especial para facilidades portuárias comuns; a distribuição eqüitativa de terras não desenvolvidas e de recursos que oferecem oportunidades econômicas palpáveis em relação à população (Exemplo no que se refere aos recursos é o formidável depósito de cobre perto de Tacna, recentemente descoberto e que está sendo explorado).

O governo do Peru reconhece que o bem-estar futuro da nação, econômica e politicamente falando, depende da extensão do desenvolvimento de recursos a tôdas as subdivisões do país; e que todos os recursos possíveis devem ser postos em máximo uso, a fim de que o Peru possa "ocupar o lugar que lhe cabe na comunidade econômica e cultural das nações livres". O Projeto do Peru Meridional que visa a ajudar o povo da região a se ajudar a si mesmo tanto quanto possível, solicitando-se-lhe a máxima colaboração. Pretendem-se utilizar tôdas as agências existentes que ora trabalham na região, por meio da coordenação dos seus atuais esforços, de acôrdo com as linhas de um plano geral, buscando assistência pericial nova ou estrangeira só quando necessário.

Planeja-se um programa que se estenderá por muitos anos; mas, como os estudos básicos, indispensáveis, a um plano de longo alcance, consomem tempo, certas operações de emergência — Fase I — tiveram de ser levadas a cabo, inicialmente, por meio da irrigação, dos projetos de estradas de rodagem, da assistência ao trabalho, da expansão de atividades sanitárias e educacionais; a Fase II, posta em execução em 1957, abrangeu estudos e planejamentos dos recursos de desenvolvimento regional, além do estabelecimento de uma "Administração do Desenvolvimento Regional do Peru Meridional". Um

corpo técnico de economistas, engenheiros, consultores e antropologistas sociais estava sendo formado para empreender êsses estudos, a se completarem em fins de 1958. A Administração aumentará pouco a pouco os seus fundos permanentes, usando como fontes verbas diretas, contribuições locais das prefeituras, empréstimos através de bancos oficiais, agências ou bancos internacionais, investimentos de sociedades privadas e do povo da região. A Fase III, a partir de 1959, deve ver a redução ou a eliminação da assistência da Administração de Cooperação Internacional, à proporção que a Administração Regional do Peru Meridional fôr chegando à maturidade. Espera-se cooperação estreita com a «Oficina de Planeamiento y Urbanismo do Peru». Êsse departamento é responsável pela orientação do desenvolvimento de áreas urbanas em todo o país.

A realização de resultados palpáveis sob a forma de irrigação, em Arequipa, Moquegua e Tacna, de energia nova e indústrias novas onde existem trabalho e material disponíveis; a agricultura produtiva e uma economia em expansão devem comprovar o valor da Administração e assegurar, pelo próximo decênio, a sua permanência, tão necessária à máxima efetivação dos planos regionais estabelecidos para essa região.

C. Chile Sul-Central: Plano Chillán

País fora do comum, muito mais longo do que largo, formando um verdadeiro "cordão de sapato", o Chile não tem interior, situado que está em posição de angústia entre a muralha montanhosa dos Andes e o vasto Oceano Pacífico. E' dividido naturalmente em regiões diversas e contrastantes, que se podem agrupar em três zonas principais: uma zona deserta, que cobre um terço do país, ao norte, uma zona agrícola de verdes vales, no terço central, e uma região meridional, de vastas florestas e lagos numerosos.

Com seis milhões de habitantes, o Chile tem tido aumento lento de população, devido, precipuamente, ao crescimento natural comparado com o da Argentina e do Brasil, países que receberam grandes correntes migratórias. Sessenta por cento da população do Chile vive em centros urbanos de mais de 10.000 habitantes e cinquenta e três por cento em cidades de mais de 50.000. De todos os países latino-americanos, só o Uruguai e a Argentina apresentam graus idênticos de urbanização.

Na região central, mais conveniente à vida humana, sob o ponto-de-vista da geografia, do clima e dos recursos, estão situados todos os principais centros urbanos do Chile. Uma parte importante dessa região, o Chile Sul-Central, tem, dentro do país, um dos graus mais extensos de urbanização e, ao mesmo tempo, o maior potencial agrícola. E' rica em recursos florestais e minerais e possui indústrias em progresso. No entanto, a população tende a gravitar para Santiago, que é a capital, e para Valparaíso, que é a segunda cidade do país. Santiago, sem dúvida, é o principal centro de atração do país, tendo aumentado grandemente por força de uma migração constante oriunda das províncias e das zonas rurais. Com a sua população atual de quase milhão e meio, Santiago representa 25% da população do país e continua a atrair novas famílias, à custa das cidades menores e da zona rural. O aumento de população, de 1940 a 1950, foi de 40% em Santiago,

que é, ao mesmo tempo, capital e centro comercial do país, com 60% da indústria total. Daí, precisar atender às exigências crescentes dessas importantes funções. Esses diversos tipos de crescimento suscitaram problemas físicos de desenvolvimento que, numa palavra, ultrapassam de muito a capacidade técnica, legal e financeira das autoridades locais. Tal conflito faz que o Chile Sul-Central seja uma região digna de estudo especial, quando se encara o amplo problema da estabilização da população em relação aos recursos .

Essa importante região compreende, de fato, as Regiões V, VI e VII, conforme as define a Dirección de Planeamiento (Departamento de Planejamento) do governo chileno; abrange também a zona menor, coberta pelo Plano Chillán, que é um projeto-piloto de desenvolvimento agrícola, ora em execução com a assistência do Ponto IV. A Região V abrange as províncias de O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule e Linares; a Região VI, as províncias de Nuble, Concepción, Arauco, Bio-Bio; e a Região VII, as províncias de Malleco, Cautin, Valdivia e Osorno. A região é limitada, ao norte, pela província de Santiago e pelos limites extremos da zona metropolitana da capital; ao sul, pela província de Llanquihue e pela região dos lagos chilenos; a oeste, por uns 750 quilômetros de litoral do Oceano Pacífico; e a leste, pelos cumes dos Andes e pela fronteira argentina.

O sistema de regiões, dez ao todo, foi criado em 1954 por exigência legal, como base para a coleta de dados fundamentais sistemáticos e da execução de estudos de planejamento de centros urbanos em relação uns com os outros e com a região circunjacente. Quando se estabeleceram essas unidades de planejamento regional, deu-se a máxima atenção às características comuns de natureza demográfica, geográfica e econômica, bem como às possibilidades de desenvolvimento; enfim, à definição de uma "unidade orgânica". A forma estranha do território chileno exigiu a fragmentação em regiões relativamente pequenas; para os fins deste breve estudo, as três estão agrupadas numa só. Para cada uma delas, estão sendo feitos estudos de população, serviços públicos e transportes em conexão com a existência de zonas que possam ser exploradas, a fim de determinar, de certo modo, a estrutura básica de cada uma. Além disso, têm-se criado comissões especiais de representantes regionais e funcionários públicos, a fim de promover o desenvolvimento de algumas dentre essas regiões; por exemplo, a Comissão do Plano do Chile Setentrional e o Plano Aysen.

A geografia da região em estudo é absolutamente característica, isto é, um litoral escarpado com uma faixa limitada de terra utilizável, tendo ao fundo colinas ondulantes e pequenas montanhas que formam a cordilheira litorânea; um vale central que encerra o principal sistema rodoviário e ferroviário, assim como a principal cadeia de centros urbanos; depois, a cordilheira dos Andes, que se ergue abrupta, imediatamente a leste. Entre os seus recursos contam-se a agricultura, a pecuária, a pescaria, a mineração, as florestas, a energia hidrelétrica e vários tipos de indústria. A maior cidade é Concepción, centro portuário e industrial; outras cidades principais são Talca, Chillán, Temuco, Valdivia e Osorno, centros comerciais acentuadamente agrícolas. A população total da região é de cerca de 2.500.000 habitantes, sendo, mais ou menos, 40% urbanos e 60% rurais. Todavia, as

regiões variam consideravelmente, conquanto cada uma delas tenha, aproximadamente, a mesma população, em volta de 800.000 habitantes; a Região V tem 36% urbanos e 64% rurais; a Região VI, 48% urbanos, 52% rurais; a Região VII, 39% rurais, 61% urbanos. Confrontem-se êsses números com a proporção nacional entre população urbana e rural — 60% contra 40%; isso permitirá ver o Chile de modo mais realístico.

A Região VI se caracteriza pelo plantio extenso de árvores, formando fim de atender ao mercado contíguo, ao norte, da zona metropolitana de Santiago; isso tem dado lugar à erosão e à utilização imprópria da terra.

A Região VI se caracteriza pelo plantio extenso de árvores, formando florestas artificiais; a agricultura é extensa; a mineração do carvão, base importante da indústria de Concepción, principalmente de aço. Essa região é a segunda em importância de todo o país, pela atividade econômica.

Na Região VII se acham, simultaneamente, a principal população indígena do Chile, na zona de Temuco, e a população de origem germânica, muito homogênea, ao sul. A criação de gado é a característica própria.

O problema básico em todo Chile Sul-Central é que, atualmente, se precisam importar do exterior quantidades consideráveis de certos alimentos, quando, anos atrás, o Chile exportava produtos agrícolas dessa região. Isso é devido ao fato de que a produção agrícola e pecuária não tem aumentado com a mesma celeridade que a população, o que é muito alarmante em certas zonas como Santiago e Concepción, onde a indústria tem crescido (exigindo, pois, a maior produção alimentar para o maior número de operários), ao mesmo tempo que a urbanização inutiliza terras agricolamente produtivas. Recuo sério sofreu o desenvolvimento natural da região imediatamente adjacente a Concepción e Chillán com o terremoto de 1939, que, durante muitos anos, absorveu os recursos financeiros nos trabalhos de reconstrução. Contudo, a instalação de uma grande usina de aço em Huachipato, perto de Concepción, ensejou novo desenvolvimento. Em nenhum outro ponto do país a indústria se tem desenvolvido com tanta energia e celeridade quanto em Concepción, sobretudo depois que se instalou a usina de aço. A existência de terra utilizável, água abundante, recursos carboníferos e facilidades portuárias tornam essa região muito favorável à fundação de indústrias. Ao sul, de muito pouca energia se dispõe, o que impede a industrialização em base mais equilibrada. Todavia, a região inteira é servida por ferrovias e portos de fácil acesso às zonas interiores, devido à formação natural do país. Cada uma das cidades menores, como Temuco, Valdivia e Osorno, tem muito espírito de comunidade e se esforça pelo desenvolvimento industrial. Êsses fatores, somados à necessidade de descentralização em relação a Santiago, à existência de recursos humanos, de uma universidade respeitada e de técnicos capazes, contribuem para assegurar futuro brilhante ao Chile Sul-Central. Mas, sem planejamento conjunto em base regional, isso não se pode realizar. O padrão de vida, geralmente baixo, é comprovado na região pelo fato de que, em 1952, o censo residencial de um terço à metade das moradias urbanas se revelou, parcial ou totalmente, inaceitável, de acordo com padrões razoáveis.

Formulou-se um plano geral para a zona metropolitana de Concepción. Esse plano, oficialmente adotado, foi concebido como parte de um plano regional mais amplo, abrangendo um projeto geral de uso da terra e da circulação, bem como da conservação de espaços públicos abertos e de valores paisagísticos naturais. Contudo, não se criou nenhum departamento, em nível governamental algum, para executar o plano.

O Plano Chillán cobre os três departamentos de Maule, Nuble e Concepción; este compreende as duas cidades principais de Chillán e Concepción. O governo chileno obteve aí a assistência técnica e financeira do governo dos Estados Unidos através do programa do Ponto IV; 75% dos esforços da USOM (United States Operation Mission), no Chile, estão sendo dirigidos para o Plano Chillán. Esse tratamento que se dá ao problema vem da convicção de que os numerosos e complexos problemas da região precisam ser estudados em harmonia uns com os outros. Por exemplo, no Plano Chillán, a solução do grave problema da habitação está indo para diante graças a projetos subvencionados de auto-ajuda, concomitantemente com a saúde, a educação, a oferta de maiores facilidades comunais e o melhoramento dos processos agrícolas. O fim do Plano Chillán é o desenvolvimento harmônico das três províncias pelo ataque coordenado do problema fundamental. Todavia, como o problema da produção agrícola, para alimentar a população crescente, é o mais premente, dá-se a máxima prioridade ao aumento dessa produção. Muitas agências que já existem estão unindo seus esforços nessa finalidade, agências do governo chileno, do governo norte-americano, agências internacionais, a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas inclusive. As Universidades de Concepción e da Califórnia também estão colaborando. O campo principal de atividades tem sido a educação do povo, principalmente em relação a técnicas de lavoura e pecuária; simultaneamente, a conservação da terra e da água, o plantio de florestas, a recuperação de pastagens que sofreram erosão têm sido amplamente difundidas através de projetos experimentais, de represas de irrigação, de trabalhos de drenagem e nivelamento. Paralelamente a essas atividades, a Administração de Cooperação Internacional está dando ajuda contínua nos campos da higiene industrial e das técnicas de segurança, da salubridade urbana, da habitação barata e muitos outros.

Infelizmente, os recursos não permitem a cobertura de região mais extensa; contudo, o êxito desse plano contribuirá para a aplicação dos seus métodos ao resto da região chilena sul-central. Conquanto seja instrumento dessa finalidade, a Dirección de Planeamiento, do Ministério de Obras Públicas, não dispõe de recursos financeiros, técnicos e legais que lhe permitam levar a cabo a tarefa na escala devida. De qualquer forma, os seus estudos fundamentais, ora em andamento, serão de valor.

D. Brasil Meridional: Bacia Paraná-Uruguaí

Ocupando quase metade do Continente Sul-Americano, o Brasil é um dos grandes países do mundo. Menor, apenas, do que a Rússia, o Canadá e a China, excede de quase 300.000 milhas quadradas a superfície dos Estados Unidos. As suas fronteiras tocam tôdas as outras nações do Continente, exceto o Equador e o Chile. País de grandes planícies cobertas

por florestas tropicais, divide-se, naturalmente, em vastas bacias fluviais, como o fabuloso Amazonas, o Paraná e o São Francisco; dessas bacias grandes partes são despovoadas, inexploradas, sem desenvolvimento, embora encierrem recursos enormes.

A população do Brasil tem crescido de forma considerável, nos últimos cem anos, chegando a quase 60.000.000, dos quais parte não reduzida se pode atribuir à imigração estrangeira, que, no mesmo período, quase atingiu 3.500.000 pessoas. A produção do país é acentuadamente agrícola. O Brasil é um dos maiores exportadores de café, algodão, arroz e açúcar de cana, tendo uma indústria pecuária crescente, com possibilidades mundiais, no que diz respeito a pastagens.

Tais feições revelam a importância do planejamento regional para o futuro da economia brasileira.

De um modo ou doutro, está se dando atenção ao estudo do desenvolvimento econômico nessas regiões naturais; menos formalmente na bacia amazônica e no nordeste, em geral; mais formalmente, por meio de comissões autorizadas, no vale do rio São Francisco e ao sul, na bacia dos rios Paraná e Uruguai. Nesta última bacia, está se executando um programa-módulo, que poderia servir de base a projetos idênticos e muito necessários em outros pontos da América Latina.

Unidade natural e completa, ótima para o planejamento regional, é a Bacia Paraná-Uruguai, no Brasil meridional, uma das quatro ou cinco das unidades idênticas em que o Brasil se divide naturalmente, devido à distribuição de alguns rios e das bacias de drenagem que eles formam. Essa região abrange os sete Estados meridionais de São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e trechos dos Estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. A rigor, essa bacia faz parte de uma região natural muito maior, que abrange parte de Argentina e do Uruguai. No caso presente, porém, para fins de planejamento, as fronteiras desses dois países separam a parte brasileira e formam o limite sudoeste da região. O limite a oeste é formado, grosso modo, por uma linha que passa entre as cidades de Goiânia e Assunção (uns 300 quilômetros a oeste do Paraná); a nordeste, por uma linha que vai mais ou menos, do local da nova capital (nordeste de Goiânia) até um ponto que fica a meio caminho entre o Rio de Janeiro e São Paulo; depois, essa linha segue a costa atlântica por uns 1.400 quilômetros, até a fronteira uruguaia. A largura aproximada da região é de 900 quilômetros; sub-regionalmente diferenciada, ela não constitui unidade geográfica completa. O clima e a paisagem variam grandemente de um extremo ao outro.

E' uma região com possibilidades enormes de desenvolvimento, devido à vasta série dos seus recursos, ao seu clima temperado e à atividade da sua população homogênea. No Estado de São Paulo, ela abrange a parte do Brasil mais altamente urbanizada. Em 1950, a Bacia tinha 26.430.000 habitantes, cerca de 51% da população total do país; no entanto, ela representa, apenas, um sexto, mais ou menos, da superfície do Brasil. A sua população aumentou de 26% entre 1940 e 1950 e as suas sete cidades capitais, que tinham 3.000.000 de habitantes em 1950, haviam aumentado de 60% em relação a 1940. Quatro delas têm mais de 150.000 habitantes; três, mais de 300.000 e uma, mais de 2.000.000. De 1940 a 1950, criaram-se

273 novos municípios, o que representou um aumento de 33%; em todo o Brasil, 316 municípios se criaram (só 43 fora da Bacia), o que indica o alto grau de urbanização e de movimentação populacional que está tendo lugar, conquanto a população, excetuada a de São Paulo, seja ainda predominantemente rural e ocupada, principalmente, na lavoura e na pecuária. Percentagem muito alta da nova população é proveniente dos Estados flagelados pelas secas; além disso, uma imigração volumosa tem caracterizado diversas zonas dessa região com aspectos individuais, ou seja: italianos e japoneses em São Paulo; eslavos no Paraná; alemães em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

Essa região é da mais alta importância para a economia brasileira. Nela se encontram 70% de todas as terras cultivadas do país e 75% do valor da produção agrícola; 66% do valor investido na indústria e 67% da energia elétrica do Brasil. Sessenta e três por cento da renda nacional vêm da Bacia, onde estão 60% dos veículos motorizados e 71% das estradas de rodagem. Os seus recursos são os mais diversificados do Brasil, abrangendo extensa variedade de produtos agrícolas, talvez por causa da variedade dos terrenos, dos solos, do clima, além das facilidades de transporte; variadíssimos recursos minerais, inclusive ferro, em abundância; oportunidades de expansão ilimitada da energia hidrelétrica; e três combustíveis básicos e importantes: madeira, carvão e óleo.

Ao contrário das duas regiões antes descritas, a região do Paraná-Uruguai está necessitando planejamento, não tanto pelos problemas que existem por força de relativa falta de equilíbrio de recursos, porém, sobretudo, pela necessidade de proporcionar acesso adequado aos recursos, de modo a lhes adiantar o desenvolvimento. Para tal fim, se constituiu, em 1952, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, por iniciativa do governador do Estado de São Paulo e com a colaboração dos outros seis Estados da região. Esses sete Estados compõem o Conselho Diretor, que se reúne uma vez por ano em uma das capitais; um grupo de trabalho composto de dois representantes de cada um dos governadores se reúne uma vez por mês. O quartel-general é em São Paulo, onde se encontra uma secretaria; os fundos para todas as operações provêm de contribuições de nada menos de meio por cento da renda de cada um dos Estados. A Comissão tem poder para estudar, planejar e executar. Os governadores dos sete Estados tiveram em mente, ao instalar a Comissão Interestadual, os seguintes objetivos: desenvolvimento de um sistema de transporte por meio de rios, estradas de rodagem e de ferro; exploração do potencial hidrelétrico dos extensos canais do rio Paraná e dos seus afluentes; em conexão com esses pontos, programas de irrigação e conservação da água. A Comissão se preocupou com o desenvolvimento da extração de combustíveis, principalmente quanto aos recursos carboníferos. A conservação e recuperação dos recursos florestais e do solo foi outro objetivo; por fim, houve o interesse em firmar uma política de controles geográfico-econômicos do uso da terra em escala ampla e flexível. O conceito que inspirou os governadores dos sete Estados foi o de um planejamento regional no mais amplo sentido.

Para esse fim, eles iniciaram um período analítico de pesquisas, altamente objetivo. Em 1954, a Comissão publicou um estudo social-econômico

fundamental e muito amplo, da região; isso se fez por contrato com uma organização brasileira de pesquisas social-econômicas, cujo consultor principal foi o padre LUIZ JOSÉ LEBRET. Esse trabalho talvez seja um dos estudos regionais mais completos que já se elaboraram na América Latina; no Brasil, com toda a certeza. Abrange informação muito detalhada a respeito do caráter físico da região, da sua população, das suas atividades econômicas, tudo isso em conexão com as possibilidades de elevação do padrão de vida por meio do desenvolvimento físico dos recursos. Também põe em destaque objetivos econômicos, tais como o aumento da produção agrícola, a recuperação da terra útil contra o crescimento da selva, o desenvolvimento e a descentralização da indústria, a energia elétrica e o transporte, etc.; objetivos sociais, tais como a melhoria dos níveis sanitário e alimentar, a educação através do progresso rural e das operações-piloto referentes à lavoura, à modernização dos centros urbanos pelo planejamento; e os objetivos administrativos, como, por exemplo, a reforma municipal, a descentralização regional, as reformas do governo estadual e a coordenação interestadual mais perfeita.

ALGUMAS CONCLUSÕES CONCERNENTES AO PLANEJAMENTO REGIONAL E AO FUTURO

Examinando em perspectiva os problemas do desenvolvimento regional na América Latina e os esforços para os resolver de acordo com a época, a necessidade mais evidente vem a ser a de esclarecer os objetivos como base de ação. Pode-se dizer que eles são triplices: em primeiro lugar, o objetivo amplo de proporcionar o ambiente físico melhor possível no qual se possam atingir fins sociais e econômicos. Sem o planejamento físico, não pode realizar-se o desenvolvimento econômico. Portanto, a América Latina precisa começar a planejar o seu desenvolvimento físico em base regional. Procurando realizar essa tarefa, depara-se com um segundo objetivo: a distribuição equilibrada de centros urbanos na totalidade de cada região, a fim de igualizar a posição dos centros de emprego, as vias de transporte e todos os outros fatores que determinam a distribuição das cidades. A realização dêsse alvo permitirá uma melhor distribuição rural da população; exigirá, porém, que mais atenção se dê às zonas rurais pelo uso de técnicas de desenvolvimento comunal. Finalmente, como terceiro objetivo, o planejamento dos próprios centros urbanos, ou seja, controlando o tamanho, a forma e o tipo de cada cidade ou área urbana em si mesma, a fim de corresponder aos padrões de desenvolvimento que se têm em vista, conforme as necessidades dos habitantes.

De acordo com os melhores conceitos modernos de planejamento urbano e regional, não basta procurar a melhoria local dos tipos de uso da terra, dos transportes, etc., sem que isso tudo corresponda ao quadro completo da distribuição urbana da população em base regional. Hoje em dia, na América Latina, a despeito de problemas nacionais importantes, relativos ao deslocamento e à superconcentração da população, quase toda a preocupação diz respeito ao planejamento em áreas urbanas locais. Em inúmeros casos, têm-se querido realizar programas ativos e positivos, a fim de planejar cidades e lhes controlar a forma e o tamanho, mas quase nenhuma política oficial

se tem estabelecido, no nível nacional ou regional, para orientar a distribuição ou o desenvolvimento.

O velho argumento de que os deslocamentos têm de ocorrer e de que nós não podemos prever a transferência das atividades da agricultura para a indústria já passou de moda tanto quanto o ponto-de-vista equivalente de que se deve ver o que acontece para depois agir. O conhecimento que, hoje, temos a respeito das forças econômicas e as técnicas de que dispomos em matéria de desenvolvimento regional permitem prever o impacto do desenvolvimento físico e, assim, aplicar o processo de planejamento no nível nacional ou regional, determinando realmente que alteração deve ocorrer. Pelo planejamento regional, podemos prever o efeito potencial do desenvolvimento econômico sobre os deslocamentos da população e sobre os tipos de urbanização; podemos orientar a redistribuição da população de acordo com princípios de desenvolvimento regional sólido; e, finalmente, podemos planejar o desenvolvimento de áreas urbanas específicas, a fim de acomodar as funções previstas e as populações. Os resultados desse planejamento seriam a substituição das características defeituosas do crescimento urbano nas cidades latino-americanas, com os males sociais e econômicos que o acompanham, por padrões mais equilibrados e estáveis de desenvolvimento urbano e rural, bem como por uma produtividade maior e melhores condições de vida para o povo, o que é o verdadeiro fim do planejamento urbano.

BIBLIOGRAFIA

As referências que se seguem foram usadas como fonte parcial e podem servir a estudos mais aprofundados e detalhados, relativamente aos problemas do desenvolvimento regional na América Latina. Obteve-se informação suplementar por meio de entrevistas pessoais com as autoridades interessadas e de observações locais.

BROWNING, Harley L. — «Recent Trends in Latin American Urbanization» in «Anais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais», Março de 1958.

DAVIS, Kingsley — «Recent Population Trends in the New World: An Over-All View», in «Anais da Academia de Ciências Políticas e Sociais», Março de 1958.

RIESER, Carl — «Latin America: Pains of Growth», in «Fortune», fevereiro de 1958.

VIOLICH, Francis — «Planning in South America — I Status, II Education», in «Jornal do Instituto Americano de Planejadores», Vol. XXIII, n. 3 (Primavera, 1958).

VIOLICH, Francis — «Urbanization in Venezuela — An Object Lesson for the Caribbean Area», in «The Caribbean: Contemporary Trends, publicado por A. Curtis Wilgus, University of Florida Press, Gainesville, 1953.

Balance Alimenticio en el Sur del Perú, 1955 y 1956 — Servicio Cooperativo Inter-Americano de Producción de Alimentos, División de Estudios Económicos, Ministério de Agricultura, Perú.

Brasil — Publicação do Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 1955.

Condições Geográficas e Aspectos Geo-econômicos da Bacia Paraná-Uruguaí — Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, S. Paulo, 1955.

Public Administration in Latin America — Conselho Interamericano Econômico e Social, União Pan-Americana, Washington, DC., 1955.

Urbanization in Latin America (Capítulo IX), in «Relatório sobre a Situação Social do Mundo» — Nações Unidas, Nova Iorque, 1957.

PROBLEMAS E TÉCNICAS DO CONTRÔLE DO USO DA TERRA NAS CIDADES DA AMÉRICA LATINA

PARTE II — CONTRÔLES DO ZONEAMENTO E DA SUBDIVISÃO DA TERRA

As cidades da América Latina se desenvolveram no tamanho físico e na complexidade, muito além da capacidade das autoridades municipais de tratar do planejamento e da orientação desse crescimento urbano. Embora a maioria das cidades esteja atacando seu problema com energia e real interesse, a falta de técnicas práticas para a coordenação do crescimento físico, de acordo com a legislação vigente, baseadas em medidas de longo alcance, agrava consideravelmente o problema. Entre essas técnicas, os instrumentos legais que regulam o zoneamento e a subdivisão de terras são acentuadamente fracos. Nos Estados Unidos, três decênios de experiência, como uma legislação para o controle dos usos urbanos da terra e para a regulamentação dos processos de sua subdivisão continuamente evoluindo, resultaram na preponderância de regras mais ou menos padronizadas, na maioria das cidades. Atualmente, essas regras estão sofrendo revisão e melhoramento, no interesse de evolução contínua, para melhor satisfazer as novas situações relacionadas com as práticas sempre mutáveis de construção e desenvolvimento. Essa tendência criadora do zoneamento nos Estados Unidos é um sinal encorajador e ajudará a superar algumas das regras rígidas do zoneamento, como tem sido praticado no passado.

Na América Latina, a criação de instrumentos eficientes para o controle do uso da terra é o principal desafio às autoridades municipais e aos profissionais que as servem, tais como: arquitetos, engenheiros, planejadores urbanos, advogados, administradores de cidades e especialistas em saúde pública. Embora muitas cidades tenham alguma espécie de legislação destinada a satisfazer a essas necessidades, ela é geralmente muito antiquada e sem relação com o nível e complexidade atuais do desenvolvimento. Não há modelos ou exemplos estabelecidos que satisfaçam às características especiais da América Latina urbana que possam ser aplicados regionalmente; não houve evolução natural ou crescimento na legislação em relação aos métodos rapidamente mutáveis de construção e desenvolvimento, e especialmente aos hábitos de vida por parte da população urbana. Enquanto a Parte I deste artigo, intitulada CRESCIMENTO URBANO E MODELOS DE USO DA TERRA, tratava de alguns dos problemas do uso da terra surgidos da rápida urbanização na América Latina e da necessidade do desenvolvimento de regras mais eficientes de zoneamento e subdivisão de terras, esta Parte II descreverá algumas das práticas existentes no controle do zoneamento e subdivisão de terras na América Latina e delineará algumas das possibilidades dos métodos melhorados de controle. Isto será feito paralelamente a uma descrição geral da organização do processo de planejamento, como um todo.

A ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO URBANO, NA AMÉRICA LATINA

Quase todas as cidades na América Latina — certamente todas as principais grandes cidades — possuem algum tipo de escritório de planejamento urbano local. Está usualmente ligado ao escritório municipal de en-

genharia e, conseqüentemente, dá maior realce ao planejamento dos projetos de obras públicas, especialmente aos de ruas e rodovias, do que mesmo ao controle da utilização de terras particulares. Esse escritório muitas vezes dirige o código de construção, pelo qual a autoridade é limitada a julgar os critérios de construção.

Em diversos exemplos — Venezuela, Peru e Chile — o govêrno nacional tem um programa principal de planejamento urbano centralizado como um anexo do Ministério de Obras Públicas. Enquanto esse planejamento geralmente realça o desenvolvimento de longo alcance e opera mais na escala de áreas urbanas inteiras do que em projetos individuais, sua fraqueza reside no fato de a administração ficar no nível local, onde a organização municipal, numa base firme, nem sempre estar suficientemente adiantada para tornar possível a realização de seus planos. A dispersão material de departamentos municipais em várias partes da cidade e o fato de a Câmara Municipal única dos tempos idos que antes abrigava todos os departamentos e corpos legislativos ter sido superada tendem a dispersar as decisões e a trabalhar contra a coordenação. Belo Horizonte e Montevideu são exceções importantes a essa regra. Em numerosos casos, esse problema é agravado pela fragmentação de jurisdições municipais em muitas entidades separadas dentro de uma única área metropolitana. Por exemplo, a área metropolitana de Lima tem 17 municípios separados; Santiago, 16; Buenos Aires, 15; Rio de Janeiro, 8; e Recife, 7.

Fundos para o pessoal dos escritórios de planejamento urbano são: ou extremamente limitados, ou deixam de ser contínuos; freqüentemente um profissional capaz pode dedicar apenas metade do seu tempo ao emprêgo municipal, usando suas principais horas de trabalho para a prática particular. Por trás de todos esses fatores está o fato inegável de que a função de planejamento não está, usualmente, claramente definida ou autorizada pela legislação municipal. Por exemplo, nos Estados Unidos, acentuou-se durante os últimos quinze anos, a diferenciação entre o plano geral urbano, que representa a política pública com relação à forma do desenvolvimento físico da área urbana, tomando em consideração não somente a localização das obras públicas, circulação, etc., mas o caráter e alcance do uso das terras particulares assim como sua urbanização. Isto, uma obrigação do escritório de planejamento urbano, tem sido explicado na legislação que determina os deveres e as condições sob as quais funciona o escritório. Esse plano geral (ou «Pilot Plan», — Plano Piloto — para usar a aproximação Latino-Americana) deve ser adotado pelo govêrno municipal como *política orientadora*. Entretanto, é completamente diferente das *leis e regras* que são sancionadas para pô-lo em funcionamento. Geralmente, na América Latina, esses dois passos, o da formulação da política oficial e o do funcionamento do plano geral, se confundem.

Embora seja verdade que muitas cidades Latino-Americanas têm planos principais, planos gerais ou planos pilotos, eles são geralmente denominados Planos Reguladores e na verdade combinam o zoneamento para uso da terra, de uma maneira geral, com propostas específicas de ruas e rodovias. Não são guias gerais para o crescimento urbano, abrangendo tôdas as fases do desenvolvimento público e particular, mas, antes, programas específicos

para desenvolvimento urbano. Embora êsse tipo de plano já tenha sido apropriado aos centros urbanos da América Latina, relativamente pequenos e de lento crescimento, não é mais satisfatório, considerando-se o rápido crescimento urbano atual, as mudanças básicas no caráter econômico da terra urbana, e o nível e complexidade de desenvolvimento. Êsse novo crescimento exige um planejamento de muito mais longo alcance e controle de todos os fatores implicados: densidade de população, capacidade total de arrendamento, relação entre o tamanho da cidade e o uso da terra, como uma base para a fixação dos serviços públicos. À menos que se consignem dispositivos legislativos específicos para fixar padrões de desenvolvimento sob tais medidas gerais, nenhum controle verdadeiro poderá ser obtido. E, ao contrário, ter apenas controles rígidos, não baseados em política flexível, de longo alcance, significa que as tendências naturais podem entrar em conflito tão forte com êles que a legislação não possa ser cumprida. Esta é, muito freqüentemente, a presente situação na América Latina e a principal razão para falta de legislação adequada para o controle do uso da terra.

PRÁTICAS DE ZONEAMENTO LATINO-AMERICANAS

Nas cidades da América Latina, os códigos de construção, as exigências do zoneamento (1) e os processos de subdivisão de terra estão, geralmente, incorporados numa simples coleção de leis. Dessas, as duas primeiras exigências se resumem na simples providência de obter uma licença para construção, enquanto a terceira é um processo separado. Não se tem procurado distinguir claramente entre as três funções, determinando processos separados para cada. Nos Estados Unidos, devido à maior especialização das autoridades em virtude da separação dos departamentos municipais, assim como à natureza mais detalhada da legislação, são consideradas como processos distintos. Esta separação é mostrada na discussão que se segue.

Essencialmente, zoneamento é a divisão da terra em distritos nos quais usos determinados, sob certas condições, são permitidos, de modo uniforme, em cada distrito. Os usos podem ser: residencial, comercial, industrial e semipúblico. Nos Estados Unidos, o zoneamento não inclui utilidade pública. As condições se referem à altura da construção, cobertura, localização da propriedade, volume da construção e detalhes tais como: cercas, paredes, torres e sinalização. O controle nos Estados Unidos continua, a despeito do uso a que se destinava no tempo da construção; na América Latina, o poder legislativo, para controlar o uso de uma construção, só se baseia, geralmente, no uso pretendido para o qual a cons-

(1) Na América Latina, o termo *zone*, ou «zona» em espanhol, geralmente significa um uso existente da terra, típico de uma área especial, enquanto que nos Estados Unidos significa uma categoria de uso da terra — tal como: comercial, de indústria leve ou pesada — que é permitido num distrito ou área definida legalmente. É dessa interpretação dos Estados Unidos que surgiu o conceito de «zoneamento», isto é: o ato de experimentar todos os usos de terra em zonas especiais e então determinar sua distribuição por quantidades e locais.

trução foi projetada. Assim, a qualquer tempo após a construção, um edifício de apartamentos residenciais pode abrir uma loja no andar térreo. Nos Estados Unidos, o controle do uso da terra funciona sempre, não somente no momento em que a licença de construção é examinada pelas autoridades municipais no departamento de construção; em processo distinto o escritório de planejamento urbano examina o pedido de licença de construção em conformidade com a lei de zoneamento, e concede uma licença de uso da terra que deve ser cumprida sempre.

Enquanto a maioria das regras de zoneamento latino-americanas determina três ou quatro zonas — isto é, uma para cada uso principal — as regras de zoneamento dos Estados Unidos dividem cada uma delas em várias zonas específicas, cuja intensidade de uso aumenta desde, por exemplo, casas simples para famílias em terrenos grandes, casas simples em terrenos grandes, casas simples para famílias em terreno menores, apartamentos duplex ou de dois andares para várias famílias, até, para mais baixa densidade, apartamentos com elevador e, eventualmente, para alta densidade, casas para numerosas famílias.

Embora essas zonas nas cidades da América Latina sejam descritas em papel e em texto, freqüentemente não são mostradas realmente nos mapas, que abrangem todas as áreas da cidade. As regras de zoneamento nos Estados Unidos sempre incluem um texto — descrevendo os usos permitidos e as condições consideravelmente detalhados e um mapa da cidade inteira no qual cada área é mostrada incluída numa zona ou outra. Assim, não há razão para que se não veja claramente o que é permitido e exatamente onde. Na América Latina, muita coisa é deixada para ser interpretada pelo oficial de justiça, geralmente o Engenheiro Municipal; muitas vezes somente as principais ruas e as áreas da parte baixa da cidade são divididas em zonas. No Peru, esquemas de zoneamento foram preparados pelo escritório de planejamento nacional, para, praticamente, todas as principais cidades; e, embora eles abranjam em bases compreensivas todos os possíveis usos e todas as áreas da cidade, mesmo assim muita coisa é deixada à discrição das autoridades locais, para interpretar as exigências de cada zona. Em muitas das áreas residenciais mais novas, as restrições nas escrituras particulares têm, realmente, maior força controladora do que as exigências públicas. Quando, por exemplo, as regras de zoneamento para Caracas foram elaboradas, as restrições nas escrituras que prevaleceram para cada subdivisão exigiram cuidadoso estudo; elas foram estandardizadas e incorporadas à nova lei de zoneamento. Nem elas, nem as zonas estabelecidas publicamente são estandardizadas para a cidade, como um todo; não estão integradas numa lei única publicada e não existe informação disponível para o público.

Em poucas palavras, embora a maioria das cidades latino-americanas exija licenças de construção, não exige licenças para o uso da terra. Entretanto, em aditamento às restrições nas escrituras, algum controle sobre certos usos de caráter industrial ou comercial é feito através a concessão de licenças para fins de saúde pública. Em alguns casos, isso leva a certo grau de controle sobre os usos comerciais da terra. Entretanto, uma vez que uma taxa é exigida (e isto é uma fonte de renda para os municípios

pobres de rendas, alguns dos quais competem entre si, como entre os 17 municípios na área urbana de Lima), há uma tendência a encorajar tais usos como um meio de aumentar as rendas municipais, a despeito do mérito da localização proposta. Uma vez que os escritórios que controlam essas licenças são inteiramente separados do escritório de construção ou escritório de planejamento urbano, há pouca oportunidade para coordenação ou adesão a políticas que devem ser assentadas num plano urbano geral.

Na atualidade, um dos fatores mais fortes, mesmo no volume limitado de zoneamento que é feito nas cidades latino-americanas, é o valor de mercado da terra. Em poucas palavras, os valores da terra tendem mais a determinar o uso permitido do que a situação oposta que seria mais lógica e mais construtiva para evitar o aumento exagerado dos valores da terra. Não há, geralmente, base firme para estimar os valores da terra oficialmente e as exigências do zoneamento são tão frouxas que uma grande margem de variação no uso em potencial é permitida. Nos Estados Unidos, o zoneamento está tão firmemente estabelecido, não só legalmente como na aceitação pública, que se torna importante resolução estimar os valores da terra, o que é feito sistematicamente pelos próprios municípios, estabelecendo uma base para a taxa municipal. Assim, o zoneamento tende a determinar e estabilizar os valores da terra urbana nos Estados Unidos.

Apesar do uso difundido das regras estandardizadas de zoneamento nos Estados Unidos, é de admirar que isso não tenha sido geralmente usado como modelo para adaptação na América Latina. Todavia, uma primeira adaptação das regras estandardizadas do tipo dos Estados Unidos foi feita durante o ano de 1940, em Porto Rico, com certas modificações, para adaptá-la às condições locais; como resultado, é talvez melhor que as regras comuns nos Estados Unidos. O regulamento de zoneamento de Caracas é outro em geral baseado no método dos Estados Unidos, mas com um grande número de modificações que não seriam possíveis nos Estados Unidos. Essas modificações incluem: proporções bem exatas e muito detalhadas das áreas de terra em relação à área do lote; controle do volume e forma das construções; zoneamento incentivo para estimular a união de pequenos lotes em conjuntos planejados; maior controle dos usos públicos assim como dos particulares; e maior flexibilidade dos usos por muitas famílias dentro das zonas de uma só família. Atualmente, novas regras de zoneamento, inspiradas pelas de Caracas, estão sendo consideradas para Maracaibo, Venezuela, e ainda outras em Barranquilha, Colômbia. Estas, quando aprovadas, somarão, juntas, cinco tipos de zoneamento dos quais o autor tem conhecimento, que são recentes, modernos, e baseados nos conceitos de zoneamento compreensivo, tal como é praticado nos Estados Unidos. Esses poderão servir como modelos para maior evolução das práticas de zoneamento na América Latina.

MÉTODOS DE SUBDIVISÃO DE TERRAS NA AMÉRICA LATINA

Embora a tendência dos usos da terra nas cidades da América Latina — por falta de controles de zoneamento rigorosos — tenha sido da auto-determinação, um importante elemento controlador é o valor de mercado da propriedade e o próprio mercado consumidor. Entretanto, na prática da

subdivisão de terras isto não acontece, uma vez que a terra pode ser subdividida em relação a um modelo de rua, tenha ou não lugar, realmente, o desenvolvimento. Por esta razão e pela tendência à especulação extensiva da terra urbana, as cercanias das «cidades cogumelo» (boom cities) são tipicamente muito mais subdivididas do que as necessidades reais do mercado. São Paulo, por exemplo, tem terra subdividida e subdesenvolvida bastante para conter 10.000.000 de pessoas, ou três vezes a atual população da cidade. Outras cidades brasileiras, como Belo Horizonte e Goiânia, quando vistas do ar, mostram áreas esparramadas onde subdivisões individuais não registradas já começaram, com escavações ("bulldozing") de ruas mostrando a terra vermelha. Foi essa mesma prática, pela década de 1920, na Flórida e na Califórnia, que estendeu as cidades inexoravelmente. Desde então, o estabelecimento geral de processos de subdivisão nos Estados Unidos, exigindo revisão cuidadosa e sistemática pelas autoridades municipais e a realização de melhoramentos nas ruas, antes da venda de lotes, tenderam a controlar tanto a qualidade como a quantidade de terra subdividida para uso urbano.

Em alguns casos na América Latina, onde os contrôles foram estabelecidos dentro de uma dada jurisdição municipal, eles cobrem uma área demasiado restrita; o resultado foi banir o desenvolvimento das áreas suburbanas não controladas. Por exemplo, o novo Plano Regulador, de fins da década de 1940, abrangendo apenas os limites municipais de Bogotá, fez aparecerem tantas subdivisões ilegais nos vizinhos municípios menores, que, juntas, somavam uma área quase equivalente à área urbanizada da própria Bogotá. Da mesma maneira, em Arequipa, Peru, a falta local de cumprimento da legislação nacional de subdivisão de terras, na última década, resultou em subdivisões ilegais equivalentes a metade da área realmente urbanizada; muitas delas estão em terras muito altas para serem devidamente utilizadas e com tamanhos de lotes e disposições de ruas abaixo dos padrões aceitáveis.

Entretanto, a despeito de tais problemas, em quase todas as cidades latino-americanas encontram-se exemplos mais antigos de subdivisões pertencentes a uma só família, geralmente de casas de alto preço, que muito se assemelham aos subúrbios americanos, em sua melhor época, quando começavam a nascer do modelo da cidade-jardim inglesa, no princípio da década de 1920.

Em Barranquilla há o Plano El Prado, reminiscência dos melhores dias («boom days») do sul da Califórnia e da Flórida; em Lima, as Áreas Miraflores, com suas avenidas arborizadas, ruas tranquilas e seus jardins de frente verdes e floridos; em Montevidéu, a Área de Carrasco; e, em São Paulo, o Jardim América e o Plano de Interlagos. Contudo, nos últimos anos, os regulamentos de subdivisão não procuraram adaptar esses altos padrões de planejamento com amplitude bastante para dar algum resultado na grande quantidade de subdivisão de terras que já foi feita. Nem desenvolveram padrões mais baixos, para atender às necessidades da percentagem da população urbana que não pode suportar o luxo de largas ruas pavimentadas, grandes jardins fronteiros, grandes lotes, espaçosos quintais laterais e de fundos e outras coisas semelhantes. O resultado é

que a maior parte do desenvolvimento — classe mais alta e mais baixa — tem lugar sem muito controle oficial. Entretanto, são estabelecidas e mantidas certas restrições sobre as escrituras particulares e padrões de desenvolvimento nas subdivisões das classes mais altas, pelas companhias imobiliárias.

As regras latino-americanas de subdivisão têm um ponto muito forte em seu favor em relação às necessidades para a reserva de terras para usos públicos. Enquanto as regras norte-americanas raramente fazem pedidos aos exploradores para aplicação das necessárias terras públicas, muitas das regras sul-americanas exigem uma certa percentagem da área total para ser desenvolvida para utilidade pública, como: ruas, terra para parques e outros usos públicos, até 40%, como em Cali, na Colômbia. Entretanto, essa exigência algumas vezes resulta num excesso de terra para ruas; no Rio de Janeiro, essa exigência foi judiciosamente revista, para determinar a quantidade mínima a ser reservada para cada categoria de uso público, a fim de assegurar proporções adequadas.

Usualmente, onde existe legislação sólida para controle da subdivisão, ela é local ou municipal; uma exceção para isto é o Peru, onde a legislação de subdivisão é nacional. O escritório administrativo é localizado em Lima, com um subescritório regional em Arequipa. Devido a problemas de comunicação, é óbvio que, em outras partes do país, a subdivisão de terras ocorre sem revisão ou aprovação oficiais adequadas. Recentemente, entretanto, foram tomadas providências para reforçar esses controles e revisar a legislação existente.

POSSIBILIDADES DOS MÉTODOS MELHORADOS DE CONTRÔLE DO USO DA TERRA

As cidades da América Latina muito teriam a ganhar pela revisão e intensificação das atuais regras de zoneamento e subdivisão, com o propósito de melhor preparar-se para o futuro crescimento que continuará a vir para as cidades maiores e para as novas cidades que estão sendo fundadas em países como o Brasil, com margem para desenvolvimento. Necessariamente, isso deve ser feito dentro de uma estrutura geral de processos de planejamento urbano, um plano orientador geral, e relacionado com a revisão e o melhoramento em todo o setor da organização municipal.

Parte, por causa da amplitude de problemas das cidades latino-americanas e parte, por causa do critério irreal e altamente filosófico dos urbanistas latino-americanos, controles do uso da terra da mais alta qualidade, tanto no sentido social como no estético, poderiam desenvolver-se na América Latina. (2)

Abaixo, um rápido retrospecto de seis áreas potenciais para desenvolvimento nesse campo, na América Latina, refletem o critério de muitos dos esforços precursores que lá estão sendo feitos.

(2) Dois exemplos marcantes são os Planos: «Los Jardines de Pedregal» e «Ciudad Satélite», nos subúrbios da cidade do México.

1. *Contrôle de Densidade*

Observando os problemas das cidades latino-americanas, primeiro nos dois sentidos dimensionais, muitos dos problemas básicos relacionados com a pressão indevida da população sobre serviços públicos limitados ou distribuídos desigualmente, poderiam ser resolvidos por aplicação do princípio da *intensidade controlada do uso da terra*. Pode-se deduzir de um exemplo, acentuado pelo problema de reconstrução depois de um grande terremoto; ficou demonstrado, quando da operação do Plano Regulador para Ambato, Equador, em 1950 que, de acordo com a legislação então em vigor lotes de 150 metros quadrados podiam conter densidades tão altas quanto 3.260 pessoas por hectare com construções de sete andares de altura. A nova Equador, em 1950 que, de acordo com a legislação então em vigor, lotes de tal maneira que uma construção daquela altura exigiria um lote de 630 metros, com uma densidade aceitável de 780 pessoas por hectare. Este princípio de proporção de área de chão pode controlar a capacidade total de áreas de muitas famílias, evitando o uso excessivo da terra e estabelecendo um equilíbrio entre população e serviços necessários. O mesmo princípio foi amplamente aplicado no Estatuto de Zoneamento de Caracas, levado a efeito em 1954. Isto estabelece uma quantidade máxima de espaço de chão permitida, expressa em termos de percentagem da área total do lote. Assim, um lote de 500 metros pode ter uma concessão de espaço de chão que não ultrapasse 100 por cento da área do lote, mas com a condição ulterior de que a construção não possa cobrir mais de 50 por cento da área do lote, ou seja uma construção de dois andares. Isso, quando aplicado à construção de casas de apartamento, torna-se um plano altamente eficiente e facilmente compreendido para manter um controle equilibrado entre espaço e terra — numa base de lote por lote. Dessa maneira, as máximas possíveis capacidades de população são conhecidas com antecedência e os serviços públicos podem ser planejados com segurança.

2. *Contrôles do uso específico da terra*

Como um segundo princípio, é essencial que as autoridades urbanas latino-americanas procurem um controle mais severo sobre o uso mesmo da terra. Mesmo os estatutos mais evoluídos na América Latina (com exceção do de Caracas e os propostos para Maracaibo e Barranquilla) deixam de estipular suficiente separação de usos, de natureza contraditória e variada. As recentes regras de zoneamento nas cidades brasileiras estabeleceram seis zonas ao todo: duas residenciais, duas para negócios, uma comercial e uma para a indústria. As cidades norte-americanas julgaram essa elementar forma de zoneamento ineficaz, por não reconhecer as menores diferenças entre: lotes grandes, casas de uma família e casas em pequenos lotes; casas de apartamentos pequenos e grandes; zonas de negócios e industriais que precisam ser diferenciadas consideravelmente, para reduzir os conflitos óbvios. É no interesse da estabilidade do desenvolvimento urbano e crescimento que é tanto funcional como visualmente ordenado que um controle do uso das terras mais aperfeiçoado é necessário. Atualmente, as regras de zoneamento dos Estados Unidos estipulam tanto quanto doze zonas para cobrir esta série de usos.

Um exemplo dessa espécie de problema que é esclarecido pelo estudo sistemático dos padrões de uso da terra existentes pode ser encontrado em Barranquilha onde, ao representar os resultados quadra por quadra, verificou-se que a maioria de 1.050 usos industriais empregando menos de cinco pessoas — fora do total de 182 tais usos — eram em edifícios residenciais ou em propriedades separadas em edifícios residenciais ou em propriedades separadas em áreas residenciais. Dessa maneira, uma zona especial deveria ser projetada que permitisse a reunião de certos tipos aceitáveis de usos industriais com residenciais, sob certas condições.

3. *Contrôles da forma de construção*

Um terceiro princípio de grande benefício potencial está relacionado com o controle específico tridimensional da forma de construção, com o fim de estabelecer melhores padrões de luz, ar, visibilidade, não devassamento e ordem visual, no que se refere aos edifícios individuais entre si. Inspirados nos conceitos do CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) os urbanistas latino-americanos imaginaram soluções drásticas para o problema da superlotação de edifícios em pequenos lotes, como esta: uma redução de chão coberto por construção de 85 para 20 por cento, aumento de espaço descoberto de zero para 75 por cento e aumento em altura de dois andares para nove andares, a fim de conseguir a visão de uma cidade espaçosa, de arranha-céus. Embora seja um objetivo desejável, devemos lembrar-nos de que isso reduz um total de, talvez, 200 ou 300 propriedades separadas sobre, por exemplo, uma área de nove quadras, para talvez uma meia dúzia. Em resumo, seria preferível estabelecer controles que realmente espacem as construções e regulem seu volume, altura e cobertura de terra em relação ao total de espaço aberto, em propriedades grandes bastante para planejamento adequado, embora pequenas bastante para refletir a capacidade financeira do promotor comum de desenvolvimento de terras.

Dois edifícios construídos recentemente em Santiago, Chile, aplicaram esse princípio, a despeito de uma regra exigindo uma parede de fachada, de altura fixa ao longo da linha da rua; em dois casos o arquiteto solicitou uma exceção para permitir cobertura total da propriedade para os dois primeiros andares somente, formando uma «plataforma urbana». Daí, eleva-se uma torre de 12 andares que cobre somente cerca de 35 ou 40 por cento da plataforma, que, por sua vez, pode ser usada como um terraço ou para fins semelhantes ao ar livre. Normalmente os estatutos, em Buenos Aires, ou em qualquer outra parte, exigem uma altura máxima até a linha da cornija, deixando o edifício com poços de iluminação, de valor duvidoso, na parte dos fundos. No estatuto de Caracas, o mesmo princípio é aplicado pelas novas regras de zoneamento e o seu efeito é notável em muitas das novas construções na parte comercial e no caráter urbano aberto de ruas e quadras inteiras. Certos incentivos foram incluídos nesse estatuto, que encorajam os promotores a juntar vários lotes pequenos com o fim de ganhar aumentos de bônus ou, talvez, dez ou vinte por cento sobre a proporção normal de espaço de construção permitido. Isso tem sido eficaz para evitar a construção de edifícios altos em lotes compridos e estreitos,

uma visão comum em Buenos Aires, Montevideu, São Paulo, Rio e outras cidades. Embora os planejadores urbanos latino-americanos tenham a tendência a encarar os projetos de construção do tipo de serviços públicos, de maneira imaginativa, eles se inclinam a aceitar as restrições muito limitadoras em lotes pequenos de propriedade particular; precisam encontrar um sistema em que o critério imaginativo possa ser aplicado a projetos particulares através controles legislativos oficiais flexíveis, em forma tridimensional.

No critério da subdivisão as possibilidades a serem ganhas são igualmente numerosas.

4. *Quantidade de terra subdividida*

A necessidade de ser estabelecido o princípio de *contrôle sobre a quantidade de terra a ser subdividida* em relação aos serviços disponíveis e o mercado existente ou em potencial para a venda e uso da terra. Isto, na America Latina, pode ser feito por meios mais diretos do que é possível nos Estados Unidos, isto é: pelo zoneamento real da terra para desenvolvimento urbano ou áreas agricultoriais abertas. Sem essa medida, o estabelecimento de exigências rigorosas para a instalação de serviços públicos antes da venda ou uso dos lotes seriam uma maneira eficaz de conter a difundida e drástica subdivisão especulativa da terra.

5. *Padrões de subdivisão*

Um quinto princípio a ser aplicado é o estabelecimento de adequados *padrões de largura e modelo de ruas, instalação de serviços, tamanho dos lotes, locais para usos públicos*. Isto deveria ser feito em combinação com uma revisão mais formal e sistemática pelas autoridades locais das propostas de subdivisão de terra, baseado num plano geral urbano.

6. *Subdivisão de terras para grupos de renda mais baixa*

Finalmente, há o importante princípio do *contrôle da subdivisão de terras para satisfazer às urgentes necessidades de habitação de grupos de renda média*, adaptando-se padrões aos níveis social e econômico e dando assistência técnica em conjunto com a prática comum das casas auto-construídas. Esse princípio está sendo aplicado na legislação proposta no Peru que estipula assistência técnica para aquelas subdivisões destinadas ao uso pelos grupos de renda mais baixa, como aqueles mencionados anteriormente, da área de Arequipa. Isso estende os serviços do governo ao grupo que, de outra maneira, formaria "aglomeramentos cogumelos" (favelas) nas encostas de morros abertos, em subdivisões auto-estabelecidas de minúsculos lotes, sem serviços adequados. Providências semelhantes estão sendo tomadas em Recife, Brasil, pela iniciativa municipal, criando subdivisões urbanas de padrão mínimo controladas, para absorver as famílias que procuram terra onde construir suas próprias casas. Uma vez que, em geral,

as cidades latino-americanas contêm uma grande proporção dessa espécie de habitantes, seria lógico criar-se um tipo apropriado de lote de tamanho mínimo e subdivisão de utilidade mínima, com a máxima assistência técnica da comunidade.

* * *

Em conclusão, enquanto métodos sistemáticos e legais de controles do uso da terra desenvolveram-se lentamente nas cidades da América Latina, a consciência crescente da necessidade de tratar do assunto de planejamento urbano de maneira mais objetiva é um fato encorajador. Com o interesse no planejamento urbano aumentado, é certo que se desenvolverão técnicas realísticas para tratar do controle de zoneamento e subdivisão. Obviamente, embora a América Latina possa aprender muito com as práticas usadas noutros lugares, suas cidades terão que desenvolver suas próprias técnicas adaptadas à organização urbana social, econômica e política de cada país. As semelhanças culturais gerais produzirão certas características comuns. Entretanto, isso não pode ser feito sem a colaboração estreita do engenheiro municipal, advogado e administrador público, o que implica num considerável alargamento na esfera da arquitetura, ou, a fim de conseguir tipos de controles que sejam praticáveis no sentido econômico e legal e que possam ser cumpridos no sentido político.

Projeto n.º 3.702 de 1958

Dispõe sobre a Instituição do Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros — Operação Município, e dá outras providências

CELSO PEÇANHA

Art. 1.º Fica instituído o Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros (Operação Município), a ser realizado pelo Governo Federal em íntima articulação com os governos estaduais, as prefeaturas municipais e a cooperação das entidades paraestatais, autárquicas, de economia mista, não governamentais e privadas que ao mesmo aderirem.

Parágrafo único. O Plano a que o artigo se refere será precedido de acordo interpartidário específico e abrangerá, primordialmente, as seguintes providências básicas: I — elaboração e execução de um programa quinquenal de obras, empreendimentos e serviços municipais, medida preliminar para o desenvolvimento econômico e social dos Municípios brasileiros; II — estabelecimento, em lei especial, de um fundo financeiro de caráter permanente, com recursos federais e de outras origens, a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, para auxiliar e financiar iniciativas destinadas a servirem ou beneficiarem municípios ou consórcios municipais, importando em investimentos reprodutivos a curto, médio ou a longo prazo; III — estabelecimento, em lei especial, de um sistema de descentralização administrativa dos empreendimentos e serviços federais, de maneira a instituir, permitir, promover ou facilitar a cooperação administrativa nos três níveis de governo; IV — estabelecimento, em lei especial, de um fundo financeiro para assistência técnica, formação e aperfeiçoamento de pessoal especializado em assuntos de administração municipal ou de outros, de interesse para o desenvolvimento econômico dos Municípios.

Art. 2.º Dentro de cento e vinte (120) dias a partir da publicação desta Lei, o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional os projetos referidos nos itens I, II, III e IV do artigo anterior, ficando por esse modo autorizado a constituir a Comissão Nacional Organizadora do Plano (Operação Município, Projeções Regionais e Locais), na forma do que dispõe o artigo seguinte.

Art. 3.º A Comissão Nacional Organizadora do Plano será constituída de cinco (5) membros e de um (1) Diretor Executivo nomeados por decreto do Presidente da República.

Art. 4.º Fica aberto o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para

despesas de qualquer natureza e proveniência destinada à execução dos trabalhos atribuídos à Comissão e seu funcionamento.

Art. 5.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

Sumário

I — *Planejamento Democrático e Descentralizado a Serviço dos Municípios* — O Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais. Reação contra o Centralismo e a Burocracia. Estímulo à iniciativa Privada. Um Determinismo das Condições Geo-econômicas do País. Ponto Final ao Empirismo Administrativo. Fim do Ciclo da Improvisação.

II — *Correção dos Desequilíbrios Regionais e Integração Nacional. Política de Desenvolvimento Planificado.* Uma Concepção Brasileira de Planificação Descentralizada: Conteúdo e Peculiaridades da Operação Município. Programas de Desenvolvimento Sincronizado nas Três Órbitas da Federação. Integração dos Planejamentos Nacionais, Regionais e Locais. Entrosamento do Sistema Geral da Operação Município e respectivas Projeções com os Grandes Empreendimentos Nacionais de Desenvolvimento Econômico-Social.

III — *Projeções Regionais e Locais da Operação Município. Fortalecimento e Expansão das Comunas Brasileiras.* As Experiências Brasileiras de Planejamento. O Sistema das Projeções Descentralizadas da Operação Município. Diagnose das Dificuldades e Conjugação dos Esforços de Desenvolvimento.

IV — *O Sistema Geral da Operação Município. Planejamento, Investimentos Reprodutivos e Descentralização.* Aproveitamento Científico e Transformação das Áreas Subdesenvolvidas. Coordenação dos Planejamentos. Primado da Cooperação Intergovernamental e Interadministrativa.

I — PLANEJAMENTO DEMOGRÁFICO E DESCENTRALIZADO A SERVIÇO DOS MUNICÍPIOS

O Sistema Geral da "Operação Município" e Suas Projeções. Reação contra o Centralismo e a Burocracia. Estímulo à Iniciativa Privada. Um Determinismo, das Condições Geo-econômicas do País. Ponto Final ao Empirismo Administrativo. Fim do Ciclo da Improvisação.

Inadiável e da mais alta importância, a *Operação Município* com suas Projeções Regionais e Locais constitui, nesta hora a maior aspiração de todas as Prefeituras, Câmaras Municipais, Associações Rurais; ela é, em resumo, o "Programa-Síntese" das principais reivindicações das nossas Comunas, principalmente das populações do Interior do País. A *Operação Município* condensa os interesses e esperanças de todos os Municípios brasileiros, sobretudo os da maioria absoluta que são os de orçamentos reduzidos e os desprotegidos de prestígio político. A *Operação Município* traduz, de fato, uma nova ten-

dência de administração e governo em nosso País. Tendência cuja nota dominante é a reação contra os exageros do centralismo e da burocracia paralisante de velho estilo. A *Operação Município* ao mesmo tempo em que estimula os movimentos de descentralização preconiza a implantação de novos princípios e métodos de planejamento, racionalização e assistência técnica; ela representa, sobretudo, *um sistema geral de investimentos maciços vinculados a projetos geradores de riqueza*. A *Operação Município*, vem por isso mesmo, dar um novo valor e conteúdo aos princípios tradicionais da autonomia local, principalmente à cláusula constitucional do "peculiar interesse". Característica fundamental da *Operação Município* é o poderoso estímulo que ela proporciona à iniciativa privada. Trata-se, evidentemente, de inelutável imposição das circunstâncias políticas, geográficas, demográficas, econômicas e sociais do País, em face da própria variedade, amplitude e complexidade de problemas num território que equivale a um império continental de mais de 8,5 milhões de km² e quase 60 milhões de habitantes, — contingente demográfico que aumenta à razão de, aproximadamente, 1,5 milhões por ano. Semelhantes condições preestabelecem a conveniência de imediata e profunda reforma nos processos de funcionamento do nosso sistema federativo, o qual exige planejamento e descentralização — exatamente os traços mais característicos da *Operação Município*. A *Operação Município* com suas Projeções Regionais e Locais é, acima de tudo, uma fórmula brasileira de planejamento flexível e democrático, apoiado nos sistemas de cooperação, apoiado nos sistemas de planejamento intergovernamental e nos imperativos da descentralização administrativa. De fato, sem os métodos de um planejamento objetivo, flexível e democrático, não poderá o Governo evitar os desequilíbrios, desajustamentos e oscilações da conjuntura, como, por outro lado, não lhes será possível implantar as bases sólidas de uma infra-estrutura sobre a qual possa construir o desenvolvimento progressivo das diversas unidades da Federação e o bem-estar de todos os seus habitantes. Esse desenvolvimento harmonioso e equilibrado, é um dos objetivos básicos da *Operação Município*. Chegou a hora de encerrar o ciclo dos esforços isolados, descontínuos e empíricos. Chegou a hora da *Operação Município*, isto é, um sistema profundamente democrático de planejamento e descentralização a serviço da prosperidade das Comunas e do fortalecimento do sistema federativo.

II — CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E INTEGRAÇÃO NACIONAL — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PLANIFICADO

Uma Concepção Brasileira de Planificação Descentralizada: Conteúdo e Peculiaridades da "Operação Município". Programas de Desenvolvimento Sincronizado nas Três Órbitas da Federação. Integração de Planejamentos Nacionais, Regionais e Locais. Entrosamento do Sistema Geral da "Operação Município" e respectivas Projeções com os Grandes Empreendimentos Nacionais de Desenvolvimento Econômico-Social.

Coexistem, em nosso País, tipos diversos de planejamento que se devem articular para melhor obtenção dos alvos colimados. Daí a alternativa da fixa-

ção de diretrizes gerais e a conveniência da aplicação concentrada e sinérgica, de recursos escassos, em empreendimentos ou esquemas bem selecionados, segundo prioridades e ordens de urgência que atendam aos interesses nacionais. Nesta obediência aos critérios de seleção, está um dos segredos do êxito da "Operação Município", suas Projeções Regionais e Locais. Observam-se, no Brasil, três tipos principais de planejamento, em condições de atender às exigências das diversas áreas a que se destinam: a) os planejamentos estruturais ou de setores econômicos, direta e primordialmente ligados ao aumento da produtividade (infra-estrutura, indústria de bases, metas preferenciais); b) os planos de aproveitamento de recursos naturais e valorização de áreas através dos esquemas de desenvolvimento regional (Valorização da Amazônia; Obras contra as Secas; Recuperação do Vale do São Francisco, por exemplo); e c) Os Planos Locais, isto é, a planificação municipal de base. A "Operação Município" é o somatório e a articulação destes Planos Locais com os outros tipos fundamentais de planejamento de sentido regional e nacional. Com a "Operação Município" os Planos Locais adquirem um legítimo sentido nacional. São tipos fundamentais de planejamento que se completam e mutuamente se fortalecem. Em todos esses casos, os planejamentos são levados a efeito em função das condições regionais ou locais e das limitações inerentes às disponibilidades materiais, financeiras, técnicas e humanas. O conjunto das iniciativas, obras e empreendimentos ou serviços em que esses planejamentos se concretizam, sofrem a influência de variáveis que se interrelacionam. Seria utópico pretender isolar em compartimentos estanques problemas, forças econômicas e realizações que, por vezes, se entrecrocavam. Por outro lado, seria pueril atacar de vez todos os problemas de quase 2.500 municipalidades. Daí a seleção de áreas, a fixação de prioridades, a rigorosa escolha de projetos em função de sua indispensabilidade e rentabilidade, a concentração de recursos tendo em vistas as metas ou alvos preferenciais que são os problemas de base, tais como concebidos nos esquemas da "Operação Município" em suas Projeções Regionais ou Locais. As experiências brasileiras de planejamentos tem sido numerosas, o que é natural. Planos ou simples programas decorrem de necessidades concretas e não podem ser objeto de uma transplantação de países alienígenas. Pretende-se, com a política do planejamento regional, acelerar o desenvolvimento das regiões retardadas, reduzir os desequilíbrios interregionais, atenuar o desnivelamento dos índices de saúde, cultura e bem-estar entre as populações brasileiras, obtendo-se, pelo esforço coordenado, a melhoria das suas condições de vida. Essa política, no entanto, para ser objetiva deve ter sólido apoio nos Municípios ou nos Consórcios Municipais. Por este motivo ela está reclamando a pronta execução da "Operação Município" que virá fortalecê-la em suas bases. Sem a execução preliminar da "Operação Município", o planejamento regional corre o perigo de ser apenas uma nova modalidade de dissipação maciça de recursos, a conhecida pulverização de dotações orçamentárias sem resultados de vulto. Exatamente porque ainda não se deu início à "Operação Município" é que se generaliza a crença de que os Planos Regionais estão fracassando e as populações interessadas de grandes áreas começam a sentir os desagradáveis sintomas de frustração e impaciência. Mas a execução da "Operação Município" — com suas Projeções — é fator básico na política

de integração nacional, legítimo anseio de todos os brasileiros em termos de redistribuição eqüitativa das rendas, aumento da produtividade, fortalecimento do potencial humano e social do País. Temos, portanto, a seqüência lógica — “Operação Município”, isto é, a planificação de base; os Planos Regionais, ou seja, a valorização de áreas através de política de planejamento regional; e os Planos Setoriais — isto é, a política de fortalecimento estrutural e aparelhamento produtivo da Nação. Aspecto importante do problema é o entrosamento da “Operação Município” com os programas regionais e com os esquemas de âmbito nacional principalmente os situados nos grandes setores estruturais da economia brasileira. Nessa última categoria estão os principais empreendimentos ligados à ação do Estado na ordem econômica, as indústrias essenciais que têm de ser implantadas e que se presume devidamente sincronizadas com o desenvolvimento das pesquisas científicas e tecnológicas e o aproveitamento racional dos recursos naturais. E’ tôda uma série de projetos específicos e simultâneos que devem ser coordenados: pesquisas científicas e tecnológicas, siderurgia, indústrias mecânicas e químicas de base, petróleo, refinarias, xisto betuminoso, carvão, energia atômica, sistemas elétricos, reaparelhamentos de transportes e comunicações, irrigação e conservação de solos, expansão agropecuária, recuperação de lavouras, reflorestamento; entre tantos, êstes são problemas vitais da nacionalidade e constituem simultâneamente objetivos específicos e bases do planejamento adequado ao Brasil. A solução dêsses problemas é indispensável preliminar à política de planejamento regional e local. *Em primeiro lugar, portanto, esta Política de Fortalecimento Estrutural.*

III --- PROJEÇÕES REGIONAIS E LOCAIS DA OPERAÇÃO MUNICÍPIO — FORTALECIMENTO E EXPANSÃO DAS COMUNAS BRASILEIRAS

As Experiências Brasileiras do Planejamento. O Sistema das Projeções Descentralizadas da Operação Município. Diagnose das Dificuldades e Conjunção dos Esforços de Desenvolvimento.

No que se refere aos planos gerais, amplos e de sentido nacional, tivemos, para mencionar algumas sugestivas experiências, o Plano de Obras e Equipamentos (Decreto-lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943) e o Plano Salte (Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950). Apesar de seus erros de concepção, orientação e execução, foram úteis: muito contribuíram para acelerar o ritmo do nosso desenvolvimento. No caso especial do Plano Salte merece destaque o seu acervo de realizações que possibilitaram as Refinarias, a Frota Nacional de Petroleiros, o oleoduto Santos-Jundiaí, a eletrificação de trechos ferroviários e tantas outras. Delineiam-se, aos poucos, concepções de conjunto em tôdas as regiões com os esforços do desenvolvimento da Região dos Cacaís e da Carnaúba, das Obras Contra as Secas e Vales Úmidos do Nordeste, da Bacia do Rio Paraná-Uruguai, do Vale do Rio Paraíba, da Fundação Brasil-Central, dos Territórios Federais, o movimento pela interiorização e mudança da Capital e inúmeros outros. Nesse conjunto, a recuperação do Vale do Paraíba e da Baixada Fluminense apresentam real importância em virtude do abastecimento dos maiores agrupamentos demográficos do País, isto é, Rio de Janeiro, São Paulo e Sul de Minas. A essa categoria devem se

acrescentar os empreendimentos de ocupação, desbravamento e colonização do Brasil Central, os núcleos agro-industriais, as empresas mistas que começam a surgir em quase todos os Estados. Apesar de suas reduzidas proporções financeiras, o Plano do Governo Federal para Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água a partir de 1954, também é sintomático das novas tendências governamentais. Aprovada em 1953, previa a aplicação de Cr\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de cruzeiros), devemos, apenas, lamentar que não tenha tido a expansão e continuidade que seria de esperar. São, portanto, as mais diversas as experiências brasileiras de empreendimentos planejados de âmbito nacional e regional; estava faltando, no entanto, apoiar esse conjunto heterogêneo em sólidas bases e reforçá-los com a participação e apoio — direto e indireto — das Comunas Brasileiras. A Operação Município é o reconhecimento de que o País não pode continuar exclusivamente voltada para a orla atlântica ou na dependência permanente do Exterior. Ela surge em uma fase em que é bastante auspicioso verificar o progressivo crescimento do mercado interno. Cumpre assentar as bases do desenvolvimento nacional nos termos indicados pela geografia. Não devemos ser apenas um simples exemplo do que os economistas costumam chamar de Economia reflexa. A Operação Município, — com o Sistema de Projeções descentralizadas — será um passo decisivo no sentido de libertar o Brasil dessa humilhante situação de mero reflexo de outras economias mais desenvolvidas. Pressuposto fundamental do planejamento é o levantamento exato da situação à luz da conjuntura, o equacionamento rigoroso das condições da realidade brasileira. E os planejamentos que têm sido efetuados costumam ignorar essas realidades, principalmente a vida municipal, às 2.500 Comunas onde se forja, no entanto, a Renda Nacional. Todavia, de alguns anos a esta parte, esses aspectos estão sendo objeto de cuidados. São inúmeras as investigações, estudos, projetos e relatórios já realizados, não só pelas organizações da administração pública, como inclusive por muitos técnicos estrangeiros que, a convite do governo, nos têm visitado. Refiro-me às Missões Taub, Cooke, Abink, Klein-Sacks e principalmente, aos estudos e projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Não deve ser menosprezada a importância dessa contribuição ao conhecimento das nossas condições. Os estudos e levantamentos promovidos pelo Dr. ARAÚJO CAVALCANTI — Secretário-Geral da A. B. M., e que deram lugar ao aparecimento da Operação Município e suas Projeções Regionais ou Locais — constituem também um esforço extraordinário e patriótico. O esforço tenaz do Secretário-Geral da A. B. M. está produzindo resultados da maior significação para o futuro do País; as Comunas de todo o Brasil estão despertando de sua letargia e readquirindo a consciência de suas responsabilidades; elas já começam a se voltar sobre si mesmas efetuando levantamentos, inquéritos, sondagens, estudos diversos, preparando-se para um verdadeiro ciclo de planificação bem orientada. Na verdade, os problemas brasileiros já começam a ser estudados de maneira satisfatória, sendo possível obter-se dentro em breve, a definitiva formulação dos roteiros, mais aconselháveis à ação do Estado. A experiência tem demonstrado, porém que não se tem promovido a aplicação imediata das sugestões fornecidas. Inúmeras indicações técnicas permanecem em plano teórico, servindo, quando muito, de pura diagnose das nossas dificuldades.

Em virtude de notória deficiência de recursos, encontra-se o Governo — nas três órbitas da Federação — na contingência de fazer apenas o que é possível, dentro de suas possibilidades e não o que devera ou desejara realizar. Neste sentido, o Sistema Geral da Operação Município com suas Projeções descentralizadas marca o advento de uma fase de lúcida diagnose das realidades e integração dos esquemas de desenvolvimento.

IV — O SISTEMA GERAL DA OPERAÇÃO MUNICÍPIO

Planejamento, investimentos reprodutivos e descentralização. Aproveitamento Científico e Transformação das Áreas Subdesenvolvidas. Coordenação dos Planejamentos. Primado da Cooperação Intergovernamental e Interadministrativa.

A preocupação dos Governos tem sido, nos grandes países, quer isoladamente quer em regime de cooperação internacional promover a recuperação das áreas subdesenvolvidas de modo a proporcionar o bem-estar de consideráveis massas humanas ainda não satisfatoriamente incorporadas aos benefícios da civilização. Entre essas áreas enquadram-se consideráveis porções do território brasileiro, onde os contrastes de cultura são evidentes, recapitulando os diversos estágios da evolução humana.

O Brasil não é apenas representado pelas suas capitais, de onde se têm irradiado surtos de atividades por vezes predatórios que estenderam a obra de ocupação nacional aos limites geográficos de uma das maiores nações da Terra. O Brasil é também representado pelos imensos vazios geográficos a maior parte dos quais — representando a mais elevada percentagem de seu território — ainda desafiam a tarefa civilizadora dos pioneiros.

Em grandes extensões do território brasileiro, pequenos núcleos de baixa densidade assumem a função de pontas-de-lança de desbravamento e ocupação econômica. A par desses vazios, existem zonas imensas, onde as massas rurais ainda não se libertaram do primitivismo. Tarefas ingentes continuam a desafiar a ação do Governo como sejam a reorganização agrária, estabelecimento de um vasto e moderno sistema de comunicações, racionalização dos métodos de produção de riqueza, industrialização, elevação do poder aquisitivo dos núcleos sociais, assistência social em larga escala, sindicalização, cooperativismo, a luta contra o pauperismo das massas trabalhadoras.

Não devemos esquecer que somos uma Nação de trabalhadores pobres, preponderantemente no campo onde mourejam as massas rurais, até agora à margem dos benefícios que a legislação trabalhista já proporciona aos homens da cidade. Nos nossos índices de renda *per capita* são dos mais baixos do mundo. Como poderemos resolver tantos problemas simultaneamente contando apenas com os nossos recursos — de vez que a participação alienígena sobre aleatória é insignificante? E como resolvê-los sem cometer a injustiça de esquecer os Municípios e seus habitantes, os milhões de trabalhadores anônimos, o mercado interno onde se vão buscar todos recursos, as áreas de onde tudo se tira e às quais nada se devolve? Tais fatos impõe uma política nacional de valorização do Homem e da Terra — redistribuição de renda, produtividade

e melhores condições de vida, em suma os ideais a longo prazo, da Operação Município, cujos projetos selecionados envolvem êsse complexo de problemas. Problemas a serem resolvidos segundos os impositivos do planejamento e da descentralização. As realizações como a Valorização Econômica da Amazônia, as Obras Contra as Secas, os projetos de São Francisco, o aproveitamento hidrelétrico de Paulo Afonso, os Serviços do Vale do Rio Doce, a Fundação Brasil-Central, os planos em elaboração para aproveitamento da Bacia dos Rios Paraná-Uruguai e do Vale do Paraíba, a administração dos Territórios Federais, a interiorização da Capital Federal e outros assinalam etapas precursoras e condicionantes da Operação Município, a qual representa, pela conjugação dos esforços dos três níveis da Federação, uma nova tendência de governo e administração assegurando, em seus delineamentos técnicos, o primado da cooperação intergovernamental e interadministrativa.

Os ideais e projetos da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais, já estão empolgando o Brasil — apesar das ameaças esporádicas de estrangulamento e colapso dos programas nacionais de desenvolvimento econômico face à crise do balanço de pagamento, os sobressaltos de uma conjuntura deficitária a escassez de divisas e os obstáculos criados pela burocracia. Tudo indica, porém, que os obstáculos antepostos ao processo de industrialização intensiva e descentralizada de um país em plena expansão serão superados pela capacidade de iniciativa, energia e trabalho coordenado do Congresso Nacional, do Povo e do próprio Governo.

O Sistema Geral da Operação Município é o elo que estava faltando na articulação dos diversos tipos de planejamento dos quais, aliás participará. Essas experiências aconselham prosseguir neste roteiro, não é possível, a esta altura, recuar a fórmulas políticas e administrativas obsoletas, regredir ao regime da omissão ou da inércia em fase dos problemas. Com a Operação Município e suas Projeções, as Comunas brasileiras participarão do grande esforço nacional conjunto, reforçando as possibilidades de êxito dos outros planejamentos — os quais, entrosados adquirirão o sentido de base e radicação que estava faltando. Ao tempo, por intermédio da Operação Município, terão as nossas Comunas asseguradas as suas possibilidades de desenvolvimento equilibrado, organizado e progressivo.

A Rodovia Brasília-Belém e o Vale do Tocantins

625.735

VASCO RIBEIRO DA COSTA

1. INTRODUÇÃO

Ao estudarmos as conseqüências da nova estrada Brasília-Belém, recentemente aberta na mata virgem e ligando o sul ao norte do país, deparamo-nos com uma série de problemas, cuja solução exigirá talvez os mesmos sacrifícios que a selva impôs aos bravos dessa imortal epopéia.

Inicialmente cumpre observar os principais fatores que imprimem ação vivificadora numa dada região, quando um empreendimento dessa magnitude pode oferecer ângulos de acurado exame; sob o ponto-de-vista da segurança, rapidez, economia e conforto, dêle decorrentes.

A solução dos problemas básicos da grande área que a rodovia irá servir, constituirá sem dúvida uma das maiores conquistas da nossa geração, se levarmos na devida conta, e sensatamente, os perigos arrostados, a rapidez de execução, o dispêndio de recursos exigidos, enfim toda a sorte de sacrifícios que a Nação fez, incluindo-se nestes as preciosas vidas humanas perdidas na luta. Mas os heróis morrem para que a Pátria viva! Eles morreram por algo que o futuro saberá reconhecer e as gerações do porvir jamais poderão olvidar!

É nosso propósito tentar fazer uma análise dos benefícios incontestáveis para a economia nacional, com o objetivo precípuo de esclarecer e informar a todos aqueles que se derem ao trabalho de nos honrarem com a sua atenção e crítica. Evidentemente, torna-se imprescindível verificar especialmente qual a contribuição que a rodovia poderá trazer à área geo-econômica por ela servida, as tendências de crescimento da população formada ao longo do seu traçado, a situação demográfica futura, a distribuição e pontos de contato, o rendimento, capacidade de desenvolvimento e produção dos seus eventuais habitantes e finalmente qual a possibilidade de tornar-se auto-suficiente, no que se refere a industrialização e à agricultura. É realmente um trabalho bastante árduo, mas interessante, porque estudamos com entusiasmo uma região nova e cheia de esperanças para o país. Se, de um lado temos a complexidade do problema proposto, do outro descortina-se um campo vastíssimo que nos ensinará a mais grata satisfação em contribuir com íntima e despretensiosa parcela do nosso esforço, a fim de tornar melhor conhecida uma parte ainda quase inexplorada do nosso território:

O VALE DO TOCANTINS

Dividimos o nosso trabalho em 2 partes principais e uma subsidiária: a primeira destina-se ao estudo da bacia do Tocantins e seus aspectos essenciais; na segunda procuramos situar o Vale do Tocantins dentro do plano de desenvolvimento oferecido pela estrada Brasília-Belém; e finalmente a terceira, tratamos de verificar as vantagens econômicas da rodovia em seus detalhes econômicos, como encurtadora de distâncias e substituta do velho rio Tocantins, tendo sempre em mente a importância do «fator velocidade nos transportes» que ela assumirá, quando em plena força de sua função integradora do Brasil-Central. Estudados e meditados longamente todos esses problemas, pudemos concluir afirmando — como já o fizemos em trabalho anterior — que a unificação da Pátria, pela conquista do oeste, firmou-se definitivamente sobre a coragem e o desprendimento dos homens que estão levantando a «tão incompreendida e por vezes amaldiçoada Brasília». (*)

Feita esta introdução, passemos ao nosso estudo.

2. A BACIA DO TOCANTINS

a) *Aspecto Físico*

Desenvolve-se a bacia do Tocantins na direção geral sul-norte, tomando uma forma oval alongada e estreitando-se na confluência dos rios Tocantins e Araguaia, sobre os rochedos da serra do Gurupi. Dêse ponto em diante, entra na planície amazônica, já em território paraense, e a seguir atinge o estuário do Amazonas. Liga-se à bacia do S. Francisco pela chapada das Mangabeiras, constituindo uma notável linha ou penetração, cujo valor econômico já é possível calcular, em função do desenvolvimento que lhe imprimirá Brasília. Abrange, no seu limite ocidental, parte dos grandes vazios de Mato Grosso e Pará, incluindo todo o Vale do rio Araguaia. (Mapa n.º 1).

b) *Formação Geológica*

Se pesquisarmos a coluna geológica do mapa Geológico do Brasil, de autoria de AVELINO INÁCIO DE OLIVEIRA, edição de 1938, encontraremos ali representados todos os grandes grupos existentes na bacia do Tocantins. Temos, assim, os «gneisses arqueanos» da era arqueozóica, entre os rios Peixe, Maranhão e das Almas, todos formadores do rio Tocantins; o «algonquiano» da era proterozóica, na faixa compreendendo os rios Manuel Alves, Paraná e ainda o das Almas, e na montante da confluência do Araguaia e Tocantins, faixas estas que são auríferas e seus aluviões quase intatos aguardam os pioneiros para sua exploração; os períodos «siluriano», «devoniano» e «permiano» da era paleozóica são visíveis nos «micaxistos», xistos, arenitos argilosos, vieiros de quartzo, formando as maiores reservas de cristal de rocha industrial até hoje conhecidas em todo o mundo; as ocorrências dos períodos «triássico» e «cretáceo» da era mesozóica, são encontradas numa estreita faixa paralela ao curso do rio Araguaia até

(*) Palavras do Deputado FERNANDO FERRARI.

próximo à Conceição do Araguaia, na região compreendida pelo encontro do rio Farinha com o Tocantins, e também nas chapadas de arenitos avermelhados e de coloração rósea, calcários cinzento-esverdeados, silix, madeiras petrificadas, jaspe, calcedônia e ninhos de quartzo; as manifestações dos períodos terciário e quaternário da era cenozóica ocorrem em território paraense que, cortando perpendicularmente a Bacia, entre Cametá e Baião, acompanham o curso do Amazonas desde Ponte Boa até Belém do Pará.

c) *Clima*

Sob o ponto de vista climático, podemos afirmar que existem duas estações: a das águas e a da seca. Encontram-se os tipos megatérmicos das savanas tropicais, os megatérmicos das lianas e os xerófilos. Em linguagem mais acessível, podemos dizer que o sul da Bacia é o subtropical úmido e na região que vai de Tucuruí até à borda do mar, aproxima-se consideravelmente do clima da região norte brasileira. As chuvas mensais proporcionam uma precipitação superior a 50 mm, o que significa um índice razoável.

d) *Vegetação*

Segundo a classificação de WAPPOEUS e examinando os tipos de vegetação consignados no Atlas do Brasil, do I.B.G.E., edição de 1958, verificamos que a Bacia do Tocantins se enquadra perfeitamente entre as duas grandes divisões botânico-geográficas, ali apresentadas, ou sejam:

1º) a Zona Equatorial

2º) a Zona do Sertão

Enquanto que o extremo norte mostra a vegetação típica da Hiléia, a parte do sul se constitui de campos limpos e cerrados ralos, predominando pequenos matos nas baixadas úmidas à beira dos rios. Próximo à confluência dos rios Araguaia e Tocantins, a quantidade assombrosa de palmeiras de babaçu exhibe um aspecto característico dessa região, isto é, perfeitamente igual às do litoral. Entretanto, o esquema fitogeográfico da Bacia nos assegura que o cerrado prepondera em toda a sua extensão; deduz-se que ali a criação de bois de raça definida poderá ser uma grande esperança para o Brasil, além de outras espécies adaptáveis a esse tipo de vegetação.

Vimos, portanto, em linhas gerais, a Bacia do Tocantins, cujo contorno abriga o Vale do mesmo nome, objeto imediato do nosso estudo.

3. O VALE DO TOCANTINS

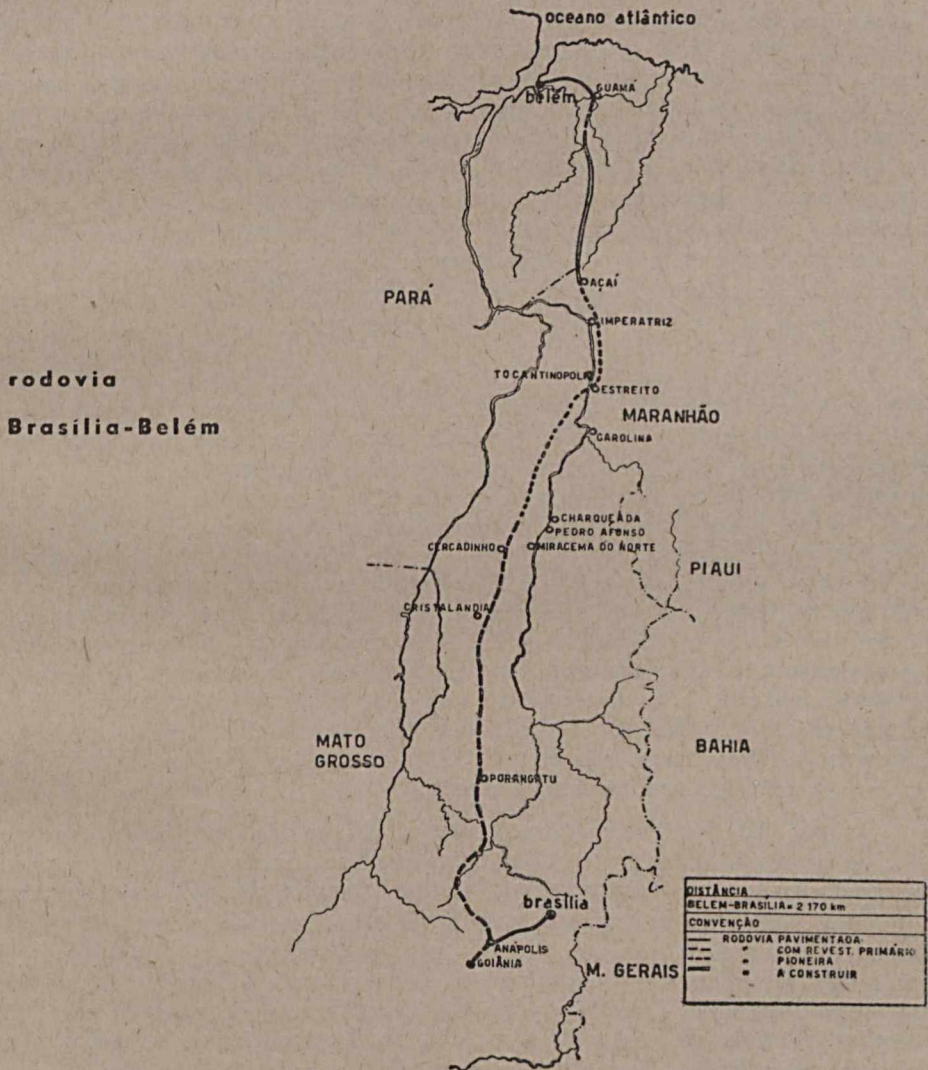
a) *Vias de Acesso*

Para examinarmos as vias de acesso ao Vale do Tocantins, torna-se necessário, a fim de melhor compreendermos as suas possibilidades futuras em relação à nova estrada, principiarmos pelo estudo do Rio Tocantins, sua natural aquavia. Precisaremos então dividi-lo em 3 compartimentos já

consagrados pelos compêndios consultados e, a seguir, indicar as dificuldades que a estrada vai remover. Temos, pois:

- 1º Parte — Baixo Tocantins
- 2º Parte — Médio Tocantins
- 3º Parte — Alto Tocantins

O Baixo Tocantins: — Com essa denominação é considerada a área compreendida entre a embocadura do rio em território paraense, até a sua confluência com o Araguaia. Os seus 264 km de rio navegável dependem do tipo de embarcação utilizada; a mais comum é a «Gaiola» que transita



entre Belém e Tucuruí (antiga Alcobaça) transportando passageiros e castanhas na época da safra; faz esse percurso em 3 dias! De Tucuruí até a junção com o Araguaia, são usadas as embarcações a «motor» a gasolina ou óleo diesel, denominadas «faluas». Nesta região podemos assinalar como cidade importante Cametá que funciona como entreposto comercial e encaminha os produtos extrativos e mercadorias que devem ser escoadas nos dois sentidos do rio. As demais cidades e vilas existentes vivem em torno da produção extrativa vegetal e a oscilação demográfica é diretamente ligada à época do ano, isto é, mais propriamente à safra da castanha ou do latex da seringueira. Note-se que a cidade de Tucuruí é o ponto obrigatório de mudança de embarcações maiores por outras de menor calado. Daí para cima grandes obstáculos se opõem à navegação, como as cachoeiras de Itaboca que têm prejudicado imensamente o desenvolvimento de toda a região. A fim de evitar maiores entraves ao crescente desenvolvimento comercial nesse trecho, construiu-se a Estrada de Ferro Tocantins, paralela ao rio, ligando Tucuruí a Jatobal, num percurso de 112 km e destinada ao transporte de mercadorias rio acima e de produtos extrativos para o porto de Tucuruí. Pode-se, assim, facilmente concluir que a nova estrada Brasília-Belém vai proporcionar à região em estudo maiores possibilidades de desenvolvimento econômico, deslocando considerável volume de produtos com mais rapidez em direção ao mar e, inversamente, para o interior. O progresso estacionário, a ausência de recursos à produção extrativa vegetal, serão definitivamente eliminados com melhores facilidades de transporte.

2. Entende-se por Médio Tocantins a região situada entre a embocadura do rio Araguaia até a cidade de Porto Nacional. Esse trecho do rio ficou conhecido no século passado como «a via do sal», por ser a mercadoria mais largamente transportada pelas embarcações. Os 1.700 km navegáveis de Palma até Belém, cujas embarcações movidas a braço gastavam 6 meses para transportar 2,5 toneladas de sal entre esses 2 pontos, era essa famosa e importante via. (Novamente ocorreu no Brasil a repetição da história: produziu-se no rio Tocantins o mesmo fenômeno da «via salária» na Roma Antiga e o dos caminhos do sal que atravessaram os Andes, povoando o Chile). O dinheiro empregado na troca no Médio Tocantins era o sal para alimento do habitante da terra e do gado dos cerrados; mais tarde o comércio ao longo do rio foi sendo deslocado para outros centros de influência e a descoberta de novos caminhos do sal causou o decréscimo das trocas via fluvial. Ainda hoje há esse comércio, porém, em escala reduzida, quase insignificante.

Quanto aos produtos característicos da região, podemos enumerar, além da produção extrativa vegetal, a indústria do couro de animais silvestres tais como lontras, queixadas, onças, caititus, veados, etc. O maior potencial econômico reside no babaçu, cujas palmeiras nativas cobrem extensas áreas, chegando a atingir cerca de 200 km entre o Tocantins e o Araguaia. No que tange às cidades e povoações às margens do rio Tocantins, podemos citar com destaque Carolina pela sua importância econômica para toda a região. Dotada de aeroporto comercial, recebe também os hidroaviões que transitam para Belém vindos de Goiânia, ou vice-versa, pois as águas do rio são próprias, em profundidade, para recebê-los.

No limite sul do Médio Tocantins, vamos encontrar a cidade de Pôrto Nacional, que pode se considerar a porta de entrada para a extensa amplidão do Vale acima. Possui campo de pouso para aviões comerciais e já ali começa a influência da vegetação com cerrados ideais para a criação de gado; o meio de comunicação principal é feito ainda pelo rio, pois as vias terrestres se limitam a «trilhos» interligando os pequenos núcleos populacionais isolados. É a região mais desabitada de todo o Vale, fracamente povoada, apresentando, no entanto, grandes possibilidades econômicas no futuro.

Nesta região deverá a estrada Brasília-Belém trazer incalculáveis benefícios, porque atravessa todo o Vale entre os dois grandes rios. Sua influência será decisiva; evitará os trechos encachoeirados do Tocantins e a maior dificuldade atual que são as corredeiras e a navegação a «cabo». (A navegação a cabo é usada como elemento auxiliar e se processa do seguinte modo: a extremidade do cabo fica apoiada e presa a um ponto forte do terreno, geralmente uma pedra especial, e vai sendo desenrolado pouco a pouco de um guincho instalado na embarcação, auxiliado pelos tripulantes que utilizam varas ou cordas. Para subir o rio, inverte-se o trabalho). Pode-se avaliar, com precisão, o sacrifício tremendo e a perda de tempo que a nova estrada irá poupar.

3. O Alto Tocantins começa nas nascentes do rio e vai até Pôrto Nacional. Nesta região encontramos a Chapada dos Veadeiros que se notabilizou no passado pela cultura de trigo de qualidade excepcional. Mais ao sul, Niquelândia assume posição de relêvo na economia do Vale pelo alto teor de seu minério de níquel que, em alguns casos, atinge cerca de 28% e cujas reservas são ainda incalculáveis. A região apresenta um aspecto notável quanto a sua rede de pequenos e médios rios, pois é toda ela beneficiada por uma distribuição caprichosa e quase uniforme; os cerrados proporcionam também criação de gado e a reserva florestal é ainda desconhecida; cristal de rocha, mica cobalto, galena preta (plexibenda) e outros minérios de menor valor intrínseco abundam nesta região; a galena preta, como minério radioativo, poderá constituir uma fonte de abastecimento para a energia atômica, em futuro bem mais próximo do que imaginamos.

O Alto Tocantins já se distingue pelas comunicações mais fáceis com o sul, através das suas poucas estradas; entretanto, com o advento da nova era para o Brasil, poderá tornar-se o seu celeiro inesgotável e a sonhada Canaã dos que procuram esse ubérrimo solo. Ainda nesta região, a estrada Brasília-Belém trará os maiores benefícios. Ligando-se a Brasília, terá na capital da República um consumidor natural e certo para todos os produtos agrícolas, além de poder exportar a produção via Belém, por um meio mais rápido. Por outro lado, estará em condições de facilitar suas comunicações com a costa sul através de novas estradas e pelos seus inúmeros rios tornados navegáveis. E tudo isso em função do progresso material que a rodovia estará em condições de levar.

b) Exploração dos Recursos Potenciais

Vejamos agora quais as possíveis vantagens provenientes da estrada Brasília-Belém, quanto ao desenvolvimento econômico do grande Vale: —

O Baixo Tocantins fornecerá madeira, babaçu e castanhas, além de muitos outros, à medida que a influência da estrada fôr crescendo, sem contudo dispensar o transporte fluvial, como um meio auxiliar. Êsses produtos terão duas vias de saída por terra e uma fluvial, sendo que esta apenas para o mar, enquanto que aquelas, nos dois sentidos. Poderão assim escoar para a região leste e abastecer os centros populosos dos Estados do Maranhão e Piauí pelas futuras rodovias, tendo como eixo geral a nova estrada e cujo ponto inicial poderá ser Carolina ou mesmo Imperatriz. Esta idéia tem por base o Sistema Rodoviário Federal e Estadual do Estado do Maranhão, que projetou as ligações dos eixos transversais Imperatriz-Montes Altos-Grajaú-Barra do Corda-Presidente Dutra-Caxias-Teresina; e Carolina-Riachão-Balsas-S. Domingos-S. João dos Patos-Grajaú-Picos, que irão certamente impulsionar todo o nordeste brasileiro.

— O Médio Tocantins, de onde sairão o ouro, o níquel, o cobalto, a galena preta, o cristal de rocha, a mica e todos os outros produtos que o seu subsolo abriga, ficará, também, com duas rotas terrestres; uma no sentido norte-sul e outra na direção da Bahia, por outro eixo transversal Araguaçema-Feira de Sant'Ana que cortará o inóspito sertão baiano, levando o progresso e melhores condições de vida para as populações semi-abandonadas dêsse imenso território.

— O Alto Tocantins será, sem dúvida alguma, o celeiro do Brasil pela imensidão de terras virgens de extraordinária fertilidade, onde nascem o trigo, o arroz, o fumo, o algodão, o apreciado vinho goiano, enfim tôda a produção extrativa de que é capaz. Faltava-lhe o meio de mostrar aos brasileiros, inclusive os incrédulos — a pujança do seu solo.

Com sua base assentada na parte mais populosa de Goiás, tem todos os elementos para transformar-se no maior centro produtor do Centro-Oeste. Seu ponto de apoio firmemente fixado no eixo Brasília-Goiânia, funcionará como alavanca para todo o imenso Vale, deslocando para Belém maior influência econômica ampliando-lhe a capacidade de exportar os produtos do Brasil-Central para os países europeus e incrementando o comércio com as Américas Central e do Norte.

4. BELÉM — METRÓPOLE DO NORTE

Antes de entrarmos no estudo das grandes vantagens da estrada Brasília-Belém, como encurtadora das distâncias e eixo básico de progresso para o Vale do Tocantins, impõe-se-nos o dever de analisar o velho rio, como via de transporte até hoje utilizada. É o dever da gratidão por tudo o que tem feito pelo Brasil.

Procuraremos sintetizar os pontos mais importantes, a fim de chegarmos a uma conclusão perfeitamente lógica, sob o ponto-de-vista econômico.

Se examinarmos o eixo de navegabilidade Peixe-Belém, salta-nos aos olhos as dificuldades impostas e os sacrifícios tremendos que as embarcações típicas têm de enfrentar para colocar os produtos da terra no pôrto de saída. Os trechos tormentosos, cuja extensão varia entre 200 a 3.000 metros semeados de pedras e águas mínimas, exigem uma técnica especializada e peculiar aos caprichos do rio. Essa técnica tem forçosamente de variar de acôrdo com as estações do ano. Por exemplo: quando chega a época

das chuvas, a enchente faz desaparecer as corredeiras, mas surgem os perigosos «rebojos» que são um perigo constante a evitar; na meia-água, ou baixa da enchente, o perigo aumenta e a única possibilidade que o piloto tem para manter o seu barco em segurança, é seguir o canal da vazante; já na seca, se o piloto não seguir rigorosamente êsse canal, encontra as corredeiras, cuja velocidade sobre as pedras é de 2, 3, 5 e mais metros por segundo. Daí os tipos de embarcações utilizadas em cada seção do rio e os freqüentes transbordos de carga. Na época das enchentes, as embarcações a motor rompem as dificuldades e conseguem subir o rio, de Belém a Peixe desbordando cuidadosamente as cachoeiras Itaboca, S. Antônio, Mares-Lajeado e Carreira Comprida. Mas quando vem a estiagem, não há navegação possível nas cachoeiras pelos desníveis que a baixa das águas acarreta nesses pontos. As cachoeiras de Itaboca e S. Antônio são contornadas por estradas marginais e o transporte é feito por caminhões de carga. Avalie-se, portanto, a despesa que o exportador tem de fazer para colocar o seu produto em Belém. Já as cachoeiras de Mares-Lajeado e Carreira Comprida seriam vencidas por uma pequena estrada de cerca de 18 km, mas o custo dessa construção irá onerar o precário orçamento da prefeitura de Pôrto Nacional. Êstes não são apenas os obstáculos que o rio oferece à navegação: torna-se imprescindível o alargamento, desobstrução, aprofundamento, retificação e remoção de pedras mortas dos canais navegáveis; o balizamento de pontos de referência é um trabalho árduo e dispendioso, porque implica na retirada de rochedos que dão causa a perigosos e traiçoeiros «rebojos» por ocasião das cheias. Há também os travessões (travessões são bancos de granito, amontoados de pedra, areia cascalho, entulho, etc... que impedem a navegação regular) que necessitam abertura a dinamite para conseguir passagem; é um trabalho periódico e difícil, cuja despesa é obviamente elevada.

Feita esta pequena e sucinta análise dos obstáculos que terão de ser removidos para tornar navegável o Tocantins, concluímos pela afirmativa de ser a estrada Brasília-Belém a solução ideal. O velho rio cobra do homem pesado tributo a fim de dar-lhe um pouco de conforto na luta pela distância. Mas a técnica, a coragem e a certeza de vitória enfrentaram a selva e o rio vai, finalmente, ficar em paz no seu leito milenar...

A nova rodovia encurtará as distâncias entre Brasília e as cidades e povoações ao longo do Vale, poupará despesas imensas com as obras que se fariam e evitará o acúmulo e a perda de produtos oriundos da terra e que demandem o pôrto de Belém, ou inversamente, o sul de Goiás. As mercadorias importadas e colocadas no pôrto marítimo de Belém, com destino ao Brasil-Central, descerão pela estrada, poupando mais de 3.000 km de costa até Santos, e seu frete correspondente, cuja diferença dará aos cofres públicos, anualmente, muitos milhões de cruzeiros, concorrerá para elevar o nível de produtividade *per-capita* dos habitantes que povoarão o planalto Central do Brasil.

Estamos absolutamente convictos de que o pôrto de Belém será, no futuro, a via de acesso mais econômica para o comércio exterior e a sua importância ultrapassará os limites de um simples entreposto do Norte, para assumir a mesma função que, no Sul, exerce o pôrto de Santos. Confiamos

na Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, que revigora a lei fundamental dos nossos portos, datada de 13 de outubro de 1869, e que ela dê ao porto de Belém a revitalização necessária; esperamos que o Fundo Portuário Nacional, criado pela mesma lei 3.421, restabeleça a confiança indispensável dos usuários e lhes dê possibilidades de completa utilização, investimentos de transporte e armazenagem de carga.

A metrópole que a estrada Brasília-Belém criará, não só pela excepcional situação estratégica e geopolítica, colocada na embocadura de todo o sistema amazônico, como também por constituir a chave que abrirá aos pioneiros e aos homens capazes de amanhã, os umbrais da fabulosa Amazônia, eternamente brasileira!

5. CONCLUSÕES

Entre as esperanças que a rodovia Brasília-Belém irá realmente dar ao Brasil-Central, uma delas podemos antecipar desde já: a nova era para o Vale do Tocantins. A esta imensa e riquíssima região, novos métodos serão introduzidos para o aproveitamento dos seus recursos naturais; entre esses métodos é oportuno salientar, em primeiro plano, a colonização racional e dirigida, de considerável massa de brasileiros e estrangeiros selecionados, capazes de explorar e desenvolver organizadamente as riquezas que a terra virgem lhes oferecer.

Os reflexos dessa colonização bem orientada no panorama demográfico, social e econômico do país, serão de tal magnitude que as gerações vindouras não mais sofrerão as dificuldades dos nossos dias. Basta sabermos aproveitar o chamamento da natureza e a ela retribuirmos com um planejamento sem falhas.

O Brasil-Central e o fértil Vale do Tocantins, tendo por viga-mestra a rodovia Brasília-Belém, esperam ansiosamente que os bandeirantes e pioneiros do século XX conquistem as ubérrimas e ignotas regiões, sobre as quais edificarão uma nova coletividade; a posse efetiva das riquezas do subsolo, o amanho da terra dadivosa e a exploração metodizada dos recursos naturais irão transformar os fatores fundamentais da economia brasileira.

E o Gigante Sul-Americano cumprirá, enfim, o seu destino incontestável de potência mundial, pela fibra dos seus filhos que estão unificando ainda mais o seu maravilhoso território!

BIBLIOGRAFIA

Mapas Consultados:

Atlas do Brasil, edição de 1958, do I.B.G.E.

Mapa Geológico do Brasil, de AVELINO IGNÁCIO DE OLIVEIRA.

Documentação:

Estrutura Geopolítica da Amazônia Brasileira — Brigadeiro-do-Ar A. RODRIGUES.

Nos Sertões do Araguaia, de HERMANO RIBEIRO DA SILVA, edição de 1948.

O Brasil e suas Riquezas (Brasilogia), de WALDEMIRO POTSCHE, 24ª edição — 1951.

Viagem ao Tocantins, de JÚLIO PATERNOSTRO, edição de 1946.

Geografia do Brasil, de DELGADO DE CARVALHO.

Elementos de Mineralogia e Geologia, de RUI DE LIMA E SILVA e WALDEMIRO POTSCHE, edição 1929.

Viagem ao Araguaia, de Gen. COUTO DE MAGALHÃES, edição de 1938.

Servidões Administrativas

35

JAIR TOVAR

CONCEITOS GERAIS

CONQUANTO a «servidão» seja, em princípio, considerada instituição de direito privado, em determinadas hipóteses, suscitadas pelo direito contemporâneo, passa a ter o caráter de instituto de direito público, com peculiaridades que o distinguem do ônus civil.

A doutrina, em atinência com as linhas gerais do direito positivo, vai tornando-lhes cada vez mais nítidos os contornos e definindo-lhes a compreensão, de modo que não há como imaginar a aceitação dessas hipóteses, enquadradas no campo do direito público, sob a denominação de *servidões administrativas*.

Outras denominações terão sido avocadas para esse tipo de servidões, entre elas a que se limita a chamá-las de *servidões públicas*. (1)

GUILHERME MOREIRA trata-as como *servidões irregulares*, (2) enquanto BUTTGENBACH acrescenta-lhes o epíteto de «legais» — *servidões legais de utilidade pública* — distinguindo-as das servidões de direito privado com o fato de não terem necessariamente um «fundo dominante», de vez que são estabelecidas no interesse geral. (3)

CINO VITTA estuda-as sob o título de *servitù demaniale*, (4) no mesmo passo em que PLANIOL e LAUBADÈRE reputam imprópria a palavra «servidão» para identificar o instituto. (5)

Não se trata de criação exclusiva do nosso direito, mas sim de movimento generalizado, a que êle respondeu, com a adoção feita de tais servidões entre os seus institutos.

(1) Neste caso se encontra o longo estudo que lhes dedica A. L. SANCHEZ — da Universidade de Havana, Cuba — estendendo-se em considerações, onde são, entretanto, emitidos conceitos e feitas classificações evidentemente configuradas na compreensão das servidões de direito privado, segundo a herança que recebemos do Direito Romano. (*Derecho Administrativo*, ns. 193 a 200).

(2) GUILHERME MOREIRA — *As águas no Direito Português*, pp. 56 a 58.

(3) BUTTGENBACH — *Man. du Dr. Adm.*, n° 438 — Para WALINE, *Man. élem. de Dr. Adm.*, loc. infra cit., elas são "servidões de utilidade pública".

(4) CINO VITTA, *Dir. Amm.*, ns. 63 e seguintes.

(5) LAUBADÈRE, *Tr. élem. de Dr. Adm.*, n° 1.471.

De fato, já em Portugal MARCELO CAETANO caracterizou a servidão administrativa como sendo «o encargo impôsto por disposição da lei sôbre certos prédios, em proveito da utilidade pública de uma coisa dominical». (6)

Outro Marcelo — WALINE, também na França, como professor da Faculdade de Nancy, não discrepa do reconhecimento dessas servidões, que chama de «utilidade pública», constituídas como ônus impostos a certas propriedades privadas, em princípio sem indenização, à vista de um fim de utilidade pública. (7)

BIELSA e OTTO MAYER com suas imensas autoridades, perfilham-nas, especificamente, como de direito administrativo, reconhecendo-as como direitos públicos reais, tendo como conteúdo necessário o uso público, conceituando o primeiro o desmembramento do domínio na perda da exclusividade a gôzo total, devendo o proprietário sofrer a atividade administrativa e abster-se de exercer direitos, que poderia praticar, se não existisse essa relação jurídica; (5) enquanto o segundo define a instituição como um poder parcial constituído sôbre um imóvel em favor de uma empresa pública, sendo por essa admirável o seu uso na medida do necessário ao interesse público. (9)

E assim sucede nos vários países da cultura ocidental, a cujo ritmo não se estranha o Brasil, onde TEMÍSTOCLES CAVALCANTI encontrou, no conceito dessas servidões públicas, o poder de polícia, que é reconhecido ao Estado, sem prejuízo do elemento peculiar às servidões em geral — o *jus in re aliena*. (10)

II — CARACTERÍSTICAS DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

As servidões administrativas — como foi dito — caracterizam-se por várias peculiaridades, que as distinguem claramente das servidões civis.

Podem ser enumeradas as seguintes:

- a) são sempre estabelecidas por força de uma disposição legal, que as justifique;
- b) não comportam no seu conceito a necessidade da consideração de um fundo dominante;
- c) são inalienáveis, estando fora do comércio, não se extinguindo, assim, nem por virtude de convenção, nem tampouco por meio de prescrição;
- d) são sempre constituídas visando a uma utilidade pública, com abstração do exclusivo interesse privado;
- e) podem ser instituídas com o constrangimento do titular do fundo, que as sofre, à prática de certos atos necessários, o que não acontece às servidões civis;

(6) M. CAETANO. *Man. de Dir. Adm.*, n° 291.

(7) M. WALINE, *op. cit.*, 2ª ed., p. 670.

(8) R. BIELSA, *Der. Adm.*, vol. 3º, n° 781 e seguintes.

(9) O. MAYER, *Dr. Adm. Al.*, tomo III, p. 280.

(10) T. CAVALCANTI, *Tr. de Dir. Adm.*, 2ª ed., vol. V, pp. 211 e seguintes.

f) podem ser negativas ou positivas, sendo que em relação àquelas não tem sido admitida qualquer indenização pelo fato de sua instituição;

g) em princípio, só dão lugar a essa indenização, mediante disposição expressa na lei;

h) são em geral impostas por processos enérgicos e expeditos de coação. (11)

O princípio que conduz à não indenização das servidões administrativas é o de que em geral o proprietário paciente, ao invés de perder, com elas os seus interesses aumentam.

Sem embargo da regra dominante de que se não indenizam as servidões negativas, tem-se que admitir que, às vezes, elas são muito mais onerosas que as servidões positivas, como acontece no caso dos gabaritos das ruas, quando somente permitem a edificação de prédios até determinado número de andares; e no caso de proibição de construir em torno às fortalezas. (12)

III — SERVIDÕES E RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS

MARCELO CAETANO distingue as *servidões administrativas* do que ele chama de meras *restrições*, porque entende que o conceito daquelas «implica sempre na submissão de certa utilidade de uma coisa à utilidade de outra coisa», (13) não acontecendo tal em relação às últimas.

As restrições têm sido repartidas em quatro grupos, com bases em interesses públicos diferentes:

- a) no interesse da segurança nacional;
- b) no interesse da higiene e da saúde pública;
- c) no interesse fiscal
- d) no interesse do patrimônio artístico. (14)

Entre as restrições no interesse da *segurança pública* inclui-se a obrigação de não construir na vizinhança das fábricas de explosivos; a da demolição dos prédios em ruínas; e outras do mesmo teor.

Entre as restrições no interesse da *higiene* figuram as proibições de construção de casas de habitação em zonas profiláticas, de isolamentos de estabelecimentos, em que se explore indústria insalubre, etc.

(11) BARTHELÉMY, *Tr. elem. de Dr. Adm.*, 7ª ed., pp. 605 e seguintes;
M. CAETANO, *op. cit.*, nº 292; WALINE, *op. cit.*, p. 671.

(12) Para BUTTGENBACH todo o grande problema das servidões administrativas reside em se saber se elas dão ensejo a uma indenização, esclarecendo que a maioria da doutrina e da jurisprudência o resolveu pela negativa, mas reconhecendo que esta última, no campo judiciário, diverge em certas circunstâncias decorrentes da lei (*op. cit.*, nº 440).

(13) M. CAETANO, *op. cit.*, nº 290.

(14) H. BARTHELÉMY, *op. e loc. cit.*; WALINE, classificando-as em razão de sua instituição, encontra as que servem aos fins de higiene, de moralidade de segurança nacional, para os serviços de comunicação e as do interesse financeiro do Estado (*Op. cit.*, p. 671).

No interesse *fiscal* enumeram-se as restrições relativas às construções nas faixas de fiscalização aduaneira; e no interesse do *patrimônio artístico* agrupam-se as limitações ao domínio privado, tendo por escopo a proteção e preservação do patrimônio artístico ou arqueológico, os livros raros, códices e outros objetos de idêntica conceituação.

Essas restrições, como é bem claro, adquirem, em certos casos, o aspecto inofismável de verdadeiras servidões administrativas de caráter negativo, como acontece nos casos exemplificados como integrantes das restrições relativas à segurança nacional e à higiene e saúde pública. (15)

IV — SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS NO DOMÍNIO DAS ÁGUAS

COSTA MANSO diz que a servidão administrativa foi instituída em nosso direito pelo artigo 39 da Lei nº 1.507 de 26 de setembro de 1867, dispositivo esse intercalado em uma lei orçamentária, (16) com referência às margens dos rios navegáveis.

E este o teor do dispositivo em aprêço:

«Fica reservada para servidão pública, nas margens dos rios navegáveis e de que se fazem os navegáveis, fora do alcance das marés, salvo as concessões legítimas até a data da presente lei, a zona de sete braças contadas do ponto médio das enchentes ordinárias para o interior, e o Governo autorizado para concedê-las em lotes razoáveis, na forma das disposições sobre terrenos de marinha».

a) Essa, de fato, constitui uma das mais relevantes servidões públicas do nosso direito, com tratamento específico no setor das águas. (17)

Trata-se de servidão de grande aprêço e consideração, consagrada na legislação de quase todos os países do ocidente.

Em França, é conhecida sob as expressões «*halage*» e «*marchepied*», sendo aquela destinada à passagem dos engenhos mecânicos ou animais para a tração das embarcações, consistindo de espaço livre de 24 pés; enquanto a última limita esse espaço a 4 pés reservado à livre passagem dos pedestres. (18)

(15) Parecer in *Rev. de Dir. Adm.*, vol. V, p. 315.

(16) É acompanhado, nessa afirmativa, por MÁRIO MAZAGÃO (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. V, p. 317), ambos apoiando-se em LAFAYETTE, *Dir. das Coisas*, § 79, nota 10.

(17) GONÇALVES DE OLIVEIRA, em erudito e extenso comentário a acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo, relativamente à questão dos rios navegáveis (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. III, pp. 99 a 125), diz que essa servidão pública, instituída pela Lei nº 1.507, de 1867, tivera um Regulamento no Decreto nº 4.105, de 1868.

(18) Ver quanto a propósito escrevemos sobre as «margens dos rios».

Na Itália, essa servidão toma as denominações de «*alagio*» e «*via d'attiraglio*» ou «*marciapiede*», sendo de largura de 5 metros, quando outra não tiver sido estabelecida de modo especial. (19)

Na Bélgica, a servidão toma o nome de «*chemin de halage*», dando lugar a indenização; e na Espanha o de «*camino de sirga*».

b) Outra servidão administrativa, que merece especial referência, no domínio do direito das águas, é a que decorre do artigo 151, letra «c», do respectivo Código, onde foi reconhecida em favor dos concessionários para a execução dos contratos relativos à exploração da energia elétrica. (20)

Em torno de ser possível às empresas concessionárias estabelecer servidões, houve movimento doutrinário intenso, que, na maioria dos estudos, se manifestou afirmativamente. (21)

O Decreto nº 35.851, de 16 de julho de 1954, regulamentou esse artigo 151, alínea «c», do Código de Águas, onde se criou o direito de estabelecer servidões permanentes ou temporárias, exigidas para as obras hidráulicas e para o transporte e distribuição da energia elétrica.

Para a fixação das áreas sujeitas a tal servidão, manda esse regulamento que se tenha em vista a tensão da linha, o número de circuitos e o tipo da construção, compreendendo-se nela o direito de construir, manter, conservar e inspecionar as linhas de energia elétrica e as telegráficas e telefônicas auxiliares, assegurado, outrossim, o direito de acesso à área em que fôr constituída.

Os proprietários dessas áreas, submetidas à servidão em aprêço, ficam inibidos de nelas erguer construções e fazer plantações de elevado porte, podendo ainda o decreto que estabelecer o ônus estender a proibição a uma faixa paralela, cujos limites devem ser fixados.

Os direitos e obrigações decorrentes da servidão devem constar de escritura pública, assegurando-se aos proprietários dos terrenos servientes uma indenização correspondente à justa reparação dos prejuízos causados pelo uso público deles e pelas restrições estabelecidas ao seu livre e exclusivo gozo. (22)

(19) SANTI ROMANO, *Dir. Amm. Italiano*, fls. 474 a 1.478, depois de considerar devidamente a servidão das margens, esclarece que a faixa em que ela se verifica deverá estar sempre livre «*da ogni ingombro od ostacolo al passaggio d'uomini e di bestie di tiro*».

(20) Art. 151, let. c: — Para executar os trabalhos definidos no contrato, bem como para explorar a concessão, o concessionário terá, além das regalias e favores constantes das leis fiscais e especiais, os seguintes direitos: c) estabelecer as servidões permanentes ou temporárias exigidas para as obras hidráulicas e para o transporte em distribuição da energia elétrica.

(21) Ver SEABRA FAGUNDES, *Da desapropriação no Dir. Bras.*, nº 657 e segs.; JOSÉ MARTINS RODRIGUES, (Parecer) in *Rev. Dir. Adm.*, vol. 31, pp. 23 e segs.; OSWALDO BANDEIRA DE MELLO, in *Rev. Dir. Adm.*, vol. 26, pp. 1 e segs., entendendo esse último, entretanto, que o ato expropriatório deve ser precedido da declaração de utilidade pública, reconhecendo a necessidade da servidão.

(22) Artigo 5º do Decreto nº 35.851, de 1954. — É o que acontece na Bélgica, segundo BUTTGENBACH, conforme está acentuado na referência da nota nº 3 acima.

c) O artigo 138 do Código de Águas faz referência a uma servidão urbana de aquedutos, canais, fontes, esgotos, sanitários e pluviais, estabelecidos para o serviço público e privado das populações, edifícios, jardins e fábricas. Essa modalidade de ônus, que pode assumir em outros casos o caráter de servidão administrativa, rege-se-á pelo que dispuserem a respeito os regulamentos de higiene da União ou dos Estados ou as posturas municipais, e noutros casos o caráter de simples restrição administrativa no interesse da higiene e da saúde pública.

d) Fôrça é mencionar a servidão administrativa geralmente admitida no interesse especial da pesca e para a polícia e fiscalização das águas, que permitam essa finalidade.

A matéria referente à pesca é regulada, entre nós, pelo Decreto-lei nº 794, de 19 de outubro de 1938, que aprovou o Código de Pesca com êle baixado, acrescido do que se contém no Decreto-lei nº 1.631, de 27 de setembro de 1939.

Estabelece aquêle decreto-lei que são do domínio público todos os animais e vegetais que se encontrem nas águas públicas dominicais de acôrdo com a definição dos artigos 6º a 11 do Código de Águas, mas ao lado das águas públicas existem as águas particulares, que se conceituam dentro da compreensão da pesca interior, exercida em lagos, lagoas e lagunas, açudes ou quaisquer depósitos d'água doce, nos rios e outros cursos d'água, bem como em canais sem nenhuma ligação com o mar. (23)

Os artigos 18, 58, 59 e 60 do Decreto-lei nº 794, de 1938, encerram disposições, que resultam em verdadeiras servidões negativas, estabelecidas no interesse público da preservação das espécies dos peixes, existentes nas próprias águas de propriedade privada.

A polícia da pesca tal como hoje está prevista em nossa lei, acarretando essas hipóteses, é prática que vem sendo assinalada entre outros povos, com a mesma finalidade acima evidenciada. (24)

(23) Decreto-lei nº 794, de 1938, artigos 3º e 4º.

(24) Ver DALLOZ, *Nouveau répertoire*, vol. III, «pêche fluviale».

Considerações em torno do Processo Administrativo

35

CARLOS GONÇALO AMARAL

O processo administrativo é o conjunto de atos e diligências destinados à apuração de irregularidades ocorridas no serviço público e à punição dos responsáveis.

O processo administrativo encontra-se disciplinado nos arts. 217, 231 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

No decorrer desta exposição, usaremos a abreviatura E.F. (Estatuto dos Funcionários) para indicar a supracitada lei.

Dispõe o art. 217 do E.F.

«Art. 217. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata em processo administrativo assegurando-se ao acusado ampla defesa.

Parágrafo único. O processo precederá à aplicação das penas de suspensão, por mais de 30 dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.»

O legislador estatutário estendeu a garantia inserta no art. 189, II, *in fine*; verbis:

«Art. 189. Os funcionários públicos perderão o cargo:

.....

II — quando estâveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.»

aos funcionários sujeitos e outras punições, sem dúvida, com o fito de o abroquelar contra a prepotência dos dirigentes.

O Estatuto revogado (Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1938) permitia a apuração das diversas irregularidades no serviço público por meios sumários, só impondo a observância do processo administrativo em casos de extrema gravidade, que pudessem acarretar a pena de demissão (art. 216, parágrafo único). Reproduzia o velho Código dos Servidores Públicos Cíveis da União o disposto no art. 136, da letra c da Constituição Federal de 1937, sem nada merecer.

Melhor inspirado, o legislador ordinário de 1952 aproveitou os rumos traçados pela Constituição e trouxe ao funcionário proteção mais ampla.

Convém observar que, na verdade, o processo administrativo não se dirige contra o funcionário; é, na verdade, a sua proteção, o escudo contra punições arbitrárias e injustas.

O Estatuto vigente não conseguiu libertar-se inteiramente do ranço autoritário do seu predecessor, uma vez que faculta a imposição das penas de repreensão, multa e suspensão até 30 dias, independentemente de processo.

E' de salientar-se, contudo, que, conquanto de menor porte, a repreensão, a multa e a suspensão até 30 dias não deixam de ser penas e, como tal, de refletir na vida funcional do servidor público e até mesmo na sua vida social. Quem fôr repreendido, multado ou suspenso cairá no conceito dos seus superiores hierárquicos, dos seus colegas de trabalho e terá um elemento desabonador mesmo fora do âmbito funcional.

Dir-se-á que a abertura do processo para apurar faltas de somenos importância trará prejuízos à pública administração, uma vez que acarreta o afastamento de servidores dos seus postos para as tarefas do processo.

Esse argumento não pode prosperar, visto como, se o princípio estatutário é o de assegurar ampla defesa ao acusado, todos os inconvenientes que possam advir da instauração do processo serão mínimos em comparação com a possível injustiça que decorra da aplicação de pena ao funcionário, sem a sua chamada a defender-se.

O funcionário injustiçado poderá tornar-se um revoltado, um desajustado, de maneira que à administração pública convém, ainda que se torne mais trabalhoso, antes da aplicação de qualquer pena, dar oportunidade ao acusado de defender-se.

O parágrafo único do art. 217 não invalida o disposto na cabeça do artigo. Não é vedado à administração apurar a falta menos grave, como a que dá margem à repreensão, multa ou suspensão até 30 dias, mediante processo administrativo.

Não fixou o atual Estatuto prazo dentro do qual deva ser iniciado o processo. A consequência é que uma vez designada a Comissão e publicado o ato designatório no órgão oficial, aquela deverá reunir-se no dia seguinte, salvo motivo de força maior.

O art. 218 do E.F. recita que são competentes para determinar a abertura do processo administrativo os Ministros de Estado e os chefes de repartição ou serviços em geral.

Parece-nos redundante o art. 218, por isso que o art. 217, *caput*, reza que «a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata em processo administrativo».

A redação defeituosa do art. 218 poderá dar a falsa impressão de que ao Presidente da República será vedado determinar a instauração do processo administrativo.

Evidentemente, inadmissível seria que o Presidente da República, exercendo o comando geral da administração pública e sendo a mais alta instân-

cia administrativa, não tivesse o poder de ordenar a abertura de processo para a apuração de irregularidades ocorridas na administração pública e das quais teve conhecimento.

Nesses casos, ou designará a Comissão ou, o que será mais razoável, deferirá ao Ministro de Estado ou dirigente dos órgãos que lhe são diretamente subordinados a atribuição de fazê-lo.

O art. 219 diz que promoverá o processo uma comissão designada pela autoridade que o houver mandado instaurar e que a comissão será composta de três funcionários ou extranumerários. O presidente da comissão é designado pela mesma autoridade que designou a comissão. O presidente da comissão designará o secretário.

Conquanto não esteja expresso na lei, os componentes da comissão deverão ser funcionários estáveis, sem o que comprometida ficará a independência de que se devem revestir. A própria finalidade do processo ressalta a observância do requisito de estabilidade para os membros da comissão.

CONTREIRAS DE CARVALHO adota a exigência do requisito de estabilidade e cita decisão do Tribunal Federal de Recursos na Apelação Cível n.º 3.196 anulando processo administrativo por ter dele participado funcionário interino (Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado, vol. II, pág. 227 — 2ª Edição — Freitas Bastos, 1957).

Os membros da Comissão, diz TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, «devem ser da mesma repartição, ou, pelo menos, diretamente subordinados à chefia que determinou a abertura do processo». «A designação de funcionário de outra repartição, continua o autor, dependeria de medidas outras que importassem no apartamento do serviço, o que está fora do alcance da autoridade referida». (O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico, vol. II, pág. 298, Editor Borsoi, 1958).

CONTREIRAS DE CARVALHO escreve:

«Pronunciando-se sobre a constituição da Comissão de Inquérito entendeu o D.A.S.P. que somente em caso de absoluta e comprovada necessidade devem os membros da Comissão ser escolhidos entre funcionários não pertencentes à mesma repartição.

Tal orientação não parece coadunar-se como o regime de isenção que deve presidir à apuração das irregularidades, sujeitos que ficam os membros da Comissão designada às influências da autoridade instauradora do processo, da qual são quase sempre subordinados», (ob. cit. pág. 226).

Não assiste razão a TEMÍSTOCLES CAVALCANTI. A boa orientação é a perfilhada por CONTREIRAS DE CARVALHO. Com efeito, para a seriedade do processo, para a independência da comissão indispensável será recair a designação dos membros da comissão para o processo administrativo em servidores de outras repartições, de outros ministérios, de outros órgãos, a fim de que não se sintam tolhidos em tomar as medidas que julguem necessárias ao esclarecimento da verdade, à apuração real dos fatos e à punição dos culpados, doa a quem doer.

Pode a comissão entender necessário ouvir a autoridade que a designou. Como portar-se a comissão com independência e desassombro ante o superior hierárquico no curso da inquirição, se fatos desabonadores da referida autoridade poderão vir à tona?

Certamente, haverá funcionários que se não deixarão amesquinhar em face do superior hierárquico. Todavia, nem todos terão essa envergadura e nem é recomendável que se ponha em confronto a autoridade e o seu subordinado. A disciplina e a harmonia que se fazem indispensáveis na repartição serão abaladas se a autoridade tiver de ser inquirida pela comissão de inquérito composta de funcionários que sejam seus subordinados.

A Comissão ao elaborar o relatório às vezes chega à conclusão de que tudo não passou de atitude irrefletida ou de espírito de vingança da autoridade que determinou a abertura do processo administrativo. Em que situação ficarão os membros da comissão diante do superior hierárquico?

O art. 220 *caput* do E. F. preceitua que a Comissão, sempre que necessário, dedicará todo o tempo aos trabalhos do inquérito, ficando seus membros, em tais casos, dispensados do serviço na repartição, durante o curso das diligências e elaboração do relatório.

A partir da designação da Comissão, os seus membros ficam desligados dos serviços próprios dos cargos ou funções que exercem na repartição. Será contraproducente que no período que medeia entre a designação e a entrega do relatório fique qualquer membro da comissão obrigado a executar tarefas próprias dos cargos ou funções que exerçam em caráter efetivo. A cláusula «durante o curso das diligências e elaboração do relatório» tem que ser entendida como todo o tempo que medeia entre a designação e a entrega do relatório.

O afastamento dos funcionários dos seus encargos na repartição a que pertencem tem a virtude de os deixar imunes à possível influência dos superiores hierárquicos, além de contribuir para o rápido andamento e pronta conclusão do processo.

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, com acêrto, acentua:

«A designação do funcionário para a comissão de inquérito importa na dispensa das atividades normais do serviço público» (ob. cit. p. 290).

CONTREIRAS DE CARVALHO discorre:

«Assim, admite a lei duas hipóteses: a) a Comissão está obrigada a dedicar todo o tempo aos trabalhos do inquérito e, neste caso, ficarão os seus membros dispensados do serviço na repartição durante todo o curso do processo, até a elaboração do relatório; b) a Comissão não estará obrigada a dedicar todo o tempo àqueles trabalhos; neste caso, não se dará a dispensa de seus membros do serviço na repartição em que servem.

Se necessária a dedicação pela Comissão de todo o tempo aos trabalhos do inquérito, estarão os seus membros, logicamente,

dispensados dos seus deveres funcionais, não havendo motivo para a recomendação de que «em tais casos ocorra essa dispensa, e muito menos para torná-la adstrita ao período em que se realizarem as diligências e a elaboração do relatório. Redação má a do artigo.»

Ao nosso ver, a comissão ficará desligada de qualquer trabalho da repartição em que servem seus membros, uma vez que terá de dedicar todo o tempo ao processo, para que este se conclua tão breve quanto possível e para que não enseje a sua anulação, em face de falhas oriundas de um trabalho apressado.

O parágrafo único do art. 220 dispõe:

«O prazo para o inquérito será de sessenta dias, prorrogável por mais 30, pela autoridade que tiver determinado a instauração do processo, nos casos de força maior.»

Os intérpretes têm anuído em que o prazo de 60 dias, prorrogável por mais 30, abranja a fase processual da defesa.

CONTREIRAS DE CARVALHO assevera:

«O prazo assinado no parágrafo único abrange a instrução e a defesa, que na sistemática do atual Código do Servidor Público da União, passaram a constituir fases do inquérito» (ob. cit. p. 299).

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI expõe:

«... o prazo concedido foi calculado levando-se em conta as diligências necessárias para a conclusão do inquérito. E o tempo concedido é, na realidade, o estritamente necessário para a realização desses atos processuais» (ob. cit., p. 290).

ALBERTO BONFIM adverte:

«O prazo para o inquérito de que fala o parágrafo único do art. 220 do Estatuto vai da data da publicação da portaria de designação da comissão até a entrega do relatório à autoridade instauradora-julgadora. Embora ali se use a palavra «inquérito», o prazo não se refere apenas à fase respectiva, mas à duração dos trabalhos da comissão de inquérito.» (O Processo Administrativo — p. 19 — 5ª Edição Livraria Freitas Bastos).

O Departamento Administrativo do Serviço Público afina-se com os autores supracitados, conforme se vê pelo parecer do seu Consultor Jurídico — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE — emitido no processo n.º 7.573-55, publicado no *Diário Oficial* de 9 de julho de 1956, pág. 13.021.

Disse o Consultor Jurídico do D.A.S.P.:

«... entendo que o prazo a que se refere o parágrafo único do art. 220 do Estatuto dos Funcionários se estende desde a designação da comissão até a apresentação, por esta, do respectivo relatório, prosseguindo, daí em diante, o processo administrativo suas demais fases até o seu encerramento.»

O engano dos escoliastas é manifesto, uma vez que se não pode confundir — Processo com Inquérito. O Estatuto não sinonimizou os dois vocábulos, que têm acepção jurídica própria e inconfundível.

Inquérito quer dizer averiguação, sindicância. É o «Conjunto de atos e diligências praticados com o fim de apurar alguma coisa, investigar o que de verdade sôbre determinada matéria» (JOSÉ NAUFEL — Novo Dicionário Jurídico Brasileiro — vol. 3, p. 98).

A Comissão a que se refere o art. 219 do E.F. não é comissão de inquérito, como a denominam os juristas acima citados. É comissão para o processo administrativo. Suas funções não se resumem tão-somente às investigações, às averiguações, às sindicâncias. Dirige o processo, determina diligências, cita os acusados, recebe as defesas destes, nomeia defensores aos acusados revéis, resolve todos os incidentes surgidos no processo e elabora o Relatório propondo a penalidade cabível ou a absolvição do acusado.

Todos esses atos, de atribuição da comissão para o processo administrativo, não se podem enquadrar no inquérito. A comissão funciona como juiz preparador ou instrutor.

Voltando ao problema do prazo a que se refere o parágrafo único do art. 220, convém repisar que ali se fala em prazo para o inquérito e não para o processo.

A comissão referida no art. 219 do E.F. não tem atribuições semelhantes às de que dispunha a do estatuto revogado. Aquela, sim, limitava-se a proceder ao inquérito, às investigações, às sindicâncias e às averiguações. Não citava, não apreciava a defesa dos acusados. A autoridade ao receber o Relatório é que tinha competência para citar os indiciados.

O inquérito é uma das fases do processo administrativo. As outras fases são — a da citação, a da defesa, a do relatório e a da decisão.

Lamentável que o Estatuto tenha dado a denominação de Instrução à fase do Inquérito, à parte que precede à citação, quando ficaria mais técnico classificar como tal a fase que se inicia com a citação e vai até o Relatório.

Voltando ao problema do prazo para a conclusão do processo administrativo, passemos a observar o desenrolar dos diferentes atos do processo.

Instaurada a Comissão, terá ela de examinar os fatos que lhe forem apresentados, para tomar as iniciativas cabíveis. A seguir passaria a ouvir os indiciados ou o indiciado, bem como quaisquer outras pessoas que tenham ou devam ter conhecimento do fato.

Na maioria dos casos, haverá uma ou mais pessoas sôbre quem recaia a suspeita de autoria do fato. Essas pessoas são os indiciados. Logo, *indiciado* é o funcionário sôbre o qual recaem as suspeitas de ser o autor da falta mandada apurar em processo administrativo.

O indiciado, sem dúvida, arrolará testemunhas para depor em seu favor. Se houver contradição entre os depoimentos das testemunhas entre si ou entre elas e o indiciado ou entre indiciados, se houver mais de um, — a comissão poderá promover a acareação entre os mesmos. Para tanto um mínimo de 15 dias será necessário.

O indiciado ou os indiciados poderão pedir a realização de perícia e indicar para peritos elementos estranhos ao serviço público. Esses peritos levarão uns 20 dias para proceder à perícia e apresentar o laudo.

Por sua parte, a comissão poderá, para formular um juízo mais apurado e isento de parcialidade, designar outro perito. Este levará também um mínimo de 20 dias para concluir o trabalho.

Somados os dias gastos, chega-se a 55 dias.

A Comissão pode ter necessidade de deslocar-se da sua sede a fim de ouvir indiciados ou testemunhas lotadas em repartições situadas em cidades ou Estados diferentes. Se estiverem indiciados e testemunhas numa mesma cidade, serão necessários uns 30 dias para ouvi-los. A essa altura 85 dias terão decorridos.

Se necessária a realização de diligências nessas localidades, mais dias terão de ser despendidos.

Concluída a fase de instrução do processo, a Comissão terá que levar uns cinco dias para estudar e discutir as diversas peças dos autos, a fim de que possa chegar à convicção sobre a autoria da falta e responsabilidade do seu agente.

Antes da citação, já 90 dias terão decorrido.

A citação pode levar certo espaço de tempo para concretizar-se, desde que o funcionário implicado esteja afastado do serviço.

A lei não diz como será feita a citação. A Comissão terá de apelar para o direito processual penal e civil, para remover dificuldades dessa espécie.

Dir-se-á que o intérprete está impedido de recorrer aos Códigos de Processo Civil e Penal, visto como foi vetado o art. 232 do projeto do atual estatuto, que rezava:

«Ao processo administrativo aplicar-se-ão subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil e Penal», mediante a afirmativa de que tal artigo atritaria com o art. 200, que consagra a independência das esferas civil, penal e administrativa e que a regulamentação do estatuto viria complanar as dificuldades porventura surgidas na aplicação do Código dos Servidores Públicos Cíveis da União.

As razões do veto ao art. 232 do projeto são pobres de fundamento jurídico. A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ou Penal não vulnera a independência das esferas civil, penal e administrativa, eis que só se dá na omissão da lei principal e desde que não contravenha explícita ou implicitamente a texto desta.

O veto ao art. 232 não impede a aplicação supletiva dos dois diplomas processuais, por isso que, na omissão da lei, o intérprete terá de socorrer-se da analogia, dos costumes e princípios gerais de direito, na conformidade com o que dispõe o art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil, que encerra uma norma geral, comum aos demais ramos do direito.

Não se admite a existência de um ramo do direito, desvinculado dos demais, visto como eles interdependem e interpenetram-se.

Invocando, portanto, o Código de Processo Penal e Civil, a citação far-se-á na pessoa do acusado.

O Secretário ou o funcionário designado pelo Presidente da Comissão levará ao acusado, em duas vias, o resumo dos fatos, e a indicação do dispositivo legal em que está incurso o acusado e a sua chamada a defender-se, sob pena de revelia.

A segunda via ou contrafé ficará em poder do citado. A primeira, datada e assinada pelo acusado e com a declaração «ciente» será juntada aos autos.

Quando o funcionário estiver afastado do serviço, a citação poderá ser feita pessoalmente ou por carta, como se procede na Justiça do Trabalho. Neste caso, o prazo para defesa correrá do dia em que fôr recebida a citação. Na citação feita pessoalmente o prazo correrá do dia da juntada da 1ª via aos autos.

O prazo para defesa do acusado é de 10 dias. Havendo mais de um acusado, o prazo será comum e de 20 dias. O acusado que se encontrar em lugar incerto ou inacessível será citado por edital, com prazo de 15 dias. Esses prazos poderão prorrogar-se pelo dôbro para as diligências reputadas imprescindíveis.

Conseqüentemente, havendo mais de um acusado, há o prazo de 40 dias para defesa.

Suponhamos que haja três acusados. Têm eles o prazo de 20 dias prorrogáveis por mais 40. No fim desses 40 dias, dois apenas apresentam defesa. O terceiro deixa correr o prazo *in albis*. Resultado: a Comissão terá de designar um funcionário para defender o revel.

O defensor dativo terá, sem dúvida, o prazo mínimo de 10 dias para apresentar defesa.

Não se computando o tempo decorrido para que se encontre funcionário em condições de assumir o encargo de defensor dativo, e para que se faça a designação, somam-se aqueles 10 dias aos 40 já referidos e têm-se 50 dias só para a defesa.

Depois virá a fase do Relatório, que demanda estudo apurado, discussão entre os membros da Comissão sobre as conclusões a serem tomadas, pois não se compreende que possa ela agir irrefletidamente, quando estão em jogo interesses individuais e da pública administração.

Apresentado o Relatório, em que a Comissão propõe a aplicação da penalidade ou diz os motivos pelos quais julga inocentes os acusados, a autoridade competente para proferir a decisão tem 10 dias para fazê-lo.

A autoridade competente para decidir não está obrigada a aceitar as conclusões da Comissão. Todavia, a decisão terá que se conformar à prova dos autos, sob pena de nulidade.

Repetindo o que ficou dito — o prazo assinado no art. 219 do Estatuto — não se refere ao processo no seu todo, mas tão-somente ao inquérito, que é uma das fases do processo. Não só razões de ordem técnico-jurídica, senão de ordem material, como o provam a seqüência de prazos indispensáveis aos diversos atos do processo que expusemos acima, levam a concluir que o aludido prazo se refere apenas ao inquérito.

A Matemática no Direito da Propriedade da União

351.711:51

NELSON NASCIMENTO SANTOS

IV

Ao concluirmos a teoria abordada sob o título em epígrafe, prometemos Consolidá-la com exemplos práticos, necessários à sua boa compreensão e consolidação, o que ora fazemos.

Como na determinação do fôro, taxa e laudêmio, fazemo-lo em função do domínio pleno do terreno e este é expresso em milhares de cruzeiros, por uma questão de simplicidade (mesmo porque as nossas explanações não se destinam somente a engenheiros e matemáticos), trataremos de determinar os valores numéricos das diferentes fórmulas, apresentadas em deduções anteriores, para mil cruzeiros de domínio pleno do terreno, primeiramente. Em seguida, para obtenção do resultado final, o problema fica reduzido apenas a uma simples multiplicação por tantos milhares de cruzeiros quantos são os contidos no domínio pleno do terreno.

Exemplificando, apresentamos as aplicações seguintes :

1ª Aplicação: Em 500.000 cruzeiros de domínio pleno de terreno, qual a quantia correspondente ao fôro anual no aforamento desse terreno ?

solução: — a fórmula a empregar é $f = 0,006p$

fazendo $p = \text{Cr\$ } 1.000,00$, p

fôro será $f = 0,006 \times 1000 = \text{Cr\$ } 6,00$

Em 500.000 cruzeiros há 500 milhares de cruzeiros, logo o fôro dessa quantia ou domínio pleno do terreno será:

$f = 6 \times 500 = \text{Cr\$ } 3.000,00$

De modo geral, podemos estabelecer a fórmula

$$f = 6 \times \frac{p}{1.000}$$

onde p = valor do domínio pleno do terreno a ser aforado e "f" o fôro correspondente. No caso,

$$f = 6 \times \frac{500.000}{1.000} = \text{Cr\$ } 3.000,00 \text{ por ano}$$

2ª aplicação: Qual a taxa de ocupação de um terreno de marinha cujo valor do domínio pleno é de Cr\$ 655.000,00, pelo Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-46 ?

Solução: Para 1.000 cruzeiros tem-se a taxa $T = 0,01$ p = 0,01 =
= 1.000 = Cr\$ 10,00

Para 655 mil cruzeiros ter-se-á $T = 10 \times 655 = \text{Cr\$ } 6.550,00$

De um modo geral

$$T = 10 \times \frac{10}{1.000} = 10 \times \frac{655.000}{1.000} = \text{Cr\$ } 6.550,00$$

3ª aplicação: Qual o laudêmio a ser cobrado na transferência de um terreno foreiro cujo domínio pleno vale vinte milhões de cruzeiros?

Solução: Pela fórmula $L = 0,05$ p, para 1.000 cruzeiros tem-se
 $L = 0,05 \times 1.000 = \text{Cr\$ } 50,00$ para 20.000,00, $L = 50 \times 20.000 = 1.000.000$
de cruzeiros ou

$$L = 50 \times \frac{20.000.000}{1.000} = \text{Cr\$ } 1.000.000,00$$

4ª aplicação: O valor do terreno é o mesmo da aplicação anterior e com benfeitoria vale 130 milhões de cruzeiros. Qual o laudêmio?

$L = 0,05 (p + b) = 0,05 \times 0,05 \times 1.000 = \text{Cr\$ } 50,00$ para cada mil cruzeiros do imóvel.

Para 13 milhões do valor do terreno com benfeitorias (imóvel), tem-se
 $L = 50 \times 13.000 = \text{Cr\$ } 650.000,00$

De modo geral:

$$L = 50 \times \frac{p+b}{1.000} = 50 \times \frac{13.000.000}{1.000} = \text{Cr\$ } 650.000,00$$

5ª aplicação: Suponhamos ainda uma transferência, porém o terreno acha-se incorporado ao de outrem do qual não pode desmembrar-se. Qual o valor do laudêmio, sabendo-se que o terreno total vale Cr\$ 3.000.000,00 de domínio pleno e o de marinha Cr\$ 1.000.000,00?

Solução: $L = 0,05 (p + b)$

$$b = \frac{V}{V} B = \frac{1.000.000}{3.000.000} \times 13.000.000 = \text{Cr\$ } 4.333.333,33$$

$$p + b = \text{Cr\$ } 5.333.333,33$$

$$L = 50 \times \frac{5.333.333,33}{1.000} = \text{Cr\$ } 266.666,50$$

Nota: Vê-se que o laudêmio, no caso do terreno da União estar incorporado ao de outrem e não possa constituir-se em lote autônomo, é bem menor do que o que resultaria se o pudesse.

6ª aplicação : Sabe-se, pela legislação vigente, que as taxas de ocupação anuais são achadas a razão de 6% se ocorridas entre os anos de 1921 a 1940; de 0,6% se dentro do período 1941 a 1946 e de 1% de 1947 em diante; sabe-se mais que há multa não declarada de ocupação, e que são de 20% sôbre as taxas calculadas, para o primeiro período (1921-1940) e de 20% para o último (1947 em diante), não o havendo para o período 1941-1946. Quais as taxas anuais com multa, que deverão ser pagas em 1921, 1941 e 1947 para terrenos de cujos valores são marinhas de 10.000, 100.000 e 1.000.000 de cruzeiros naqueles anos ?

Solução: Por mil cruzeiros as fórmulas

$$To (1921) = 0,06 \times p$$

$$To (1941) = 0,006 \times p \text{ e}$$

$$To (1947) = 0,01 \times p$$

nos dão respeitosamente para aquêles anos

$$To (1921) = \text{Cr\$ } 60,00$$

$$To (1941) = \text{Cr\$ } 6,00$$

$$To (1947) = \text{Cr\$ } 10,00$$

Assim temos :

ANOS	TAXAS	MULTAS
1921	60 x 10 = Cr\$ 600,00	Cr\$ 120,00
1941	6 x 100 = Cr\$ 600,00	—
1947	20 x 1.000 = Cr\$ 10.000,00	Cr\$ 2.000,00

Respostas :

Débito relativo ao ano de 1921

Cr\$ 720,00; ao de 1941,

Cr\$ 600,00; e ao de 1947,

Cr\$ 12.000,00.

7ª aplicação: Em mil cruzeiros (Cr\$ 1.000,00), de domínio pleno de terreno sob o regime de aforamento, quanto há de domínio direto e de domínio útil?

Solução: Sabemos $d = 0,17p$ e $u = 0,83p$, logo, em 1.000 cruzeiros de domínio pleno há $d = 170$ cruzeiros de domínio direto e $u = 830$ cruzeiros de domínio útil.

8ª aplicação: Cr\$ 1.000,00 de domínio direto a quanto corresponde de domínio pleno?

$$\begin{aligned} \text{Solução: } d = 0,17p, \text{ logo } p &= \frac{d}{0,17} = \frac{100d}{17} & d = 1.000 \\ p &= \frac{100 \times 1.000}{17} = \text{Cr\$ } 58.823,53 \end{aligned}$$

9ª aplicação: A mil cruzeiros de domínio útil de terreno de marinha quanto corresponde de domínio pleno?

Solução: $u = 0,83p$

$$p = \frac{1}{0,83} \times u \quad u = 1.000$$

$$p = 1.204,82 \times 1.000 = \text{Cr\$ } 1.204,82$$

10ª aplicação: Os valores de domínio direto e útil de um terreno são de respectivamente, Cr\$ 170.000,00 e Cr\$ 830.000,00.

Qual o valor do domínio pleno do mesmo?

Solução: $p = d + u$, logo $p = 170.000 + 830.000 = \text{Cr\$ } 1.000.000,00$

11ª aplicação: O valor do domínio pleno de um terreno é de 1.000.000 de cruzeiros e o direto é de Cr\$ 170.000,00. Qual o útil?

Solução: $u = p - d$

$$u = 1.000.000 - 170.000 = \text{Cr\$ } 830.000,00$$

12ª aplicação: O fôro de um terreno é de Cr\$ 6.000,00. Qual o valor do domínio direto?

1) Solução: $f = 0,006p$. Para $f = 6.000$

$$p = \frac{6.000}{0,006} = \text{Cr\$ } 1.000.000,00$$

Para $p = \text{Cr\$ } 1.000.000,00$

$$d = 0,17 \quad p = \text{Cr\$ } 170.000,00$$

2) Solução: $d = 20f + L$

$$d = 20 \times 6.000 + 0,05p.$$

Como vimos, $p = 1.000.000$, logo $d = 120.000 + 50.000 =$
 $= \text{Cr\$ } 170.000,00$

Prosseguindo nas aplicações aqui cabe um pequeno reparo.

O valor do domínio direto de um terreno, sob o regime de aforamento pela União, é dado por duas expressões :

$$1^a) \quad d = 0,17p$$

$$2^a) \quad d = 20f + L \text{ ou}$$

$$d = 20f + 0,005 \text{ ou ainda } d = 0,17p + 0,05p \text{ uma vez que}$$

$$L = 0,05p \text{ e } f = 0,006p.$$

Estas duas equações são, realmente, equivalentes. Mas, como se vê, é preciso que o fôro e laudêmios sejam contemporâneos.

Nestas condições, faltar-se-ia à verdade matemática o computar vinte (20) foros antigos a um (1) laudêmio moderno para querer-se determinar o valor do domínio direto, pertencente à União. O assim proceder levaria o calculista, evidentemente, a um valor inferior ao atual valor de *domínio direto*.

Tal proceder acarretaria prejuízo à União no caso da remição, e ao foreiro no caso de desapropriação ou consolidação do domínio pleno, pela união.

Feitas essas ligeiras considerações, retornemos à 3 aplicações.

13ª aplicação: Em certa e determinada zona de terrenos da União ocupados por terceiros, foi autorizada a alienação. O valor do domínio pleno de um lote é de Cr\$ 10.000.000,00.

Qual o valor da alienação do mesmo?

$$A = 20T + 1,5L$$

$$T = 20 \times 0,01p = 0,20p$$

$$L = 1,5 \times 0,05p = 0,075p$$

$$A = 0,275p \text{ ou } A = \text{Cr\$ } 0,275 \times 10.000.000 = \text{Cr\$ } 2.750.000,00.$$

Nota: Este exemplo mostra o absurdo admitir alienação de terreno limpo de construção, pois $0,275p < 0,83p$.

14ª aplicação: Admitamos que haja benfeitoria no terreno da aplicação anterior. Qual o valor dessa benfeitoria para que não haja prejuízo para a União?

$$\text{A equação da alienação é } A = 20 \times 0,05p + 0,075(p + b).$$

Para que não haja prejuízo à União, é necessária e suficiente que tenhamos a "conditio sine qua non":

$$\begin{aligned} 0,20 \quad p + 0,075 (p + b) &\leq u \\ 0,20 \quad p + 0,075p + 0,075b &\leq u \\ 0,275 \quad p + 0,075b &\leq 0,83p \quad \text{de modo que} \end{aligned}$$

$$b \leq \frac{555 \quad p}{75} \quad \text{ou} \quad b \leq 7,4p$$

Solução: 7,4

$$b \leq 7,4 \times 10.000.000 = \text{Cr\$ } 74.000.000,00.$$

A alienação só seria conveniente à União, se o beneficiamento do terreno fôsse de valor igual ou superior a Cr\$ 74.000.000,00. Sempre, pois, que o ocupante, detentor de direito ao aforamento, tenha beneficiado o terreno no valor inferior a 7,4 vezes o valor do mesmo, não há interesse à União a efetivação da alienação, na forma do art. 160 do Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-946.

15ª aplicação: Quer-se saber qual o valor mínimo a que se deve submeter um terreno de marinhas valendo Cr\$ 10.000.000,00 de domínio pleno, na concorrência pública do direito preferencial ao aforamento.

$$\begin{aligned} \text{Solução: } u &= 0,83p \\ u &= \text{Cr\$ } 8.300.000,00. \end{aligned}$$

O que vai em concorrência é pois o domínio útil, logo a nosso ver Cr\$ 8.300.000,00 é a quantia mínima aceitável para não haver prejuízo à União.

Nota: O artigo 111 do Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-46 fala em 80% do valor do domínio pleno do terreno. Nesse caso, Cr\$ 8.000.000,00 seria a quantia mínima para licitação. Ao que parece, a intenção do legislador foi dar ao valor de domínio útil 83% e o fez 80%.

16ª aplicação: A União quer alienar um seu imóvel que vale Cr\$ 20.000.000,00 cabendo Cr\$ 10.000.000,00 à benfeitoria existente sobre o mesmo.

Solução: $V = p + b$. Há, apenas, na alienação de imóvel da União a necessidade de verificar a atualidade e venalidade do valor. Desde a Lei nº 3.070. A de 31-12-915 até o Decreto-lei nº 9.760 de 5-9-46, art. 135, todas as leis e regulamentos exigem que o valor para a alienação seja *venal* e *atual*.

Assim, o valor de venda do imóvel será de Cr\$ 30.000.000,00 se este for *atual* e *venal*.

Nota: As Vo.Vo. da P.D.F., de modo geral, não conduzem a valores venais, conforme a *lei da oferta e procura* ao mercado imobiliário; sim, a valores inferiores àqueles.

17ª aplicação: — O valor das benfeitorias existentes sobre um terreno ocupado é de Cr\$ 9.000.000,00, e o valor de domínio pleno do mesmo

Cr\$ 1.500.000,00. Estabelecido o regime de alienação na zona, pela União, o seu ocupante a requereu. Convém à União?

Solução: Não, pois

$b = 6 \times 1.500.000$. A conveniência só se daria se as benfeitorias fôsssem de valor igual ou maior que

$7,4 \times 1.500.000$, $b \geq 7,4 p$, equação (20), isto é igual ou superior a Cr\$ 11.100.000,00.

18ª aplicação: — Qual o laudêmio relativo a uma transferência de imóvel legalmente ocupado em terreno total que vale Cr\$ 10.000.000,00, sendo que o da União, indismembrável do alodial, vale Cr\$ 5.000.000,00 e está beneficiado com benfeitorias de Cr\$ 20.000.000,00?

$$b = \frac{v}{V} B = \frac{5 \times 10^6}{10 \times 10^6} \times 20^o = \text{Cr\$ } 10.000.000,00, \text{ valor que}$$

entra no cálculo do laudêmio.

Laudêmio :

$$L = 0,05 (p + b) = 0,05 \times (5 \times 10^6 + 10 \times 10^6) = \text{Cr\$ } 750.000,00.$$

19ª aplicação: — No caso da aplicação anterior, compensa a alienação?

Solução: Não, pois

$20.000.000 < 7,4 \times 5.000.000$, e a condição *sine qua non* é

$b \geq 7,4p$ ou

$$B \geq \frac{v}{V} \times 7,4p$$

20ª aplicação: — O valor da totalidade de um imóvel incorporado a um terreno de marinha, que não pode ser desmembrado do de outrém, é de Cr\$ 15.000.000,00; o valor do terreno total é de Cr\$ 10.000.000,00 cabendo Cr\$ 5.000.000,00 às marinhas.

Pergunta-se :

a) qual o laudêmio no caso de transferência; e

b) Compensaria à União alienar as marinhas na forma dos artigos 122 e 123 do Decreto-lei nº 9.760, de 5-9-46?

Solução: a) O laudêmio é dado pela fórmula

$$L = 0,05 \frac{v}{V} p = 0,05 \times \frac{5 \times 10^6}{10 \times 10^6} \times 15 \times 10^6 = \text{Cr\$ } 375.000,00$$

$$b) \text{ Não, pois } 15.000.000 < 7,4 \times 5.000.000,00 \times \frac{10 \times 10^6}{5 \times 10^6}$$

Só haveria compensação para a União se as benfeitorias fôsem de valor igual ou superior a Cr\$ 74.000.000,00.

Poder-se-ia tomar a fórmula $B \geq 7,4 V$ ou $B \geq 7,4 \times 10.000.000$ ou finalmente $B \leq \text{Cr\$ } 74.000.000,00$.

21ª aplicação: — Incorporado a um terreno alodial, de que se não pode desmembrar, há um terreno de marinhas valendo Cr\$ 8.000.000,00, beneficiado com uma benfeitoria cujo valor é de Cr\$ 101.800.000,00. Sabendo que o valor do alodial é de Cr\$ 4.000.000,00,

Pergunta-se

- 1) qual o valor do laudêmio, para o caso de alienação.
- 2) se convém a alienação, requerida pelo detentor do direito preferencial, nesta zona onde há autorização na forma do art. 159 do Decreto-lei nº 9.760.

Solução :

$$1) \quad L = 0,05 v \left(1 + \frac{B}{V} \right) = 0,05 \times 8 \times 10^6 \left(1 + \frac{108 \times 10^6}{12 \times 10^6} \right) = \\ = \text{Cr\$ } 4.000.000,00.$$

- 2) A condição de conveniência é dada pela expressão $B \geq 7,6 V$.
Como $108 \times 10^6 \leq 7,6 \times 12 \times 10^6$
ou $108 > 91,2$, conclui-se pela conveniência do pedido.

Verificação

$$20 \times T + 1,5L = 20 \times 0,01 \times 8 \times 10^6 + 1,5 \times 4 \times 10^6 = \text{Cr\$ } 7.600.000,00 \\ u = 0,83p = \text{Cr\$ } 6.640.000,00 \\ \text{Cr\$ } 7.600.000,00 > 6.640.000,00.$$

22ª aplicação: — O valor de um imóvel é de Cr\$ 120.000.000,00 e o do domínio útil do terreno beneficiado é de Cr\$ 6.640.000,00. Qual o valor do domínio direto deste?

Qual o valor das benfeitorias?

$$\text{Solução: O domínio pleno das marinhas vale } p = \frac{100}{83} \quad u = \frac{100}{83} \times \\ \times 6.640.000 = \text{Cr\$ } 8.000.000,00; \text{ logo o domínio direto, } d = 0,17p = \\ = 0,17 \times 8.000.000 = \text{Cr\$ } 1.360.000,00 \\ V = u + d + b \quad b = V - (u + d) = V - p = 120.000.000 - \\ - 8.000.000,00 = \text{Cr\$ } 112.000.000,00.$$

23ª aplicação: — Qual o valor de alienação de um terreno ocupado, que vale Cr\$ 10.000.000,00 de domínio pleno e está beneficiado pelo ocupante como benfeitoria, que vale Cr\$ 100.000.000,00?

$$A = \frac{1}{40} (11p + 3b) = \frac{1}{40} (11 \times 10^7 + 3 \times 10^8) = \text{Cr\$ } 10.250.000,$$

24ª aplicação: — Qual o laudêmio a ser cobrado pela União, relativo à transferência de um imóvel cujo valor é de 60 milhões de cruzeiros, sabendo que o terreno de marinha, indismembrável, vale a quinta parte do alodial.

$$\text{Solução: } L = 0,05 \frac{v}{V} P$$

$$P = 60 \times 10^6 \text{ cruzeiros}$$

$$v = \frac{1}{5} x$$

$$v + x = V \qquad \frac{1}{5} x + x = V$$

$$\frac{6}{5} x = V \qquad \frac{v}{V} = \frac{\frac{1}{5} x}{\frac{6}{5} x} = \frac{1}{6} \text{ logo, } L = \frac{v}{V} P.$$

$$L = 0,05 \times \frac{1}{6} x \times 6 \times 10^7 = \text{Cr\$ } 500.000,00.$$

25ª aplicação: — A mesma anterior, sabendo mais que o valor do terreno todo (marinhas mais alodiais) é de Cr\$ 6.000.000,00

1) Qual o valor do terreno de marinhas?

2) Qual o valor de b?

$$\text{Solução: 1) Como } \frac{v}{V} = 6$$

$$v = \frac{6.000.000}{6} = \text{Cr\$ } 1.000.000,00$$

$$\begin{aligned} 2) b &= \frac{v}{V} B = \frac{1}{6} (P - V) = \frac{1}{6} (60 \times 10^6 - 6 \times 10^6) = \\ &= \text{Cr\$ } 9.000.000,00 \end{aligned}$$

Os valores do terreno de marinhas e da benfeitoria, que entra no laudêmio, são, respectivamente, de um milhão e nove milhões de cruzeiros.

Realmente

$$L = 0,05 \times (p + b) = 0,05 \times 1 + 9 \times 10^6 = \text{Cr\$ } 500.000,00$$

Nota: O terreno de marinhas é considerado como indismembrável do alodial, na aplicação anterior.

26ª aplicação: — Um terreno de marinhas, de um milhão e duzentos mil cruzeiros, está incorporado ao alodial de um milhão e oitocentos mil cruzeiros, do qual não pode ser desmembrado. Há sobre a totalidade do terreno uma benfeitoria de trinta milhões de cruzeiros. Qual o laudêmio a ser colado pela União na transferência desse imóvel?

$$1) L = 0,05 \left(1,2 \times 10^6 + \frac{1,2 \times 10^6}{1,8 \times 10^6} \times 30 \times 10^6 \right) = \text{Cr\$ } 660.000,00$$

pelas fórmulas $L = 0,05 (p + b)$

$$b = \frac{p}{v} B.$$

$$2) L = 0,05 \left(1 + \frac{30 \times 10^6}{3 \times 10^6} \right) \times 1,2 \times 10^6 = \text{Cr\$ } 660.000,00 \text{ face às}$$

fórmulas

$$L = 0,05 \left(1 + \frac{B}{V} \right) p \text{ e } V = p + a$$

onde $a =$ valor do alodial

$$3) L = 0,05 \times \frac{p}{V} P = p = 0,05 \times \frac{1,2 \times 10^6}{3 \times 10^6} \times 33 \times 10^6 = \text{Cr\$ } 660.000,00$$

onde $P = V + B$

$$V = p + a$$

27ª aplicação: — Sabendo que o valor de um terreno aforado, cujo fôro é de Cr\$ 6.000,00, vale atualmente 20 milhões de cruzeiros de domínio pleno, pergunta-se qual o valor potencial do vínculo de propriedade da União sobre o mesmo.

Solução: O valor potencial do vínculo de propriedade, detido pela União, é expresso pela soma de duas parcelas: a correspondente ao valor do domínio *direto* e aquela relativa ao capital correspondente ao *fôro*, isto é,

$$V_p = d + \frac{f}{0,06}. \text{ Então}$$

$$V_p = 0,17 p + \frac{6.000}{0,006} = 3.400.000 + 1.000.000 = \text{Cr\$ } 4.400.000,00$$

28ª aplicação: — No caso do problema anterior, haveria conveniência na remição do fôro pela União, sabendo que está beneficiado com benfeitoria de valor de Cr\$ 200.000.000,00?

Resposta: as duas condições da remição do fôro são :

$$1) \quad b > 13p \quad \text{ou}$$

$$2) \quad \frac{20.000 \text{ f}}{9} \leq \frac{1}{3} p$$

$$1) \quad b = \text{Cr\$ } 200.000.000,00$$

$$p = \text{Cr\$ } 20.000.000,00$$

$$13p = \text{Cr\$ } 260.000.000,00$$

Esta condição não é satisfeita

$$2) \quad 200 \times 10^6 - 260 \times 10^6$$

$$f = \text{Cr\$ } 6.000,00$$

$$p = \text{Cr\$ } 20.000,00$$

$$\frac{20.000 \text{ f}}{9} = 13.333.333,30$$

$$\frac{1}{3} p = 6.666.666,60$$

Esta condição não é também satisfeita. Logo, a remição não compensa à União.

29ª aplicação: — Um terreno de marinha, cujo fôro é de Cr\$ 450,00, vale hoje Cr\$ 10.000.000,00 de domínio pleno e suporta uma construção que vale 130 milhões de cruzeiros. Há razão econômica para a União deferir o pedido de remição de fôro?

Solução: Há, porque $b \leq 13p$ Realmente, $130.000.000 = 13 \times 10.000.000$

$$\text{ou porque } \frac{20.000 \text{ f}}{9} \leq \frac{1}{3} p$$

$$\text{Realmente, } \frac{20.000 \times 450}{9} < \frac{1}{3} \times 10.000.000 \text{ ou}$$

$$1 \times 10^6 < \frac{10}{3} \times 10^6 \text{ ou ainda } 1 < \frac{10}{3}$$

31ª aplicação: — Um terreno de domínio pleno de Cr\$ 3.000.000,00 está sujeito a um fôro de Cr\$ 450,00. Convirá a remição para a União?

$$\text{Resposta: Sim, pois a condição } \frac{20.000 \text{ f}}{9} < \frac{1}{3} p \text{ é satisfeita.}$$

Realmente,

$$\frac{20.000 \times 450}{9} = \frac{1}{3} \times 3.000.000 \quad \text{ou}$$

$$1.000.000 = 1.000.000$$

Verificação.

$$R = V_p$$

$$20 \times 450 + 1,5 \times 0,05 + 3.000.000 = 20 \times 450 + 0,05 \times 3.000.000 + \frac{450}{0,006}$$

ou

$$234.000 = 234.000$$

$$R = 234.000 \quad V_p = 234.000$$

Para terminar o assunto em epígrafe, apresentemos mais uma aplicação de ordem geral e, em seguida, um formulário e tabela de valores para mil cruzeiros, relativos a taxas, foros, laudêmios etc..., de muita utilidade aos interessados na matéria.

32ª aplicação : — Em uma zona onde há aforamento antigo, o governo quer ordenar a remição dos foros. Feito um levantamento da situação dos contratos enfiteuticos, chegou-se, em valor médio, aos dados seguintes:

- a) valor médio de domínio pleno dos lotes — "p";
- b) valor médio dos foros — "f".

Quer o governo saber se convém à União a remição.

Solução : *A conditio sine qua non* para que haja vantagem ou, pelo

menos, compensação para a Fazenda Nacional é que $\frac{20.000 f}{9} \leq \frac{p}{3}$ ou

$$f \leq 0,00015 p$$

Digamos que se tenha o fôro médio na zona :

$$f = \text{Cr\$ } 1.000;$$

e o valor médio, de domínio pleno, dos lotes :

$$p = \text{Cr\$ } 10.000.000,00$$

Resposta: Haverá conveniência, pois

$$\text{Cr\$ } 1.000 - 0,00015 \times 10.000.000 \text{ ou}$$

$$\text{Cr\$ } 1.000,00 < \text{Cr\$ } 1.500,00 \quad \text{se } \begin{matrix} f = \text{Cr\$ } 1.500,00 \\ p = \text{Cr\$ } 10.000.000,00 \end{matrix}$$

teremos $r = 0,00015 p$ ou

$$\text{Cr\$ } 1.500,00 = \text{Cr\$ } 1.500,00$$

Se $f = \text{Cr\$ } 2.000,00$ para $p = \text{Cr\$ } 10.000.000,00$ não haverá conveniência à União, a remição, pois $\text{Cr\$ } 2.000,00 > \text{Cr\$ } 1.500,00$

PARA 1000 CRUZEIROS

PARA	FÓRMULA	VALOR	OBSERVAÇÃO
Ocupação atual	$T_o = 0,001 p$	10,00	só terreno
Idem 1941 1946	$T_o = 0,006 p$	6,00	só terreno
Idem 1921 1940	$T_o = 0,06 p$	60,00	só terreno
fôro	$f = 0,006 p$	6,00	só terreno
Laudêmio	$L = 0,05 p$	50,00	só terreno
alienação do domínio útil	$A = 0,83 p$ ou $A = 0,80 p$	830,00 800,00	direito preferencial ao aforamento
Alienação P. Nacional	$A = p + b$	1.000,00	terreno + benfeitorias
Alienação terreno ocupado (autorizada)	$20 T_o = 0,2 p$ $1,5 L = 0,075 (p + b)$	200,00 75,00	parcela relativa ao terreno. parcela + benfeitoria
laudêmio	$L = 0,05 (p \% b)$	50,00	terreno com benfeitoria
domínio direto domínio útil	$d = 0,17 p$ $u = 0,83 p$	170 830	sem benfeitoria
Remição se conveniente à União	$20 f$ $1,5 L = 0,075 \times (p + b)$	20,00 75,00	por 1000 de fôro por 1000 de terreno com benfeitoria

Exemplos :

1. Quais as taxas de ocupação em 1947 fôro e laudêmio de um terreno de Cr\$ 15.621.000,00 de domínio pleno ?

$$1^a) T_o = \frac{C}{1.000} \times c = \frac{15.261.000}{1.000} \times 10 = \text{Cr\$ } 156.210,00$$

$$2^a) 15.621 \times 6 = \text{Cr\$ } 93.726,00$$

Face à tabela retro, qualquer problema pode ser resolvido pela fórmula seguinte :

$$V = \frac{C}{1.000} \times c$$

onde C = valor representativo do domínio pleno do terreno ou do terreno com benfeitoria, conforme fôr o caso.

c = valor por mil

v = valor final ou por parcela conforme fôr o caso

$$3^a) L = 15.621 \times 50 = 781.050 \text{ cruzeiros}$$

2. Qual o laudêmio de um terreno, que vale Cr\$ 12.000.000,00 de domínio pleno e suporta 60 milhões de benfeitorias?

$$L = \frac{72.000.000}{1.000} \times 50 = \text{Cr\$ } 3.600.000,00$$

3. Um terreno foreiro, suporta 130 milhões de benfeitorias e vale Cr\$ 10.000.000,00 de domínio pleno, e está sujeito ao fôro de Cr\$ 1.000,00

Qual o valor da remição?

$$R = 20f + 1,5L$$

$$20f = 20 \times 1.000 = \text{Cr\$ } 20.000,00$$

$$1,5L = \frac{C}{1.000} \times c = \frac{130 \times 10^6 + 10 \times 10^6}{10^3} \times 75 =$$

$$= 140.000 \times 75 = \text{Cr\$ } 10.500.000,00 \text{ o valor da remição é de}$$

$$R = \text{Cr\$ } 10.520.000,00.$$

Assim, damos por terminado o assunto, com ênfase em prol da iniciativa da remição consubstanciada no Decreto-lei nº 9.760, de 5-9-46, cuja prática *data venia* sugerimos ao Executivo.

Ressaltamos: sempre que um lote de terreno aforado tenha benfeitorias que entram no cômputo do laudêmio, de valor superior a treze vezes o valor do domínio pleno do mesmo ou esteja sujeito a fôro inferior ou, no máximo, igual a quinze centésimos milésimos daquele mesmo valor, pode ter o fôro remido, com vantagem tanto para a União como para o foreiro; para a União, porque obterá de imediato arrecadação econômica, que só obteria no decorrer da continuidade do aforamento; e para o foreiro, porque ficaria efetivamente detentor do domínio do imóvel, libertando-o do ônus decorrente do vínculo de propriedade em poder da senhoria direta.

E', igualmente, econômico à União a alienação de terreno, simplesmente ocupado pelo ocupante com direito preferencial ao aforamento, se as benfeitorias, que possui sobre o mesmo, fôr de valor igual ou superior a 7,4 vezes o valor do domínio pleno do terreno ocupado, pertencente à União. Mas se fôr o caso de terreno da União incorporado ao do ocupante e do qual não possa ser desmembrado, o valor das benfeitorias deve ser igual ou superior a 7,4 vezes o valor do domínio pleno do terreno todo, isto é, do pertencente à União acrescido do alodial pertencente ao ocupante, para que a alienação convenha à Fazenda Nacional.

Nestes tempos modernos, mesmo porque a União está a carecer de rendas imediatas, a remição de terrenos aforados e a alienação de terrenos ocupados são de grande alcance administrativo e social, examinadas à luz matemática.

Nota: No caso da remição há necessidade de:

$$1) \quad b \leq 13 \quad p$$

b = valor das benfeitorias existentes no terreno, cujo valor de domínio pleno é "p"

$$2) \quad b = \frac{p}{V} B, \text{ onde } V = \text{valor de domínio pleno do terreno inteiro}$$

(marinhas e alodiais).

B = valor das benfeitorias

V = valor do terreno inteiro (marinhas + alodiais)

de modo que $b \leq 13 p$ ou

$B \leq 13 \times V$, para o caso do terreno de *Marinhas* estar incorporado ao de *outrem*, do qual não pode ser desmembrado.

PARECERES

34.142

Consultor Geral da República

Proposta de dispensa de funcionário, que reconsiderou seu pedido.

PARECER

N.º de referência: 520-Z

Verifica-se do processo anexo que JOÃO ARISTIDES WILTGEN, Inspetor de Ensino Secundário, pedira dispensa de sua função, em 14 de fevereiro de 1951, abandonando o emprego.

Sem providência por parte do Ministério que até continuou a pagar os salários do servidor a seu procurador, reconsiderou êle, em 8 de dezembro de 1954, seu pedido de exoneração, quando repôs os vencimentos ilegítimamente recebidos.

Em 1957, renovou seu requerimento de 8 de dezembro de 1954, pretendendo designação de estabelecimento para fiscalizar.

O Ministério, apoiado pelo D.A.S.P., não obstante êsses dois requerimentos, quer atender ao primeiro, datado de 1951, preparando, para isso, decreto de dispensa, submetido à eminente apreciação e assinatura do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Requisitado, pelo Chefe do Govêrno, o parecer desta Consultoria Geral, esta aconselha a rejeição do expediente proposto, pois o pedido de 1951, formulado há tanto tempo, fôra retratado, inequivocamente, sendo, contudo, caso de instauração de processo administrativo por abandono de emprego.

Com efeito, o pedido de dispensa, na frase de DUEZ et DEBEYRE, não é senão uma oferta de exoneração formulada pelo servidor público — «*elle n'est donc qu'un offre de s'en aller faite par le fonctionnaire*» (*Droit Adm.* 1952, n.º 1.002) — não se opera senão aceita, de sorte que como proposta, como oferta, pode ser retratada antes da aceitação. A êste respeito, a proposição do Código Suíço de Obrigações contém regra que consubstancia aspirações doutrinárias e é aplicável à espécie: — *L'offre est considérée comme non avenue, si le retrait en parvient à l'autre par-*

tie avant l'offre ou en même temps (art. 7.º). Ou mesmo se a retratação chega antes da proposta ser aceita, quando fica sem resposta por tempo razoável (Cód. Civil, artigo 1.081).

No caso pois, antes de aceito o pedido de dispensa, houve retratação, de sorte que não pode, ao parecer, o mesmo ser acolhido. Esta conclusão não obsta, contudo, a instauração de processo por abandono de função pública, para julgamento como fôr de direito. Salvo melhor juízo. Rio de Janeiro, 24 de março de 1959. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

«De acôrdo com o parecer do Senhor Consultor Geral da República. Em 14-4-59». (Rest. proc. ao M.E.C., em 16-5-49).

Publicado no *Diário Oficial* de 15-5-59, à pág. 11.494, seção I.

Exercício de magistério, em estabelecimentos particulares, por parte dos militares da ativa.

PARECER N.º 505-Z

Consulta o Exmo. Sr. Ministro da Guerra sôbre exercício de magistério em estabelecimentos particulares, por parte dos militares da ativa.

Aos professores e instrutores é expresso, na proibição, o § 5.º do Estatuto dos Militares: «E' vedado aos professores e instrutores o exercício de funções de direção, gerência e outras de caráter administrativo, em estabelecimentos de ensino civil, ou cursos particulares, embora não oficializados».

A norma é perfeitamente constitucional, conforme procuramos esclarecer no Parecer número 334-Z, de 8-11-57, aprovado pelo Presidente da República (*Diário Oficial* de 30 de novembro de 1957, pág. 26.878; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 51, página 393). A lei pode, com efeito, limitar a ati-

vidade do servidor civil e militar. E' «*l'interdiction de l'exercice de plusieurs activités concurrentes*», de que fala ALAIN PAINTE (*Traité Pratique de la Fonction Publique*, 1956, pág. 83), fruto de uma legislação concebida em período de após guerra, em que era indispensável limitar a atividade de cada individuo a uma única ocupação, *pour lutter contre le chômage*, para que debaixo do sol houvesse lugar para todos.

Efetivamente, na França, os arts. 8º, 9º e 10 da Lei de 19 de outubro de 1946, na esteira da legislação *esparsa*, estabelecem a proibição de acumular empregos privados por parte de servidores públicos (PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, 1952, pág. 665).

WALINE justifica a proibição na consideração de que deve o Estado exigir que seus servidores consagrem todo o seu tempo ao serviço público, pois, negligenciariam do serviço se, também, pudessem exercer concomitantemente atividade privada, geralmente mais rendosa (MARCEL WALINE, *Droit Administratif*, 1957, pág. 958).

Entre nós a proibição não se refere a servidores civis, mas, a professores e instrutores militares (art. 30, § 5º, do Estatuto dos Militares), embora em relação a funcionários seja vedado o exercício de certas atividades (Estatutos dos Funcionários, artigo 195, números VI, VII e IX). Mas, ainda em relação aos militares da ativa em geral, há também proibição de ordem legal, — o artigo 20, n.º V, da Lei n.º 1.316, de 1951, Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares, que admite o exercício de atividades privadas

pelos militares, mediante licenciamento. O citado preceito, com efeito, prevê se licenciem os militares «para exercer atividades técnicas de sua especialidade em organizações civis».

Por outro lado, o Regulamento Disciplinar do Exército, como recorda o douto Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, veda ao militar o exercício de qualquer profissão ou função estranha ao serviço militar sem permissão do Ministro da Guerra. Na verdade, constitui transgressão disciplinar:

«Exercer, o militar ou assemelhado, sem permissão do Ministro da Guerra, qualquer profissão ou função estranha ao serviço militar, ou ao da repartição ou estabelecimento em que trabalhar».

(Art. 13, n.º 125 do Regulamento Disciplinar do Exército).

A permissão, ao parecer, somente pode ser dada, mediante licença, nos termos do artigo 20, n.º V, do Código de Vencimentos e Vantagens.

E' o parecer da Consultoria Geral da República.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 20 de janeiro de 1959. — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, Consultor Geral da República.

«Aprove. Em 20-3-59». (Rest. proc. M.G., em 24-3-59, por intermédio do Gab. Militar da P.R.).

Publicado no *Diário Oficial* de 24-3-59, pp. 6.302 a 6.303), seção I.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Pessoal admitido, no E.T.U.B., à conta da antiga Verba 4. Aplicação do disposto no art. 1.º da Lei n.º 3.483, de 1958.

PARECER

I

A D.P. deste Departamento consulta sobre a situação do pessoal do Escritório Técnico da Universidade do Brasil, mencionado no processo, em face do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 3.483, de 8 de dezembro de 1958.

2. Esclarece-se que êsses empregados foram admitidos à conta da antiga Verba 4 — Obras, Consignação 7 do Anexo 28 — Ministério da Educação e Cultura. Inversões Especiais, passando a perceber, após 1956, pela Verba 2.0.00 — Transferências, Consignação 2.1.00 — Auxílios e Subvenções, Subconsignação 2.1.01 — Auxílios. Item 3 — Entidades Autárquicas. Alínea 1 — Universidade do Brasil (Decreto-lei n.º 8.393, de 17-12-1945) — Prosseguimento de Obras, n.º 1 — Cidade Universitária.

II

3. A indagação se origina do fato de não ter a Lei n.º 3.483, de 1958, feito expressa referência à verba por que atualmente percebem aqueles empregados, (Verba 2.0.00), nem à antiga Verba 4 — Obras, por onde corria a despesa com o respectivo pagamento, quando da admissão.

4. Com a reclassificação do esquema da despesa pública federal, ocorrido em 1956, desapareceram as antigas Verbas 3 — Serviços e Encargos e 4 — Obras, sendo as dotações ali compreendidas classificadas em outras verbas. Assim, alguns créditos que integravam aquelas verbas (antigas 3 e 4) foram distribuídos pelas atuais Verbas 1.0.00 — Custeio. Consignação 1.6.00 — Encargos Diversos: 3.0.00 — Desenvolvimento Econômico e Social. Consignação 3.1.00 — Serviços em Regime Especial de Financia-

mento; 4.0.00 — Investimentos. Consignação 4.1.00 — Obras, e 2.0.00 — Transferências, Consignação 2.1.00 — Auxílios e Subvenções, Subconsignação 2.1.01 — Auxílios. Esta última, a verba por que corre, atualmente, a despesa com os empregados de que trata o processo.

5. A dotação destinada ao pagamento desse pessoal, constante dos orçamentos de 1956 em diante, seria normalmente classificada na Verba 4.0.00, Consignação 4.1.00, se não houvesse a transferência para entidade autárquica, no caso a Universidade do Brasil, o que, evidentemente, levou o crédito para a Verba 2.0.00.

6. Não me parece, em consequência, que os interessados, admitidos pela antiga Verba 4 — Obras, se tenham subtraído à incidência da citada Lei n.º 3.483, de 1958, em face da transferência de verba, decorrente da reclassificação do esquema da despesa pública federal, implantada a partir do exercício financeiro de 1956.

7. É certo que são considerados pessoal de obras, mas êstes foram precisamente os beneficiados pela Lei n.º 3.483, de 1958, desde que, nos termos da alínea *b* do parágrafo único do seu art. 1.º, fossem tabelados e pertencessem a serviços técnicos, de administração e fiscalização, como é o caso desses empregados.

8. A lei não visou somente aos admitidos à conta de dotações constantes das verbas enumeradas no seu art. 1.º, pois que se ali se fala nos que venham a contar 5 anos de exercício, também se mencionam os que já *contem* esse número de anos. E nenhum empregado admitido à conta das dotações daquelas verbas poderia contar 5 anos de exercício, eis que a reclassificação do esquema da despesa pública federal data apenas de 1956.

9. A enumeração das verbas constante do art. 1.º da Lei n.º 3.483, de 1958, não esgota os recursos para custeio da admissão do pessoal por ela beneficiado, cabendo ao intérprete perquirir da natureza da respectiva relação do emprego. E, no caso, esta se acha

abrangida pela disposição da alínea *b* do parágrafo único daquele preceito legal.

10. Entendo, pois, que ao pessoal de que cogita o processo tem inteira incidência a norma do art. 1.º da citada Lei n.º 3.483, de 1958.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 2 de junho de 1959. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

— *Licença para trato de interesses particulares.*

— *A norma do art. 13 do Decreto-lei nº 7.729, DE 1945, não tem aplicação sobre os servidores autárquicos, eis que não diretamente alcançados por esse diploma legal. Só a extensão de seus preceitos a esse pessoal, o que ainda não ocorreu, determinaria tal incidência.*

— *As disposições do Código Civil, quanto à fixação do domicílio da família pelo marido, são de ordem pública, sobrelevando às normas do art. 13 do Decreto-lei nº 7.729, de 1945, ainda quando este se aplique à espécie.*

PARECER

I

MARIA HELENA PALMEIRA BAUCHWITZ, ocupante do cargo da classe K da carreira de Médico do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), pleiteia, na forma do art. 110 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952), licença para trato de interesses particulares, pelo prazo de dois anos.

2. Esclarece-se no processo que a requerente, de 1º de julho de 1957 a 19 de julho de 1958, esteve afastada de sua repartição, em gozo de bolsa de estudos que lhe foi concedida pela Universidade de Louisville, Kentucky, nos Estados Unidos da América do Norte.

3. A razão do pedido está em que a suplicante, segundo alegação sua devidamente comprovada (fls. 5), contraiu casamento no Brasil com cidadão residente naquele país,

tendo, em consequência, que mudar o seu domicílio, na conformidade do art. 36, combinado com o art. 233, n. III, ambos do Código Civil Brasileiro.

4. Objeta-se, entretanto, que, nos termos do art. 13 do Decreto-lei nº 7.729, de 12 de julho de 1945, o servidor que fôr ao estrangeiro para fins de aperfeiçoamento e especialização não poderá, no curso dos cinco anos seguintes ao regresso, requerer licença para tratar de interesses particulares, nem deixar o serviço público por espontânea vontade, a menos que indenize o Tesouro Nacional pelas despesas feitas com a viagem e manutenção no estrangeiro.

5. Nesse sentido é a conclusão da D.P. deste Departamento que, no entanto, solicitou minha audiência, em face das disposições citadas no Código Civil Brasileiro.

II

6. Sobre a vigência do Decreto-lei número 7.729, de 1945, que veio a ser impugnada pela ilustre Procuradoria do I.P.A.S.E., parece-me que a razão está com a Divisão consultante, pois, de fato, nem as normas estatutárias regularam inteiramente a matéria tratada naquele decreto-lei, nem se chocam elas com os dispositivos da lei especial. Dêse modo, entendo que todos os preceitos contidos no citado decreto-lei continuam em vigor.

7. O que cabe examinar, na espécie, é se a lei especial, isto é, o Decreto-lei número 7.729, de 1945, aplica-se diretamente às autarquias, ou se seria indispensável para essa incidência regulamentação que a estendesse ao pessoal dessas entidades.

8. A mim se me afigura que as disposições do mencionado Decreto-lei nº 7.729, de 1945, só atingem os servidores públicos civis da União, entre os quais se não inclui o pessoal autárquico, ainda que federal. Nada, entretanto, impediria a extensão por via regulamentar, o que, todavia, não me consta tenha ocorrido.

9. O próprio art. 13 do supra-referido Decreto-lei nº 7.729, de 1945, quando impõe a indenização nas hipóteses ali mencionadas, refere-se ao Tesouro Nacional, deixando evidenciado não atingir o pessoal autárquico, que dele nada poderia ter recebido para as despesas de viagem e manutenção no estrangeiro, a cargo, tão-somente, dos cofres das respectivas entidades autárquicas. A indenização corresponde a um ressarcimento, e quem não despendeu não pode ser indenizado.

10. O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União é extensivo, no que couber,

aos servidores autárquicos, porque há norma expressa nesse sentido (art. 252, nº II), mas o Decreto-lei n. 7.729, de 1945, não tem aplicação sobre esse pessoal, desde que a ele se não refere. Só uma extensão que, na hipótese, poderia ser até por via regulamentar, como já esclareci, determinaria essa incidência. Inexistindo esta, não há como invocar, na espécie, os dispositivos daquele decreto-lei.

11 — Ocorre ainda, no caso, que o casamento superveniente da servidora veio impor-lhe a obrigação fundamental de seguir o domicílio do marido, cuja fixação, na forma da lei brasileira, é direito deste (Código Civil, art. 233, nº III), a que a mulher não se pode opor.

12 Tais dispositivos do Direito de Família são de ordem pública, sobrelevando mesmo as normas do Decreto-lei n. 7.729, de 1945, ainda que estas fôssem aplicáveis à interessado, o que não é exato, como se procurou demonstrar.

13. Em face do exposto, não vejo como indeferir o pedido da requerente.

É o meu parecer. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 1959. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Data até a qual deve ser pago o vencimento ou a remuneração do servidor falecido. Idem, no que concerne ao funcionário aposentado, exonerado ou demitido.

PARECER

I

A consulta que me é fornecida se desdobra em dois itens:

a) até que data deve ser efetuado aos herdeiros o pagamento do vencimento ou remuneração do servidor falecido, se até o dia do óbito, inclusive, ou se somente até o dia anterior;

b) em que data deve ser excluído da folha de pagamento o funcionário aposentado, exonerado ou demitido.

2. O processo teve origem no Ministério das Relações Exteriores, havendo a Divisão do Pessoal deste Departamento opinado sobre o assunto, para concluir por solicitar minha audiência a respeito, a fim de que «se estabeleça entendimento definitivo e uniforme sobre a matéria».

II

3. Parece-me perfeitamente jurídica a solução preconizada pela D.P. deste Departamento, quanto aos dois aspectos em que se bipartiu a consulta.

4. O vencimento ou a remuneração do cargo devem ser pagos até a data do falecimento, inclusive, por isso que, se a simples doença é justificativa para o não comparecimento sem perda da vantagem pecuniária no dia (artigo 122, n. I, do Estatuto dos Funcionários), não seria lógico, como acentua aquela Divisão, que não o fôsse o óbito ocorrido.

5. Nem outra será a solução para os casos de aposentadoria, exoneração ou demissão, uma vez que a publicação desses atos, realizada em certo dia, só determina a ciência efetiva dos mesmos no dia subsequente, pois que o *Diário Oficial* tem edição vespertina. Assim, quando é dado à publicidade, já normalmente se encerrou o expediente nas repartições públicas, tendo os interessados prestado serviço, que, se não viesse a ser considerado, com o pagamento da contraprestação respectiva, redundaria em verdadeiro locupletamento ilícito da administração, em prejuízo do servidor.

6. Não deve impressionar o conteúdo do art. 76 do Estatuto dos Funcionários, no que concerne à abertura de vaga, eis que são matérias diversas, como bem assinala a Divisão consulente.

7. Subscrevo, assim, as considerações da D.P. deste Departamento, a que se me afirmam dispensáveis maiores esclarecimentos.

É o meu parecer. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 1959. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 7.676 SÃO PAULO

Imposto de renda. Ágios sobre ações de sociedade anônima. Estão sujeitos ao imposto de renda, como verdadeiro lucro que são, os ágios sobre ações de sociedade anônima.

Relator: Exmo. Senhor Ministro AGUIAR DIAS.

Agravante: Cia. Nitro Química Brasileira.
Agravada: Fazenda Nacional.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo de Petição n.º 7.676, de São Paulo: Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, em negar provimento, tudo conforme consta das notas taquigráficas em anexo.

Custas «ex-lege».

Rio, 11 de dezembro de 1957. — DJALMA DA CUNHA MELLO, Presidente. — AGUIAR DIAS, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS — Trata-se de executivo fiscal, sentenciado pelo Dr. LUIS GONZAGA BELLUZO, ilustre Juiz em exercício na Vara da Fazenda Pública em São Paulo e assim relatado: (lê fls. 65).

Agravou a Companhia executada, a fls. 73, aduzindo o seguinte, a fls. 75 a 78: (lê).

Foi contraminutado o recurso e a Subprocuradoria Geral da República, a fls. 90, opina pela confirmação.

E' o relatório.

VOTO

Mantenho a sentença agravada, Senhor Presidente, pelos seus jurídicos fundamentos. Trata-se de ágio sobre ações de sociedade anônima. Pretende a executada que esse ágio é intrinsecamente e a sentença mostrou que assim não

se dá. E' verdadeiro lucro, verdadeiro rendimento, tal como o define a lei fiscal especial.

DECISÃO

(Julgamento da Segunda Turma em 11 de dezembro de 1957).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se provimento. Os Srs. Ministros DJALMA CUNHA MELO e CAETANO ESTELITA votaram com o Senhor Ministro Relator. Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro ELMA NO CRUZ. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

Publicado no *Diário da Justiça* de 10-3-59.

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 5.394 — PARANÁ

O Imposto de Vendas e Consignações incide na bonificação cambial.

Relator — O Senhor Ministro ARY FRANCO.

Recorrente — Moinhos Unidos Brasil-Mate S.A.

Recorrido — Estado do Paraná.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Mandado de Segurança n.º 5.394, do Paraná, Recorrente, Moinho Unidos Brasil-Mate S.A., Recorrido, Estado do Paraná, acórdam ao Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, e à unanimidade, em negar provimento ao recurso, de acôrdo com o que consta das notas taquigráficas antecedentes. Custas da lei.

Rio de Janeiro, D. F., em 3 de maio de 1958. (data do julgamento). — OROSIMBO NONATO, Presidente. — ARY FRANCO, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro ARY FRANCO — Senhor Presidente, o recorrente pediu mandado de

segurança contra ato do Recebedor de Rendas do Paraná que determinou que só se procedesse a despacho de erva-mate mediante pagamento antecipado de imposto de vendas e consignações para efeito da bonificação a que o impetrante teria direito, no Banco do Brasil, nos termos da Lei n.º 145. O Juiz deu a segurança, mas, em recurso, o Tribunal Federal de Recursos cassou porque não estava devidamente instruída a inicial, além de que, diz o acórdão, «não se produziu a menor prova do ato contra o qual se impetrou a segurança». Nesta instância, a eminente Procuradoria Geral da República deu o seguinte parecer:

«A decisão recorrida (fls. 41), proferida pelo Tribunal de Justiça do Paraná, reformou sentença de 1ª instância (29) para cassar a segurança concedida «pelo fato de não estar devidamente instruída, a inicial.

Mas, ainda que houvesse de tomar conhecimento do mérito do pedido, a decisão teria de ser negativa porque o imposto de vendas e consignações incide sobre a bonificação cambial, conforme jurisprudência do Pretório Excelso (Rec. Mand. de Segurança n.º 4.482, sessão de 25-9-57, Relator Ministro LUIZ GALLOTI; Recurso de Mandado de Segurança número 4.691, sessão de 7 de abril de 1958, voto de desempate do Ministro OROSIMBO NONATO; Rec. Extr. n.º 36.280, 1ª Turma, sessão de 24-4-58).

Opino, pela rejeição do recurso».

É o relatório.

VOTO

Sr. Presidente, o Tribunal de que se recorre parece ter entrado, pelos termos em que está o acórdão, na apreciação do mérito, cassando a segurança. Eu acho que, ao contrário do que entendeu a Procuradoria Geral da República, o Tribunal apreciou o mérito e sobre este nego provimento ao recurso para confirmar o acórdão, de conformidade com as decisões deste Tribunal, segundo as quais o imposto de vendas e consignações incide sobre a bonificação cambial.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento, à unanimidade.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro OROSIMBO NONATO.

Ausente o Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO COSTA (substituto do Excelentíssimo Sr. Ministro ROCHA LAGOA, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral).

Votaram com o Relator, Exmo. Sr. Ministro ARY FRANCO, Relator, HENRIQUE D'ÁVILA e SAMPAIO COSTA (substitutos, respectivamente,

te, dos Exmos. Srs. Ministros NELSON HUNGRIA, convocado pelo Tribunal Superior Eleitoral e RIBEIRO DA COSTA, em gozo de licença, VILLAS BOAS, CÂNDIDO MOTA, LUIZ GALLOTI, HAHNEMANN GUIMARÃES, LAFAYETTE DE ANDRADA e BARROS BARRETO. — HUGO MÓSCA, Vice-Diretor Interino.

O Imposto de Vendas e Consignações incide sobre bonificação cambial.

Publicado no *Diário da Justiça* de 23-3-59.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 37.086 — DISTRITO FEDERAL

Instituto de Resseguros do Brasil (I.R.B.) — Sociedade de economia mista e assim sem foro especial, podendo ser demandada perante as justiças estaduais

— Recurso não conhecido.

Relator — O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Recorrente — FRANCISCO FAGUNDES DE LIMA.

Recorridos — Instituto de Resseguro do Brasil e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário n.º 37.086, do Distrito Federal, sendo recorrente FRANCISCO FAGUNDES DE LIMA e recorridos o Instituto de Resseguros do Brasil e outros.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, unanimemente, não conhecer do recurso, de acordo com as notas taquigráficas nos autos.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 1958. — A. C. LAFAYETTE DE ANDRADA, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA — Decidiu o Tribunal Federal de Recursos:

«Recurso de revista; seu conhecimento quando manifesta a divergência de interpretação do mesmo texto de lei, por duas Turmas do Tribunal; procedência da revista; sendo o Instituto de Resseguros do Brasil, uma sociedade de economia mista, não tem foro privilegiado, nem o recurso das causas em que for interessado se insere na órbita jurisdicional do Tribunal Federal de Recursos».

FRANCISCO FAGUNDES DE LIMA recorre extraordinariamente, com apoio no permissivo constitucional, letras a e d.

Argumenta:

«O aresto recorrido ofendeu os decretos-leis ns. 1.186, de 1939, 9.735, de 1946, que

disciplinam o Instituto de Resseguros do Brasil e estabelecem a tutela do governo federal, sobre este órgão de controle da atividade seguradora no país.

Na legislação concernente ao I.R.B. está patente o interesse da União Federal, no seu funcionamento, do que deflui como corolário necessário à competência recursal do Tribunal Federal de Recursos, para julgar todos os feitos em que o I.R.B. é parte.

Aliás no caso em tela, julgado em primeira instância pelo Juízo da Fazenda Pública de Aracaju, foi o próprio I.R.B. que apelou para o Tribunal Federal de Recursos — Apelação cível n.º 4.259 (ver fls. 13-19) — tão curial é a competência do Tribunal Federal de Recursos para julgar os feitos em que haja interesse da União Federal.

Sem embargo, entretanto, de ter o I.R.B., apelado para o Tribunal Federal de Recursos, é ele próprio que na presente revista postulou a incompetência recursal do referido Tribunal.

Havendo o Tribunal Federal de Recursos, no acórdão recorrido, dado por sua incompetência — malferiu os diplomas legais supra mencionados, face ao interesse da União nos feitos em que figura o I.R.B.

«Outrossim, é notória a discórdia do acórdão recorrido com outros julgados do próprio Tribunal Federal de Recursos de Tribunais de Justiça e do próprio Egrégio Supremo Tribunal Federal, dando pela competência recursal do Tribunal Federal de Recursos para julgar os feitos em que o I.R.B. participe».

O recurso está arrazoado e o Procurador Geral opinou:

«A decisão recorrida (fls. 80) versa a incompetência proclamada, do Tribunal Federal de Recursos, para conhecer das causas em que é parte o Instituto de Resseguros do Brasil.

Em acórdão recentíssimo, também da Primeira Turma, proferido em sessão de 6-6-57, sendo relator o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, no Recurso Extraordinário n.º 35.029, sendo recorrente o Instituto de Resseguros do Brasil e recorrida a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, afirmou-se a competência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com exclusão do Tribunal Federal de Recursos, para conhecer e julgar da apelação interposta no feito.

Disse em seu voto o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI:

«Ainda que fôsse possível deixar de conceituar o Instituto de Resseguros como sociedade de economia mista, quando ele mesmo assim se declara (v. fls. 15), e assim o denomina a lei (art. 1.º do Decreto-lei n.º 9.735, de 4-9-1946), não se modificando os termos

do problema, em face do que dispõe a Constituição, pois esta só dá competência ao Tribunal Federal de Recursos para julgar causas cíveis em segunda instância, «quando a União fôr interessada como autora, ré, assistente ou oponente» (art. 104, II, a).

Ora, a União não tem, na presente demanda, qualquer dessas posições.

É quanto basta, a meu ver, para que resulte indubitável escapar o caso à competência do Tribunal Federal de Recursos.

Mesmo em se tratando de causas de autarquias, sem que intervenha a União, tenho sempre entendido, em pareceres e votos, que aos Tribunais de Justiça compete em tal caso conhecer delas, em grau de recurso».

No mesmo decidiu o Pretório Excelso no Conf. de Jur. n.º 2.316, por votação unânime, em sessão de 18-10-57, sendo Relator o Senhor Ministro ARY FRANCO.

Assim sendo, não havendo ofensa à lei federal ou dissídio capaz de autorizar o apêlo extraordinário, opino pelo não conhecimento do recurso.

«Caso contrário, pelo seu desprovimento».

É o relatório.

VOTO

Entendeu o acórdão que o Instituto de Resseguros do Brasil (I.R.B.) é uma sociedade de economia mista e assim não tem fóro especial, podendo ser demandada perante as justiças estaduais.

Realmente, o I.R.B. é uma sociedade dessa natureza instituída pelo Decreto-lei número 1.186, de 1959 e disciplinada, pelo Decreto-lei n.º 9.735, de 1946, sendo que no artigo 36 dispôs esse decreto que o I.R.B. será demandado no fóro em que fôr acionada a sociedade (fls. 76).

Esse o entendimento desta Suprema Instância, como demonstrou o Procurador-Geral.

Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *A unanimidade, não se conheceu do recurso.*

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA (Presidente e Relator), SAMPAIO COSTA, AFRÂNIO COSTA (substitutos, respectivamente, dos Exmos. Srs. Ministros RIBEIRO DA COSTA, que se acha em gozo de licença e ROCHA LAGOA, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILLAS BOAS e HAHNEMANN GUIMARÃES. — HUGO MÓSCA, Vice-Diretor, interino.

Publicado no *Diário da Justiça* de 2-3-59.

Tribunal Federal de Recurso

AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 6.625 —
MATO GROSSO

Serviço de Navegação da Bahia do Prata — Empregado — Vantagens — O empregado do S.N.B.P. não goza das vantagens do funcionalismo público em geral, estando, pois, sujeito ao regime da Lei n.º 1.890.

Re'ator — Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS.

Agravante — Serviço de Navegação da Bacia do Prata.

Agravados — JOAQUIM ANDRÉ SOARES e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Petição n.º 6.625, do Estado de Mato Grosso:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em 2ª Turma, negar provimento, por unanimidade de votos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante. Custas «ex-lege».

Rio, 14 de novembro de 1956. — ALFREDO BERNARDES, Presidente. — AGUIAR DIAS, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro AGUIAR DIAS — Sr. Presidente, trata-se de reclamação apresentada contra o Serviço de Navegação da Bacia do Prata, por JOAQUIM ANDRÉ SOARES e outros. A reclamada negou a competência do Juízo, sob o fundamento de que os empregados da reclamante não estavam submetidos ao rito da Lei n.º 1.890, e, negou, ao mérito, o direito aos abonos reclamados.

Trata-se de abono de emergência que o Dr. Juiz a quo concedeu considerando que, em face da lei, deve ser pago pela reclamada, assim como o abono especial temporário.

Agravou o Serviço de Navegação insistindo na preliminar e no mérito das duas alegações na primeira instância.

É o relatório.

VOTO

Nego provimento, pelos exatos fundamentos da sentença recorrida. Um empregado não goza de outros benefícios inerentes ao funcionalismo público e a Lei n.º 1.890 é a que se aplica no caso de ausência desses benefícios.

Quanto ao mérito, tem este Tribunal, já por diversas vezes, julgado que se aplica a esses empregados os abonos de emergência e o especial temporário.

DECISÃO

(Julgamento da 2ª Turma, em 14 de novembro de 1956)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento, por decisão unânime. Os Srs. Ministro ALFREDO BERNARDES e CÂNDIDO LÔBO acompanharam o Sr. Ministro Relator, pela conclusão do seu voto. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES.

Publicado no *Diário da Justiça*, de 24-2-59, à pág. 723 — apenso ao n.º 44.

AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 7.977 —
DISTRITO FEDERAL

O pessoal de obras da EF.C.B. é beneficiário da lei de acidentes do trabalho. Em processo de acidente do trabalho não há condenação em honorários de advogado.

Relator: Exmo. Sr. Ministro RAIMUNDO MACEDO.

Agravante: Estrada de Ferro Central do Brasil.

Agravada: DIVA ARICONI DE CARVALHO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Petição n.º 7.977, do Distrito Federal.

Acorda a 1ª Turma julgadora do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, em, preliminarmente, rejeitar a arguição de incompetência da Turma para conhecer do apêlo, e, no mérito, dar-lhe provimento, em parte, nos termos do voto do Senhor Ministro Relator, tudo conforme consta das notas taquigráficas em anexo.

Custas ex lege.

Rio, 16 de julho de 1957. — HENRIQUE D'ÁVILA, Presidente; RAIMUNDO MACEDO, Relator.

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Ministro RAIMUNDO MACEDO — Trata-se de ação de acidente de trabalho movida nesta Capital contra a Central do Brasil que agrava da decisão do Juiz da Vara de Acidentes que julgou a ação procedente. Visa a recorrer a isenção do art. 76, inciso c, da Lei de Acidentes, ou exclusão de honorários, funeral e luto.

Contraminutado o agravo e mantida a decisão agravada, subiram os autos a este Tribunal, opinando a douta Subprocuradoria Geral da República em apoio das razões da Autarquia.

É o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Exmo. Sr. Ministro RAIMUNDO MACEDO (Relator) — Não conheço do recurso, por ser incompetente este Tribunal, conforme acaba de decidir esta Turma no agravo n.º 7.966, com base no julgado do egrégio Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário n.º 30.375.

Remeto o conhecimento do agravo para o egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nos termos daquele julgado do Supremo.

VOTO PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL — *Data venia* das opiniões anteriores, sou pela competência do Tribunal para processar e julgar a presente ação de acidente no trabalho, atendendo a que, segundo se vê de fls. 29 verso, o Dr. Juiz *a quo*, resolvendo uma dúvida levantada pelo Cartório, determinou a citação da União Federal na pessoa do Doutor Procurador da República, citação que foi efetivada conforme consta da certidão, a fls. 32 verso. Assim, no caso, tendo sido citado o Doutor Procurador da República, a competência para processar e julgar o feito é deste Tribunal. É certo que se trata de uma autarquia federal: Estrada de Ferro Central do Brasil. Entretanto, a questão da autarquia

não é de ser examinada no presente momento, atendendo ao interesse da União Federal, frente à citação a que acabei de expor.

Publicado no *Diário da Justiça* de 10-3-59.

AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 5.884 — DISTRITO FEDERAL

Declaração tardia — Multa tardia não isenta de imposto, mas exclui aplicação da multa.

Relator: Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS.
Agravante: Empresa Construtora «Delta» Ltda.

Agravada: União Federal (Fazenda Nacional).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Petição n.º 5.884, do Distrito Federal:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, na 2ª Turma, em dar provimento, em parte, ao recurso para excluir a multa da condenação, à unanimidade, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que deste ficam fazendo parte integrante.

Custas ex-lege.

Rio, 23 de novembro de 1955. — ALFREDO BERNARDES, Presidente. — AGUIAR DIAS, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro AGUIAR DIAS — Sr. Presidente, a decisão de que se agrava foi proferida pelo Dr. Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública e tem a seguinte fundamentação:

«Verifica-se do processo administrativo que a embargante, em 1943, firmou contrato com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem para a construção de um trecho de 20 quilômetros da rodovia Rio-Bahia, mediante os preços da tabela e respectiva apresentação das faturas das medições mensais. Feitos os adiantamentos e verificado que o embargante não apresentou as contas para serem averbadas nas terceiras vias, foi lavrado auto de infração e apreensão, por isso que se considerou violados os artigos 40, 45 § 2º e 46 da Lei do Selo,

ficando ela sujeita ao pagamento do imposto e da multa correspondente a cinco vezes o seu valor. Pretende a embargante que os papéis estavam isentos de selagem por força do art. 5º, § 5º da Constituição Federal. Sendo, todavia, de 1943 o contrato e datando de 1944 as contas ou faturas que iriam determinar o valor das prestações sobre as quais deveria incidir o tributo, se devido, conclui-se, sem maior esforço, que a isenção não poderia ter esse efeito retro operante, que se invoca, para atingir uma situação já definitivamente constituída na vigência da Lei que regia o ato.

Ora, essa Lei determinava que quando o valor dos contratos com as repartições públicas não pudesse ser determinado, o selo seria cobrado em cada conta, por ocasião do pagamento, fixado o prazo de 8 dias para a sua apresentação para a respectiva averbação. Devido o selo, e não pago nessa conformidade, o contribuinte, conforme preceito do art. 65, ficava sujeito não só ao pagamento do selo, mas também da multa correspondente a cinco vezes o seu valor.

Apenas se ressaltou a hipótese da não aplicação da multa quando a omissão ou dolo não dissesse a respeito a selagem do papel perante as próprias repartições, pretendendo-se que esse seria o caso dos autos.

O preceito, todavia, não tem o sentido que se lhe quer dar, pois a lei apenas aplica a multa aos casos de omissão de declaração e de dolo por parte do contribuinte quando se fizer a selagem perante a própria repartição, o que dizer quando a selagem for feita.

A diferenciação resulta clara do confronto com a cabeça do artigo e seu § 1º, onde a insuficiência do selo conduz a uma sanção menos rigorosa, porque não se exerceu como devido, a missão fiscalizante atribuída às repartições públicas.

Mas quando não haja selagem alguma, com no caso, o ato omissivo não pode ser equiparado à inexecução parcial da Lei tributária e essa, precisamente, a razão por que a sanção deflui naturalmente, identificando a malícia que a pressupõe.

A multa, portanto, foi regularmente aplicada.

Pelo exposto,

Julgo improcedentes os embargos e, por consequência dou a ação por procedente e subsistente a penhora, mandando que se prossiga nos ulteriores termos da execução. Custas pela embargante. Registre-se. Proferida a decisão e dado por publicada, é lavrado este termo que vai devidamente assinado. Eu (assinado) MOACYR DO PRADO REBELLO, Escrivão, terino, o escrevi. (assinados) AMILCAR LAURINDO, ADEMAR VIDAL, RUY CARNEIRO GUIMARÃES, ALFREDO CAPITULINO. E para constar lavro este termo, extraído do respectivo protocolo, na data já mencionada».

Agravou o executado a fls. 33.

Houve a contraminuta a fls. 36. Mantida a decisão a fls. 37. A douta Subprocuradoria Geral da República opinou pela confirmação da sentença (fls. 41).

É o relatório.

VOTO

Sr. Presidente, reformo a sentença agravada porque antes de tudo, conforme salientam os agravantes a fls. 33: (lê).

O dispositivo que exige a multa tem como pressuposto dolo ou ausência de declaração. No caso, se trata de declaração intempestiva, declaração tardia não isenta o imposto, mas dispensa a aplicação da multa.

Por essas razões, dou provimento ao agravo em parte.

DECISÃO

(Julgamento da 2ª Turma em 23-11-55)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deu-se provimento, em parte, ao recurso para excluir a multa da condenação. Decisão unânime. Os Srs. Ministros ALFREDO BERNARDES e CÂNDIDO LOBO votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES.

Publicado no *Diário da Justiça* de 14-7-59.

Tribunal Superior do Trabalho

PROC. TST-2.538-57-E

Embargos rejeitados. As empresas da União não estão isentas do pagamento das custas.

Vistos e relatados êstes autos, em que são partes, como Embargante, Estrada de Ferro Leopoldina e, como Embargados, JOÃO DO VALE PINTO e outros:

Pelo acórdão de fls. 41, a Egrégia Terceira Turma dêste Tribunal, mantendo decisão do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região, houve por bem assentar que as empresas da União não estão desobrigadas do pagamento das custas, por entender o Tribunal "a quo" que as referidas empresas não têm privilégio, nesta justiça, nas ações a que respondem.

Dai os presentes embargos em que a Estrada de Ferro Leopoldina ainda inconformada, bate às portas dêste Colendo Tribunal Pleno, indicando acórdãos da lavra do ilustre Ministro OLIVEIRA LIMA, que decidirá em sentido contrário à decisão embargada (45).

Ouvida, (fls. 53), opinou a douda Procuradoria Geral pela rejeição dos embargos.

É o relatório.

VOTO

Conheço dos embargos, dando o acórdão indicado a fls. 45, mas, *de meritis*, sou pela sua rejeição, tendo em vista que a Estrada de Ferro Leopoldina, estando sujeita, como está, à Justiça do Trabalho, está obrigada, em consequência, como qualquer outro empregador, ao pagamento das custas e à observância dos prazos.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade de votos, conhecer dos embargos, e, por maioria, rejeitá-los.

Deu-se por impedido o Senhor Ministro DÉLIO MARANHÃO.

Rio de Janeiro 7 de janeiro de 1959. —
Delfim Moreira Júnior, Presidente. — —
Luiz Augusto da França, Relator.

Ciente: JOÃO ANTERO DE CARVALHO, Procurador Geral.

Ecos do II Congresso Ibero-Americano de Municípios

Ainda sobre o Congresso Ibero-Americano de Municípios, realizado no período de 19 de maio último, em Lisboa, temos o prazer de reproduzir para nossos leitores a nota de "O Mundo Português", de 28/6/59, que como já o fizeram outros periódicos exalta a vitória da tese sustentada pelo delegado brasileiro, Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

* * *

ELIMINEMOS TÔDAS AS BARREIRAS ENTRE BRASILEIROS E LUSITANOS

Comovido o jornalista M. C. BANDEIRA DE MELLO com a «onda de carinho» com que os portugueses envolvem os brasileiros em visita a Portugal — Notável a colaboração lusa para vitória da tese sustentada no Congresso Internacional de Municípios, em Lisboa, pelo ilustre Diretor de Divulgação do D.A.S.P.

Conforme noticiamos por ocasião de seu embarque para a Europa, participou o jornalista MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P., do II Congresso Ibero-Americano de Municípios, integrando a delegação brasileira como representante daquele órgão da Presidência da República. A atuação deste nosso ilustre colega no conclave foi de tal maneira brilhante, que ainda agora o Professor MARCELO CAETANO, reitor da Universidade de Lisboa, lhe dirigiu carta enaltecendo sua contribuição como relator geral de um dos quatro temas do certame.

Regressando ao Rio, há dias, após visitar também outros países do Velho Mundo, assim falou à nossa reportagem o Diretor de Divulgação do Departamento Administrativo do Serviço Público, dando suas impressões do Congresso de Municípios e do contato mantido com a gente portuguesa.

"Constituiu um êxito consagrador para o Brasil o II Congresso Ibero-Americano de Municípios, realizado em Lisboa, no período de 14 a 19 de maio último. A delegação brasileira, como bem acentuou o Deputado LOURIVAL BATISTA que tão eficientemente representou o Congresso Nacional naquele importante certame, logrou ver aprovada e mesmo consagrada a tese que ali defendeu, bem como as posições assumidas em nome da Associação Brasileira de Municípios".

ACLAMAÇÃO À TESE BRASILEIRA

— De minha parte — prossegue o Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO — levei a contribuição técnica e a experiência do D.A.S.P. dentro das diretrizes traçadas pelo Dr. JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor-Geral dêste Departamento, logrando ver aprovada, por aclamação, tôda conclusão que elaborei nas Comissões Técnicas e, em seguida, levei à alta consideração do Congresso.

DISTINÇÃO PORTUGUÊSA AO BRASIL

Continuou o Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.:

— o que a todos os brasileiros calou profundamente, foi o carinho extremo de que em todos os momentos nos cercaram os portugueses.

Até mesmo a nossa contribuição técnica, referente ao Estatuto dos Funcionários para Administração Municipal, teve como prova dessa alta distinção de que é em Portugal sempre alvo o Brasil, a colaboração espontânea e precisa, logo igualmente aclamada pelo Plenário, do Brigadeiro FRANÇA BORGES, ilustre Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, no tocante às garantias de previdência social a serem asseguradas aos servidores. Do mesmo modo, o Dr. MANOEL FERREIRA DOS SANTOS, Diretor de Orçamento de Lisboa, sempre nos assistiu com elevado espírito de colaboração e a admirável saber técnico pelo qual lhe serei sempre profundamente reconhecido. Mas se fôra citar todos os portugueses que se tornaram credores da nossa mais profunda gratidão, não teria término esta entrevista.

ONDA DE CARINHO

Por tôda parte — conclui o Dr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO — em Lisboa, na Universidade de Coimbra, no Pôrto, onde sempre usamos da palavra, fomos envolvidos de maneira comovente, pela onda de carinho do povo português. Sentiamos-nos, todos, como se estivéssemos no Brasil, em nossa própria casa, e esta é a prova humana e eloqüente da eternidade que constituiu e constitui a marca da comunidade luso-brasileira, para cuja defesa e perpetuação sou de parecer que se devem eliminar quaisquer barreiras protocolares, de modo a que os portugueses se sintam cidadãos brasileiros no Brasil, assim como nos sentimos portugueses na Pátria berço da nossa nacionalidade.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Armamento Hospitalar no Brasil — Publicação da Divisão de Organização Hospitalar do Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Saúde. Rio de Janeiro, Brasil.

Boletín Informativo — Notícias institucionales, científicas, artísticas, bibliográficas, etc. Nº 5 — 2ª série — Marzo/Abril 1959. Santa Fé, Argentina.

Boletim Mensal — da Federação das Indústrias do Distrito Federal — Departamento de Produtividade. Nº 55 — Junho de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Crónica de la Unesco — Boletim mensual publicado por el Centro Regional de la Unesco en el Hemisferio Occidental. Vol. V — Nº 4 — Abril, 1959. La Habana, Cuba.

... *de Portugal Para o Brasil* — Publicação do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Lisboa. Ano XI — Nº 3 — Março de 1959. Lisboa, Portugal.

Livros de Portugal — Boletim mensal do Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros — Novidades — Ecos — Bibliografia. Nº 6 — Junho, 1959. Lisboa, Portugal.

Notícia Geomorfológica — Notícias, resumos, transcrições selecionadas, bibliografias, crítica. Ano II — Nº 3 — Abril de 1959. Campinas, São Paulo, Brasil.

Servicios Publicos — Mayo/Junio 1959. La Habana, Cuba.

La Scienza Tecnica della Organizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni — Rivista trimestrale per il miglioramento dell'azione amministrativa. Anno IV — Nº 4 — Ottobre-Dicembre 1958. Milão, Itália.

Saúde — Publicação de caráter popular do S.N.E.S. Ano XII — Março 1959 — Nº 135. Rio de Janeiro — Brasil.

Saúde e Trabalho — Mensário de doutrina e prática de higiene e segurança do

trabalho. Ano V — Maio, 1959 — Nº 51. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista Ceres — Publicação de ensinamentos teóricos e práticos sobre agricultura, veterinária, indústrias rurais. Nº 60 — Volume X — Janeiro a Abril de 1959. Viçosa, Estado de Minas Gerais, Brasil.

Revista da Escola de Minas — Publicação técnica sob os auspícios do Diretório Acadêmico da Escola Nacional de Minas e Metalurgia da Universidade do Brasil. Vol. XXI — Nº 5 — Junho de 1959. Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil.

Revista de Finanças Públicas — Editada pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Ano XIX — Nº 206 — Abril/Maio de 1959. Rio de Janeiro.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Publicação quinzenal, sistematizada e com explicações e comentários das leis, decretos e decisões administrativas e judiciárias, sobre matéria fazendária. Ano XXX — Ns. 7-8 — 30 de Junho de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista do IRB — Publicação bimestral do Instituto de Resseguros do Brasil. Ano XX — Nº 115 — Junho de 1959. Rio de Janeiro.

Revista Paulista de Contabilidade — Órgão do Sindicato dos Contabilistas de São Paulo. Revista de Contabilidade, Economia, Direito, Finanças, Estatística. Ano XXXVII — Nº 365 — Jan./Abril de 1959. São Paulo, Brasil.

Revista do Trabalho — Ano XXVII — Março/Abril de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Publicação trimestral que tem por finalidade difundir o pensamento católico e divulgar os resultados da investigação científica das Unidades Universitárias. Vol. XVII — Fascículo 29 — Março de 1959. São Paulo, Brasil.

Revue Internationale des Sciences Administratives — Vol. XXV — Nº 1 — 1959 — Bruxelles, Belgique.

COLABORAM NESTE NÚMERO

ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Economista, especializado em assuntos de economia de trabalho e política social. Na Polônia, seu país de origem, ocupou posições dirigentes no Ministério do Trabalho e Assistência Social. Como Ministro do Governo de Varsóvia foi responsável pela conclusão de 25 tratados com 12 países. Desde 1940 radicado no Brasil e naturalizado «por serviços relevantes prestados ao país». Assistente Técnico contratado pelo D.A.S.P. (1941-943). Perito das Nações Unidas (B.I.T.), encarregado das missões de assistência técnica em 1954, 1955 e 1956, aos países da Ásia e América Central. Professor da Universidade Internacional de Estudos Sociais em Roma. Professor dos Cursos da Fundação Getúlio Vargas e do I.S.O.P. Assistente Técnico do S.E.S.I. (Departamento Nacional). Em 1953, presidiu a Conferência Interamericana de Mão de Obras (Lima). Relator de várias convenções internacionais de trabalho. Participou de 35 conferências internacionais. Autor de numerosos estudos sócio-econômicos e administrativos. Exerce desde 1952 as funções de Assessor Técnico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

RENATO TRAVASSOS — Jornalista militante. Inspetor de várias Faculdades. Ex-Técnico de Educação do Ministério da Educação e Cultura. Presentemente Redator do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, lotado na Agência Nacional. Autor de vários livros.

MARCÍLIO VAZ TORRES — Especialista em questões de Arquivística; autor de diferentes obras a respeito do assunto, algumas das quais já publicadas na *Revista do Serviço Público*.

CAIO TÁCITO — Ex-Consultor Jurídico do D.A.S.P. Procurador do I.A.P.C.; Consultor Jurídico do M.T.I.C.; Professor da U.D.F., Professor de Direito dos Cursos de Administração do D.A.S.P.;

Membro do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e da Associação Brasileira de Direito Público. Tem representado o Brasil em diferentes congressos internacionais.

FRANCIS VIOLICH — Professor de Planejamento Urbano, Departamento de Planejamento Urbano e Regional, Universidade da Califórnia, Berkely. U.S.A.

VASCO RIBEIRO DA COSTA — Capitão do Exército servindo, presentemente, na Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Economista pela Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro. Autor de «Considerações e Idéias sobre o problema econômico nacional», trabalho editado pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. Autor de vários trabalhos publicados nas Revistas «Defesa Nacional» e «Clube Militar».

JAIR TOVAR — Procurador Adjunto da Fazenda Pública; ex-Deputado Federal do Estado do Espírito Santo; ex-Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura; ex-Diretor-Geral do D.A.S.P. (1954-55).

CARLOS GONÇALO AMARAL — Assistente de Administração do D.A.S.P.; Advogado militante; ex-Assessor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; aprovado em concurso para Assistente Jurídico e Juiz do Trabalho. Autor das seguintes obras: «Do concurso para provimento em cargo de carreira» e «Considerações sobre o processo administrativo», publicados respectivamente, nesta Revista em outubro de 1950, e na Revista dos Bancários, números 1, 2 e 3.

NELSON NASCIMENTO SANTOS — Engenheiro do Q.P. do Ministério da Fazenda, lotado no Serviço do Patrimônio da União. Possui trabalhos sobre avaliações de terrenos de imóveis de novo processo do cálculo de áreas levantadas topograficamente, publicados em doze revistas do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro.