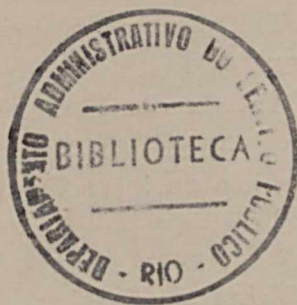


REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

João Guilherme de Aragão

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Agnello Uchôa Bittencourt

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

Paulo Poppe de Figueiredo

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Mário Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Wilson de Souza Aguiar

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Manoel Caetano Bandeira de Mello

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Waldir dos Santos

CONSULTOR JURÍDICO

Clenício da Silva Duarte

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Augusto de Rezende Rocha



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 1933)

ANO XIX

SETEMBRO - 1956

VOL. 72 - N. 3

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
As Lições de um Desastre	239
CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO	
Os fins do Estado Moderno — Augusto de Rezende Rocha	243
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Descrições de Cargo — Manual de Classificação de Cargos: Serviço de Relações Industriais, Ministério da Marinha, E.U.A. (trad. de Raymundo Xavier de Menezes)	257
Situação do Aposentado — Oscar Victorino Moreira	266
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
O Tráfego e sua repercussão no Urbanismo — Cap. VIII — Os transportes — Geraldo de Menezes Cortes	272
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Ourinhos — Plano da Cidade — Antonio Bezerra Baltar	311
O Município na Colômbia — (II) Antonio C. Cortés	353
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOUTRINA	
As origens do Mandado de Segurança — Arnold Wald	360

RARECERES

Págs.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Funcionário demitido a bem do serviço público. Pedido de cancelamento da nota desabonadora aposta ao ato demissório por imposição legal. Revisão do processo administrativo 376

Admissão mediante contrato bilateral, à conta da antiga Verba 3. Assinatura de termo aditivo e respectivo registro no Tribunal de Contas, com fundamento no art. 8º da Lei nº 2.745-56. Aplicação do Decreto nº 30.017, de 1956 377

Aproveitamento na carreira de Comissário de Polícia do D.F.S.P. Existência de vaga como condição fundamental para o aproveitamento 378

Regime jurídico dos artistas da Empresa Rádio Nacional, admitidos após a incorporação desta ao patrimônio da União. Opção a que se refere o § 7º do art. 6º da Lei nº 2.193, de 1954. Decurso do prazo. Decadência 380

Comissão de Acumulação de Cargos .

Aposentadoria — Ao aposentado não é lícito perceber proventos da aposentadoria, a partir da investidura em cargo ou função em comissão 382

ACÓRDÃOS

Tribunal Federal de Recursos

Servidores públicos — Vencimentos — Não cabe ao juiz, mas ao legislador, elevar ou equiparar proventos — O juiz apenas manda observar, apenas faz cumprir, o que a respeito está expresso na lei 384

A estabilidade concedida aos interinos pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1946, não beneficia apenas aos ocupantes de cargos vagos, devendo entender-se que o dispositivo constitucional abrange a todas as espécies de interinidade 386

Tribunal de Justiça

Ação ordinária. Improcedência. Tendo o autor ingressado nos quadros do funcionalismo da Prefeitura do Distrito Federal, a seu pedido, em 1952, não pode pretender direitos assegurados em leis anteriores a antigos servidores da Municipalidade, relativos a cargos de chefia, em caráter efetivo, antes de 1939. Confirmação da sentença apelada 388

NOTAS

Notas Bibliográficas 390
Publicações recebidas 395
Colaboram neste número 396

As Lições de um Desastre

A reprovação de todos os candidatos que se apresentaram à primeira prova (eliminatória) de Administração Pública, no Concurso para provimento dos cargos iniciais da Carreira de Técnico de Administração — e foram apenas 41 dentre mais de 200 inscritos — não terá surpreendido aos observadores isentos da realidade administrativa federal. Neste mesmo local, em abril, chegamos a antecipar tal resultado. Na ocasião, alguns tacharam o nosso comentário de ferino e destituído de qualquer espírito construtivo; já outros apenas discerniram indícios de um melancólico pessimismo. Relendo agora aquêle Editorial, admitimos de bom grado o que os críticos haviam assinalado: talvez pouco oportuna, a ironia lá estava; mas não era verdade que o viciasse qualquer pessimismo, e menos ainda que nêle se encontrassem observações sem espírito construtivo.

Preocupavam-nos, sim, dois problemas: o assessoramento técnico dos homens públicos brasileiros — ainda agora à espera de solução — e o preenchimento eficiente das direções e chefias — até hoje feito em bases subjetivas e de favor. Têm sido eles tratados com tal displicência ou desconhecimento de seus elementos essenciais, que se torna difícil formulá-los com objetividade. Resvala-se involuntariamente para a facécia, dado o que ensina a experiência de anos recentes. Ou aceita-se resignado a penúria satisfeita em que se vem vegetando há tanto tempo. E' evidente, porém, que uma atitude desencantada ou sarcástica não ajuda a resolvê-los. Na verdade, ainda não se deram conta dêsses problemas os seus maiores interessados, isto é, a classe dirigente do país que responde, afinal, pela falta de confiança generalizada que ainda inspira — a dar-se crédito ao que muitas vêzes se lê na Imprensa brasileira — a Administração Pública Federal. No entanto, a solução dêsses problemas já fôra encaminhada com fervoroso espírito público pelo Sr. LUIZ SIMÕES LOPES, há cêrca de vinte anos.

Ninguém ignora, com efeito, os esforços de S. S.^a para dotar o nosso serviço público de um tipo de profissional semelhante ao que, em diversos países da Europa, é o Inspetor de Finanças, ou nos Estados Unidos, o Analista Administrativo. Ninguém ignora tampouco que sem uma classe administrativa de capacidade superior, que seja respeitada pela autoridade de suas idéias e realizações, não se poderá erradicar o mal da outorga de chefia como um ato de amizade e confiança. Causa estranheza, pois, que se tenha tergiversado tão nitidamente ante a experiência feita, descurando-se de renovar e enriquecer o núcleo de Técnicos de Administração inicialmente constituído, como se a reforma e a regeneração da administração pública federal pudessem, algum dia, ser levadas a efeito sem recorrer a êsse tipo de servidor.

Quem faz das ciências sociais aplicadas o trampolim de sua ação, e não transige nem pactua com as exigências de uma probidade intelectual e moral, que o estudo desinteressado sempre suscita e alimenta, é funcionário que pode honrar a qualquer administração. Mas um Técnico de Administração — tipo de homem e de profissional que só o tempo amadurece e apura — já o disseram figuras de responsabilidade como, por exemplo, o prof. ROBERT HUTCHINS, Presidente da Universidade de Chicago — não se improvisa nem se inventa. Conviria amparar-lhe o desenvolvimento; talvez mesmo — o que é mais ambicioso — criar condições gerais que permitissem o seu aparecimento. Só assim os empreendimentos públicos passariam a ser administrados com maior proficiência, perdendo o caráter de aventura ou tentativa a que muitas vêzes se reduzem.

Que lições conviria, então, retirar daquele desastre tão constrangedor, não somente para os centros de formação intelectual do país, senão também para o próprio serviço público federal, que não sabe — ou já não pode — atrair homens de cultura geral e especializada bastante sólida, a fim de organizar a equipe de estudiosos, que deverão auxiliar os nossos homens públicos, no planejamento e na execução de seus programas?

Parece-nos possível distinguir diferentes lições com diferentes gostos naquela reprovação maciça. Umhas são azêdas; outras, amargas; tôdas, porém, dignas de atenção, ainda que inaceitáveis a certos paladares. Vale a pena comentá-las, conforme o sabor que lhes seja próprio.

Registre-se, preliminarmente, a incapacidade revelada por quase todos os candidatos para apresentar, em termos inteligíveis e com boa organização, idéias ou informações gerais, mesmo quando se tratasse do que há de mais cediço na matéria. Redigiam mal e precariamente porque pensavam ou haviam assimilado mal e precariamente. Comprovou-se, portanto, o bordão clássico, como, em regra, aliás, sempre se comprova, quando há concurso ou prova de certa importância entre nós. Eis uma lição cuja acridez dificilmente se remediará, mas que os homens de responsabilidade do país precisam remediar.

Existe, sem dúvida, deficiência grave, que importa localizar para corrigir, em nossos cursos secundários, e particularmente no ensino da língua nacional, porque estes já não proporcionam como outrora, a possibilidade de aquisição de conhecimentos especializados ou de sua rigorosa veiculação. Ao contrário, os vícios intelectuais adquiridos na preparação atabalhoada de tantas provas parciais e finais vão, a pouco e pouco, deformando a inteligência brasileira, e de tal modo que um concurso como o de Técnico de Administração se transforma apenas em mais outra demonstração — se acaso fôsse necessária — do psitacismo aparvalhado com que se decoram súmulas de aulas ou trechos de compêndios, sem a menor demonstração de trabalho intelectual próprio ou assimilação consciente da matéria.

Assinale-se, em seguida, outra lição azêda: a desilusão sofrida por tantos candidatos — sabe Deus por que motivos! — ao verificarem que não lhes bastava o conhecimento de meia dúzia de noções, esquemas e classificações para que lhes pudesse ser conferido, automaticamente, o direito de se considerarem técnicos, pois é bem certo que, defrontados com um problema como o da Reforma Administrativa (tema proposto para Dissertação), logo se evidenciou em todos eles a incapacidade de aplicar aquelas parcas noções teóricas aos fatos administrativos porventura conhecidos, e que deviam constituir a matéria prima do estudo a fazer. Os nossos Cursos Superiores de Administração ainda não preenchem, portanto, as funções para que foram criados: não apercebem o estudante da exata atitude mental ante os problemas administrativos; ensinam quando muito a aplicar o lugar-comum de teoria administrativa ao caso ocorrente, sem indagar se lhe convém ou não. Em suma, tumultuam inteligências ao invés de as organizar e disciplinar; tal, pelo menos, foi o que se pôde verificar no concurso

agora realizado. Retrucar-se-á que os diplomados por aqueles cursos, cômicos de seu valor e chamados a mais nobres e lucrativas tarefas, se desinteressaram pelo concurso de Técnico de Administração. Eis uma observação que, encerrando seu grão de verdade, nos leva a uma terceira lição — bem amarga lição.

A carreira de Técnico de Administração, no serviço público federal, é uma carreira abastardada. Sua situação de eminência inicial, relativamente a outras, alterou-se de modo profundo e desastrado, sobretudo com o advento das Tabelas Únicas e o posterior malôgro do primeiro Plano de Classificação de Cargos. Não são convidativos, efetivamente, os padrões de remuneração da carreira, em manifesta desigualdade com séries funcionais assemelhadas, mas, na realidade, de níveis inferiores, quer quanto às qualificações, quer quanto às responsabilidades. Nada mais natural que um cargo de classe J (Cr\$ 10.000,00) não possa atrair a quem dispõe de instrução universitária, para não falar em outros requisitos, indispensáveis e fundamentais. Será acaso essa remuneração um juro aceitável para tantos investimentos financeiros e morais? Será êsse o incentivo para quem deve passar pelo crivo de várias provas, inclusive a de preparar uma tese e defendê-la, a exemplo de um concurso para postos de ensino Universitário? Localiza-se, com estas observações elementares, o núcleo essencial do problema. A Administração Pública Federal, em virtude do alheamento teimoso que vem manifestando em relação às verdadeiras condições vigentes do mercado de trabalho técnico, já não consegue seduzir inteligências e culturas jovens; mais grave ainda: arrisca-se a perder os elementos já recrutados, desviados muitas vezes pelos melhores salários que as próprias autarquias e sociedades de economia mista oferecem em seus quadros funcionais.

Não espanta que o problema da chefia e da direção, no Serviço Público Federal, seja hoje a pedra no caminho de qualquer plano construtivo, que acaso se elabore para torná-lo mais eficiente, sobretudo no seu funcionamento. Existe uma crise de chefia porque existe uma errônea concepção do que ela comporta, exige ou pressupõe, e porque se tem descurado, acima de tudo, de recrutar e de conservar o tipo de profissional superior sem o qual nenhuma organização alcança seus propósitos.

Os Fins do Estado Moderno ()*

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA
(Técnico de Administração do D.A.S.P.)

I

AS FUNÇÕES DO ESTADO MODERNO E O AUMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS,
ESPECIALMENTE NOS SÉCULOS XIX E XX

A desagregação lenta do sistema feudal a partir do século XIII, mas progressivamente acelerada nas centúrias subseqüentes, permitiu que em todos os países da Europa se assistisse ao espantoso espetáculo de vida nova e desordenada que foi o século XVI. É um dos grandes "tournants" da História — se nos é lícito empregar a expressão de GROETHUYSEN — e fortes razões teve HENRI HAUSER quando asseverou que só um aspecto da sua história — o econômico — bastava para despertar interesse apaixonante. (1) No entanto, dos vários pontos de vista a que podemos apreciar-lhe a importância, nenhum nos parece tão significativo como o político-religioso.

A luta entre o poder temporal e o espiritual, já preludiada em plena Idade Média pelo conflito do Papado com o Império, adquire, no século XVI, máximo relêvo graças à Reforma. Os motivos humanos, que determinaram esta última, somavam-se aos sociais e econômicos, que subjaziam profundamente; uns e outros já foram pesquisados pelos historiadores e talvez seja na Inglaterra onde mais tenham ficado patentes. A Igreja era proprietária, escreve OSCAR MARTI, (2) de quase a metade das terras do país e desde CHAUCER é sabido que se pode acompanhar de vários modos o movimento de progressiva rebeldia contra a autoridade papal. (3) A ascensão dos TUDORS ao trono da Inglaterra, em 1485, depois de cruenta guerra civil que dizimou boa parte da nobreza inglêsa, teve por efeito imediato promover um breve sossêgo, que diferiu a precipitação das velhas queixas. Não conheceu HENRIQUE VII, portanto, os problemas que o seu contraditório filho — HENRIQUE VIII

(*) Capítulo II da tese *Orçamento-plano econômico-financeiro*, ainda inédita e apresentada pelo autor, em maio de 1943, como requisito parcial, ao terceiro concurso de Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P.. O texto agora publicado reproduz o que foi submetido à Comissão Examinadora, sem qualquer modificação.

(1) HENRI HAUSER, *Les débuts du capitalisme*, Avant-propos, VII.

(2) OSCAR MARTI, *Economic Causes of Reformation in England*, cap. I e conclusão. (Precisamente 1/3 da riqueza — p. 1).

(3) MARTI, *op. cit.* p. 30.

— seria obrigado a solver. Um dos mais árduos foi a carência de recursos para satisfazer às necessidades da nova autocracia, que ele lograra instaurar, graças à habilidade com que se houve CROMWELL em manejar o Parlamento, cujos membros, aliás, não deixaram de aproveitar-se largamente da docilidade testemunhada. Outro problema sério, conexo ao que vimos de referir, foi o dos pequenos e grandes mosteiros; (4) tanto o monarca, que era perdulário, como as várias classes do reino — especialmente a burguesia, que integrava o Parlamento — cobiçavam as terras dêsses mosteiros e disputavam-nas com argumentação deveras singular. (5) A *Supplicacion of the Beggars*, panfleto que se vulgarizou na época, atesta o que afirmamos. Quando CROMWELL propôs ao Defensor da Fé o modo de proceder à confiscação gradativa das propriedades clericais — o que traria alívio aos embaraços financeiros em que se achava — hesitou ele por algum tempo, mas afinal decidiu-se, vencido pelas circunstâncias. Os mosteiros foram extintos, as terras confiscadas e vendidas a preços ínfimos, com o beneplácito do próprio Rei, aos *novi-homines* que compunham o Parlamento. (6) Necessitando cada vez mais de recursos com que atender às despesas que sua monarquia absoluta suscitara, tornou-se HENRIQUE VIII o *malleus monachorum*, como o chamou INNES. O crescimento imprevisto das despesas públicas, em virtude da nova ordem política, é, assim, causa e efeito da Reforma. (7)

Eis um dos casos mais frisantes e ricos de sugestão que nos oferece a formação do Estado Moderno, na Europa Ocidental. “Constituiu-se ele na verdade, — como acentuou HAROLD LASKI (8) — ao tempo da Reforma, e o seu caráter de corpo soberano foi o produto de uma longa cadeia de circunstâncias históricas, a mais importante das quais consistiu na necessidade de achar-se um plano de organização a que pudessem encaminhar-se para decisão última todos os apelos à autoridade. Declinando o prestígio da Igreja, cindida a Cristandade, haviam desaparecido da Europa, realmente, as noções de autoridade, respeito e disciplina. “O Estado — continua o ilustre teorista político — firmou o seu primado sobre tôdas as outras associações porque oferecia, àquela época, possibilidades de paz organizada como nenhum outro órgão poderia assegurar”. De fato, mesmo quando orientado por uma política caprichosa, como a de HENRIQUE VIII, o Estado moderno estruturava-se firmemente porque correspondia a uma necessidade do tempo. “Emergiu como a única asso-

(4) MARTI, *op. cit.*, p. 17; sobre o rendimento, p. 19/20.

(5) MARTI, *op. cit.*, p. 9 e notas.

(6) MARTI, *op. cit.*, ps. 204/205.

(7) Excelente guia para o período de que falamos é — ARTHUR INNES: *England under the Tudors*. O estudo de fenômenos políticos à luz da experiência inglesa pode justificar-se graças à seguinte observação de LUCIEN FEBVRE: “...l’Etat moderne, l’Etat d’aujourd’hui, l’Etat dont nous sommes bien toujours, en dépit de toutes les subtilités verbales et de toutes les théories constitutionnelles, réellement et de fait les “sujets” — c’est la création de l’Europe. C’est l’œuvre de machinerie européenne, *Made in England*... et en quelques autres pays bons voisins de l’Angleterre — mais qu’il faut avoir notre esprit, finalement, pour accepter comme une nécessité permanente de l’existence, — comme le cadre le plus constant et salubre de nos activités, individuelles et collectives”. (*Encyclopédie Française*, Tome X).

(8) HAROLD LASKI, *An Introduction to Politics*, p. 18.

ciação capaz de estabelecer os imperativos legais que a massa de homens teria de respeitar". Assim, quer o encarnasse um príncipe brutal e inconseqüente, como HENRIQUE VIII, quer uma rainha arguta, como ELIZABETH, o "Estado pôde imprimir ordem à vida porque, sem os seus ditames, não haveria ordem".

Não lhe seria possível, todavia, responder aos apelos dirigidos à sua autoridade, assegurar paz organizada, ou estabelecer imperativos legais, sem dispor de recursos copiosos que ocorressem a êsses novos fins. Necessitou êle, pois, desde os primórdios da existência, que lhe fôsem aumentados, de ano para ano, os meios financeiros, se o exercício das funções com que o sobrecarregavam tinha de ser satisfatório; quer das funções essenciais, resguardando a própria soberania; quer das opcionais, protegendo — como principiou a Inglaterra a fazer, por meio das "*poor laws*" — os que haviam sido obrigados a abandonar os campos de cultura das propriedades eclesiásticas confiscadas e vagavam pelos caminhos à procura de trabalho. A progressiva laicização da sociedade tornara o Estado, com efeito, herdeiro das obrigações que recaíam sobre a Igreja durante a Idade Média.

Como pôde êle satisfazer às exigências que o solicitavam? Para assegurar às próprias funções maiores e mais regulares fontes da renda, interveio na ordem econômica, pôs-se ao serviço do crisohedonismo, foi instrumento de ascensão de uma classe, ao mesmo tempo que por ela era sustentado. Recorreu aos impostos indiretos, gratos à classe mercantil, para que não lhe diminuíssem as rendas em qualquer eventualidade, e se harmonizassem os seus interesses com os da burguesia desejosa de transferir às classes desfavorecidas os ônus de manutenção da custosa máquina política. (9) E tornou-se tão poderoso e avassalador no seu protecionismo, que a antiga aliada, já consciente da própria força e constrangida por tantos favores, lhe pediria, mais tarde, que a deixasse em paz. "*Laissez-nous faire*, M. COLBERT".

O crescimento das despesas públicas pode ser datado, conseqüentemente, do século XVI; a Reforma com o seu cortejo de efeitos sociais, políticos e econômicos, as guerras pela hegemonia européia, o capitalismo comercial em pleno desenvolvimento, os empreendimentos navegadores e coloniais — podem citar-se entre as suas causas.

A confiscação das propriedades eclesiásticas foi, na Inglaterra, bem como em outros pontos da Europa, condição indispensável para o estabelecimento do Estado moderno e sua manutenção inicial. Como poderiam, realmente, coexistir duas fontes de autoridade — a Igreja e o Estado — com as mesmas prerrogativas e os atributos externos de poder? A confiscação, todavia, significou certamente muito mais; tornou patente que o Estado, na perplexidade inicial que lhe provocaram as funções transferidas pela Igreja, não deixou de reclamar as vantagens de que era usufrutuária a concorrente. Compreende-se, pois, que, identificando a sua autoridade de soberano com a do Estado e com a da Igreja, HENRIQUE VIII não tolerasse competições (côrtes eclesiásticas, *Peter's pence*, etc.), nem para alcançar a meta do fortalecimento do poder real lhe parecia admissível qualquer tergiversação.

(9) EDWIN SELIGMAN, *Essays in taxation*, p. 9.

Já o compararam, por isto, ao Príncipe ideado por MAQUIAVEL, mas, se realizou em grande estilo o ideal do florentino, fê-lo com apoio do povo inglês — observou LASKI (10) — o que muda substancialmente a questão.

*
* *

Esta digressão serviu para apresentar — e sem dúvida o fez imperfeitamente — algumas circunstâncias históricas como causas prováveis do crescimento das despesas públicas desde o alvorecer dos tempos modernos. A formação das monarquias absolutas, a Reforma, as guerras pela hegemonia européia, o capitalismo comercial, as navegações e os empreendimentos colonizadores — parecem-nos, efetivamente, explicações preliminares dessa uniformidade na evolução política e financeira dos povos ocidentais, a qual ADOLFO WAGNER foi o primeiro a descobrir e a enunciar com o nome, porventura ambicioso, de lei. (11)

Atualmente, estão os historiadores, sociólogos e financistas de acôrdo quanto à diversidade entre as despesas dos governos de hoje e as que eram feitas há dois ou três séculos. (12) As diferenças de classes então existentes, decorrendo menos das condições econômicas que de um *status* jurídico, permitiam que, antes dos regimes liberais implantados na Europa por efeito da Revolução francesa, não visassem as despesas públicas ao bem estar comum, mas ao de um número reduzidíssimo de privilegiados ou à política imperialista dos grandes monarcas. (13) Eram elas quase sempre uma consequência imediata do pressuposto *Lex-Rex*: se do Rei emanava a lei, se ele a personificava, era-lhe dado gastar como entendesse. (14) Releiam-se os capítulos iniciais do *L'Ancien Régime*, de TAINÉ, tão belos e tão eloqüentes, descrevendo o aparato da vida cortesã em Versailles e ter-se-á idéia nítida de como se escoavam as rendas do Estado. (15) Ou então, reabram-se as primeiras páginas de *La Chute de la Royauté* de A. MATHIEZ, e verificar-se-á até onde iam as liberalidades irresponsáveis de LUIZ XVI para com a Nobreza. (16) Na Inglaterra, ao contrário da França, a vitória do constitucionalismo, graças ao govêrno parlamentar, conferiu aos representantes do povo o contrôlo das despesas públicas; nem foi outra a causa da guerra civil que, latente ou manifesta, duran-

(10) HAROLD LASKI, *The Rise of European Liberalism*.

(11) A. WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, trad. franç. Vol. I. Liv. I, cap. I, ps. 88/89.

(12) ALZADA COMSTOCK, *Public Expenditures*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*.

(13) HENRI SÉE, *Les Origines du Capitalisme moderne*, ps. 183/189; idem, *La France économique et Sociale au XVIII^e ème siècle*. (Veja-se a introdução do volume).

(14) MILLS and STARR, *Readings in Public Finance and Taxation*, p. 41.

(15) HYPOLITE TAINÉ, *Les origines de la France Contemporaine*. (vol. I). *L'Ancien Régime*.

(16) A. MATHIEZ, *La Révolution Française. La Chute de la Royauté* (vol. I), cap. I, ps. 1/17.

te o século XVII, logrou afinal concretizar as aspirações liberais dos práticos burgueses puritanos, aspirações que deram transcendência européia — conforme observou argutamente G. M. TREVELYAN (17) — a acontecimentos de interesse, à primeira vista, puramente insular.

As despesas dos governos de hoje, no entanto, são uma decorrência imperativa da moderna sociedade industrial. (18) A revolução industrial inglesa — que não foi senão uma “evolução rápida e irresistível” (ASHLEY) (19) — e a ideologia francesa do século XVIII suscitaram, é verdade, aquele inconfundível espírito liberal do século XIX, como nunca deixou de assinalar nos seus principais trabalhos a Prof^a. LILIAN KNOWLES. (20) Mas, se tal espírito foi a princípio romântico e abstrato, posteriormente, sob a influência talvez das correntes socialistas, deu lugar ao desdobramento das atividades do Estado. E este viu de fato as suas funções multiplicarem-se tão profusamente que incluem, agora, insuspeitadas obrigações para o homem da rua. (21) O Estado tudo pode e tudo faz, chamando a si com cioso exclusivismo o que, nas primeiras décadas do século XIX, abandonava, tímida ou indiferentemente, à iniciativa privada.

“À medida que o espírito democrático se desenvolve e que o controle da sociedade principia a ser atribuído às massas, em escala cada vez maior, manifesta-se uma alteração na natureza, composição e totalidade das despesas públicas. (.) À proporção que a Revolução industrial propaga a sua influência e se avoluma o comércio, a população cresce mais rapidamente e fica mais concentrada em grandes centros urbanos. Esta circunstância, por si mesma, conduz a um aumento dos ônus tributários que ultrapassam os até então existentes. Ruas calçadas e estradas, canalização d’água, sistemas extensivos de esgotos, iluminação e irrigação das ruas, remoção de neve, proteção policial

(17) G. M. TREVELYAN, *England under the Stuarts*. (Veja-se a introdução).

(18) ALZADA COMSTOCK, *op. cit. loc. cit.*

(19) HENRI SÉE, *Les origines du capitalisme moderne*, p. 151.

(20) LILIAN KNOWLES, *Industrial and Commercial Revolution in Great Britain during the Nineteenth Century*, George Routledge & Sons, Ltd., Londres, 1937, v. especialmente introdução.

(21) HUNTER, MERLIN HAROLD, and ALLEN, HARRY KENNETH: *Principles of Public Finance*: “O rápido desenvolvimento do comércio e da indústria que acompanhou a Revolução Industrial suscitou uma renda social grandemente aumentada, que tornou desnecessário sustentasse a agricultura o peso integral do governo” (p. 25); “A dilatação das funções foi causa muito mais relevante do aumento das despesas do que o aumento de empregos”. (p. 26); “As unidades governamentais estão condicionadas pelas flutuações de preços. Não se intira, porém, que mutações de preços possam afetar as despesas governamentais com a mesma intensidade com que afetam as despesas individuais. Uma percentagem considerável de despesas governamentais destina-se a pessoal, o que não acontece às individuais, e essas despesas são relativamente estáveis. De resto, um serviço ou cargo público uma vez estabelecido dificilmente é abolido em virtude da oposição popular; somente nas mais angustiosas condições qualquer cerceamento digno de nota pode ser feito nas atividades governamentais (.) Em tais períodos, as unidades governamentais podem ser chamadas, todavia, a empreender novas atividades. Assim, por volta de 1930, em virtude da grandeza da depressão, muitas unidades governamentais restringiram suas atividades anteriores, mas a expansão em diferentes modalidades de assistência largamente contrabalançou essa contenção de despesas” (p. 27). “A filosofia dos gastos privados tornou-se a filosofia das despesas públicas”. (p. 29).

e proteção contra o fogo, regulamentação do tráfego, amparo aos enfermos e aos desabrigados, e medidas gerais de higiene e saúde, tornam-se, dia a dia, complementos habituais a uma sociedade industrializada. A par desses benefícios, também se dispensa cuidado ao desenvolvimento intelectual, cultural e mental de todos os membros da nação, mediante educação elementar obrigatória, pela adoção de medidas adequadas relativamente à educação secundária e superior de quantos desejem valer-se da oportunidade e pelo estabelecimento de bibliotecas, museus, jardins zoológicos, parques, galerias de arte, etc". (22)

A lei de WAGNER, portanto, — que indica antes uma tendência, como toda regularidade social, convindo despojá-la de qualquer absolutismo — “é o resultado de observações empíricas, realizadas em tôdas as nações civilizadas e progressistas, *pelo menos naquelas do nosso período de civilização*. Explica-se, justifica-se e motiva-se pela necessidade de evolução da vida nacional e pelas modificações que, em virtude dessa necessidade, se processam na combinação do sistema econômico coletivo (.....)”. (23) Que estabelece, em suma, a lei de WAGNER? Conforme a versão francesa, de que nos estamos valendo, “a lei de extensão crescente da atividade pública, particularmente da atividade do Estado, transforma-se, na ciência financeira, em lei de extensão crescente das necessidades financeiras: não somente financeiras do Estado, senão também, em regra geral, e mais freqüentemente ainda, das necessidades financeiras dos corpos administrativos autônomos”. “Os governos central e local constantemente empreendem novas atividades, ao mesmo tempo que ambos executam com maior eficiência as velhas e as novas funções”. (24).

Aumentam, pois, irreprimivelmente, as despesas públicas (25) e tal fenômeno é, segundo WAGNER, uma consequência de outra mais geral, a saber: a extensão crescente das atividades do Estado. Dificuldades financeiras, todavia, podem embaraçar o exercício dessas funções e, assim, ficará alterada a causalidade: as atividades do Estado serão determinadas pela economia financeira. O equilíbrio da situação primitiva, no entanto, — declara WAGNER — não tarda a restabelecer-se, porque a necessidade de evolução das nações progressistas acaba sempre vencendo tais dificuldades.

Impregnado de evolucionismo, deu o grande economista alemão às suas observações um autoritarismo rígido que as prejudicou sensivelmente. Convém, pois, que as chamadas leis de WAGNER sejam tomadas apenas como tendências marcantes, já que parecem confirmadas pelas estatísticas, (26) a fim de que se aproveite o que elas encerram de verdadeiro. Embora não lhes dêem integral apoio, PAUL STUDENSKI (27) e ALZADA COMSTOCK admitem que em substância correspondem à realidade, espelhando até estas observações já comprova-

(22) MILLS and STARR, *op. cit.* p. 42.

(23) A. WAGNER, *op. cit.*, *loc. cit.* (o grifo só é nosso no princípio da citação).

(24) A. WAGNER, *Grundlegung der politischen Oekonomie*, apud ALZADA COMSTOCK, *loc. cit.*

(25) SELIGMAN, *Essays in Taxation*.

(26) JENS JENSEN, *Government Finance*, ps. 40/42.

(27) PAUL STUDENSKI, *Public Economy and Public Expenditures, in Economic Principles and Problems*, Vol. II, ps. 444/445.

das: 1) que as despesas públicas aumentam *consideravelmente mais depressa que a população e ligeiramente mais que a renda nacional*; 2) que refletem o custo de novos serviços governamentais, bem como os tradicionais custeios de defesa, proteção e administração. (28)

Procurando explicar o extraordinário crescimento das despesas públicas, nos séculos XIX e XX, um tanto mais rigorosamente do que o próprio WAGNER, observa o economista inglês, G. FINDLAY SHIRRAS, que só pelo exame cuidadoso dos orçamentos de qualquer país é que se torna possível concluir. Os orçamentos não constituem, porém, uma característica permanente da vida de muitos Estados. A míngua de informações inteiramente fidedignas, vagueiam os financistas através de suposições. Vejamcs, ainda assim, as principais causas arroladas por SHIRRAS e sintetizemos os seus comentários, (29) ao mesmo tempo que aduzimos outros.

A primeira e principal causa do volume muito maior das despesas públicas nos nossos dias resulta, sem dúvida, do *espantoso crescimento da população mundial* em tempo relativamente breve, e do alargamento das áreas de ocupação do globo. Se êstes fatores se acrescentarem ao movimento geral de industrialização a que fizemos referência páginas atrás, veremos que é dentro de um conjunto complexo de fenômenos históricos da mais vária natureza que o crescimento das despesas públicas se insere e situa. Ê, pois, uma parte de um todo: só na organicidade dêsse todo pode ser verdadeiramente compreendido.

HAROLD WRIGHT (30) e G. TALBOT GRIFFITH, (31) após exaustivos estudos, puderam estabelecer, secundados por outros estatísticos e demografistas, que, antes de se haver tornado a denatalidade o problema alarmante entre todos do mundo ocidental contemporâneo, o aumento da população, no século XIX, se originou principalmente do crescimento da vida média. E por que o homem passou a viver mais? A urbanização conexas ao capitalismo industrial suscita a princípio, é certo, as condições de vida e de trabalho mais torpes e vergonhosos que é possível imaginar; os inquéritos promovidos pelas comissões do Parlamento inglês o comprovam. Mas, posteriormente, a própria intervenção do Estado, pondo um paradeiro aos desmandos que ocorriam, e o movimento sanitário e de saúde pública, (32) característico do século, se encarregavam de melhorar aquelas condições de vida e de trabalho. Assim, o alargamento das atividades do Estado — conforme a tese de WAGNER — determinou que se fôsem avolumando ininterruptamente as despesas públicas; o aumento da população, por seu turno, graças à melhoria das condições sanitárias e higiênicas, ainda mais haveria de roborar o que já não era apenas uma simples tendência.

(28) ALZADA COMSTOCK, *loc. cit.*

(29) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, Vol. I, ps. 48/59; secundando as opiniões de SHIRRAS, HUNTER, MERLIN HAROLD & ALLEN, HARRY KENNETH, *Prinsiples of Public Finance*, ps. 25/29.

(30) HAROLD WRIGHT, *Population*; v. especialmente os caps. III — VIII. (No cap. VI, p. 107 — declaração textual).

(31) G. TALBOT GRIFFITH, *Population Problems of the Age of Malthus*. (A conclusão do autor é que Malthus exagerou as possibilidades de uma natalidade crescente sem atender na expressiva queda que sofria a mortalidade média, p. 40).

(32) C. E. A. WINSLOW, *Public Health*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*.

Ademais, quanto maior a superfície de um país tanto maior serão, logicamente, as despesas públicas que lhe cumpre fazer, porque a estrutura administrativa — observa SHIRRAS — varia com aquela superfície. Adicione-se a tal circunstância uma desvantagem, as mais das vezes inerente aos países de grande extensão territorial: a população espalha-se tênueamente e exige do Estado uma dispersão de esforços pouco remuneradores, sobretudo nos serviços de custos estáveis. O Canadá, a Índia, a Austrália e o Brasil exemplificam o asserto. No entanto, é inegável que a concentração urbana desperta um anseio permanente e inextinguível de melhoria do padrão de vida e, assim, as economias que realiza o Governo, com a prestação de serviços em grande escala, ficam prejudicadas pelo aperfeiçoamento contínuo que é obrigado a imprimir à sua atividade. A tendência é, pois, sempre no sentido de incrementar as despesas e nunca no de as restringir.

A segunda causa do aumento das despesas públicas, quase tão importante quanto a primeira, é a *flutuação dos preços*. O Governo se vê na contingência de elevar salários e vencimentos, quando eles sobem, a fim de resistir à concorrência que lhe fazem as empresas privadas. De resto, empreende, nessas circunstâncias, grande número de obras públicas, no que é levado pelo impulso, nem sempre ponderado, dos legisladores que desejam distinguir-se por uma grande dedicação à causa pública. O custo da máquina administrativa e das obras torna-se, então, muito maior do que seria lícito esperar.

Se os preços declinam, nem sempre as despesas públicas os seguem; é que as construções iniciadas em épocas favoráveis não podem ser sustadas nos períodos adversos, embora isto represente sacrifício. O interesse coletivo o exige e, precisamente em tais épocas, o âmbito da atividade do Estado pode e deve ser ampliado. A construção de obras públicas é, aliás, como não se ignora, um dos expedientes a que mais freqüentemente se recorre para combater os efeitos das crises; ocupamo-nos, por este motivo, em lugar apropriado, de tão importante problema. Basta, no momento, que recordemos a política administrativa e financeira do Presidente ROOSEVELT, como exemplo contemporâneo máximo do expediente; os magníficos resultados, que dela se colheram, são conhecidos mesmo por aqueles que observam desprevenidamente a vida norte-americana. As despesas públicas, nesta hipótese, concorrem para restaurar o equilíbrio econômico perdido e revigorar as iniciativas.

O aumento da riqueza e da renda nacionais constitui outra causa — a terceira — do crescimento das despesas públicas. Há mesmo certo paralelismo na progressão com que elas se avolumam. Já referimos, porém, que o montante das despesas se vai tornando ligeiramente maior, em quase todos os países, em relação à renda nacional. Esta informação de ALZADA COMSTOCK, que traz precioso apoio à lei de WAGNER, é também confirmada pelos dados estatísticos que A. E. BUCK apresenta em um dos seus clássicos volumes sobre orçamento. (33) Nos Estados Unidos, com efeito, a renda nacional, em 1929, foi calculada em 83 bilhões de dólares, enquanto as despesas de todas as unidades do governo se limitaram a 13 bilhões de dólares. Tomando em consideração os empréstimos, as necessidades públicas consumiram apenas — é o senti-

(33) A. E. BUCK, *The Budget in Governments of to-day*, ps. 70/31.

mento de muitos — 12% da renda nacional naquele ano. No período de crise a renda sofreu, porém, um colapso tremendo e passou para 40 bilhões de dólares em 1932. À primeira vista, seríamos levados a concluir que as despesas não podendo aumentar, a atividade do Estado ficaria restringida às funções essenciais. O que aconteceu foi precisamente o contrário: nunca intervieram os governos norte-americanos — federal, estadual e local — de maneira tão ostensiva nos vários setores da vida social. O exercício de tantas funções novas forçosamente imporia novos e maiores gastos. As necessidades de todos os governos subiram efetivamente para 15 bilhões de dólares, dois quintos dos quais obtidos mediante empréstimos ou outras fontes não tributárias; representaram, portanto, 21% da renda nacional. Na Inglaterra, os gastos governamentais tomam à renda nacional proporção ainda maior: enquanto os primeiros atingiam, em 1931, um bilhão de libras, a última ao que parece foi de cerca de três e meio bilhões de libras, o que constitui 29% de uma sobre a outra. A Itália — informa ainda A. E. BUCK — consome 35% da renda nacional. E a Rússia que, em 1929, tomava 46%, ampliou a sua participação, em 1931, para 83%. Silenciosas lições de política e de finanças são os algarismos que vimos de citar: permitem-nos compreender as diretrizes sociais que os governos imprimem aos negócios públicos, os ideais que defendem e os fatores básicos que estruturam o regime.

A quarta causa do crescimento das despesas públicas é a *guerra e os meios empregados para preveni-la*. Ninguém ignora o fato de que, a partir do Tratado de Versailles, o Serviço de pagamento de enormes juros avolumou extraordinariamente a dívida pública de quase todos os países e esta não se tornaria o que veio a ser se não fôsem a guerra e os meios que se engenharam para evitá-la. Quando se consideram as somas aterradoras a que os governos beligerantes recorrem para levar avante os seus desígnios, não há por que subestimar este fator no aumento dos gastos públicos, pois se até hoje fôra constante, nunca se revelou tão soberano e forte.

SHIRRAS colocou a questão em termos tão claros que não resistimos à tentação de citá-lo textualmente:

“O século XX assistiu às despesas públicas efetuadas com a guerra e com os meios de preveni-la chegarem a tal ponto que, alguns anos antes, elas seriam consideradas como sintomas de loucura financeira e de colapso inevitável do crédito mundial. Apesar da queda dos preços, o custo de produção do material novo e mais complexo vem constantemente subindo. Esse material não somente constitui escoadouro da renda nacional, mas também perigo internacional, visto que engendra um estado de desconfiança entre os povos que facilita a eclosão da guerra. A rapidez com que os engenhos bélicos modernos se tornam obsoletos também aumenta grandemente o custo de manutenção dos armamentos”. (34)

Estas palavras, escritas em 1936, tiveram confirmação exemplarmente cruel poucos anos depois. Acrescentar algo mais — à luz da experiência atual (1943) — parece-nos inteiramente inútil porque, mesmo no Brasil, sabemos como é acelerado e forte o ritmo de crescimento das despesas públicas por causa da guerra.

(34) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.* ps. 52/53.

II

AS DIVISÕES DE ORÇAMENTO, NOS DEPARTAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, COMO INSTRUMENTO DE CRÍTICA E HIERARQUIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

É do conhecimento de todos que já tenham manuseado alguns tratados de ciência da Administração, que o Chefe do Executivo vem recuperando, neste século, a pouco e pouco, os poderes administrativos que uma inadequada concepção das instituições democráticas lhe arrebatara. À proporção que o ofício de administrador se foi tornando mais delicado e complexo, por efeito dos problemas que eram trazidos a exame e decisão, verificou-se que a idéia da separação dos poderes, em que tão firmemente se crera, não podia subsistir, pelo menos como os homens do século XVIII a tinham imaginado. Se se não desejava continuar a assistir ao “fracasso abjeto” da administração, cumpria modificar ou abandonar aquela separação, a fim de conseguir rendimento nos serviços. (35)

Ao legislativo, realmente, é insensato atribuírem-se funções administrativas, porque os seus membros, em regra, não se distinguem pelos conhecimentos técnicos imprescindíveis. Têm interesses e paixões que lhes perturbam a serenidade de julgamento e a eficiência de ação. (36) Ao executivo, sim, é que de fato competem as funções de chefe da administração. Sem dúvida não se lhe exige que faça concorrência retardada a PICO DELLA MIRANDOLA, tudo sabendo e tudo podendo resolver. Contudo, porque se tenha compreendido que o ramo administrativo deve ser, na organização e na prática, uma peça única e integrada do mecanismo da administração, (37) ainda não cessou o movimento que procura dotar o Chefe do Executivo de amplos recursos que lhe facilitem o cumprimento das funções.

Eis um assunto que tem sido largamente versado por teóricos políticos e de administração e, por certo, não iremos, agora, ter a veleidade de tratá-lo. No entanto, convém recordar que ninguém melhor que W. F. WILLOUGHBY demonstrou a importância do Chefe do Executivo como *general manager* e a necessidade de assistência técnica que, de vários modos, lhe deve ser prestada, para que possa enfrentar aqueles problemas suscitados pela complexidade crescente da sociedade moderna. (38)

O grito de que o Presidente precisa de auxílio — segundo a expressão do *Committee on Administrative Management* (39) — concretiza-se, destarte, superiormente, nos departamentos de administração geral. Estes lhe facilitarão o exercício das funções de *general manager* e o aliviarão de responsabilidades várias; por isto mesmo, convém sejam independentes em relação a qualquer outra repartição, subordinando-se direta e imediatamente ao gabi-

(35) HARVEY WALKER, *Public Administration*, p. 112.

(36) Vejam-se as expressões de VIVEIROS DE CASTRO, citadas por HOMERO BATISTA, in *A Receita Geral de 1913*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1913 — em que se confirmam plenamente estas idéias.

(37) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* p. 51.

(38) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.*, Caps. III e IV, ps. 36-79.

(39) L. D. WHITE, *op. cit.* p. 67.

nete do Executivo. Não agirão *motu próprio*, mas por delegação do Presidente. "Suas funções devem ser, exclusivamente, as de manter contato com as repartições executivas; obter informações necessárias ao Chefe do Executivo, de forma a verificar se essas repartições estão orientando corretamente os negócios; e formular e fazer cumprir, em nome do Chefe do Executivo, as normas e regulamentos que exigem métodos padronizados e uniformes de ação, na medida em que tal uniformidade de ação fôr conveniente". (40)

Aos departamentos de administração geral, portanto, incumbem atividades institucionais ou de *housekeeping*, conforme a nomenclatura de WILLOUGHBY, ou nêles se encontram os serviços auxiliares, segundo a denominação de WHITE. (41) E a parte mais importante — talvez mesmo a primacial — das suas atribuições é a elaboração e a fiscalização da execução do orçamento. (42)

Que o preparo do Orçamento deva caber ao Poder Executivo, tudo concorre para o demonstrar. Se lhe cometerem a responsabilidade de executá-lo, por que lhe será negado o direito de elaborá-lo? Ninguém foi mais feliz que RENÉ STOURM, no entanto, ao argumentar a favor do orçamento executivo. (43) Suas considerações tornaram-se *locus classicus* de referência e todos os que vieram depois dêle têm renunciado sempre a aduzir novos comentários; não cometeremos o êrro de tentá-lo. Aliás, a elaboração do orçamento pelo Legislativo traz sempre à lembrança um espetáculo de tal precipitação, que se não recorda sem constrangimento. As transgressões aos mais comezinhos princípios orçamentários — especialmente aos da universalidade e da exclusividade, consoante a classificação de SUNDELSON (44) — tornaram-se proverbiais. Como seria possível realmente, no tumulto das obstruções partidárias, conservar-se integridade a qualquer plano financeiro?...

O Chefe do Executivo, porém, não pode chamar a si, pessoalmente, a tarefa da elaboração e da fiscalização da execução do orçamento, ou porque lhe faltem conhecimentos técnicos, ou porque lhe não sobre tempo. Cumpre que a delegue a quem possa especializar-se na função e exercê-la permanentemente. As divisões de orçamento, que se constituem nos departamentos de admi-

(40) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* p. 56; STUART MILL, *Representative Government*, Everyman's Library, ps. 333/334 (o trecho a que nos reportamos é antes uma antecipação do "staff", mas pode servir também como demonstração da necessidade dos departamentos de administração geral).

(41) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* ps. 105/106; L. D. WHITE, *op. cit.* ps. 41/43 e 73/82.

(42) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* ps. 449/450; A. E. BUCK, *Public Budgeting*, ps. 289/299; A. E. BUCK, *The Budget in Governments of To-day*, ps. 165/167; HARVEY WALKER, *op. cit.* ps. 202/205; L. D. WHITE, *op. cit.* cap. XIV, especialmente ps. 211/218.

(43) Apud A. E. BUCK, *Public Budgeting*, p. 285, ou no próprio original, *Le Budget*, p. 51; v. também, entre nós, AMARO CAVALCANTI, *Elementos de Finanças*, Imprensa Nacional, Rio, 1896, ps. 552/553 (baseia-se em STOURM). RENÉ STOURM, *Le Budget*, *loc. cit.* e AGENOR DE ROURE, *O Orçamento*, p. 59 citam o trecho de superior argumentação de CHATEAUBRIAND a respeito do MARQUÊS DE GARNIER, que parece ter servido de base a CHATEAUBRIAND.

(44) J. WILNER SUNDELSON, *Budgetary Principles*, *Political Science Quarterly*, nº 50, junho de 1935.

nistração geral, são, pois, os órgãos a que, nos países de boa organização administrativa, se atribuem, hoje, essas tarefas. Integradas por um corpo técnico, cujas qualidades devem ser aferidas com o máximo rigor, (45) incumbe-lhes centralizar as questões de orçamento para que o Chefe do Executivo possa descortinar mais nitidamente o vasto panorama das necessidades gerais da Administração. E em virtude de conhecimento das diretrizes políticas e sociais do Governo, de que os seus diretores e principais funcionários forçosamente são inteirados, (46) incumbe-lhes hierarquizar as despesas (47) apreciando cada proposta de departamento ou serviço, individualmente, e a maior ou menor oportunidade dos aumentos pedidos no conjunto das necessidades públicas. Incumbe-lhes ainda coordenar essas propostas em um todo coerente, que será o programa de trabalho da Administração, depois de as haverem escoimado de quaisquer excessos injustificáveis. As divisões de orçamento são, portanto, instrumentos de crítica e hierarquização, das despesas públicas. (48) Determinam a extensão e o alcance, em última análise, graças à orientação recebida e à delegação que lhes dá autoridade, do programa de trabalho, assim como a intensidade das necessidades regula as escolhas individuais; proporcionam êsse programa aos recursos e zelam por que seja fielmente observado o plano econômico-financeiro que daí resulta.

Todavia, qual o processo adotado na hierarquização das necessidades, ou mais precisamente, das despesas públicas?

O órgão central elaborador do orçamento não pode ter — nem seria mesmo possível que tivesse — critério seguro e invariável, especie de filtro mágico, por meio do qual procedesse à revisão das propostas parciais das repartições de linha ou órgãos executivos, e, conseqüentemente, à hierarquização das necessidades públicas. No domínio individual o exame da escolha de meios escassos para a satisfação de fins concorrentes ainda é tateante e objeto de larga discussão. (49) Nada mais natural que seja também difícil, no dimínio público, a análise ou mesmo a simples fixação de uma escala de preferências nas despesas, sobretudo porque os móveis políticos que a condicionam são vários e circunstanciais. Só um princípio, nas despesas públicas, deveria ser constante: o da máxima vantagem social. Mas, nem sempre — infelizmente ninguém o ignora — pode ser êle integralmente observado. Ora, assim como “a noção de urgência na satisfação das necessidades humanas tende a criar uma escala dos bens de consumo que podem ser classificados em grupos, ao passo que a noção de gosto se manifesta no interior de cada grupo ao fixar a escolha de cada consumidor sobre os artigos que respondem às preferências

(45) A. E. BUCK: *Public Budgeting*, ps. 289/291; HARVEY WALKER: *Op. cit.*, ps. 125/126 e ps. 202/203.

(46) Nos Estados Unidos os Presidentes costumam fazê-lo oficialmente (cf. A. E. BUCK; *op. cit.* ps. 302/304).

(47) Relatório da Comissão de Orçamento para 1943, ps. 240/241.

(48) A. E. BUCK; *Public Budgeting*, cap. XI, especialmente ps. 342-352; L. D. WHITE, *op. cit. loc. cit.*; HARVEY WALKER, *op. cit.* ps. 211/214; A. E. BUCK; *The Budget in Governments of To-day*, ps. 174-175 e 182-184.

(49) RENÉ ROY, *La hiérarchie des besoins et la notion de groupes dans l'économie du choix*, in *Econometrica*, vol. II, n.º 1, janeiro, 1943.

individuais", (50) assim também as despesas públicas, como sugere a classificação proposta por G. FINDLAY SHIRRAS, (51) ou são *primárias* ou *secundárias*, por causa da noção de *função essencial* ou *opcional* do Estado, e dentro destas classes e das suas subdivisões entram em concorrência então, livremente, as diretrizes políticas e o princípio da máxima vantagem social como critérios hierarquizadores.

Praticamente, o que levamos dito se concretiza — apenas em parte — nos processos adotados pelo *Treasury* inglês ou pelo *Bureau of the Budget*, dos Estados Unidos da América do Norte. São três, efetivamente, os métodos de revisão das propostas apresentadas pelas repartições executivas a este último órgão a fim de que se torne possível o equilíbrio entre as despesas e a receita.

O primeiro, que é certamente o mais simplório, consiste em cortes percentuais. Parte do pressuposto explícito, com diz BUCK, de que as propostas são exageradas e, implicitamente, de que tôdas contêm o mesmo grau de erro. O caso que êle refere mostra bem a inconveniência dos orçamentos legislativos e a dêsse processo ineficiente para o qual se apelava, nos Estados Unidos, antes de 1921. O Senador REED SMOOT, apesar de haver concorrido para que se abatesse um terço de certa proposta, recebeu os agradecimentos como-vidos do chefe de serviço que a fizera: é que ela fôra deliberadamente aumentada de 40% "So as a matter of fact we got all we expected, and certainly all we wanted. . . ." O processo de revisão das propostas por meio de cortes percentuais é, como se vê, primário e inconveniente. A idéia de hierarquização das despesas, longe de realizar-se, fica inteiramente desmentida.

O segundo método baseia-se no estudo cuidadoso das necessidades prováveis das repartições de linha. Seria o mais completo, mas é difícil de ser pôsto em prática. Exige sobretudo um quadro de pessoal habilitadíssimo e desapaixionado. Pressupõe-se que as propostas submetidas, representando apenas o julgamento das autoridades proponentes e não levando em consideração as necessidades gerais da administração, estejam razoavelmente aumentadas; cumpre que um exame atento revele a exação da proposta feita ou a oportunidade de uma retificação. Ora, na maioria dos casos de despesas públicas aplicam-se métodos diretos de estimativa; (52) a experiência do passado garante, por outro lado, um cálculo tão exato quanto possível de previsão. No entanto, o aodamento impôsto pela premência de tempo em que trabalham os funcionários do Bureau ao proceder aos cortes — é o juízo de WHITE. — não lhes permite, às vêzes, justificá-los e ponderar a conveniência dos acréscimos solicitados. Daí, talvez, a solução que encontrou Mr. FRANK BANE, quando exercia o cargo de *Commissioner of Public Welfare*, na Virgínia, para que lhe não cortassem arbitrariamente as propostas: apresentou um verdadeiro plano de tra-

(50) RENÉ ROY, *art. cit. loc. cit.*; DE VITI DE MARCO, *I Primi Principii dell'Economia Finanziaria*, Roma, Atílio Sampaolesi, 1928, p. 19: "... nella classificazione dei bisogni collettivi, si può tracciare una scala per gradi di urgenza rispetto all'uomo sociale cominciando dalla difesa del território, senza di che non esiste un aggregato sociale autonomo, e finendo ella difesa igienica della collettività contro i pericoli del contagio, non che alla difesa economica contro il monopolio privato".

(51) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit. vol. cit. ps. 90/93.*

(52) A. E. BUCK, *The Budget in Governments of To-day*, *loc. cit.*: *idem: Public Budgeting*, *loc. cit.*

balho, isto é, submeteu, logo de início, um orçamento no qual se arrolavam todos os dados concretos relativos às instituições hospitalares do Estado: número de leitos, quantidade de alimento, material cirúrgico e farmacêutico, etc., e solicitou que o diretor da repartição estadual de orçamento avaliasse o custo. (53) Entrar na apreciação do mérito desse plano trabalho estava, por certo, um pouco acima da competência do pobre Diretor...

Os cortes nas revisões das propostas, levadas a efeito pelo *Bureau of the Budget*, são, portanto, algo arbitrários quanto às razões específicas oferecidas pelos funcionários; apesar disso, indispensáveis, a fim de equilibrar-se o orçamento, em virtude dos cálculos feitos relativamente à receita.

O terceiro método estabelece a revisão das propostas — a ser feita ainda pelo órgão central do orçamento — dentro de um limite de quantias máximas previamente fixado e que não deve ser ultrapassado. Convidam-se, então, os chefes dos serviços de linha a proporcionar as necessidades das suas repartições a esses totais já revistos, pois eles saberão melhor do que os funcionários do Bureau onde os cortes serão menos prejudiciais. Este método é uma variante do anterior; oferece, no entanto, a vantagem de respeitar a opinião dos responsáveis e não interfere, como observa BUCK, no trabalho administrativo.

As divisões de orçamento, à proporção que o sistema orçamentário se vai enraizando nos vários países, tendem, pois, a tornar-se instrumentos indispensáveis ao controle do plano de trabalho, já porque criticam e hierarquizam as despesas, ajustando-as à receita prevista, já porque fiscalizam a execução do plano econômico-financeiro do Estado. Se nem sempre logram alcançar a plenitude dos objetivos para que foram criadas — ou porque o seu quadro de funcionários não seja bastante capaz, ou porque os métodos adotados na revisão das propostas departamentais ainda sejam rudes e ineficazes — não lhes cabe evidentemente muita responsabilidade. O fracasso no funcionamento do sistema orçamentário de certos países prende-se a outras causas. Injunções políticas intervêm na execução do orçamento e deturpam inteiramente a unidade de um plano concertado com paciente dedicação. A ineficiência, como quase sempre, não está na instituição, que é excelente, mas nos homens que a não sabem utilizar. (54)

(53) L. D. WHITE, *op. cit. loc. cit.*

(54) JENS JENSEN, *Government Finance*, 3.^a edição, THOMAS Y. CROWELL, Nova York, 1938, p. 73: "Seria temerário alegar que esse equilíbrio ótimo entre as despesas públicas e, portanto, entre as necessidades públicas jamais é alcançado (.....) O máximo bem estar, tanto quanto pode ser realizado mediante as despesas públicas, só o é quando a utilidade dos dinheiros públicos marginais for igual para todas as funções públicas e quando a renda nacional for de tal modo quotizada entre as despesas privadas e as públicas, que qualquer que seja o dinheiro possa ser despendido indiferentemente. (.....) Há um esforço consciente dos orçamentistas públicos em alcançar esse equilíbrio ótimo, mesmo que na tentativa eles sempre fracassem, e freqüentemente fracassem de modo grosseiro."

Descrições de Cargos

Tradução de RAIMUNDO XAVIER DE MENEZES

O trabalho apresentado em seguida é uma tradução do Capítulo VII do *Manual de Classificação de Cargos do Ministério da Marinha* dos Estados Unidos da América. Refere-se êle à questão das descrições de cargos, um dos pontos mais delicados e significativos do processo de classificação de cargos praticamente sempre omitido entre nós. Ao oferecermos esta tradução, convém chamar a atenção do leitor para não confundir a descrição de cargo com a especificação de classe, coisas distintas, que atendem a finalidades diversas.

(Nota do Tradutor).

Descrições de cargos: conceituação — Uma descrição de cargo consiste na exposição escrita de fatos importantes para a administração e concernentes às atribuições, responsabilidades e relações organizacionais inerentes a um cargo. O conteúdo de cada cargo aparece em combinações tão variadas que sua descrição não pode integrar-se numa fórmula rígida, com itens predeterminados. Conseqüentemente, a parte principal da descrição do cargo é usualmente dactilografada numa folha de papel comum e anexada a modelo próprio, que consiste, antes de tudo, numa capa, utilizada para fins de identificação e autenticação.

Porque se necessita de descrições de cargo — As organizações são compostas de cargos, da mesma forma que as máquinas, de partes. Uma descrição de cargo é uma espécie de mapa de um setor de uma organização.

A classificação de cargos por si só já fornece motivo para justificar a necessidade das descrições de cargo, mas há outros fins a que estas se destinam. Por exemplo, se um supervisor ou técnico de administração está interessando-se pela melhoria dos métodos de trabalho e de estrutura da organização, poderá precisar de informações mais detalhadas sobre os cargos em causa do que as indicadas por seus títulos e graus. Há outros exemplos de utilização das descrições de cargo, como sejam: possibilitar ao técnico de treinamento uma compreensão melhor das tarefas para que os empregados devem ser treinados; servir ao técnico de orçamento quando necessita de informações pormenorizadas sobre a organização, para fins orçamentários; auxiliar o encarregado da lotação a encontrar para o funcionário o cargo mais conveniente, entre aqueles grupados na mesma classificação; facilitar ao técnico de seleção a ponderação dos registros funcionais anteriores de um empregado; auxiliar o supervisor no esclarecimento dos empregados quanto às suas novas atribuições, e permitir clareza e uniformidade de entendimento, sempre que houver necessidade de duas ou mais pessoas consentirem no conceito de um cargo.

Quando são necessárias as descrições de cargo — Sempre que um novo cargo é criado, impõe-se a elaboração de sua descrição. Por outro lado, é necessária nova descrição quando as atribuições, responsabilidades, ou relações organizacionais de determinado cargo se houverem alterado substancialmente. A simples substituição de um empregado por outro num cargo não requer nova descrição, salvo se, por força da troca, o cargo houver sofrido alteração de conteúdo. Qualquer modificação no conteúdo ocupacional de um cargo deve prontamente determinar a revisão de sua descrição. Contudo, as descrições novas, de ordinário, não devem ser elaboradas antes de perfeitamente consolidadas as modificações. Compete a todo supervisor rever periodicamente os cargos de seu setor, a fim de saber, em qualquer época, quais as descrições de cargo desatualizadas, evitando deixar que as mesmas se prolonguem, nesse estado, sem a devida retificação.

Quem deve elaborar as descrições de cargo — Não nos interessa aqui quem responde aos itens de identificação e autenticação comuns na fórmula de descrição de cargo, mas, sim, quem elabora a exposição descritiva a constatar da mesma ou das folhas suplementares apensas.

É política do Ministério da Marinha que toda descrição de cargo deva ser elaborada pela pessoa que melhor conheça o cargo. Em condições ordinárias, obtêm-se melhores classificações, com menor demora, quando os próprios empregados, empenhados na execução do trabalho, redigirem as descrições de cargo. Por este motivo, o Ministério da Marinha vem adotando a prática geral de que as descrições sejam preparadas pelos próprios empregados. O objetivo dessa prática é a obtenção de melhores descrições de cargo. Em conformidade com essa orientação, a fim de guiar a quem deva elaborar as descrições de cargo, cumpre observar as seguintes regras:

1. Na maioria dos casos, o supervisor competente é responsável pela iniciativa da classificação. Em qualquer hipótese, cabe-lhe cuidar para que seja feita uma apresentação precisa dos fatos importantes. É seu dever, portanto, orientar a preparação de cada descrição de cargo.

2. Caso as atribuições de um cargo estejam sendo executadas regularmente por um empregado, compete-lhe ordinariamente a descrição do mesmo. Sempre que necessário, o empregado deve ser orientado pelo supervisor, quanto ao exame do cargo e à maneira de descrevê-lo, antes de ser dada forma definitiva à descrição.

3. Incumbe ao supervisor competente fazer as descrições quando:

- a) O trabalho inerente ao cargo não estiver, de modo regular, sendo executado por uma pessoa, já porque as atribuições do cargo não tenham ainda sido conferidas a um empregado, já pela ausência do ocupante por longo período;

- b) As atribuições do cargo estiverem sendo executadas por empregado novo, ainda não familiarizado com as mesmas, e haja boas razões contra o adiamento da preparação da descrição para época mais oportuna;

- c) As atribuições do cargo estiverem sofrendo, ou a ponto de sofrer, alterações substanciais e houver razões plausíveis contra o adiamento da preparação da descrição para quando o empregado se tornar suficientemente familiarizado com suas tarefas, na forma modificada.

4. Os supervisores, ou outros funcionários para isso autorizados, devem assistir o empregado na preparação de sua descrição, quando tal assistência fôr reclamada. Não convém, todavia, que êsse auxílio elimine a participação ativa do empregado na elaboração da descrição. Constitui violação da política do Ministério da Marinha o fato de um técnico em classificação retirar dos empregados e supervisores a responsabilidade pela apresentação dos fatos relativos aos cargos a classificar.

A descrição, quando preparada por um empregado, precisa ser revista pelo supervisor, com o fim de assegurar-lhe rigor e propriedade. A melhor época para isto é no momento em que a descrição ainda esteja em rascunho. O supervisor deve, em primeiro lugar, certificar-se de que esteja clara e suficientemente completa. Em seguida, deve verificar se há necessidade de reforçar ou abrandar alguns pontos, ou quais os que não foram suficientemente acentuados ou foram exagerados. Se o empregado possuir um conceito errôneo da extensão de seu trabalho, do seu grau de responsabilidade, ou das relações do seu com os outros cargos, compete ao supervisor corrigir tais incompreensões. Cumpre envidar todos os esforços para se conseguir um acôrdo entre o empregado e o supervisor quanto à maneira de descrever o cargo. Caso não encontrem um denominador comum, convém que ambos registrem seus pontos de vista e os façam constar junto ao modelo próprio. Dêsse modo, reconhecem-se o direito e a responsabilidade de cada empregado em descrever suas atividades tais como as entenda, assegurando-se, outrossim, a atenção devida ao interêsse honesto do empregado pela classificação de seu cargo.

Se a descrição feita pelo empregado revelar que as atribuições executadas não se harmonizam com o plano de trabalho adotado, cabe ao supervisor alterar e ajustar a distribuição das tarefas. As classificações se baseiam nas descrições de cargo; assim sendo, estas devem ser atualizadas, sempre que haja qualquer alteração.

Que informações as descrições de cargo devem conter — Raramente, ou talvez nunca, uma descrição de qualquer coisa exige referências completas a todos os detalhes dos diversos aspectos do objeto. A descrição melhor é aquela que dá uma boa idéia do conjunto, concentrando-se, porém, nos aspectos mais importantes.

Muitas das particularidades de um cargo podem ser insignificantes para fins de sua classificação. Por outro lado, todo cargo tem uma série de pontos de importância capital. Portanto, os elaboradores de descrições de cargo terão sempre que responder a esta questão básica: Quais os aspectos importantes?

Há alguns princípios que podem servir de guia na seleção dos fatos. Sua discussão, porém, está prêsa à questão de como elaborar as descrições, que é tratada no capítulo VIII. Não obstante é aconselhável adiantar aqui alguns esclarecimentos.

O escopo das descrições de cargo é atender às necessidades de quem as vai usar. Já discutimos a utilidade das descrições de cargo nas várias fases da administração, como sejam, a análise de organização e métodos, o treinamento e a lotação de pessoal. Dêsse modo, cumpre que satisfaçam a uma multiplicidade de aspectos. Já ficou constatado que as descrições, quando elaboradas de modo adequado para responder às exigências da classificação de cargos, se prestam, também, eficientemente, às demais finalidades.

Para efeito de classificação, as descrições devem conter as informações necessárias à determinação da *natureza* do cargo (característica profissional) e do respectivo *nível* de dificuldades e responsabilidades (grau). As características profissionais podem usualmente ser identificadas através de uma apreciação global do cargo, ao passo que a determinação dos graus está condicionada ao exame de detalhes. As diferenças entre um Estenógrafo grau 3 e outro grau 4, ou entre um Físico grau 11 e outro grau 12, não são grandes. A razão de tais diferenças de classificação comumente só podem ser encontradas nos pormenores de peculiaridades relativas à dificuldade e responsabilidade inerentes ao trabalho. Consequentemente, as descrições de cargo devem relacionar informações detalhadas que sirvam para esclarecer o nível relativo de dificuldade e responsabilidade do trabalho, e, para evitar confusão, devem omitir quando não contribua para êsse esclarecimento. Neste particular, a determinação do que é relevante, ou irrelevante, será melhor levada a efeito através do que se entende por fatores de classificação.

Antes de entrarmos na discussão dos chamados fatores de classificação, devemos dispensar atenção a alguns pontos específicos pertinentes ao conteúdo das descrições de cargo, mas não diretamente relacionados com aqueles fatores. Eis algumas sugestões de como se deve proceder com relação a certas questões peculiares às descrições de cargo.

Funcionamento e estrutura organizacional — Não aprecie aspectos gerais relativos à estrutura e funcionamento da organização, onde se encontra seu cargo. Cabe ao classificador a obtenção dessas informações em outras fontes. Contudo, esclareça onde exatamente figura seu cargo, do ponto de vista organizacional, e quais as funções e objetivos especificamente inerentes ao mesmo. Caso as atribuições de seu cargo estejam, em relação de dependência com as de outro, explique essa circunstância.

Processos, sistemas de operação, métodos, fluxo do trabalho, formulários etc. — Não discuta aspectos gerais desses assuntos. O classificador os conseguirá alhures. Esclareça, porém, o ponto em que seu cargo se entrosa com essas práticas e sistemas de execução. Explique de onde vem seu trabalho, em que estágio de execução ele o atinge, qual a contribuição que ele presta à operação, e para onde se encaminha o resultado do trabalho. Suponha que o classificador compreende a configuração e as finalidades de todos os formulários geralmente em uso, mas explique o que lhe importa fazer se vier a trabalhar com eles.

Programas de trabalho, volume e produção etc. — Parta do princípio de que o classificador está a par do programa de trabalho de sua seção e possui dados sobre o volume de produção etc., mas explique quais os projetos em que estiver trabalhando, com que parcela concorre seu cargo para o esforço de produção da seção, etc.

Ciclos de trabalho, período de tempo necessário — Em princípio, as descrições de cargo devem abranger atividades correntes. Contudo, há muitos cargos com tarefas não executadas, na sua totalidade, no mesmo dia, na mesma semana, ou até no mesmo mês. Alguns cargos são uma mistura de atribuições diárias, periódicas e ocasionais. Outros ligam-se a projetos de natureza diversa, sendo que, com a conclusão de um, o empregado passa imediata-

mente a empenhar-se no seguinte. Logo, nestes casos, uma descrição que se cinja às atividades de um dia, de uma semana, ou só um mês não fornecerá idéia completa e real do cargo. Conseqüentemente, é claro que para cada cargo deve haver um período razoável, durante o qual suas atribuições se estendem. Tal período não pode ser expresso em termos de limites precisos de tempo, salvo, talvez, no caso de cargos, cujas tarefas ocorrem em ciclos uniformes ou seqüências repetitivas determinadas pela prática de execução. Na seleção dêsses períodos deve-se dispensar atenção tanto ao passado como ao futuro.

As atribuições anteriores só devem constar da descrição se se presumir que elas, ou outras semelhantes, vão repetir-se dentro de um determinado período e em consonância com as regras expostas abaixo para a inclusão de tarefas futuras.

Na descrição antecipada de atribuições futuras, convém atender às seguintes limitações:

1. Não deve ser descrita nenhuma tarefa que ainda não possa ser definitivamente concebida, quanto à amplitude e à maneira de execução.
2. Não deve ser descrito nenhum trabalho, com relação ao qual não haja certeza a que cargo será atribuído.
3. Não deve ser descrita nenhuma atribuição que, pela antecipação de futuro tão remoto, possa violar o princípio de salário corrente para trabalho corrente.
4. Não deve ser descrito nenhum trabalho que só possa ocorrer em caso de mobilização ou outra circunstância de força maior. O Ministério da Marinha não está autorizado a retribuir o pessoal civil pela posse de capacidades cuja aplicação tenha caráter aleatório.

No caso de empregados que trabalham em certos projetos, tais como engenheiros e cientistas pesquisadores, nenhum projeto em particular ou grupo de projetos deve, ordinariamente, servir de base única para a descrição do cargo. Se não for observada essa cautela, a descrição pode, dentro de pouco tempo, tornar-se obsoleta, em virtude da mudança do empregado de um para outro projeto. A melhor providência, em casos dessa espécie, é elucidar os objetivos do cargo e a natureza da área funcional dentro da qual ele vai sempre atuar e funcionar. A participação do cargo em projetos específicos, como fonte de informações disponíveis, deve ser tomada como exemplo de atribuições do cargo e não como base única de sua existência.

Voltemos agora à questão da importância de informações, nas descrições de cargo, com relação ao que chamamos *fatôres de classificação*.

Freqüentemente faz-se referência à exigência de ponderação dos cargos na base de suas "dificuldades" e "responsabilidades" relativas. Estes são termos gerais habitualmente usados para indicar a variedade de elementos mais característicos dos cargos. Para possibilitar uma análise e apreciação mais precisas, devemos raciocinar em termos de elementos específicos (ou fatôres), os quais, pelo seu grau de participação ou de ausência, tornam um cargo mais, ou menos difícil e importante que outro. Os fatôres geralmente reconhecidos na classificação dos cargos federais são os constantes do modelo elaborado pela Comissão do Serviço Civil (Civil Service Commission), a fim de orientar

a descrição dos cargos. São eles periodicamente atualizados e diferem um pouco dos que estão em uso no Ministério da Marinha. Tais variações são de somenos importância, uma vez que a área abrangida coletivamente pelos vários agrupamentos e definições de fatores é, em substância, a mesma. Em virtude dessas variações, a sistematização dos fatores que figura abaixo pode afastar-se do observado pelo leitor em outras instruções mais específicas, tendentes a orientar a preparação da descrição do cargo. Caso tal se verifique, cumpre que o empregado siga as instruções mais específicas. O único propósito desta exposição é elucidar melhor a natureza das informações que as descrições de cargo devem conter, e não prescrever a forma de agrupamento das referidas informações.

Enumeram-se, em seguida, os fatores sobre os quais convém fornecer informações:

Natureza e fins do trabalho — As informações prestadas sob este título servem a dois objetivos:

1. Permitem identificar o cargo esclarecendo sua posição e objetivo dentro da organização.

2. Permitem determinar o grau de condicionamento de um cargo pelas limitações, naturais ou de organização, intrínsecas ao próprio trabalho. Constituem o grau de controle — deliberado e planejado por autoridade superior — dentro de cujo âmbito o cargo terá que operar; e por outro lado, também consistem na amplitude específica ou nas limitações naturais ao trabalho. Por exemplo, um cargo pode consistir em tarefas de qualquer espécie em seu fichário de múltiplas finalidades; ou pode cingir-se à separação de material para tão somente um segmento de um arquivo especializado. Como outro exemplo, pode admitir-se que um cargo abranja aspectos diversos de desenho técnico de engenharia, ou poderá estar limitado a detalhes específicos desse gênero de trabalho.

Objetivo e efeito do trabalho — Este fator indica a *natureza e extensão da responsabilidade* de um cargo. Não se inclui aqui a responsabilidade administrativa pela direção e coordenação do trabalho de outrem.

A responsabilidade geral de um cargo se reflete, primeiramente, no grau de sua contribuição para a consecução dos objetivos da unidade ou do serviço de que faz parte, e, em segundo lugar, no grau de dependência em que o trabalho de outros cargos se coloca relativamente ao funcionamento eficaz desse cargo que se procura descrever.

Pode existir responsabilidade específica na forma de *prestação de contas*, em relação a assuntos, tais como:

1. Processos, métodos, planos de organização, política administrativa etc.
2. Controle de dinheiro, trabalho, material, ou equipamento.
3. Desenvolvimento e manutenção de registros.

Tem-se outra indicação acerca da responsabilidade quando se considera a importância que assume a exatidão na realização do trabalho afeto ao cargo. Isto se percebe melhor com a avaliação das conseqüências de erros, considerando-se:

1. Os efeitos não facilmente corrigíveis.
2. O custo das correções a serem feitas.

Outro ponto que também cumpre levar em conta diz respeito à relativa dificuldade ou facilidade com que podem os erros ser evitados.

Supervisão e orientação recebida — Este fator indica até que ponto um cargo é controlado ou orientado:

1. Supervisão de cargo ou cargos superiores. Os principais aspectos a considerar aqui são a medida em que a autoridade superior estabelece quando e como o trabalho deve ser executado; de que modo é orientada a execução, e qual a natureza e propósito da revisão final do trabalho.

2. O gênero de atribuições recebidas e o número das mesmas em que se deve atentar simultaneamente. Por exemplo, pode caber a um cargo, em atividades concomitantes, a realização de uma tarefa bem definida ou a de vários encargos de natureza geral e fronteiras vagas.

3. A extensão e natureza das instruções, da orientação e assistência dispensadas pelos superiores quando da distribuição do trabalho ou durante sua execução.

4. Métodos de execução, processos e sistemas; leis disciplinadoras, regulamentos, diretrizes e princípios; precedentes aplicáveis; práticas estabelecidas; rotinas aceitas relativas a uma profissão ou emprêgo; etc. Os aspectos importantes consistem, neste caso, em primeiro lugar, na medida em que tais instruções existem; em segundo lugar, em sua força condicionadora; em terceiro lugar, no grau que sua interpretação exige do ocupante do cargo.

5. Orientação e auxílio recebidos de outra pessoa além do superior.

Requisitos mentais — Este fator deve indicar o grau em que o exercício do cargo requer:

1. *Iniciativa*, ou seja, capacidade mental para perceber e realizar o necessário, independentemente de instruções específicas.

2. *Originalidade de concepção, poder criador ou inventivo* — Este fator pressupõe a criação de maneiras novas de execução, a utilização incomum de idéias e métodos existentes, a incumbência de solucionar problemas não ainda equacionados, ou a análise de pesquisas, propostas e recomendações de terceiros, relacionados com esses trabalhos.

3. *Discernimento*, ou a escolha entre duas alternativas. Neste caso pode estar compreendida a autoridade para decidir a responsabilidade de escolha entre várias formas de ação, ou a formulação de propostas quanto às decisões oficiais ou encaminhamento de providências.

4. Qualquer outro requisito mental *incomum*, tais como capacidade para apreender e reter um extenso número de coisas ou um complexo conjunto de fatos ou informações.

Contatos pessoais no trabalho — Este fator objetiva indicar a natureza e o grau de contatos pessoais exigidos pelo exercício de um cargo. Nêle não se compreendem as relações ordinárias entre supervisores e empregados subordinados, nem tão pouco entre os colegas de trabalho numa mesma unidade da organização.

A qualidade dos contatos é mais importante que a quantidade. A mera existência e freqüência dos contatos, se bem que importantes, não se aproxi-

mam de seus *propósitos* e da dificuldade de sua efetivação. Por exemplo, um empregado informante pode gastar quase todo seu tempo dando resposta a perguntas orais. Contudo, se as informações necessárias se relacionarem com fatos concretos e se cada pergunta comportar uma resposta óbvia, então apenas uma parcela mínima dêste fator está presente. Por outro lado, um técnico de administração pode despende um décimo de seu expediente em contatos pessoais com autoridades executivas e legislativas para efeito de explicar, defender e conseguir seja aprovado o programa de administração de uma repartição. Vê-se, destarte, que o aspecto qualitativo do fator é tão grande, que se deve, ainda assim, não obstante a escassez dos contatos, admitir a presença do fator em grau relativamente alto.

A posição das pessoas compreendidas nos contatos não influi, necessariamente, na maior ou menor importância do fator. Mesmo que alguns empregados tratem, com frequência, pessoalmente, com altos funcionários, pode ocorrer que seja apenas para receber ou fornecer informações simples e definidas.

As respostas dadas às seguintes perguntas fornecem habitualmente informações completas sobre este fator:

1. Com quem estabelece contatos por força do exercício do cargo?
2. Com que frequência ocorrem esses contatos?
3. Com que objetivo? (dar, receber ou trocar informações; para preparar planos ou programas; para obter aprovação de idéias, planos, políticas etc.; para participar de ações conjuntas). Dê exemplos.
4. Quais as condições existentes, que tornam fácil ou difícil a efetivação dos objetivos desses contatos?

Conhecimentos, competência e capacidades — Este fator indica a *espécie* e *grau* de competência, conhecimentos e capacidades exigidos para o exercício de um cargo. Podem nele estar compreendidos: destreza manual, conhecimentos profissionais, atitudes específicas etc. Não se devem incluir conhecimentos, competência e capacidades apenas desejáveis ou então as que um determinado ocupante possua, mas que dêle se não exijam para o exercício do cargo. Os requisitos não devem ser expressos em termos de educação formal ou experiência de trabalho. Convém pensar mais em termos do que é exigido e não de como os conhecimentos, competência e capacidades são obtidos.

Responsabilidade por trabalho de outrem — Este fator na realidade inclui vários elementos que deviam ser identificados separadamente, mas que seriam de apreciação rigorosa difícil, caso tentássemos isolá-los completamente. Em sentido lato, este fator consiste de dois elementos. Um deles está relacionado com a *natureza* do controle sobre cargos inferiores; o outro, com a *magnitude* de tal controle.

Há muitas espécies de cargos supervisores: estendem-se da simples chefia de turma aos de direção máxima. Possuem este fator em pequeno grau os cargos cuja supervisão seja de natureza simples e rotineira, tal como distribuir o trabalho e atender a que sua execução siga o costumeiro padrão de processamento estabelecido. Em contraste, os cargos com graus elevados dêste fator podem conter responsabilidades complexas, tais como planejamento de opera-

ções de trabalho, seleção do número e espécie de pessoal, distribuição de pessoal por projetos empreendidos, incumbência de tarefas, aumento ou diminuição do quadro de pessoal, segundo as necessidades, e tratamento dos problemas de disciplina, bem estar e moral dos empregados.

O índice mais concreto da *magnitude* do controle supervisor é o número de cargos supervisionados. O elemento essencial aqui é o grau de dificuldade intrínseco à coordenação dos esforços do grupo. Se bem que tal dificuldade possa não ser substancialmente influenciada pelas variações do número dos supervisionados sob os cuidados de um chefe, é igualmente claro que há diferença entre um supervisor que controla a atividade de cem empregados e outro com apenas cinco subordinados. O número destes, portanto, constitui fato relevante a ser registrado na avaliação.

Os fatores acima discutidos abrangem tudo que é ordinariamente importante na avaliação de um cargo.

Sua apreciação assegura que, sem se considerar o caso particular de um supervisor, de um subordinado, de um técnico ou especialista em qualquer grau, sempre o cargo poderá ser devidamente avaliado na base dos fatores contidos nas suas atribuições e responsabilidades. Se uma descrição expõe com expressivos detalhes em que consistem as tarefas de um cargo e, ao mesmo tempo, expõe com clareza tais incumbências em função dos fatores acima examinados, ela será de importância e adequada aos fins de classificação.

A extensão das descrições de cargo — A extensão de uma descrição de cargo é mais ou menos proporcional à de uma carta. Deve ser suficientemente longa para atingir seus objetivos e suficientemente concisa para evitar o desperdício de tempo dos que vão com ela lidar.

O registro de um grupo de atribuições deve regular em espaço com os demais. Raramente uma só página será bastante, mas é muito pouco provável que se necessite de dez páginas.

Se nos propomos relatar o que deve ser conhecido, a fim de possibilitar compreensão clara de um cargo à luz dos fatores acima discutidos, convém que nos atenhamos aos fatos, evitemos minúcias, nos cifremos aos aspectos principais do trabalho; não incidamos em repetições e resistamos a qualquer inclinação para empregar argumentos ou ornamentações enfáticas, antes destinadas a exaltar o cargo do que a elucidar-lhe a natureza. Se assim procedermos podemos estar certos de que a descrição se circunscreveu às proporções devidas.

Situação do Aposentado

OSCAR VICTORINO MOREIRA

Técnico de Administração

NESTE rápido estudo, iremos tratar do aposentado, tenha exercido êle um cargo público, como funcionário, ou uma função, como extranumerário; interessa-nos a situação do *aposentado*.

2. A Constituição estabelece três motivos básicos para a aposentadoria: — por invalidez, por implemento de idade e a pedido, como constam do art. 191; já nos artigos 192 e 193, as disposições versam sôbre tempo de serviço e proventos da inatividade. Para o estudo que estamos fazendo, a base constitucional é o primeiro elemento.

3. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União dispõe, em seu art. 2.º, o seguinte:

“Para os efeitos dêste Estatuto, funcionário é a pessoa legalmente investida em cargo público; e cargo público é o criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres da União.”

Outras disposições da mesma lei serão transcritas, para perfeito entendimento da tese que iremos defender. Dizem os artigos 68, 69, 74, 76, 187 e 191:

“68 — Reversão é o reingresso no serviço público do funcionário aposentado, quando insubsistentes os motivos da aposentadoria.

69 — A reversão far-se-á, de preferência, no mesmo cargo... (vetado).

74 — A vacância do cargo decorrerá de:

V — Aposentadoria;

76 — Ocorrendo vaga, considerar-se-ão abertas, na mesma data, as decorrentes de seu preenchimento.

Parágrafo único — A vaga ocorrerá na data:

II — da publicação;

b) do decreto que promover, transferir, aposentar, exonerar, demitir ou extinguir cargo excedente cuja dotação permitir o preenchimento de cargo vago;

187 — É automática a aposentadoria compulsória.

191 — Salvo o caso de aposentadoria por invalidez, é permitido ao funcionário aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que seja julgado apto em inspeção de saúde que precederá sua posse e respeitado o disposto no artigo anterior.”

Em face das disposições legais, acima transcritas, é verdadeira a afirmação de que o aposentado não é servidor público. Segundo a lei, o funcionário é a pessoa legalmente investida em cargo público, e o aposentado não se encontra em tal situação. O cargo público é o criado por lei, com denominação própria e em número certo, além de ser pago pelos cofres públicos. Ora, não existe cargo de aposentado, pois este, ao retirar-se do serviço, passa à condição de aposentado, não sendo investido em cargo público. Por outro lado, para se caracterizar o cargo público, mister se faria o preenchimento de outras condições, tais sejam: — denominação própria e número certo, o que não ocorre. A denominação própria é do cargo, e não resultante da condição; não é possível entender-se por denominação própria — funcionário aposentado, já que aposentado é condição. Quanto ao número certo, de que fala a lei, este não existe, uma vez que passam à condição de aposentado todos que, por um dos motivos anteriormente apontados, são, por ato da autoridade, levados a essa condição. Não há e nem pode ser prefixado o “número certo”, pois as condições estabelecidas em lei, tal não permitiriam.

4. Não podendo ser aplicado ao aposentado o prescrito no artigo 2º, do Estatuto dos Funcionários, não há como afirmar que ele seja funcionário. Se dizemos que não é funcionário, sendo aplicáveis a extranumerários as disposições estatutárias, podemos englobar a afirmativa e concluir que o aposentado não é servidor público, isto é, o foi, quando em serviço.

5. Temos como erros de técnica legislativa as expressões contidas nos artigos 68 e 191, do Estatuto, por exemplo, quando se referem a — funcionário aposentado. Se é funcionário, está em atividade e funciona; se é aposentado, não está em atividade e não funciona. Como será possível entender o funcionário que funciona e não funciona, ou o ativo e inativo? Há incompatibilidade nos termos. O erro parece encontrar base no descuido da linguagem. É comum a referência a funcionário aposentado e por isso, sem melhor exame, a lei usou a expressão que, em nosso entender, deve ser corrigida, por imprópria.

6. Feitas estas primeiras observações, torna-se necessário apreciar o instituto da aposentadoria, a fim de bem situar a tese que apresentamos.

7. Julga TEMÍSTOCLES CAVALCANTI que a definição dada por MARCELO CAETANO para a aposentação é, por demais, absoluta, quando diz que é o ato de desligar definitivamente o funcionário do serviço público, mediante a atribuição de uma pensão vitalícia proporcional ao número de anos em que exerceu as funções, ou correspondente aos sacrifícios feitos no exercício do cargo. Discorda o mestre por entender existirem casos em que a aposentadoria pode ser cassada ou ocorrer a perda de suas vantagens. Trata-se de casos fora da regra geral que não modificam, essencialmente, o conceito emitido por MARCELO CAETANO. É a aposentadoria cassada quando o aposentado nela não

estiver em condição perfeita, ou quando apenas se encontrar nesta temporariamente, por enfermidade, podendo, pelo restabelecimento, reassumir seu cargo. Nesse caso a aposentadoria terá sido um meio transitório, não se identificando com a verdadeira aposentadoria. Quanto à perda de proventos, esta decorre de ação em que o aposentado é por essa forma punido, ou seja, uma situação não completada existia e terminando, resultou na perda daquelas vantagens. São circunstâncias de valor, mas não têm o mérito de modificar o princípio exposto por MARCELO CAETANO. A aposentadoria significa afastamento, desligamento do serviço público.

8. LEON DUGUIT, em seu *Traité de Droit Constitutionnel* (volume III, p. 90) diz que a aposentadoria é uma garantia da boa execução dos serviços públicos. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (Tratado de Direito Administrativo — Vol. III, p. 332), diz:

“Sendo uma garantia geral para aquêles funcionários mencionados na lei respectiva, deve se considerar como um direito sujeito a uma condição. Realizada esta condição, invalidez, idade, tempo de serviço, consolida-se o direito às vantagens concedidas pela lei.

Existe, portanto, um direito à aposentadoria, direito que, no entanto, depende, para se tornar efetivo, de ato declaratório do poder público satisfeitas as exigências formais fixadas pela lei.”

9. Mais adiante, T. CAVALCANTI, diz, com grande propriedade:

“O instituto da aposentadoria é, antes de tudo, uma conquista social, fundada em um princípio de justiça que não permite o abandono na miséria, depois da velhice ou da invalidez, daquele que prestou o seu serviço ao Estado. Este, por sua vez, impôs aos particulares a mesma obrigação, instituindo Caixas que assegurem os meios financeiros necessários para suportar êsse encargo.”

10. BIELSA entende que, pela relação de emprêgo, o servidor público só teria direito à percepção de quantias enquanto estivesse em serviço, pois, para êle, terminado o serviço, termina o pagamento. E, dentro da mesma ordem de idéias, não vê base jurídica para as pensões, embora reconheça que se trata de imposição social justa. O direito à aposentadoria ou à pensão, decorre de lei, pois o vínculo legal que unia o empregado ao Estado, termina com seu afastamento dos serviços; o que vem a perceber depois, é devido à evolução social, onde foi reconhecido o dever da sociedade em não deixar na miséria os que tiveram prestado serviços ao Estado ou ao particular. Pelo que expõe BIELSA, é fácil notar que êle entende como terminado o vínculo funcional; aposentado o indivíduo, ingressa noutra condição, ficando inteiramente desvinculado da primeira, isto é de funcionário ou servidor público.

11. RAFAEL BIELSA (Derecho Administrativo, tomo, p. 188 e seguinte) diz:

“En realidad el fundamento de esta institución legal — ya se ha dicho — es de orden moral, económico y político más que jurídico.

Naturalmente que en las doctrinas no contractuales sobre la función pública falta, aun más, la razón jurídica de la jubilación, a menos que se la configure como seguro obligatorio, o bien, no hay aportes equivalentes y capitalizados, como pensión."

É interessante notar que BIELSA situa como seguro a aposentadoria, o que nos parece o melhor entendimento. Pelo contrato tácito de trabalho entre o servidor e o Estado, terminada a prestação do serviço, logicamente terminaria a obrigação de pagar. Entretanto como o direito social, em sua evolução, entendeu de amparar aquele que prestara serviços, ao chegar a velhice ou a invalidez, vemos que foi encontrada uma forma securatória para aquele amparo: a aposentadoria.

12. A lei não se limitou aos dois casos — velhice ou invalidez, incorporou a aposentadoria facultativa, aquela que depende de um tempo mínimo de serviço e por vontade do servidor, como bem precisamente consta do Estatuto dos Funcionários. Eis o que dispõe essa lei:

"Art. 176. O funcionário será aposentado:

II — A pedido, quando contar 35 anos de serviço."

Já o Art. 180 cuida de vantagens a serem atribuídas aos que se aposentam com esse tempo de serviço, o que mostra que o instituto da aposentadoria não se encontra hoje limitado àqueles dois fatores que dizem respeito à incapacidade da prestação de serviços. O implemento contratual de trabalho, o que existe inegavelmente, importa em atribuir a quem tenha satisfeito as condições prescritas, o direito à percepção de proventos, embora não mais sendo servidor público.

13. Além das características já citadas, é interessante notar que o aposentado se diferencia do servidor, pois este percebe vencimentos ou salários, enquanto aquele, proventos. Vemos que a lei procurou sempre distinguir.

14. Segundo a lei, decretada a aposentadoria, abre-se vaga, cabendo promoção, ou seja, o cargo vago será provido por outrem. Assim, o aposentado não poderia permanecer ocupando o cargo público, já que ele foi provido e não é possível ser um só cargo provido por mais de uma pessoa. O cargo é provido por promoção, porque está vago, porque seu ocupante deixou o serviço público, e destarte, não é mais servidor público, é tão somente, aposentado, um beneficiário de um seguro de caráter social, decorrente do virtual contrato de trabalho existente entre ele e o Estado.

15. Se a lei não tivesse sempre a preocupação de distinguir, a ninguém tal seria possível — *Ubi lex non distinguit, nec interpret distingueret debet*.

16. Sendo nosso propósito esclarecer, desejamos comentar o disposto no art. 191, do Estatuto dos Funcionários. O aposentado por invalidez, presume-se, não pode exercer atividade, está incapacitado, e por isso, a lei diz: — "salvo o caso de aposentadoria por invalidez", é permitido ao aposentado exercer cargo em comissão. O motivo é bem claro: — quem se encontre inapto para o exercício de seu cargo, sê-lo-á, também, para o exercício de outro; a incapacidade atinge todos os casos. Se o incapacitado puder assumir o cargo

em comissão, julgado apto em inspeção de saúde, então deverá assumir aquêle do qual se encontre temporariamente afastado. O caso da aposentadoria por invalidez não deve ser considerado como o comum, é um benefício da legislação em seu sentido de amparo social. Antes de atingidos os 35 anos de serviço, quando a obrigação contratual estiver completa, qualquer forma de aposentadoria deve ser limitada em seus efeitos. O direito que o indivíduo passa a ter em sua plenitude, só é atingido com os 35 anos de serviço, ou 32 anos, mais três períodos de licença-prêmio não gozados.

17. O artigo 191, citado, só contém aquela restrição, já que a outra está implícita: — o aposentado que conte mais de 70 anos de idade, também não pode ser provido em cargo público. O implemento de idade exclui qualquer possibilidade de aproveitamento. Trata-se de uma determinação de caráter biológico, onde se presume que o indivíduo com 70 ou mais anos de idade, não se encontre mais em condições de exercer cargo público.

18. O verdadeiro entendimento dêsse art. 191 deve ser no sentido, apenas, da restrição que faz, e não, como alguns querem, de que êle é extensivo a todos os aposentados. A interpretação de restrição total fere direitos. O aposentado com 35 anos de serviço está livre de obrigações e de restrições; já cumpriu sua parte e o Estado está na obrigação de lhe pagar o seguro (aposentadoria) a que tem direito, não sendo lícito negar êsse direito. Aliás o art. 191 não diz que é vedado ao aposentado o exercício de cargo público, apenas se refere ao invalidado. Assim, entendemos que essa disposição legal pode e deve ser compreendida como: — Salvo o caso de aposentadoria por invalidez, é *também* permitido ao aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva. Se a lei não proíbe, deve ser interpretada como esclarecedora, mas, de fato, ela faz explicitamente uma restrição, de vez que a outra é implícita (limite de idade), mas essa lei não proíbe mais nada; o que existe é interpretação falsa.

19. O desligamento do indivíduo aposentado, do serviço público, é reconhecido pela lei de modos diversos. O art. 68, do Estatuto dos Funcionários, ao definir — reversão — fala em *reingresso* no serviço público. Ora, só ingressa ou reingressa, quem esteja fora, quem a êle não pertença, logo o aposentado não é considerado pela lei como servidor público, pois quem está fora, indubitavelmente, não integra o grupo funcional. Tão evidente é a expressão legal que prescinde de interpretação — “Lex clara non indiget interpretatione”.

20. Outro aspecto que merece ser estudado, e parcialmente já o foi, diz respeito à acumulação de cargos. O princípio geral é o da proibição, pois o art. 188, do Estatuto dos Funcionários, diz:

“É vedada a acumulação de quaisquer cargos.”

O seu parágrafo único *abre* as exceções constitucionais. Pois bem, é necessário não confundir o gozo da aposentadoria com o exercício de um cargo público. O aposentado não exerce cargo público, logo, se estiver ou fôr provido em cargo público, não estará acumulando cargos, não contrariando a Constituição e nem o Estatuto dos Funcionários. Há, é certo, os que querem aplicar a lei, apenas, por seu texto, literalmente, sem sentir verdadeiramente seu

significado, quando devemos segui-la em seu contexto, tal como na máxima latina: — “Lex non est textus sed contextus”.

21. Partindo da premissa, por alguns aceita, de que o aposentado é funcionário, chegam ao absurdo de examinar, no caso da acumulação, se ela se enquadra nos casos previstos no parágrafo único do art. 188, do Estatuto! Procuram, até, correlação de matéria! Se o aposentado não exerce cargo público, como poderia haver a tal correlação de matéria? Há casos em que foi julgada lícita a acumulação, atente-se bem, porque *foi verificada* a correlação de matéria! Francamente, está de parabéns quem descobriu tal correlação, entre as componentes ou características do cargo e as da aposentadoria, isto é, do gozo de um benefício, de um seguro de caráter social! É tão ilógico encontrar-se correlação de matérias nesse caso, como negá-la.

22. Apreciando, ainda, a situação do funcionário perante o Estado, convém ressaltar a existência de um contrato tácito de trabalho, embora haja os que defendam a tese da relação estatutária. Essa relação é mais normativa, compreende condições da prestação de serviço, é antes de tudo o estabelecimento de normas, mas a relação de emprego se assemelha muito mais ao contrato de trabalho. Não desejamos discutir filigranas, nem perder palavras, quando estamos expondo matéria de tão fácil entendimento. Neste caso, permitam-nos citar mais um aforisma latino: — “Sunt verba, sunt voces pretereaque nihil”.

23. Assim, concluindo, podemos afirmar que o aposentado não deve ser considerado servidor público, pois seu vínculo funcional terminou, salvo nos casos previstos em lei, quando aquela aposentadoria nada mais representa que um afastamento temporário. Destarte, o aposentado, depois de contar 35 anos de serviço, pode exercer cargo ou função pública, sem acumular, assim como exercer a advocacia, mesmo contra a União, já que não existem restrições ao indivíduo e sim ao funcionário o que aquele não é mais.

24. Conviria que fôsse feito um entendimento claro desta matéria, por quem de direito, a fim de serem evitadas as dúvidas que só existem por parte de quem não tiver estudado a matéria. É bem verdade que existem indivíduos contrários a esta tese, inimigos dos que prestaram serviços ao Estado, como se estes não merecessem respeito e acatamento pelo tempo e pela forma que serviram à comunidade. Seria de indagarmos porque — “tantoene animis celestibus irae”?

25. O aposentado tem, como acabamos de examinar, a situação de beneficiário de um verdadeiro seguro, de fundo social, sendo um credor do Estado, e por isso percebe proventos pelos cofres públicos. Esta é sua verdadeira situação. E, quanto a esse seguro, sua base de cálculo já existe até em lei, haja vista a aposentadoria do extranumerário, paga pelo I.P.A.S.E., mediante transferência de certa quantia, da conta da União, no Banco do Brasil, para esse Instituto. Se a lei determinasse o pagamento de uma só vez do seguro, pouco mais teria de fazer, além do já prescrito, logo o conceito de seguro, encontra fundamento em legislação vigente, sendo certa a observação de BIELSA.

26. Este é o nosso ponto de vista, que submetemos à crítica dos estudiosos da matéria.

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo ()*

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

CAPÍTULO VIII

OS TRANSPORTES

1. INTRODUÇÃO

Os meios próprios de locomoção do homem têm suas limitações naturais, no cansaço físico e na demora para vencer grandes deslocamentos. Eles bastam à vida de uma vila, mas quando crescem as distâncias só os meios de transporte, animais e mecânicos, podem atender às necessidades humanas.

Quanto maiores as distâncias, mais a rapidez dos meios de transporte cresce de importância e o homem busca, incessantemente, maior velocidade nêles, como recurso de um prolongamento artificial da própria vida. Por isto assistimos à progressiva substituição dos meios animais de transporte, pelos mecânicos, e o crescente aperfeiçoamento destes. Os diferentes tipos de transporte coexistirão, no entanto, devido à complexidade da vida das Comunidades e ao fato de serem várias as necessidades de seus diversos habitantes, dos que trabalham nas fábricas, dos que comerciam, dos que têm algo a carregar ou transportar, dos que labutam nos escritórios e nos laboratórios, dos que se dedicam às atividades agropecuárias, dos que estudam ou ensinam, dos que buscam as casas de diversões ou os campos esportivos, dos que procuram as igrejas para conforto espiritual, dos que residem longe ou perto dos locais onde precisam ir ou de onde retornam, dos que se deslocam em horas conhecidas e regulares, ou imprevistas, de dia ou de noite, etc.

Alguns meios de transporte individual são comuns em todas as cidades, mas outros, mais que os coletivos, constituem verdadeiros característicos regionais, porque encontram suas origens em certas atividades humanas, estão vinculados ao padrão de vida de seus utilizadores, dependem da topografia e das condições das vias de comunicações por onde transitam e resistem, longos anos, às substituições por outros meios mais confortáveis e mesmo mais convenientes.

O meio de transporte individual mais generalizado nos grandes centros urbanos, do mundo moderno, é inegavelmente o automóvel, muito embora, na

(*) Retomamos neste número a publicação dos capítulos finais do trabalho sob o título supra, interrompida em setembro de 1954).

maior parte das pequenas cidades brasileiras e na zona rural, o cavalo e o muar sejam ainda considerados os principais meios de transporte individual. À proporção que melhoram as vias de comunicações e a capacidade econômica dos indivíduos, os animais de sela e as pequenas viaturas de tração animal vão sendo substituídos pela bicicleta, pela motocicleta e pelo automóvel.

O caminhão vem sendo o campeão nos transportes de carga, especialmente nos centros urbanos. Nas ligações terrestres interestaduais e intermunicipais, dia a dia, o transporte motorizado se desenvolve e passa a coexistir ao lado das ferrovias, seja pelo indispensável complemento que a rigidez destas não pode dispensar, seja pela preferência, muito natural, que por ele têm certas cargas. Apesar de tudo isto, em nossas pequenas cidades e na zona rural, o transporte de carga ainda não dispensou as carroças de burro ou puxadas a cavalo e até mesmo os carros de boi, para não falarmos nos burros ou nos cavalos de carga.

Nas zonas rurais especialmente, tornam-se necessários os transportes que deveremos chamar mistos, isto é, aqueles que ao mesmo tempo servem às pessoas e às mercadorias. Os furgões e os *pick-ups* são as réplicas modernas das cangalhas mistas, ainda hoje observadas nas pequenas cidades nordestinas, as quais servem de sela para o cavaleiro e também o transporte de pequenas cargas, seja com os *caçuas* ou com os *ganchos* laterais.

Os transportes das pessoas (individuais ou coletivos) e os das mercadorias, estes conhecidos como transportes de carga, podem ter caráter particular, isto é, a serviço exclusivo dos respectivos proprietários, ou caráter público, isto é, à disposição de terceiros, mediante remuneração específica.

Conforme o local em que se processa o transporte, ele pode ser urbano ou intermunicipal, servindo, neste último caso, às conexões entre as cidades. A zona rural às vezes é atendida pelo transporte intermunicipal e, outras vezes, possui meios próprios complementares dos transportes urbanos, para as necessárias conexões com a região suburbana ou para a exclusiva satisfação das necessidades desta ou daquela área.

Antigamente, quando inexistiam transportes públicos, cada um precisava promover seus próprios meios de transporte e, ainda hoje, quanto piores os transportes públicos, mais se apela para os transportes particulares. E a consequência natural é que o aperfeiçoamento do sistema de transportes coletivos possibilita a crescente diminuição do uso dos transportes individuais, mais onerosos e, por isto mesmo, dificilmente ao alcance de todos. Esta verdade, de importância no campo social, não pode ser esquecida, ao revés, deve merecer sempre uma atenção especial.

Históricamente, os primeiros transportes públicos surgiram para ligar as cidades, e só a partir do século XIX, inclusive, com o desenvolvimento e crescimento das cidades, começaram a nascer os diversos tipos de transportes urbanos. As Estradas de Ferro substituíram, com vantagem, as diligências de tração animal na ligação das grandes distâncias, mas no século atual, os ônibus já concorrem com o trem ferroviário, como excelente meio de transporte coletivo entre as cidades e os autocaminhões; devido à flexibilidade que possuem, saem algumas vezes do campo de natural complemento do transporte ferroviário para o campo competitivo com este. Levando de porta a porta a mer-

cadoria transportada, o autocaminhão ganha em tempo, e, às vezes, também seu custo global se torna mais vantajoso do que o transporte através de estrada de ferro, apesar do frete de Estação a Estação ferroviária ser muito mais baixo que o rodoviário.

Algumas cidades ao se desenvolverem, chegaram a conhecer como primeiro meio de transporte coletivo os ônibus de tração animal, mas, na generalidade delas, o bonde puxado a burro foi o pioneiro do transporte coletivo, até que no último decênio do século XIX surgiu o bonde elétrico e, logo a seguir, começamos a apelar para os trens suburbanos, como meio de ligação rápida entre os subúrbios e os centros comerciais (ou zonas centro) das grandes cidades.

O desenvolvimento das linhas de bonde estêve, assim, intimamente ligado ao crescimento das populações urbanas, até que os meios de transporte automotores vieram oferecer o seu concurso, no transporte das pessoas e das mercadorias, ao mesmo tempo que reclamar novas e excepcionais medidas do urbanismo moderno, a que já nos referimos ao tratar do Planejamento das Cidades.

Os primeiros ônibus começaram a preencher as lacunas entre as linhas de bonde e as zonas de desenvolvimento urbano por elas ainda não servidas e, posteriormente, passaram a concorrer com os bondes, de acôrdo com suas características próprias, especialmente de maior velocidade e flexibilidade.

Depois dos bondes e coexistindo com eles, surgiram os rápidos trens urbanos, em estrutura elevada ou correndo no subsolo, muito conhecidos como metropolitano, *metrô* ou *sub-way*.

Os bondes também foram, progressivamente, melhorando de tipo quanto a velocidade, conforto dos passageiros e eliminação de ruídos, até chegar ao *trolley-bus* ou *trolley-coach*, que começam a ser conhecidos no Brasil como ônibus elétricos.

Finalmente, os táxis e outros transportes especiais como o de escolares e o individual através do arrendamento de veículos são dignos de atenção.

2. OS TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

2.1 — *As necessidades e o lucro*

O centro e os diversos bairros de uma cidade não oferecem as mesmas condições de lucro para os transportes coletivos, porque diferentes são as distâncias a percorrer, o estado da pavimentação das pistas e a demanda de lugares, conseqüente, principalmente, da desigualdade de densidade populacional existente em cada bairro e também da maior concentração humana observada, temporária e diariamente, mais no centro comercial de uma cidade, do que em qualquer um de seus bairros. Se vários forem os exploradores de transporte coletivo para o atendimento do centro e das ligações dêste com cada bairro e entre alguns bairros, fatalmente haverá os privilegiados, os mais bem aquinhoados e uma tendência à admissão de tarifas diferentes, para equilibrar a margem de lucro diante da diversidade de operação, como ocorre no Rio de Janeiro, atualmente. No entanto, todos os habitantes da cidade precisam,

indistintamente, de transporte e anseiam por pagar um mesmo preço baixo pelas passagens, qualquer que seja o local para onde ou de onde se transportam e a hora em que o fazem.

2.2 — Preço único — Lei das compensações — Critérios tarifários

O atual sistema de transportes coletivos do Rio de Janeiro não oferece ao público passagem a preço único, porque existem inúmeras empresas de ônibus, micro-ônibus e também exploradores individuais dos transportes coletivos.

Numa área urbana, o mais conveniente para a coletividade é o transporte a preço único porque, se quisermos que paguem menos os que percorrem distâncias menores e os que residem em áreas de melhor calçamento e de maior densidade demográfica, ocorrerá também o reverso, isto é, pagarão mais os que residem nas zonas mais distantes, de pior calçamento e de menor densidade demográfica, via de regra os menos protegidos pela sorte, os de menor renda. Assim, o *preço único*, englobando toda a zona urbana, sem distinção, é uma *imposição de grande alcance social*.

A lei das compensações, aliás, é a arma de que se pode lançar mão para possibilitar transporte, não só em locais deficitários, mas em horas e oportunidades inconvenientes do ponto de vista econômico, o que, indiscutivelmente, interessa à coletividade, porque o transportado não precisa se preocupar com o lucro ou o prejuízo do transportador, no momento em que este lhe serve. O transporte é a mola impulsora do progresso e mesmo nas horas mortas do dia ou da noite, uma parte da população precisa de transporte.

Existe uma infinidade de critérios para as tarifas dos transportes coletivos em geral. O mais generalizado no Brasil, embora não o preferível do ponto de vista de melhor servir às coletividades urbanas, é o diferencial na base quilométrica. "Tanto maior o percurso, mais se deve pagar e vice-versa", assim pensam muitos. Aparentemente parece justo e, portanto, correto este critério. Na realidade o é, para os transportes coletivos entre cidades, quando praticamente não há renovação de passageiros. Mas, nas zonas urbanas, o mais razoável e o que mais beneficia a coletividade é a tarifa única, independente das distâncias percorridas, devido à compensação da renovação de passageiros. Aliás, a "*American Transit Association*" considera o critério do preço único, como uma característica fundamental das passagens nos transportes urbanos.

Para a obtenção da tarifa única é preciso que os cálculos apreciem os cálculos gerais e globais do serviço e seu rendimento. Naturalmente, que a tarifa quilométrica é mais simples de calcular, tem um aparente rigor matemático, mas o resultado de sua aplicação exclusiva nos transportes urbanos é a elevação do valor das passagens que o público pagará, acima do que seria possível e razoável, se considerarmos o cálculo geral do rendimento que um serviço unificado propiciaria, quando encarado como um todo e quando a unificação da propriedade dos meios de transporte proporciona o máximo partido das benéficas consequências da lei das compensações.

Nas cidades norte-americanas tem prevalecido o critério da tarifa única, não sem protesto dos que consideram "iniquidade pagar-se uma mesma passagem para o transporte de curtas e de longas distâncias". De vez em quando,

tem sido proposto naquelas cidades, sem lograr grande aceitação, o critério do pagamento de passagens de acôrdo com as zonas percorridas, como tentativa de relacionar o valor da passagem à distância da viagem e, portanto, mais ligada ao custo direito desta. Argumentam que este é o critério nos diversos tipos de transporte — ferroviário, aéreo, táxis, ônibus intermunicipais etc., onde o sistema tarifário parte de cálculo na base da lotação, do coeficiente de aproveitamento desta e dos quilômetros percorridos. Na Inglaterra e em outros países europeus, o sistema de pagamento de passagens de acôrdo com as zonas percorridas é generalizado. Alguns julgam que o êxito dêste sistema, na Europa, se deve ao fato de haver em cada veículo um cobrador além do motorista ou motorneiro e que a resistência ao dito sistema, encontrada na América do Norte, decorre das dificuldades de cobrança por zonas, mantendo em cada veículo um só homem, o motorista ou motorneiro. Estamos, no entanto, convictos de que é de ordem social o verdadeiro alcance do preço único e por isto devemos resistir à multiplicidade de tarifas numa área urbana de acôrdo com as zonas atravessadas, como vem acontecendo no Rio de Janeiro.

Não se tem conseguido através dos anos, ainda, unanimidade de vistas quanto à estrutura ideal para as tarifas dos transportes coletivos urbanos.

A estrutura de uma tarifa ideal é a que concilia o interêsse do público que quer serviço adequado ao mais baixo preço possível, e o interêsse da empresa de obter adequada renda sobre o capital empregado, para continuar a operar. Segundo a *American Transit Association*, a estrutura de uma tarifa ideal deve:

- Proporcionar adequada renda à empresa.
- Atender ao apêlo popular da Comunidade de passagens razoavelmente baixas que sejam prontamente compreensíveis e de uso simples.
- Ser de fácil cobrança.
- Ser suficientemente flexível, quando envolver a cobrança de mais de um valor.
- Visar ao aumento do *fator carga*.
- Permitir passagens seletivas para vários grupos de passageiros para incrementar o *fator uso*. Os grupos para os quais estas passagens seletivas podem ser aplicadas são:

- passageiros ocasionais;
- passageiros regulares;
- passageiros de todos os dias;
- passageiros de curta distância;
- passageiros das horas mortas ou de fora dos períodos de pico de tráfego;
- passageiros de domingos e feriados;
- passageiros crianças e estudantes.

O "Centro Técnico Consultivo Ltda.", sediado no Rio de Janeiro e conhecido pela sigla C.E.T.E.L. e composto de um grupo de Engenheiros Construtores e Supervisores de Serviços de Utilidade Pública, propugna pelo cálculo da tarifa básica para os transportes coletivos urbanos na base do carro-quilômetro

por passageiro, segundo naturalmente os preços e custos atualizados do serviço de ônibus.

Em seus cálculos, o C.E.T.E.L. considera que os juros do capital invertido e a depreciação dos ônibus devem ser computados na base de juros compostos em vez de juros simples, por ser aquela a forma correta de cômputo de cargas fixas de capital. Para o C.E.T.E.L. a vida média útil de um ônibus deve ser considerada de 5 anos e o lucro comercial calculado na base de 12% do capital de operação, invocando a lei n.º 775.

O processo C.E.T.E.L. de cálculo da tarifa é o de composição de custos em função de índice de referência, obtidos através da análise de resultado de operação. O processo é análogo ao indicado para o cálculo de tarifa para serviço de táxis do Distrito Federal, no Decreto n.º 31.181, de 25 de julho de 1952, bem como análogo ao adotado oficialmente no D.N.E.R. (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) e em outros Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem.

Transcreveremos, a seguir, os cálculos realizados pelo C.E.T.E.L., em 1.º de março de 1955, para justificar um pedido de aumento de tarifas das empresas de ônibus operando no Rio de Janeiro e assistidas tècnicamente por aquele Centro.

Elementos considerados nos cálculos:

1. Ônibus de referência Volvo, de 43 passageiros sentados e 25 em pé.
2. Custo atual do ônibus novo, Cr\$ 1.200.000,00.
3. Vida útil do ônibus de referência, 5 anos.
4. Valor residual do ônibus no fim da vida útil, Cr\$ 240.000,00.
5. Taxa de juros compostos do capital invertido e depreciação dos veículos, 10% ao ano.
6. Lucro justo do capital de operação (Lei 775), 12% ao ano.
7. Coeficiente de aproveitamento de lugares oferecidos, julgado compatível com o serviço adequado, 75%.
8. Percurso médio anual por veículo da frota licenciada, 90.000 quilômetros.
9. Custo do capital invertido no almoxarifado expresso em termos do capital de veículos, 15%.
10. Quota por ônibus-ano do capital invertido em imóveis e instalações fixas de garagem, Cr\$ 15.000,00.
11. Salário diário do motorista, Cr\$ 160,00.
12. Salário diário do trocador, Cr\$ 80,00.
13. Salário diário do despachante, Cr\$ 130,00.
14. Salário médio do pessoal de oficinas, Cr\$ 130,00.
15. Salário médio do pessoal do escritório, Cr\$ 100,00.
16. Eficiência humana em homens-hora por 1.000 km, motorista ou trocador, 80.
17. Idem, idem do despachante, 8.
18. Idem, idem do pessoal das oficinas, 90.
19. Idem, idem do pessoal do escritório, 20.
20. Custo do pneumático por unidade, Cr\$ 8.232,00.

21. Idem das câmaras de ar, Cr\$ 771,00.
22. Idem de uma recapagem, Cr\$ 2.650,00.
23. Vida média dos pneumáticos e uma recapagem, 45.000 quilômetros.
24. Custo médio dos lubrificantes, por litro, Cr\$ 16,00.
25. Rendimento médio dos lubrificantes, em km/litro, 40.
26. Custo do combustível, por litro, Cr\$ 1,32.
27. Rendimento do combustível em km/litro, 2,5.
28. Legislação social expressa em % da mão de obra, nas seguintes componentes, dando um total de 44,9.

- Previdência, 7,0
- L.B.A., 0,5
- Sesi, 2,0
- Senai, 1,0
- Férias, 5,8
- Folgas remuneradas, 16,6
- Indenizações, aviso prévio, e auxílio doença, 12,0.

29. Seguro contra acidentes de tráfego, por ônibus/ano, Cr\$ 33.000,00.
30. Taxas, impostos, licenças e Petrobrás por ônibus/ano, Cr\$ 12.000,00.
31. Administração e Engenharia por ônibus/ano, Cr\$ 20.000,00.
32. Contingência de operação, expressa em % do custo de operação, 5%.

Componentes dos custos de exploração do Carro/quilômetro:

A — Cargas fixas de capital

Componentes:

- 1 — Juros do capital invertido nos veículos.
- 2 — Depreciação dos veículos.
- 3 — Juros do capital invertido no almoxarifado.
- 4 — Quota relativa ao capital invertido em imóveis e instalações.
- 5 — Lucro do capital invertido.

1. Juros do capital invertido nos veículos

O capital invertido é a diferença entre o valor atual do ônibus novo e o valor residual do mesmo, no fim de sua vida útil:

$$\text{Cr\$ } 1.200.000,00 - \text{Cr\$ } 240.000,00 = \text{Cr\$ } 960.000,00.$$

Fórmula dos juros compostos: $A = P (1 + R)^n$ em que

P — o principal, é igual a Cr\$ 960.000,00;

R — a taxa de juros ao ano, é igual a 0,10;

n — o número de anos de vida útil, é igual a 5;

A — a quantia correspondente ao Principal acrescida dos juros compostos, no fim de n anos.

$$A = \text{Cr\$ } 960.000,00 (1 + 0,10)^5$$

$$\text{Log } A = \text{Log } 960.000: 5 \times \text{Log } 1,10$$

$$A = \text{Cr\$ } 1.446.000$$

Importância correspondente aos juros compostos:

$$\text{Cr\$ } 1.446.000 - \text{Cr\$ } 960.000 = \text{Cr\$ } 486.000,00$$

No fim de 5 anos, o percurso respectivo é de $5 \times 90.000 \text{ km} = 450.000$ carro/quilômetros.

Custo por carro/quilômetro:

$$\frac{\text{Cr\$ } 486.000}{450.000} = \text{Cr\$ } 1,077$$

2. Depreciação dos veículos

Fórmula da depreciação:

$$D = \frac{R (1 - T^n)}{T^n} \text{ em que:}$$

D — taxa de depreciação anual do capital correspondente à diferença entre os valores atual e residual do ônibus novo.

R — taxa anual dos juros compostos.

T — fator termo:

$$T = 1 - \frac{1}{(1 + R)^n}$$

n — número de anos de vida útil, do veículo.

$$D = \frac{0,10 (1 - 0,37908)}{0,37908} = 16,38\%$$

Custo da depreciação ao ano é igual a $0,1638 \times 960.000 = \text{Cr\$ } 157.000,00$.

Custo por carro/quilômetro é igual a

$$\frac{\text{Cr\$ } 157.000}{90.000} = \text{Cr\$ } 1,720$$

3. Juros do capital invertido no almoxarifado

Correspondendo o valor médio do estoque do almoxarifado a 15% do valor original dos veículos, o custo quilométrico será de $0,15 \times \text{Cr\$ } 1,077 = \text{Cr\$ } 0,162$.

4. *Quota de capital invertido em imóveis e instalações*

Considerando que Cr\$ 15.000,00 é a quota por ônibus/ano e que 90.000km é o percurso anual do ônibus, a influência desta quota por carro/quilômetro será de

$$\frac{\text{Cr\$ } 15.000}{90.000} = \text{Cr\$ } 0,167$$

5. *Lucro do capital invertido*

Os custos do capital correspondem a Cr\$ 1,077 + 1,720 + 0,162 + + 0,167 = Cr\$ 3,126

Logo o lucro do capital por carro/quilômetro será de $0,12 \times 3,126 =$ = Cr\$ 0,384

O custo das cargas fixas de capital por carro/quilômetro é de Cr\$ 3,126 + + Cr\$ 0,384 = Cr\$ 3,510. (I).

B — *Custo de Operação**Componentes:*

- 1 — Custos diretos
- 2 — Custos indiretos

1. *Custos diretos de operação*a) *Pessoal-Tráfego*

Salário/hora do motorista, Cr\$ 20,00

Eficiência humana — 80 homens/hora por 1000 km

Custo por quilômetro do motorista é de

$$\frac{80 \times 20,00}{1.000} = \text{Cr\$ } 1,60$$

Salário/hora do trocador, Cr\$ 10,00

Eficiência humana — 80 homens/hora por 1.000 km

Custo por carro/quilômetro do trocador é de

$$\frac{80 \times 10,00}{1.000} = \text{Cr\$ } 0,80$$

Salário/hora do despachante, Cr\$ 11,25

Eficiência humana — 8 homens/hora por 1.000 km

Custo por carro/quilômetro do despachante

$$\frac{8 \times 11,25}{1.000} = \text{Cr\$ } 0,09$$

Custo por carro/quilômetro do pessoal do tráfego:

$$\text{Cr\$ } 1,60 + \text{Cr\$ } 0,80 + \text{Cr\$ } 0,09 = \text{Cr\$ } 2,49$$

b) *Pessoal-Oficinas*

Salário/hora média do pessoal de oficinas, Cr\$ 16,25

Eficiência humana — 90 homens/hora por 1.000 km

Custo por carro/quilômetro

$$\frac{90 \times 16,25}{1.000} = \text{Cr\$ } 1,465$$

c) *Pessoal-Escritório*

Salário/hora médio do pessoal do escritório, Cr\$ 12,50

Eficiência humana — 20 homens/hora por 1.000 km

Custo por carro/quilômetro

$$\frac{20 \times 12,50}{1.000} = \text{Cr\$ } 0,250$$

Custo total do Pessoal por carro/quilômetro

$$\text{Cr\$ } 2,49 + \text{Cr\$ } 1,465 + \text{Cr\$ } 0,250 = \text{Cr\$ } 4,205$$

d) *Pneumáticos e Câmaras de ar*

Custo de 6 pneumáticos novos.....6 x Cr\$ 8.232,00 = Cr\$ 49.392,00

Custo de 6 câmaras de ar novas.....6 x Cr\$ 771,00 = Cr\$ 4.626,00

Custo de 6 recapagens.....6 x Cr\$ 2.650,00 = Cr\$ 15.900,00

Custo total do calçamento do ônibus..... = Cr\$ 69.918,00

Custo do carro/quilômetro para uma vida média de 45.000 km para o calçamento do ônibus

$$\frac{69.918,00}{45.000} = \text{Cr\$ } 1,555$$

e) *Peças e Acessórios*

Custo segundo os preços atuais no meio da vida do ônibus por carro/quilômetro Cr\$ 2,50

f) *Combustível*

Preço por litro, Cr\$ 1,32

Rendimento médio por litro, 2,5 km

Custo por carro/quilômetro

$$\frac{1,32}{2,5} = \text{Cr\$ } 0,527$$

g) *Lubrificantes*

Custo médio por litro, Cr\$ 16,00

Rendimento por litro, 40 km

Custo por carro/quilômetro

$$\frac{16,00}{40} = \text{Cr\$ } 0,40$$

h) *Não classificados*

Estimativa de Cr\$ 0,20 por quilômetro

Total dos custos diretos de operação por carro/quilômetro

$$\text{Cr\$ } 4,205 + \text{Cr\$ } 1,555 + \text{Cr\$ } 2,50 + \text{Cr\$ } 0,527 + \text{Cr\$ } 0,40 + \text{Cr\$ } 0,20 = \\ = \text{Cr\$ } 9,387 \text{ (II)}$$

2. *Custos indiretos de operação*a) *Legislação social*

Conforme exposto na referência 28 dos Elementos de cálculo, corresponde a 44,9% da mão de obra

Custo por carro/quilômetro é de $0,449 \times \text{Cr\$ } 4,295 = \text{Cr\$ } 1,894$ b) *Taxas — Impostos — Licenças e Petrobrás*

Conforme exposto na referência 30 dos Elementos de cálculo, corresponde a Cr\$ 12.000,00 por ônibus/ano

Custo por carro/quilômetro é de $\text{Cr\$ } 12.000,00 \div 90.000 = \text{Cr\$ } 0,133$ c) *Seguros e indenizações de tráfego*

Conforme exposto na referência 29 dos Elementos de cálculo, corresponde a Cr\$ 33.000,00 por ônibus/ano

Custo por carro/quilômetro é de $\text{Cr\$ } 33.000,00 \div 90.000 = \text{Cr\$ } 0,367$ d) *Administração e engenharia*

Conforme exposto na referência 31 dos Elementos de cálculo, corresponde a Cr\$ 20.000,00 por ônibus/ano.

Custo por carro/quilômetro é de $\text{Cr\$ } 20.000,00 \div 90.000 = \text{Cr\$ } 0,222$ e) *Luz — Fôrça — Telefone*

Cr\$ 2.000,00 por ônibus-ano.

Custo por carro/quilômetro é de

$$\frac{\text{Cr\$ } 2.000}{90.000} = \text{Cr\$ } 0,022$$

f) *Contingências*

Conforme exposto na referência 32 dos Elementos de cálculo, corresponde a 5% do custo total de operação, excluindo contingências:

$$\text{Cr\$ } 9,387 + \text{Cr\$ } 1,894 + \text{Cr\$ } 0,133 + \text{Cr\$ } 0,367 + \text{Cr\$ } 0,222 + \text{Cr\$ } 0,022 = \\ = \text{Cr\$ } 12,025$$

Custo por carro/quilômetro é de $0,05 \times \text{Cr\$ } 12,025 = \text{Cr\$ } 0,601$

Custo total das despesas indiretas de operação por carro/quilômetro:

$$\text{Cr\$ } 1,894 + \text{Cr\$ } 1,133 + \text{Cr\$ } 0,367 + \text{Cr\$ } 0,222 + \text{Cr\$ } 0,022 + \text{Cr\$ } 0,601 = \\ = \text{Cr\$ } 3,239 \text{ (III)}$$

Resumo dos custos por carro/quilômetro:

A) *Cargas fixas de capital:* Cr\$ 3,510 (I)

B) *Custo de operação:*

1.º) *Diretos* —

Pessoal	Cr\$ 4,205
Material	Cr\$ 5,182
Total	Cr\$ 9,387 (II)
2.º) <i>Indiretos</i>	Cr\$ 3,239 (III)
Custo total de operação	Cr\$ 12,626

Logo, o custo geral de exploração (cargas fixas mais custo de operação) é de Cr\$ 16,136.

Tarifa básica por carro/quilômetro:

A fórmula da tarifa básica é

$$Tq = \frac{Ce}{P \times K} \text{ em que}$$

Tq é a tarifa básica por carro/quilômetro, por passageiros, e em cruzeiros

Ce é o custo geral de exploração do serviço por carro/quilômetro

P é a capacidade total do veículo de referência (passageiros sentados e em pé)

K é o coeficiente de aproveitamento de lugares oferecidos

Para os valores referidos e calculados

$$Tq = \frac{\text{Cr\$ } 16,136}{68 \times 0,75} = \text{Cr\$ } 0,321$$

por carro/quilômetro e por passageiro.

Ao apresentar o cálculo supra transcrito, o C.E.T.E.L. prestou outros esclarecimentos sob o título "Instruções para a formação dos preços de passagens nas linhas de ônibus":

"A tarifa acima é diretamente aplicável à quase totalidade das linhas de ônibus do Rio de Janeiro. No entanto, há linhas cujo percurso médio anual e coeficiente de aproveitamento de lugares oferecidos se afastam substancialmente dos índices médios de referência. **Exemplos dessas exceções** são as linhas circulares do centro da cidade, as linhas de Laranjeiras e Catete ou linhas muito curtas. Nestas linhas deverão ser determinadas as características particulares e aplicadas à tarifa, procedendo-se a novo cálculo. De um modo geral as linhas de baixa velocidade comercial, como o caso das linhas circulares centrais, o percurso médio anual por veículo da frota deverá ser computado com 50.000 quilômetros, a capacidade do veículo de referência em 45 passageiros e o coeficiente de aproveitamento de lugares em 85%.

"Na formação dos preços de passagem, tais preços deverão ser referidos à área de operação e não ao comprimento próprio da linha a fim de estimular a operação de *boosters* dentro de cada área. Assim, por exemplo, o preço de passagem na área da Tijuca deve ser o mesmo, quer o ponto inicial seja na Usina, na Muda, ou em qualquer outro local dentro daquela área.

"A seleção dos preços de passagem deverá ser adotada para eliminar ou reduzir a interferência entre transportes de áreas diferentes, mas nunca dentro da mesma área seletiva.

"Os seccionamentos dos preços de passagem deverão ser adotados somente quando se tornar conveniente a elevação do mercado de passageiros, como condição para a elevação de frequência ou quando o transporte direto não assegurar o coeficiente de aproveitamento de 75%."

Não temos objeções, quanto à justeza matemática do cálculo do custo geral de operação. O x da questão está no Coeficiente K "de aproveitamento de lugares oferecidos", na fórmula para o cálculo da tarifa básica por carro/

C_e

quilômetro $T_q = \frac{\quad}{P \times K}$. Aliás, é o próprio C.E.T.E.L. quem o reconhece.

Sabido que nas zonas urbanas e especialmente na parte de seu centro comercial a renovação de passageiros proporciona um lucro substancial, sempre que a tarifa tiver sido calculada abaixo da lotação normal, fácil é compreender que o critério do cálculo apresentado, correto para uma ligação rodoviária entre cidades e mesmo entre a zona central e subúrbios distantes, não deve ser seguido na avaliação da tarifa para os transportes coletivos urbanos.

A decisão sobre a fixação da tarifa justa deverá levar em conta a operação global, o balanço geral da empresa, para encontrar o preço único para as passagens em toda a área urbana.

2.3 — Linhas duplas ou linhas simples?

Numa Comunidade urbana, o maior volume de passageiros é entre cada bairro e o centro comercial, mas um certo número de passageiros tem interesse em ser transportado de um bairro a outro. Como a distância dos bairros

ao centro comercial não é a mesma e diferente também é a demanda de passageiros de cada bairro, o número de lugares que se deve oferecer por hora não é o mesmo, na ligação bairro-centro comercial, nem tampouco igual pode ser o número de veículos aí empregados, ou seja a frequência dêles, na linha, por hora.

Após estas considerações, fácil é concluir que as linhas duplas só correspondem a uma solução econômica racional, quando ocorre a coincidência excepcional de serem iguais em relação ao centro, as distâncias a percorrer e as demandas de passageiros dos bairros ligados entre si e através do dito centro, ou coração comercial da cidade. Ainda que essa coincidência excepcional pudesse ser observada generalizadamente, numa cidade de completo desenvolvimento simétrico, impraticável se tornaria proporcionar as múltiplas, inúmeras e totais combinações de linhas duplas, capazes de propiciar a todos que o desejarem, transporte sem baldeação, pois que com transportes coletivos é impossível levar todos os passageiros aos locais para os quais desejam ir.

Para atendermos, então, às ligações de bairro a bairro, de uma maneira econômica e racional, sem elevação do custo de passagem, devemos recorrer de um modo geral ao estabelecimento das diferentes linhas simples necessárias, só admitindo linhas duplas no caso de equilíbrio entre seus dois ramos, mas recorrendo, em qualquer caso, para as múltiplas necessidades, ao bilhete de transferência.

Nas grandes cidades, como é o caso do Rio de Janeiro, alguns pequenos ramais, linhas ou circulares, que não atravessam o centro comercial e nem a ele conduzem, também se tornam necessários, para melhor complementação do sistema de transportes urbanos e estabelecidos de acordo com a demanda dos passageiros a que, normalmente, servem. Também nesses ramais convém a adoção dos bilhetes de transferência, para conectá-los com as linhas de ligação com o centro comercial da cidade.

A linha dupla, permitindo viagens contínuas e evitando baldeações, atende bem a certas necessidades do público e, no Rio de Janeiro, devido ao critério tarifário adotado, oferecem uma passagem inferior à soma de duas passagens simples que cobrissem o mesmo percurso. *A maior reação do público à extinção das linhas duplas decorre da inexistência dos bilhetes de transferência, que proporcionam prosseguimento da viagem sem aumento de despesa.*

2.4 — Bilhete de transferência

O bilhete de transferência é recurso largamente utilizado nos sistemas de transporte coletivo das cidades norte-americanas, para permitir uma organização racional e econômica do serviço. Na grande maioria dos casos, os bilhetes de transferência são expedidos sem qualquer pagamento adicional. O objetivo é possibilitar ao passageiro o uso de dois ou mais veículos para uma viagem continuada numa mesma direção geral. Normalmente fixam um lapso de tempo dentro do qual o bilhete de transferência deve ser utilizado e após o qual se invalida. Algumas empresas só admitem a utilização dos bilhetes de transferência em determinados pontos ou cruzamentos de transferência e nunca em outros pontos não discriminados. Tanto existem empresas que só admitem a utilização do bilhete de transferência em um único novo percurso

em segundo veículo, como em mais de um, quer com o mesmo bilhete, quer trocando-o por outros.

Como o bilhete tem valor intrínseco, habilitando a viajar quem o apresenta, tem havido abusos. As restrições horárias e de locais para transferência visam a diminuir os abusos, como também com o mesmo objetivo chegaram a introduzir a cobrança de uma adicional no ato da obtenção do bilhete de transferência pelo passageiro que o solicitar. Os principais abusos são: interrupção voluntária da viagem, coleta de bilhetes não utilizados para revenda a interessados ou coleta por alguns comerciantes que passam a distribuir os ditos bilhetes de transferência aos fregueses, como atração especial para a preferência que esperam obter.

A cobrança do adicional tem servido bem para evitar os abusos, mas é preciso que ela não se torne artifício para aumento substancial da renda, porque isto comprometeria o objetivo de assegurar preço único. Aliás, convém aqui salientar que não devemos ser ortodoxos, a ponto de em caso algum admitir tarifas diferenciadas por zonas e, conseqüentemente, cobrança de adicional para obtenção dum bilhete de transferência. Conhecendo os inconvenientes e as vantagens do critério, é possível a admissão de exceções ainda para atender ao interesse geral. Por exemplo: imaginemos o nosso Rio de Janeiro atendido por uma única Empresa de Transportes Coletivos. Dada a extensão da cidade e a elevada concentração do centro comercial, seria admissível que o transporte assegurado por circulares no centro tivesse uma passagem muito mais baixa que a tarifa geral única para a ligação com os bairros. A flexibilidade seria assegurada sem aumento de custo, garantindo-se com um bilhete de transferência da viagem de bairro, uma viagem na circular central e, vice-versa, pudesse o pagamento de uma passagem na circular dar direito a um bilhete de transferência para prosseguir viagem para um bairro, mas, neste caso, graças ao pagamento de um adicional para integralizar o custo desta, no ato de obtenção do bilhete de transferência.

2.5 — Expressos — Áreas seletivas — Escalonamento de pontos terminais

O serviço expresso destina-se ao transporte de passageiros de um a outro local distante, sem paradas intermédias para embarque ou desembarque de passageiros. O sistema já tem sido instituído em algumas cidades norte-americanas, e, onde canais de tráfego podem ser utilizados, êle se torna extremamente prático, sempre que há demanda de passageiros para a lotação completa do veículo, obtendo-se apreciáveis reduções no tempo normal do percurso em relação àquele em que as paradas intermédias são admitidas. O efeito psicológico de longos percursos sem paradas estimula, realmente, a utilização do serviço de transportes coletivos.

O serviço por áreas seletivas tem outro objetivo, e já tem sido empregado em algumas cidades. O objetivo é igualar, tanto quanto possível, para os residentes das diferentes partes ao longo de um mesmo itinerário, as oportunidades de obtenção de lugares nos meios de transporte coletivo. Indo para o centro comercial da cidade pela manhã os ônibus recebem passageiros num certo número de paradas (dentro da área que lhes couber) e depois não recebem mais, embora possam continuar a parar para desembarque de passageiros. Retornando à tarde não descarregam passageiros, até alcançar a área a que

devem servir, embora possam continuar parando para apanhar passageiros. Desta forma os passageiros são grupados e se desencorajam de utilizar ônibus que o planejamento geral não lhes destinou.

Escalonando os pontos terminais ao longo de um itinerário, especialmente nos períodos de "rush" matutino e de fim do dia de trabalho também conseguimos não só oferecer oportunidades de lugares aos residentes ao longo do percurso, mas obter melhor rendimento de lugares oferecidos ao público com um mesmo número de veículos disponíveis, pois que com a redução dos percursos para uma parte da frota, que não precisa ir ao fim da linha, teremos maior número de viagens e, portanto, maior número de lugares hora oferecidos.

As combinações de serviço expresso, áreas seletivas (também conhecidas como serviço limitado) e escalonamento dos pontos terminais são *aconselháveis*, mas só são realmente *praticáveis* se todos os veículos pertencerem a uma empresa, do contrário são inevitáveis as reclamações dos prejudicados, ou dos menos aquinhoados, e quem sofre é o público que não se beneficia dessa racionalização do sistema. No Rio de Janeiro, por exemplo, enquanto coexistirem muitos empresários e inúmeros exploradores individuais de micro-ônibus (impropriamente chamados lotações) todos *esses recursos técnicos de racionalização do sistema de transportes serão inviáveis*. As combinações de serviço expresso, áreas seletivas e escalonamento de pontos terminais, às vezes, só convêm nos períodos de pico do tráfego. O regime seletivo combinado com o expresso, permitindo que os ônibus recolham passageiros em determinadas áreas e tomem destino certo, prefixado, sem atender aos transportes locais intermédios, é análogo ao sistema tão comum adotado no aproveitamento dos elevadores de um grande edifício de muitos andares.

2.6 — Livre competição ou monopólio — Coordenação

A livre competição é representada pela exploração individual ou de múltiplas empresas e o monopólio corresponde ao serviço por empresa única.

Com múltiplas empresas ou com exploradores individuais dos transportes coletivos, cada linha ou ramal do sistema urbano precisa, por si só, proporcionar lucro a quem o explora.

Sem descermos a maiores detalhes, não resta dúvida que o preço do transporte deve ser resultante, pelo menos, de duas grandes componentes: o custo operacional e a justa remuneração do capital empregado. Mas o custo de operação só poderá ser baixo se, obedecendo ao princípio econômico da concentração, tivermos uma empresa de *X* unidades, por exemplo, em vez de *X* diferentes proprietários. A empresa única poderá baixar o custo operacional, organizando o indispensável serviço de manutenção dos veículos, tendo estoques adequados para rápidas e prontas substituições, e adquirindo por melhores preços material de consumo, combustíveis e lubrificantes.

Mas, não é só para permitir um *custo global de operação mais baixo* que a *Empresa única* se torna necessária e sim, principalmente, para que possamos ter o *preço único* e a *possibilidade de racionalmente organizar os transportes de uma cidade*. A lei das compensações é, como vimos, o grande recurso

de que se dispõe, para a organização dos transportes urbanos satisfazendo aos reais interesses da coletividade, e ela só se pode aplicar monopolizando os transportes coletivos, a cargo de empresa única. Com múltiplas empresas e com exploradores individuais, como ocorre no Rio de Janeiro, a fórmula de suportar preço deficitário em determinado local ou em horas ou oportunidades más, quando se pode compensar o prejuízo com lucro auferido em outras ocasiões e lugares, torna-se virtualmente impraticável.

A admissão do explorador individual no sistema de transporte coletivo é inconveniente, como inconveniente é o arrendamento que algumas empresas fazem de seus veículos e a forma de remuneração de quase todas as empresas de ônibus do Rio de Janeiro a seus motoristas, cujos salários decorrem em grande parte da renda que conseguem. Ora, nos serviços de utilidade pública, nunca os interessados diretos no rendimento do capital devem estar em contato com o próprio público.

O serviço que prestam, quando isto ocorre, não se mantém no mesmo nível de eficiência, chegando a ser de má qualidade, quando se apresentam condições de prejuízo certo ou de menor lucro. Interessado direto no rendimento do capital e de seu trabalho, perde a serenidade, quando antevê situação desfavorável; raciocina no imediatismo do lucro e jamais aceita os efeitos da lei das compensações. Quem sofre é o público. Rejeitam alguns passageiros e disputam outros, cometendo uma série de violações às normas de tráfego: excesso de velocidade, corte à frente de outros veículos, paradas longe do meio-fio, avanços de sinal etc. Tomemos, por exemplo, um micro-ônibus que saia do Leblon e se destine à Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro. A escola da vida ensinou ao motorista de transporte coletivo, o mesmo que o engenheiro de transporte aprende na Faculdade: o lucro no transporte urbano depende muito da renovação de passageiros. Então ele usa artifícios, argúcia e inteligência. Deixa o letreiro pouco visível ao longe e só pára para quem, ainda sem ler o destino final do veículo, fizer o sinal de que deseja tomá-lo. Este passageiro saltará no trecho de itinerário comum a todas as linhas do Leblon e abrirá outra vaga para a ambicionada renovação. Às vezes é a vestimenta do passageiro que denuncia esta possibilidade: o traje esportivo de uma moça ou senhora indica que não irá para o centro da cidade, devendo saltar antes do Lido, em Copacabana (zona de grande demanda de lugares); o uniforme de um colegial ou a roupa de um operário revela justo o oposto, que tal passageiro atravessará a cidade e vai até quase o fim da linha, são os chamados na gíria dos motoristas — “os pés de chumbo”. O público sente os efeitos desse sistema e chama os motoristas, especialmente dos micro-ônibus, de “fominhas”.

Sendo inúmeros os proprietários de empresas e de um ou mais veículos, a fiscalização dos horários se torna mais difícil e mais onerosa e, por isto, a Prefeitura (como Poder concedente e, conseqüentemente, fiscalizador) falha na defesa dos interesses da coletividade. As viagens passam a se subordinar ao lucro ambicionado pelo transportador, segundo a fórmula egoística, embora natural, de quanto mais lucro melhor, em vez de se subordinar às *necessidades do próprio público*, as quais devem ditar os horários e as frequências de veículos nas linhas, durante as diversas horas do dia e da noite.

Quem observa o serviço de ônibus em São Paulo, onde se instituiu a empresa única, a C.M.T.C., e o compara com o Rio, muitas vezes estranha sem entender, porque lá os motoristas dos ônibus não cometem excessos de velocidade, não selecionam passageiros, rejeitando uns e disputando outros, não cometem violações de tráfego com o objetivo evidente de maior lucro, não apresentam a aparente incoerência de retardar a marcha e até mesmo de estacionar para *angariar passageiros*, na saída de cinemas, teatros, ou grandes bailes por exemplo, para logo depois cometer uma série de excessos de velocidade, como ocorre no Rio de Janeiro.

A admissão dos *livres atiradores* de permeio com um ou mais concessionários de serviço de transportes urbanos constitui um terrível mal. Impedem que os concessionários agüentem os ônus naturais de um serviço de transporte para todas as horas, inclusive as más, imposto no interesse público, porque deixam de se beneficiar na justa medida, dos lucros compensadores das horas boas. Por isto, o serviço de ônibus no Rio de Janeiro piorou progressivamente, enquanto proliferaram os micro-ônibus, imprópriamente chamados "lotações". É como que a moeda má expelindo a moeda boa. Alguns empresários de ônibus se transformaram em proprietários de "lotações". Quem estuda, aliás, a história dos transportes coletivos urbanos nos Estados Unidos, observa que lá também sucedeu fato análogo, quando surgiram os chamados *jitney bus* competindo com os sistemas de bondes elétricos, sem os ônus de horários e frequência de veículos nas linhas e disputando-lhes os passageiros. A consciência do absurdo terminou impondo deveres aos ônibus, acabando com o "maná de comer a carne, sem roer o osso do negócio", e os *jitney busses* desapareceram. Surgidos em 1914, começaram a ser abolidos nas diversas cidades norte-americanas, entre os anos de 1920 e 1930.

Múltiplas empresas e exploradores individuais de transporte coletivo existem no Rio de Janeiro e na maioria das cidades brasileiras. Fácil é, portanto, não só aos técnicos e autoridades responsáveis, compreender a extensão do mal a corrigir, como, ao próprio público que sofre com a desorganização reinante e sente nas observações aqui consignadas, a explicação de muitos dos efeitos que o aborrecem e mesmo atormentam.

Sem a empresa única é impossível coordenar convenientemente todos os meios de transporte coletivo de que necessita uma cidade.

2.7 — A empresa única deve ser estatal, particular ou de economia mista?

Como vimos, o preço único só é viável porque há compensações e estas só são possíveis dentro do regime de monopólio. Também as combinações que a organização racional dos transportes exige só é viável com a empresa única. Ela pode operar mais economicamente, porque tira partido do princípio econômico da concentração, baixando o custo operacional por veículo e quilômetro rodado, já que o ônus dos serviços de direção e de manutenção baixa em relação aos veículos operados e aos percursos realizados. Apesar das naturais prevenções contra os monopólios, só monopolizando é possível proporcionar ao Povo um bom serviço de transportes coletivos.

O público tem prevenção contra as empresas particulares monopolistas, concessionárias de serviços de utilidade pública e o Estado, em todo o Mundo,

tem se revelado deficiente em sua indispensável ação fiscal das concessões que admite. Por isto, a solução recomendável mais simples é a do monopólio estatal e não a da empresa privada, operando no regime de concessão. Nos países de economia estabilizada e cujas cidades já não mais sofrem o impacto de vertiginoso crescimento provocado pela industrialização, suportando simplesmente um *crescimento vegetativo*, a melhor solução nos parece ser a do *monopólio estatal*. As grandes deficiências da empresa estatal, que são a falta de continuidade administrativa e o empreguismo, podem ser removidas colocando a Administração da empresa, livre das injunções e interesses subalternos de políticos inescrupulosos, com certos artifícios, como por exemplo: eleição indireta dos diretores e presidente ou superintendente através de representantes de várias entidades ou classes da Comunidade; ou nomeação pelo Prefeito, dentre os elementos de sua confiança ou dentre os indicados na proporção de três para cada vaga, pela Câmara Municipal, mas em qualquer dos casos, de forma a que o período do mandato, dos diretores e presidente ou superintendente seja bem superior aos períodos normais dos mandatos eletivos de prefeito e vereador, *verbia gratia*, por doze anos. Desta forma se evitam as prejudiciais substituições de direção e de certa maneira se proporciona maior independência à Administração da Empresa. Convém lembrar o que tem ocorrido com a C.M.T.C. de São Paulo que, em 8 anos de existência, possuiu 14 superintendentes e tem sofrido do grande mal do empreguismo, em determinadas fases, segundo alguns depoimentos públicos.

Nas cidades brasileiras, como o Rio de Janeiro, que estão sofrendo o impacto de crescimento vertiginoso e em ritmo de difícil, senão impossível previsão, porque decorre êle da industrialização e de outras condições propiciadoras do desenvolvimento urbano, a solução deve ser outra.

O crescimento vertiginoso da população aumenta a demanda de transporte, extraordinariamente, e de maneira tão imprevista quanto aquêle ritmo. Para atender a uma maior demanda, mais recursos financeiros são necessários. E estes no monopólio estatal, vêm do orçamento. Êste, sendo feito com dois anos de antecedência e sendo difícil realizar a correta projeção da demanda também o é a da receita orçamentária. A consequência é a falta de meios adequados, nas oportunidades de atendimento das grandes demandas super-venientes. Deficiência esta tanto mais grave quanto sabemos ela ocorre em relação a necessidade de expansão de todos os serviços públicos, que precisam acompanhar o ritmo de crescimento da cidade.

A situação, quanto à falta de meios, se agrava em nosso País, devido à desvalorização da moeda, tanto maior quanto mais se pronuncia a ascensão da curva inflacionária e devido à fase de economia em desenvolvimento que atravessamos, na qual os recursos financeiros são solicitados para um sem número de empreendimentos que o Estado incentiva, realiza ou nos quais intervém.

Preferimos, por tudo isto, a fórmula da *Empresa de Economia Mista, adotando-se, entretanto, uma nova concepção de organização, diversa da comumente adotada hoje*. Em lugar dos cargos de direção ficarem na mão do Estado, devem êles ser *entregues aos representantes do capital privado*, ainda que êste não seja majoritário. Desta forma, resolvemos o ponto crítico da falta

de continuidade administrativa. Ao Estado deve ser reservado tão somente o controle contábil da Empresa. Uma tal solução é capaz de incutir confiança ao Capital privado e assim resolver a crise da falta de recursos financeiros para assegurar a expansão dos transportes, de acordo com a crescente demanda. Esta aliás tem sido a grande deficiência da C.M.T.C. de São Paulo. Aproveitemos, portanto, o ensinamento. Por outro lado, justifica-se o controle contábil pelo Estado, porque fica assim assegurada a parte essencial que aconselha o intervencionismo estatal nos transportes coletivos, como serviço que é de utilidade pública, isto é, *a possibilidade real de garantir ao Povo, a mais baixa tarifa justa*.

O transporte coletivo não deve ser encarado como setor de distribuição indiscriminada da renda pública e não deve ser gratuito, nem deficitário, mesmo na solução do monopólio estatal. Precisa e pode dar lucro para atrair capitais e assegurar a expansão necessária. Como um dos serviços essenciais de utilidade pública, o consumo é certo e a renda absolutamente segura. Não havendo riscos de encalhe de mercadoria como no comércio comum, a margem de lucro, como de resto em todos os serviços de utilidade pública, pode e deve ser menor que em outros empreendimentos. A tarifa deve então ter este sentido de justiça: atendimento equilibrado de dois interesses antagônicos, pelo menos na aparência, isto é, a tarifa não deve servir de rápido e fácil enriquecimento de alguns, à custa da bolsa de todos, nem ser tão baixa que mate o estímulo na expansão do serviço, porque assim o povo ficará sem adequados transportes.

Vimos que a insuficiência de meios, na solução do monopólio estatal para os transportes urbanos, obriga ao recurso de atrair capital privado na fórmula associativa de empresa de economia mista.

A atração de capitais é tão importante que somos de parecer devemos calcular a tarifa justa para a Empresa de Economia Mista criada nos moldes supra, acrescentando um adicional de estímulo ao capital e assegurador da capacidade de expansão. O adicional precisará ser tanto maior, quanto mais capital se necessitar para a expansão do serviço, no caso da municipalidade não ter recursos para cobrir tal deficiência, com meios retirados do erário público. O adicional se anulará sempre que não houver necessidade de expansão ou, em outras palavras, carência de capital.

A constituição de uma Empresa de Economia Mista, encampando os meios existentes de vários exploradores dos transportes coletivos de uma cidade, enfrenta um primeiro problema: o do desequilíbrio entre o valor arbitrado ou avaliado do acervo material encampado das diversas empresas ou proprietários e o valor real de material equivalente, mas que estivesse dentro da padronização que a nova Empresa deve adotar. Um segundo problema, decorrente aliás do primeiro, é que ela operará em condições desfavoráveis, economicamente, enquanto não tiver uniformizado seus diversos materiais. Por isto, somos de parecer que, em tais casos, não devemos querer que as tarifas venham a corresponder ao total do capital investido e sua amortização. Para que a nova empresa seja vigorosa e possa se expandir com uma tarifa baixa, deve ser descapitalizado o montante total ou parte dele, que corresponda às ações distribuídas à título de indenização do material encampado.

3. OS TRANSPORTES RODOVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS OU ENTRE AS CIDADES

3.1 — *Transportes coletivos*

À proporção que se melhora o sistema rodoviário, os ônibus vão assumindo papel preponderante como meio de transporte coletivo entre as cidades, servindo assim às zonas rurais que atravessam.

Nos Estados Unidos da América do Norte, em menos de um quarto de século da era automobilizada, os ônibus assumiram a liderança no transporte de passageiros entre as cidades. Enquanto na Primeira Guerra Mundial as ferrovias norte-americanas suportaram a carga do transporte de passageiros entre suas diversas cidades, no primeiro ano da última grande Guerra, os ônibus já chegaram a atender a mais da metade do total de viagens de passageiros entre cidades.

No Brasil assistimos dia a dia, mesmo nas zonas menos desenvolvidas do País, à invasão do veículo automotor como meio de transporte coletivo, não só naquelas regiões não atravessadas pelas estradas de ferro, o que seria obviamente natural, mas também onde os trens ferroviários de há muito vêm prestando seus serviços.

São fatores essenciais ao desenvolvimento dos ônibus nas ligações intermunicipais ou interestaduais: a liberalização das restrições de barreiras estaduais e municipais, a uniformidade nos regulamentos estaduais quanto aos veículos, o tratamento que se lhes dispensar igual aos automóveis nas rodovias, a adoção de material moderno, de manutenção adequada e a melhor organização possível dada às funções essenciais do tráfego, durante o percurso através das cidades e nos pontos ou estações terminais.

Nada é mais absurdo do que assistirmos, nas diversas barreiras estaduais e até municipais, à parada dos ônibus para fiscalização, fruto de orientação e de mentalidade atrasadas. É o caso de se perguntar aos defensores de tão absurda norma, se a alguém de bom senso ocorre fazer parar um trem quando a fronteira de um município ou de um Estado da Federação é atravessada. Voltaremos ao assunto, mais adiante, ao tratarmos das barreiras.

3.2 — *Transportes de carga*

Os autocaminhões têm se desenvolvido, como meio de transporte, pela virtude que apresentam no campo da flexibilidade e conseqüente economia que proporcionam, evitando as baldeações onerosas. As baldeações de carga, que os caminhões evitam, em relação às cargas transportadas por estrada de ferro ou por embarcações fluviais ou marítimas, economizam tempo, mão de obra e diminuem os riscos e danos e, conseqüentemente, as perdas materiais. Mas, embora seja inegável a vantagem da entrega direta da carga pelos próprios autocaminhões que a apanharam no lugar de origem, diante do aumento crescente da capacidade de transporte deles, nem sempre será vantajoso e mesmo possível assim proceder, por isto as estações terminais para caminhões de carga passam a ter grande importância para os transportes rodoviários.

O desenvolvimento da rede de estradas de rodagem, criando vias modernas do tipo canal de tráfego, ainda mais tem concorrido para evidenciar a necessidade de terminais para autocaminhões de carga, porque tem aberto

a êstes excelentes perspectivas no campo dos transportes terrestres.

A experiência norte-americana tem demonstrado que, em cada grande comunidade urbana, é preferível concentrar os caminhões numa só terminal, do que os ter espalhados por várias pequenas terminais. As melhores terminais para caminhões de carga construídas até hoje são as do *New York Port Authority*, em New York e Newark, nos Estados Unidos.

O objetivo de tais estações é concentrar os grandes caminhões, em local de fácil manobra e operação de carga e descarga, quando as mercadorias transportadas não são de um único destinatário. Assim procedendo, as cargas dos grandes caminhões passam, na terminal, para a frota de pequenos caminhões que opera na cidade, de acordo com o interesse dos diversos destinatários que podem agrupar mercadorias vindas em mais de uma unidade de transporte rodoviário, tornando a distribuição urbana mais fácil e mais econômica. Análogamente os pequenos caminhões recolhem mercadorias e as reúnem nas Estações Terminais, onde os grandes caminhões dos transportes rodoviários se recarregam. Este sistema evita que pesados caminhões percorram as ruas da cidade para entrega parcelada de mercadorias, tão prejudicial do ponto de vista de economia dos transportes, quanto para o congestionamento do tráfego. As mercadorias de diferentes procedências e trazidas por diversos caminhões, mas destinadas a uma mesma firma ou empresa, podem ser reunidas na terminal possibilitando, dentro da cidade, uma entrega mais econômica e eficiente, pela concentração de cargas que possibilita. As cargas de retorno, para um mesmo destino, também podem ser consolidadas nas terminais, de modo a facilitar que os caminhões deixem a cidade com cargas completas, obtidas no mais curto tempo possível e, portanto, com maior proveito para o transportador. O serviço tornando-se, então, mais econômico poderá oferecer fretes mais baixos.

As terminais de autocaminhões de carga devem ser localizadas de modo a ter boa conexão com o sistema de canais de tráfego que a cidade tenha ou venha a estabelecer, mas também devem ficar próximas de seus principais e mais prováveis clientes, grandes firmas industriais e comerciais, e estações de carga das estradas de ferro, aeroportos etc. É lógico que a escolha de local para uma terminal e seu projeto, procurando a maior eficácia operacional desejável, devem obedecer às melhores considerações de ordem técnica-científica.

3.3 Barreiras

Nos pontos em que as estradas transpõem os limites políticos dos Estados e Municípios criaram barreiras com o intuito de exercer fiscalização federal, estadual ou municipal conforme os interessados no local. De um modo geral, a fiscalização se exerce de dois pontos de vista: o policial e o de rendas. Do ponto de vista policial cuidam do tráfego e de outros aspectos de segurança pública, como porte de armas, tráfico de entorpecentes etc.

Essas barreiras constituem um entrave ao transporte rodoviário, baixando o rendimento quilométrico horário, e sua pretendida eficiência deixa muito a desejar. Quando era Diretor do Serviço de Trânsito no Rio de Janeiro em 1951, batalhei pela extinção das barreiras do Distrito Federal, visando principalmente a facilitar a entrada da produção agropecuária das regiões que

abastecem a Capital da República e pretendendo que, com o exemplo dado, os Estados e Municípios viessem a facilitar o tráfego rodoviário com idênticas medidas. Apesar de ter conseguido o concordo dos Chefes de Polícia e Prefeito da época, não tivemos a felicidade de ver concretizada a medida. Assumindo a Chefia de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública, em 27 de agosto de 1954, procurei o concordo do Prefeito Engenheiro Alim Pedro e pude baixar portaria extinguindo, a 4 de outubro daquele ano, as barreiras nas estradas de conexão do Distrito Federal com o resto do Brasil. Nunca imaginei que a simples extinção das barreiras no Distrito Federal tivesse tamanha repercussão favorável na opinião pública do interior do País. Entre as felicitações recebidas através de inúmeras cartas e telegramas, destacamos a moção de solidariedade do Conselho Rodoviário Nacional e de Câmaras de alguns Municípios do Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Qual era a situação das barreiras do Distrito Federal?

Havia os seguintes postos: no ponto de barcas para Niterói, na ponte da Rodovia Rio-Petrópolis, na ponte de Vigário Geral (da antiga Estrada Rio-Petrópolis), poucas centenas de metros além da bifurcação da Estrada das Bandeiras sobre a Rodovia Presidente Dutra, na saída de Campo Grande sobre a Estrada Velha Rio-São Paulo e, finalmente, na ponte do Guandu na Estrada de Santa Cruz.

Que serviço podia prestar a fiscalização policial naqueles postos?

O principal argumento que tem prevalecido, em defesa da manutenção deles tem sido o de que eles desempenham o papel de crivo contra a evasão de automóveis furtados. Este é um serviço que as barreiras do Distrito Federal não podem prestar e, aliás, nunca efetivamente prestaram, porque durante todos os longos anos de sua existência nenhum carro furtado foi detido nos postos de barreira e muitos veículos furtados no Rio de Janeiro, foram mais tarde localizados em Minas, Estado do Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Paraná, Bahia etc., o que também significa que os ladrões passaram incólumes por inúmeras barreiras, ou melhor que a existência delas não desempenhou qualquer papel de eficiência para a recuperação do automóvel furtado.

Não há um obstáculo natural contínuo entre o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro, com poucos pontos de passagem obrigatória, e por outro lado o crescente desenvolvimento das localidades situadas nos limites do Distrito Federal com os adjacentes Municípios fluminenses, proporciona um sem número de saídas capazes de desbordar as barreiras instaladas nas rodovias principais. Aumentar o número de barreiras para cobrir tôdas as possíveis passagens sobre a fronteira do Distrito Federal é impraticável, tão numerosas elas são. Por isto, o motorista em situação clandestina naturalmente desborda as barreiras conhecidas e alcança as estradas principais longe e livre delas. As barreiras desempenham então o pior papel: incomodar a todos que estão em situação regular e não obter resultados práticos de interesse público, únicos que justificariam as restrições criadas à livre circulação rodoviária. Aliás, antes de extingui-las, já os carros de passageiros não eram sistematicamente fiscalizados e agora que, lamentavelmente as restabeleceram no Distrito Federal, também os carros particulares, nem seus motoristas são fiscalizados;

só os caminhões estão merecendo a atenção dos fiscais das barreiras e, sobre isto, falaremos mais adiante.

As barreiras têm feito estatística dos veículos entrados e saídos, mas, para isto, bastam aparelhos registradores automáticos, pneumáticos e eletro-magnéticos, sem que se instalem barreiras; aliás, não é só na fronteira que o volume de tráfego precisa ser medido.

Às vezes, pensam em desenvolver as barreiras como meio auxiliar de cobrança de multas de veículos e motoristas em débito. Os policiais ficam com listas para conferência dos números dos veículos em débito e só a estes obrigam a parar. Analisando este aspecto, quando Diretor do Serviço de Trânsito no Distrito Federal, verifiquei e ainda hoje penso da mesma forma que não é o aprimoramento daquela fiscalização nas barreiras, que deve ser procurado, e sim o aperfeiçoamento no campo das notificações e do sistema de controle e cobrança de multas. A quase totalidade dos motoristas, cujos carros estavam nas listas, eram realmente surpreendidos com muitas por infrações que desconheciam, por não terem sido notificados no ato em que elas foram cometidas. Procurando tornar as notificações como um dever sistemático da ação policial e agindo em qualquer ponto da cidade sobre os recalitrantes, com rapidez, energia e espírito de justiça, a necessidade daquele controle, em barreiras, desaparece completamente.

A fiscalização mais sistemática que se observa nas barreiras é sobre os autocaminhões de carga, os quais formam às vezes extensas filas à margem da estrada, esperando pela vez da fiscalização. Os responsáveis pela instalação ou manutenção das barreiras devem se lembrar dos seguintes pontos:

- 1) A proporção que aumenta o transporte rodoviário, as filas dos autocaminhões crescerão nas barreiras e se agravarão os inconvenientes da concentração de uma fiscalização exercida num só ponto.
- 2) As barreiras municipais vêm se multiplicando, ano a ano, com o aumento do número de municípios e concorrendo para retardar as viagens dos autocaminhões, com reais prejuízos para a economia do País.
- 3) A verificação policial se o motorista está em situação regular, quanto ao documento de habilitação, matrícula e registro na Repartição de Trânsito, quanto à quitação com o I.A.P.E.T.C. e com o imposto sindical, nunca deve ser feita nas vias públicas, quando os veículos estão circulando, salvo se tiverem cometido infração. Sem inconvenientes e com vantagem no tocante à maior eficiência, essa fiscalização deve ser feita, nos locais onde os veículos costumam estacionar. Os caminhões, por exemplo, se concentram na zona do mercado municipal, dos grandes armazéns, na área do comércio atacadista, cais do porto etc., e aí devem ser fiscalizados. Não há prática mais errada do que manter guardas para, sistematicamente, fazer parar veículos na via pública, com o fito de fiscalização da situação do motorista e pior ainda quando se distraem para este serviço, os motociclistas, que devem patrulhar e procurar os que cometem infração de tráfego. Os coletivos devem ser fiscalizados nos pontos terminais de percurso, nas estações se houver. É fácil concluir que a fiscalização de documentos, nos locais de estacionamento, não causará entraves à circulação, o que não ocorre com a prática supra referida. Quando um veículo estiver circulando, seu condutor só deve ser intimado a

parar por um policial, quando comete uma infração de tráfego, ou quando houver forte indício de estar em situação irregular. Aliás, em tais casos, devem ser sistematicamente detidos, fiscalizados, notificados ou autuados, conforme o caso. Mais de uma vez tive de instruir e advertir guardas, visando a orientá-los e compeli-los à prática correta de policiamento de tráfego, mas os maus hábitos dificilmente são abandonados e a eficiência da ação policial continua em nível baixo no Rio de Janeiro, exigindo, sobretudo e por muitos anos, perseverança numa sadia orientação.

4) A fiscalização do ponto de vista rendas, ou contra a saída de determinados gêneros alimentícios, como às vêzes pretendida pela C.O.F.A.P., se baseia na conferência da carga dos caminhões, o que conduz a uma situação de forçosa desonestidade, por mais doloroso que seja registrar semelhante fato. Para conferir uma carga é preciso descarregá-la e sabemos ser inviável, numa barreira rodoviária, descarregar caminhões pequenos de 6 toneladas, quanto mais os grandes caminhões de 8, 10 e mais toneladas com reboques. Fica, então, o funcionário numa situação de *a priori* cometer a desonestidade funcional de dar por conferido aquilo que não pode realmente conferir. E ainda é pior quando funcionários mais inescrupulosos passam a usar da verdadeira arma de extorsão que lhe puseram nas mãos, tirando dinheiro dos motoristas de caminhões, com a triste expressão que já ficou célebre, entre eles: "Passa (200 cruzeiros) ou vamos conferir a carga".

As autoridades interessadas na fiscalização de rendas, sejam municipais, estaduais ou federais, precisam se convencer de que estamos vivendo no século da motorização e que devem procurar outros processos de fiscalização, abandonando integralmente a de barreiras rodoviárias, por ser impraticável e prejudicial.

Finalmente, devemos salientar que:

1) O respeito às normas de tráfego se obtém através de adequado policiamento ao longo das vias públicas e não por determinadas exigências fiscais em barreiras. Quantos, na Rio-Petrópolis ou na Rio-São Paulo por exemplo, só não entregam a direção dos veículos a pessoas inabilitadas que querem treinar, na ocasião de ultrapassar a barreira?

2) Em lugar de uma filtragem efetiva com o fito de verificar a documentação de todos os motoristas em barreiras desbordáveis (como são a maioria das situadas nos pontos que as rodovias transpõem os limites políticos dos municípios) deve-se para deter carros furtados ou um criminoso fugindo em carro já identificado, estabelecer posto de vigilância em pontos de passagem obrigatória, embora inteiramente fora dos limites políticos dos Estados e Municípios, mantendo-os ligados com centrais de polícia, via telefone e rádio e com patrulheiros dotados de aparelhos radiofonia em seus carros, motocicletas ou *servicars*. Caberia aos postos de vigilância barrar e deter com a ajuda dos patrulheiros, o carro com as características anunciadas nos avisos de alerta partidos da Central de Polícia, para onde devem convergir diretamente do público e sem perda de tempo tôdas as suas queixas. Aliás, a vigilância será muito ampliada com a cooperação das Estações de *Rádio-broadcasting* que deverão irradiar imediatamente os avisos da polícia sobre carros furtados ou sobre criminosos fugindo em carro identificado. O público deve ser continua-

damente alertado que ao ouvir tais avisos deve, sem perda de tempo, telefonar para a Central de Polícia, informando onde viu o carro procurado e em que direção ele ia. A Central de Polícia, conhecendo a posição de suas patrulhas sobre mapa da cidade ou região, é capaz de apertar o cerco e apanhar o criminoso. Também é digno de nota o efeito psicológico que se obtém sobre o ladrão de automóvel que fugindo com o rádio ligado, ouve o alerta que todas as Estações de Rádio estejam transmitindo. Ele abandonará o veículo imediatamente, pois se vê perseguido por muitos olhos. Ainda de grande utilidade, nesse amplo sistema de vigilância, é a procura de cooperação dos postos de gasolina ao longo das rodovias, que devem ser instruídos quanto à conduta que devem ter em relação às alertas ouvidas através das Estações de rádio.

4. ORGANIZAÇÃO DOS TRANSPORTES — COOPERAÇÃO DA ENGENHARIA DO TRÁFEGO — REPERCUSSÃO NO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E DA RÊDE RODOVIÁRIA.

4.1 — Os meios de transporte coletivo

Entre os meios de transporte coletivo que servem hoje às cidades contam-se: o bonde de diversos tipos, desde o aberto usado no Rio de Janeiro até os fechados, dos quais o mais moderno é conhecido pela sigla PCC, o *trolley-bus* ou *trolley-coach*, o ônibus, os trens suburbanos e os rápidos trens urbanos ou de metropolitano. Os três primeiros são chamados por LESLIE WILLIAMS: transportes das ruas locais. Os rápidos trens urbanos são empregados quer a céu aberto, em estruturas elevadas ou em trincheiras, quer em subterrâneo, de qualquer forma em pista especializada e livre de interferências estranhas.

4.1.1 — Que meios são necessários?

Não dispondo de razoáveis dados estatísticos brasileiros, que permitam seguras conclusões, julguei preferível recorrer a dados elucidativos norte-americanos, que poderão auxiliar o leitor, principalmente nas previsões dos planos de desenvolvimento do sistema de transporte coletivo urbano.

Excluindo os passageiros transportados por trens suburbanos e em rápidos trens urbanos, as pesquisas norte-americanas revelam as seguintes conclusões:

1) Desde 1926 começaram a diminuir o número de bondes e a crescer o número de ônibus e de *trolley-coach*, este último meio aliás só surgiu a partir de 1936.

2) Nas cidades de menos de 250.000 habitantes têm predominado os ônibus como meio de transporte. Já em 1946 seus passageiros representavam 2/3 do total de passageiros dos diversos meios de transporte coletivo urbano.

3) Nas cidades compreendidas entre 250.000 e 500.000 habitantes passaram a predominar os *trolley-coaches*, que nelas transportaram a metade dos passageiros.

4) Os bondes ainda têm subsistido bem, como meio de transporte, nas cidades de quinhentos e mais mil habitantes, pois 2/3 do total de bondes existentes nos Estados Unidos são encontrados naquelas cidades.

Observando-se a estatística do total de passageiros de transporte coletivo, nos Estados Unidos, incluindo o bonde, o rápido trem urbano, o *trolley-coach* e o ônibus, verificamos a seguinte tendência: o número de passageiros transportados anualmente em trens urbanos (metropolitanos) mantém-se praticamente inalterável; decresce o número de passageiros transportados anualmente em bondes, à proporção que crescem os números dos transportados em ônibus e em *trolley-coach*. Estas observações crescem de importância quando nos lembramos de que tem havido aumento substancial nos totais de passageiros e que também as diferenças de níveis têm sido absorvidas pelos ônibus e *trolley-coaches*, já que estacionário se mantém o total dos passageiros de trens urbanos e que diminui o total dos que utilizam bondes. Observando-se a estatística anual de 1926 a 1948 (não obteve dados dos últimos anos) relativamente ao número de unidades de transporte dos diversos tipos, verificamos uma marcante redução no número de bondes desde 1926; aumento do número de unidades de trens urbanos até 1938, quando então começaram a decrescer; aumento das unidades de *trolley-coach* e de ônibus. Em 1948, nos Estados Unidos, a proporção já era de 1 *trolley-coach* para 10 ônibus.

Os rápidos trens urbanos, subterrâneos ou não, são apresentados como solução indispensável ao transporte de grande massa de passageiros, que ocorre nas cidades acima de um milhão de habitantes. Não devemos esquecer que a falta de flexibilidade que possuem não exclui o transporte conhecido como de superfície (ônibus ou mesmo *trolley-coach*) para o desempenho do papel complementar de deixar próximo do destino o passageiro de *metrô*, que tiver saltado numa estação distante.

A verdade é que, numa grande cidade, uma rede de canais de tráfego é indispensável, tenha ou não linhas de rápidos trens urbanos. Se o Administrador estiver no dilema de decidir na aplicação de recursos financeiros limitados, entre linhas de rápidos trens urbanos e criação ou desenvolvimento duma rede de canais de tráfego, precisa, preliminarmente, realizar minuciosos estudos técnicos, à procura de fundamentos econômicos e realísticos, livre da interferência de interesses subalternos, para escolher, em cada caso concreto, a solução mais conveniente, isto é, aquela que vier trazer maiores benefícios ao maior número de habitantes.

4.1.2 — Qual a demanda de passageiros a atender?

A demanda é tanto maior, em relação à população, quanto mais numerosa ela for numa cidade. Enquanto que nas pequenas comunidades calcula-se uma viagem diária para cada 5 habitantes, esta proporção vai aumentando até atingir uma viagem diária por habitante nas cidades acima de um milhão de habitantes. Aliás, NASH já admite este mesmo dado como prevalecendo nas cidades norte-americanas de mais de 500.000 habitantes.

Como sabemos, o transporte coletivo urbano tem particular significação para os centros comerciais altamente concentrados das grandes comunidades. Praticamente todas as linhas de transporte coletivo urbano conduzem ao centro da cidade, onde devemos ter a mais completa interconexão de todos os meios do sistema de transportes empregados.

Há mais de vinte anos se pesquisam os dados capazes de focalizar o número de pessoas que entram na área central das cidades de diversos tama-

nhos e delas saem diariamente. Muitos são os fatores que influem para que se pudessem obter conclusões precisas e gerais, assim pensam os técnicos americanos em relação às suas cidades. Não podemos então, com mais razão ainda, transplantar para as cidades brasileiras, onde surgem outras características diferenciais, as conclusões obtidas para as cidades norte-americanas, como se fossem verdades absolutas. Mas, inegavelmente, as conclusões que se seguem, na falta de outras mais precisas, constituem úteis indicações para os trabalhos de planejamento dos transportes de nossas cidades, quer como ponto de partida, quer para obtermos melhores dados à luz da experiência e de sucessivos reajustamentos de acordo com a nossa realidade.

As principais conclusões a que chegaram os técnicos norte-americanos podem ser assim resumidas:

1) Em pequenas cidades, de cada 5 pessoas que vão ao centro comercial da cidade, 4 delas utilizam seus próprios automóveis particulares.

2) Em cidades de tamanho médio, de cada 3 pessoas que vão ao centro comercial da cidade, duas delas utilizam seus próprios carros.

3) Em grandes cidades (acima de 500.000 habitantes) as conclusões dependem de nelas existir ou não transporte rápido, como o proporcionado pelos trens urbanos:

— no primeiro caso, de cada 5 pessoas que vão ao centro comercial, quatro delas utilizam o transporte público;

— no segundo caso, de cada 3 pessoas que vão ao centro comercial, duas delas utilizam o transporte público.

Especialmente, nas médias e grandes cidades, os meios de transporte coletivo urbano constituem o principal meio de ligação do público entre a residência e o local de trabalho de cada um. A maioria dos que vivem nas grandes cidades necessita de transporte público não só por conveniência, mas por absoluta necessidade, porque o uso do automóvel particular se lhes torna difícil ou porque não possuem carro próprio. O uso do carro particular vai se tornando cada vez mais oneroso, como também são crescentes as dificuldades de estacionamento no centro das grandes cidades.

Nos períodos de "rush" matutino e no fim do dia de trabalho, a curva da demanda de lugares nos transportes coletivos atinge seus picos. O planejamento dos transportes precisa então visar ao atendimento das necessidades desses dois períodos críticos diários. Não se deve contudo desprezar a conveniência de encorajar o uso dos meios de transporte público, pelo povo, fora daqueles períodos críticos, por motivos de ordem econômica, intimamente ligados à sobrevivência e ao desenvolvimento dos ditos meios.

4.1.3 — Adoção de meios adequados.

A principal lição a reter é que com equipamento moderno e apropriado e com aumento de frequência de serviço pode-se aumentar o uso dos transportes coletivos pelo povo, que se sente atraído por essas condições favoráveis.

Muitas cidades estão projetando ou realizando a completa ou parcial conversão das operações de bondes para ônibus ou para *trolley-coaches*.

Devido às características de flexibilidade do deslocamento sobre rodas os ônibus e os *trolley-coaches* oferecem muitas vantagens sobre os bondes, do ponto de vista tráfego, porque estes ficam vinculados aos trilhos.

O ônibus apresenta certas vantagens inerentes às suas características, quando em confronto com o bonde: tem mais flexibilidade de itinerário, de embarque junto ao meio-fio, de melhor atendimento aos sinais luminosos de tráfego e de mais fácil ajustamento à demanda de lugares. Entretanto, a grande flexibilidade dos ônibus tem resultado em numerosos casos de indesejável extensão ou de desvio do itinerário. Deve-se ficar atento contra essas tendências que se podem tornar prejudiciais.

Mas, por outro lado, o moderno bonde, devido a se ter tornado silencioso, de operação suave com rápidas aceleração e desaceleração, dotado de iluminação científica e confortável tem encontrado forte aceitação do público onde foi inaugurado e tem sua aplicação particularmente recomendada no transporte de grande volume de passageiros. A escolha de ônibus, *trolley-coach* ou bonde depende das características da carga, da análise dos itinerários e do custo operacional. Cada caso de conversão ou de extensão do serviço deve ser determinado pelas circunstâncias específicas. Não se pode pensar em melhorar os transportes sem conseguir a íntima cooperação dos engenheiros de tráfego e dos diretores ou controladores dos transportes.

A renovação dos veículos é de grande importância, não só para que melhor se adaptem às novas condições materiais que se apresentam, como porque as pesquisas já provaram que o número de passageiros aumenta de 5% quando veículos velhos são substituídos por novos, devido à preferência que o público dá a estes últimos.

4.2 — *Princípios fundamentais de organização dos transportes coletivos*

O público de qualquer cidade precisa de transporte adequado às suas necessidades seguro, por preço razoável e que seja o mais baixo possível. Quando afirmamos adequado a suas necessidades, não queremos só caracterizar o tipo do meio de transporte, mas também a hora e o local de onde e para onde se transporta. Para que isto seja possível é preciso organizar os transportes dentro dos seguintes princípios:

1) A organização dos transportes coletivos deve procurar o emprêgo coordenado dos meios mais seguros e rápidos capazes de transportar o maior número de pessoas por unidade de transporte utilizada.

Segurança e rapidez são condições essenciais, tão evidentes, que dispensam comentários.

Transportar o maior número de pessoas, por unidade empregada, decorre de uma imposição de ordem econômica, assim justificada:

— A tarifa será tanto menor quanto maior o número de pessoas transportadas, para um mesmo custo (direto e indireto) de operação, correspondente a cada unidade de transporte.

— A diminuição do número de unidades transportadoras que frequentam as vias públicas, atendendo às necessidades de mesma carga de passageiros,

redunda em economia das pistas, donde tráfego menos congestionado e menor probabilidades de acidentes.

2) É indispensável uma mesma direção e contróle central para os transportes coletivos urbanos, para estabelecer e garantir um sistema único da mais racional e conveniente utilização dos meios de transporte de passageiros, em toda a área coberta pela cidade.

3) O sistema de transportes coletivos de uma cidade deve estar intimamente coordenado com todos os planos e projetos relativos às funções de tráfego, à adaptação e ao desenvolvimento da própria cidade, e ao sistema de transporte que liga a cidade às zonas rurais e às outras cidades.

4.3 — Duração das viagens — Horário e Frequência

A importância do tempo das viagens, já em 1915 preocupava tanto a F. W. DOOLITTLE, que ao tratar do "*Cost of Urban transportation Service*" salientava êle "o tempo está constantemente crescendo de valor..." É preciso contudo levar em conta que não é simplesmente importante o tempo real consumido na viagem, mas o tempo perdido para o trabalho mental ou até mesmo para o descanso durante a viagem. Se esta fôr desagradável, perturbará a mente do passageiro durante todo o percurso, ao contrário, se o serviço fôr satisfatório, se as perturbações e aborrecimentos forem abolidos das condições do transporte, se o panorama fôr agradável, o passageiro desfrutará de um benéfico descanso e, não raro, sua mente pode continuar a trabalhar sem entraves ou dificuldades.

A organização dos horários dos meios de transporte é de suma importância, sua regularidade e conexão com outros horários devem ser observadas. As viagens esporádicas não interessam ao público e caracterizam um mau serviço. A rigorosa observação de horários se traduzem em regularidade e constância, duas condições indispensáveis para caracterizar um bom serviço de transportes coletivos.

A velocidade e a regularidade do serviço de transporte são muito importantes para o viajante público. Por isto justificam-se tôdas as medidas que visem a tornar mais franca a circulação dos veículos de transporte coletivo, como por exemplo: proibição de estacionamento que interfira com o deslocamento dos transportes coletivos; restrições de uso das vias públicas ou reajustamentos de itinerários que visem a diminuir as congestões de tráfego; adequada divisão dos ciclos dos sinais luminosos e sua coordenação, de modo a possibilitar mais fácil escoamento aos transportes coletivos. Uma série de pequenos atrasos é capaz de irritar os passageiros e a eliminação daqueles, ainda que em certos casos não representem grandes reduções do tempo de percurso da viagem, na verdade têm excelente efeito psicológico, dando a impressão de maior rapidez do que a realmente obtida.

A preocupação a êste respeito deve ser ainda maior para com os meios de transporte coletivo que transportam a maioria dos passageiros. Assim, enquanto o bonde fôr o principal veículo de transporte público, como em outras cidades ocorre no Rio de Janeiro, os responsáveis pelo tráfego devem procurar eliminar ao máximo todos os injustificáveis entraves a melhor rendimento da velocidade dêles. Nas vias freqüentadas por bondes, em tais cidades,

os responsáveis pela direção e contrôlo do tráfego devem organizar a sinalização luminosa no sistema progressivo, tendo em vista assegurar ao deslocamento dos bondes a melhor continuidade possível, organizar a sinalização de certos cruzamentos especiais para aí facilitar ao máximo a vazão dos bondes, proibir o estacionamento de carros particulares ou de aluguel como o fizemos nas ruas da Carioca e da Assembléia, em 1950, no coração do Rio de Janeiro, conseguindo multiplicar por três a velocidade do percurso dos bondes entre as Praças Tiradentes e Quinze de Novembro, não admitir mão única nas vias onde o tráfego de bondes precisar se manter nos dois sentidos, porque será fatal o bloqueio do bonde de sentido contrário pela corrente de tráfego motorizado que se tornar volumosa, como constatamos entre vários casos nas ruas Voluntários da Pátria e São Clemente, nas ruas Marquês de Abrantes e Senador Vergueiro e Avenida Nossa Senhora de Copacabana, no Rio de Janeiro.

A respeito de organização da sinalização de certos cruzamentos especiais para melhor atender aos bondes e outros meios de transporte coletivo, não existem regras rígidas. O estabelecimento de tempos especiais e distintos para atender o movimento dos bondes, como fizemos em 1950 nos cruzamentos da Avenida Presidente Vargas com as pistas laterais da Praça da República, no Rio de Janeiro, oferece maior proteção para os movimentos dos bondes através do cruzamento, mas às vezes um tempo especial para a volta dos bondes, se de um lado favorece a estes, de outro lado reduz a capacidade de vazão total do cruzamento porque, nem sempre, os bondes nêles se apresentam no adequado momento da fase do ciclo em que êles poderão prosseguir ou dobrar.

Uma correta organização dos sinais luminosos de tráfego, dentro de uma técnica moderna e adequada, capaz de eliminar as congestões de tráfego, tende a promover regularidade de serviço, que é fator importantíssimo de atração para que o público recorra ao transporte coletivo em lugar de aos meios de transporte individual. Regularidade de serviço também resulta numa mais equilibrada distribuição da carga de passageiros, pela uniformidade de distribuição de lugares oferecidos, diminui o tempo médio de espera por transporte e aumenta o conforto dos passageiros. O acúmulo de veículos de transporte coletivo, deixando grandes vazios entre os grupos assim formados, resulta em deficiente aproveitamento dos meios empregados, não só porque causa excesso de lotação e irrita os passageiros com prolongadas esperas, como também porque em determinados locais e oportunidades fica oferecendo mais lugares do que a demanda exige.

A proibição de voltas à esquerda e a de tráfego em cima das linhas de bonde, nas vias de sentido duplo, são medidas que, quando aplicáveis, diminuem os atrasos dos bondes e aumentam o rendimento da velocidade prática.

A fiscalização rigorosa do estacionamento em fila dupla e mesmo da total proibição de estacionamento, onde necessário abolí-lo, é de grande utilidade para manter elevado o rendimento da velocidade média dos transportes coletivos, sem falarmos do concurso que presta à diminuição dos acidentes.

Planejar o tráfego, nas vias frequentadas por apreciável número de transportes coletivos, levando em conta considerações como as que acabamos de fazer, concorrerá para melhorar a eficiência dêles. Não nos devemos esquecer de que de um modo geral gritam e reclamam os proprietários de carros

particulares, muito mais do que o grande público que utiliza os transportes coletivos. A detesa dêstes repousa, então, na capacidade de discernimento e na consciência das autoridades responsáveis pelo tráfego que devem evitar as ilusórias soluções que beneficiam os passageiros de transporte individual ou de menor capacidade transportadora, à custa de piorar o rendimento de transporte dos principais meios de que a cidade dispõe para o transporte de grandes massas.

Certos regimes de serviço comprometem o rendimento da velocidade média e devem ser abolidos, ou melhor, reformados, como, por exemplo, no Rio de Janeiro, onde o sistema de fiscalização dos bondes abertos em que os *fiscais* retêm os bondes para suas conferências e em que os motorneiros retardam a marcha não só para tal fim como também para que um mesmo fiscal, que vem em bonde de sentido contrário, possa apanhar o veículo. Aliás, a meditação sobre este assunto leva-nos à convicção de que é indispensável o fechamento dos bondes, a abolição dos pingentes e a cobrança em caixa feita no ato da entrada ou da saída dos passageiros. Com uma tal reforma no sistema do transporte de bondes no Rio de Janeiro, teríamos maior velocidade quilométrica horária nas viagens de bonde, maior oferta de lugares hora e os passageiros transportar-se-iam mais confortavelmente e em menor tempo. O benefício não ficaria adstrito aos bondes e seus passageiros, pois aos demais veículos seriam oferecidas melhores condições de utilização das vias percorridas por bondes.

4.4 — Escalonamento de horários de trabalho

Não resta dúvida que o escalonamento dos horários de trabalho numa cidade auxilia muito no alívio do tráfego, nos comuns períodos de pico de cada dia útil. Entretanto, tal escalonamento muito prejudica o planejamento dos negócios em geral e muitas das relações humanas e comerciais. Só se pode esperar êxito, em tais escalonamentos, se seu estabelecimento e justificativa forem muito bem estudados, à luz de dados estatísticos irrefutáveis e completos e se antes de pôsto em execução houver adequado e efetivo esclarecimento da opinião pública, através do desenvolvimento de um amplo e verdadeiro programa educativo.

4.5 — Coordenação

É indispensável que todos os meios de transporte coletivo da cidade sejam convenientemente coordenados, formando como que um todo, um sistema único e perfeitamente conjugado com os planos e disposições ligadas ao atendimento das clássicas funções do tráfego.

O grande perito em transportes CHARLES GORDON expressou numa simples mas significativa palavra — coordenação — todo o futuro do planejamento dos transportes. Coordenação dos transportes entre si e também da utilização das vias públicas e do planejamento da cidade.

É difícil promover a melhoria dos transportes coletivos, a menos que haja cooperação inteligente e esclarecida, entre as autoridades responsáveis pelo desenvolvimento da cidade, pelos transportes e pelo tráfego.

Um estudo comparativo e real do que se passa nas cidades norte-americanas mostra a necessidade e a vantagem da unificação dos sistemas de transportes, enquanto prevalecerem concessões dadas a mais de uma empresa de transporte. Múltiplas concessões causam operação inadequada e retardam o melhoramento e a modernização do serviço.

No Brasil, as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, ambas da ordem de três milhões de habitantes e nas quais estão admitidos, respectivamente, os dois sistemas antagônicos: pluralidade de empresas e unificação ou empresa única, servem para exemplificar os grandes inconvenientes daquele e as vantagens do último, bem como para reconhecer que a solução mais recomendável não deve insistir nos erros cometidos com a criação da C.M.T.C. de São Paulo, que têm sido de ordem administrativa e financeira, decorrente da forma adotada na constituição da empresa de economia mista.

4.6 — *Itinerários, paradas e terminais*

Os *itinerários* dos transportes coletivos têm muitas vezes uma influência direta na eficiência operacional do sistema.

Estudos preliminares e de verificação devem apurar se os itinerários escolhidos atendem à conveniência da clientela e também se eliminam ao máximo possível os atrasos e as interferências recíprocas entre o transporte coletivo e outros tráfegos.

Para atrair a clientela, os itinerários devem ser razoavelmente diretos, acessíveis aos passageiros e aplausíveis durante o percurso.

Inicialmente e porque os bondes eram os únicos meios de transporte coletivo, era comum que suas linhas atravessassem as principais ruas do centro comercial das cidades, mas os bondes começaram a entrar o tráfego motorizado e houve necessidade de replanejar seus itinerários, visando a uma melhor distribuição deles na zona central, procurando uma descentralização capaz de concorrer para o descongestionamento. Entretanto, as cidades que ainda mantêm os bondes como principal meio transportador de grande massa de passageiros, têm se visto assoberbadas com o elevado custo da colocação de novos trilhos, que as modificações de itinerários exige. O grande público chega mesmo a não compreender como certas soluções tão evidentes para melhorar os itinerários dos bondes não são prontamente tomadas; é que ele nunca leva em conta o custo das alterações que a instalação de novas linhas exige. Em algumas cidades, a descentralização tem sido conseguida, encurtando certos percursos de bonde, de modo a evitar que todos eles atravessem o coração da cidade, diminuindo a frequência de bondes nos itinerários que percorrem as ruas centrais, dispersando os itinerários na área central, ou então substituindo os bondes por ônibus ou *trolley-coaches*. No Rio de Janeiro, os bondes deixaram de ir todos à Praça 15 de Novembro. Alguns já retornam da Praça Tiradentes ou da Praça Mauá e em futuro não distante, por certo, voltarão da Praça da República. Os da zona Sul da cidade de há muito retornam do Tabuleiro da Baiana e não mais da Galeria Cruzeiro e a tendência natural seria fazê-los voltar do Passeio Público, não estivesse a Cia. Jardim Botânico de Carris na fase final do contrato de concessão.

Em matéria de planejamento de itinerários não há remédios padrões e um dos fatores a considerar, na Zona Central, são as disponibilidades quanto a pontos terminais que não perturbem o tráfego em geral no coração urbano.

A capacidade técnica dos engenheiros encarregados saberá, estudando e diagnosticando as causas das congestões a resolver, encontrar as melhores ou as mais convenientes soluções, seja refundindo os itinerários, seja restringindo as voltas à esquerda por coletivos em vias de duplo sentido, seja evitando cruzamentos dos itinerários dos coletivos, seja descentralizando suas paradas, seja melhor distribuindo seus pontos terminais, seja fazendo os transportes coletivos retornarem do Centro em vez de atravessá-lo ou o inverso, sopesando todos os prós e contras, à luz de dados concretos observados e avaliados.

Já nos referimos às razões que ditam a escolha de linhas simples e de linhas duplas. Do ponto de vista de congestionamento do tráfego na zona central das cidades, é perfeitamente discutível se as linhas simples de ligação bairro-centro ou as linhas duplas de bairro a bairro através do centro, constituem ou não a melhor solução. A linha simples oferece a vantagem de um serviço mais uniforme, por liberar os veículos da interferência do tráfego das zonas opostas de uma cidade, a que se sujeitam as unidades das linhas duplas. Não raro, entretanto, o tempo adicional de manobra e de espera na zona central da cidade, já congestionada, sacrifica a eficiência procurada com a linha simples e aumenta o custo de operação, pelos maléficos efeitos da congestão, sempre que não houver suficientes disponibilidades de terminais capazes de não interferir com o tráfego das vias públicas propriamente ditas, utilizadas pela circulação na área central.

Os itinerários utilizando vias de sentido único facilitam muito a circulação, especialmente nas cidades de vias estreitas, mas não há dúvida que, do ponto de vista transporte, constitui desconforto para os passageiros em geral, que se vêem obrigados a caminhadas tanto maiores, quanto mais afastados estiverem os itinerários de sentidos opostos. Só se deve recorrer então a tal solução, quando a manutenção dos itinerários em vias de sentido duplo constituir verdadeira impossibilidade operacional pela congestão revelada. Foi precisamente o que ocorreu no centro do Rio de Janeiro. Não devemos contudo esquecer que o sentido único, uma vez estabelecido, deve prevalecer para todos os vículos que freqüentam a via e não só para os automotores.

Enfim, o planejamento dos itinerários não pode esquecer todos os detalhes operacionais já referidos, como o uso de talões de transferência, sistema de áreas seletivas e regime expresso, pela repercussão que todos esses pormenores têm sobre eles. Os itinerários decorrem fundamentalmente das disponibilidades que as vias oferecem e da disposição que apresentam, no conjunto de toda a área urbana e mesmo suburbana. O planejador não pode deixar de considerar se a cidade pertence ao tipo tabuleiro de xadrez, longitudinal ou radial em leque; se ela possui ruas ou avenidas diagonais ou simplesmente vias públicas perpendiculares entre si; se a cidade já dispõe de um sistema arterial de vias do tipo canal de tráfego; e qual é a localização dos bairros residenciais em relação aos centros comerciais e industriais, subcentros comerciais etc.

Outro fator importante a considerar é a inevitável evolução dos centros de população e dos bairros residenciais, comerciais e industriais, pois serão necessários, de tempos em tempos, rever os itinerários e reajustá-los às novas conveniências e necessidades, entre as quais devemos salientar o atendimento de viagens sem baldeações para o maior número possível de passageiros, o que exige perscrutar as necessidades do público, através de oportunos inquéritos de origem e destino de passageiros.

A localização das PARADAS é fator importante na segurança e eficiência do movimento do tráfego, como vimos no capítulo especial ao tratar da função embarque e desembarque de passageiros. As paradas estão intimamente ligadas às operações de transporte e devemos ter todo o cuidado em seu planejamento.

O funcionamento de pontos terminais de ônibus junto aos meios-fios, tão generalizado em nossas cidades, criam condições desfavoráveis para as funções de tráfego e não agradam quer aos passageiros, quer ao público em geral.

Nos pontos finais das linhas, onde os ônibus são abastecidos e onde eles entram em contato com as vias férreas ou com outros importantes meios de transporte e também em áreas de grande acúmulo de passageiros é recomendável promover a instalação de terminais que permitam a realização de vultosas operações de embarque de passageiros, mantendo-os protegidos da inclemência do tempo, enquanto esperam transporte, e evitando congestionar os passeios e as pistas das vias públicas. Adequadas descentralizações de paradas de ônibus e de outros meios de transporte coletivo, em faixas paralelas ou em linhas sucessivas, permitem serviço independente e simultâneo das diferentes linhas do sistema de transporte sem as recíprocas interferências, tão prejudiciais ao rendimento operacional das diversas unidades de transporte.

Estações terminais são indispensáveis à organização de um bom sistema de transporte coletivo. Elas são necessárias não somente para os transportes coletivos interestaduais e intermunicipais, como para os urbanos e suburbanos. A principal finalidade das terminais nas zonas centrais das cidades é facilitar as recíprocas transferências de passageiros, num ambiente de conforto e segurança, sempre que as baldeações assumirem elevados índices. Elas se tornam tão mais indispensáveis, quanto mais elevados forem esses índices. A outra finalidade da terminal é acomodar os meios de transporte durante os períodos de espera nos pontos iniciais ou finais de percurso, evitando que um excessivo número de veículos reunidos em área reduzida venha a congestionar as vias públicas, projetadas para atender o tráfego e não para servir de Estação ou Parque de veículos.

A localização das terminais para os ônibus interestaduais e intermunicipais, deve permitir a fácil transferência de seus passageiros e bagagem para os transportes coletivos urbanos e vice-versa. Sempre que possível, uma única terminal numa cidade é preferível a uma série de terminais, mas a localização dela, em relação ao sistema de vias de comunicações, aos itinerários dos diversos coletivos e a todo o sistema de transporte coletivo urbano é de importância capital. Estudos e pesquisas de volumes de passageiros, suas origens e des-

tinos, interrelações entre os transportes coletivos urbanos e os intermunicipais, embarque e desembarque e outras características de tráfego devem comandar o localização, o projeto e a operação das terminais.

4.7 — *Papel e importância dos canais de tráfego no campo dos transportes*

Os canais de tráfego são capazes de proporcionar perspectivas inteiramente novas ao aperfeiçoamento do sistema de transportes coletivos urbanos.

Desenvolvendo linhas duplas de trilhos para trens urbanos na faixa central dos canais de tráfego e utilizando as faixas laterais para os ônibus e mesmo *trolley-coaches*, é possível obter-se uma integração dos diversos meios de transporte coletivo com o máximo de segurança, rapidez e rendimento. Cada canal de tráfego, assim utilizado, representa em relação a sua área de influência, a espinha dorsal dos transportes, para a qual convergem os passageiros e os transportes locais e de onde eles próprios irradiam para alcançarem seus diversos destinos.

A conexão dos canais de tráfego com as vias locais da zona central precisa ser muito bem estudada do ponto de vista rendimento e necessidade dos transportes e, muitas vezes, pistas especiais para uso exclusivo de ônibus, bondes ou *trolley-coaches*, além das privativas dos rápidos trens urbanos, tornam-se indispensáveis para a ligação entre as faixas do canal de tráfego e as vias principais do coração da cidade, de modo que os passageiros possam atingi-las ou nelas serem recolhidos, diretamente, ou através de uma Estação Terminal, a serviço dos meios de transporte coletivo e de seus passageiros.

Tendo em vista a utilidade dos canais de tráfego para os transportes coletivos, os projetos devem não só permitir a operação dos diversos tipos de transporte coletivo em uso ou desejados pela Cidade, como prever traçados que aproximem os canais de tráfego de áreas de grande número de passageiros potenciais, em vez de as evitarem.

De um modo geral, qualquer projeto de canal de tráfego adequado ao movimento do tráfego em geral, também deve servir à circulação dos ônibus, mas, naturalmente, as estruturas e os gabaritos dos canais de tráfego devem visar a atender aos atuais ônibus e prever os de que disporemos no futuro, maiores e mais velozes com certeza. O comprimento dos ônibus e seu raio de curva devem ser particularmente considerados nos projetos dos ramos internos das curvas e rampas dos trevos e outras conexões que possibilitam a continuidade de movimento nos canais de tráfego. Raios máximos de curvas e mínimos acíves, coerentes com os aspectos econômicos dos projetos, devem ser preferidos e as larguras das filas devem ser suficientes para acomodar um ônibus ao fazer a volta sem ocupar mais de uma fila da faixa de tráfego.

Os canais de tráfego se prestam muito bem ao melhor partido que se pode tirar do regime de operação do tipo expresso com os ônibus. Para isto é preciso que os canais sejam projetados considerando as sugestões e as necessidades indicadas pelo engenheiro de transporte. O embarque e o desembarque de passageiros e especialmente a transferência deles, de meios locais para veículos expressos e vice-versa, exigem projetos especiais. Como os ônibus

nunca podem parar nas filas das faixas de tráfego contínuo do canal, as bairras ou desvios são indispensáveis, quando não mesmo estação de ônibus independente das faixas de circulação do canal propriamente dito. Provavelmente o meio mais simples de atender a transferência de passageiros de linha expressa para linhas de distribuição local e, vice-versa, seja o ônibus da linha expressa deixar o canal de tráfego num determinado ponto de conexão com vias locais, onde ainda esteja em mesmo nível, para numa delas parar e permitir o intercâmbio de passageiros com os meios locais de transporte, retornando em seguida ao canal de tráfego. A desvantagem desta acomodação reside no tempo extra que o ônibus expresso passa a perder em relação ao que seria necessário a paradas em nível diferente de uma transversal ao canal, da qual provenham ou para a qual se destinam passageiros. Neste último caso a localização da parada de ônibus expresso fica geralmente dentro da própria estrutura que suporta a via transversal onde opera um serviço de ônibus ou bondes locais. Há neste caso a desvantagem das subidas e descidas de escadas ou rampas pelos passageiros que fazem as baldeações e, comumente, tornam-se indispensáveis barreiras eficientes para evitar que os passageiros ao saltarem de um expresso não se vejam tentados a cruzar as faixas da pista do canal de tráfego, visando a alcançar o lado oposto. Esta tentação aliás será tanto maior, quanto mais extenso for o circuito que rampas e escadas criem, em relação ao destino dos passageiros.

Minuciosos estudos de origens e destinos de passageiros devem ser realizados antes de projetar um canal de tráfego, de modo que o engenheiro rodoviário e o de transporte possam verificar qual será o benefício que o projeto definitivo proporcionará à coletividade.

Os tipos mais comuns de operação de ônibus nos canais de tráfego são os seguintes:

1) Os ônibus circulam através de vias locais de uma área ou bairro residencial, comercial ou industrial e depois de acumular sua carga de passageiros entram no canal de tráfego para através dele alcançar diretamente seu destino distante. Vice-versa, deixam o canal de tráfego para distribuir os passageiros pela área ou bairro a que servem.

2) Os ônibus circulam pelo canal de tráfego só parando em pontos ou estações bem distanciadas entre si (Detroit preferiu um escalonamento de 3 km). Estes pontos ou estações servem para o intercâmbio entre o serviço expresso ao longo do canal e os serviços de ônibus ou bondes locais.

3) Detroit tem utilizado um sistema especial. Durante as horas de "rush" matutino, os ônibus partem de uma série de terminais escalonadas de 3 km, ao longo do canal e, sem parar, demandam a Estação terminal na Zona Central. Em outros períodos de pico de tráfego, procede-se de maneira análoga. Fora dos períodos de pico de tráfego, ou seja nas horas mortas do dia ou da noite, tardes de sábado, domingos e feriados, os ônibus partem das terminais extremas de cada canal e param ao longo de seus itinerários, nas diversas terminais intermédias, para receber ou descarregar passageiro, no intercâmbio com os meios locais de transporte.

Finalmente, a escolha do sistema de operação dependerá muito da distribuição da população e de seus hábitos de viagem.

5. TRANSPORTES ESPECIAIS

5.1 — Transportes coletivos irregulares

Consideramos transportes coletivos irregulares todo o transporte de passageiros feito em veículos inadequados a este tipo de carga. Assim, todo o transporte de passageiros em autocaminhão, seja nas áreas urbanas e suburbanas ou no tráfego interestadual (os já comuns "paus de arara") deve ser considerado irregular. Não irregular pelo simples fato de que o veículo teria sido licenciado para carga de mercadoria ou material e está transportando passageiro, mas sim porque são precárias suas condições de segurança, se não quiséssemos falar também do insuficiente conforto que proporciona.

A realidade no Brasil é que a precariedade de meios apropriados ao transporte de passageiros tem conduzido à utilização e mesmo à admissão do autocaminhão transportando pessoas, até dentro das cidades, quanto mais entre estas e também nas zonas rurais e suburbanas.

Enquanto perdurar a situação de insuficientes meios de transporte coletivo, o transporte de passageiros em caminhões deve ser admitido, sob a expressa condição e bem fiscalizada de que todos os passageiros se conservem sentados, em bancos devidamente adaptados à carroceria do caminhão. O maior perigo reside no transporte de pessoas em pé, sobre o tablado da carroceria, porque além de alto, fica o centro de gravidade por demais instável, acarretando ou propiciando as mais sérias capotagens.

Além disso, em hipótese alguma, por melhor que seja a estrada deve-se admitir a tais veículos, uma velocidade superior a 40 km/h.

5.2 — Táxis ou carros de praça

O transporte individual de passageiros de que o público pode dispor nas diversas cidades é realizado em táxis ou em carros de praça. Os táxis tomaram o nome do aparelho "taxímetro" que marca o quanto deve pagar o passageiro, em função dos quilômetros e centenas de metros percorridos, segundo a tarifa aprovada pelo poder público. Quando o carro fica parado mas à disposição de um freguês, o taxímetro marca o *quantum* a pagar em função dos minutos decorridos.

Pelo "Código Nacional de Trânsito" os carros de aluguel das cidades de mais de 500.000 habitantes devem ter taxímetro. As cidades de menor população têm simplesmente carros de praça, isto é, veículos em que o aluguel é pago por *corrida* realizada, seja ela pequena ou grande, numa mesma zona. Neste sistema o *quantum* costuma ser fixado em relação à distância máxima dentro da zona correspondente, de modo que tôdas as viagens menores são ainda mais lucrativas para o motorista e portanto é sistema mais oneroso para o passageiro do que o regime taximétrico. A terminologia "carros de praça" decorre do fato dos carros de aluguel inicialmente se terem concentrado em Praças Públicas, muito embora hoje haja pontos de estacionamento em outros logradouros públicos.

Também tem sido discutido se os carros de aluguel devem pertencer a uma só empresa, a várias empresas ou a motoristas individuais. O estudo da questão aconselha que se assegure a coexistência de uma ou mais empresas

e de motoristas individuais. Com empresas é mais fácil manter o serviço em oportunidades de menor lucro, do que quando o serviço fica só na mão dos motoristas proprietários ou arrendatários dos veículos. Havendo empresa concessionária pode-se, através de contrato de concessão, exigir um mínimo X de veículos à disposição do público mesmo nas horas ou ocasiões desvantajosas. Sem uma obrigação contratual fiscalizada, sob a ameaça de enchentes, de possíveis congestionamentos por ocasião de grandes festividades públicas, de trabalho com remuneração inferior à de outras horas, a consequência lógica e fatal é a retração dos carros, com prejuízo para o público que fica sem táxis.

Dentro do perímetro da zona central das grandes cidades, não se deve permitir a reserva de táxis, pelo menos nas horas de almoço e de fim do dia de trabalho, porque é a única forma possível de assegurar transporte para quem o desejar, a qualquer hora e especialmente naquela em que os motoristas de táxis têm interesse em selecionar passageiros para seus locais de residência ou de recolhimento dos carros. A reserva de táxis na zona central torna impraticável a fiscalização que visa a manter os carros à disposição do público em geral. Não havendo essa proibição observa-se nas proximidades da hora de almoço e de fim do dia de trabalho um grande número de táxis imobilizado no centro da cidade com a bandeira arriada, declarando-se ocupados. Alguns de seus motoristas são realmente faltosos, porque simulam a ocupação, permanecendo na proximidade de pontos de táxis para só aceitarem fregueses para bairros que lhes convenham ou para pleitearem preços acima da tabela vigente, quando não para ambas as coisas. Outros estão realmente aguardando um freguês certo, que irá para onde lhes convém. Mas, para isto, o carro fica uma e duas horas imobilizado, sem servir ao público e o freguês certo nem sequer paga esta imobilização, por que ela é do interesse do próprio motorista. Inúmeros carros ficam reservados, enquanto durante uma a duas horas poderiam ter servido a elevado número de fregueses.

A tendência observada em grandes cidades é a da extinção dos pontos de estacionamento de táxis na zona central, onde há grande demanda de táxis, mas, no Brasil, ainda não chegamos a esse ponto.

A falta de limitação do número de táxis ou de carros de praça numa cidade acarreta menores possibilidades de trabalho efetivo durante o tempo que o motorista fica à disposição do público, com isto as tarifas baixas não lhes satisfazem por não propiciarem razoável proventos para o sustento da família. Paris e Buenos Aires, por exemplo, limitam atualmente o número de seus táxis e naquela cidade foram os próprios profissionais que exigiram das autoridades uma limitação que a necessidade lhes indicava.

O emprêgo da radiofonia a serviço de táxis, assegurando rapidez e facilidade de entendimentos entre a freguesia e os veículos, através de Centrais, para onde telefonicamente devem convergir os pedidos do público, é capaz não só de melhorar a qualidade do serviço, como de torná-lo mais econômico, dando, portanto, um maior lucro dentro de uma mesma tarifa, o que convém ao público e aos motoristas profissionais.

O regulamento baixado para o Serviço de táxis no Distrito Federal, com o Decreto 31.181, de 25 de julho de 1952, publicado a 31 daquele mesmo mês no *Diário Oficial*, constitui o resultado dos estudos e da experiência de vários técnicos, reunidos em Comissão que tive a honra de presidir.

Ourinhos --- Plano da Cidade

ANTÔNIO BEZERRA BALTAR

(Catedrático de Urbanismo da Universidade do Recife — Diretor Adjunto da SAGMACS (Departamento de Pesquisas do Centro Sociológico de "Economia e Humanismo") — Vereador à Câmara Municipal do Recife)

1. INTRODUÇÃO

A Municipalidade de Ourinhos deliberou em 1952 empreender a reforma da administração local no sentido de aperfeiçoar os seus métodos de trabalho e planificá-los, visando um maior rendimento e a mais completa consecução de seu objetivo específico de servir à coletividade municipal.

O primeiro passo nessa direção constituiu em codificar as leis do Município reunindo-se num texto único e atualizado, as determinações legais sobre posturas e tributos e as normas gerais sobre o funcionamento da máquina administrativa, além de se ter modernizado a estrutura financeira da lei de meios.

Assim é que propostos pelo Executivo e aprovados pela Câmara de Vereadores foram promulgados no fim daquele ano o Código Municipal (lei nº 168 de 3-12-52), a Lei de Planificação Municipal (lei nº 169 de 3-12-52) e a Lei Orçamentária (lei nº 170 de 4-12-52), além de operada uma reestruturação dos quadros do funcionalismo do Município. (*).

Partindo então para a etapa complementar do traçado de um Plano da Cidade, no qual a solução dos seus problemas urbanísticos atuais fôsse delineada na ampla perspectiva do futuro crescimento da aglomeração — o Executivo municipal, autorizado pela Câmara de Vereadores, entrou em contato, para êsse fim, com o escritório técnico S.A.G.M.A.G.S., que constitui o órgão executivo e técnico no Brasil do grupo "Economie et Humanisme" sediado na França e dirigido pelo Padre LOUIS JOSEPH LEBRET. Esclarecido que o Plano da Cidade não poderia ser traçado na base das precárias plantas topográficas então existentes, a Prefeitura contratou com a Vasp-Aerofotogrametria a execução da planta da cidade e do seu cadastro.

NOTA — O presente estudo deve ser examinado juntamente com a parte geral, de autoria de Frei BENEVENUTO DE SANTA CRUZ, publicada na *Revista do Serviço Público*, do fevereiro de 1956.

(*) c.f. A. DELORENZO NETO — *A Planificação Municipal de Ourinhos*, D.A.S.P. Rio de Janeiro, 1954.

Esse serviço preliminar sofreu, por motivos diversos, considerável atraso, somente começando a ser entregues as plantas da cidade, em parcelas nada menos de 12 meses após a época esperada, razão pela qual os trabalhos de organização do Plano de Urbanismo tiveram de ser também consideravelmente retardados. Assim é que, iniciados em agosto de 1953, e programados para um período de 18 meses, condicionado à data da entrega das plantas pela empresa encarregada do levantamento aerofotogramétrico, uma vez concluídas as pesquisas que independiam desse serviço, o restante teve de aguardar até o fim do ano de 1954 quando somente em novembro e dezembro as plantas passaram a ser entregues por parcelas. A realização prévia das pesquisas citadas permitiu contudo concluir o planejamento e a sua apresentação gráfica em cerca de dois terços do prazo de 18 meses previsto no contrato e assim concluí-lo no início do ano corrente de 1956.

Desse trabalho a presente memória constitui uma descrição completa ao mesmo tempo que uma justificação dos métodos empregados e das soluções propostas.

A responsabilidade técnica do plano apresentado é do engenheiro-civil-urbanista ANTÔNIO BEZERRA BALTAR, professor da Universidade do Recife, e dos arquitetos CLEMENTINA DE AMBROSIS e DOMINGOS TEODORO DE AZEVEDO NETO. Nas pesquisas de campo tomaram parte, ainda, pessoalmente o Padre LOUIS JOSEPH LEBRET O. P., frei BENEVENUTO DE SANTA CRUZ O. P., e M. RENÉ BRIDE — urbanista francês e atual prefeito da cidade de Reims na França e a Srta. LUIZA BANDEIRA DE MELO, da S.A.G.M.A.G.S.

Deve-se salientar a circunstância de que a primeira fase do trabalho, denominada em terminologia do método "Economia e Humanismo" de "primeiro contato global" foi realizada em Ourinhos sob a direção pessoal de LEBRET e BRIDE, autores do processo de inquérito urbano que integrando o Manual do Pesquisador Social como seu terceiro volume foi editado pela "Presses Universitaires de France" no correr do ano passado. Como resultado dessa análise preliminar deixaram aqueles técnicos inúmeras sugestões para o plano urbanístico apresentado neste trabalho, no qual colaborou também com inúmeras sugestões e informações, o Prof. ANTÔNIO DELORENZO NETO, autor das leis de Planificação referidas.

Foram ainda utilizados, com a devida vênia, dados e indicações obtidos durante a pesquisa também realizada por S.A.G.M.A.G.S. em toda a Bacia dos rios Paraná-Uruguaí e inicialmente com mais detalhe no território do Estado de São Paulo, bem como elementos estatísticos colhidos no I.B.G.E. através de sua agência em Ourinhos e de seu Serviço de Divulgação na sede central do Rio de Janeiro.

Grande cópia de informações foi fornecida igualmente por dirigentes de serviços públicos e pessoas diversas residentes na cidade, bem como encarregados de empresas industriais e comerciais da localidade.

Finalmente à Prefeitura Municipal, na pessoa do Sr. DOMINGOS CAMARLINGO CALO, chefe do executivo no período da realização do Plano e seus auxiliares imediatos, destacando-se o secretário da Prefeitura e o engenheiro municipal, se deve a maior parte das informações de base dos estudos realizados e aqui apresentados.

O contrato firmado pela Prefeitura Municipal de Ourinhos e S.A.G.M.A.G.S. para a apresentação de um Plano Urbanístico da sede e distrito único da comuna começou a ser executado em agosto de 1953 quando se transportaram para o local, o Pe. LOUIS JOSEPH LEBRET O. P., diretor de "Economie e Humanisme", escritório central na França, M. RENÉ BRIDE, prefeito de Reims e participante desse grupo de estudos, Frei BENEVENUTO DE SANTA CRUZ O.P., diretor técnico da S.A.G.M.A.G.S. e engenheiro ANTÔNIO BEZERRA BALTAR, urbanista responsável técnico pelo trabalho iniciado.

Instalado na residência do Sr. Prefeito, gentilmente cedida, essa comissão empreendeu o levantamento sumário das condições urbanísticas locais ou seja o "primeiro contato global" com a realidade a estudar. O objetivo dessa primeira fase do trabalho era a descrição gráfica, em suas linhas gerais, do complexo urbano, a detecção de suas taras e deficiências e a formulação de seus problemas urbanísticos e mais evidentes.

Em alguns dias de trabalho e consultada a bibliografia e a documentação disponível e inspecionada a cidade em toda sua extensão, tirando-se partido da enorme experiência do Pe. LEBRET e de M. BRIDE nesse gênero de pesquisa, foi possível caracterizar com suficiente aproximação os elementos pesquisados e assim iniciar mais tarde a análise funcional da cidade concluída pelo equacionamento dos seus principais problemas sob a forma de hipóteses de trabalho a serem confirmadas ou não pelas investigações posteriores.

Em sucessivas visitas à cidade durante o período dos estudos, os técnicos da S.A.G.M.A.G.S. aprofundaram a colheita de dados sobre a vida urbana de Ourinhos, obtendo-os nas diferentes fontes já citadas, o que permitiu reconstruir a sua evolução e enunciar as previsões de suas perspectivas futuras dentro de um quadro de hipóteses justificado pelos estudos feitos. A determinação de que se pode chamar a vocação da cidade, pôde assim ser feita apontando-se, desse modo, os rumos a imprimir ao trabalho de planejamento intentado à luz dos princípios e normas urbanísticas atuais adiante expostos em suas linhas mestras.

Obtida a planta topográfica da cidade foram realizados os trabalhos de representação cartográfica de alguns elementos colhidos no "survey" destacando-se:

- a) a distribuição da população por locais de residência;
- b) a distribuição das densidades de ocupação do terreno por edificações;
- c) a localização dos estabelecimentos industriais e artesanais;
- d) a localização dos estabelecimentos comerciais e dos profissionais liberais;
- e) a localização dos serviços públicos administrativos, sanitários, culturais, etc.;
- f) as redes de água, esgoto e eletricidade;
- g) as ruas pavimentadas;
- h) as vias de circulação rodoviária e ferroviária.

Ao mesmo tempo foram estudadas atentamente as cartas esboçadas durante a sondagem feita em Ourinhos para o levantamento da Bacia do Paraná-Uruguaí, relativas a solos e vegetação no território do município.

As plantas referidas nas alíneas a) c) e d) permitiram por superposição delinear-se o zoneamento existente ou espontâneo que passa a constituir elemento de análise do lado das plantas de circulação e de densidades de ocupação.

A análise dessas cartas deu lugar à confirmação de certas constatações feitas durante a primeira fase do trabalho a respeito dos principais problemas urbanísticos de Ourinhos.

Estudado um sistema de soluções coordenadas para esses problemas, foram elas objeto de um esboço cartográfico de zoneamento a ser proposto juntamente com um estudo da estrutura viária capaz de solucionar satisfatoriamente a circulação urbana prevista em suas alterações decorrentes da nova organização dada ao espaço urbano. Feita a crítica desse sistema de soluções e reajustados os seus detalhes em função do conjunto, desenhou-se então o pré-plano que juntamente com as plantas de levantamento da topografia sócio-econômica e dos equipamentos urbanos acima referidos, foi objeto de uma exposição aberta ao público em Ourinhos e de duas palestras explicativas realizadas, a primeira perante o Rotary Clube e pessoas convidadas e a segunda perante os vereadores do Município e o pessoal técnico e administrativo da Prefeitura. Uma terceira palestra foi gravada para audição pelo Lion's Clube da cidade. Discutidas com as autoridades municipais e as pessoas interessadas, as soluções contidas no pré-plano, ouvidas as sugestões que lhes ocorreu formularem e anotadas devidamente, recomeçou-se o trabalho na sua fase definitiva de planejamento.

De um modo geral as soluções aventadas tiveram completa receptividade por parte das pessoas que examinaram o pré-plano submetido à crítica da população interessada de modo que as alterações que o plano definitivo apresenta em relação àquele foram ditadas apenas pelo interesse de melhorar em alguns detalhes as proposições formuladas dentro do espírito dos princípios e normas urbanísticos adotados. É o resultado desse trabalho final que ora se apresenta, acompanhado desta memória justificativa e de peças anexas que completam a sua compreensão.

O plano da cidade de Ourinhos é entregue em duas apresentações diferentes, uma em plantas nas escalas de 1:10.000, 1:5.000 e 1:2.000, desenhadas sobre papel vegetal com convenções em preto e branco e coloridas formando um álbum do formato menor em escala definida graficamente sobre as plantas.

Enquanto isso, na presente memória e seus anexos são descritos minuciosamente os estudos realizados e apresentados os dados estatísticos e cálculos em que se basearam, bem como justificadas a composição geral do plano e as suas soluções de detalhe e sugeridas normas para a sua aplicação.

Trata-se de um instrumento de trabalho com o qual a Prefeitura de Ourinhos através de um órgão técnico a ser criado para o fim específico de aplicar o plano da cidade, uma vez aprovado, estará capacitada a acompanhar a evolução futura da aglomeração, prevendo os problemas urbanos que surgirão e promovendo as respectivas soluções com segurança e oportunidade de modo a assegurar aos habitantes o ambiente urbano capaz de lhes permitir o desenvolvimento de uma vida social equilibrada e progressivamente sadia. Não é outra a finalidade do urbanismo contemporâneo.

2. O MUNICÍPIO E A CIDADE DE OURINHOS

Situada a 22° 58' 28" de latitude sul e de longitude WG 49° 52' 19", a cidade de Ourinhos dista da Capital do Estado 342 km em linha reta no rumo ONO e em altitude de 478 metros sôbre o nível do mar.

Limita-se o município que consta de um único distrito e tem a área de 356 km², com os municípios paulistas de São Pedro do Turvo e Santa Cruz do Rio Pardo, ao Norte, com o de Xavantes a Leste e o de Salto Grande a Oeste e com o Estado do Paraná ao Sul.

O início do povoamento do local se deu em 1906 tendo sido dois anos após montado um pôsto da E. F. Sorocabana elevado em 1912 à categoria de estação ferroviária. Em 1915, foi criado o Distrito de Paz de Ourinhos, tendo o município sido fundado em 1918 e instalado em 20 de março de 1919.

Os estudos estendidos por S.A.G.M.A.G.S. à bacia do Paraná-Uruguai classificam Ourinhos numa zona homogênea com os municípios de Bernardino de Campos, Campo Novo Paulista, Ibirarema, Ipauçu, Palmital, Salto Grande, São Pedro do Turvo e Xavantes.

A caracterização, nesse estudo, das zonas homogêneas se fez, analisando por superposição as seguintes cartas:

Série A:

1. Divisão do Estado em Regiões
2. Solos (Instituto Agrônômico de Campinas)
3. Divisão regional (I.B.G.E.)
4. Divisão regional (Associação dos Geógrafos do Brasil)
5. Setores agrícolas (Secretaria de Agricultura)
6. Períodos de colonização (O. T. MENDES — V. UZNER ALMEIDA)
7. Ferrovias
8. Rodovias
9. Regiões (CAMARGO)
10. Distribuição da população em 1940.

Série B:

1. Isoietas anuais
2. Isotermas anuais
3. Divisão climática
4. Distribuição da população em 1950
5. Evolução demográfica no período 1940-1950
6. Densidade da população.

Ainda nesse estudo da Bacia do Paraná-Uruguai se atribui a Ourinhos e demais localidades à margem da E. F. Sorocabana, de Avaré a Assis, um papel considerável na implantação racional da expansão da indústria paulista no sentido de evitar que se agrave ainda mais a concentração na capital do Estado.

Nessa perspectiva de descentralização industrial caberão a Ourinhos indústrias de transformação de produtos agrícolas e certas matérias primas

industriais de fabricação de materiais agrícolas para suprimento dos mercados do Oeste, Goiás, Mato Grosso e mesmo Paraguai e Bolívia. Uma linha de indústrias será de prever no alinhamento Maribondo-Ourinhos.

Delineada a perspectiva de Ourinhos no plano mais amplo do desenvolvimento econômico da Bacia do Paraná-Uruguai, fixemos mais de perto o complexo urbano atual, de acôrdo com os dados colhidos.

A cidade está implantada num sítio de topografia levemente ondulada sobre o divisor secundário do rio Paranapanema e seu afluente, o rio Pardo. Também o rio Turvo banha o município a maior distância da sede. O solo predominante é a terra roxa, com manchas arenosas de extensão relativamente pequena na vertente do Paranapanema e sinais generalizados de forte erosão. A cultura mais freqüente é o café, mas há produção de algodão, cana de açúcar e cereais.

Os ventos dominantes sopram do quadrante SE-ME e as temperaturas máxima e mínima verificadas foram de 36° e 10° respectivamente. As chuvas se verificam de novembro a fevereiro, sendo de junho a agosto o período de estiagem com geadas neste último mês.

A cidade foi traçada em tabuleiro de xadrez, apesar das ondulações do terreno e se implantou no interior do ângulo de duas tangentes rodoviárias, partindo da bifurcação da estrada que vindo da capital do Estado se dirige com um ramo para o Paraná e o outro para Presidente Prudente. Oriunda de uma parada da E. F. Sorocabana a cidade se desenvolveu de ambos os lados da ferrovia, de modo que está atualmente seccionada por ela com a agravante de ter sido também atingida, vinda do sul, pela R. V. Paraná-Santa Catarina. A área urbana é desse modo penetrada pela linha férrea que intercepta as ruas longitudinais mais importantes, estando a gare de tal modo situada para a parada de um comboio na estação tem como consequência a interrupção do tráfego naquelas ruas principais.

Analizada em seu conjunto a cidade não difere, no que diz respeito aos seus elementos de urbanização, da maioria das pequenas e médias aglomerações urbanas brasileiras. Como tôdas essas está dividida em bairros residenciais de boa classe e bairros populares, os primeiros dotados de alguns melhoramentos como água encanada, esgotos, calçamento, passeios para pedestres e os segundos desprovidos da maioria desses serviços e utilidades. Igualmente os defeitos gerais de implantação mais freqüentes naqueles núcleos urbanos estão presentes em Ourinhos e que relacionados como foram na visão mais ampla do levantamento já citado da Bacia do Paraná-Uruguai feito por S.A.G.M.A. G.S. são principalmente os seguintes:

- a) traçado quadrangular inadequado à topografia;
- b) travessia da cidade pela ferrovia e o tráfego rodoviário;
- c) espaços verdes extremamente reduzidos dentro do perímetro urbano;
- d) nenhuma preservação dos pontos de interesse paisagístico;
- e) igrejas e edifícios públicos sem estilo arquitetônico ou de estilo falseado;
- f) expoliação das várzeas agrícolas necessárias à produção de frutas e legumes frescos;

- g) loteamentos mal projetados e executados sem obrigação de realizar a urbanização que recairá sobre a cidade;
- h) ausência de zoneamento industrial e comercial;
- i) bairros inorgânicos;
- j) comércio, recreação e serviços públicos aglomerados no centro da cidade;
- k) falta de vida social e coletiva da população em geral.

A cidade se expandiu territorialmente em excesso, acarretando uma dispersão prejudicial da sua população, cujas conseqüências são o encarecimento da prestação de serviços públicos pelo município e a dificuldade de intensificação da vida social — eis que a uma população da ordem de vinte mil habitantes corresponde atualmente uma área urbana construída de cerca de 400 ha, ou seja uma densidade demográfica bruta de 50 habitantes por hectare.

Quanto ao tipo predominante de edificação, as casas de madeira fazem ainda forte concorrência às de alvenaria, cumprindo notar que à diferenciação de materiais e de técnica construtiva corresponde uma classificação econômica e social dos moradores.

A casa de madeira, regra geral, não se beneficia de uma conservação satisfatória e daí entrar em decadência com grande rapidez, de tal maneira que a paisagem que lhe corresponde nos diferentes setores urbanos é a da composição das unidades se superpondo à falta de urbanização do conjunto.

Alertada por êsse fato a Municipalidade tentou medidas restritivas às construções desse tipo, mas os resultados foram parciais e insatisfatórios.

Num traçado rígido em tabuleiro de xadrez como é o de Ourinhos, a desenfreada especulação com os valores imobiliários teria de repercutir nos setores mais populares da cidade da maneira como ocorre: pela proliferação dentro de lotes retangulares em que se subdividem as quadras, essas geralmente com lados iguais de cerca de 80 metros, de habitações justapostas até o limite extremo da ocupação do terreno.

É evidente que nesses trechos a acumulação de pessoas é excessiva e contrasta com os terrenos vagos que separam essas áreas da parte mais bem construída e urbanizada da cidade.

Em conseqüência de tudo, à exceção da rede de energia elétrica que cobre realmente uma área substancial da cidade, todas as demais: as de água, esgotos e pavimentação não servem senão a uma fração pequena das zonas edificadas.

Agrava-se a situação sobretudo na chamada Vila Odilon, bairro cuja distância ao centro urbano é de cerca de 1 km, o que representa uma extensão demasiada de pavimentação, canalizações, fiação e percurso de transportes coletivos, para afinal atender a uma pequena parcela de população. O resultado inevitável foi a insuficiência que se observa nos equipamentos urbanos que não cobrem toda a área da cidade nem servem à totalidade da população e ainda assim têm um custo de manutenção demasiado elevado.

Entretanto a situação geo-econômica de Ourinhos — de solo fértil e à margem de dois grandes rios, a pouca distância do Estado do Paraná, no cruzamento de duas rotas de importância no plano nacional, ponto de contato

da E. F. Sorocabana com a Rêde Viação Paraná-Santa Catarina e colocada a cerca de 15 km apenas da usina elétrica do Salto Grande onde um considerável potencial hidrelétrico está sendo aproveitado como parte de um sistema que utilizará ao todo nada menos de 600.000 KVA — lhe indica uma vocação de entreposto econômico e centro de produção ao mesmo tempo.

Ponto chave de irradiação do comércio de São Paulo com o norte do Paraná, o Mato Grosso, Goiás e países como o Paraguai e a Bolívia, graças ao sistema rôdo-ferroviário que aí se entronca, Ourinhos pode aspirar, graças à conjunção de outros fatores, a uma industrialização moderada mas garantida, eis que o seu território quase plano, a abundância de água, as facilidades de transporte e o crescimento demográfico constante que se tem verificado, asseguram a certas indústrias as facilidades de que tradicional e logicamente depende a sua implantação em boas condições econômicas.

Ora, essa circunstância exige que a expansão da cidade seja pensada em termos tais que a evolução da sua estrutura econômica e as transformações demográficas e sociais que essa evolução acarretará encontrem o espaço urbano disciplinado na sua ocupação e no seu uso de modo a assegurar o preenchimento racional das funções urbanas elementares e assim condições ótimas de habitação, de trabalho, de recreação e de circulação aos seus habitantes.

Ao analisar o complexo urbano de Ourinhos admitimos como conclusão válida a respeito de sua vocação específica a que acima apontamos em decorrência da sua posição geográfica irradiante, com relações comerciais e sociais já estabelecidas com uma vasta região dentro e fora do Estado de São Paulo. Verdadeira encruzilhada dos caminhos do progresso da região, representados pelas estradas de ferro e de rodagem e pela rêde de energia elétrica, a situação de Ourinhos deve ser explorada na compreensão exata dos encargos que a sua população deverá assumir no plano regional e as vantagens que poderá tirar de sua privilegiada posição revelada por um simples exame das cartas que contêm o Plano de Viação Nacional (rôdo-férreo-aeroviário) e o de eletrificação de São Paulo.

Um sistema de produção baseado nos fatores favoráveis já citados e um sistema de trocas quase que impôsto pela posição chave ocupada pela cidade, asseguram-lhe uma movimentação de pessoas, de mercadorias e de valores capazes de lhe atribuir o caráter de um dos entrepostos mais importantes do país num futuro não muito remoto.

Será preciso, pois, garantir-lhe um crescimento urbano sadio e isso depende de providências a serem tomadas desde já, mediante uma planificação realista e objetiva — de um realismo e objetividade fixados na evocação e no futuro da região. Isso importa em prever um reequipamento urbano suficiente — tomado o termo no seu sentido mais amplo abrangendo não somente os serviços públicos, sanitários, de transportes e comunicações, mas também o equipamento cultural — especialmente o de ensino no plano técnico para a formação de quadros de pessoal para a indústria.

O proveito econômico que a cidade poderá tirar da sua função de “plataforma” de giração dos transportes de uma vasta zona ao longo da rodovia nacional “transbrasiliana” se apoia também nas possibilidades de aproveitamento da margem do rio Paranapanema para um recanto de esportes e recreio que pode vir a ser um ponto de interesse turístico da região.

As vésperas do efetivo aproveitamento do potencial do Salto Grande é este o momento oportuno para o equacionamento dos problemas urbanísticos de Ourinhos, nessa perspectiva de desenvolvimento econômico futuro capaz de lhe transformar inteiramente a estrutura sócio-econômica e com ela a fisionomia urbana.

3. *Problemas urbanísticos atuais*

O simples contato global com a realidade urbana de Ourinhos revelou aos pesquisadores de S.A.G.M.A.G.S. as suas deficiências maiores. São elas pela ordem de sua constatação mais imediata.

1. *A dispersão excessiva*

A ocupação do terreno pelas edificações na cidade atual é extremamente dispersa, como já foi dito. A densidade demográfica média de 50 habitantes por hectare é apenas um terço da que os urbanistas ingleses consideram ideal segundo a fórmula de 12 casas por acre ou sejam 30 casas por hectare. Inúmeros terrenos existem no perímetro urbano, sem ocupação adequada, as ruas são, sem discriminação, excessivamente largas e a especulação imobiliária começou já a expelir uma parte da população para a periferia, criando núcleos distantes e isolados do centro urbano.

2. *A falta de organicidade*

Uma estrutura urbana orgânica se caracteriza pela adaptação do traçado ao terreno e pela distribuição funcional dos equipamentos em geral nêles compreendido um sistema viário hierarquizado entre as diferentes serventias para veículos e para pedestres. Em Ourinhos, como na imensa maioria das cidades brasileiras o traçado não levou em conta a topografia ondulada do sítio urbano, a circulação é totalmente indiferenciada em decorrência mesma da forma adotada de tabuleiro de xadrez. Além disso aos bairros falta qualquer caráter orgânico, pois não são fisicamente limitados, não têm centros definidos onde se localizem os serviços públicos ou privados de interesse geral, nem dispõem de áreas livres para a recreação dos habitantes.

No conjunto da cidade nota-se a falta de zoneamento espontâneo — fenômeno que em muitas cidades ocorre de uma seleção natural de setores urbanos para determinadas atividades de indústria ou comércio — eis que os estabelecimentos fabris e comerciais se mesclam quase indistintamente às residências, o mesmo se verificando quanto aos edifícios públicos.

3. *O seccionamento da cidade pela ferrovia*

Deficiência já referida, constitui a passagem das linhas da E. F. Sorocabana pelo centro da cidade, um dos mais sérios problemas urbanísticos de Ourinhos. Sendo o tráfego urbano predominantemente no sentido Norte-Sul ao longo das ruas nessa direção — a estação da estrada de ferro acha-se situada no centro urbano com a plataforma na direção normal a essa. Um comboio parado na gare acarreta assim o bloqueio de todo o tráfego, nas vias

principais. Além disso, do lado Oeste, a cidade está contida pelo prolongamento da Sorocabana na direção de Presidente Prudente e pelas linhas da R. V. Paraná-Santa Catarina, que vêm ter à mesma estação.

4. *A deficiência de espaços livres de uso coletivo*

Uma única praça existe com a área de cerca de um hectare, ajardinada de modo a não facilitar o seu uso como lugar de repouso ou recreação. Grosso modo a quota de área verde por habitante não chegou a meio metro quadrado. Não funciona também como centro cívico, pois o edifício da Prefeitura, o dos Correios e Telégrafos e os outros edifícios públicos mais importantes não se situam nessa praça.

5. *Equipamentos sanitários superados*

A zona servida pela rede de abastecimento de água não ultrapassa de metade da área edificada e os diâmetros da canalização distribuidora são totalmente insuficientes. Quanto à rede de esgotos, serve a pouco mais de um terço da zona edificada.

6. *A habitação defeituosa*

A percentagem de casas de alvenaria construídas de acordo com os requisitos da técnica moderna vem crescendo nos últimos anos, mas se conserva ainda ameaçada pelas construções de madeira. Nestas em geral o aumento da população pobre da cidade tem feito crescer as condições de superpovoamento, tendo freqüentemente atingido a elevados índices de congestionamento, com prejuízo da higiene e do conforto dos habitantes. A alternativa de poeira intensa na estiação e de lama generalizada na estação chuvosa ocorre sem exceção nos setores residenciais populares. O escoamento das águas pluviais e até das águas servidas causa incômodos intoleráveis em alguns desses bairros mais pobres.

7. *Insuficiência e indefinição do centro urbano*

Muito embora a distribuição dos valores dos terrenos comece a se fazer de forma acentuadamente decrescente a partir das cinco quadras a que constitui e as que cercam a praça central da cidade, e tendo havido a reconstrução ou remodelação de alguns prédios nessa área — a ser apontada pois como o centro pletórico da cidade — não está esse centro bem definido nem tem área suficiente para a importância que Ourinhos tem já atualmente.

4. OS PRINCÍPIOS URBANÍSTICOS GERAIS DAS SOLUÇÕES A SEREM PROPOSTAS

Antes de expor o conjunto de proposições que o presente plano sugere para a solução dos diferentes problemas enunciados, convém tornar explícitos os princípios e diretrizes que dão o rumo geral dessas soluções e em última análise decorrem dos objetivos a que se propõe o urbanismo tal como é modernamente entendido.

A sua finalidade básica é a organização do espaço urbano, tendo em vista as funções urbanas elementares e o seu preenchimento harmônico de tal sorte que as camadas da população encontrem da parte da cidade, seu território e seus equipamentos, os meios adequados a uma vida humana e social completa e progressiva.

Para êsse fim a análise urbana aponta em cada caso as taras e deficiências existentes e as normas urbanísticas coordenam diferentes soluções que atingem a vida urbana em planos diversos e sob variados ângulos.

Cada um dos objetivos parciais visados é atingido por medidas de natureza própria, umas de ordem legal, jurídica ou mesmo política e outras de ordem técnica, econômica e financeira.

Relacionemos pois os princípios urbanísticos em que se baseia o plano aqui exposto:

A) Contrôlê da concentração demográfica

É ponto pacífico no urbanismo moderno que êsse é um dos objetivos primeiros do planejamento. A densidade de população tem um nível adequado à vida urbana: abaixo dêle a vida social se torna difícil e impraticáveis os benefícios culturais de convivência urbana e os serviços públicos se tornam antieconômicos na sua implantação e manutenção; acima dêsse nível atinge-se progressivamente a uma promiscuidade demasiada na vida coletiva e os equipamentos urbanos correm o risco crescente de se tornarem insuficientes. Sem a previsão de uma dada concentração demográfica é impossível assegurar que êsses equipamentos funcionem de forma adequada porque não há bases seguras para o seu dimensionamento prévio.

É princípio adotado, portanto, a necessidade do contrôlê da concentração demográfica através de normas de ocupação do espaço residencial a serem obedecidos com suficiente rigidez.

B) Zoneamento ou organização do espaço

A organização do espaço urbano se processa mediante a escolha dos locais adequados para a implantação das indústrias, do comércio e das habitações e a reserva de áreas verdes florestais, agrícolas, de recreação ou de separação.

Tôdas essas decisões são baseadas na necessidade de aproveitar com ótimo rendimento as condições naturais do solo, subsolo, topografia, clima e recursos naturais de valor econômico, estabelecendo ainda relações de posição entre os locais escolhidos, adequadas do ponto de vista funcional urbano.

Assim, a implantação de uma zona industrial deve-se fazer pelos critérios seguintes:

- a) distância adequada às zonas de habitação;
- b) separação física (cortinas verdes);
- c) acesso às vias de transporte;
- d) abundância de água;
- e) terrenos semiplanos ou planos;

f) posição relativa aos ventos dominantes (para as indústrias nocivas ou incômodas);

g) não ocupação desnecessária das manchas de solo fértil.

Por sua vez os setores residenciais devem ser localizados e organizados de modo a assegurarem as condições seguintes:

a) auto-suficiência — que se traduz pela existência de centros locais equipados com escola, serviço de saúde, recreação e abastecimento, e se assegura pela limitação demográfica das unidades em que se subdividem êsses setores.

b) segurança de trânsito — obtida pela hierarquização das vias (veículos em velocidade — veículos em marcha lenta — pedestres) e pela sua estrutura contínua, não seccionada pelas correntes de grande tráfego.

c) conformação do traçado ao terreno evitando a incongruência prejudicial de um traçado rigidamente geométrico sobre um terreno irregular o que falseia a paisagem e cria obstáculos ao bom aproveitamento do terreno.

d) distâncias adequadas — dos centros aos pontos mais afastados dos setores residenciais e destes ao centro urbano principal ou setor central da cidade.

C) *Estruturação racional do sistema viário*

Baseada no princípio da hierarquização das vias de tráfego essa estruturação tem como objetivo provocar a preferência dos veículos por determinadas vias e evitar a sua passagem indiscriminada por tôdas as ruas da cidade.

As ruas das cidades atuais são um elemento superado em face das funções que foram levadas a desempenhar na vida moderna. Adequadas que eram à passagem de pedestres, cavalgaduras e carros de tração animal de pequena velocidade, são hoje teatro de um conflito insanável entre o veículo e o pedestre cujos interesses opostos se chocam permanentemente em prejuízo da segurança e com o risco de vidas humanas.

No sentido de evitar êsse conflito planeja-se, modernamente, o sistema viário, atribuindo papéis diversos às diferentes categorias de faixas de tráfego que passam a ter, dêsse modo, funções específicas na estrutura geral do trânsito. Essas funções são:

a) o acesso ao conjunto urbano total;

b) a ligação entre os diferentes setores urbanos ou zonas;

c) a penetração nos diversos setores e nas unidades que as compõem;

d) o acesso às residências e locais de trabalho.

A hierarquização se refere, pois, às condições de uso das vias, especialmente se distinguindo pelo caráter de ligação que estabelece cada categoria de rua e pela natureza e velocidade do tráfego que se lhe destina, mas ela se materializa, também, pelo tratamento dado à sua seção transversal e à sua pavimentação.

D) *A localização, dimensões e funcionamento dos equipamentos urbanos.*

Os serviços públicos atendidos pelo que se denomina genêricamente o equipamento urbano, têm de ser previstos num plano de cidade na perspectiva

de atenderem sem exceção a tôdas as camadas de população, com igual eficiência.

Sua estrutura, pois, e seu dimensionamento devem ser projetados de tal maneira que o respectivo funcionamento esteja assegurado em qualquer fase da evolução urbana mediante a oportuna execução de um programa de obras e instalações que progressivamente vá aumentando a sua capacidade em função do crescimento da área habitada e de sua população.

Daí tornarem-se indispensáveis as medidas normativas capazes de garantir o controle demográfico sobre a densidade e o número total de habitantes do conjunto urbano e de cada um dos setores e unidades em que se divide.

Esse princípio geral condiciona o bom funcionamento de todo o equipamento urbano, tanto aquele cujo serviço é proporcionado diretamente pelo poder público, como os prestados por concessão ou por entidades privadas.

As redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos, bem como as de eletricidade, devem ser lançadas dentro desse plano progressivo de adaptação oportuna ao crescimento da cidade e dimensionadas nessa perspectiva.

Igualmente, o sistema de abastecimento alimentar à população, ou seja o conjunto de matadouros, hortas, mercados, armazéns e frigoríficos, deve ter os seus elementos localizados estrategicamente do ponto de vista econômico, e, também, do ponto de vista de pouparem ao consumidor quotidiano as grandes distâncias de percurso e perdas de tempo, o que se consegue pela descentralização baseada nas unidades residenciais.

O mesmo se diga dos órgãos cuja finalidade é zelar pela saúde e bem estar da população: ambulatórios, hospitais, serviço de limpeza pública, cemitério; dos de cultura e recreação: escolas primárias e secundárias, sociedades de conferências, de teatro e de música, clubes de esporte ou sociais; o mesmo dos equipamentos de transportes coletivos e de comunicações.

Seu escalonamento e seu dimensionamento são viáveis, num plano de permanente eficiência com a condição de ser assegurado, na evolução da cidade, o controle do crescimento demográfico de seus diferentes setores através de normas de ocupação do espaço de que resulte a limitação efetiva da densidade num nível satisfatório e dos contingentes totais de população de cada zona.

5. AS HIPÓTESES DE TRABALHO DO PLANO

Expostos que foram, embora sumariamente, os princípios orientadores do plano da cidade a que se refere esta memória justificativa, passemos a formular as hipóteses de trabalho que o fundamentaram.

Analisaremos, sucessivamente, o desenvolvimento econômico, a evolução demográfica, a vocação urbana e as finanças públicas de Ourinhos; tanto quanto podem ser previstas no seu futuro, com base nos dados obtidos e na conjuntura atual. Os pormenores desta análise serão objeto de monografias anexas à presente memória justificativa que apenas recolhe e sintetiza, neste item, os resultados desses estudos.

A) *Desenvolvimento econômico*

A América Latina é classificada como uma das regiões subdesenvolvidas do mundo. A base dessa classificação é a constatação das seguintes deficiências:

a) os recursos naturais são mal aproveitados e mesmo pouco conhecidos ou ainda explorados por organizações estrangeiras, sem maior proveito para as populações locais;

b) a produtividade do trabalho e, em decorrência, os níveis de vida da população, permanecem, em geral, extremamente baixos;

c) a renda nacional "per capita", sendo muito baixa e desigualmente distribuída, não há, praticamente, poupança, do que decorre a carência de capitais para financiar os empreendimentos econômicos maiores;

d) o sistema de transportes abrange áreas enormes e quase despovoadas, e, além disso, é obsoleto e mal coordenado;

e) as condições do comércio internacional lhe são desfavoráveis em parte devido à qualidade e custo dos produtos mas, sobretudo, pelos termos de troca impostos pelos países mais industrializados.

Atingimos, entretanto, a uma posição na história econômica do mundo com um balanço de forças a que não são estranhos fatores políticos e sociais, que caracterizam um ponto de inflexão na marcha da humanidade. As novas técnicas e, sobretudo, a nova fonte de energia que começa a ser dominada para fins pacíficos, o esclarecimento progressivo das populações de todo o globo, mesmo as que ocupam territórios considerados, até há pouco, os mais remotos, a contração aparente das distâncias terrestres pelos meios de transportes e comunicações mais modernos, tudo isso começa a refletir na conduta econômica dos homens e repercute já na consideração objetiva e prática da necessidade de superar-se no mínimo prazo as condições gerais de subdesenvolvimento aonde elas existem.

A perspectiva é pois de um esforço imediato na ordem internacional — de iniciativa dos governos e por uma questão de conjuntura, também de iniciativa privada — no sentido de se promover o desenvolvimento econômico dos países sub ou mal desenvolvidos, nesse último caso se devendo incluir, na América Latina o Brasil, que está num meio termo entre o subdesenvolvimento e o pleno uso e posse de seus recursos econômicos.

Asseguram ao nosso país essa condição já emergente do subdesenvolvimento, entre outros, os seguintes fatores:

- 1º) população mais numerosa e prolífica;
- 2º) imigração mais intensa em períodos passados;
- 3º) maior variedade de recursos naturais;
- 4º) presença entre esses recursos, de matérias primas tornadas preciosas;
- 5º) posição geográfica favorável ao comércio com os outros continentes;
- 6º) existência progressiva de elites técnicas e docentes;
- 7º) uma indústria, embora incipiente em seus aspectos de base;
- 8º) maior importância política devido aos grandes contingentes de sua população e área de território nacional.

Dessas considerações resulta a conclusão de que viveremos fatalmente, nos próximos anos, uma fase de expansão econômica durante a qual dêste ou daquele modo, os nossos recursos naturais tenderão a ser melhor aproveitados — fontes de energia, matérias primas, potencial de trabalho da população — e os diferentes grupos sociais serão chamados a desempenhar um papel ativo nesse movimento de expansão.

Em particular os grupos urbanos serão, sem dúvida, fartamente estimulados a aumentar a produtividade do seu trabalho, pelo aprendizado técnico, pela incorporação de empresas ou serviços públicos cujos métodos de produção tenham maior rendimento que os atuais — o mesmo se devendo esperar em benefício do equilíbrio econômico geral que venha a acontecer com os setores da vida rural em face de suas atividades específicas.

Não é, portanto, otimismo vão, admitir que aumentada a produtividade do trabalho e dos demais fatores de produção, os níveis de vida da população — níveis doméstico, sanitário, alimentar, cultural e social — se elevem progressivamente e — o que nos autoriza a supor, o grande potencial econômico de certas regiões brasileiras — em tempo relativamente curto.

Regiões como a de Ourinhos — onde os fatores favoráveis ao desenvolvimento se acumulam visivelmente, estão, pois, destinadas a um progresso rápido com as suas conseqüências tôdas sobre a vida urbana do núcleo atual. Constitui, portanto, previsão segura a do crescimento urbano baseado num real desenvolvimento econômico da região, caracterizado nas conseqüências seguintes:

- a) implantação de novas indústrias na cidade e na região para
 - transformação de produtos agrícolas,
 - produção de implementos agrícolas e ferramentas,
 - fabricação e manutenção de motores e máquinas;
- b) expansão das instalações comerciais para atender ao intercâmbio com as regiões
 - Sorocabana,
 - Norte do Paraná,
 - Mato Grosso e Goiás,
 - Paraguai e Bolívia;
- c) ampliação do aparelhamento escolar sobretudo do ensino técnico primário e secundário,
 - para a formação de operários qualificados,
 - para a formação de técnicos de grau médio para os serviços públicos e empresas privadas;
- d) continuação do aumento da população urbana dentro da cadência observada desde a criação da cidade e em conseqüência aumento da área edificada da cidade:
 - crescimento vegetativo,
 - imigração moderada pela concorrência das cidades vizinhas;

e) continuação do deslocamento progressivo da população ativa do setor primário — agricultura e indústrias extrativas — para o secundário — indústrias de transformação — e terciário — serviços gerais, de acôrdo com as observações de COLIN CLARK e FOURASTIÉ.

Resumindo, pois, a primeira hipótese de trabalho do plano é a de um desenvolvimento econômico acentuado da região centralizada em Ourinhos com repercussão direta nos níveis de vida da população através do progresso técnico de suas atividades econômicas — devendo-se prever, portanto, o crescimento e o aperfeiçoamento substanciais de todos os elementos urbanos — espaços livres de uso coletivo, edificações públicas e privadas, equipamento geral.

E isso numa conjuntura de ponto de inflexão, isto é, admitido que em curtíssimo prazo os elementos existentes se tornarão como que repentinamente obsoletos e deverão ser substituídos, sob a pressão das necessidade e da opinião pública esclarecida.

B) *Evolução demográfica*

Colocamo-nos no ponto de vista de que a incontrolada concentração urbana que se tem verificado em tôdas as regiões do país terá um paradeiro com o progresso técnico.

Expliquemo-nos: compreendemos bem que o fenômeno da urbanização é decorrência desse progresso enquanto provoca êle o deslocamento da população ativa, dos setores agrícolas e extrativo para o das indústrias de transformação e os serviços gerais (administração, transportes, comércio) não cabendo aqui discutir se a causa eficiente desse deslocamento é a diferença de produtividade desses diferentes setores ou a atração pura e simples do modo de vida urbano.

Nos países subdesenvolvidos, entretanto, o que se tem verificado é a fuga do campo para a cidade pela pressão de condições de vida totalmente insuportável no meio rural. Com a reforma agrária unânimemente considerada, de qualquer modo, inadiável, o que se pode esperar é o estancamento ou pelo menos a forte atenuação do êxodo rural, não sendo impossível, contudo, que se verifique um certo movimento de retôrno ao campo, dadas as fortes tradições agrícolas de ponderável parcela de população que deslocada para o meio urbano aí se tem mantido totalmente desajustada e em níveis de vida não mais elevados que os da zona rural.

Um movimento, pois, de colonização interna como consequência da reforma do regime de propriedade da terra e do seu uso para fins de produção agrícola, pode ser dirigido pelo poder público e contribuirá para o equilíbrio geral da economia do país na perspectiva de enveredar rapidamente pelo caminho da industrialização intensiva.

Do ponto de vista urbanístico é, portanto, defensável admitir nessa fase um equilíbrio do balanço migratório rural-urbano e assim adotar para um núcleo urbano como Ourinhos uma lei de evolução demográfica do tipo logístico, embora considerada prudentemente apenas como uma primeira aproximação, de acôrdo com a recente advertência de PALMER PUTNAN ao resumir

a contingência atual da previsão demográfica no seu estudo sobre o futuro da energia no mundo.

Nesse caráter de fórmula aproximativa é que foi adotada uma descrição logística da evolução demográfica de Ourinhos — segundo uma curva cujas constantes foram calculadas em anexo à presente memória justificativa.

O método de cálculo adotado se baseia em três contagens censitárias equidistante no tempo. A falta de dados de recenseamento em 1930, e a circunstância de que no censo de 1920 o município mal se havia instalado, não sendo conhecidos os seus resultados para Ourinhos, obrigou-nos a estimar a população da cidade em 1930 pela média obtida num inquérito realizado entre cerca de cinquenta antigos moradores da localidade.

Esse dado e os dos censos de 1940 (6.666) e 1950 (13.457) permitiram calcular a curva logística da população urbana definida pela seguinte equação:

$$p = \frac{105,2}{1 + e^{34,6 - 0,08 t}} \quad \text{onde}$$

p é a população e t o tempo contado a partir de 1930.

Nas três fases decenais de um plano estendido aos trinta anos futuros a partir de 1955 a população provável será pois:

1955 — 19.800 habitantes
 1965 — 35.800 habitantes
 1975 — 56.300 habitantes
 1985 — 75.500 habitantes

O limite de saturação se situando em 105.200 habitantes.

A análise mais detida da evolução demográfica se encontra no anexo que contém o cálculo das constantes da curva de base.

Dois aspectos importantes relativos à população foram ainda analisados, visando formular as hipóteses fundamentais do plano: a sua distribuição por idades e por setores de atividade econômica.

Valendo-nos dos dados dos censos de 1940 e 1950 verificamos o seguinte:

a) Quanto à distribuição por idades

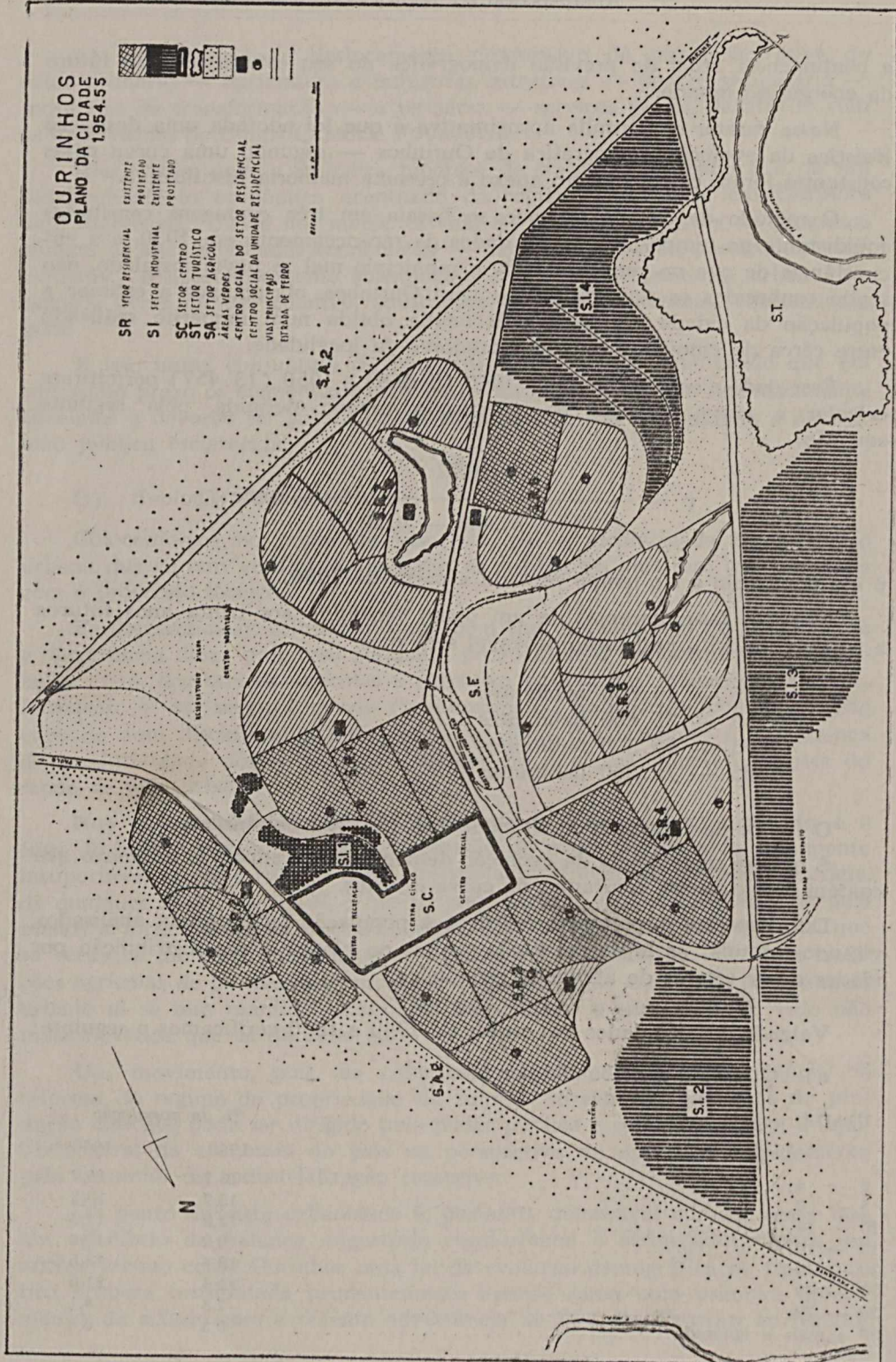
IDADE	% da população	
	1940	1950
0 — 4	16,1	15,7
5 — 9	13,7	13,3
10 — 14	12,9	11,4
15 — 19	9,9	10,9
20 — 29	18,4	18,6
30 — 49	21,4	21,6
50 — 79	7,3	8,1
80 e mais a ignorada	0,3	0,4

OURINHOS PLANO DA CIDADE 1954.55

- SR** ZONA RESIDENCIAL
SI ZONA INDUSTRIAL
SC ZONA CENTRAL
ST ZONA TURISTICA
SA ZONA AGRICOLA
AREAS VERDES
CEMETERIO
CEMTERIO SOCIAL DA UNIDADE RESIDENCIAL
VIA PRINCIPAL
ENTRADA DE FERROVIA



ESCALA 1:50.000



Dois fatos há a assinalar nesse quadro:

1.º) a população é extremamente "jovem";

2.º) há sensível estabilidade na distribuição percentual por idades, que praticamente não se alterou em 10 anos, o que nos autoriza em primeira aproximação a adotá-la como constante no período a prever para o plano.

b) quanto à distribuição por setor de atividade econômica:

Setor	% da população ativa	
	1940	1950
<i>Primário</i>		
(agricultura e indústrias extrativas).....	56,7	28,9
<i>Secundário</i>		
(indústrias de transformação)	7,9	20,5
<i>Terciário</i>		
(serviços gerais)	35,4	50,6
População ativa.	9.262	14.982

Esses índices mostram com clareza a intensidade dos fenômenos de industrialização e urbanização ocorridos em Ourinhos no período de dez anos entre os censos citados. Enquanto a estrutura de atividades em 1940 era de predominância nitidamente rural, é já, agora, de tipo urbano característico, sendo pois de prever que essa transformação se acentue ainda na perspectiva de desenvolvimento econômico.

c) balanço demográfico — rural — urbano no município

Ainda um aspecto analisado do ponto de vista demográfico de todo o município é o balanço entre as populações dos quadros urbano e rural que segundo os últimos censos é o seguinte:

Domicílio	Número de habitantes		Incremento
	1940	1950	
Urbano.	6.666	13.457	6.791
Rural.	6.457	7.628	1.171
Total.	13.123	21.085	

Analisados separadamente os acréscimos decenais de população rural e urbana (que eram praticamente iguais em 1940) e admitida a progressão geométrica desse crescimento, os cálculos mostram que o contingente urbano progrediu a uma taxa composta de 7% ao ano e o rural de apenas 2% ao ano.

É pois extremamente provável que dentro do próprio município, a população rural se tenha já deslocado em parte para a sede que é, aliás, o único aglomerado mais denso de habitações de todo o seu território.

A admitir-se que a permanência das progressões verificadas, ao fim do período de trinta anos a que se estende o planejamento, a população rural seria de pouco mais de 12% da população urbana, que terá, então, ultrapassado a casa dos 75 mil habitantes.

Tal fenômeno não será de temer desde que se verifique simultaneamente o progresso técnico do setor rural com a mecanização da lavoura, a irrigação racional e a generalização de processos como o de rotação de culturas que, todos juntos, asseguram a elevação da produtividade do trabalho agrícola capaz de compensar a redução dos contingentes de população rural, garantindo a estas um nível de vida mais alto e à economia regional um volume satisfatório de produção agrícola.

Em relatório a parte se apresentam sugestões para a reorganização da vida rural do município, elaboradas pela equipe da S.A.G.M.A.G.S., especializada nesse problema sob a direção de frei BENEVENUTO DE SANTA CRUZ O.P.

A nossa segunda hipótese de trabalho é, pois, a de que a evolução demográfica de Ourinhos se processará em linhas gerais do modo como ficou definida neste item.

c) *A vocação urbana*

Há vários aspectos da estrutura urbana de Ourinhos em seu estado atual que, analisados na exata perspectiva, considerando tratar-se de uma sede municipal e menos de quarenta anos de existência, revelam, embora encobertos pelas deficiências que apontamos, os sintomas de uma acentuada tendência da comunidade que a habita para um tipo de vida cujo clima próprio é o do meio urbano.

O espírito associativo dos diferentes grupos sociais, é evidente, se concretiza na grande atividade que revelam agremiações que em outras cidades do mesmo porte e idade costumam vegetar e mesmo rapidamente entrarem em decadência.

A iniciativa privada no setor econômico tem dado provas de vitalidade estabelecendo em Ourinhos inúmeros focos de produção e de trocas, tirando bom partido das condições locais. O poder público municipal — que em última análise é uma projeção das forças econômico-sociais através da sua ação política — revela um amadurecimento raro na administração brasileira, ao providenciar a atualização de suas relações jurídicas com os munícipes e planificar a sua ação governamental.

Mesmo em certos outros aspectos dessa estrutura — como por exemplo o traçado rigidamente retangular de suas ruas (condenável de um ponto de vista mais amplo e racional de urbanismo) se encontra o traço de uma tendência urbanística: aceitação de uma disciplina do espaço oculta em sua excessiva simetria geométrica mas, sem dúvida, presente na cena urbana e capaz de ser orientada num sentido benéfico à coletividade.

No quadro dessa decidida vocação urbana da coletividade é que se deve discernir a vocação específica da cidade de Ourinhos.

Parece bastante claro de tudo quanto foi observado — e em parte já se referiu páginas atrás — qual a vocação de Ourinhos: a de uma cidade — centro de intensas trocas comerciais de uma rica região, cujas condições geográficas lhe permitem exercer também a função de um núcleo de indústrias de transformação.

Foram apontados já os fatores que abrem a Ourinhos essa dupla perspectiva: posição-chave rôdo-ferroviária no plano nacional, a proximidade de inúmeros centros urbanos de tamanho médio mas de intensa atividade econômica e de uma fonte de energia hidrelétrica de grande potencial, tudo isso numa região de solo fértil e clima temperado e população de espírito pioneiro, e inúmeras riquezas econômicas a explorar.

Resta pois salientar a repercussão dessa perspectiva sobre as necessidades urbanas e sua evolução, admitido que as oportunidades de desenvolvimento: implantação de indústrias e expansão do aparelhamento comercial serão no tempo devido aproveitadas.

Uma cidade dêsse tipo vocacional, é ponto de passagem permanente de forasteiros, cujo número e freqüência cresce em função do desenvolvimento econômico. O seu equipamento em habitações coletivas de tipo transitório deve ser, pois, necessariamente, mais amplo, bem como o equipamento recreativo e diversional.

O conjunto de hotéis, restaurantes, lugares de repouso e de turismo deve ser pensado portanto na previsão de um movimento considerável de população flutuante — com as suas exigências específicas e os seus problemas próprios.

Por outro lado, o ensino técnico deverá desenvolver-se consideravelmente para fornecer quadros de pessoal qualificado ao comércio e às indústrias em expansão que não se pode processar apenas sob o aspecto quantitativo mas também qualitativamente. Dêsse modo, o número de salas de aula disponíveis e o seu equipamento escolar tem de aumentar consideravelmente no nível do ensino primário e no nível secundário deverá diversificar-se para fornecer oportunidades de aprendizado humanístico, clássico ou científico mas igualmente técnico e profissional de nível médio. É nesse terreno que a colaboração internacional vai processar-se certamente nos próximos decênios com muito maior intensidade utilizando-se todos os meios didáticos que a técnica moderna tem à sua disposição.

Eis portanto a nossa terceira hipótese de trabalho — a de que Ourinhos tomará consciência de sua vocação urbana específica e mobilizará todos os recursos — próprios ou obtidos por cooperação de órgão de amplitude nacional ou internacional — no sentido de se equipar oportunamente para preparar os contingentes de sua população que terão de ser empenhados na tarefa de implantar e movimentar os elementos urbanos ligados ao cumprimento daquela vocação.

d) Capacidade das finanças públicas

A efetiva realização de um plano de cidade depende evidentemente da capacidade financeira da edilidade, mas essa por sua vez é função crescente do

desenvolvimento econômico da região. Não somente a receita de tributos gerais aumenta paralelamente àquele desenvolvimento, mas também as operações financeiras marginais concebidas especificamente para atender à realização de obras urbanísticas tem as suas possibilidades multiplicadas, tornando plenamente viáveis programas de melhoramentos públicos que de outro modo — baseados apenas nos recursos ordinários do município — não seriam possíveis.

Essas operações financeiras devem ser programadas com oportunidade e autonomia — isto é, devem se antecipar à pressão sócio-econômica das necessidades urbanas sobre os valores imobiliários e sobre o poder público e devem ser planejadas com auto-suficiência — provendo os recursos indispensáveis ao processamento da transformação do setor urbano a que se destinam no ritmo, na amplitude e na profundidade previstos.

Sob o primeiro aspecto — o da oportunidade dos melhoramentos auto-financeáveis cumpre lembrar a necessidade de enveredar-se decisivamente na esfera do Governo Municipal para uma distribuição mais eqüitativa dos ônus e das vantagens desses melhoramentos, entre os diferentes grupos sócio-econômicos que compõem a comunidade urbana.

Tributos especiais têm sido imaginados — como a contribuição de melhoria e esquemas mais amplos e profundos de aplicação do poder de polícia é do eminente domínio — como a desapropriação marginal e reloteamento com a finalidade de evitar que os benefícios das obras públicas recaiam com preferência demasiada sobre determinados grupos que detêm às vezes por acaso a propriedade de terrenos valorizados desproporcionalmente por empreendimentos custeados pelos cofres públicos — isto é, pagos pelo conjunto indiscriminado dos contribuintes.

A aplicação sistemática da contribuição de melhoria, o estímulo ao estabelecimento do condomínio do terreno, onde a iniciativa privada se dispuser a promover de maneira tecnicamente correta a sua utilização de acordo com o plano da cidade, o recurso à desapropriação e ao reloteamento em todos os casos em que o aproveitamento racional do terreno fôr obstado pela subdivisão da propriedade do solo ou a recusa dos proprietários em atender aos melhoramentos necessários, constituem procedimento legal do poder público, amparado na Constituição quando condiciona o uso da propriedade privada ao bem estar social e já regulamentado em muito de seus aspectos.

São outros tantos instrumentos nas mãos do governo municipal para tornar ativa a sua participação na defesa do bem comum em aspecto tão essencial quanto é o da organização e o uso do espaço urbano.

Admitimos então a hipótese de que a comunidade urbana de Ourinhos progressivamente esclarecida a respeito dessas possibilidades novas de solução do problema de dotar-se o governo municipal dos recursos financeiros para pôr em prática as obras públicas e outras iniciativas preconizadas para cada uma das três etapas do plano da cidade, uma vez aprovado este pelos poderes competentes, apoiará num amplo movimento de opinião pública, diretamente e através de seus vereadores, as providências sucessivas que a Prefeitura terá de pôr em prática para tornar o plano uma realidade.

Recapitulando, pois, o plano da cidade de Ourinhos a que esta memória justificativa se refere, foi concebido admitindo-se as quatro hipóteses acima

enunciadas e resumidas a seguir, sem a compreensão das quais o plano poderá, talvez, parecer desproporcionado ao problema tal como se apresenta na atualidade.

a) desenvolvimento econômico da região, atingindo-se à exploração racional de seus recursos em energia, matérias primas e potencial humano, baseado no progresso técnico e na consequente elevação dos níveis de vida de todas as camadas da população.

b) evolução demográfica da cidade segundo uma lei logística, justificada como descrição do crescimento populacional urbano pelas razões que foram expostas.

c) vocação urbana de entreposto ativo de comércio regional e de longo raio de ação — dada a posição geográfica — e industrialização de produtos agrícolas e fabricação de implementos para a agricultura e transportes em decorrência dos recursos existentes.

d) mobilização pelo governo municipal de recursos financeiros extra-orçamentários através da aplicação de meios legais adequados a tirar partido da valorização imobiliária em benefício da distribuição equitativa dos ônus e vantagens dos melhoramentos urbanos previstos no plano da cidade.

6. ANÁLISE DOS PROBLEMAS E SOLUÇÕES PROPOSTAS

No presente capítulo vamos proceder ao estudo dos problemas urbanísticos de Ourinhos, reportando-nos à análise gráfica constante das plantas que constituem a primeira série de elementos cartográficos do plano da cidade e descrever, justificando-as as soluções sugeridas.

Esses problemas serão abordados na mesma ordem em que foram apontados em capítulo anterior; as observações então feitas poderão agora ser melhor precisadas pela referência às plantas em série "Levantamento realizado" do volume de gráficos que constitui o plano de Ourinhos, série que contém a descrição cartográfica da situação atual dos vários problemas urbanos e sua análise funcional. Ao mesmo tempo apresentaremos as soluções propostas para cada um desses problemas maiores, acompanhando-as da sua justificação em face das condições locais e dos princípios e normas gerais de urbanismo também expostos em outro capítulo desta memória justificativa.

6.1 — A dispersão excessiva

A constatação gráfica deste problema se encontra em três das cartas que compõem o "levantamento realizado" da situação atual da cidade.

a) "*pontilhado demográfico*": representa a localização residencial dos habitantes da cidade na escala de um (1) ponto para cada cinco (5) pessoas residentes. Esse elemento foi obtido por amostragem estatística tendo em vista não existirem no I.B.G.E. indicações sobre a localização exata dos residentes na cidade. Para as finalidades do trabalho a aproximação obtida na sondagem estatística feita é porém suficiente.

O exame do gráfico indica claramente a variação da dispersão residencial e a sua falta de lógica ou sentido orgânico. Comparada a planta, com as de localização dos equipamentos ressalta a ausência de correlação entre densidade demográfica e dimensionamento desses elementos urbanos.

b) *densidades de construção* (2 cartas) — a distribuição das quadras seguindo o número de edificações nelas situadas foi objeto de duas representações cartográficas: a primeira incluindo tôdas as edificações de alvenaria ou de madeira existentes, a segunda computando apenas as construções de alvenaria. As quadras são representadas em convenções correspondentes ao número de edificações por hectare classificadas de 5 em 5 unidades por Ha. até o máximo verificado de 40.

Tratando-se de habitantes predominantemente unifamiliares o índice ideal de edificação seria de cerca de 30 casas por hectare, valor que se verifica ter sido atingido somente em uma única quadra de toda a cidade se se consideram as casas de madeira como na primeira carta e em nenhuma das quadras se as casas de madeira são eliminadas como na segunda planta.

Essa dispersão excessiva decorre como se verifica do exame da planta de base:

- a) da largura indiscriminadamente grande das ruas;
- b) da existência de terrenos vagos na zona urbana e tem como causas sócio-econômicas as que já foram analisadas.

A solução clássica para o problema consiste no estabelecimento de um "perímetro de aglomeração" ou linha-limite fora da qual será interdita a expansão urbana enquanto na área delimitada a densidade demográfica não tiver atingido ao valor mínimo prefixado. Nesse momento o perímetro antes definido, será revisto e alargado repetindo-se a proibição de loteamentos e construções fora da área ampliada e contida pelo novo perímetro de aglomeração.

Como consequência da maior procura de terrenos na área edificável, haverá a tendência para um reajustamento do tipo de ocupação e utilização do solo no sentido de torná-la mais densa e de maior rendimento, fenômeno que, contido em seu exagêro, que seria prejudicial, pelas normas de um código de obras adequado, trará apenas as consequências vantajosas que dêle se pode esperar. O Município, obrigando-se a urbanizar somente a zona limitada pelo perímetro de aglomeração, reduz sensivelmente os seus encargos e a população se beneficia com êste fato de vez que tem os seus tributos aplicados mais racionalmente e beneficiando diretamente a um maior número.

Serviços e melhoramentos de interesse geral tais como, calçamento, canalização de águas pluviais, passeios e arborização das ruas; distribuição domiciliar de água, coleta de esgotos e do lixo doméstico, terão o custo de sua implantação e manutenção reduzido a níveis mais baixos, e, servindo a maior número de contribuintes proporcionarão uma arrecadação maior de taxas.

E o seu dimensionamento e projeto podendo ser feito em função de uma maior população servida, a qual, por outro lado, não ultrapassará de um limite máximo prefixado, asseguram a eficiência do seu funcionamento em qualquer tempo.

As normas a seguir para a solução dêste primeiro problema são, portanto, as seguintes:

- a) definição de sucessivos perímetros de aglomeração urbana;
- b) proibição de trabalhos de urbanização fora do perímetro vigente;
- c) regulamentação da ocupação e utilização do solo por construções visando o estabelecimento de padrões de densidade demográfica nos níveis adiante definidos;
- d) urbanização intensa, através de melhoramentos públicos, na zona interna do perímetro de aglomeração;
- e) obrigatoriedade de custear as despesas de urbanização para os proprietários que propuserem loteamento na periferia dessa zona, antecipando-se às obras de urbanização programadas pelo Município.

No que dependia do plano da cidade a solução dêste primeiro problema foi orientada, localizando-se os setores residenciais de tal maneira que a configuração do conjunto urbano adote uma forma geométrica mais compacta e tanto quanto possível centralizada em torno dos setores ferroviário e central. Com a única exceção de um setor que aproveita um loteamento já em vias de desenvolvimento atual e que fica além da rodovia São Paulo-Presidente Prudente, todos os demais estão contidos no triângulo rodoviário que constituirá a via perimetral externa da futura Ourinhos.

6.2 — Ausência de zoneamento e falta de organicidade dos bairros

Examinando as plantas da série "levantamento realizado", diversas delas salientam sob vários aspectos essa deficiência urbanística de Ourinhos.

a) *A carta de relêvo do solo* mostra a falta de correlação entre o traçado rigidamente retangular e as ondulações do terreno, das quais não foi tirado o menor partido. Enquanto as ferrovias e as rodovias, por motivos de ordem técnica e funcional, se adaptaram à topografia local, as vias urbanas dela não tomaram conhecimento e se desenvolveram ao sabor acadêmico de uma rigidez geométrica, absoluta e inadequada. Daí resultarem inconvenientes insanáveis à implantação da parte já edificada da cidade.

b) *as cartas de localização:*

- das indústrias e artesanatos,
- do comércio e profissões liberais,
- dos edifícios e serviços públicos,

são muito sugestivas da falta de uma subdivisão urbana em verdadeiros bairros organizados. A carta analítica do "zoneamento espontâneo" na qual se assinalam ocorrências conjugações de uso das áreas edificadas no trinômio comércio-indústria-residência, deixa bem clara a especialização insuficiente e inorgânica do uso do espaço urbano, a tal ponto que em quase tôdas as zonas a solução consistirá na extirpação sumária de certos usos a considerar insólitos nas respectivas áreas. A não ser no que se refere às fábricas de cerâmica

e aos depósitos de combustíveis, a implantação do equipamento industrial é caótica e irracional.

Mostram ainda estas cartas a ausência de núcleos equipados com um conjunto de serviços à disposição dos habitantes em torno dos quais os bairros residenciais deveriam estar dispostos.

Na falta dessa nucleação o equipamento espalhado por toda a zona urbana serve quase indistintamente a todos os bairros cuja separação, aliás, não é suficientemente nítida sendo muito mais tradicional do que funcional ou mesmo física.

Na solução proposta foram reservadas áreas para a implantação de centros locais e de centros de bairro em todos os setores residenciais e a definição destes é nitidamente feita pelas vias de tráfego organizadas hierarquicamente.

c) *a carta de circulação rôdo-ferroviária*

Essa falta de sentido orgânico da cidade atual se reflete, ainda, como se vê desta carta na circulação urbana que padece da indistinção das vias de tráfego resultante do traçado em "tabuleiro de xadrez" assunto que abordaremos no item seguinte.

6.3 — *A circulação e a Estrada de Ferro Sorocabana*

A circulação urbana em Ourinhos tem como já se disse, dois graves problemas que a carta de circulação rôdo-ferroviária esclarece bem. O primeiro é que as ruas em traçado retangular, praticamente todas da mesma largura e recebendo igual tratamento na subdivisão das faixas e na pavimentação, constituem um sistema ineficiente:

a) porque a regularidade de traçado é apenas aparente e em planta baixa. As curvas verticais são freqüentemente mais prejudiciais ao trânsito que as horizontais;

b) porque a freqüência de cruzamentos não permite tirar partido das tangentes para uma maior velocidade de escoamento;

c) porque os percursos entre dois pontos são da mesma extensão para qualquer sucessão de ruas escolhidas o que desorienta as correntes de tráfego e no futuro as faria entrar em conflito grave quando o seu volume se tornasse substancial.

d) porque o trânsito de pedestres se faz em promiscuidade com o de veículos, com grave risco e insegurança.

Além dessas desvantagens decorrentes do traçado, falta a Ourinhos uma circulação perimetral completa o que congestiona no centro urbano, uma parte do trânsito de passagem, que mesmo nos seus contatos com a cidade poderia se servir de elementos periféricos. A solução proposta visa proporcionar:

a) *ampla circulação perimetral:*

1.º) ao conjunto urbano;

2.º) aos setores residenciais, industriais e comerciais;

3.º) às unidades em que se subdividem os setores residenciais.

b) *hierarquia das vias:*

- 1.º) veículos em velocidade;
- 2.º) veículos em marcha lenta;
- 3.º) pedestres.

c) *continuidade e homogeneidade de tráfego:*

O segundo problema que a carta citada aponta em toda a sua clareza é o da passagem das linhas da E. F. Sorocabana pelo centro da cidade que elas abraçam em conjunto numa sucessão reversa de curvas ao entrar e sair da zona urbana.

No trecho crucial dêsse traçado, onde êle intercepta as ruas longitudinais da cidade, a topografia não permite que se pense em estabelecer passagens em dois níveis para a ferrovia e essas artérias urbanas. E, mesmo que isso fôsse possível, restaria o problema da existência da R. V. Paraná-Santa Catarina, a exigir uma centralização mais racional dos equipamentos ferroviários.

Os pontos essenciais à solução do problema são:

- a) uma nova localização da gare ferroviária resolvendo-se o problema da centralização sem prejuízo da circulação urbana e da expansão da cidade;
- b) uma variante de traçado das linhas da E. F. Sorocabana conduzindo-as a aproximar-se da nova gare, sem cruzar o centro urbano e tangenciando uma parte da cidade já edificada, onde a topografia facilita passagens superiores;
- c) proveitamento máximo das instalações existentes tendo em vista o custo de sua remoção.

No plano proposto, o setor ferroviário está localizado procurando atender a essas condições e uma variante da linha foi proposta dentre das condições técnicas exigidas, importando na construção de uma única obra de arte de certo vulto, cuja justificativa está em condicionar toda a possibilidade de expansão futura da cidade na direção sul, pois êsse viaduto virá permitir a passagem inferior das artérias que ligarão zonas já em desenvolvimento na cidade atual. Naquele setor a estação ferroviária fica situada em posição norte-sul coincidente com as maiores correntes de tráfego urbano cujo sistema viário se adapta à nova situação das instalações da estrada de ferro, tirando-se partido ainda da topografia para estabelecer passagens superiores para as artérias urbanas de ligação com os setores residenciais do oeste da cidade.

Unificada a implantação dos equipamentos ferroviários na posição indicada, os demais setores urbanos estão situados na correlação especial adequada de modo a assegurar aos passageiros e mercadorias que demandarão Ourinhos ou dela serão transportados por via férrea, o mínimo de dificuldades no trajeto urbano complementar do transporte ferroviário.

Em referência a circulação cumpre ainda destacar os seguintes pontos da solução estudada:

- a) um trecho da linha atual adiante da estaca zero da variante será mantido como desvio para servir a instalações industriais existentes (Moinho Santista e Cargill);

- b) um trecho rodoviário é previsto ligando as estradas São Paulo-Paraná e São Paulo-Presidente Prudente correndo pelo oeste da cidade e fechando um triângulo rodoviário que será a via perimetral externa de Ourinhos;
- c) o aeroporto não foi deslocado nem o seu acesso, cujo traçado entretanto deverá ser melhorado.

6.4 — Os espaços livres de uso coletivo

Dos espaços livres de uso coletivo, excetuadas as ruas que, como temos acentuado, têm largura em certos casos, excessiva, são totalmente insuficientes em Ourinhos. A única praça pública existente ocupa a área correspondente a uma quadra ou seja a grosso modo, um hectare apenas (1 HA).

Outras pequenas dilatações da via pública, tais como a que se localiza no bairro oeste em frente à escola profissional, não pode sequer ser levada em conta pelo espaço reduzido e falta de qualquer tratamento paisagístico. Quanto aos campos de esporte são propriedade particular dos clubes da cidade. Tudo isso se deduz do exame da própria planta topográfica da cidade, mas se acentua diante da planta onde estão localizadas, junto aos serviços públicos, tôdas as áreas de recreação, esportes e diversão que, comparada à área total e à população existente, são extremamente insuficientes. Além disso, a sua distribuição na área urbana não é racional. Os novos loteamentos aprovados, reservam também espaço insuficientes e mal localizados do ponto de vista funcional, de modo que pode-se concluir que o problema não se encaminhava para uma solução espontânea e satisfatória. Essa solução é abordada no plano proposto na mesma perspectiva das demais soluções, visando atingir a um padrão adequado ao futuro urbano previsto, quando a população mais numerosa e de níveis de vida mais elevados, terá exigências de espaço livre a que somente uma criteriosa política de reserva oportuna apoderará então atender. Ora, a oportunidade de reservar espaços é esta: imediatamente após a aprovação do plano e segundo um programa de desapropriação e convênios com os proprietários mediante o qual a Municipalidade assegura progressivamente a posse de todos os espaços a serem conservados livres de uso ou interesse coletivo.

Esses espaços livres são os seguintes:

- a) vias de tráfego para veículos e para pedestres, inclusive praças de estacionamento;
- b) praças para reuniões públicas;
- c) campos de esporte e de recreação
- d) cortinas verdes de separação e zonas de proteção especial;
- e) zonas de reserva florestal.

O plano proposto prevê a localização e as dimensões desses espaços em ampla perspectiva do futuro da cidade e especialmente define no interior dos setores residenciais, as áreas destinadas aos núcleos de bairro cuja falta a nossa análise mostrou ser um dos fatores da falta de organicidade da atual aglomeração urbana.

Esses núcleos são de dois tipos: o centro local e o centro de setor residencial.

Os Centros-locais (C. L.) terão como equipamento essencial o seguinte:

- a) centro de puericultura
- b) escola primária
- c) parque de jogos infantis
- d) ambulatório médico
- e) clube e centro de comunidade com salas de reuniões, de jogos e de leitura
- f) comércio local de gêneros alimentícios e outras compras diárias (empório, panificação, leiteria, açougue e mercado, sorveteria, farmácia, etc.)
- g) edifícios de culto religioso.

São dimensionados na base da frequência à escola primária, a ser assegurada sem congestionamento, pela população residente na unidade residencial em idade escolar primária, e localizados de tal modo a poderem ser alcançados a pé sem travessia de vias de tráfego de veículos em velocidade, a partir de toda a área de habitações das unidades que servem. O acesso de veículos lhes é tangencial não havendo penetração desse tráfego.

Os centros de setor residencial (C.S.) são equipados essencialmente com o seguinte:

- a) edifício de administração pública
- b) escola primária de humanidades ou ensino técnico-profissional
- c) centro esportivo com estádio
- d) cinema, teatro e sala de concertos
- e) igrejas maiores
- f) comércio de compras pessoais e domésticas (móveis, utensílios, vestuário e toucador, agência bancária, etc.).

Esses centros se localizam como núcleos dos setores residenciais que se compõem de três ou quatro unidades residenciais. Seu acesso aos veículos é perimetral, a sua superfície sendo destinada sem descontinuidade ao tráfego de pedestres. Seus equipamentos são dimensionados tendo em vista a população do setor residencial na fase final em que a densidade demográfica tenha atingido o limite máximo prefixado, embora a construção dos elementos seja progressiva com o aumento da população.

Os demais espaços livres foram projetados dentro do mesmo critério de proporcionalidade à população futura e sua distribuição especial e serão adiante referidos com detalhe maior.

6.5 — Os equipamentos

Referimos aqui em especial aos serviços sanitários e de energia elétrica e de abastecimento e mgeral, que defendem de grandes instalações e redes distribuidoras.

a) *água e esgotos:*

As cartas respectivas da série "levantamento realizado" mostram claramente a insuficiência dos serviços existentes em extensão e em condições técnicas.

O plano proposto inclui a sugestão de anteprojetos de ambos os serviços concedidos e dimensionados de forma a atender progressivamente a população futura de Ourinhos na sua localização planejada.

Prevê para o abastecimento de água a captação do rio Pardo, como atualmente, e o bombeamento para um pequeno platô na cota mais elevada das cercanias da cidade aonde será localizado o tratamento e dois reservatórios: um enterrado para a distribuição geral e outro menor e elevado para servir a zona mais alta delimitada na planta.

Quanto à rede de esgotos, projetou-se o lançamento do afluente depurado também no rio Pardo à jusante da captação de água, obrigando a topografia do local a previsão de estações elevatórias em pontos assinalados na planta assim como a estação depuradora.

Os diâmetros das linhas principais de ambas as redes estão previstos na pressuposição das densidades demográficas e contingentes totais de população determinadas pelo plano diretor.

Trata-se de sugestões apenas em traços gerais de um anteprojeto para os serviços sanitários, única forma cabível de abordagem ao problema num plano urbanístico, devendo ser o estudo completo do problema realizado oportunamente.

b) *energia elétrica*

A rede existente deverá ser reajustada quando da utilização do Salto Grande. No que se refere à iluminação pública e doméstica, não haverá problema específico a estudar nesse momento mas tão somente atender às previsões de localização da população contidas no plano. Caberia apenas lembrar a conveniência de ser estudada a possibilidade de uma rede subterrânea ao menos na parte central da cidade.

Quanto à energia para fins industriais, localizados como estão os respectivos setores, resta implantar a rede tendo em vista, oportunamente, a efetiva montagem de indústrias que vier a ocorrer com as demandas e fatores de carga que lhe são próprios e no momento são imprevisíveis.

A indicação das localizações que o plano dá é suficiente para a concepção dos trajetos das linhas de alimentação e em primeira aproximação a subdivisão em circuitos.

c) *abastecimento geral*

A disponibilidade de espaço nos centros locais e nos centros de setor residencial permite a implantação de uma rede adequada de mercados de carnes, cereais, frutas e legumes, e de entrepostos de laticínios, pão e outros gêneros, capaz de assegurar o abastecimento em condições econômicas de distribuição. Não foi cogitado o deslocamento do matadouro cuja posição atual é compatível com o plano proposto.

No setor central da cidade há lugar para os estabelecimentos de compra e venda de gêneros em grosso sendo de notar ainda que no setor industrial

se localizarão provavelmente indústrias alimentares. À iniciativa privada caberá a implantação e o desenvolvimento dessa rede de abastecimento cabendo ao poder público criar-lhe facilidades dentro do plano traçado, para instalação e funcionamento.

O abastecimento em combustíveis líquidos deve ser previsto levando em conta que Ourinhos é entreposto importante da região. O atual parque de combustíveis está fracionado pois as instalações da Shell não são contíguas às das demais empresas. O plano prevê um parque de combustíveis a oeste da cidade e admite a existência de outros como anexos a cada setor industrial.

Quanto à distribuição a retalho aos veículos consumidores devem os postos respectivos ficar à margem das vias de tráfego, dispondo de uma área conveniente que permita o estacionamento sem interferência com o trânsito. Nos locais de estacionamento podem se localizar à margem, postos de abastecimento e manutenção de veículos automotores.

6.6 — A habitação

Do ponto de vista de um plano de urbanismo a habitação é considerada nos seus aspectos coletivos de implantação e equipamento externo. Localizá-la adequadamente segundo a posição geográfica da cidade, o sítio topográfico, a estrutura urbana e as condições econômicas e sociais dos habitantes, e dotá-la de equipamento indispensável à satisfação das necessidades vitais, de conforto e de superação dos seus moradores, considerados em agrupamentos mais ou menos homogêneos.

O problema da técnica de projeto e construção da unidade residencial ou seja da morada individual ou familiar, foge um tanto ao objetivo do urbanista. Há, entretanto, um aspecto que convém salientar porque reflete em fator que estamos considerando fundamental: a densidade demográfica dos setores residenciais. Esse aspecto é o da escolha entre a habitação coletiva, multifamiliar ou a casa de apartamentos ou a individual, unifamiliar ou casa propriamente dita.

A análise serena do problema mostra que ele deve ser resolvido em função da composição da família. Essa composição varia no tempo, para cada família e os sociólogos mostram que o dinamismo da vida moderna pede a adaptação maior possível do "habitat" doméstico às condições reais da vida familiar.

Na sua evolução normal, cada família apresenta configurações variáveis com o tempo e a sua habitação pode evoluir também. Do casal sem filhos ou do homem ou mulher solteiros à família patriarcal há toda uma gama de situações diferentes e ainda variáveis com a atividade econômica dos componentes do grupo familiar, sua permanência maior ou menor no local de viver, sua movimentação diária mais ou menos intensa.

No conjunto da população de uma cidade é preciso prever, portanto, acomodações para todos os tipos ocorrentes de complexo familiar — desde o que se instala de preferência na casa isolada e ampla até o que se contenta com o apartamento em grande edifício coletivo.

Ao urbanista, apenas a indicação dos setores onde a ocupação e utilização do espaço devem ser de maior ou menor rendimento em densidade demográfica, estabelecendo índices capazes de assegurar as condições de higiene e de conforto — insolação e aeração, por um lado, e por outro lado uma situação de equilíbrio entre o isolamento pessoal e a vida coletiva.

Feita aquela indicação e estabelecidos esses índices, a concepção e a edificação das habitações, individualmente consideradas, foge ao plano urbanístico cabendo ao arquiteto e ao construtor.

É de prever, contudo, que também no nível de habitação refletirá o progresso técnico da região que admitimos como hipótese de trabalho e se refletirá no emprêgo judicioso e generalizado de processos de pré-fabricação e de métodos de financiamento que facilitarão ao maior número de habitantes a utilização de uma moradia adequada também do ponto de vista de projeto individual da construção e das instalações domésticas.

Quanto à implantação e aos equipamentos externos o plano de Ourinhos prevê a solução de todos os seus problemas garantindo assim aos seus habitantes o ponto de partida para melhores condições de residência. A esse respeito, o plano segue a norma indicada de reservar localização para todos os tipos de estrutura residencial, privada ou coletiva, e às situa de forma a manterem distâncias adequadas aos pontos de freqüentação obrigatória dos habitantes para atendimento dos seus interesses e necessidades vitais.

Organizado o bairro e assegurada a proximidade de espaços verdes e de locais de trabalho, implantados os equipamentos de abastecimento, recreação e cultura, tratadas as vias públicas de acôrdo com o tráfego a que se destinam, diferentes tipos de habitação, de alvenaria, de madeira ou de outras matérias, obedecidas certas normas, podem oferecer condições de conforto que de outro modo não existiriam mesmo em residências de alvenaria e bom acabamento.

6.7 — *Insuficiência e indefinição do centro urbano*

A análise comparativa das cartas do "levantamento realizado", onde estão indicadas a localização dos prédios de mais de um pavimento e a dos edifícios públicos, revela que o centro urbano não está bem definido nem se reúnem numa zona caracterizada os elementos nucleares da cidade. A praça única não tem o caráter de centro cívico nem mesmo de um centro comercial destacado na paisagem atual de Ourinhos.

É esta uma deficiência a ser corrigida já na perspectiva da cidade maior que Ourinhos será dentro de um quarto de século ou pouco mais e assim delineado um programa de obras que assegure:

- a) uma área suficiente às funções tôdas do centro;
- b) um partido adequado de utilização dessa área de modo a garantir:
 - 1º) a forma orgânica ao núcleo central da cidade
 - 2º) o tráfego de veículos e o de pedestres independentes e harmônicos
 - 3º) uma certa monumentalidade de espírito moderno
 - 4º) o bom aproveitamento das condições locais.

No plano proposto essas condições ficarão asseguradas num escalonamento progressivo de medidas restritivas e construtivas que conduzirão o projeto através de desapropriações, loteamentos e construções de edifícios públicos e estímulo a edificações privadas a partir de um dispositivo legal que condicione desde já o uso do espaço na zona central ao projeto definitivo.

Na perspectiva de trinta anos do plano da cidade, o conjunto de obras previsto para o centro urbano ganha a objetividade que talvez pareça lhe faltar a algum observador apressado, conduzido a imaginá-lo executado de uma só vez ou em prazo curto.

O partido adotado foi o de um "precint" único ou seja uma área contínua para uso de pedestres com tráfego periférico de veículos e acessos adequados, dividido em centro comercial, centro cívico, centro de diversões, centro de habitação e centro de esportes, formando o verdadeiro "coração da cidade".

No centro de habitação, a densidade prevista é dupla daquela que se admitiu para os demais setores residenciais de Ourinhos. Essa maior concentração que apresentará certamente forte porcentagem de população flutuante, assegurará o movimento e a utilização dos estabelecimentos comerciais e diversionais do centro urbano.

7. AS PROPOSIÇÕES DO PLANO (Ver figuras 1 e 2)

O plano propriamente dito da cidade de Ourinhos está enfeixado na segunda série de pranchas do volume a que vai anexa a presente memória justificativa, sob o título de "planejamento proposto".

Consta de duas pranchas contendo as sugestões de anteprojetos de serviços de água e de esgotos, de uma prancha de zoneamento e de uma série de pranchas em que, individualmente, são estudados o setor central e os sete setores residenciais planejados.

Neste capítulo vamos descrever e justificar a orientação dada à solução de cada um dos problemas abordados, tendo em vista o que se contém nessa segunda série de plantas de projeto, definir numericamente os índices fixados nessas soluções e analisar sumariamente os resultados que se podem esperar delas em benefício da vida urbana em Ourinhos.

7.1 — Densidades e limitações demográficas

a) índices e limites de densidade

O conjunto dos setores residenciais e da parte residencial do setor central da cidade formará o que chamaremos a zona de habitação. No seu conjunto essa zona deverá abrigar a totalidade da população em cada uma das épocas futuras, concentrando-a em diferentes níveis de densidade cuja distribuição, como salientamos, deve ser prefixada e localizada topograficamente como condição de segurança do bom funcionamento dos órgãos de funções ligadas a todos os elementos dinâmicos da cidade: água corrente, efluente de esgotos, abastecimento geral, transportes coletivos e até pedestres em movimento.

A zona residencial teve as suas subdivisões, setores residenciais (S. R.), inclusive a parte residencial do setor central (S.C.), planejadas de partida com as seguintes áreas, densidades demográficas e contingentes de população total.

Setores	Area.	Densidade	População
S.R.-1	85 Ha.	150 Hb/Ha	12.700 Hb
S.R.-2	61 "	150 "	9.150 "
S.R.-3	98 "	150 "	14.700 "
S.R.-4	68 "	150 "	11.700 "
S.R.-5	91 "	150 "	13.650 "
S.R.-6	71 "	150 "	11.000 "
S.R.-7	98 "	150 "	14.700 "
S.C.	58 "	300 "	17.400 "
	600 Ha.		105.000 Hb

Essas áreas se referem às superfícies delimitadas pelas vias de tráfego perimetral dos setores sem incluir a área dessas vias nem também a área dos centros de setores.

Compreendem, pois, as áreas dos lotes e ruas residenciais e as dos centros locais constituindo em seu conjunto a "área de uso coletivo do setor residencial" cuja "quota per capita" foi aceita no nível de 25m² por habitante.

Projetado o setor central (S.C.), e reservada nesta a área também destinada à habitação, operou-se o reajustamento das densidades visando admitir a sua variação mais contínua do centro para a periferia da cidade mediante a existência de edifícios de habitação coletiva também nos setores residenciais.

Ora, a área residencial do S.E. é de 16 Ha. que, ocupados à razão de 450 Hb/Ha., dá um contingente de 7.200 habitantes residindo no setor central que tem uma área total de 58 Ha. A essa área corresponderia, à mesma densidade, a população de 17.400 habitantes. Há, pois, um saldo de 10.200 habitantes a redistribuir pelos diferentes S.R.

Essa redistribuição se fez da maneira seguinte: as quadras contíguas ao S.C. dos setores S.R.1 e S.R.3 — até cerca de 250, no primeiro e 200 metros, no segundo, de distância das vias de tráfego que os separam do setor central — terão a densidade limite de 450 Hb/Ha, da qual 150 corresponde à densidade própria do setor e 300 ao transbordamento do centro urbano. Essas faixas totalizam 34 Ha. e comportam portanto um excesso de 10.200 habitantes sobre as populações normais de S.R.1 e S.R.3. A população do centro urbano habitável compreendida, pois, pelos habitantes da parte residencial do S.C. e o excesso permitido nas faixas de maior densidade de S.R.1 e S.R.3 será ao todo de 17.400 pessoas, que, somadas à população dos sete setores residenciais, atingem à capacidade máxima de 105.000 habitantes, limite de saturação fixado no estudo da evolução demográfica de Ourinhos com as densidades médias de 300 habitantes por Ha. no S.C. e seu transbordamento e de 150 habitantes por Ha. nos sete S.R.

O quadro reajustado dos contingentes de população é, então, o seguinte:

<i>Setores</i>	<i>Habitantes</i>
S.R.-1	16.300
S.R.-2	9.150
S.R.-3	21.300
S.R.-4	11.700
S.R.-5	13.650
S.R.-6	11.000
S.R.-7	14.700
S.C.	7.200
Total.. .. .	105.000

A população total limite de 105.000 dará, pois, para a área residencial de 600 hectares uma densidade média limite de 175 Hb/Ha.

É de notar que no S.C. uma área existe ao lado do centro esportivo onde um equipamento do tipo dos centros locais deve ser implantado para atender a parte da população do centro urbano que não é fluente mas residente fixa.

b) tipos de ocupação e utilização do espaço residencial

Admitidos os índices técnicos:

a) quota de área livre coletiva por habitante (m²/Ha)

b) quota de área residencial construída por habitante (quota de conforto em m²/Hb)

c) taxa de ocupação do terreno (%)

a densidade de população p (Hb/Ha) e o número n de pavimentos estão correlacionados pela fórmula:

$$p = \frac{100.000}{\frac{b}{nt} + a}$$

Para diferentes valores de a , b e t , têm-se famílias de curvas hiperbólicas que representam essa correlação.

Chamando u a taxa de utilização do espaço, isto é, a relação entre a área total construída e a área de terreno privado disponível (área total menos área de uso coletivo) é fácil de mostrar que $u = nt$ e então, a relação entre população por hectare e taxa de utilização será.

$$p = \frac{10.000}{\frac{b}{u} + a}$$

representada pelas mesmas curvas com a simples mudança da escala da variável independente.

Posto isto, adotando-se valores de "a", "b" e "t" consentâneos com as condições locais decorrentes das hipóteses de trabalho adotadas, poderemos prever os tipos de ocupação e utilização a serem fixados, ou seja, os gabaritos dos setores residenciais.

Esses índices são função da conjuntura econômica geral e dos níveis de vida dos grupos sociais residentes, mas podem ser estimadas em valores que representem, em relação aos atualmente verificados, uma sensível elevação de níveis de vida que estamos sempre supondo ascendentes por força do progresso técnico da região.

Os cálculos referentes a este problema constam do anexo e dão os resultados essenciais seguintes:

a). setores residenciais em geral

Temos $p = 150 \text{ Hb/Ha}$ prefixados. Admitindo no estágio final

$$a = 25 \text{ m}^2/\text{Hb e}$$

$$b = 20 \text{ m}^2/\text{Hb e}$$

$t = 0,33$ (justificados no anexo de cálculo), teremos 151 habitantes por hectare para $n = 1,5$ ou $u = 0,5$. Em termos correntes a densidade prefixada se atingirá com uma taxa de ocupação de 33% do terreno com 50% de casas de 1 pavimento e 50% de casas de 2 pavimentos. A taxa de utilização seria de 50% da área de terreno, nestas condições.

Preconizamos, entretanto, nas quadras contíguas aos centros locais e aos centros de setor a preferência por habitações coletivas de 3 pavimentos (ou duplex de 4 pisos) a percentagem de casas de um só pavimento devendo ser proporcionalmente acrescida.

Adotada, porém, a norma de fixar, ao lado da taxa de ocupação no Código de Obras, não o número de pavimentos, mas a taxa de utilização, essa questão fica automaticamente resolvida.

b) setor central (parte habitável) e seu transbordamento em parte de S.R.1 e SR.3

A densidade a atingir é de 450 Hb/Ha mas aqui os valores de "a", "b" e "t" devem ser diferentes, levando em conta:

a) o caráter fluente de parte da população

b) a existência de grandes espaços livres coletivos, contíguos à área residencial

c) os níveis de renda dos habitantes provavelmente mais altos (maior quota de conforto)

d) a valorização maior dos terrenos (maiores taxas de ocupação e utilização)

Tomando, pois, $a = 15$

$$b = 30 \text{ e}$$

$$t = 0,4 \text{ na fórmula básica, a população de } 450 \text{ Hb/Ha}$$

é atingida em edifícios com 10 a 11 pavimentos, gabarito que deverá então ser adotado, ou, de preferência, a taxa de utilização $u = nt = 0,4 \times 10 = 4$, ou seja a área construída igual ao quádruplo da área do terreno.

7.2 — Zoneamento (organização do espaço urbano)

A planta de zoneamento define topograficamente a localização, dimensões e organização geral dos diferentes setores urbanos.

Segundo essa planta o território da cidade se distribui em setores e zonas assim classificadas:

- a) *Setores industriais* em número de quatro
- b) *Setores agrícolas* em número de dois, prolongados pela área rural do Município
- c) *Setores residenciais* em número de sete
- d) *Setor Central* — contendo os centros cívicos, comercial, esportivo, de recreação e de residências
- e) *Setor ferroviário* — reunindo as instalações da E.F.S. e R.V.P.S.C.
- f) *Setor turístico* — à margem do rio Paranapanema
- g) *Zonas verdes* (ou non edificandi) classificadas em:

- 1) Reservas florestais
- 2) Faixas de separação e recreação

Passemos à descrição sumária dos diferentes setores e zonas como constam da prancha de zoneamento ou organização do espaço.

I — Setores industriais

S.I.1 — Esse setor, cuja localização não é indicada para indústrias incômodas ou nocivas devido a posição relativa aos ventos dominantes, foi planejado para atender às instalações atuais da Cargill e do Moinho Santista.

Para esse fim um trecho da linha da Sorocabana foi mantido como desvio de utilização industrial indo somente até antes da atual rua Machado Florence.

Tem aproximadamente 20 Ha. e é circulado por uma via periférica. Seria conveniente interditar o crescimento do parque industrial nesse setor limitando-o ao atualmente existente.

A proximidade dos setores residenciais S.R.1 e S.R.2 é atenuada por zonas verdes de separação.

S.I.2 — Situado ao norte da cidade com cerca de 70 Ha. ocupa uma grota suave em cujas encostas podem-se conquistar faixas planas para instalações industriais. É servido por duas estradas e contíguo à linha da Sorocabana no trecho posterior à passagem na cidade. Uma zona verde de separação isola o setor dos setores residenciais vizinhos.

S.I.3 — Situado a oeste da cidade com cerca de 120 Ha. contíguo à via férrea (E.F.S.) da qual podem ser destacados desvios, e à ligação rodoviária, projetada pelo plano, entre as duas estradas principais que passam em Ourinhos.

Além dessa ligação rodoviária, uma faixa verde separa o setor dos S.R.4 e S.R.5 que lhe ficam vizinhos e do lado de onde sopram os ventos dominantes.

S.I.4 — Medindo também cêrca de 120 Ha. se situa a sudoeste da cidade servido pela rodovia do Paraná e pela ligação rodoviária projetada entre esta e a estrada para Presidente Prudente, e pela Rede Viação Paraná-Santa Catarina.

II — Setores agrícolas (S.A.1 e S.A.2)

São assim denominadas as áreas selecionadas tendo em vista as informações colhidas sobre os solos ocorrentes e que se situam do lado oposto à cidade em relação às estradas de rodagem São Paulo-Paraná (S.A.2) e São Paulo-Presidente Prudente (S.A.1). Êsses setores se prolongarão conforme necessário pela zona rural não tendo sido fixados os seus atuais limites.

Nêles deve a Prefeitura estimular as culturas de gêneros alimentícios para abastecer a população, sobretudo em frutas, legumes, laticínios, aves e ovos, e as futuras indústrias de produtos alimentícios. No estudo feito em separado por S.A.G.M.A.G.S. para a zona rural, encontram-se indicações sobre a organização dêsses setores.

III — Setores residenciais (apresentados também em plantas separadas para cada setor)

S.R.1 — Compreende a parte sul da cidade atual, o mais bem edificado e urbanizado dos bairros existentes. Foi subdividido em quatro unidades residenciais com os respectivos centros locais, uma das quais será inteiramente nova e as três restantes compreendem área já edificada ou loteada. Nestas unidades, a organização será obtida alterando-se o tratamento das ruas atuais, com a seleção indicada na planta das que se destinarão o tráfego de automóveis.

O centro do setor está previsto na parte sul, entre um loteamento existente, só parcialmente atingido, e a nova unidade residencial projetada. Na parte norte uma faixa de 150 metros de largura, indo de leste a oeste, terá edificações de muitos pavimentos (10) como prolongamento do centro urbano.

S.R.2 — Atendendo à existência de um loteamento já parcialmente edificado foi planejado êste setor que se situa além da rodovia limite da cidade pelo leste. Tratando-se de um trecho em atêrro semiviável a abertura de passagens inferiores de acesso a êsse setor que está dividido em três unidades residenciais. À margem da faixa de domínio da estrada serão abertas vias de tráfego local e que fará parte das vias perimetrais do setor.

S.R.3 — É o atual bairro norte da cidade do qual se propõe no plano o cancelamento de edificação em um triângulo no extremo norte, que se converteria em zona verde, contendo o cemitério e separando-o do S.I.2

Tem quatro unidades residenciais com os respectivos centros locais. O centro do setor é contíguo à zona verde a noroeste.

S.R.4 — Atual bairro oeste ou dos ferroviários. Está separado do centro urbano pelo setor ferroviário e zona verde de separação que o envolve. Subdi-

vide-se em três unidades das quais duas correspondem à área já edificada e a terceira é inteiramente nova.

Naquelas, foram propostas retificações de ruas que no estado atual formam um sistema incoerente.

S.R.5 — Setor residencial inteiramente novo, construído à margem de uma represa obtida pela barragem do riacho Monjolinho.

Constituirá com o S.R.7 a última etapa do desenvolvimento residencial da cidade que deverá ser contemporânea da completa urbanização do restante de Ourinhos. Divide-se em quatro unidades residenciais e no traçado seguido, predominam as ruas residenciais em “cul de sac” com um sistema contínuo de passagens de pedestre arborizadas.

S.R.6 — Compreende parte da atual Vila Odilon cuja expansão no sentido oposto ao do centro da cidade deve ser imediatamente barrada.

Divide-se o S.R.6 em três unidades: uma coincidente com a zona já edificada de Vila Odilon, outra só parcialmente, e a terceira inteiramente nova; as duas últimas com traçado orgânico e racional e a primeira com uma organização superposta ao traçado atual como nos demais setores onde a área é já edificada em xadrez.

S.R.7 — Este é outro setor inteiramente novo, projetado com as ruas em “looping” e disposto à margem de uma represa obtida por uma barragem sobre o Jacarèzinho. Tem quatro unidades residenciais e sistema contínuo de passagens de pedestres. Como o S.R.5, deverá ser urbanizado na última etapa do desenvolvimento de Ourinhos.

IV — Setor Central (apresentado também em planta separada).

Tirá partido da desocupação de parte da área das instalações ferroviárias atuais da E. F. Sorocabana e da existência de quadras de edificação decadente no centro urbano.

Compreende, como foi explanado, o centro cívico, o centro comercial (bancos, comércio em grosso, importação e exportação, etc.), os centros de recreação e de esporte e um centro residencial e comércio-residencial de edifícios de habitação coletiva permanente (apartamentos) e temporária (hotéis).

Está projetado para uma execução paulatina a partir das áreas mais livres devendo ser restringida porém desde logo a reedificação fora do plano proposto.

V — Setor ferroviário

Reune as instalações da E. F. Sorocabana e da R. V. Paraná-Santa Catarina numa área única contendo a estação ferroviária. Aproveita em parte as instalações existentes e reserva área para as demais. Está isolado por zonas verdes dos setores residenciais vizinhos. O estrangulamento projetado visa proporcionar passagem superior à via pública no ponto onde uma já existe atualmente.

A estação terá linhas em dois planos distintos e direção paralela à longitudinal da cidade.

Em quadra isolada próxima, projetou-se a estação rodoviária com parque de estacionamento que servirá também à gare das ferrovias.

VI — Setor Turístico

À margem da graciosa curva do Paranapanema foi previsto um setor de turismo tirando partido do valor paisagístico do local e de suas possibilidades de aproveitamento recreativo e esportivo. Será lugar para clubes esportivos e hotéis de repouso e turismo a ser oportunamente desenvolvido.

VII — Zonas verdes

a) *de separação e recreação* — foram previstas como indicam as plantas, de modo a assegurar o contato com a natureza nas proximidades de todos os setores entre si.

b) *de reserva florestal* — deverão ser escolhidas progressivamente tanto nos setores agrícolas como nas zonas verdes de separação, áreas destinadas à plantação de árvores de grande porte que formarão bosques de reserva florestal para amenização do clima e manutenção do equilíbrio ecológico da região.

7.3 — A circulação urbana

A) Acessos ao conjunto urbano

1º) *por via aérea* — prevê-se a melhoria da estrada para o aeroporto e dêste próprio, tendo em vista as exigências crescentes do tráfego aéreo.

2º) *por ferrovia* — foi centralizado na estação ferroviária em nova situação assegurando-se a ligação desta a todos os pontos da cidade.

A variante de Sorocabana foi já referida devendo-se programar a oportuna construção de passagens em dois níveis em todos os cruzamentos rodoviários e dos desvios industriais.

3º) *por estrada de rodagem* — completando um triângulo com os dois ramais da estrada estadual e nacional já existentes, propôs-se um terceiro ramo rodoviário que enfeixa a cidade pelo oeste e que servirá de via perimetral externa da cidade, evitando a penetração do tráfego de passagem no centro urbano.

B — Acessos aos setores e ligações entre eles.

Formam um sistema de vias com as características seguintes:

- a) apresentam continuidade completa
- b) têm caráter perimetral em relação às unidades dos setores residenciais.
- c) são ligados às vias rodoviárias de acesso à cidade (perimetral externa triangular)
- d) prolongam-se em vias secundárias de penetração nas unidades residenciais e só destinadas à passagem eventual de veículos

- e) dão acesso tangencial aos centros locais
- f) dão acesso circulatório periférico aos centros de setor.

O conjunto das vias poderá ser classificado do seguinte modo:

V1 — Rodovias regionais que atingem Ourinhos e ligação proposta. Tratamento de estradas bloqueadas com faixa de domínio de 60 metros.

V2 — Ligações das V1 com as perimetrais dos setores residenciais, tangentes aos

V3 — Perimetrais dos setores

V4 — Perimetrais das unidades residenciais

V5 — Vias de penetração nas unidades residenciais, tangentes aos centros locais, ou nos setores industriais

V6 — "Culs de sac" e "loopings" de acesso às quadras residenciais

V7 — Passagens de pedestres.

(Note-se que essa classificação difere dos clássicos 7VV dos C.I.A.M.).

Na parte já edificada serão necessários alargamentos e adaptações de ruas existentes que as plantas indicam suficientemente.

Não somente a subdivisão em faixas longitudinais mas o tipo de pavimentação a adotar deverão diferir conforme a categoria das vias e seu destino e função própria.

7.4 — Os equipamentos urbanos de água e esgoto

As plantas dos sistemas de água e esgoto contêm as sugestões do anteprojeto que fazem parte do plano. Em anexo apresentamos a memória descritiva desse anteprojeto contendo os seus elementos de base e o pré-dimensionamento da rede principal e estimativa de custo.

8. SUGESTÃO DE UM PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DO PLANO PROPOSTO

Em anexo apresentamos a sugestão para uma programação coordenada da implantação do plano, com um gráfico de defasagem das obras, desapropriações e outras providências importantes.

A execução do plano se prevê em três etapas sucessivas de 10 anos a partir de 1955, em função do crescimento demográfico estimado segundo a lei de evolução que foi adotada e à qual correlacionam as necessidades e os recursos financeiros a serem mobilizados.

Essa programação envolve a decretação de medidas legais cujo espírito e objetivos são esclarecidos no referido anexo.

9. CONCLUSÃO

Como todo plano de cidade, o que propomos para Ourinhos deve ser aplicado com a necessária elasticidade tendo em conta o seu caráter de previsão ampla de fenômenos extremamente complexos, a cuja evolução real deve-

se moldar, no futuro, a aplicação do plano. O exame de suas proposições em face das sucessivas conjunturas sociais e econômicas, para um reajustamento oportuno e uma adaptação contínua, está no rol dos acontecimentos normais. Com êsse objetivo, devem ser instituídos no município dois tipos de órgãos de aplicação do plano, um consultivo e outro executivo. O primeiro é uma Comissão do Plano da Cidade, formada de representantes dos grupos sociais mais ativos e interessados na vida urbana e assessor do Prefeito nos estudos permanentes que a aplicação do plano exigirá.

O segundo é um Escritório técnico do Plano da Cidade — cujo esboço de organização é dado em anexo — e que se encarregará:

- a) da implantação no terreno do zoneamento proposto
- b) do projeto detalhado e locação das vias de tráfego, alargamento ou retificação dos existentes, etc.
- c) da verificação em pesquisas sistemáticas das hipóteses do plano em face da realidade da evolução urbana.
- d) da obtenção dos dados técnicos para a realização das obras públicas em geral.

Aprovado pois o plano proposto em lei municipal pelos poderes competentes e a legislação complementar, cujos objetivos gerais e específicos são estudados em anexo, aprovados ainda os programas de cada etapa a serem organizados em duas fases quinquenais, por etapa de dez anos, e as operações financeiras aconselháveis — êsse conjunto de medidas legais e administrativas é que, ao lado das proposições que enfeixam o Plano da Cidade de Ourinhos, constitui o instrumento capaz de garantir a essa futura cidade, a evolução urbanística harmônica e racional, cuja segurança é o objetivo do plano que esta memória procura justificar.

Município na Colômbia

II

(Continuação)

ANTONIO C. CORTÉS

A FAZENDA MUNICIPAL

A Constituição Nacional declara, enfaticamente, que os bens e as rendas dos Municípios são da exclusiva propriedade destes, gozando das mesmas garantias que a propriedade e a renda particulares. Esta é a lei, mas a realidade é diferente.

Na Colômbia, muitos Municípios sofrem graves dificuldades econômicas para o cumprimento dos seus fins essenciais, por carência de meios suficientes, provocada não propriamente pela falta de capacidade tributária dos seus habitantes, mas porque os mais rendosos impostos estão estabelecidos a favor da Nação e dos Departamentos.

Aos Municípios não restam senão contribuições exíguas, que necessitam ser, expressa e concretamente, determinadas pelas entidades superiores, que, com frequência, fixam a quantia e o destino que o Município deve dar aos seus impostos. Nestas condições, a autonomia econômica municipal desaparece.

No regime econômico atual existem duas classes de Municípios: os de regime comum e os de regime privilegiado. Têm regime econômico privilegiado as capitais dos Departamentos e aqueles cujo orçamento anual seja superior a \$300.000 pesos. Esta classe de Municípios não chega a constituir a décima parte da totalidade dos Municípios do país.

Consiste a diferença em que os de regime privilegiado não precisam de autorização departamental para estabelecer impostos, bastando que a lei não os proíba e que gozem de maior latitude para organizar as suas rendas e serviços.

O *orçamento municipal* — para dar uma idéia geral da Fazenda Municipal, torna-se necessário o exame do seu orçamento.

A lei estabelece que o orçamento é anual, compreendendo a sua vigência o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro. O alcaide (prefeito) elabora e apresenta o projeto ao Concelho, o mais tardar até o dia 10 de novembro de cada ano. Consta esse orçamento de duas partes: a Receita e a Despesa,

que devem estar forçosamente equilibradas. Além de ter de ser aprovado pelo Concelho, o orçamento deve sofrer o exame e aprovação do Governador.

Receita — Apesar de a técnica financeira das entidades públicas impor que se cuide, primeiramente, do orçamento de gastos, a lei colombiana, em se tratando de Municípios, ordena seja elaborado, em primeiro lugar, o da Receita. Talvez para melhor evitar os *deficits*.

Compreende a Receita cinco capítulos: renda de bens municipais; renda de contribuições; rendas oriundas dos Tesouros Departamental e Nacional; receitas extraordinárias e créditos por cobrar.

No capítulo das rendas de bens municipais incluem-se as rendas patrimoniais e as dos serviços retribuídos, tais como aquedutos e energia.

No capítulo das contribuições aparecem as somas pagas pelos particulares que exploram serviços públicos; as taxas dos serviços administrados diretamente e os impostos. Entre estes os principais são: o predial, o de valorização, os que incidem sobre atividades comerciais e industriais, sobre consumos, veículos e aproveitamentos especiais.

O capítulo, terceiro contém as rendas fixas oriundas dos Tesouros Departamental e Nacional. Os Departamentos cedem aos Municípios determinadas percentagens sobre os seus impostos de cervejas, licores, fumo e outros, de acordo com o consumo de tais artigos, em cada Município. O auxílio permanente da Nação aos Municípios faz-se, indiretamente, através do Instituto de Fomento Municipal.

Incorporam-se ao quarto capítulo somas extraordinárias, provenientes de fontes não comuns, tais como, empréstimos, legados, indenizações etc.

O último capítulo inclui os créditos, produtos e contribuições que, por qualquer motivo, não foram cobrados ou pagos nos períodos anteriores.

Orçamento da Despesa — Na programação das despesas o Município não pode ir além das possibilidades reais das suas rendas. Nenhum orçamento municipal recebe aprovação nem é executado sem que esteja perfeitamente equilibrado.

Fora deste requisito, na programação da despesa, o Município deve atender a imposições superiores que o obrigam a aplicar determinadas percentagens das suas rendas em serviços especiais, tais como, educação, higiene, estatística e outros.

Em geral, a elaboração do orçamento da despesa obedece à seguinte ordem de prioridade: obrigações impostas por lei; serviço da dívida municipal exigível durante o período; serviços da competência da entidade, indispensáveis ao cumprimento dos seus principais fins, e os gastos necessários à percepção dos impostos.

O orçamento da despesa, de acordo com a lei, divide-se em oito capítulos:

1º) Departamento de Governo, onde se incluem os créditos dos vencimentos e salários do pessoal municipal;

2º) Departamento de Fazenda, que compreende os gastos com Tesouraria e arrecadação de impostos;

3º) Departamento de Obras Públicas, que inclui as despesas referentes a compra de materiais, construção e reparação de vias, aquedutos, edifícios, etc.;

4º) Departamento de Instrução Pública, que atende aos gastos do ramo;

5º) Departamento de Justiça, que inclui as despesas com a manutenção de cadeias, alimentação de presos, etc.;

6º) Departamento de Beneficência, que atende aos gastos dos estabelecimentos de caridade e a higiene;

7º) Departamento da Dívida Pública, destinado ao pagamento do capital e dos juros das dívidas municipais;

8º) Despesas de exercícios anteriores, onde se incluem as despesas para pagamento de serviços prestados, materiais fornecidos ou quantias que caíram em exercícios findos.

A grande maioria dos Municípios não tem liberdade, outrossim, para determinar os seus gastos. São as respectivas Assembléias que determinam as despesas do Município, não podendo, todavia, impor-lhes despesas que estejam a cargo da Nação ou do Departamento.

Como se pode observar, a autonomia econômica municipal desaparece na prática. O sistema atual asfixia a vida municipal, com grave prejuízo para a eficiência dos serviços locais.

Critica-se muito o sistema, mas ninguém logrou êxito na luta para devolver ao Município sua autonomia e a plenitude dos seus direitos.

É também justo observar que a Fazenda de muitos Municípios não tem o vigor que seria lícito esperar das mesmas, por falta de melhor organização, de uma vigilância mais ativa e de imparcialidade na cobrança dos tributos. Não é raro encontrarem-se grandes potências econômicas, pagando impostos ridículos, enquanto pequenas indústrias, sem influência, sofrem pesados ônus.

OS SERVIÇOS MUNICIPAIS

Os serviços de que se ocupa a administração municipal são da mesma natureza daqueles que as administrações departamentais e nacionais executam, mas dêles se diferenciam quanto ao volume e âmbito de ação, naturalmente muito mais reduzidos.

Num sentido amplo, serviço público equivale a gestão administrativa, pois não se concebe atividade do governo que não tenha como propósito o bem-estar público. No entanto, a doutrina e prática só admitem o conceito de serviço público para atividade determinada, que se organiza com uma certa personalidade, tendo recursos próprios, fim público definido e regime jurídico especial. Assim fala-se do serviço de correios, de telefones, de água e energia.

Os serviços municipais têm uma importância especial por atenderem, em forma diária e imediata, às necessidades coletivas, influenciando a cada momento sobre a vida do indivíduo. Do seu êxito ou do seu fracasso depende o bem-estar ou da calamidade pública.

Os serviços públicos municipais da Colômbia, como os de toda a parte, podem-se classificar nos seguintes grupos: de ordem jurídica e de adaptação social; culturais; de sanidade; econômicos; sociais e de beneficência.

Serviços de ordem jurídica e de adaptação social — É obrigação do Município manter a ordem pública nos limites de sua jurisdição; fazer respeitar os direitos dos cidadãos e prevenir a violação da lei. É também obrigação do Município registrar o movimento anual da população e realizar o recenseamento determinado por lei; o registro civil das pessoas quando não haja tabelião no lugar. Os Municípios, igualmente, são obrigados a manter repartições de estatística que se ocupem de anotar os principais fatos que interessam à administração e ao público, tais como nascimento, óbitos, produção, consumo, preços, etc. É obrigação dos alcaides (prefeitos) dar conhecimento ao público das leis e decretos de todas as esferas, à medida que são promulgados.

Como já se registrou anteriormente, os alcaides são funcionários de instrução, nos processos penais que têm andamento no Município.

As entidades superiores também se valem das autoridades municipais para prestarem no Município alguns dos serviços a seu cargo.

Serviços Culturais — As condições econômicas da maioria dos Municípios não lhes permitem maior amplitude na prestação de serviços culturais, além do que estritamente ordena a lei. De acordo com esta, compete aos Municípios o prover os locais para o funcionamento das escolas públicas. Os Municípios, segundo as suas possibilidades, fomentam a cultura, utilizando os meios ao seu alcance. Geralmente este fomento se processa mediante a criação de bibliotecas, estabelecendo salões de cinema, cursos extra, noturnos, para adultos, escolas de artes e ofícios, a instituição de bolsas de estudo para as melhores vocações que não disponham de recursos suficientes. Os municípios mantêm, igualmente, bandas de músicas e campos de desporto.

Os municípios economicamente fortes ampliam e atendem os serviços culturais em condições mais completas, tanto em quantidade como em qualidade.

Serviços de Saúde Pública. — O Estado moderno tem nos serviços de saúde uma das suas maiores preocupações e o Município, como parte integrante desse Estado, atende a estes serviços com a maior eficiência. Na Colômbia, o Município é obrigado a manter (gratuitamente) enfermeiros vacinadores contra as principais doenças; inspetores de alimentos, água, leite e outros consumos; inspetores sanitários que zelam pelas condições higiênicas, não só dos lugares e estabelecimentos públicos como também das casas particulares, com a faculdade de multar e até de fechar as que não reúnam as condições mínimas.

Um serviço sanitário típico municipal é o de asseio e limpeza das ruas, praças e lugares públicos, assim como os esgotos, o que geralmente se faz com esmero e frequência.

No campo dos serviços sanitários, o Município só conhece limite na sua capacidade econômica.

Serviços Econômicos. — Sem defender a absorção pelas entidades públicas das atividades produtoras, é evidente que aquelas devem constituir fator

de propulsão destas, proporcionando-lhes ambiente e meios ao seu desenvolvimento. Isto é tanto mais real no Município quanto este é obrigado, tradicionalmente, a satisfazer às necessidades comuns de caráter econômico que a iniciativa privada não pode resolver.

Nessa classe de serviços encontram-se: conservação, arranjo e construção de vias públicas; serviços de comunicações e transportes, que por sua vez compreendem os telefones, bondes, os ônibus, os caminhões e transportes em geral; serviços de prevenção contra o incêndio, e outras calamidades públicas; matadouros e mercados; o fomento e estímulo à agricultura, pecuária, indústria e comércio locais.

Cada um destes itens tem na lei disposições concretas que as possibilidades do Município podem aproveitar e converter em realidade, atendendo às próprias peculiaridades. Basta a sua enumeração para dar uma idéia nítida da sua finalidade, de sua importância e da eficiência com que devem prestar-se por significar a base da comodidade e riqueza públicas. Na Colômbia, cada Município promove esses serviços de acordo com a sua vitalidade econômica e importância.

Alguns desses serviços, tais como telefones, energia, e transportes são prestados por particulares mediante concessão, mas a tendência é para a municipalização total.

Além da ação municipal, a dos departamentos e a da Nação, constituem fatores ativo e visíveis no fomento da riqueza pública, mediante o estabelecimento de usinas de energia, construção de estradas, irrigação de terras, etc.

Serviços sociais — A proteção do trabalho e do trabalhador é função essencial do Governo. O Município, quando não pode prestar diretamente esses serviços, deve cooperar com as entidades superiores para a sua efetivação, dentro de sua jurisdição. A legislação colombiana dá aos municípios a faculdade de criar instituições de crédito popular, caixas econômicas, cooperativas de consumo e de construção de casas e outras iniciativas que visem à segurança e ao bem-estar das classes pobres. Os Municípios cedem, gratuitamente, com frequência, terrenos para construção de bairros econômicos e subvencionam as empresas privadas que se dedicam a essas atividades. É obrigação municipal dedicar partes de suas rendas à construção de vivendas higiênicas para os proletários e cumprir as disposições legais a favor dos empregados e operários a seu serviço.

Serviços de beneficência — É de beneficência a atividade de assistência social realizada e a cargo de instituições oficiais ou de particulares. Na Colômbia a assistência pública é obrigação do Estado, mas os Municípios têm nesse setor obrigações mínimas, tais como a de manter asilos e hospitais para mendigos e doentes sem recursos. Além destas, os Municípios subvencionam e por vezes mantêm instituições de caridade tais como farmácias, postos de socorro de urgência, médicos gratuitos, orfanatos, creches e dispensários. Neste ponto também o Município tem ampla liberdade de ação.

Gestão dos Serviços Municipais — Os serviços municipais podem ser também administrados consoante as diversas formas de administração de serviços da Nação, e que são reconhecidas pelo direito administrativo. As prin-

ciais são: a) administração direta; b) administração delegada; c) administração pelos particulares; d) como estabelecimento público; e) como instituições de utilidade comum; f) empresas de economia mista.

A natureza de cada serviço, o estado de desenvolvimento do Município e considerações de ordem prática indicam, em cada caso, qual das formas deve-se adotar.

Os serviços de ordem jurídica e de adaptação social, os que implicam exercício de autoridade, assim como os que carecem de interesse econômico imediato, são e devem ser administrados diretamente.

Ao invés, os serviços retribuíveis e, em geral, os que tratam de interesses econômicos diretos, podem ser administrados por concessão, por delegação ou como empresas de economia mista. A prática demonstra que essa forma de administração é mais eficiente e rendosa.

O direito municipal colombiano permite todas as formas acima citadas para administração dos serviços locais. De resto, os serviços de caráter econômico municipalizados, geralmente, estão administrados ou sob a forma de empresas mistas ou por delegação ou concessão. Com este proceder retira-se da influência política local a gestão de interesses que exigem, principalmente, técnica, organização e continuidade.

Por outro lado, as maiores e mais valiosas obras municipais, tais como aquedutos, usinas elétricas, escolas e hospitais estão a cargo do Instituto de Fomento Municipal, organismo autônomo do qual nos ocuparemos oportunamente.

Criação e Supressão de serviços — Salvo os casos em que os serviços sejam de caráter obrigatório por disposição legal, a criação do serviço municipal é da competência do Concelho, o qual regula o seu funcionamento, fixa as taxas, quando se faz necessário, e decide da supressão do mesmo quando resultar contraproducente ou desnecessário.

Também é o Concelho a entidade que fixa as condições e os requisitos a que devem satisfazer os concessionários e os administradores delegados.

Municipalização de Serviços — Consideram-se serviços municipalizáveis os seguintes: os de caráter geral; os que satisfazem a interesses de primeira necessidade; os que se prestam predominantemente dentro dos limites do Município e os que redundam em benefício, direto ou indireto, da maioria da população.

O direito colombiano estabelece a municipalização de serviços que reúnem os requisitos já anotados e também para a aquisição de terrenos, prédios e obras, necessários ao alargamento de ruas, praças e serviços já estabelecidos; para o aproveitamento de águas, energia elétrica, comunicações, ornamentação e salubridade.

O processo de municipalização é rápido e exige: a) autorização legal, pois só a lei pode facultar a expropriação, determinando expressamente a matéria expropriada e os motivos; b) ato do Concelho Municipal que determine ou ordene a expropriação, com base na lei; c) contrato entre o procurador municipal e o particular interessado, em caso de aceitação por parte deste;

d) processo, iniciado pelo procurador municipal, perante um juiz competente, quando houver oposição do particular.

Os tratadistas e professôres de direito administrativo do país são unâni-
mes em afirmar que a exploração dos serviços econômicos locais devem estar
a cargo de funcionários técnicos, de preparo superior, com suficiente auto-
nomia, alheados totalmente de influências políticas, pois serviços dessa espécie
entregues a políticos ignorantes e audazes, tornam-se a ruína e o descrédito
do Município. Nem servem ao público nem beneficiam ao erário.

(Continua)

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

As Origens do Mandado de Segurança

ARNOLD WALD

1. O mandado de segurança surgiu no direito administrativo brasileiro, no artigo 113, n.º 33 da Constituição Federal de 1934, como sucessor da ação sumária especial e sob a tríplice influência da doutrina brasileira do *habeas-corpus*, da teoria da posse dos direitos pessoais e de certos institutos existentes no direito estrangeiro, como o *amparo* mexicano.

2. O direito brasileiro já conhecera a ação sumária especial desde a Lei n.º 221 de 1894. Destinava-se a facilitar o andamento dos feitos relativos à lesão dos direitos individuais por atos de autoridades administrativas, permitindo assim o contrôle judicial dos atos do poder público. Na realidade, a ação sumária especial foi pouco usada, tendo traído as esperanças nela depositadas, recorrendo, de preferência os lesados por atos administrativos ao *habeas-corpus* e aos remédios possessórios.

Já se disse que:

“Os seus resultados foram deficientes, senão nulos.

“Recorreu-se então, na ânsia de ver amparados direitos incontesteáveis, ao remédio do *habeas-corpus*, como único meio expedito existente em nosso direito para amparar direitos dessa natureza.

.....

Faltou talvez a ação sumária especial à sua finalidade menos por culpa do poder público do que pela inércia daqueles que têm em regra a sua iniciativa”. (1)

3. As origens do *habeas-corpus* remontam à Magna Carta de 1215 que, no seu parágrafo 29, proibiu a prisão injusta e determinou que as pessoas livres só fôssem julgadas pelos seus pares. Se o instituto existiu antes, foi, a partir daquele momento, que teve reconhecimento legal.

O tribunal competente para conhecer do *habeas-corpus* era a Côrte do Banco do Rei (Court of King's Bench), não podendo o recurso ser interposto contra atos do soberano. O processo do remédio judicial foi regulado pelo “*Habeas-corpus act*” de 1679.

(1) THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Do Mandado de Segurança*, Rio. — Editora Freitas Bastos, 1934, págs. 41 e 42.

E somente em 1766 que foi reconhecida a ilegalidade dos *general warrants*, espécie de *lettres de cachet*, que eram mandados de prisão em branco, com os quais podiam ser encarcerados os cidadãos independentemente da existência de indícios de culpabilidade.

Coube ao "*Habeas-corpus Act*" de 1816 generalizar a utilização do remédio processual sempre que alguém estivesse prêso sem justa causa, pouco importando qual fôsse a autoridade coatora. (2)

4. No Brasil, um decreto de 23 de maio de 1821, referendado pelo Conde de Arcos, determinou que:

"Nenhum juiz ou magistrado criminal possa expedir ordem de prisão sem preceder culpa formada"...

A primeira constituição brasileira não se referiu ao *habeas-corpus*, embora estabelecesse no seu art. 179 parágrafo 8 que:

"Ninguém poderá ser prêso sem culpa formada, exceto nos casos declarados na lei"...

Quiseram alguns estadistas da República, como JOSÉ DE ALENCAR ver nesta disposição legal uma inclusão tácita do *habeas-corpus* em nossos sistema jurídico. (3) Na realidade, o primeiro diploma que se referiu especificadamente ao remédio processual foi o Código Criminal de 1830, que, nos seus artigos 183 e 184, considerou como crimes contra a liberdade.

"Recusarem os juizes, a quem fôr permitido passar ordens de *habeas-corpus*, concedê-las quando lhes forem regularmente requeridas, nos casos em que podem ser legalmente passadas";...

Se a garantia surgiu no Código Criminal, foi ao Código do Processo Criminal (Lei de 29 de novembro de 1832) que coube a primeira regulamentação da ação e do remédio judicial. Efetivamente, foi esta lei que o introduziu ostensivamente em nosso direito, assegurando, no seu artigo 340, que:

"Todo o cidadão que entender que êle ou outrem sofre uma prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade tem direito de pedir uma ordem de *habeas-corpus* em seu favor". (4)

Vemos assim que o Código não se referia tão somente aos casos de prisão como também aludia à hipótese genérica do constrangimento ilegal.

Ainda no Império diversas leis vieram modificar a estrutura do *habeas-corpus* em nosso sistema jurídico. A Lei de 3 de dezembro de 1841 estabele-

(2) PONTES DE MIRANDA, *História e prática do habeas-corpus*, 3.^a ed. Rio. JOSÉ KONFINO. Ed. 1955, p. 11 a 83.

(3) PONTES DE MIRANDA, *ib. cit.*, p. 129.

(4) CASTRO NUNES alude erradamente ao art. 340 do Código Criminal do Império *Do Mandado de Segurança*, 5.^a Ed. Rio, "Revista Forense", 1956, p. 28, — quando na realidade se trata do Código de Processo Criminal.

ceu o recurso de ofício da decisão concedendo soltura em virtude de *habeas-corpus*, matéria que também foi objeto do Regulamento n.º 120, de 31 de janeiro de 1842. O aviso de 30 de agosto de 1863 equiparou à prisão, para os efeitos do *habeas-corpus*, todo constrangimento ilegal à liberdade física oriundo de atos da autoridade administrativa ou judiciária. Restringindo os casos de aplicação da medida, a Lei n.º 2.033, de 20 de setembro de 1871, limitou a expedição de ordens de *habeas-corpus* à hipótese de prisão ilegal, excluídas do seu âmbito as medidas disciplinares. Efetivamente, estabelecia a lei mencionada:

“Art. 18. Os juízes de direito poderão expedir ordens de *habeas-corpus* a favor dos que estiverem ilegalmente presos, ainda quando o fôsem por determinação do chefe de polícia, ou de qualquer outra autoridade administrativa, e sem exclusão dos detidos a título de recrutamento, não estando ainda alistados.

Parágrafo primeiro. Tem lugar o pedido de concessão de *habeas-corpus*, ainda quando o impetrante não tenha chegado a sofrer o constrangimento ilegal.”

Aplicava-se pois o remédio aos casos de prisão ou de ameaça de prisão, protegendo-se assim a liberdade corporal, a liberdade física de ir e vir, mas não genericamente a todo constrangimento ilegal, não tutelando pois a liberdade em geral.

Merece ser lembrado aliás que o Programa do Clube da Reforma, que é de 1868, incluía uma reivindicação com referência à extensão do *habeas-corpus* que entendia caber

“no caso de qualquer constrangimento ilegal, iminente ou efetivo, exercido por qualquer autoridade administrativa ou judiciária”.

A idoneidade do *habeas-corpus* como remédio contra atos administrativos nem sempre foi reconhecida no Império, lembrando RUI BARBOSA que:

“... em 1851, em 1878 e 1883, se procurava estabelecer a doutrina de que a garantia do *habeas-corpus* se não estendia às prisões administrativas, e prisões determinadas pelo Governo Imperial.

Sobre este assunto consultou com o seu parecer, entretanto, em 1873, o Conselho de Estado, e três notáveis estadistas do Império, os Srs. DANTAS, ABAETÉ e LAFAYETTE, firmaram o grande princípio de que o *habeas-corpus* abrangia todas as prisões, excetuadas unicamente as prisões militares e as prisões para recrutamento”. (5)

5. Foi com a proclamação da República que se ampliou consideravelmente o campo de aplicação do *habeas-corpus*, passando essa instituição “pela transformação ampliativa que recebeu com o novo regime”. (6)

(5) RUI BARBOSA, *Obras seletas*, IV, *Tribuna Parlamentar*, República, Publicação da Casa de Rui Barbosa, 1955, p. 207/208.

(6) RUI BARBOSA, *ob. cit.*, p. 208.

Na realidade, a Constituição de 1891 integrou o *habeas-corpus* no campo das garantias constitucionais, rompendo com o seu conceito tradicional para defini-lo na forma do art. 72 parágrafo 22:

“Dar-se-á o *habeas-corpus* sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência, ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder.”

Os termos empregados evocam as reivindicações do Clube da Reforma, mantendo-se a denominação antiga para um instituto que abandonando o padrão britânico vinha atender a novas necessidades sociais e políticas.

A doutrina tem considerado que “A constituição de 91 usou de fórmula demasiado ampla”, (7) alegação que não se justifica pois os constituintes pretendiam realmente aumentar o campo de ação do remédio rápido e eficiente para corrigir os abusos do poder público.

RUI BARBOSA explicou, em memorável discurso, pronunciado no Senado em 22 de janeiro de 1915, a evolução do instituto.

“Se a Constituição de 1891 pretendesse manter no Brasil o *habeas-corpus* com os mesmos limites dessa garantia durante o Império, a Constituição de 1891 teria procedido em relação ao *habeas-corpus* como procedeu relativamente à instituição do juri. A respeito do juri diz formalmente o texto constitucional: “E’ mantida a instituição do juri”.

.....

Não foi dêste modo que procedeu a Constituição Republicana no tocante ao *habeas-corpus*. No Império, bem sabem os nobres senadores, o *habeas-corpus* não tinha instituição constitucional.

.....

O constrangimento corporal era portanto, sob o império, a condição *sine qua non* da concessão do *habeas-corpus*.

Ora, se o pensamento constituinte republicano fôsse o de conservar o *habeas-corpus* na sua proposição primitiva, análoga às das legislações inglesa e americana, não tinha a Constituição Republicana mais do que dizer do mesmo modo que disse em relação ao juri:

“Fica mantida a instituição do *habeas-corpus*”.

Nesse caso, não haveria questão, estaria o *habeas-corpus* definido pelas leis imperiais. Que fêz porém o legislador constituinte neste regimen? Rompeu abertamente, pela fórmula, que adotou na Carta Republicana, com a estreiteza da concepção do *habeas-corpus* sob o regimen antigo.

.....”

Não se fala em prisão, não se fala em constrangimentos corporais. Fala-se amplamente, indeterminadamente, absolutamente, em coação e violência;

(7) CASTRO NUNES, *ob. cit.*, p. 38.

de modo que onde quer que surja, onde quer que se manifeste a violência ou a coação, por um desses meios, aí está estabelecido o caso constitucional do *habeas-corpus*. (8)

Esta evolução jurídica pode ser comparada aos movimentos que culminaram com a criação da doutrina francesa do *détournement du pouvoir* pelo Conselho de Estado e com o controle da constitucionalidade das leis pela Corte Suprema dos Estados Unidos, (9) dando margem à mais memorável contenda jurídica constitucional do Brasil e da América Latina. (10).

Mas, não obstante o texto existente, a teoria brasileira do *habeas-corpus* foi o produto do trabalho constante da doutrina e da jurisprudência. Deixando de lado as origens históricas do instituto e a sua conceituação no direito estrangeiro, procuraram os nossos juristas atender às necessidades brasileiras existentes num sistema jurídico em que inexistiam medidas rápidas e eficientes a fim de evitar os abusos do poder público. RUI BARBOSA e, posteriormente, PEDRO LESSA e EDMUNDO LINS estenderam a função protetora do *habeas-corpus*, esquecendo deliberadamente o sentido tradicional do instituto para consagrá-lo em nova forma, já que é princípio geral do direito o brocardo *ubi jus, ibi remedium*, entendendo o advogado e os juizes que o conceito do *habeas-corpus* devia ser alargado, hipertrofiando-se o instituto para que pudesse realizar a sua missão social.

A história da doutrina brasileira do *habeas-corpus* teve como marco inicial uma petição de RUI BARBOSA de 1892. Decretado o estado de sítio e suspensas as garantias constitucionais pelo Decreto n.º 791, de 10 de abril, o Marechal FLORIANO PEIXOTO prendeu e desterrou numerosos homens políticos que considerava implicados no movimento de sedição. Decorridas as 72 horas que durara o estado de sítio, RUI BARBOSA impetrou no Supremo Tribunal Federal um *habeas-corpus* em favor dos presos políticos. Submetia à Alta Corte a apreciação da legalidade do ato político mostrando que era dever do poder judiciário examinar a legalidade do estado de sítio e dos seus efeitos. Provada a inconstitucionalidade da decretação do estado de sítio, não poderia o tribunal invocar a sua incompetência devida à natureza política do caso. O Supremo titubeou. Afinal, por dez votos contra um, denegou a ordem pedida por considerar que “não é da índole do Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funções políticas do poder executivo ou legislativo”. Foi relator do feito o Ministro JOAQUIM DA COSTA BARRADAS, que, seis anos depois, já aposentado, viria como advogado requerer uma ordem de *habeas-corpus* em favor de congressistas presos na Ilha de Fernando de Noronha, com a argumentação defendida por RUI na petição de 1892. Votou vencido o Ministro PIZA E ALMEIDA, “cuja opinião foi recebida entre aplausos que os tímpanos do Presidente não conseguiram abafar facilmente”. (11) Era o primeiro esforço no

(8) RUI BARBOSA, *ob. cit.*, ps. 209 a 211.

(9) CASTRO NUNES, *ob. cit.*, ps. 19/20.

(10) PONTES DE MIRANDA, *ob. cit.*, p. 234.

(11) LUIZ VIANA FILHO, *A vida de RUI BARBOSA*, S. Paulo. Companhia Editôra Nacional, 2.ª ed., 1943, p. 168.

sentido da renovação do instituto que, se não obtivera completa vitória judicial, impressionara profundamente os meios jurídicos nacionais. (12)

Em julho de 1893, impetrava RUI novo *habeas-corpus* em favor dos presos civis do barco mercante *Júpiter*, que, desta vez foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, assegurando-se assim ao judiciário a faculdade de examinar a legalidade dos atos do executivo por meio do *habeas-corpus*.

A mesma doutrina foi defendida e ampliada na obra de RUI BARBOSA — *O Estado de sítio, sua natureza, seus efeitos e seus limites* — e no *habeas-corpus* n.º 1.063 de 1898, resumindo-a o eminente publicista em artigo redigido para a *Revista de Jurisprudência* e intitulado “A Lição de dois acórdãos”. (13).

Em 1898, reconhecia o Supremo Tribunal Federal do acórdão do *habeas-corpus* n.º 1.073, relatado pelo Ministro LÚCIO DE MENDONÇA que:

“As imunidades parlamentares não se suspendem com o estado de sítio. Cessam com o estado de sítio todas as medidas de repressão durante ele tomadas pelo Executivo. A atribuição judiciária de conhecer de tais medidas, findo o sítio, não é excluída pela do Congresso para o julgamento político de agentes do Executivo”. (14)

Ficava assim reconhecida a competência do poder judiciário para examinar a legalidade dos atos políticos, grande conquista na história do *habeas-corpus* que está intimamente ligada à luta forense de RUI BARBOSA em favor da liberdade individual.

Passaremos uma rápida vista de olhos na jurisprudência que ampliou o conceito do *habeas-corpus* dando origem posteriormente à criação do mandado de segurança como novo recurso específico.

Se examinarmos as decisões do Supremo Tribunal Federal, veremos que ainda em 1901 a área coberta pelo *habeas-corpus* não está bem delimitada. Um acórdão da época, contendo numerosos votos vencidos ainda considera não ser caso de *habeas-corpus* a demissão ilegal de um magistrado.

“Havendo coação motivada pelo fato de obstar-se a um cidadão, por meio da força pública, a entrar num tribunal dá lugar ao salutar recurso de *habeas-corpus*, não sendo admissível este recurso contra fatos que, importando lesão de direitos individuais, não constituam constrangimento ilegal à liberdade individual.

A demissão ilegal de um magistrado não é caso de *habeas-corpus*. (15)

(12) V. RUBEM NOGUEIRA, *O advogado RUI BARBOSA*, Rio de Janeiro, Gráfica Olímpica Editôra, 1949, p. 99 e seg. e AMÉRICO JACOBINA LACOMBE; *RUI BARBOSA e a primeira Constituição da República*, Rio de Janeiro, Publicação da Casa de Rui Barbosa, 1949, p. 20.

(13) *Obras completas de RUI BARBOSA*, vol. XXV, 1898, tomo IV, *Trabalhos jurídicos*. Publicação do Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1948, ps. 277 a 358.

(14) RUI BARBOSA, *ob. cit.*, p. 341.

(15) Acórdão do Supremo Tribunal Federal de 12 de junho de 1901, sob a presidência do Min. AQUINO e CASTRO, vencidos os Ministros PIZA e ALMEIDA, ESPÍRITO SANTO e PEREIRA FRANCO, ap. JOSÉ TAVARES BASTOS, *O Habeas-corpus na República*, Rio de Janeiro. H. GARNIER, Livreiro editor, 1911, p. 351 e seg.

No *habeas-corpus* requerido em favor de GASTÃO DE ORLEANS, Conde D'EU e mais membros da ex-dinastia brasileira de Bragança, em 1903, o Supremo Tribunal Federal procurou definir a função lata do remédio judicial. O relatório do Ministro PIZA E ALMEIDA acentua que:

“O *habeas-corpus* aplica-se à proteção da liberdade individual em sentido amplo e não ao caso restrito de não se poder ser prêso e conservado em prisão por ato ilegal, sendo porém preciso, para que se conceda a ordem de *habeas-corpus*, — que o Tribunal reconheça um constrangimento atual ou perigo iminente de constrangimento.

.....

Imediatamente criado como remédio específico contra a detenção ilegal do direito anglo-saxônico, o *habeas-corpus* foi mantido com êste caráter, em várias leis processuais que o regulam, e nenhuma das quais o define em absoluto, porque, ao lado dêle, a *common law* e estatutos estabelecem diferentes *writs* para a defesa dos outros direitos da liberdade pessoal e semelhantes, aplicando geralmente quando outros não houver criado, e a violação do direito partir de autoridade ou funcionário público, o *writ of mandamus*. A doutrina dos povos de onde importamos o nosso instituto, funda-se pois, na especialização processual de remédios, distingue e designa os meios de ação, segundo as violações do direito e não isenta nenhuma destas de um remédio reparador.

Entre nós, onde não estão criados tais remédios, razão não prevalece, e como a Constituição estende amplamente o *habeas-corpus* a todos os casos de coação ilegal ou violência contra o indivíduo, é forçoso admiti-lo como instrumento próprio para suspender ou prevenir essas infrações pela aplicação do brocardo *ubi jus, ibi remedium* — máxima que resulta tanto do nosso regime político, como das instituições daqueles povos. (16)

O voto do Ministro PIZA E ALMEIDA sintetiza o pensamento do Supremo Tribunal Federal na primeira década do século, procurando adaptar o instrumento processual às necessidades do momento e já refletindo posição que posteriormente viria a ser a do Ministro EDMUNDO LINS.

No caso mencionado, os julgadores conheceram o *habeas-corpus* mas o indeferiram por não haver coação real e por não competir ao Supremo Tribunal a revogação da lei que impusera o banimento da família imperial.

Encontramos naquela época acórdãos contraditórios e referentes aos mais variados assuntos que nos fazem pressentir os aspectos multiformes do mandado de segurança e os problemas que com êle iriam surgir.

Nos anos de 1904 e 1905, são numerosos os *habeas-corpus* impetrados contra as autoridades sanitárias, alegando os requerentes a proteção constitucional da inviolabilidade do domicílio. O Supremo Tribunal Federal em acór-

(16) Acórdão do Supremo Tribunal Federal de 14 de janeiro de 1903, Rel. Min. PIZA E ALMEIDA, votos vencidos quando aos termos da conclusão dos Min. ALBERTO TÔRRES e ANDRÉ CAVALCANTI, ap. JOSÉ TAVARES BASTOS, ob. cit. ps. 358 a 369.

dão de 31 de janeiro de 1905 em que foi concedido um *habeas-corpus* contra os expurgos sanitários, reconheceu no remédio processual um meio de proteger a inviolabilidade do lar. (17)

Em 4 de março do mesmo ano, a nossa mais alta corte admitia que:

“Os tribunais têm firmado o princípio de que o constrangimento à liberdade individual poderá dar-se, ainda quando o cidadão não chega a sofrer o constrangimento corporal.” (18)

Recorre-se ao *habeas-corpus* não somente para soltar os bicheiros presos, e para manter aberto o estabelecimento em que o jogo é praticado (19) como também para assegurar a liberdade de locomoção das meretrizes, (20) impedir o exame de livros comerciais, (21) garantir a liberdade profissional (22) e o exercício de cargos públicos eletivos (23) a prática do culto espírita (24) e o direito de reunião, (25) para reformar sentenças (26) e permitir à mulher que siga o marido em seu domicílio não obstante a oposição dos seus pais. (27)

(17) Acórdão do S.T.F. de 31 de janeiro de 1905, sob a presidência do Min. AQUINO E CASTRO, vencidos os Min. PIZA E ALMEIDA e EPIRITO SANTO, ap. JOSÉ TAVARES BASTOS, *ob. cit.* p. 373/376.

(18) Acórdão de 4 de março de 1905, relator Min. PIZA E ALMEIDA, in “Jornal do Comércio”, de 5 de março de 1905, ap. JOSÉ TAVARES BASTOS, *ob. cit.*, p. 376.

(19) Sentença do Juiz da 1.^a Vara Criminal julgando procedente o *habeas-corpus* pedido por bicheiro preso por “não haver justa causa para a prisão”, sendo reformada a sentença pela Corte de Apelação em 26 de agosto de 1908, ap. TAVARES BASTOS; *ob. cit.*, p. 531; V. ainda no mesmo repertório a sentença do Juiz Federal Dr. ANTONIO J. PIRES E ALBUQUERQUE, a ps. 594/595, e o acórdão da 2.^a Câmara da Corte de Apelação a p. 517.

(20) “Negou-se o pedido de *habeas-corpus* a pacientes meretrizes alegando constrangimento pela polícia para impedir-lhes o trânsito pelas ruas e permanência na porta das suas casas”. Acórdão da 2.^a Câmara da Corte de Apelação do Distrito Federal, em 11 de setembro de 1906, ap. *ob. cit.*, na nota ant. p. 516. No mesmo sentido, um acórdão do S.T.F., de 10 de janeiro de 1900, na *ob. cit.* p. 390.

(21) Acórdão do S.T.F., de 14 de novembro de 1906, na *ob. cit.*, p. 391.

(22) Acórdão do Superior Tribunal de São Paulo de 18 de dezembro de 1900 ap. *ob. cit.* p. 502.

(23) Sentença do Juiz Federal do Estado do Rio de 29 de janeiro de 1909 negando uma ordem de *habeas-corpus* pedida pelo presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo destituído por decreto do governo estadual e que queria lhe fôsse assegurado o exercício do cargo, ap. *ob. cit.*, p. 528.

(24) Sentença do Juiz Criminal da 3.^a Vara, Dr. GERMINIANO DA FRANCA, proferida em 7 de março de 1907 e sentença do Juiz da 1.^a Vara Criminal de 20 de dezembro do mesmo ano, ap. *ob. cit.*, p. 532 e 635.

(25) Acórdão do S.T.F., de 27 de maio de 1903, in *Direito*, ano de 1903, vol. 92, p. 140 (e também *ob. cit.* p. 559).

(26) “O *habeas-corpus* não é meio judicial próprio para reforma de sentença”. Acórdão da Corte de Apelação de 23 de maio de 1905; “*Habeas-corpus* contra a execução de decisão judiciária; casos em que é admissível” Ac. do S.T.F., de 13 de janeiro de 1906, ap. *ob. cit.*, ps. 628 e 629.

(27) “*Habeas-corpus*” aplicado no lar doméstico para evitar qualquer constrangimento ilegal”, v. “Jornal do Comércio, de 24 de dezembro de 1907, decisão do Juiz CLEMENTINO DE SOUZA E CASTRO, ap. *ob. cit.* p. 644.

Diante desta variedade ampla de aspectos do remédio processual, o Supremo Tribunal Federal, em 9 de maio de 1908, reafirmava a tese tradicional, de acôrdo com a qual:

“O *habeas-corpus* só garante a liberdade pessoal e não se estende à garantia de todos os direitos.” (28)

E em muitos julgados encontramos esta afirmação que já não mais correspondia à verdade. Assim é que o Juiz Federal da 1ª Vara declarava em sentença, em 1906 que:

“O remédio do *habeas-corpus* só pede ser invocado para proteger a liberdade corpórea do cidadão contra qualquer contrangimento ilegal ou ameaça de constrangimento, e não para proteger todos os direitos”. (29) Era a reação ortodoxa olvidada das necessidades sociais e políticas do momento.

Em 11 de dezembro de 1909, o Supremo Tribunal Federal concedia, pelos votos dos Ministros RIBEIRO DE ALMEIDA, AMARO CAVALCANTI, MANOEL MURTINHO e PEDRO LESSA, um *habeas-corpus* a CORRÊA DE MELLO e outros intendentes municipais a fim que lhes “seja permitido o ingresso no Edifício do Conselho Municipal para exercerem sem detença, estorno ou dano, os direitos decorrentes dos seus diplomas, continuando no processo de verificação de poderes, expedindo-se para êsse fim os respectivos salvo-condutos”. (30)

O voto do Ministro PEDRO LESSA, no referido acórdão, que se tornou um caso líder em matéria de *habeas-corpus*, assinala o domínio de que se assegnoreou o remédio processual. Só remotamente se parece com o instrumento existente no direito inglês. Trata-se agora de um remédio processual para garantir todo direito certo e incontestável, desde que relacionado de qualquer modo com o direito de locomoção. O texto de PEDRO LESSA testemunha da importância do papel da jurisprudência, verdadeira fonte do direito, quando o juiz se substitui ao legislador para suprir as lacunas da lei de acôrdo com a recomendação do Código Suíço. (31) O Código Napoleão manteve a sua atualidade, depois de cento e cinquenta anos de existência, porque os juristas e os juízes franceses não interpretaram as suas disposições de acôrdo com o pensamento que o legislador teve quando as promulgou, mas com aquêles que teria se hoje as promulgasse. (32) Assim também puderam os nossos juízes

(28) *Ob. cit.*, p. 635.

(29) Revista de Direito, 1906, vol. I, p. 605 e JOSÉ TAVARES BASTOS, *ob. cit.* p. 627.

(30) PONTES DE MIRANDA, *ob. cit.* p. 376 e JOSÉ TAVARES BASTOS, *ob. cit.* p. 667.

(31) V. o artigo 1.º do Código Suíço de 10 de dezembro de 1907.

(32) BALLOT-BEAUPRÊ ap. DUGUIT, *Leçons de droit public général*, Paris, E. de Boccard Editeur, 1926, p. 300. No mesmo sentido, RENÉ DAVID, *Traité élémentaire de droit comparé*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950, p. 234 e ainda *Travaux de la Semaine Internationale de Droit*, Paris, 1950 — *L'influence du Code Civil dans le Monde*, Paris, Editions A. Pedone, 1954, passim e os artigos dos Professores RENÉ SAVATIER, F. H. LAWSON, JAMES OLIVER MURDOCK, EDUARDO J. COUTURE e B. TABBAH na *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris, ano 6, n.º 4 (outubro-dezembro 1954).

manter a vigência dos institutos consagrados pela Constituição de 1891, adaptando-os, todavia, às novas necessidades sociais.

O voto do Ministro PEDRO LESSA, como o seu pensamento expresso em outras oportunidades, inclusive no seu ensaio *Do Poder Judiciário*, (33) procura acomodar a nova função que veio a ter o *habeas-corpus* com o seu caráter histórico e, poderíamos dizer, etimológico. Revoltando-se com a terminologia da época, que aludia aos *habeas-corpus* políticos, esclarece que não há *habeas-corpus* políticos como não há *habeas-corpus* profissionais. Garantem-se pelo *habeas-corpus* todos os direitos ilegalmente cerceados que tenham como pressuposto o direito de locomoção.

“A liberdade de locomoção, explica o Ministro PEDRO LESSA, é um meio para a consecução de um fim, ou de uma multiplicidade infinita de fins; é um caminho em cujo termo está o exercício de outros direitos. Porque o paciente determina precisamente em vários casos o direito que não pode exercer, não é razão jurídica para se negar o *habeas-corpus*.

Tendo presente e bem viva a idéia de que o *habeas-corpus* somente garante a liberdade individual, deve o juiz averiguar se, concedendo o *habeas-corpus*, não decide implicitamente qualquer outra questão, estranha à liberdade individual e relativa ao direito que o paciente pretende exercer, utilizando-se para esse fim da sua liberdade de locomoção.” (34)

Caracteriza-se pois o modo de pensar de PEDRO LESSA por entender o eminente magistrado que, sendo a liberdade de locomoção um meio para alcançar um fim, deve ser concedida a ordem de *habeas-corpus* sempre que o fim almejado sendo lícito tenha como pressuposto a liberdade de locomoção.

Quanto ao fim, todavia, deverá corresponder a um direito certo, incontestável, líquido. Nessas palavras, já encontramos a forma embrionária do mandado de segurança cuja função consiste justamente em defender o direito líquido e certo nos casos que não se referem à liberdade de locomoção:

E continua o Ministro PEDRO LESSA:

“Desde que o juiz se convence de que, abstração feita da liberdade individual que se cogita exatamente de garantir, a situação legal do paciente é clara e superior a qualquer dúvida razoável, ou, por outras palavras, que o paciente pretende praticar um ato legalmente, que tem um direito inquestionável de fazer o que quer, o *habeas-corpus* não poderá ser negado.” (35)

Já vimos que a opinião de PEDRO LESSA refletia a própria posição do Supremo Tribunal Federal. Assim é que, a partir de 1910, sucedem-se os *habeas-corpus* em matéria política e eleitoral.

(33) PEDRO LESSA. *Do Poder Judiciário*, p. 339.

(34) Ap. JOSÉ TAVARES BASTOS, *ob. cit.* p. 668/669.

(35) Acórdão de 11 de dezembro de 1909 já cit. na nota 30.

Em 15 de outubro de 1910, decide o Supremo Tribunal Federal conceder “uma ordem de *habeas-corpus* em favor de um governador de Estado que foi coagido a retirar-se do palácio do governo e da capital do Estado pelas forças federais de terra e mar que ali estacionavam sem ordem do Presidente da República”. (36)

Em 1911 e nos anos seguintes, uma série de acórdãos firmam o princípio de que

“O *habeas-corpus* é recurso hábil para garantir a cidadãos eleitos deputados, legalmente diplomados, o direito de se reunirem no lugar designado para exercerem as suas funções.

Ainda que seja caso *político*, não pode o poder judiciário esquivar-se de conhecer a questão judiciária que lhe foi submetida, ligada ou envolvida naquele”. (37)

Outro acórdão da Suprema Corte, datado de 24 de dezembro de 1919, afirma que:

“Consoante à Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cabe *habeas-corpus* do ato do governador do Estado que anula os diplomas expedidos pela junta apuradora das eleições para prefeito, sub-prefeito e conselheiros municipais e impede que os diplomados entrem no Paço Municipal e aí exerçam as funções decorrentes dos seus diplomas.” (38)

Por outro lado, numerosos julgados se referem à função pública, já que o *habeas-corpus* não protege apenas o indivíduo na sua liberdade de locomoção, mas também o homem na função que exerce, como funcionário público, como comerciante, como profissional, como representante do povo.

“O *habeas-corpus*, assinala a ementa de um acórdão do Supremo Tribunal, pode ser concedido não só aos indivíduos que nenhuma função pública exercem, mas aos funcionários públicos que precisam de liberdade individual para exercer as suas funções”. (39)

(36) *Habeas-corpus* n.º 2.950 de 15-10-1910, Rel. Min. PEDRO LESSA, acórdão publicado na “Revista Forense”, XV, p. 287.

(37) *Habeas-corpus* n.º 3.061, de 27-7-1911 julgado pelo S.T.F. sendo relator o Min. CANUTO SARAIVA e paciente MODESTO ALVES PEREIRA DE MELO, in “Revista Forense”, XVII, p. 457. No mesmo sentido, o *Habeas-corpus* n.º 3.143, de 27-1-1912, do mesmo relator, in “Revista Forense”, XVIII, p. 453, e o *Habeas-corpus* n.º 3.650, relator o Min. PEDRO MIBIELI, julgado em 4-11-1914 e publicado na “Revista Forense”, vol. XXV, p. 425 e o *Habeas-corpus* n.º 3.760, de 10-4-1915, relator o Min. LEONI RAMOS, in “Revista Forense”, v. XXVIII, p. 173.

(38) *Habeas-corpus* n.º 5.514, de 24-12-1919, tendo como relator o Min. MUNIZ BARRETO, in “Revista Forense”, vol. XXXVIII, p. 98.

(39) V. o *Habeas-corpus* n.º do Supremo Tribunal Federal de 25-1-1911 rel. Min. PEDRO LESSA, in “Rev. For.”, vol. 15, p. 199, o recurso n.º 5.090 do S.T.F. julgado em 5-7-1919, tendo como relator o Min. EDMUNDO LINS, in “Rev. For.”, vol. 33, p. 125, o *Habeas-corpus* n.º 5.865, de 12-5-1920, relator o Min. PEDRO DOS SANTOS, in “Rev. For.”, vol. XXXVI, p. 192, o *Habeas-corpus* n.º 7.649, de 5-9-1921, relator o Min. LEONI RAMOS, in “Rev. For.”, vol. 39, p. 288 e o *Habeas-corpus* n.º 15.597, de 18-5-1925, relator o Min. EDMUNDO LINS, in “Arquivo Judiciário”, vol. I, p. 364.

A idéia que se fixa na jurisprudência da época, dominando a maioria dos julgados e revelando a preocupação dos juizes, é a da defesa do direito certo e líquido, terminologia que viria a ter tódia a sua importância com a conceituação do mandado de segurança.

Entre outras decisões, um acórdão da Suprema Córte de 22-11-1919, de que foi relator o Ministro MUNIZ BARRETO, esclarece que:

“não procede o pedido de *habeas-corpus*, quando o direito com que se apresenta o paciente não é certo, líquido, incontestável.” (40)

“É jurisprudência firmada, registra outro acórdão, que o recurso de *habeas-corpus* é admissível:

a) para garantia de liberdade individual, do direito de locomoção, de direito de ir e vir, enfim do direito de se mover fisicamente sem obstáculo;

b) para garantia da liberdade de movimento necessária ao exercício de um direito mas com a condição de ser esse direito líquido e incontestável, entendendo-se nesse caso que a garantia da mesma liberdade se inclui na do direito de locomoção.” (41)

Vemos pois a jurisprudência adotar uniformemente a preclara lição de PEDRO LESSA, inspirada por sua vez nas razões forenses de RUI BARBOSA, que procurara estender ainda mais o instituto, considerando que cabia o *habeas-corpus* sempre que se tratasse de proteger direito certo e líquido, pouco importando que fôsse ou não relacionado com o direito de locomoção.

Em 1926, assistimos à revisão constitucional, modificando-se o artigo referente ao *habeas-corpus*.

A mensagem presidencial de 3 de maio de 1904 já assinalara que:

“A extensão dada ao instituto do *habeas-corpus* desviado do seu conceito clássico por interpretações que acatamos, é outro motivo de excesso de trabalho no primeiro Tribunal da República.

É tempo de fixar-se os limites do instituto criando-se ações rápidas e seguras, que o substituam nos casos que não sejam de ilegal constrangimento ao direito de locomoção e à liberdade física do indivíduo”. (42)

O texto constitucional de 1891, no seu artigo 72, parágrafo 22, garantia o *habeas-corpus*

“sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade do poder”.

(40) *Habeas-corpus* n.º 5.443, de 22-11-1919, rel. Min. MUNIZ BARRETO, in “Rev. For.”, vol. 39, p. 54.

(41) *Habeas-corpus* n.º 1.370 do Tribunal de Apelação de Minas Gerais, de 5-12-1919, relator o Desembargador CONTINENTINO, in “Rev. For.”, vol. 33, p. 283.

(42) *Documentos Parlamentares*. “Revisão constitucional”, I, p. 6 ap. THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Treatado de Direito Administrativo*, 2.ª ed. vol. VI — Rio, Livraria Freitas Bastos, 1951, p. 260.

A reforma de 1926 procurou restringir o campo de aplicação do remédio processual, estabelecendo que seria dado o *habeas-corpus*

“sempre que alguém sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou de constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção”.

Cerceava-se assim a extensão que tinha sido dada ao *habeas-corpus*. Oito anos depois, surgia o mandado de segurança cobrindo a área que tinha sido retirada ao *habeas-corpus*. E os primeiros mandados de segurança assinalam esta transformação:

“É o mandado de segurança e não o *habeas-corpus*, o remédio adequado para a defesa do direito à inamovibilidade” (43) declara um julgado do Supremo Tribunal de 1935.

Dois anos mais tarde, o Tribunal de Apelação do Estado de São Paulo lembra que:

“O *habeas-corpus* não é mais meio idôneo para garantir outros direitos que não o de locomoção; o remédio legal para garanti-los é hoje o mandado de segurança.” (44)

Na realidade, de 1926 a 1934, o *habeas-corpus*, não obstante as limitações constitucionais, manteve-se no papel de remédio geral contra as ilegalidades, na teoria defendida por RUI e definida por PEDRO LESSA. É o que afirmam JOÃO MANGABEIRA e AZEVEDO MARQUES. (45) É depois de 1926 que, em memorável voto, o Ministro EDMUNDO LINS, modificando a sua compreensão anterior do instituto, decidiu aderir à interpretação lata do *habeas-corpus* por ser “a garantia única dos oprimidos”. As razões em que se fundamentou a decisão do ilustre magistrado lembram as invocadas, duas décadas antes, pelo Ministro PIZA E ALMEIDA que também se convencera da utilidade da ampliação do *habeas-corpus*, já que não podia haver direito sem ação, *ubi jus, ibi remedium*. (46).

De fato, a extensão dada ao instituto chegou, algumas vezes, a ser excessiva. Concedeu-se *habeas-corpus* para a publicação de discursos parlamentares. (47) O Supremo Tribunal Federal chegou a conceder uma ordem de *habeas-corpus* para que a reforma do ensino ROCHA VAZ não alcançasse os

(43) Mandado de segurança n.º 109, de 16-8-1935, Rel. Min. ATAULPHO DE PAIVA, requerente CARLOS AMORETTY OSÓRIO, julgamento do Supremo no “Arquivo Judiciário”, v. 38, p. 239.

(44) *Habeas-corpus* n.º 301, do Tribunal de Apelação de São Paulo, julgado em 23-9-1937, rel. o Des. HERMÓGENES SILVA, requerente ANTONIO JOSÉ PIRES DA CRUZ, in “Arquivo Judiciário”, vol. 44, p. 288.

(45) V. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, do Mandado de segurança, Rio de Janeiro, Livraria Editôra Freitas Bastos, 1934, p. 59 e seg.

(46) V. o voto do Min. EDMUNDO LINS, in THEMISTOCLES CAVALCANTI, *ob. cit.* na nota ant., p. 61/64 e em *Pandectas Brasileiras*, vol. I, 2.ª parte, p. 113.

(47) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de direito administrativo*, tomo VI, p. 263.

acadêmicos já então matriculados. (48) Foi preciso um acórdão especial da mais alta corte para determinar que

“O *habeas-corpus* não pode ser invocado para proteger todos e quaisquer direitos, inclusive os reais e, conseqüentemente, a posse de bens.” (49)

ASTOLFO REZENDE resumiu a orientação da nossa jurisprudência quando afirmou:

“A verdade é que o Supremo Tribunal, mesmo na sua fase mais liberal e, salvo casos excepcionais, raros, só protegia por meio de *habeas-corpus* os direitos individuais que se apresentassem como certos, líquidos e incontestáveis e contivessem como condição a *liberdade corpórea*”. (50)

Procuramos esboçar a história do *habeas-corpus* durante a primeira República, história que se confunde com a do nosso direito constitucional, como a história do mandado de segurança, a partir de 1934, se identifica com a do nosso direito administrativo. Assinalamos conquistas sérias que asseguraram a manutenção do regime democrático e deram ao judiciário a sua verdadeira função. Apontamos excessos e deturpações.

O sentido real e social da doutrina brasileira do *habeas-corpus* nem sempre foi compreendido. Comentando a frase de RUI que via na denegação do *habeas-corpus* um atentado contra a pátria, RUBEM NOGUEIRA tece as seguintes considerações:

“A Pátria, convenhamos, não tinha lá muito que ver com aquilo. É mesmo provável que ela estivesse ausente daquilo tudo. A pátria viva que se espalhava pelo Brasil a dentro, à espera do organizador das suas equações sociais; as aspirações obscuras da coletividade e as características maiores da terra e da gente, nada disso por certo inflamava RUI naqueles arroubos de eloqüência enfurecida e amargurada por causa de errada interpretação de textos de lei. O que o desesperava, afinal de contas, era aquele equívoco acerca de algumas teses jurídicas, equívoco que praticamente se exprimia em termos de violência e injustiça”. (51)

Por sua vez, PONTES DE MIRANDA chegou a dizer: RUI BARBOSA pretendia fazer do *habeas-corpus* remédio para todos os abusos do poder, *desvirtuando-o das suas fontes britânicas e comprometendo a liberdade pelo excesso demagógico*. (52)

(48) *Habeas-corpus* n.º 16.175 in “Arquivo Judiciário”, vol. VII, p. 453.

(49) Acórdão do Supremo Tribunal Federal de 17-4-1916, in “Revista do Supremo Tribunal Federal”. vol. VII, p. 171.

(50) ASTOLFO REZENDE, O sucedâneo do *Habeas-corpus* in “Arquivo Judiciário”, vol. 7, p. 47. Encontramos julgados discrepantes deste critério citados em LINO DE MORAES LEME, *Posse dos direitos pessoais*, Saraiva & Cia., 1927, p. 119 e em LUIS EULÁLIO DE BUENO VIDIGAL, *Do mandado de segurança*, São Paulo, 1953, p. 33/34.

(51) RUBEM NOGUEIRA, *O advogado RUI BARBOSA*, Rio de Janeiro, Gráfica Olímpica Editora, 1949, p. 116.

(52) PONTES DE MIRANDA, ob. cit., p. 35.

A ampliação do remédio processual não foi mera especulação de juristas românticos, nem teve sentido demagógico. Estava muito intimamente ligado ao desenvolvimento político do nosso povo. Visava assegurar ao Brasil, dentro de certos limites, o respeito dos direitos individuais, restringindo o arbítrio do executivo e dando ao judiciário a função fiscalizadora da aplicação da Constituição e das leis, que lhe pertence dentro do nosso sistema. A discussão teórica não constituiria pois meras filigranas ou sutilezas jurídicas mas tivera destacada repercussão política na realidade viva do Brasil, como posteriormente haveria de suceder com o mandado de segurança que, ultrapassando o plano das divergências doutrinárias dos juristas, iria moldar a realidade orgânica das nossas instituições.

O próprio PONTES DE MIRANDA reconhece aliás que:

“O *habeas-corpus* exerceu no Brasil, após mais de século de adoção, principalmente até 1930 e entre 1934 e 1937, extraordinária função coordenadora e legalizante. Se as nossas estatísticas fôsem perfeitas, se tivéssemos notícias e dados exatos da nossa vida social e moral, estaríamos aptos a avaliar o grande bem que à evolução do país tem produzido o *habeas-corpus*. (53)

.....

O *habeas-corpus*, alavanca social que manobra pelo simples rábula dos sertões, ou pelo bacharel, que exerce, mais do que se pensa, pelo interior do país, a anônima e alta missão civilizadora e renovante, fez cessar a violência do chefe local, ou dos agentes do governo federal, ou estadual, mediante a ordem concedida originariamente ou em grau de recurso pelo Supremo Tribunal Federal”. (54)

Na realidade, RUI transformou o instrumento antigo, dando-lhe nova feição, fazendo com que se tornasse um elemento básico na grande campanha de “educação democrática” do nosso povo, integrando-se em nossos costumes e tornando-se uma possante arma de defesa contra o mandonismo.

Esta conquista que nenhum constitucionalista pode negar à doutrina brasileira do *habeas-corpus* foi descrita por LEVI CARNEIRO em conferência pronunciada no Instituto Histórico:

“Ele (RUI BARBOSA) oferece à nossa gente, àquele mesmo Jécatatu que imortalizou, tirando-o do livro de MONTEIRO LOBATO — um escudo infrangível, uma arma preciosa, para defesa contra os mandões, os sátrapas, e tôdas as prepotências: o recurso judicial do *habeas-corpus*. Ensinou a usar dessa velha arma enferrujada, dando-lhe novo brilho e manejando-a, ele mesmo, como ninguém a soubera manejar. Mostrou que não seria conspirando, maquinando revoluções, fomentando a desordem, que se conseguiria o respeito e o amparo dos direitos individuais.” (55)

(53) PONTES DE MIRANDA, *ob. cit.* p. 173.

(54) PONTES DE MIRANDA, *ob. cit.* p. 174.

(55) LEVI CARNEIRO, *Benemerência de RUI*, ap. “Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro”, vol. 205, 1949, p. 157.

A doutrina brasileira do *habeas-corpus* foi um curso de legalidade, de resistência e de educação democrática.

Se um país vale pelo seu apêgo às liberdades individuais, pelas suas conquistas no campo do direito, o Brasil se tornou possuidor de uma tradição jurídica de liberdade graças ao remédio constitucional do *habeas-corpus*.

Quando se restringiu o seu campo de aplicação, o próprio govêrno sentiu a necessidade de oferecer aos particulares outros meios eficazes de proteção dos seus direitos em relação aos atos da administração pública. O exame histórico da nossa jurisprudência revela que a proteção do direito certo, líquido e incontestável que encontramos no *habeas-corpus* passou sob a tutela do mandado de segurança. Os diversos projetos que encontramos no Congresso a partir de 1926 tendem indiscutivelmente criar um novo remédio jurídico que possa substituir o *habeas-corpus*, garantindo de modo rápido e eficiente a proteção de todo direito certo e líquido. É na teoria dos interditos possessórios que alguns estudiosos foram buscar o instrumento desejado. Diante da insuficiência dos remédios possessórios e aproveitando a nossa experiência do *habeas-corpus* e dos interditos, o constituinte de 1934 iria engendrar o mandado de segurança.

Reconheceu-se pois que:

“As origens do mandado de segurança estão naquêlê memorável esforço realizado pela jurisprudência, sob a égide do Supremo Tribunal, em tórno do *habeas-corpus*, para não deixar sem remédio certas situações jurídicas que não encontravam no quadro das nossas ações a protestação adequada.” (56)

(56) CASTRO NUNES, *ob. cit.* p. 19.

PARECERES

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Funcionário demitido a bem do serviço público. Pedido de cancelamento da nota desabonadora aposta ao ato demissório por imposição legal. A graça e o indulto, além de institutos privativos do direito penal, pressupõem uma pena a cumprir, cujo perdão é solicitado. Com a demissão, exauriu-se a pena, que, assim, já foi cumprida. Revisão do processo administrativo, como medida preliminar do cancelamento requerido.

PARECER

I

Funcionário demitido, com fundamento no art. 207, ns. VI e VIII, combinado com o art. 209, todos do Estatuto dos Funcionários, solicita o cancelamento da nota "a bem do serviço público", que, por imposição legal, foi aposta ao ato demissório.

2. Invoca, para tanto, o disposto no artigo 141, § 31, da Constituição Federal, que determina a inexistência de pena de caráter perpétuo, bem como a atribuição constitucionalmente conferida ao Presidente da República para conceder indulto e comutar penas (art. 87, n.º XIX).

II

3. A *clementia principis*, que corresponde à graça, em sentido genérico, abrange duas espécies: a graça propriamente dita e o indulto. A primeira é ato de indulgência individual; a segunda, de clemência geral, despersonalizada. Tanto uma como outra extinguem a punibilidade (Código Penal, art. 108, número II).

4. Dizendo respeito à extinção da punibilidade, e não à do delito, pressupõem uma pena a cumprir, da qual o beneficiário se exime pelo perdão concedido.

5. São a graça (*stricto sensu*) e o indulto, institutos privativos do direito penal, sem aplicação no âmbito do direito administrativo, embora este, no seu capítulo disciplinar, ofereça algumas afinidades com aquele. Embora extensível a *clementia principis* às penas acessórias, quando expressamente a elas se refira, e entre as quais se encontra a perda de função pública (Código Penal, art. 67, n.º I), estão estas no âmbito do direito penal, o que não é o caso do processo.

6. Na espécie, além de inaplicável o instituto da graça ao requerente, por ser este, como esclarecido, privativo do direito penal, nenhuma pena haveria a perdoar, porquanto a penalidade imposta ao suplicante se exauriu com a sua demissão.

7. A cláusula "a bem do serviço público" constante do ato demissório decorreu de imperativo legal (art. 209 do Estatuto dos funcionários), tendo em vista a falta cometida (art. 207, ns. VI e VIII).

8. Não tem qualquer pertinência à hipótese a invocação de perpetuidade da pena, pois que esta se esgotou com o ato de demissão. A impossibilidade de retorno ao serviço público, enquanto não cancelada a cláusula, apenas determina a incapacidade moral para o exercício de *munus publicum*.

9. E' certo que compete ao Presidente da República determinar o cancelamento da nota "a bem do serviço público", quando julgue conveniente essa medida. Mas, nos casos em que esta deriva de imposição legal, somente após a revisão do processo, se daí resultar a desclassificação da falta, dela não resultando a obrigatoriedade legal da cláusula, é que poderia ser a nota cancelada.

10. E' esta a providência preliminar de que poderá lançar mão o requerente, se elementos tiver para promover essa revisão.

11. Opino, assim, pelo indeferimento do pedido.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 27 de julho de 1956. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Admissão, mediante contrato bilateral, à conta da antiga Verba 3. Assinatura de termo aditivo e respectivo registro no Tribunal de Contas, com fundamento no artigo 8.º da Lei n.º 2.745, de 1956. Ilegalidade. Não se aplica à espécie o dispositivo citado, mas o Decreto n.º 39.017, de 1956.

PARECER

I

Pede-se a minha audiência, neste processo, a fim de que seja dirimida a dúvida suscitada quanto à natureza da função que vinha sendo ocupada por NICOLA MARFISI, como Técnico em Colonização e Assuntos Agrícolas da Divisão de Fomento da Produção Vegetal do Ministério da Agricultura.

2. A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura pondera que o interessado vinha sendo considerado extranumerário-contratado, embora percebesse pela antiga Verba — Serviços e Encargos, atualmente classificada como Verba 1.0.00 — Custeio, Consignação 1.6.00 — Encargos Diversos, tanto que teve contrato registrado pelo Tribunal de Contas, havendo, posteriormente, assinado termo aditivo ao contrato, alterando seu salário mensal de Cr\$ 8.400,0. para Cr\$... 17.000,00, com fundamento no disposto no art. 8.º da Lei n.º 2.745, de 12 de março de 1956, termo esse que também foi registrado pelo Tribunal de Contas. Cita ainda aquela Divisão alguns pronunciamentos deste órgão que, em casos semelhantes, teriam reconhecido a condição de extranumerários dos interessados.

3. Tendo-se escoado o prazo de vigência do contrato, pretende-se a sua renovação, nas mesmas bases do contrato anterior e respectivo termo aditivo, para o que foi o processo submetido à comissão a que se refere o artigo 3.º do Decreto n.º 38.106, de 19 de outubro de 1955, a qual pede o meu pronunciamento a respeito do assunto.

II

4. Não me parece possa aplicar-se à situação descrita a legislação relativa ao ex-

tranumerário-contratado. A verba por que corria o pagamento do salário, segundo entendo, impossibilita essa classificação.

5. A circunstância de ter o Egrégio Tribunal de Contas da União registrado o termo aditivo ao contrato, com fundamento no artigo 8.º da Lei n.º 2.745, de 1956, se verdadeira, demonstra que aquela Colenda Côte, efetivamente, considerou o interessado como extranumerário. Mas, possivelmente, não foi o Tribunal esclarecido quanto à verdadeira situação do contratado, que, nos termos da legislação vigente, não poderia ser assim considerado.

6. Percebendo êle pela antiga Verba 3 — Serviços e Encargos, está, por êsse efeito, excluído da categoria de extranumerário, sendo irrelevante a existência de contrato, que também é admissível para o pessoal pago pela referida verba.

7. Parece-me, pois, que a apreciação do caso foge à competência da comissão referida no item 3, eis que o interessado não pode ser incluído em qualquer dessas categorias de extranumerário. Admitido à conta da antiga Verba 3, sua situação prescinde de contrato e se regula por legislação de outra natureza. Poderá, assim, continuar a desempenhar as funções que vinha exercendo, enquanto fôr útil ao Ministério, sem necessidade de renovação de contrato, aplicando-se ao interessado o disposto no Decreto número 39.017, de 11 de abril de 1956, que dispõe sobre o pessoal pago por conta de dotações globais, de modo que o aumento a que faz jus, sobre o salário que então percebia, de Cr\$ 8.400,00, é o consignado na tabela a que se refere o art. 1.º do mencionado decreto, e não o constante do termo aditivo assinado em 14 de maio deste ano e registrado pelo Tribunal de Contas em 15 de junho próximo passado.

8. A invocação de precedente não pode ser aceita, de vez que êste foi, ao meu parecer, desconforme à legislação em vigor e, como tal, insuscetível de produzir o efeito desejado, sabido, como é pacífico, que o precedente não obriga. Seria o caso de proceder-se à revisão do precedente alegado e não alçá-lo à condição de verdadeira norma legal.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 20 de julho de 1956. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Aproveitamento na carreira de Comissário de Polícia do D.F.S.P. Interpretação das Leis ns. 705, de 1949; 1.639, de 1952, e 2.212, de 1954. Existência de vaga como condição fundamental para o aproveitamento. A inobservância desse requisito importaria em verdadeira criação de cargo público, matéria da competência do Congresso Nacional.

PARECER

I

Propõe-se a elaboração de anteprojeto de lei a ser submetido ao Congresso Nacional, objetivando a criação de cargos, para atender à situação de funcionários do Departamento Federal de Segurança Pública que teriam sido beneficiados pelas Leis ns. 705, de 16 de maio de 1949; 1.639, de 14 de julho de 1952, e 2.212, de 31 de maio de 1954.

2. Os diplomas legais acima mencionados dispuseram sobre aproveitamento na carreira de Comissário de Polícia daquele Departamento de servidores pertencentes a várias carreiras privativas do citado órgão desde que satisfeitas determinadas condições.

3. Inúmeras foram as dúvidas suscitadas na interpretação dessas leis, quer na esfera administrativa, quer na judiciária, como nos dá notícia o relatório feito pela D.P. deste Departamento e a Exposição de Motivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, em que é proposta a medida ora em estudo.

II

4. A Lei n.º 705, de 1949, dispõe no seu art. 2.º:

“Será aproveitado em cargos, não iniciais, da carreira de Comissário de Polícia, independente da realização do Curso, a que se refere o art. 1.º, o ocupante de cargo de carreira privativa do D.F.S.P., desde que tenha dez anos, no mínimo, de serviço policial, e haja ingressado por meio de concurso, satisfeita a condição essencial de ser bacharel em direito”.

5. Por outro lado, determinou a Lei número 1.639, de 1952, no seu art. 3.º:

“Os funcionários que satisfizeram os requisitos do art. 2.º da Lei n.º 705, de 1949, serão incluídos automaticamente, na classe L da carreira ora alterada”.

6. A Lei n.º 2.212, de 1954, estatuiu no seu art. 1.º:

“O aproveitamento em cargos não iniciais da carreira de Comissário de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública, de que trata o art. 2.º da Lei n.º 705, de 16 de maio de 1949, havendo vaga, deverá ser requerido ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores pelo interessado que preenche os requisitos do citado dispositivo dentro do prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, a contar da publicação da presente lei.

§ 1.º Decorrido o prazo estabelecido neste artigo, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores submeterá os requerimentos dos interessados, com os documentos e informações que os acompanharem, ao despacho do Presidente da República.

§ 2.º Se vários interessados o requererem simultaneamente, terão preferência os que contarem mais tempo de serviço público federal”.

7. A leitura atenta desses dispositivos dá a evolução legislativa da matéria, fornecendo ao intérprete os meios necessários para o deslinde da controvérsia, mostrando que o legislador não ficou indiferente às divergências suscitadas na hermenêutica do art. 2.º da Lei n.º 705, de 1949, e do art. 3.º da Lei n.º 1.639, de 1952.

8. Na interpretação das Leis ns. 705, de 1949, e 1.639, de 1952, o Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, tem entendido que o aproveitamento na carreira de Comissário de Polícia, sendo automático (art. 3.º da Lei n.º 1.639, de 1949), independe de vaga, não obstante tenha a tabela a que se refere o art. 6.º desta última lei reservado apenas onze vagas para esse aproveitamento (acórdão de 15-1-1954, no agravo em mandado de segurança n.º 2.326, in Rev. Dir. Adm., vol. 43, pág. 135 e segs.; acórdão de 11-12-1953, no agravo em

mandado de segurança n.º 2.316, *in Rev.* e vol. cit., pág. 141 e segs.).

9. Adianta a D.P. deste Departamento, reproduzindo afirmativa do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, constante da Exposição de Motivos anexa, em que é feita a proposta ora em exame, que o próprio Tribunal Federal de Recursos teria alterado aqueles pronunciamentos, para adotar a interpretação que condiciona o aproveitamento à existência de vaga, interpretação essa que também teria sido defendida pelo Supremo Tribunal Federal, como igualmente se informa, embora não se mencionem os acórdãos em que tais decisões foram proferidas.

10. De qualquer modo, porém, se dúvidas poderiam persistir sobre qual a interpretação adequada, tendo em vista a Lei n.º 1.639, de 1952, após a vigência da Lei n.º 2.212, de 1954, a interpretação que fazia prescindir o aproveitamento da existência de vaga terá que ser abandonada.

11. A citada Lei n.º 2.212, de 1954, veio, precisamente, dirimir as divergências suscitadas na aplicação das Leis ns. 705, de 1949, e 1.639, de 1952. O art. 1.º daquele diploma legal claramente condicionou o aproveitamento de que se trata à existência de vaga e, como se vê da ementa dessa lei, dispôs ela “sobre a aplicação do art. 2.º da Lei n.º 705, de 16 de maio de 1949”.

12. Destarte, após 9 de junho de 1954, data da entrada em vigor da Lei n.º 2.212, citada, permitir-se o aproveitamento na carreira de Comissário de Polícia, a que se refere o art. 2.º da Lei n.º 705, de 1949, sem a ocorrência de vaga, é afrontar os propósitos, claros e iniludíveis, daquele diploma legal, violentando o conteúdo normativo do seu art. 1.º.

III

13. Quanto às interpretações anteriores à vigência da Lei n.º 2.212, de 1954, devo deixar claro o meu pensamento a respeito. Entendo, *data venia*, que as manifestações jurisdicionais que interpretarem esse aproveitamento como independente da existência de vaga não procedem, já que, segundo me parece, o Judiciário, em assim agindo, invadiu a esfera de competência de outro Poder — o Legislativo — visto como tais decisões importaram em verdadeira criação de cargos públicos, matéria da alçada exclusiva do Congresso Nacional.

14. Dizer-se, como se pretendeu, que, na interpretação da Lei n.º 1.639, de 1952, não havia limite para o aproveitamento, pois que o seu art. 3.º fala em inclusão automática, e a reserva de onze cargos para aquele aproveitamento, mencionada na tabela a que se refere o art. 6.º do mesmo diploma legal, se choca com a expressão contida no citado art. 3.º e, assim, deve este prevalecer, por ser dispositivo legal em divergência com simples tabela, é lançar mão, *data venia*, de um sofisma, pois que a tabela também faz parte da lei, incorporada que está ao seu art. 6.º. Nem havia antinomia entre os dois dispositivos. A expressão — “automaticamente” — não pode ser interpretada do modo como o foi. Significava, apenas, a dispensa de outros requisitos, que não os já estatuídos na Lei n.º 705, de 1949, vale dizer, prescindia de outras formalidades, mas até o limite das vagas reservadas, contido no art. 6.º da mesma lei. Ambos os dispositivos são da mesma hierarquia e se continham num mesmo diploma legal. Fazer prevalecer um sobre o outro, é divorciar-se das regras comuns de hermenêutica, violentando-as fundamentalmente.

15. Em conclusão: o aproveitamento de servidores do Departamento Federal de Segurança Pública na carreira de Comissário de Polícia, com fundamento no disposto no art. 2.º da Lei n.º 705, de 1949, sem que se observasse a existência de vaga, se ocorreu por força de decisão jurisdicional, é evidente que a administração terá de respeitá-lo, a menos que tenha sido tal decisão reformada em virtude do provimento de recurso posterior; se, todavia, o aproveitamento, sem aquela observância, originou-se de decisão administrativa, parece-me que se impõe a revisão do ato, a fim de que se não venha a ferir a Constituição Federal, que reserva ao Legislativo, privativamente, a criação de cargos públicos, pois, como esclarecido, dito aproveitamento, naquelas condições, vem a redundar nessa criação implícita.

16. Penso, assim, que a matéria está a exigir cuidadosa revisão pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, não merecendo aprovação, segundo entendo, o expediente que ora me coube apreciar.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 1956. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Regime jurídico dos artistas da Empresa Rádio Nacional, admitidos após a incorporação desta ao patrimônio da União. Opção a que se refere o § 7.º do art. 6.º da Lei n.º 2.193, de 1954. Decurso do prazo. Decadência.

PARECER

I

A D.P. deste Departamento pede o meu parecer sobre o regime jurídico da relação de emprego dos artistas da Empresa Rádio Nacional, admitidos após a incorporação da emissora ao patrimônio público.

2. Além desse aspecto, há que examinar, no processo, a questão da opção prevista no § 7.º do art. 6.º da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954, que não foi exercida em tempo hábil.

3. Como esclarece a D.P. deste Departamento, a ausência de opção teria decorrido de decisão da Diretoria da empresa, que entendeu inaplicável àquele pessoal a norma constante do citado dispositivo.

II

4. E' certo, como salienta a D.P., que o art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, dispôs:

"Aos empregados das empresas incorporadas ao patrimônio da União ou por esta administradas, serão aplicadas as normas da legislação trabalhista, quando admitidos antes da incorporação ou administração, e as da legislação sobre extranumerários da União, se nomeados posteriormente, com os mesmos direitos e vantagens, inclusive aqueles já consagrados sobre previdência social".

5. À primeira vista, parece de inteira procedência a conclusão a que chegou a D.P., quanto à equiparação desse pessoal aos extranumerários-contratados da União, consoante a interpretação literal do texto acima transcrito. De fato, tendo sido admitidos após a incorporação, mediante contrato bilateral, aqueles artistas estariam enquadrados na correspondente categoria de extranumerários.

6. Não me parece, todavia, em face das peculiaridades da espécie, acertada a conclusão. A admissão de extranumerário, na categoria em que seria enquadrado esse pessoal, está sujeita a formalidades essenciais, como o prévio registro do respectivo contrato no Tribunal de Contas da União e a obediência ao limite máximo de remuneração.

7. No que concerne à ausência de registro pelo órgão constitucionalmente investido dessa competência, o vício poderia convalidar-se, invocando-se a teoria do erro comum, em que nos baseamos em outra oportunidade e em caso semelhante, quanto a esse aspecto (parecer emitido no processo n.º 4.719-54, in Diário Oficial de 2-6-1956, págs. 10.799-80). Mas o desrespeito ao limite máximo de remuneração, previsto na legislação vigente, tornou o contrato impossível de registro no Tribunal de Contas e, *ipso facto*, determinou o não enquadramento dos interessados naquela categoria.

8. Não só esses elementos militam em favor da inaplicabilidade do disposto no artigo 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945, a esse pessoal. A natureza das funções ocupadas repele, por igual e com maior razão, o enquadramento dos interessados como extranumerários. Com efeito, a Empresa Rádio Nacional, no recrutamento desses artistas, teria de atender à situação do mercado de trabalho, concorrendo com as demais empresas congêneres. Não poderia atender às suas finalidades, se adstrita ficasse ao limite máximo de remuneração auferível pelos extranumerários-contratados, nos termos da legislação em vigor, o que importaria em não contar com pessoal qualificado, pois que este, como se vê do processo, exige alto nível de salário. Assim seria determinar, *a priori*, contra os interesses econômicos da empresa, a impossibilidade de competir com as demais emissoras na conquista de maior público. Vale dizer, condená-la à mediocridade de programas sem ouvintes. Se isso não aconteceu à empresa, deve-se, exclusivamente, à sadia interpretação que levou a considerar os artistas como ininquadáveis nessa categoria de servidores públicos.

9. Dêse modo, entendo que os artistas da Empresa Rádio Nacional, mesmo os admitidos após a sua incorporação ao patrimônio público, têm a sua relação de emprego regulada pela legislação trabalhista, não se aplicando a esse pessoal, em face da natureza de suas funções, a norma contida no art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.249, de 1945.

III

10. A Lei n.º 2.193, de 1954, no § 7.º do seu art. 6.º, possibilitou, quer ao pessoal sujeito à legislação trabalhista, quer ao regido pela do extranumerário, a opção por uma ou outra dessas situações, *in verbis*:

“Durante os primeiros 30 (trinta) dias do prazo mencionado no parágrafo anterior, será concedido ao pessoal que fôr mantido em suas funções o direito de optar expressamente pela situação de extranumerário ou de empregado”.

11. Se, ao meu parecer, ançou bem a empresa em considerar os seus artistas como regulados pela legislação trabalhista, agiu mal em não permitir que esse pessoal exercesse livremente aquele direito de opção, que a lei outorgou, indiscriminadamente, tanto aos extranumerários quanto aos trabalhadores. A impossibilidade, se mais tarde comprovada, do aproveitamento desse pessoal no serviço público não era razão suficiente para impedir essa opção, porquanto, se a manifestação de vontade dos interessados se dirigisse no sentido da situação de extranumerário, restava a indenização, nos termos da legislação do trabalho, com a ruptura do vínculo entre empregadora e empregado.

12. De qualquer modo, porém, nesta altura, não mais se podem valer os interessados daquele direito, cujo exercício caducou. Mesmo com a oposição da empresa, a meu ver condenável e ilegal, não poderiam omitir-se os interessados, que, em assim agindo, renunciaram, tácitamente, ao direito de exercer aquela opção, pois que a atitude da direção da empresa, com tôdas as censuras que merece, não justificava essa inércia.

13. Em conclusão: os artistas da Empresa Rádio Nacional tinham sua relação de emprego regulada pela legislação do trabalho, à data da vigência da Lei n.º 2.193, de 9 de março de 1954. Os que se valeram da faculdade conferida pelo § 7.º do art. 6.º daquele diploma legal e optaram pela situação de extranumerário, ou serão aproveitados no serviço público, ou terão direito a indenização, na forma da legislação trabalhista. Quanto aos que deixaram de optar, *opportuno tempore*, continuam com a sua relação de emprego regulada pela legislação do trabalho.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 11 de julho de 1956. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO N. 3.950-56

Ao aposentado, a partir da investidura em cargo ou função em comissão, não é lícito perceber proventos da aposentadoria.

PARECER

Cogita-se, no presente processo, da situação de OTÁVIO GOULART GUERRA, tendo em vista a acumulação de proventos de aposentadoria pagos pela Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Central do Brasil, com a função de Chefe da Contadoria da Receita do Departamento Financeiro da Estrada de Ferro Central do Brasil.

2. Conforme se depreende do processo, o interessado ocupava o cargo de Oficial Administrativo do Quadro II — Estrada de Ferro Central do Brasil — do Ministério da Viação e Obras Públicas, quando, por decreto presidencial de 21 de janeiro de 1953, foi aposentado.

3. Por outro lado, considerando a sua qualidade de associado, a aludida Caixa concedeu-lhe aposentadoria, a partir de 1.º de maio de 1953, em razão do exercício do cargo que ocupava naquela ferrovia.

4. Mais tarde, em 11 de novembro de 1954 (fls. 20), a Estrada de Ferro Central do Brasil comunicou à Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Central do Brasil haver contratado o referido aposentado com o salário mensal de Cr\$ 9.000,00 razão pela qual solicitava providências no sentido de ser suspenso o pagamento dos respectivos proventos de aposentadoria, a partir de 3 de janeiro de 1953 — início da vigência do contrato.

5. Nesse interim o próprio interessado por intermédio do requerimento de fls. 30-1, concordou com a reposição dos proventos percebidos a partir de 2 de agosto de 1954, data do Decreto n.º 35.956.

6. Pronunciando-se a respeito um dos procuradores da Caixa salientou que a Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952

(Estatuto dos Funcionários), facultava a acumulação nos seguintes termos:

“Art. 191. Salvo o caso de aposentadoria por invalidez, é permitido ao funcionário aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que seja julgado apto em inspeção de saúde, e respeitado o disposto no artigo anterior”.

7. Vê-se, pelo citado dispositivo, continua o procurador, que nada se expressou a respeito de uma possível perda de proventos, concessão que não deve ser encarada como lapso do legislador, pois que a lei anterior que regulava a matéria, Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, era explícita, no artigo 216.

“O funcionário aposentado ou em disponibilidade poderá exercer cargo em comissão perdendo, porém, o provento da inatividade, enquanto estiver em exercício”.

8. Tal situação, no entender do citado procurador, somente foi modificada pelo Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, que regulamentou nesse ponto, a Lei número 1.711, daí chegar a seguinte conclusão:

“A Lei n.º 1.711, que vigorou, sem regulamentação, de 1952 a 1953, permitiu a acumulação, mas silenciou a respeito dos proventos do aposentado, permitindo pois tácitamente, a acumulação de salários e proventos”.

9. Em síntese, a situação de Otávio Goulart Guerra é a seguinte:

a) em razão do mesmo cargo público — Oficial Administrativo da Estrada de Ferro Central do Brasil — obteve dupla aposentadoria, uma concedida e custeada pela União (Tesouro Nacional) e outra pela Caixa de Aposentadoria e Pensões, da qual era associado;

b) deixou de perceber os proventos da aposentadoria concedida pela União por haver sido contratado pela Estrada de Ferro Central do Brasil, para exercer a função de Chefe da Contadoria da Receita do Departamento Financeiro;

c) apesar disso, continua perceber os proventos da aposentadoria concedida pela Caixa.

10. Cumpre ressaltar, desde logo que o princípio geral vigente é o da proibição de acumular quaisquer cargos (art. 185 da Constituição Federal e art. 188, parágrafo único, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952). Semelhante proibição, pela sua finalidade, abrange as acumulações de proventos da inatividade com quaisquer cargos, funções ou mandatos eletivos, conforme demonstrou, exuberantemente HAROLDO TEIXEIRA VALADÃO em pareceres proferidos como Consultor-Geral da República (números de ref. 27-R de 17 de fevereiro de 1948 e de ref. 56-R, de 29 de abril de 1948, in "Pareceres" — Vol. I — p. 207-223 e Vol. II — p. 67-115).

11. Cuidou dita legislação, todavia, de estabelecer algumas exceções à regra geral, tôdas oscilando em tôrno da atividade de magistério, tais como:

I) cargo de magistério com o de Juiz;

II) cargo de magistério com outro da mesma natureza;

III) cargo de magistério com outro técnico ou científico.

12. Torna-se evidente, pois, que o Estatuto dos Funcionários, em seu art. 191 transcrito no item 6, não poderia prever a hipótese de que trata êste processo, pela simples razão de conter aquêlê dispositivo outra finalidade completamente diversa: a de permitir, que o funcionário, embora aposentado, possa exercer cargo em comissão.

13. Não se referiu à situação em que ficaria o aposentado, quanto aos proventos até então percebidos, contrariamente ao código precedente (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, art. 216, transcrito no item 7), porquanto êsse aspecto seria regido pelas disposições de caráter geral, oriundas como se viu, de ordenamento constitucional.

14. O acêrto dessa conclusão se evidencia pela circunstância de haver o próprio Estatuto, em seu artigo 192, estabelecido, de modo expresso, os casos que não se compreendem na proibição de acumular, não contemplando a hipótese de que cogita o processo.

15. Em consequência, ao regulamentar o instituto da acumulação no serviço público, o Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, nada mais fez do que consolidar os entendimentos já firmados sôbre a matéria e fixar normas tendentes a discipliná-la convenientemente, de acôrdo com o princípio e a finalidade dos preceitos legais regulamentados.

16. Em conclusão, somos de parecer que, a partir da investidura na função de contratado que se equipara a cargo em comissão, não poderia o interessado auferir quaisquer vantagens provenientes de sua aposentadoria no cargo de Oficial.

C.A.C. em 3 de agosto de 1956. — JOSÉ MEDEIROS, Relator. — JOSÉ RENATO PEDROSO DE MORAES. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA.

Submeto nos termos do parágrafo 3.º, artigo 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Senhor Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

C.A.C. em 17 de agosto de 1956. — CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, Presidente em exercício — Aprovado em 20-8-56. — JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO, Diretor-Geral.

ACORDÃOS

Tribunal Federal de Recursos

APELAÇÃO CÍVEL N.º 5.016 — DISTRITO FEDERAL

Servidores públicos — Vencimentos — Não cabe ao juiz, mas ao legislador, elevar ou equiparar proventos — O juiz apenas manda observar, apenas faz cumprir, o que a respeito está expresso na lei.

Recorrente: Dr. Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: ANTÔNIO PEDREIRA e outros e União Federal.

Apelados: Os mesmos.

Relator: Exmo. Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 5.016, do Distrito Federal, recorrente — Dr. Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*, apelantes — ANTÔNIO PEDREIRA e outros, e União Federal, apelados, os mesmos, etc.

Acorda a Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos, em prover, por maioria de votos, aos recursos de ofício e da União, tendo como prejudicado o apêlo dos autores, tudo na forma e pelos fundamentos do relatório e votos constantes de fls. 135 e 137 até 144. Custas na forma da lei.

Rio, 11 de janeiro de 1955. — SAMPAIO COSTA, Presidente. — DJALMA DA CUNHA MELO, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO — A decisão apelada consta de folhas 11 até 113 e está assim redigida: (ler, na íntegra).

A apelação dos autores foi assim arrazoada: (ler fls. 115 e 116).

A União Federal, ré, nas razões da sua apelação, alega: (ler fls. 118 até 120).

A primeira apelação foi contrarrazoada: (ler fls. 122).

O mesmo ocorreu com a segunda: (ler folhas 124 até 128).

A Subprocuradoria Geral da República emitiu parecer contrário à primeira apelação e de todo favorável à segunda: (ler, fls. 133 e 134).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELO — Dou provimento ao recurso de ofício e à apelação da Fazenda Nacional, para haver com improcedente a lide, ficando prejudicada, em consequência, a apelação dos autores. Isso faço pelos fundamentos do voto com que o meu eminente colega JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, em sessão de 4 de janeiro de 1954, dou provimento ao Agravo de Petição em Mandado de Segurança n.º 2.632, para cassar a decisão concessiva de referência. Êsses fundamentos se ajustam perfeitamente à situação-tipo dos presentes autos. Ei-los:

“Sr. Presidente, êste caso não é idêntico a outros julgados recentemente, os agravos em Mandado de Segurança ns. 2.016 e 2.020. Naqueles casos os impetrantes eram Contadores e, nesta, todos os impetrantes e assistentes são oficiais administrativos. A origem do pretendido direito é a seguinte:

A Lei n.º 284, de 28-10-36, em seu artigo 23, aboliu o sistema de remuneração composta de ordenado e cotas. O parágrafo único dêste dispositivo, entretanto, assegurou a situação dos servidores que percebiam remuneração dêsse tipo, mandando passarem a figurar, daí por diante, em Quadro Suplementar, eis que o sistema se extinguia ficando, porém, fixados os respectivos vencimentos, excepcionalmente, em elevado padrão, tão só em atenção à sua situação anterior.

Todos os impetrantes e assistentes, neste mandado de segurança, foram, porém, nomeados muito depois da Lei n.º 284, mas pre-

tendem, porque exercem funções semelhantes a daqueles antigos servidores que passaram para o Quadro Suplementar, que lhes sejam atribuídos vencimentos iguais. Invoçam o chamado princípio de isonomia.

Tenho sustentado sempre, neste Tribunal e em decisões de primeira instância que a regra da igualdade perante a lei não tem a exagerada extensão que se lhe pretende atribuir.

Ora, embora os impetrantes e assistentes exerçam funções semelhantes às daqueles antigos funcionários, anteriores à Lei n.º 284, que tiveram remuneração composta de ordenados e cotas, não estão nas mesmas condições, porque jamais gozaram da aludida vendagem. Ingressaram no serviço público muito depois de abolido o antigo sistema. Não há, pois, identidade de situação, embora possam exercer as mesmas funções. Além disso, Sr. Presidente, é outro ponto que tenho frisado; o quadro suplementar tem, na administração pública, a finalidade de caracterizar os cargos extintos, destinados à supressão quando se vagarem, justamente para assegurar a igualdade de tratamento devido aos servidores.

Ora, se o Poder Legislativo resolveu extinguir um sistema, o quis assegurar a situação daqueles que dêle se beneficiavam, os colocou, fora de qualquer comparação, num Quadro Suplementar a fim de que a situação transitória não perturbasse aquela igualdade.

São lugares extintos que, à medida que se vagam, são suprimidos. Destinam-se a um completo desaparecimento.

Assim, dou provimento ao recurso para cassar a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro MOURÃO RUSSELL (Revisor) — Sr. Presidente, esclarecem os autores, na inicial, que “idêntica ação, sob os mesmos fundamentos, baseada na mesma Lei, fôra no ano de 1942, movida contra a União Federal por CORNÉLIO AUGUSTO FRANÇA e outros, conforme faz certo o documento de fls. 15, constante de certidão do venerando acórdão n.º 17.177. do Supremo Tribunal Federal, de 25 de setembro de 1950, que dera ganho, de causa a CORNÉLIO AUGUSTO FRANÇA e mais 912 outros autores, porteiros, contínuos e serventes de outros Ministérios” (fls. 3). Foi assim, em razão de solução dada pelo Poder Judiciário em situação semelhante à dos autores que entraram estes em Juízo. Funcionei, na primeira instância, na

ação citada, de CORNÉLIO AUGUSTO FRANÇA, somente proferindo o despacho saneador. Não cheguei a decidir mérito. Perante este Tribunal, aqui em exercício como substituto, não tomei parte no julgamento, impedido em razão de ter proferido o despacho saneador. Nesse despacho, reconheci a inexistência da prescrição e admiti que prosseguissem os autores na ação. Sendo o caso semelhante naturalmente a minha conclusão, com referência a prescrição, é a mesma. Entendo inexistir prescrição do direito, havendo, apenas, como foi reconhecido na sentença prescrição das prestações vincendas mais de cinco anos antes da data da propositura da ação, 17 de novembro de 1952.

No mérito, meu voto é negando provimento aos recursos, para confirmar a sentença recorrida, não em razão de princípio de isonomia, mas por reconhecer a identidade dos cargos exercidos pelos ora autores e por aqueles serventes, contínuos e porteiros dos demais Ministérios, com vencimentos diferentes, quando já a Lei n.º 5.622, de 1928, determinara fôsem equiparados os servidores em situações idênticas.

Nego, assim, provimento aos recursos, para confirmar a sentença recorrida.

VOTO

O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA — Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator. Na parte referente à prescrição, com a devida vênia, discordo de S. Ex.^a. Não tenho porém, como provada a existência de coisa julgada. Não se trata de identidade de pessoa, objeto e de coisa, eis que os cargos no Ministério são vários e não há por assim dizer, uniformidade; logo, não há que falar em coisa julgada.

Pelas considerações aduzidas no voto do Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO, de referência à situação do Poder Judiciário em atribuir aumento de vencimentos, exorbitando, assim, de suas atribuições, elas se conformam com a jurisprudência deste Tribunal. De fato, a majoração de vencimentos a decorrer do princípio de isonomia, ou princípio de assemblação, há que ser prescrito em lei e não declarado pelo Judiciário sem ela.

Vemos, diariamente, a desigualdade, o desajustamento nos cargos públicos quer dos quadros da União, quer dos Estados, ou Municípios. Os critérios têm sido os mais variados: funcionários de categoria ínfima vencendo, às vezes, ordenados superiores aos mais

altos funcionários, não sendo obedecido, assim, o princípio de hierarquia dominante no direito administrativo. Não há como o Judiciário, embora reconheça certas injustiças, corrigi-las sem lei adequada porque o Tribunal age dentro do princípio da legalidade e não do princípio da conveniência, justiça ou injustiça.

Nestas condições, acompanho o voto do Senhor Ministro Relator, por suas conclusões.

DECISÃO

(Julgamento da 1.^a Turma em 11-1-55).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: por maioria de votos, deram provimento aos recursos de ofícios e da União, para julgar improcedente a ação, vencido o Senhor Ministro Revisor. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Senhor Ministro SAMPAIO COSTA.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.965 — DISTRITO FEDERAL

(Embargos)

A estabilidade concedida aos interinos pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1946 não beneficia apenas aos ocupantes de cargos vagos, devendo entender-se que o dispositivo constitucional abrange a todas as espécies de interinidade.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

Embargante: União Federal.

Embargados: Alfredo Ribeiro Sacramento e outro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 4.965, do Distrito Federal, em que é embargante a União Federal e embargados Alfredo Ribeiro Sacramento e outro:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena por maioria de votos, rejeitar os embargos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 28 de janeiro de 1955. — Henrique D'Avila, Presidente. — Alfredo Bernardes, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Os embargos infringentes oferecidos pelo douto Subprocurador Geral da República objetivavam o reexame e reforma do Acórdão de fls. 119, cuja ementa é esta: (lê).

Preponderou, nesse Acórdão, o voto do Relator, Ministro Abner de Vasconcelos, constante de fls. 110 e 111, assim redigido:

“O autor exercia a função de advogado substituto da 1.^a Região Militar, quando foi promulgada a Constituição. Nessa ocasião foi-lhe contado o tempo de 4 anos e 6 meses de exercício. Anteriormente, exercera a função na Justiça do Ceará, sendo-lhe contado mais de cinco anos de serviço público.

O art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias concedeu estabilidade ao funcionário interino que, na data, contasse mais de cinco anos de exercício. Posteriormente, a Lei 525-A, de 7-12-48, art. 3.º, dando o sentido do art. 23 acima referido, esclareceu computar-se o tempo de serviço público anterior. Nessas condições, é fora de dúvida que o autor preenchia o requisito do preceito Constitucional Transitório, para a aquisição de estabilidade funcional, como advogado substituto ao tempo em que foi promulgada a Carta Magna de 1946.

Nego provimento aos recursos quanto ao autor.

O Dr. Juiz *a quo* omitiu, no momento devido, a pessoa do assistente que interveio no feito antes da instrução da causa.

Quanto ao Dr. Renato de Albuquerque, também, advogado de ofício da 1.^a Região Militar, sua situação jurídica é análoga a do autor assistido. Além do tempo de serviço ser mais extenso é todo êle de natureza em 9-10-42 estêve em disponibilidade e na data da Constituição, encontrava-se em exercício como advogado de ofício.

Aplicada a Lei n.º 525-A, a solução não pode ser diferente.

E' o legislador que, por uma norma fixadora do sentido do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim ampara a situação do autor e do seu assistente. Quanto a êste, dada a omissão ocorrida, dou provimento à apelação para lhe estender os efeitos da decisão referente ao autor apelado”.

Arrimam-se os embargos ao voto vencido, do Ministro Henrique D'Avila, constante de

fls. 112 e 113, cujo inteiro teor é o seguinte:

"Com a devida vênia de V. Excia. Senhor Presidente, discordo. A Lei n.º 525-A veio dirimir dúvidas quanto à verdadeira inteligência da franquia consignada no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que era a seguinte: se o prazo de cinco anos, previsto naquele dispositivo é contínuo ou admite a somação de períodos autônomos. A lei esclareceu que o prazo não era contínuo, que podia se integrar pela soma do exercício em outras funções. Mas a franquia atribuída no citado artigo 23, só pode beneficiar os que em caráter interino ocupavam cargo vago. Nem podia ser de outra maneira, porque efetivamente um interino em cargo do qual o titular efetivo, se encontrasse ocasionalmente afastado, este último não poderia mais retornar ao mesmo. Seria um absurdo um contra-senso, inimpugnável a qualquer lei, mormente, a maior de todas. Esclarecido por V. Excia. de que os apelados ocupavam interinamente cargos cujos titulares se encontravam afastados regularmente, não vejo como possam os mesmos invocar o disposto no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O referido dispositivo constitucional, de modo algum, os ampara.

Assim sendo e com a devida vênia de V. Excia., dou provimento ao recurso, para julgar improcedente a ação.

Os embargos foram impugnados pelo modo seguinte e constante de folhas 127 até 131: (lê).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo - Transcrevi, no relatório o voto, vencido, do Ministro Henrique D'Ávila. Com base nesse pronunciamento ilustre, recebi os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — A princípio existia somente um autor da demanda: o Dr. Alfredo Ribeiro Sacramento; depois veio um outro como litisconsorte: o Dr. Renato Dardeou de Albuquerque.

E certo, que o ingresso na causa deste 2.º autor não se fez muito reduzida de que a decisão do Tribunal chegou a ser deferido reservando-se o M. Juiz para apreciá-lo e decidí-lo na audiência de instrução e julgamento. No termo da dita audiência, porém,

e na sentença que se lhe seguiu, não há uma só palavra a respeito dêsse litisconsórcio. Parecia, assim, que o segundo autor não tivera a sua pretensão apreciada em 1.ª instância. Houve, no entanto, pedido seu para que os efeitos da sentença lhe fôssem estendidos. O Dr. Juiz a quo deferiu o requerido e a egrégia 2.ª Turma pela totalidade de seus membros, conhecendo do recurso voluntário e do apêlo da União, manteve, ou pelo menos não invalidou expressamente, aquêle ato do digno magistrado.

E', portanto, questão superada a do ingresso na causa do litisconsorte — Dr. Renato Dardeou de Albuquerque.

Quanto aos embargos oferecidos pela União ao acórdão que deu estabilidade aos autores no cargo de advogado de ofício da Justiça Militar, nego provimento aos mesmos para confirmar o acórdão embargado. A expressão interino usada no art. 23 das Disposições Constitucionais Transitórias abrange todas as espécies de interinidade. Quando o legislativo constituinte quis beneficiar apenas, os interinos ocupantes de cargo vago fê-lo de modo expresso (art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais), devendo-se então, compreender, que o omisso de tal ressalva no art. 23 foi intencional. O acórdão embargado pelos votos dos eminentes Ministros Abner de Vasconcelos e Mourão Russel, apreciou devidamente a hipótese dos autos e lhe deu solução acertada.

Mantenho o decidido.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Com o Relator, recebo os embargos.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 28 de janeiro de 1955).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria de votos, rejeitaram-se os embargos, vencidos os Srs. Ministros Relator e João José de Queiroz. Não tomou parte no julgamento o Sr. Cunha Vasconcelos Filho. Os Srs. Ministros Artur Marinho, Mourão Russel e Sampaio Costa votaram de acordo com o Ministro Alfredo Bernardes. Não compareceu por motivo justificado, o Sr. Ministro Cândido Lobo. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Tribunal de Justiça

APELAÇÃO CÍVEL N.º 34.190

Ação ordinária. Improcedência. Tendo o autor ingressado nos quadros do funcionalismo da Prefeitura do Distrito Federal, a seu pedido, em 1952, não pode pretender direitos assegurados em leis anteriores a antigos servidores da Municipalidade, relativos a cargos de chefia, em caráter efetivo, antes de 1939. Confirmação da sentença apelada.

Relator: Sr. Des. Vicente de Faria Coelho.

Apelante: Alberto Renzo.

Apelada: Prefeitura do Distrito Federal.

ACÓRDÃO DA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 34.190, em que figuram como apelante Alberto Renzo e como apelada a Prefeitura do Distrito Federal:

Acordam os Juizes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, confirmando, pelos seus fundamentos, a sentença apelada, pagas as custas pelo apelante. Trata-se de ação ordinária, visando reclassificação de padrão de vencimentos proposta pelo apelante contra a apelada, na qual ficou alegado ter sido o autor nomeado funcionário público federal, médico do Ministério de Educação e Saúde, classe "J" e, quando atingira o padrão "N" e chefiava o Pavilhão Carlos Seidl do Hospital S. Sebastião, foi transferido compulsoriamente para a Prefeitura do Distrito Federal, em 1952, passando a ocupar cargo isolado padrão "O". Uma vez transferido, deveria ter sido mantido, e sempre, na posição de chefia e jamais rebaixado de posto, como o foi até hoje, quer em virtude de ter o Decreto-lei n.º 1.040 determinado que, na transferência, seriam garantidos todos os direitos dos funcionários, inclusive o de promoção, conservando o seu caráter atual, quer em obediência ao Decreto municipal nú-

mero 6.665 de 1940. Argumentou, ainda, que a Lei municipal n.º 567 de 1951 reclassificou na letra "S" os antigos Chefes de Dispensário, Chefes de Serviços de Salvamento e Chefe do Albergue de Boa-Vontade, não se compreendendo, em face do princípio de isonomia, não se compreendendo que continui êle, Autor, ora apelante, classificado na letra "O", atualmente concedida a todos os que iniciam a carreira de médico, quando ao tempo de sua transferência para a Municipalidade exercia cargo de chefia permanente. A ação foi contestada, sob o fundamento de não haver amparo legal para a pretensão do apelante. O Dr. Juiz a quo julgou a ação improcedente. Daí o recurso do Autor. A sentença apelada está justa, pois foi prolatada conforme a lei, merecendo, por isso, ser confirmada, desprovidos, assim o recurso. De fato, o apelante só ingressou na Prefeitura do Distrito Federal, a seu pedido, em 1952, não sendo lícito que se prevaleça de dispositivos legais anteriores, para ter assegurado direitos que a lei só garantiu a antigos servidores da Municipalidade, com respeito a cargos de chefias, em caráter permanente, existentes antes de 1939. E' de ver-se que o Decreto-lei n.º 1.944 de 30 de dezembro de 1939 extirpou o condenável sistema, até então vigente, do provimento das Chefias de Seção em caráter efetivo, tendo o Decreto n.º 6.665 de 24 de abril de 1940 ressalvado aos antigos titulares efetivos dos cargos de chefia as regalias inerentes às antigas funções. Ora, por essa época, o apelante era funcionário público da União, pois só em 1952 ingressou nos quadros da Prefeitura. Era médico federal, padrão "M", passando a médico municipal, padrão "O". Isso tudo decorreu da Lei n.º 691 de 1952, que criou um quadro extra, ao qual passaria a pertencer o funcionário, que requeresse, em consequência do Decreto-lei n.º 1.040 de 11 de janeiro de 1939, que dispôs sobre a transferência de serviços médicos federais para a Prefeitura do Distrito Federal. Embora essa transferência de serviços haja sido autorizada em 1939, a verdade é que só se concretizou em 1952. E' óbvio que, conquanto de 1937 o apelante chefiasse o Ser-

viço do Pavilhão Carlos Seidl do Hospital S. Sebastião, não poderá êle invocar lei de 1940, que assegurou o direito dos antigos chefes de seção da Prefeitura do Distrito Federal, porque a êsse tempo não era funcionário municipal, o que só ocorreu em 1952, quando o requereu, em face da Lei número 691. Não se trata de transferência compulsória e, além do mais, foi o apelante com

ela beneficiado, passando do padrão "M" para o padrão "O". A sentença está, pois, incensurável.

Distrito Federal, 15 de setembro de 1955.
— Dr. *Homero Pinho*, Presidente. — *Vicente de Faria Coelho*, Relator. — *Omar Dutra*.

Registrado em 27 de dezembro de 1955.

NOTAS

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA NOGUEIRA

O Júri no Brasil e a necessidade de sua reforma — OSWALDO DE AGUIAR — *Imprensa Universitária do Ceará* — Fortaleza — 1956.

DANDO prosseguimento às suas publicações, a Universidade do Ceará editou recentemente mais uma obra — “O Júri no Brasil e a necessidade de sua reforma” — de autoria de um dos juristas mais conhecidos da terra cearense, o Dr. OSVALDO DE AGUIAR.

Como se sabe, em todo o Brasil, juristas sociólogos e políticos vêm dedicando atenção à estudos relativos à reforma da Constituição Brasileira. A Comissão de Juristas da Faculdade de Direito do Ceará, encarregada dessa importante tarefa, qual seja a de colhêr sugestões sôbre a matéria pelo seu relator geral, Prof. MADALENO GIRÃO BARROSO, convidou o autor dêste trabalho para se pronunciar a respeito.

O Dr. OSVALDO DE AGUIAR, que reúne as qualidades de jurista e literato, analisou sob vários aspectos o debatido júri na dinâmica da nossa vida sócio-jurídica e escreveu páginas que, certamente, terão lugar destacado entre as várias sugestões que os juristas do Ceará farão ao Ministro da Justiça acerca da tão esperada reforma.

O trabalho, como disse, abrange vários ângulos da matéria, onde o autor, com espírito de síntese, clareza e simplicidade (tudo isso, vez por outra, apresentado em termos de graça crítica) põe a descoberto os problemas fundamentais que compõem o Juri no Brasil.

Em primeiro lugar o trabalho compreende a parte histórica propriamente dita, fazendo o autor, além disso, observações concernentes à influência do Juri britânico e francês na organização do nosso instituto; mostra, além do mais, as diferenças, que, na República Velha, o Juri experimenta, de Estado a Estado, afirmando o Dr. AGUIAR que “grande era a disparidade e maior ainda era a incompreensão das regras atinentes ao juri, que caiu, por isto, em inteiro descrédito, chegando quase ao extermínio completo” (pág. 14).

Feito isso, o autor passa à análise do Juri consoante a lei n.º 167, promulgada em 5 de janeiro de 1938 (época da ditadura) e, posteriormente, segundo as diretrizes da Constituição Federal de 1946 no art. 141, § 28.

Daí por diante, o Dr. OSVALDO DE AGUIAR inicia a parte propriamente crítica do seu estudo, insurgindo-se logo contra o que chama a reintegração do júri na sua “autonomia ilimitada” desenvolvendo o seu ponto de vista,

o autor, invocando ilustres juristas e argumentando com decisão conclui que a decadência primacial do juri brasileiro "repousa na própria soberania ilimitada do instituto, adotada a princípio e restabelecida depois pelos legisladores nacionais" (págs. 19 e 20).

Em verdade, o autor mantém-se numa atitude de meio termo, isto é, é contrário ao "poderio absoluto" do juri, mas não é favorável à sua extinção.

A última parte da análise do Dr. OSVALDO DE AGUIAR compreende as suas sugestões no que concerne aos elementos que devem ser incluídos nessa reforma e que, em síntese, são: novo critério na elaboração da lista geral dos jurados, redução, ao máximo, das nulidades processuais responsáveis principais do entrave à marcha normal dos feitos e restabelecimento do sistema de apelação obrigatória, com efeito suspensivo, nos casos de absolvição unânime ou não do tribunal popular por parte do Ministério Público.

Tais são os elementos que o autor apresenta como essenciais para a reforma do juri. Diga-se, enfim, que o Dr. AGUIAR não improvisa. Expõe e discute proposições procurando ajustá-las à realidade brasileira. Se tais proposições são passíveis a contestações, isso é próprio de matéria dessa natureza. O fato é que "o Júri no Brasil e a necessidade de sua reforma" é uma contribuição digna de ser considerada pelos que desejarem fazer trabalho sério na reforma que certamente virá.

Tratado de Economia Política, DE DJACIR MENEZES

Reeditando o seu "Curso de Economia Política", agora com o título de "Tratado de Economia Política", o Prof. DJACIR MENEZES não somente ampliou o trabalho primitivo, assim como acrescentou muitas páginas, discutindo temas e aspectos novos. Enfim, apresentou praticamente outro livro.

No Brasil, DJACIR MENEZES constitui, talvez, o único exemplo de sociólogo e economista que, conscientemente, despreza o tecnicismo, para impregnar seu pensamento de orientação e conteúdo sócio-filosófico. Com certeza, êle considera que êsse tecnicismo, quase sempre, limita a formulação e compreensão dos problemas, uma vez que, como pensava DESCARTES, a sabedoria humana é uma só, mesmo que aplicada a diferentes objetos.

Por outro lado, essa atitude mental demonstra a formação universalista de DJACIR MENEZES, cuja capacidade de interpretação crítica, no vasto setor da filosofia social, o coloca em nível superior ao da grande maioria dos estudiosos brasileiros dessa esfera do conhecimento.

O "Tratado de Economia Política" pelo modo por que a matéria está exposta e discutida, reflete o pensador da sociologia e da economia política na plena maturidade de suas concepções. Não se trata aqui apenas de assinalar a exposição clara dos problemas ou mesmo de indicar o grau interpretativo capaz de satisfazer às exigências que o conhecimento especializado esteja a pedir. O que mais chama atenção são os ângulos variados que a pesquisa faz saltar aos olhos, porque as indagações de DJACIR MENEZES não se referem apenas aos objetivos da ciência econômica, mas elas incluem a evolução histórica do pensamento econômico. Aliás, logo no prefácio, êle afirma impossibilidade de separação desse elemento histórico da própria eco-

nomia. Trata-se, evidentemente, de uma atitude hegeliana, e isso, diga-se de passagem, agora, caracteriza o sentido, qualquer que seja o campo do pensamento do autor.

Sem dúvida, não será possível nestas poucas linhas, de considerações sintéticas, analisar as idéias que se acham expostas, discutidas, aceitas, negadas ou propostas. Elas são tantas que haveria matéria para outro livro.

Pretendemos, acima de tudo, perceber a fisionomia do livro, sentir as raízes mais profundas que o alimentam, e, especialmente, destacar a sua significação para o pensamento econômico nacional. E, nesse aspecto acreditamos que, no gênero, o "Tratado de Economia Política" de DJACIR MENEZES é superior a qualquer outro que até hoje se haja escrito no Brasil. Dizemos que esta superioridade reside no fato de tratar-se de uma obra em que os problemas econômicos são estudados e entendidos na sua correlação necessária com os demais problemas que definem a atividade teórica e prática dos indivíduos em sociedade. De resto, isso traduz, no conjunto, a visão dos problemas sociais, históricos, jurídicos e políticos especialmente, estruturados à base de condições econômicas.

Essa não é bem a afirmação de que DJACIR MENEZES esteja a definir-se doutrinariamente, no sentido exato do termo. Seu interesse (pelo menos êle assim o diz no prefácio da 1.^a edição) é *científico* e *objetivo*. Não estaria esta afirmação, por si mesma, implicando uma posição doutrinária? É certo também que todo o livro de DJACIR MENEZES, metodologicamente, possui feição e orientação hegeliana, sem compromisso marxista, pois desconhece tudo que seja considerado como definitivo, para só entender como circunstanciais as verdades que provêm da pesquisa social, e econômica, porque para êle, nessa busca da realidade, os meios variam em função dos fins e estão condicionados pelo grau de desenvolvimento cultural — "pelo estado do conhecimento existente, que depende da herança cultural anterior, socialmente transmitida" (pág. 64). Para completar essa orientação crítica e metodológica, termina por associar o intelecto ao social, de modo indissolúvel, acrescentando que "o velho vício ontológico de cindir o pensamento de suas funções essencialmente sociais, levando a considerar substantivada e autônoma uma entidade pensante, sem conexão com as circunstâncias sociais e exteriores, sem, portanto, integrá-lo na atividade, na praxis — concorreu para que se pusesse erroneamente o problema lógico; — o erro vem de Aristóteles e se perpetua" (págs. 64 e 65).

Eis, pois, atitude filosófica que serve de bússola ao "tratado" mesmo que êle possua objetivos específicos, uma vez que é em nome da ciência econômica que os problemas se acham apresentados e estruturados. Mas para DJACIR MENEZES toda a compreensão desses problemas não pode fugir um mínimo sequer da historicidade, porque é nesse elemento que a economia nasce, se desenvolve e se perpetua.

A diversidade de temas abordados abrange, primeiramente, a introdução social à economia política, estudados desta, desde o seu objeto e método, conexão com as ciências sociais (vida associativa e relações econômicas, grupos sociais e ordem jurídica, econômica, política e moral) até a definição de seu método propriamente dito, a história como método e os dois métodos mais utilizados, o psicológico e o matemático; em segundo lugar, são passados em

revista os "fatos econômicos", quando então se pode verificar a extraordinária capacidade crítica de DJACIR MENEZES, através do estudo que dedica aos mais variados sistemas econômicos, especialmente nos capítulos em que trata das teorias do valor, assim como a sua análise; em terceiro e quarto lugar, o "Tratado" preocupa-se, por assim dizer, com a parte prática da economia. São páginas cheias de observação e interpretação, muitas vezes pessoais, relativas ao mercado, ao preço, à empresa, à moeda e aos bancos, compreendendo nestes dois últimos — "os ciclos econômicos e troca internacional"; finalmente em coerência com a sua posição de economista que tudo vê no plano sociológico, na quinta e última parte do livro são estudados a *planificação*, o *socialismo*, o *intervencionismo*, o *nacionalismo* e a *democracia*.

Se a parte propriamente econômica confere a DJACIR MENEZES qualidades de conhecedor seguro e intérprete sutil dos mais diferentes setores da economia política, a parte sócio-política do livro é, sem favor, a demonstração do espírito engenhoso do autor, de cuja percepção profunda dos problemas e sua formulação resultam páginas que têm a virtude de dar novidade a conceitos mil vezes ensinados pelos doutores mais solenes ou pelos técnicos mais rigorosos.

Apontaremos apenas (para deixar que os leitores de DJACIR MENEZES comprovem) as suas idéias relativas a "nacionalizar" e "socializar", o seu conceito sobre "intervencionismo" e a síntese admirável sobre democracia, como processo, de convivência. Não conhecemos, entre nós, quem haja dito tanto, ideologicamente, em tão poucas páginas. Impressiona o poder de síntese.

Concluamos: DJACIR MENEZES poderia, com esses itens finais, encerrar o seu trabalho. Mesmo sem dar nome às suas idéias, ele havia mostrado que estas não eram a do mundo agonizante que, pouco a pouco, está se esfacelando. Como bem hegeliano, a seu modo, bem visto, preferiu concluir ensinando que "só a ciência dá soluções verdadeiras" e apelou para o "espírito da bondade" e para a "crença na boa vontade". Mas melhor do que nós, ele sabe que tudo isso é utópico se não houver a implantação da liberdade definida pela igualdade econômica, consoante a força do trabalho como valor supremo. Isso, porém, não nega ao "Tratado de Economia Política" de DJACIR MENEZES lugar de honra na literatura científica brasileira.

Pareceres do Consultor Geral da República, Vol. II (Julho a novembro de 1955) — THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, Rio de Janeiro, 1956.

Editado por A. Coelho Branco F^o, veio a lume este volume de *Pareceres do ex-Consultor Geral da República*, THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, jurista nacional dos mais ilustres, professor e publicista bastante conhecido.

Uma coletânea de *Pareceres*, mesmo originária de quem, por força do cargo, possuía eminência, quase sempre apresenta valor relativo. Todavia, no caso em apreço, não se trata de uma simples publicação oficial de pareceres emitidos por uma autoridade no desempenho de suas funções. O seu autor é um nome consagrado graças à produção jurídica que tem oferecido às letras nacionais, nesse setor, e, especialmente, em virtude da coragem e dignidade

com que sempre soube honrar os postos que vem desempenhando na sua afanosa carreira de cultor do direito.

A matéria incluída neste volume é das mais variadas no âmbito técnico-jurídico, pois compreende a análise e interpretação da lei e sua aplicação nos seus múltiplos setores, abrangendo o direito civil, trabalhista, internacional — público e privado, comercial, penal, administrativo, fiscal, etc.

O que mais chama a atenção nos Pareceres de THEMISTOCLES CAVALCANTI é a simplicidade objetiva no dizer matéria muitas vezes, tão complexa, a clareza da exposição, o rigor lógico da interpretação e aplicação do texto legal, enfim, a convicção ao concluir o raciocínio. Haja vista, por exemplo, os Pareceres ns.: CXXXVI — relativo à Acumulação, autarquia, sociedade de economia mista, definições e limites de proibição; CXLVIII — sobre Indulto, natureza do instituto, sua regulamentação por lei, competência do Presidente da República; CLIV — sobre Contribuição de melhoria, imunidade do art. 30 da Constituição, diferença entre impôsto e taxa e o que é “tributar”; CLXX — concernente a prefeitos municipais, responsabilidade, autonomia estadual e autonomia municipal, natureza do processo e competência; CLXXI — sobre a encampação da S. Paulo Railway Company, termos da concessão, histórico, encampação, pagamento do seu valor, capital declarado, bens adquiridos depois de 1901, estranhos à atividade principal da Estrada; e o último — CLXXXV sobre Assistentes da Escola Superior de Guerra, nomeação, requisição de autoridade, competência do Presidente da República (êste Parecer se refere à rumorosa questão concernente à tentativa de aplicação de pena disciplinar ao Cel. Jurandyr Mamede, pelo Ministro da Guerra, às vésperas dos acontecimentos políticos do ano passado). Tais indicações visam apenas a indicar alguns dos Pareceres mais expressivos e que confirmam as duas características do autor: segurança jurídica nas considerações que faz e absoluta independência moral para julgar os casos que lhe foram levados para emitir parecer.

Acreditamos ser exatos ao dizer que êste volume de “Pareceres” é um excelente conjunto de ensinamentos aos estudiosos do direito em geral.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e Agradecemos

- Belo Horizonte e Goiânia* — Separata de autoria de Peixoto da Silveira.
- Boletim Informativo dos Municípios* — Operação Arquipélago — Ano I — N.º 7 — de 15 de agosto de 1956 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Boletim de la Direccion General Impositiva del Ministerio de Hacienda de la Republica Argentina* — Volumen 4 — N.º 30 — Junio 1956 — Buenos Aires — República Argentina.
- Brasil* — Revista mensual de la Oficina Comercial del Gobierno del Brasil en Paraguay — N.º 5 — Agosto de 1956 — Assuncion — Paraguay.
- Carta Semanal* — Departamento de Estudos Econômicos da Associação Comercial de Minas — N.º 105 — Ano 3 — Estado de Minas Gerais.
- Club Municipal* — Órgão Oficial da associação — Agosto — N.º 190 — Ano 1956.
- Comercial Internacional* — Boletim mensal do Banco do Brasil — Ano VI — Agosto 1956 — N.º 1 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Droit Social* — II Congrès International de Droit Social dans le cadre de L'Exposition Universelle de Bruxelles — 8-15 Juin 1958.
- Informação Agrícola* — Publicação do Serviço de Inf. Agrícola do Ministério da Agricultura — Ano X — N.º 131 — Setembro 1956 — Rio de Janeiro.
- IPASE* — Relatório e Balanço Geral (Separata) do Relatório e Balanço Geral do exercício de 1953 — "Coleção IPASE" — 10 Serviço de Publicidade — Rio de Janeiro — 1956 — Outra Separata, porém, relativa ao exercício de 1954.
- Paraná Econômico* — Ano IV — N.º 41 — Agosto de 1956 — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado do Paraná.
- Revista do Conselho Nacional de Economia* — Ano V — Julho/Agosto de 1956 — N.º 40.
- Revista del Instituto de Derecho Comparado* — Consejo Superior de Investigaciones Cientificas — Barcelona — N.º 5 — Julio/Diciembre 1955.
- "Visão"* — Reportagem especial sobre a Suécia — 31 de agosto de 1956.

COLABORAM NESTE NÚMERO

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA — Bacharel em ciências Jurídicas e Sociais (U.B.); Ex-Professor contratado de Economia Política da Faculdade de Direito do Amazonas (1936-1942); Técnico de Administração, por concurso, do Q.P. do D.A.S.P.; Professor de Aperfeiçoamento e Treinamento em Administração Financeira, da Prefeitura do Distrito Federal; ex-Diretor da Divisão de Orçamento do D.A.S.P.; Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; Bolsista do *Bureau of the Budget, U.S.A.* (1945-1946) com estágios na *Harvard University, Civil Service Commission* e *Department of Agriculture (Forest Service)*.

RAIMUNDO XAVIER DE MENEZES — Assistente de Administração do D.A.S.P.; Chefe da Seção de Estudos do Plano de Classificação de Cargos da D.P. do D.A.S.P.; Chefe do Setor Administração e Fiscalização, da Comissão encarregada da elaboração do Plano de Classificação de Cargos. Cursos de Administração de Pessoal nos Estados Unidos, sob a supervisão do *Bureau of the Budget*.

OSCAR VITORINO MOREIRA — Técnico de Administração, por concurso do Q.P. do D.A.S.P., onde ocupou diversos cargos, entre os quais o de Diretor do Serviço de Administração; professor dos Cursos do D.A.S.P., da Escola Brasileira de Administração Pública e da Escola Técnica de Comércio, da F.G.V., Autor de várias obras sobre problemas de Administração Pública.

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ — Coronel do Exército. Cursos da Escola de Estado Maior do Exército e da Escola Superior de Guerra; membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra. Ex-Diretor do Serviço do Trânsito (D.F.S.P.), do Distrito Federal, onde teve ocasião de realizar reformas duradouras e de longo alcance que o tornaram credor da gratidão de todos os habitantes do Rio de Janeiro, Ex-chefe do Departamento Federal de Segurança Pública, do M.J.N.I. Atualmente, acha-se à frente da Circunscrição de Recrutamento do M.G. em Aracaju, Sergipe.

ANTÔNIO BEZERRA BALTAR — Vereador Municipal da cidade do Recife, Pernambuco, e professor de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Recife.

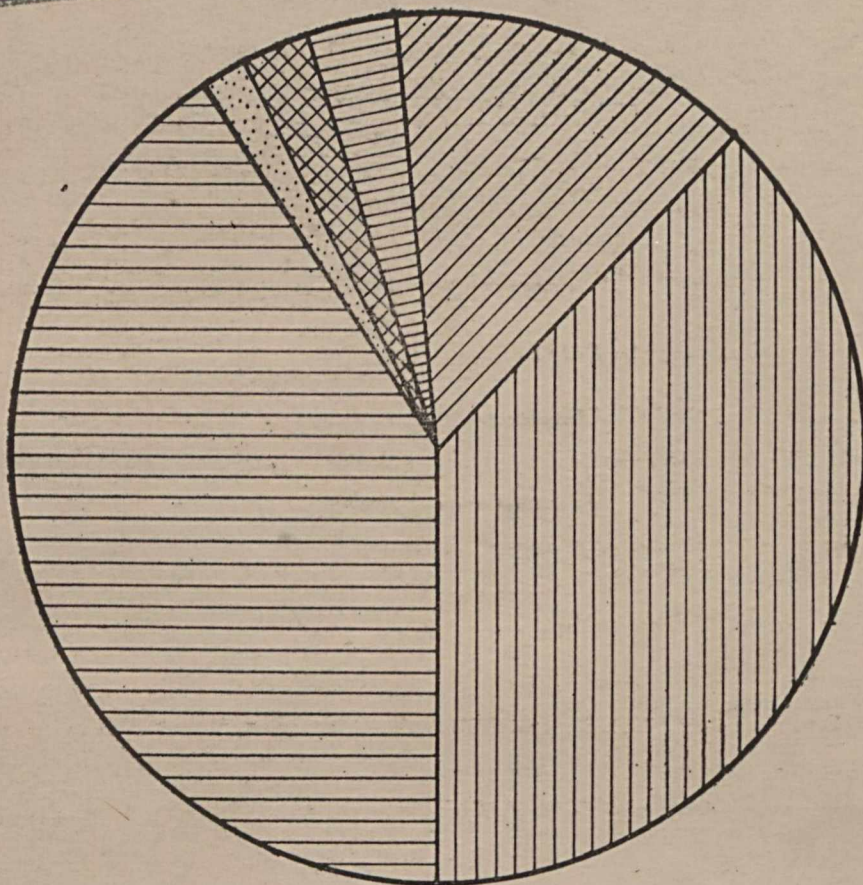
ANTÔNIO C. CORTÉS — Advogado Colombiano, Curso de Ciências Econômicas. Especialista em Direito Administrativo. Autor da obra *Derecho Municipal Colombiano*. Ex-Secretário de Obras Públicas (1952-1953) do Governo Colombiano atualmente radicado no Brasil.

ARNOLD WALD — Bacharel e Doutor em Direito; Professor da Faculdade de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro; Secretário Geral do Comité Nacional de Direito Comparado e Secretário-geral adjunto do Instituto de Direito Comparado e de Estudos Legislativos; Delegado do Brasil ao Congresso de Direito Comparado de Munique.

DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

IMPOSTOS

1957



IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO E AFINS (3,4%)

IMPÔSTO DE CONSUMO (37,7%)

IMPÔSTO DE RENDA (40,7%)

IMPÔSTO DO SÊLO E AFINS (14,0%)

IMPÔSTO SÔBRE TRANSFERÊNCIA DE FUNDOS PARA O EXTERIOR (2,6%)

IMPÔSTO ÚNICO SÔBRE ENERGIA ELÉTRICA (1,6%)

IMPOSTOS ATRIBUIDOS À UNIÃO NOS TERRITÓRIOS (0,0)