

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

Arízio de Viana

Sebastião de Sant'Anna e Silva (Substituto)

**DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO
E ORGANIZAÇÃO**

José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti

**DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS
PÚBLICOS**

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

José de Nazaré Teixeira Dias

José Medeiros (Substituto)

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO
E APERFEIÇOAMENTO**

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Espírito Santo Mesquita

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

José Maria Albuquerque Arantes

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito de Sá

Viana Pereira de Vasconcelos

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

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Belmiro Siqueira



CASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.370, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XVII

ABRIL DE 1954

VOL. II - N.º 1

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Realizações em Administração de Pessoal	3
COLABORAÇÃO	
O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo — Geraldo de Menezes Côrtes	5
As Sociedades de Economia Mista — Walter T. Álvares	24
A Seleção dos Servidores do Estado e a Diagnose das Contra-Indicações Profissionais — Herson de Faria Dória	29
A Recreação como Problema do Estado — Inezil Penna Marinho	34
Fundamentos do Sistema Estatístico-Geográfico Brasileiro — II Parte — J. Romão da Silva	39
A Propósito de Pedágio — Francisco Saturnino Braga	42
Migração e Colonização no Brasil — Geraldo de Menezes Côrtes	55
Origem e Evolução do Sistema Postal Brasileiro — Vitorino de Oliveira	85
INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
Política Geral e Função Orçamentária do Estado — II Parte — M. André Molitor. (Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)	87
O Treinamento para o Serviço Público no Japão. (Trad. de Lily Salles Soederberg)	94
Atitude do México em Face dos Problemas de Desenvolvimento — Rafael Mancera Ortiz (Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)	98
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
A Administração de Pessoal na Prefeitura do Distrito Federal — II Parte — Carlos Eduardo de Oliveira Valle	102
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Estatística Administrativa — Trabalho elaborado pela Seção de Estatística Administrativa do D. A. S. P.	109
PESSOAL	
Avaliação das Normas Padronizadas de Administração de Pessoal — Herbert H. Rosenberg (Trad. de Mary Cardoso)	113
DOCUMENTAÇÃO	
Os Instrumentos e as Técnicas de Documentação — Maria Carolina Motta Minelli	118
Documentação, Instrumentos e Técnica — Helenyr Coutinho	122
DOCUMENTÁRIO	
Novos Rumos à Política de Concessão de Bolsas — Trabalho apresentado pelo Conselho Nacional de Pesquisas	130
Os Primeiros Passos dos Oficiais Aviadores do Brasil — Reportagem de Mário Rodrigues	135
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA	
Parecer n.º 3-54 — Processo n.º GG-3, apenso n.º 12.530-53-SSP	137
PODER LEGISLATIVO	
Resenha Parlamentar	146

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar.— Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

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

Diretor — BELMIRO SIQUEIRA.

Secretária — Helena de Lourdes Cabral.

Chefe da Redação — Sebastião Muniz da Silveira.

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00
Assinatura anual para o exterior..... Cr\$ 100,00
Número avulso.... Cr\$ 5,00

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

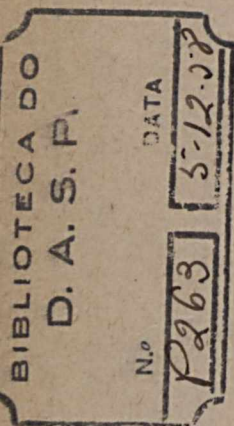
A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sobre assuntos relativos à “Revista do Serviço Público” deve ser dirigida à respectiva Secretária.



Realizações em Administração de Pessoal

NA Mensagem Presidencial, de 15 de março último, há uma exposição meridianamente clara a respeito do estado geral da Nação.

Sob o prisma da "Revista do Serviço Público", inúmeros aspectos, dos focalizados, mereceriam singular relevância. Por hipótese, porém, destacaremos apenas o registro pertinente a Pessoal, ao pessoal da União.

Os trabalhos empreendidos no campo da Administração de Pessoal são de alcance inavaliável. Pode-se mesmo salientar que traduzem a passagem de uma época de soluções parciais, casuísticas, para um período de racionalização planejada.

Enumera o relatório governamental realizações afortunadas e que, sem dúvida, concretizam uma efetiva e positiva gerência de pessoal.

O Plano de Classificação de Cargos, a Revisão do Nível de Vencimentos e Salários dos Servidores Cíveis, a Implantação do novo Estatuto dos Funcionários e a Codificação dos Direitos e Deveres dos Extranumerários são os capítulos fundamentais do programa de pessoal em andamento.

O artigo 259, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, foi executado e assegura o Senhor Presidente a remessa ao Congresso do Plano de Classificação de Cargos do Serviço Público Federal, com bases nos deveres, atribuições e responsabilidades funcionais. Somente com a Classificação de Cargos teremos o fundamento seguro para uma política equânime de salários e vencimentos para o pessoal civil.

Com o alteamento constante do custo de vida e com a instabilidade para mais dos níveis de preço, o Plano de Revisão de Vencimentos e Salários, que está sendo estudado paralelamente com o Plano de Classificação, é de indiscutível oportunidade e, quando aplicado, "trará conseqüências benéficas para o serviço civil, força dinâmica e sustentáculo da Administração Pública".

O Estatuto já está sendo eficazmente aplicado : os capítulos que exigiam regulamentação, em particular os que exigiam extensão dêsse código aos extranumerários, receberam da parte do D.A.S.P. pressurosa atenção.

A conclusão de que o Estatuto poderia, em sua maior parte, ser aplicado aos extranumerários, levou o Govêrno a baixar o oportuno Decreto n.º 34.395, de 28 de outubro de 1953, que dá forma a essa orientação.

O regime dos extranumerários envolve, contudo, peculiaridades que sòmente lei própria disciplinará com adequacidade : o projeto de lei n.º 3.790, de 1953, enviado ao Congresso, comprova a preocupação do Administrador com tal problema.

Os tópicos dedicados à Seleção e ao Aperfeiçoamento são dignos de realce, máxime no que tange aos Cursos de Administração, com o estabelecimento de um núcleo coordenador de professores, incumbidos de imprimir às atividades didáticas perfeito entrosamento com os problemas de pessoal da Administração.

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

(Tenente-Coronel do Exército e ex-Diretor do Trânsito do Rio de Janeiro, D.F.)

3. EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS

a) APRECIACÕES GERAIS

AS vias que possuímos ainda servem concomitantemente às duas funções de ligar pontos distantes e de atender às intercomunicações locais, por isso não podemos esquecer, num *planejamento dinâmico*, como aqui o definimos, da necessidade de prever e atender ao embarque e ao desembarque de passageiros ao longo das vias públicas.

A economia do tempo das viagens, de um lado, e a necessidade de diminuição dos prejuízos, que seguidas e sucessivas paradas causam à circulação, de outro lado, exigem organizar e regular os pontos de paradas dos transportes coletivos, para que eles não venham a parar ao sabor da vontade de cada passageiro. O interesse individual passa a ceder lugar ao da coletividade, sacrificando um pouco a comodidade de cada um em benefício de muitos.

Os locais de paradas precisam ser planejados, tanto os pontos iniciais e finais de percurso, como ao longo dele.

De um modo geral um espaçamento de 300 ou 400 metros, entre os diversos pontos de parada é perfeitamente razoável em zonas densamente habitadas, sendo admissível maiores distâncias em zonas de poucas edificações, ou quando razões de segurança de tráfego o aconselharem. O exame da situação em 1950, no Rio de Janeiro, revelava muitas paradas, senão a grande maioria com o espaçamento de 300 metros, mas muitas delas a distâncias de 100 m e outras até de 450 e mais metros, testemunhando que o estabelecimento inicial ou as alterações posteriores tinham deixado de atender a condições preestabelecidas para seu planejamento, ou tinham passado a sofrer injunções de ordem particular. Os moradores de uma casa não gostam de ter um ponto de parada na frente da residência, enquanto que os donos das casas comerciais (varejistas) anseiam por tal felicidade.

Veremos, a seguir, os critérios que devem nortear o planejamento dos pontos de paradas dos co-

letivos, exemplificando com os critérios adotados para o correspondente replanejamento na Cidade do Rio de Janeiro.

b) VIAS COM BONDES EM DOIS SENTIDOS

A ilha de segurança para passageiros, a mais de 3,65 m do meio-fio da direita, como esclarece a Fig. 100, evita o bloqueio dos veículos automotores, quando o bonde está parado para embarque e desembarque dos passageiros.

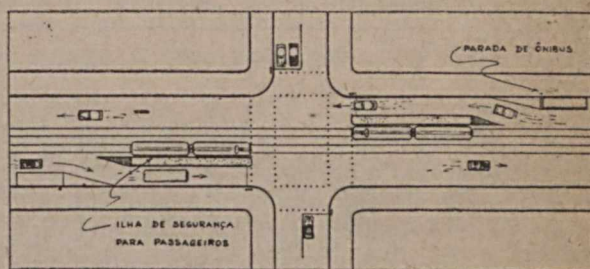


Fig. 100

Ao tratarmos dos sinais de tráfego, vimos que onde há a maior concentração natural de pedestres para a travessia das vias é justamente nas esquinas, devido aos que se destinam ou provêm das vias transversais; pelo mesmo motivo, a melhor posição para a colocação das paradas, do ponto de vista interesse dos passageiros, é na proximidade das esquinas.

No Rio de Janeiro os bondes em uso são de duas unidades, medindo 26 metros de comprimento e são raras as vias com linhas de bonde que possuem largura suficiente para comportar ilhas de segurança para passageiros, deixando entre elas e o meio-fio da direita, espaço suficiente para a passagem de veículos motorizados.

A colocação das paradas na altura das esquinas é a melhor solução sempre que se pode dispor de ilha de segurança para passageiros, que não bloqueia o tráfego motorizado; mas é altamente prejudicial à circulação nos outros casos.

Como se pode perceber, observando a Figura 101, e ainda constatar no Rio de Janeiro (onde não foi concluída a execução do replanejamento das paradas de bondes) o inconveniente pode ser assim sintetizado: Um bonde pára, os passageiros

desembarcam e embarcam, o sinal que se abre durante este tempo não pode ser aproveitado pelo bonde e tampouco pelos veículos motorizados, que ficam assim bloqueados pela parada do bonde e vão se acumulando. A repetição desse fato, tanto mais amiudadamente quanto maior a frequência de bondes no local, acarreta entraves, aborrecimentos e não raro congestão ao tráfego motorizado. Esta situação ainda é mais grave no Rio de Janeiro, porque os bondes são abertos e a fiscalização pelos agentes da Empresa concessionária se faz não com estes sobre o bonde e sim de pé sobre a pista, retendo o bonde (de comum acordo com condutor e motorneiro) por um tempo maior que o necessário para o embarque e o desembarque de passageiros.

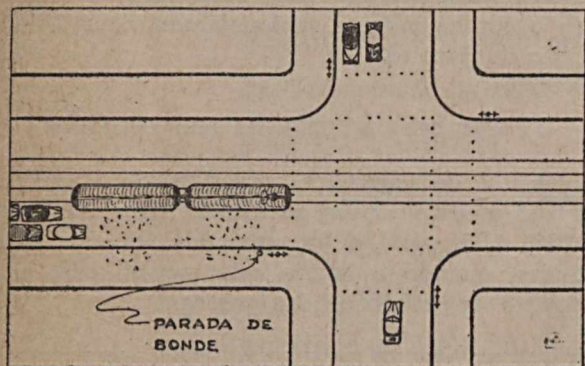


Fig. 101

Devido a essas razões e quando ocorrer a impossibilidade do estabelecimento de ilhas de segurança de passageiros, os pontos de parada devem estar longe das esquinas. Além disso, para não bloquearem a via, quando dois bondes de sentidos opostos pararem ao mesmo tempo, as vias de tráfego em duplo sentido devem ter as paradas desencontradas e de preferência no sentido divergente, como elucida a figura 102; nunca a menos de 75 m, para que haja espaço suficiente de passagem entre a cauda de dois bondes.

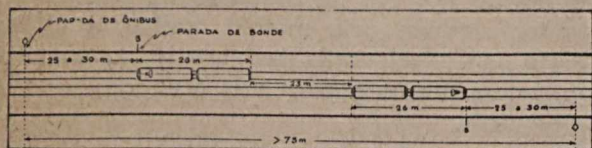


Fig. 102

c) PARADAS DE ÔNIBUS

O espaçamento das paradas de ônibus deve ser da mesma ordem de grandeza fixada para as dos bondes.

Os ônibus como os "trolley-bus" podem encostar no meio-fio para o embarque e o desembarque de passageiros, mas para isto é preciso proibir os estacionamentos e mesmo a parada de outros veículos, nos correspondentes pontos de parada daqueles, a fim de que possam encostar no meio-fio e dele sair sem dificuldade ou manobras especiais. A providência ficará sempre na dependência de uma boa demarcação do local de parada

dos ônibus ou dos "trolley-bus" (ver Fig. 103) e também de eficiente fiscalização acompanhada de sistemática e pronta punição dos infratores.

Os ônibus têm geralmente 10 m de comprimento e 2,5 m de largura. O espaço livre para que possam encostar deve ser pelo menos de 25 m,



Fig. 103

como esclarece a Fig. 104 e, além disso, as marcações devem ser preferivelmente obtidas com tachas metálicas ou com material plástico, pela durabilidade e nitidez das referências que proporcionam.

As paradas de ônibus e de bondes devem estar próximas umas das outras, para os passageiros

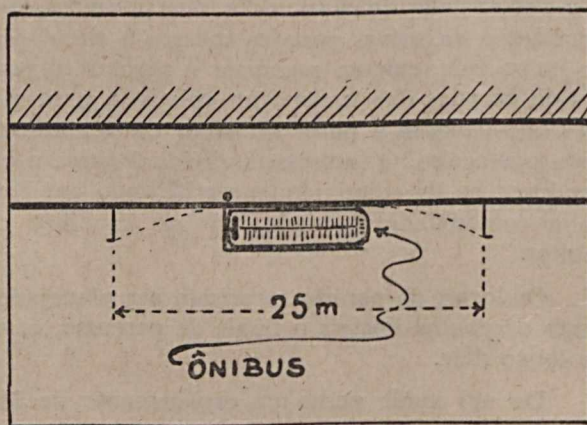


Fig. 104

poderem cômoda e indistintamente escolher este ou aquele meio de transporte. Entretanto, tanto no caso da Fig. 100, como no da Fig. 101, as paradas de ônibus e de bonde não podem coincidir, para não bloquearem a via e para causarem o mínimo de embaraço à circulação. Como se vê na Figura 100, no caso a que ela se refere, é preferível a parada de ônibus atrás da ilha, deixando espaço para escoamento livre de outros veículos e, no caso da Fig. 102, essa parada deve ficar a 25 ou 30 m à frente da do bonde, por serem veículos mais rápidos e de menor número de passageiros, portanto com um embarque e desembarque de passageiros mais rápido e mesmo menos freqüente.

Quando é grande a frequência das unidades de transporte numa mesma parada, onde seja também grande o número de embarques e desembar-

ques, é preciso possibilitar a simultaneidade da operação para mais de uma unidade. Isto é tão mais necessário quando as unidades de transporte e os passageiros em espera têm destinos diferentes, porque aí já não é só o interesse de facilitar a circulação, mas também a conveniência de boa ordem e conforto na própria operação de embarque e desembarque, que se passa a fazer sem atropelos. Esta situação ocorre nos Centros comerciais das Cidades e justificam a necessidade de grandes Estações de embarque de passageiros. Se estas inexistem, o recurso é marcar os pontos iniciais de percurso com destino aos diversos bairros e subúrbios, aproveitando certos logradouros públicos onde as paradas possam ser marcadas sem causar entraves à circulação. Geralmente, as Praças e Largos proporcionam tais facilidades. Se, entretanto, como ocorre no Rio, a disponibilidade desses espaços apropriados não é grande, muitos ônibus não podem ter pontos iniciais ou terminais de percurso no Centro da Cidade e sim fora dêle. A necessidade de dispersão das paradas de ônibus no Centro do Rio de Janeiro, para prejudicar o menos possível à circulação, a que nos referimos na página 12 da *Revista do Serviço Público* de janeiro, obrigou-nos a agrupar os ônibus de acordo com a similitude de destino ou pelo menos de grande parte do itinerário. Os que atravessavam a cidade passaram a ser identificados com algarismos romanos e os que tinham suas terminais no Centro, com letras maiúsculas, mas uns e outros tinham o reconhecimento à distância facilitado por cores distintas.

Adotamos como formato da placa sinalizadora de ponto de parada de ônibus, o losango, por ser diferente das formas das placas convencionais constantes do Código Nacional de Trânsito em vigor. Pintada de branco, com a inscrição ÔNIBUS em preto, serve para indicar parada geral, isto é, parada de todas as linhas que passarem pelo local. Quando colorida e contendo acima da inscrição ÔNIBUS um algarismo romano ou uma letra maiúscula e abaixo os números indicativos das linhas, só junto a elas param os coletivos dos grupos correspondentes.

As paradas de cada grupo, no Centro do Rio de Janeiro, foram escalonadas de 300 em 300 metros, mas de tal forma que paradas diversas, isto é, pertencentes a linhas diferentes ficassem distanciadas, pelo menos, de 25 a 30 metros, a fim de que os ônibus se pudessem ultrapassar, após receberem os passageiros ou de tê-los desembarcado. A coloração das placas, cognominada por certa crítica carioca como exposição de tinturaria, era absolutamente indispensável, para que o Povo, de longe, identificasse seus pontos de embarque e para que os motoristas, também de longe, reconhecessem onde deviam parar. Locais de grande acúmulo de passageiros para embarcar não receberam mais de duas ou três linhas de ônibus; assim, um mesmo grupo, à proporção que se aproxima do Centro urbano, dispõe de mais de uma placa de parada, para que suas seis ou mais linhas componentes disponham de dois ou três pontos distintos de embarque. À proporção que se afastam do centro, as linhas de cada grupo têm suas pa-

radas condensadas num único ponto e finalmente se confundem os diversos grupos até que são suficientes os pontos de parada geral. A Fig. 44 (ver a *Revista do Serviço Público* de janeiro) dá-nos uma idéia da variedade de placas diferentes que se podem tornar necessárias. É da maior importância manter o planejamento das paradas constantemente atualizado e prestar toda a atenção à crítica e às sugestões do povo, para corrigir erros e sanar inconvenientes, que não se tenham inicialmente revelado ao planejador.

A circulação e as paradas, como todo o tráfego, têm que se ajustar à própria vida da cidade e por isso, para as horas de vida noturna, de domingos, feriados e tarde de sábado, em que o comércio se fecha e as casas de diversões são mais frequentadas, disposições diversas são necessárias, como sejam alterações dos pontos terminais das linhas de ônibus e os conseqüentes estabelecimentos de paradas extras. Nas horas da vida intensa diária, geralmente, os pontos terminais são estabelecidos de forma a evitar a travessia das vias centrais, para não concorrer para seu congestionamento. Fora de tais horas o que mais convém ao público é justamente que sejam estabelecidos de forma a que os itinerários cortem de lado a lado a zona central, especialmente quando possibilita melhor servir à zona das casas de diversões.

4. CARGA E DESCARGA DE MATERIAL

Principalmente, nas vias comerciais, este problema é muito sério, máxime porque tais vias, de um modo geral, estão nas cidades de hoje atendendo, ao mesmo tempo, à função de vias principais de tráfego, que exige circulação franca, e à carga e descarga, que dificulta a circulação.

Naturalmente, o problema é sério, enquanto inexistem locais apropriados à carga e à descarga de material fora das vias públicas, porque o transporte das mercadorias é uma necessidade indiscutível e irremovível. Sabe-se que um veículo que pára junto ao meio-fio bloqueia esta fila e quando dela sai para a fila imediata, reduz o rendimento do escoamento também desta última, quando não chega a prejudicar outrossim mais uma fila, tal seja a dificuldade de manobra que o caminhão tenha de realizar. Este é o prejuízo que causam à circulação as paradas de ônibus e a carga e descarga de material. Além disso, os autocaminhões tendo carrocerias mais largas que a dos carros comuns e às vezes também ultrapassando o gabarito de largura dos transportes coletivos, causam eles prejuízos à circulação quando admitidos juntamente com os demais veículos em vias estreitas e em horas de tráfego mais intenso. Há um conceito, mais ou menos generalizado, de que a carga e descarga só deveria ser admitida à noite, para não prejudicar o tráfego. Não se deve adotar esta solução simplista, sem cuidadoso exame prévio da questão. A carga e descarga é uma das funções do tráfego e não se resolve este abolindo aquela. A boa solução reside em tirar sempre o maior partido das condições existentes, dispensando a cada função do tráfego a devida atenção e só sacrificando ou restringindo uma em proveito de outra, quando não hou-

ver recurso diferente. É louvável o esforço no sentido de obter o máximo de carga e descarga à noite, mas essa operação não tem sido conseguida em volume apreciável, em quase nenhuma cidade.

O trabalho à noite é mais caro, pelo custo da mão-de-obra que faz jus a gratificação especial e porque exige mesmo novos empregados, não bastando o vigia noturno em cada grande casa comercial ou armazém. Além disso, as entregas a domicílio só se podem realizar durante o dia, donde a carga dos lojistas e varejistas precisar ser feita de dia. Para o atendimento dêste comércio poderia haver a fórmula conciliatória de admitir nas ruas centrais, ou melhor em algumas dessas vias, entre as 8 e 20 horas, o tráfego de camionetas, destinadas ao transporte de pequenos volumes e cuja carroceria, menos larga que a dos caminhões, prejudica menos a circulação.

Mesmo na impossibilidade de proibir a operação diurna de carga e descarga convém estimulá-la sob todas as formas possíveis para sua realização noturna. Neste particular somos obrigados a considerar prática errada a do Rio de Janeiro, que, para essa operação noturna, cobra uma taxa adicional (postura municipal) e exige uma licença especial para que um caminhão possa trafegar depois de 17 horas até às 5 horas do dia imediato (Artigo 65 do Regulamento do Serviço de Trânsito, aprovado pelo Decreto n.º 20.483, de 24 de maio de 1946).

Não devemos esquecer que as restrições de carga e descarga na via pública, de certa forma, concorrem para que o Comércio passe a providenciar locais adequados fora destas, mas também provocam suas mudanças, ocasionando a *explosão das Cidades* na expressão de vários urbanistas.

Para auscultar a opinião dos interessados (comerciantes e transportadores) e conhecer suas necessidades, fizemos uma Conferência em 1951, no Sindicato dos Lojistas do Rio de Janeiro, onde se concentram os comerciantes de diversos ramos e discutimos largamente o problema, tendo em seguida distribuído, através de cada sindicato, a ficha inquérito reproduzida na coluna ao lado, a cada um dos interessados (comerciantes atacadistas, varejistas, autônomos e membros da Associação Comercial).

Responderam aos quesitos:

- 113 firmas atacadistas,
- 121 firmas varejistas,
- 59 firmas mistas,
- 293 firmas ao todo.

O quadro exposto na pág. 9 resume o resultado do inquérito, de acordo com as respostas aos quesitos formulados.

O estudo de tal levantamento revela a seguinte opinião dominante:

- O serviço de carga e descarga deve ser feito de dia (83 % de respostas a favor).
- O estacionamento de carros de passageiros deve ser proibido no Centro urbano.
- Estacionamentos especiais, fora da via pública, devem ser criados.



SINDICATO DOS LOJISTAS DO COMÉRCIO DO RIO DE JANEIRO
CARGA E DESCARGA
NO CENTRO
E AO LONGO DOS ITINERÁRIOS DE ÔNIBUS

O Serviço de Trânsito deseja prosseguir em seus entendimentos com o Comércio Varejista e Atacadista, auscultando-lhes as necessidades e expondo-lhes os seus propósitos, a fim de poder atender ao problema de «Carga e Descarga» com uma solução equilibrada. Com este objetivo e para servir de base a raciocínio e entrevista, em futura reunião, agradecemos a resposta a este questionário, solicitando que seja preenchido um exemplar para cada local, ainda que se trate do mesmo informante.

FICHA DE INFORMAÇÕES
PARA ESTUDO DE CARGA E DESCARGA

Informante: Firma _____ ☐ Atacadista
Ramo de negócio _____ ☐ Varejista
Local: Rua _____ N.º _____

Complete os nomes das ruas e assinala com um X o local aproximado do estabelecimento.

010 — Que pensa sobre a seguinte ideia?

«No Centro da Cidade e nas vias principais de acesso aos bairros, os caminhões, ou outros veículos de carga mais largos que os carros de passeio, só poderão trafegar e, portanto, efetuar carga ou descarga, nos sábados após 13 horas, e, nos demais dias úteis, entre 20 horas e 4 horas da manhã do dia seguinte.»

0101 — ☐ — Concordo

0102 — ☐ — Não concordo, porque _____

020 — A vista da absoluta necessidade de ser promovido o descongestionamento do tráfego, julgo indispensável que preliminarmente sejam acertadas as seguintes providências:

0201 — ☐ — Estabelecimento de estações de carga.

0202 — ☐ — Estabelecimento de grandes depósitos.

0203 — ☐ — Outras providências _____

030 — Há em seu negócio, necessidade de carga e descarga de pequenos volumes, ou, melhor, de volumes transportáveis em carros da largura normal dos carros de passeio?

0301 — ☐ — Não

0302 — ☐ — Sim. — ☐ — Diariamente. — ☐ — Semanalmente. _____ vezes

0303 — ☐ — Não há necessidade de mais de mais um veículo ao mesmo tempo.

— ☐ — Há necessidade de mais de um veículo ao mesmo tempo? _____ vezes

040 — Sua firma regularmente carga em caminhões _____ vezes?

0401 — ☐ — Não.

0402 — ☐ — Sim. — ☐ — Diariamente. — ☐ — Semanalmente. _____ vezes

050 — Sua firma tem recorrido a autos de cargas a frete, inesperadamente? (Esta pergunta visa conhecer da necessidade dos atuais pontos de veículos de carga «a frete»)

0501 — ☐ — Não.

0502 — ☐ — Sim, sendo utilizados os seguintes pontos: _____

060 — Que pensa sobre os atuais pontos de estacionamento de veículos de carga «a frete»?

0601 — ☐ — Devem desaparecer totalmente.

0602 — ☐ — Não devem desaparecer totalmente.

0603 — ☐ — Devem desaparecer entre 20 horas e 4 horas.

0604 — ☐ — Não devem desaparecer entre 20 horas e 4 horas.

0605 — ☐ — Devem ser mantidos nas vias públicas do centro da cidade.

0606 — ☐ — Não devem ser mantidos nas vias públicas do centro da cidade.

COMO SE FAZ ATUALMENTE O MOVIMENTO DE CARGA E DESCARGA EM SEU ESTABELECIMENTO?

Coloque um X no quadradinho que vem antes da palavra ou frase que expressa a sua opinião

Roga-se devolver este formulário ao seu Sindicato até 16 de julho de 1951, a fim de ser encaminhado ao Sindicato dos Lojistas.

A carga e a descarga, tanto quanto o estacionamento de veículos nas vias públicas prejudicam a sua circulação, mas, por outro lado, o estacionamento de veículos em geral impede a carga e descarga junto ao meio-fio, donde a necessidade de proibir o estacionamento em certos lugares, para admitir a carga e a descarga sempre que a demanda daquele seja capaz de impedir esta última ope-

QUESITOS RESPONDIDOS	F I R M A S				
	Atacadistas	Varejistas	Mistas	Total	%
0101 - (Deve ser feito à noite).....	6	38	5	49	17
0102 - (Não deve ser feita à noite).....	106	77	53	236	83
				285	
0201 - (Estabelecimento de estações de carga).....	4	6	1	11	
0202 - (Grandes depósitos).....	3	1	0	4	
0203 - (Outras providências:					
- não consentir no estacionamento de carros).....	16	18	12	46	
- pontos privativos de carga.....	1	0	0	1	
0301 - (Carga e descarga de pequenos volumes? Não).....	23	6	18	47	17
0302 - (Carga e descarga de pequenos volumes? Sim).....	73	48	98	219	83
				266	
0401 - (Recebe ou envia carga em caminhões dos Estados. Não).....	15	45	11	71	28
0402 - (Recebe ou envia carga em caminhões dos Estados. Sim).....	81	59	42	182	72
				253	
0501 - (Tem recorrido inesperadamente a caminhões a frete? Não).....	65	84	27	176	72
0502 - (Tem recorrido inesperadamente a caminhões a frete? Sim).....	29	15	26	70	28
				246	
0601 - (Devem os pontos de estacionamento de caminhões de carga desaparecer? Sim)	0	3	2	5	2
0602 - (Idem? Não).....	60	91	32	183	98
				188	
0605 - (Devem ser mantidos nas vias públicas? Sim).....	0	0	3	3	23
0606 - (Idem? Não).....	4	0	6	10	77
				13	

ração. Generalizava-se no Rio de Janeiro a prática de proibir às segundas, quartas e sextas-feiras o estacionamento de um lado e às terças, quintas e sábados do outro lado para, dia sim dia não, possibilitar às casas comerciais efetuarem carga e descarga. Do ponto de vista circulação, entretanto, tal critério corresponde à exclusão de duas filas e em ruas estreitas como são comuns no Rio de Janeiro e na maioria das Cidades brasileiras, tal prática não poderia nem deve persistir na maioria das vias centrais e das importantes radiais. Preferimos o critério de dia sim, dia não, proibir de um lado não só o estacionamento, como a carga e descarga e para possibilitar esta, livrando-a das demandas de estacionamento, demarcar em cada quarteirão um a dois espaços reservados ao encostamento de caminhões.

Não deve prevalecer o critério de concessão de pontos privativos para carga e descarga em frente a algumas casas comerciais. E por constituírem um privilégio, prejudicial à coletividade, foram tais concessões abolidas no Rio de Janeiro, juntamente com as de estacionamentos privativos, de que falaremos adiante. É natural que, devendo escolher locais reservados à carga e descarga em cada quarteirão, para harmonizar esta função do tráfego com a de estacionamento, se leve em conta as casas comerciais de maior movimento. Isto, entretanto, não significa que um ponto de carga e descarga na frente de um estabelecimento comercial a ele pertença. Tal seja o volume e a frequência da carga e descarga, deve o planejador proibir inteiramente o estacionamento, quando a demanda dêste puder impedir ou dificultar extraordinariamente aquela operação.

Sempre que espaços para carga e descarga estiverem entremeados com estacionamentos permitidos, há necessidade de bem demarcá-los (meio-fio amarelo, tachas seccionando a fila junto ao meio-fio, placas explicativas e adequadamente dispostas etc).

Vias há, no Centro urbano, onde as exigências de circulação são tais que, apesar de necessárias as operações de carga e descarga à vida comercial local, têm elas que sofrer restrições. Estas devem ser bem estudadas para não serem excessivas. Nada é mais reprovável que a arbitrária e simplista fórmula de proibir a carga e a descarga a partir de terminada hora em toda uma zona. Nem todas as ruas precisam sofrer a mesma restrição e também a intensidade do tráfego varia de algumas ruas para outras e de acordo com as diversas horas.

Adequados levantamentos do tráfego permitem delimitar as horas de pico e conhecer quando e por que períodos de tempo as restrições à carga e descarga se tornam indispensáveis. Estudos e levantamentos posteriores devem sempre ter em vista não fazer restrições acima das absolutamente indispensáveis. Assegurar a carga e descarga é importante e jamais esta deve ser encarada como um entrave que convém remover. Trata-se para o planejador de encontrar soluções que harmonizem os interesses das diversas funções de tráfego, só sacrificando uma em proveito de outras, quando absolutamente indispensável.

Podemos exemplificar o cuidado de restringir ao mínimo indispensável as proibições de carga e descarga com a solução encontrada para a Rua Uruguaiana no Rio de Janeiro. Com a adoção do plano de outubro de 1950 passou-se a proibir ali, integralmente, a carga e descarga entre 11.30 e 12.30 h e entre 16.30 e 18.30 h, por serem horas de pico de tráfego em que a capacidade da via precisava ser mantida abaixo do ponto crítico. Nas demais horas matutinas, isto é, até 11.30 h a operação de carga e descarga passou a ser proibida do lado ímpar e de 12.30 às 16.30 a ser proibida do lado par.

A regra geral que deve ser estabelecida em Regulamento de tráfego é que nos logradouros públicos, salvo proibição em contrário, é sempre permitida a carga e descarga pelo espaço de 30 mi-

nutos, mesmo onde o estacionamento é vedado, mas o veículo deve de fato estar carregando ou descarregando material e nunca aguardando ou fazendo hora, como se costuma dizer.

5. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS

Nenhuma de nossas Cidades previu, como convinha, a solução dêste problema de tráfego e por isto, êle se torna dia a dia mais grave. Enquanto os planejamentos de adaptação não se concretizam, a Autoridade Pública responsável pelo planejamento dinâmico tem de resolver o problema do estacionamento contando com as disponibilidades materiais do momento. Vejamos como deve raciocinar.

Tôdas as vias, avenidas ou ruas, destinam-se principalmente à circulação. Êste é seu objetivo essencial e sua primeira razão de ser, por isso qualquer outro uso em detrimento daquela, não se justifica. De fato, sem movimento não poderia haver tráfego e portanto nenhuma atividade; mas, por outro lado é indiscutível a necessidade de parada e de estacionamento dos veículos que no momento não estejam se deslocando. O movimento por si só não é capaz de concretizar os objetivos do transporte, pois os veículos motorizados são inúteis a seus donos se uma vez alcançados seus destinos, os motoristas não puderem pará-los ou estacioná-los. Por isto, embora o estacionamento não seja o destino essencial de uso das vias públicas, não se deve pensar, ao organizar a utilização destas, que aquêle possa deixar de ser objeto de cogitações e de atendimento.

Nenhuma utilização privada razoável das ruas ou avenidas deve ser proibida ou restringida, a menos que compelida por exigências de ordem pública correspondente a um uso mais essencial ao interesse coletivo. Assim sendo, o estacionamento deve ser permitido em tôdas as vias públicas e por tempo tão longo quanto possível, desde que não interfira com as necessidades de deslocamento dos veículos. O reverso desta regra é também verdadeiro. Se o estacionamento de veículos ou a instalação temporária de qualquer comodidade nas vias públicas interferir com o movimento do tráfego, à circulação deve ser sempre concedida a prioridade. Por isto, o problema do estacionamento junto ao meio-fio envolve preliminarmente um estudo das disponibilidades e das necessidades, tanto para a circulação dos veículos, quanto para seu estacionamento, sopesando-as convenientemente, para a obtenção de uma solução racional. A demanda de estacionamento só tende a aumentar, onde quer que já tenha sido constatada e por isto é pacífica a opinião de que é a maior causa de congestão da parte central das cidades, ou de qualquer parte delas que polarize o interesse de grande número de seus habitantes.

Circulação e estacionamento de veículos nas vias públicas se entrecrocaram. Os que desejam usar as vias públicas para se deslocarem têm interesses diametralmente opostos aos daqueles que desejam estacionar e, dentro do natural egoísmo humano, cada um só pensa no que precisa fazer e no mo-

mento que o faz. Por isto, em tôda e qualquer comunidade encontram-se sempre os grupos contra e a favor das restrições de estacionamento, muitas vezes até de composição variável, ao sabor do interesse momentâneo que seus componentes têm. Os condutores de transportes coletivos, os de transportes de carga que operam em zonas comerciais e os motoristas de táxis alinham-se sempre contra o estacionamento de automóveis particulares nas vias públicas, que lhes possa prejudicar a circulação, a carga e descarga ou o embarque e desembarque de passageiros. No entanto, os motoristas de táxis, habituados ao regime de pontos de estacionamento em áreas centrais, como ocorre no Rio de Janeiro, em São Paulo e demais cidades brasileiras, não vêm com bons olhos a extinção, nem mesmo qualquer redução dos pontos de táxis na via pública.

Ao revés, os proprietários ou dirigentes de uma infinidade de atividades, os empregados em geral e os fregueses ou clientes são normalmente contra as proibições de estacionamento. Nos últimos anos, os comerciantes, lojistas, varejistas e mesmo atacadistas têm tido tanta dificuldade em realizar a carga e descarga de suas mercadorias na via pública, por estarem os meios-fios tomados com carros estacionados, que passaram a engrossar as fileiras do grupo a favor das restrições de estacionamento, exceção, é lógico, de seus autos de carga. Foi aliás o que nos revelou o inquérito realizado em 1951 no Rio de Janeiro, sobre carga e descarga.

Não resta dúvida é que estaria redondamente errado procurar soluções para o tráfego de qualquer zona urbana, pensando só na circulação e esquecendo das necessidades de estacionamento, sem falar nas terminais dos transportes coletivos e na carga e descarga em geral, particularmente na parte Central das Cidades.

Caberá por tudo isto, à Autoridade Pública responsável, estabelecer as restrições que se tornarem necessárias ao estacionamento de veículos nas vias públicas, em perfeita harmonia com as demais providências materiais relacionadas com as funções de tráfego.

Certas restrições já consagradas e indiscutivelmente necessárias para aplicação generalizada devem constar de lei ou regulamento, como sejam:

Ê proibido estacionar —

— em fila dupla, ao lado de outro veículo já estacionado paralelo ao meio-fio;

— no setor das esquinas, limitado pelo prolongamento da linha externa das propriedades;

— a menos de 3 m de qualquer hidrante de bombeiros;

— perpendicular ao meio-fio ou fazendo ângulo com êste, a menos que expressamente autorizado;

— a menos de um metro de qualquer veículo já estacionado paralelo ao meio-fio, ou a menos de meio metro quando se tratar de estacionamento perpendicular ou em ângulo;

— dentro dos limites de qualquer faixa de segurança de pedestres, local de embarque e desembarque de passageiros, ou de carga e descarga de material;

— ao longo de qualquer canal de tráfego;

— ao longo da parte principal de circulação da pista de uma rodovia em zona rural, quando fôr praticável deixar o veículo fora desta parte, ou em qualquer caso de forma que venha a impedir, pela restrição de largura da pista, a passagem de outros veículos;

— em qualquer lugar devidamente demarcado como proibido, pelas Autoridades Locais, segundo critério próprio ou complementando o estabelecido pela Autoridade Pública Estadual competente.

Além das razões já apresentadas, também são levadas em consideração a necessidade de certas proibições de estacionamento para que os carros não venham a obstruir a visibilidade do tráfego em movimento, nas proximidades de pontos perigosos, como sejam as interseções de vias, ou dificultar divisar os sinais luminosos ou quaisquer outros de controle do tráfego, como as placas de parada obrigatória e de preferência a observar.

Depois de atenderem-se às considerações retro-expostas, deve-se voltar a atenção para a conveniência pública e aí, então, como a circulação merece a primazia, em certas áreas comerciais ou do centro vital da Cidade ou melhor dizendo, em algumas de suas vias e até mesmo em partes delas, a demanda para o movimento do tráfego pode ser tal, que a proibição de estacionamento deva ser total nas 24 horas do dia. É o caso por exemplo das ruas da Carioca e Uruguaiana, no Rio de Janeiro.

Freqüentemente, torna-se necessária completa proibição de estacionamento, ao longo de escavações ou de trabalhos de reparação de ruas e avenidas, enquanto durarem êles, para assegurar a mesma vazão ao tráfego ou, pelo menos, para não agravá-la de muito, durante a execução das obras.

De um modo geral, a largura da pista, em confronto com a demanda do tráfego, comandará a proibição ou não do estacionamento ao longo do meio-fio. Não raro e intimamente ligada à consideração da largura da rua, influi a existência ou não de bondes, especialmente do tipo arcaico existente no Rio de Janeiro que admite o pingente. A muitos, por exemplo, parecia que permitir o estacionamento entre a linha de bonde e o meio-fio da direita, como era admitido nas ruas da Carioca e da Assembléia, não prejudicaria, porque normalmente este espaço não era utilizável pela circulação dos veículos automotores. À primeira vista poderia parecer verdadeira a argumentação, mas, na realidade e a experiência comprova, o receio por parte do motoneiro de que os pingentes batam nos carros estacionados faz com que se reduza de tal forma a velocidade do bonde que o mau reflexo na circulação dêste e dos veículos em geral é indiscutível. Além disso, a própria entrada e saída das vagas bloqueiam, de vez em quando, o bonde e este deixa de desenvolver a velocidade normal entre seus pontos de parada, único meio de dar-lhe rendimento quilométrico horário e indiretamente diminuir o entrave que causam aos demais veículos.

Sabendo-se que os cruzamentos de mesmo nível freqüentados por tráfego intenso necessitam de direção e controle por meio de sinal luminoso de tráfego e que os poucos segundos de abertura dêste para um sentido permitirá uma vazão tanto maior quanto maior o número de filas de veículos, os quais após certa distância, no alongamento natural, podem se reduzir a menos filas, uma forma de aumentar o rendimento do cruzamento é obter a solução esquematizada na Fig. 105, graças à proibição de estacionamento nos trechos X e Y.

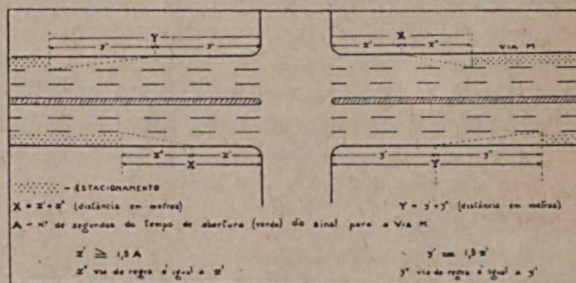


Fig. 105

Já focalizamos que a proibição de estacionamento precisa estar conjugada também com a carga e descarga de material. Na zona Comercial, quando se tratar de admissões alternadas, deve-se padronizar a proibição às segundas, quartas e sextas-feiras, por exemplo, do lado ímpar e às terças, quintas e sábados do lado par, como foi estabelecido para as ruas dos Arcos, Juan Pablo Duarte etc. no Rio de Janeiro.

Nos bairros residenciais entretanto, quando a largura da rua, face ao tráfego, só admitir estacionamento de um lado, o critério deve ser outro, para poder abranger os domingos e porque na transição da noite seria difícil saber quem está certo e o mal seria maior por encontrarem-se, ainda na manhã seguinte, carros estacionados de ambos os lados, o que se deseja justamente evitar. Assim, deve-se só admitir nos meses ímpares o estacionamento do lado ímpar e nos meses pares, inversamente, do lado par. Além disso, o público errará menos do que no sistema alternado diariamente, porque só no primeiro dia do mês é que se poderá enganar. Na zona comercial, a necessidade diária dos comerciantes não permitiria a adoção dêste critério sem grande prejuízo, daí a dualidade de solução.

Já nos referimos à interdependência que existe entre a circulação e o estacionamento e não devemos deixar de salientar que não raro, como é o caso de Copacabana atualmente, a demanda de estacionamento na via pública é de tal forma grande que se pode ser levado a impor um sentido único em certas vias transversais secundárias para poder admitir o estacionamento de ambos os lados. Outras vezes, o estacionamento só será admitido de um lado, justamente para se poder conservar a mão dupla.

A diversidade de largura das ruas obriga ao estudo de cada uma delas e aumenta o número de

soluções diferentes, acarretando adequada sinalização explicativa e exigindo atenção especial dos motoristas, quando seria mais simples e prático ter-se uma conduta única ou padronizada. Como vemos é mais um inconveniente da falta de planejamento no desenvolvimento das Cidades.

As vias de número par de filas, em princípio, se de mão dupla, devem ter proibição ou permissão de estacionamento de ambos os lados, para conceder ao movimento do tráfego ainda um número par de filas. Enquanto que se o número de filas for ímpar a proibição de um único lado facilitará deixar à circulação de mão dupla um número par de filas, o que sempre convém. O número ímpar de filas tem a desvantagem de impossibilidade de saber-se quem está certo ao utilizar a fila central, a menos que a demarcação material das mãos de direção tenha sido providenciada, dando a um dos sentidos um maior número de filas que ao outro.

Apesar de tudo isto, às vezes, a Autoridade responsável se vê obrigada a transformar um número par de filas em número ímpar, embora reconhecendo o inconveniente. É o caso da Avenida Atlântica em Copacabana. Sua pista com 12 metros de largura comporta 4 filas. A manutenção de duas mãos aconselharia a permissão ou a proibição de estacionamento de ambos os lados, mas a intensidade do tráfego e especialmente a necessidade de dobrar à esquerda para quem se desloca no sentido Sul-Norte (lado da praia) evidencia a carência de mais uma fila de tráfego para essa faixa. Por outro lado, as residências exigem sucessivas paradas para embarque e desembarque de passageiros, com maior intensidade junto aos passeios dos edifícios. Tais paradas por si só bloqueiam a fila junto ao meio-fio e como, além disso, inexistem locais de estacionamento fora das vias públicas, convém a não proibição de estacionamento deste lado. No plano elaborado para a reorganização do tráfego em Copacabana foi prevista a marcação dividindo a pista da Avenida Atlântica de modo a conceder duas filas à faixa junto ao mar e uma fila para o sentido oposto (Norte-Sul).

Só se deve admitir estacionamento perpendicular ou em ângulo junto ao meio-fio, em trechos de via pública que se desejar propositalmente furtar à circulação, para dar a esta, continuidade e regularidade do número de filas. Recorremos por exemplo a esta solução, na Avenida Nilo Peçanha (ver a Fig. 44 na *Revista do Serviço Público* de janeiro), como esclarece a Fig. 106, para que o tráfego da Rua México e o proveniente da Avenida Graça Aranha (binário da corrente principal Sul-Norte) pudessem escoar ao mesmo tempo. Convém o escoamento paralelo e simultâneo, através daquelas duas vias, porque seus tráfegos reunidos (três filas de cada um) constituem as seis filas que devem desembocar na Avenida Rio Branco e tal escoamento interessa à vazão das transversais para não lhes causar desnecessárias paradas.

O estacionamento perpendicular ou em ângulo também deve ser empregado onde um excepcional alargamento de pista de logradouros públicos não convir à regularidade e segurança do tráfego,

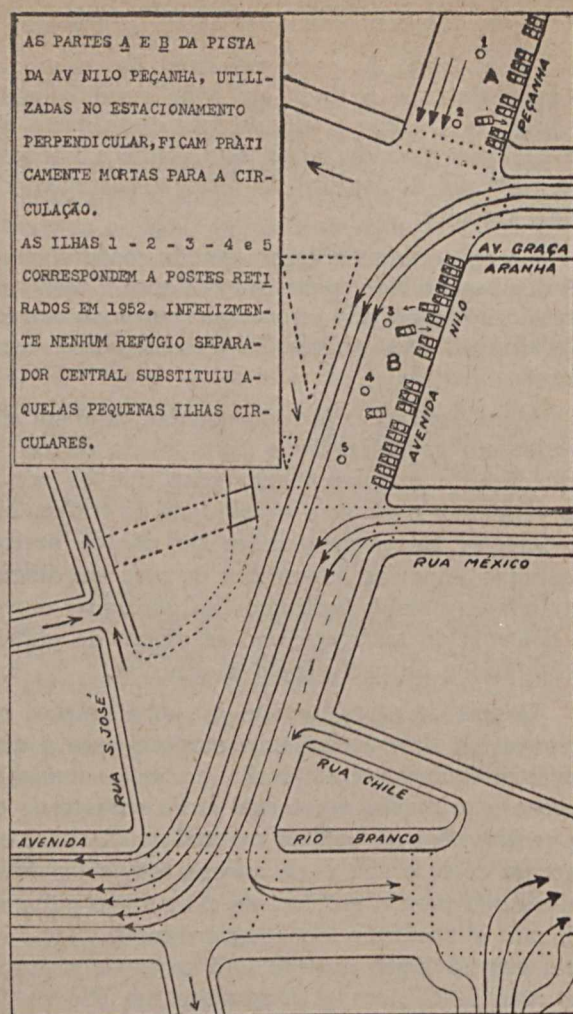


Fig. 106

dando um emprêgo útil à superfície calçada a ser reduzida. Como exemplos, podemos citar, no Rio de Janeiro, o estacionamento entre a Praça General Deodoro e o jardim da estátua de Bolívar, fronteiro ao obelisco da Avenida Rio Branco; o estacionamento fronteiro ao edifício Barão de Laguna próximo ao entroncamento da Avenida Ruy Barbosa com a Praia do Flamengo, onde a pista daquela Avenida se alarga de 14 para 40 metros.

Devido à maior intensidade do tráfego durante as horas de claridade dos dias úteis e maior ainda nas horas conhecidas como de pico de tráfego, é comum só se proibir o estacionamento em vias de circulação importante, justamente nos dias úteis e durante os períodos de pico, admitindo-o nos domingos, nos feriados e nas demais horas dos dias úteis. A intensidade do tráfego e a insuficiência de largura de pista pode mesmo chegar a obrigar à proibição de parada para embarque e desembarque ou carga e descarga em certos trechos e durante aquelas mesmas horas, especialmente nas proximidades de cruzamentos controlados por sinais luminosos, de curvas pronunciadas ou de estrangulamento da superfície de rolamento a serviço do tráfego. A hora e a duração destas proibições temporárias devem ser baseadas nas contagens de volumes de tráfego, as quais, normalmente, indicam a necessidade só em horas de pico e nas fai-

xas de tráfego com capacidade crítica. Prevalece sempre o velho princípio de que as restrições só devem ser impostas, quando absolutamente necessárias e pelo estrito espaço de tempo que os estudos aconselham, jamais ao arbítrio ou ao capricho da Autoridade Pública. Em alguns casos, certas ruas comerciais, em que o volume de tráfego se mantém num mesmo nível elevado, através das horas da vida comercial diária, pode ser aconselhável manter aquela restrição, só a suspendendo nas horas mortas do dia.

Como já vimos, ao abordar o planejamento ideal das cidades, a limitação do tempo de estacionamento, nas vias públicas, especialmente nos locais de maior demanda, torna-se dia a dia mais necessária, principalmente no Centro da Cidade e em certos trechos de vida comercial ou de funcionamento de casas de diversões nos bairros. Um carro estacionado por oito horas absorve tanto espaço de meio-fio quanto oito carros estacionados por uma hora cada um. É admitido, como regra geral, que quando deixa de ser comum encontrar-se uma vaga para estacionar junto ao meio-fio num determinado quarteirão, deve-se reduzir tanto o tempo de estacionamento quanto necessário para oferecer tal oportunidade. Esta regra, entretanto, não pode ser levada a extremos, porque com durações absurdamente reduzidas seriam elas de pouco valor e criaria situações quase impossíveis de policiamento e de normalização da proibição.

Normalmente, as limitações de tempo devem ser de 1 hora e de meia hora nas vias do Centro comercial, sendo admissível e útil em certas partes deste Centro, limitações maiores, isto é, de duas horas, para atender à frequência a consultórios médicos e dentários ou à conveniência dos espectadores de casas de diversões. Ao contrário, na proximidade de bancos ou de agências de correios e telégrafos, uma diminuição abaixo de 30 minutos pode ser, excepcionalmente, aconselhável.

No Rio de Janeiro, iniciando um programa de organização do estacionamento, limitamos a uma hora seu prazo de permissão na altura da Galeria Cruzeiro na Avenida Rio Branco, no lado leste desta mesma avenida entre a Rua Chile e a Avenida Araújo Pôrto Alegre e entre a Rua Santa Luzia e o obelisco, em quatro vagas disponíveis junto à ilha central do Largo da Carioca, a duas horas o prazo de estacionamento entre a Rua Bittencourt da Silva e a Avenida Almirante Barroso; a 30 minutos em três vagas disponíveis na Rua 1.º de Março em frente ao Banco do Brasil e a 10 minutos em duas vagas, na mesma Rua, em frente à Agência Central dos Correios.

Via de regra, tais prescrições só devem ser impostas durante as horas conhecidas como das atividades diárias.

Em certos locais, é às vezes aconselhável restringir o estacionamento a veículos que dispõem de motorista para permanecer ao volante, enquanto espera seu dono ou passageiro. Exemplo dessa aplicação encontramos, ainda no Rio de Janeiro, na Praça 15 de Novembro, face à Catedral e à Rua 7 de Setembro. O espaço entre o passeio da área central da Praça e a faixa útil da pista da Rua 1.º de Março comporta dois carros em coluna,

com pára-choques encostados. Este tipo de estacionamento foi permitido para os carros da testa pelo prazo de uma hora e desde que com motoristas ao volante.

Como já nos referimos, a limitação do tempo de estacionamento é hoje considerada uma necessidade para salvaguardar ao máximo o interesse da coletividade, fazendo com que uma mesma vaga sirva a muitos e não a um só felizardo ou ao egoísta que, chegando cedo, coloca seu carro na vaga e, durante o dia inteiro, não o retira, indo não raro até almoçar em casa servindo-se dos transportes coletivos ou de táxi, para só se utilizar do carro no retorno ao lar findo o dia de trabalho. Mas de nada valerá a limitação se não fôr policiada e moralizada sua observância por todos os motoristas. Aí entra a necessidade e a importância de uma eficiente ação policial, enérgica, constante e justa sem concessões ou favores a quem quer que seja.

Quando não se dispõe dos *medidores de estacionamento*, o recurso ainda é o do giz. O guarda ou policial a pé, ou preferentemente montado em bicicleta, ou utilizando mesmo outro meio de transporte, fará sua ronda, de hora em hora ou de meia em meia hora, e ao passar pelos carros estacionados faz um sinal no pneu de cada um deles, com um giz, que deve estar preso à ponta de um bastão para facilidade de emprêgo. Retornando, saberá reconhecer os que já estavam e os que chegaram depois ao local, conforme ostentem ou não o sinal feito. Este método, como é fácil perceber, não pode ter a precisão dos *medidores*; na prática verifica-se uma tolerância de prazo.

Voltaremos a falar dos "parking meters" ou seja dos medidores de estacionamento, ao tratarmos do planejamento de adaptação.

A experiência do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Pôrto Alegre, Belo Horizonte, Salvador etc. já nos permite afirmar, como já reconhecido por outros povos, que o crescimento do tráfego impede, principalmente nas zonas do Centro comercial, que o problema de estacionamento seja resolvido integralmente pelo aproveitamento dos espaços junto aos meios-fios e obriga a providenciar disponibilidades para o estacionamento fora das vias públicas. Por outro lado, é indiscutível que, só quando existem adequadas e razoáveis disponibilidades de estacionamento fora das vias públicas, se poderá levar a efeito um completo programa de restrições ao estacionamento junto ao meio-fio, realmente desejável por quantos vêm o crescimento das dificuldades da circulação do tráfego, e sentem as necessidades das operações de carga e descarga ou de embarque e desembarque de passageiros junto ao meio-fio, tanto dos veículos de transporte público como privados.

São estas as idéias principais que devem nortear as soluções do planejamento dinâmico, no tocante a estacionamento.

A via é pública e não se deve nela admitir qualquer reserva de espaço ao estacionamento de veículos, desta ou daquela pessoa, ainda que sob o fundamento de que são veículos de representação oficial. O logradouro público é construído e man-

tido a custa dos contribuintes e, portanto, deve estar a seu serviço indistintamente, só sofrendo restrições que realmente visem salvaguardar o interesse da coletividade. Todos são iguais perante a lei e nas vias públicas todos devem ter o mesmo direito. Por que motivo o chefe de uma Repartição Pública, um Magistrado, um Representante do Povo nas Câmaras Legislativas podem gozar de uma reserva de estacionamento para seus veículos na via pública e igual prerrogativa não seria defensável para o Presidente de uma grande Firma Comercial ou Industrial?

Ao assumir a Direção do Serviço de Trânsito no Rio de Janeiro, não só aqueles veículos possuíam reserva de estacionamento, mais conhecida por "estacionamento privativo", como todo e qualquer veículo de chapa oficial e muitas firmas comerciais, entidades assistenciais privadas, empresas de radiodifusão, jornais etc. Podia-se dizer, sem ser injusto, que havia tanto privativo quanto estacionamento proibido em geral e o que restava de permitido para o público era muito pouco.

Embora desejoso de acabar com a situação esdrúxula de forma integral, o autor deste trabalho só o pôde fazer para aqueles casos que não se tratassem de veículos de socorros públicos e de representação oficial, porque a Lei em vigor (Artigo 3.º — inciso VI — do Decreto-lei n. 3.651 de 25 de setembro de 1941) dava margem, é verdade que *forçadamente*, à interpretação de que tais reservas eram legais e o Diretor do Serviço de Trânsito não as podia negar.

Cabe aos Representantes do Povo defender os interesses deste; esperamos por isso que votem lei acabando com aquela situação de privilégio.

É natural que as Repartições Públicas, os Tribunais, as Casas Legislativas disponham de locais onde seus funcionários ou Membros possam estacionar seus automóveis, mas tais locais devem estar fora das vias públicas, em áreas de propriedade do Estado ou do Município.

Os logradouros públicos devem existir para servir à coletividade e da melhor forma possível, nunca para, na atual situação angustiosa de estacionamento com poucos espaços disponíveis, aplicar estes em proveito exclusivo dos detentores de funções públicas. Infelizmente, a incompreensão desta questão no Brasil parece ainda longe de alcançar a solução justa.

Os estacionamentos privativos no Rio de Janeiro, que não encontravam amparo legal foram extintos pela Portaria n. 32, de 29 de agosto de 1950, e só passaram a ser admitidos os destinados a veículos de socorros públicos e aos veículos de representação oficial, assim mesmo à luz de solicitações escritas em documento oficial e para vigorarem nos estritos períodos de atividade diária da Entidade ou Órgão solicitante.

O respeito à proibição de estacionamento é questão de suma importância para poder ser assegurada normalidade à circulação dela dependente. No Rio de Janeiro o desrespeito era generalizado e numa escala difícil de ser ultrapassada em outra grande cidade. Uma das causas era a concessão

absurda de carteiras, cartões e memorandos com o privilégio de "livre trânsito e estacionamento" às pessoas importantes e aos amigos do Diretor do Serviço de Trânsito. A moralização exigia como primeiro passo a extinção do privilégio, que não podia persistir por ilegal, por ser prejudicial à coletividade e por impossibilitar mesmo qualquer disciplinação do tráfego. Foram então baixadas as Portarias n. 13 de 18 de abril de 1950 e n. 31 de 29 de agosto de 1950 extinguindo, nos diferentes tipos de documentos, aquelas concessões.

Os exemplos de estacionamento em local proibido, devido àquele número enorme de privilegiados, tinham dado seus maus frutos. Violava-se o estacionamento no Rio de Janeiro pela confiança tida na impunidade (visto que as multas devidas por pessoas importantes eram dispensadas) ou porque muitos acreditavam falsamente que o pagamento da multa compraria um direito que jamais pode existir: *o de infringir a lei*.

A deformação na compreensão do respeito que cada cidadão deve ao interesse coletivo, no tráfego de uma grande cidade, era tal no Rio de Janeiro, que, por mais absurdo que fôsem os privilégios de "livre estacionamento", não deixou de haver um mandado de segurança impetrado, por simples escrete de uma Vara da Fazenda Pública, portador de um daqueles *memorandos de favor*, contra os efeitos moralizadores da Portaria de sua extinção.

Diante de um tal estado de coisas, vi-me ainda obrigado, como Diretor do Serviço de Trânsito, a recorrer a dois recursos para as situações de extrema gravidade: o reboque e o esvaziamento de pneus. A título de melhor elucidação da questão, aos interessados em geral e particularmente a Autoridades que se vejam em situação análoga de ter de apelar para os mesmos recursos extremos, é apresentada, em anexo, a resposta dada a um Pedido de Informações da Câmara Federal em 1951.

Nunca devemos esquecer que a primeira condição de êxito para a moralização de qualquer medida de interesse público ou de repercussão sobre ele é o tratamento imparcial, igualando todos perante a lei. Quem quiser ser respeitado precisa tratar ricos e pobres, carros particulares, oficiais ou de aluguel, com o mesmo critério e nunca considerando se uma medida julgada necessária vai desagradar a este ou àquele, por ela atingida. Deve sempre prevalecer o interesse coletivo e nunca o individual egoístico.

6. PLANOS ESPECIAIS DE TRÁFEGO PARA ATENDER A GRANDES FESTIVIDADES PÚBLICAS

Entre as atividades do planejamento dinâmico, assumem importância particular os planos especiais para atender às inevitáveis alterações temporárias, que ocorrem no Tráfego da Cidade, quando da realização de grandes festividades públicas, cívicas ou recreativas.

Algumas delas só se verificam uma única vez e seus planos depois de realizados só têm valor histórico, mas outras, comumente, são periódicas, repetindo-se pelo menos anualmente e seus pla-

nos devem ser cuidadosamente arquivados, porque comportam repetição integral, adaptação a novas circunstâncias ou aperfeiçoamento aconselhado pelos ensinamentos colhidos durante sua realização.

Como no Plano normal de tráfego da Cidade, tais outros precisam atender às três funções de tráfego, mas, como já focalizamos, a função primacial continua sendo a CIRCULAÇÃO e, por isto, ela deve ser cuidada em primeiro lugar e as demais de forma a não comprometê-la.

Em 1950 e 1951, no Rio de Janeiro, por exemplo vimos na contingência de organizar os seguintes planos especiais mais importantes para atendimento do tráfego durante a:

— Disputa da Copa do Mundo — no Estádio Municipal — em 1950.

— Solenidade do Dia do Soldado (25 de Agosto).

— Noite de Longchamps e Dia do Grande Prêmio Brasil, no Jockey Club.

— Parada militar de 7 de Setembro.

— Comemoração de 1.º de Maio — no Estádio Vasco da Gama, para não nos referirmos a planos de menor importância, como os do Dia do Marinheiro, desfiles de Bandas de música pela Avenida Rio Branco etc.

Também costumamos chamar de planos especiais, àqueles que visam atender as soluções de tráfego fora da rotina diária, devido a obras de vulto, nas vias públicas, que exigem providências olhadas de um elevado ponto de vista para ver o conjunto da situação e não se devendo contentar com medidas paliativas locais.

Não vamos aqui reproduzir tais planos, mas simplesmente lembrar certos pontos e idéias que julgamos úteis aos que têm ou venham a ter responsabilidades análogas:

a) ENQUADRAMENTO NA VIDA DA CIDADE

Um plano especial é para atender a uma situação particular, mas não pode deixar de enquadrar-se perfeitamente na vida da Cidade, isto é, no quadro de seu tráfego normal, porque nada justifica o bloqueio ou a paralisação da vida de uma grande Cidade, onde os interesses são múltiplos e variados.

Isto tem particular importância, quando a solenidade a que se destina realiza-se em dia útil. Todo o esforço e inteligência devem ser aplicados, no sentido de assegurar a normalidade do tráfego de que a cidade carece, apesar do que também exige a referida solenidade.

b) POSIÇÃO CONVENIENTE E DISPOSIÇÃO NECESSÁRIA

Sempre que possível, a área ou a região da solenidade deve ser deixada de permeio entre as duas correntes principais de sentidos opostos, para evitar-se o cruzamento delas. É importante, na pro-

ximidade da área da solenidade, dispor de superfícies de rolamento para cada uma das duas correntes, bem mais amplas que longe da festividade, para com um maior número de filas e mesmo de pistas à disposição poder assegurar ao escoamento a mesma velocidade média, sempre perturbada pelas paradas, pelos embarques e desembarques de passageiros, pelas manobras de estacionamento etc. fatores de perturbação de circulação, tão comuns nas proximidades imediatas das solenidades.

A Fig. 107 dá-nos esquematicamente a orientação que se deve procurar buscar na organização da circulação.



Fig. 107

Nem sempre a disposição das vias existentes facilita tal solução, como foi a situação inicial do Estádio Municipal durante a Copa do Mundo em 1950, quando as vias não contornavam o Estádio e simplesmente passavam pelo seu lado Sul e Oeste. Já há alguns meses foi calçada a pista que contorna o dito Estádio pelo lado Leste e Norte, devendo-se então alterar o plano primitivo com real vantagem para tirar partido desta nova disponibilidade.

c) VOLUMES PREVISTOS E CAPACIDADES DAS VIAS DISPONÍVEIS

A intensidade das duas correntes principais de tráfego deve ser prevista e estudada, de modo a oferecer a cada uma delas, filas em número suficiente durante toda a solenidade, isto é, em quantidade adequada às diferentes demandas, no início, durante e após a festa. Esta necessidade e a precariedade de vias disponíveis, não raro, exigem inversão de mão em determinadas vias. Ao organizar esta inversão é preciso evitar que as correntes se cruzem; assim, se dispomos de três itinerários, o central é que será pôsto ora à disposição de um sentido ora de outro. Durante a realização do plano, o controle policial é de suma importância, em todos os cruzamentos, especialmente dos itinerários que tiverem o sentido invertido.

d) ITINERÁRIOS DOS TRANSPORTES COLETIVOS

Os itinerários dos transportes coletivos que passam nas proximidades da área da festividade devem ser estudados e alterados, para se adaptarem ao regime especial de circulação previsto, mas todos aqueles que não interferirem com esta, isto é, que não provocarem cruzamentos com suas correntes principais devem ficar inalterados, para não

perturbar as necessidades de transporte do restante da população que se mantiver alheia e desinteressada da festividade.

e) ESTACIONAMENTOS

Atenção tôda especial deve ser dada à questão do estacionamento, lembrando-se da necessidade de local adequado que não prejudique o escoamento das correntes principais, quer por reduzir a pista disponível, quer por prejudicar a vazão com as manobras e esperas de entrada ou saída de vaga. O acesso e a saída dos locais de estacionamento precisam ser bem previstos, para não acontecer como no Estádio Municipal do Rio de Janeiro, em que não tendo até hoje sido providenciados os portões em número suficiente e nos pontos solicitados, é um verdadeiro inferno a saída de suas áreas de estacionamento. Não se deve esquecer também que a saída dos estacionamentos é normalmente pior, porque todos querem sair à uma, enquanto que a chegada sucessiva ao local possibilita uma entrada mais suave e progressiva.

f) PEDESTRES

Outro ponto importante é a previsão do escoamento dos pedestres, o mais possível livre da interferência com veículos. Passeios suficientes à massa de pedestres e bloqueio dos mesmos são tão importantes, quanto regularizar a travessia das pistas, por meio de guardas ou policiais, onde a solução de passagens em níveis diferentes inexistir. Jamais deve ser permitido que o automóvel estacione sobre o passeio, sob o falso fundamento de que assim não perturba a circulação de veículos, porque os pedestres sem os passeios irão para as pistas e o prejuízo à circulação torna-se indiscutível, sem falar nos riscos que a insegurança de maiores oportunidades de conflito pedestre/veículo acarretam.

g) ENTENDIMENTOS PRÉVIOS — ELIMINAÇÃO DE DIFICULDADES

A Autoridade de Tráfego, ao descobrir a realização de uma futura solenidade, deve logo entrar em contato com seus organizadores ou responsáveis, para colocar-se imediatamente a par das necessidades e para poder, em tempo, conseguir colocá-la em local que facilite a solução do tráfego, pela grande repercussão que este pode ter na vida da Cidade.

Há uma infinidade de disposições que uma vez conseguidas, permitem a organização de um bom plano e em nada perturbam a festividade propriamente dita. Às vezes são detalhes aparentemente sem importância, mas de grande repercussão no tráfego, e só os responsáveis por este podem perceber e nunca os encarregados da festividade. Por exemplo, as Paradas militares no Rio de Janeiro, há vinte anos, ocupavam a pista da Avenida Beira-Mar, mais próxima do mar. Sem dificuldade conseguimos do Comando Militar Regional colocá-la na pista média e assim asseguramos o escoamento das duas correntes principais por um lado

e outro do dispositivo das tropas. Este dispositivo na pista externa (junto ao mar) provoca o cruzamento, quando as unidades de tropa entram em posição e quando elas deixam o local, donde prejuízos incalculáveis à circulação do tráfego geral.

A idéia simples que não deve ser esquecida é a seguinte: Quando algo vai se imobilizar por algum tempo, deve ser colocado no centro da superfície total de rolamento disponível, para que as correntes dos dois sentidos opostos se escoem pelos flancos.

h) ENTRADA EM VIGOR

A transição do plano normal para o especial e vice-versa deve merecer todo o cuidado e previsão. É útil alterar aquele pelo menor espaço de tempo necessário, contudo, não se deve agir tardiamente, quando a transição inicial já se tornará muito mais difícil, pela verificação de novas condições de tráfego, bem diversas das normais que serviram de base ao estudo e à organização da transição.

7. RELAÇÕES PÚBLICAS

As relações públicas constituem hoje um dos setores mais importantes da atividade de qualquer grande empresa. Sua importância cresce extraordinariamente, quando se trata de uma Entidade ou de uma Organização em permanente contato com o público e que possua elevado número de servidores. O Serviço de Tráfego não pode prescindir de dispensar grande atenção às relações públicas, máxime em relação ao planejamento dinâmico.

Qualquer transformação radical em uma Cidade acarreta, nos primeiros dias, grandes contratempos ao público, porque seus hábitos são alterados, causando-lhes transtornos e constrangimentos, provocadores de natural reação e aversão às modificações. É preciso, por isso, para assegurar o êxito das modificações que se divulgue convenientemente o plano, que se esclareçam todos seus pontos capitais, que se procure convencer o povo da necessidade e das vantagens da transformação. Finalmente, convencido do êxito que as modificações alcançarão, o responsável precisa, apesar da reação de alguns ou da descrença de muitos, desencadear resoluta e decididamente o plano previsto, com tanto mais firmeza, quanto radicais forem as transformações pretendidas. Isto não significa desprezo pelas críticas, ao contrário, elas devem ser consideradas, estudadas, aproveitadas quando justas e esclarecidas da melhor forma para que não subsistam as dúvidas suscitadas.

É preciso incluir no programa de relações públicas, a doutrinação dos próprios servidores. Quem tenha uma parcela de responsabilidade no preparo e na execução do planejado precisa estar convicto de sua justeza, deve conhecer pelo menos seus pontos essenciais, deve estar em condições de explicar tudo o que o público venha a perguntar e enfim deve se conduzir de uma maneira padronizada em relação aos utilizadores das vias públicas, motoristas e pedestres.

As boas relações públicas dependem das informações oportunas, completas e claras que se prestem a todos os interessados. Por isto, devem

ser larga e convenientemente utilizados os diversos meios de divulgação, jornais, rádio, televisão, folhetos especiais, cartazes gráficos e mapas, conferências e palestras públicas e em Associações de classe. Não basta divulgar o que diz respeito à circulação, é preciso informar sobre todas as funções do tráfego. Mapas esclarecendo, por exemplo, onde existem as disponibilidades de estacionamento são tão úteis quanto os que indicam o sentido da circulação ou os pontos de parada dos coletivos.

As reproduções de títulos e artigos de jornais fixados na Fig. 108 dão uma pálida idéia do que foi a luta moral empreendida para conseguir melhorar o tráfego do Rio de Janeiro. Lutas análogas, mais ou menos violentas, devem ser esperadas por todos que realizarem modificações radicais, mas a melhoria do tráfego empírico existente em muitas cidades, só pode ser obtida a custa de alterações de vulto, assumindo mesmo o aspecto de verdadeira revolução.



Fig. 108

8. PRINCÍPIOS QUE DEVEM NORTEAR OS PLANEJAMENTOS DINÂMICOS

a) CIRCULAÇÃO

A idéia diretriz é assegurar o mais possível a continuidade de escoamento. Nem sempre e até raramente podemos realizá-la de uma maneira integral, entretanto, deve-se:

- 1.º) evitar que as correntes de tráfego intenso se cruzem, procurando para elas itinerários paralelos;
- 2.º) dar prioridade à corrente principal nos cruzamentos inevitáveis, concedendo-lhe maior tempo de passa-

gem pelos cruzamentos que as correntes secundárias transversais;

- 3.º) coordenar as passagens de corrente principal pelos diversos cruzamentos, de modo que os carros da testa, desenvolvendo a velocidade anunciada, alcance-os sucessivamente no momento que os sinais se lhes abrem;
- 4.º) conceder a cada corrente um número de filas compatível com o volume de tráfego esperado para que o escoamento possa ser suave e natural, isto é, não atinja a capacidade crítica;
- 5.º) prever e organizar a circulação de pedestres, inclusive as travessias de pista, que forem inevitáveis, de modo a prejudicar o mínimo possível ao tráfego de veículos, especialmente das correntes principais;

6.º) prever e procurar eliminar ao máximo os efeitos que as outras duas funções do tráfego podem ter sobre a circulação.

b) EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS OU CARGA E DESCARGA DE MERCADORIAS

Estas operações não podem deixar de ser atendidas e na medida de suas necessidades.

Ao organizá-las não se deve perder de vista que a circulação deve ter sempre a primazia, pelo menos quando se trata das principais correntes de tráfego, donde a preocupação de evitar ao máximo o estrangulamento ao escoamento, que as paradas acarretam, quando admitidas em locais de largura uniforme de pista.

c) ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS

O estacionamento de veículos deve ser organizado dentro das seguintes idéias:

— Vias principais, ou seja, as que atendam às mais intensas correntes de tráfego não devem, em princípio, admitir estacionamento de veículos.

— As pistas das vias públicas não são as melhores garagens embora para cada condutor se afigurem as mais convenientes. O estacionamento nelas admitido deve ser por prazo curto, para que uma mesma vaga sirva a muitos e não a poucos felizardos, sempre que a demanda fôr grande.

— Nos logradouros públicos a função anterior (letra b) tem prioridade sobre esta, como a circulação tem sobre ambas em caso de conflito, isto é, quando o atendimento harmônico e concomitante não puder ser obtido.

— Há sempre necessidade de locais apropriados de estacionamento de veículos fora das vias públicas e o esforço despendido neste sentido é da maior importância. A inexistência deles exige previsão e organização do estacionamento em vias secundárias ou em áreas de emergência, sempre com a idéia de evitar que o estacionamento nas vias principais possa prejudicar sua circulação de veículos ou à travessia de pedestres.

ANEXO

Ofício n.º 8.291, de 10 de setembro de 1951.

Do Diretor do Serviço de Trânsito.

Ao Exm.º Sr. General Chefe de Polícia.

Atendendo ao despacho de 1.º de setembro cumpre-me prestar as seguintes informações a respeito do Requerimento n.º 222-1951 da Câmara dos Deputados "sobre providências tomadas pelo Sr. Diretor do Serviço de Trânsito da Capital da República".

1. O item a do Requerimento alude a

"que promove a depredação de propriedade particular, determinando o esvaziamento de pneumáticos e a inutilização das câmaras de ar e respectivas válvulas, em automóveis estacionados em locais considerados proibidos".

Preliminarmente devo ponderar:

a) Não causá qualquer depredação.

O esvaziamento de pneus, tal como tem sido determinado e executado por ordem do Diretor do Serviço de

Trânsito, não causa qualquer depredação à propriedade particular e, muito menos, "a inutilização das câmaras de ar e respectivas válvulas", somente traz ao infrator o incômodo de ter que tornar a encher o pneumático de seu automóvel, faz perder tempo ao egoísta infrator das regras de trânsito que, não respeitando o direito alheio, não quer ter o trabalho de procurar o local permitido de estacionamento, e abandona o seu automóvel no lugar para ele o mais conveniente, embora seja o mais prejudicial à circulação, que impede e anarquiza, e, por isto, ao público em geral.

Qualquer verificação pericial está, certamente, em condições de concluir que esvaziando-se um pneu através de sua válvula normal, não há de fato nenhuma depredação, isto é, dano patrimonial, o que danifica uma câmara de ar e pneu é rodá-lo vazio ou deixá-lo nestas condições dias e dias, suportando o peso do carro.

b) Quem pode o mais pode o menos.

Não se discute que seja legítima a remoção de um carro, abandonado em qualquer situação irregular e assim impedindo ou dificultando a circulação. A remoção de um veículo encontrado fechado, às vezes frenado ou engrenado, quando não de ambas as maneiras, só é possível mediante o arrastamento do carro e, este sim é que pode causar sérios prejuízos, nos pneus, nas câmaras de ar e até nas rodas, quando não também na embreagem, no mecanismo de transmissão etc. Assim a legitimidade da medida em apreço, como adiante mais longamente explicaremos, parece já perfeitamente justificada pelo simples argumento de que quem pode o mais pode o menos.

c) A medida não é aplicada indiscriminadamente.

Com efeito, não é aplicada indiscriminadamente "em locais considerados proibidos", como se na adoção de tal sanção não se procedesse a um exame bem acurado. Tem sido empregada em locais cuja proibição de estacionar foi estabelecida, anunciada e perfeitamente demarcada e onde, mais do que em qualquer outro local ou ocasião, se necessita de uma observância a tôda risca da proibição, para que não fiquem comprometidas as soluções procuradas em planos meticulosamente organizados e únicos capazes de dar vazão ao trânsito. E o que não se pode negar é que, desde junho do ano de 1950, por ocasião da realização dos jogos da Copa do Mundo a medida tem sido salutar proporcionando o único recurso que faz com que se respeitem as determinações do Serviço de Trânsito e assim capaz de assegurar o êxito das providências tomadas, sem que jamais tivessem ensejado qualquer reclamação ou procedimento judicial, além de críticas veiculadas em alguns jornais. Desde 26-VI-950 fiz publicar em Boletim recomendação no sentido de que tal medida só pudesse ser empregada por minha ordem expressa, e no elevado intuito de não admitir abusos e só aplicar um tal corretivo em casos de absoluta necessidade, o que mostra o cuidado com que o Diretor do Serviço de Trânsito tem recorrido a tal providência.

d) A importância da observância das proibições de estacionamento.

1.º) Existe a proibição de estacionamento, e ela é estabelecida para que se possa assegurar a circulação do trânsito. Só se proíbem os estacionamentos nas vias públicas pela necessidade imperiosa de assegurar a circulação. Hoje em dia as grandes cidades vêem-se na contingência de proibir quase que radicalmente o estacionamento em suas vias e quando podem permiti-lo, a fim de serem justas para com todos, limitam o prazo de estacionamento, como acontece em Nova York, onde mesmo nas áreas permitidas em vias públicas não se pode estacionar por mais de uma hora, a fim de que uma mesma vaga sirva a muitos e não a um só favorecido.

2.º) A violação à proibição de um estacionamento causa graves danos à coletividade, basta lembrar que um único carro estacionado em local proibido é capaz de impedir pelo menos a passagem de 1.200 veículos por hora, e não raro, como isto provoca uma redução da possibilidade do escoamento previsto como necessário, acarreta congestionamento, e mesmo nas demais filas de tráfego já não se obtém a vazão suficiente e o mal passa a ser muito maior.

E' preciso atentar para que a inobservância de uma proibição de estacionamento, na via pública, não tem hoje a mesma consequência grave para a circulação dos veículos como teria em 1947, pois presentemente circulam no Distrito Federal 100.000 veículos, isto é, o dôbro dos veículos que circulavam naquela época.

A mesma inobservância assume ainda caráter muito mais grave quando se trata de vias-chaves à circulação ou ainda por ocasião de festas públicas em que há uma excepcional concentração de veículos e de pedestres. *E são justamente nestes casos que temos aplicado o esvaziamento de pneus.*

3.º) Qual o dever da Autoridade de Trânsito, que conhece esta realidade, que sente seus efeitos, que tem o sagrado dever de defender o interesse coletivo?

Parece-me indiscutível que seja utilizar todos os possíveis recursos para defender o bem-estar coletivo, e nunca limitar-se a passivamente tomar providências burocráticas, e comodamente ficar na inação, em face da capciosa alegação de que a lei só permite multar quem viola o estacionamento, esquecida de que, a penalidade da multa não é feita para aqueles casos em que a violação causa impedimento ao trânsito e prejuízo a todo o público da grande cidade.

4.º) A base da eficiência do trânsito é a disciplina, e não há disciplina de trânsito sem o acatamento das ordens, sem respeito às restrições estabelecidas com o elevado objetivo de salvaguardar o interesse e o bem-estar coletivo. A defesa da boa ordem social exige o acatamento às ordens das autoridades responsáveis pela segurança e bem-estar públicos, cujas medidas, como a em aprêço, são compreendidas no poder de polícia.

e) A gravidade do problema de estacionamento.

Não vejo e com pesar o digo, nem mesmo na Imprensa, salvo em alguns raros jornais, levantar-se, como já se torna necessário, uma campanha contra a violação de estacionamento, uma das mais sérias infrações das cidades modernas pelos incalculáveis prejuízos que tão poucas pessoas acarretam a tantos. No Rio de Janeiro: com os privilégios que houve no passado e que extinguiu, quando mais de 2.000 pessoas podiam estacionar em qualquer lugar, embora prejudicassem a uma população de 2.000.000 de habitantes, a ação fiscal deficiente e com dificuldades de toda ordem, o que se observava em um desrespeito completo às proibições de estacionamento e que se tornou cada vez mais grave com o progressivo crescimento do número de veículos e que está sendo em média de 2.000 por mês, este problema que já foi alarmante, ainda hoje é seríssimo na Capital da República e sem ação enérgica jamais será solucionado. E não tem sido por outra forma conseguido em outros Países. Quando em 1948 se tornaram mais drásticas as restrições de estacionamento em Nova York, sua Polícia recorreu após 15 dias de uma ação intensíssima, até ao confisco dos automóveis de motoristas infratores.

f) Os excelentes resultados da medida.

1.º) Não fôsse esta medida e nunca se teria assegurado, sem qualquer dano patrimonial aos por ela atingidos, o bom escoamento dos veículos e dos pedestres nos diversos jogos do Estádio Municipal, desde a realização da Copa do Mundo em 1950.

Quando hoje se vêem livres, em dias de jogos naquele Estádio, as pistas e as calçadas da Avenida Maracanã, da Rua Eurico Rabelo etc., isto não é obra de magia, nem é milagre, é simplesmente o fruto de salutar medida do esvaziamento de pneus que obriga a motoristas de todas as classes sociais a acatarem as determinações da Autoridade de Trânsito, a respeitarem o direito dos outros, daqueles que sem automóvel ou beneficiados com a sua posse, mas disciplinados e respeitadores da ordem desejam chegar a seu destino e para isto confiam no Poder Público. E' por isto que os agentes do Poder Público têm que ser a sentinela vigilante e até implacável na defesa dos sagrados direitos do Povo e nunca complacentes para os que se mostram infratores, em seu incorrigível egoísmo, indiferentes à sorte e ao interesse da maioria.

2.º) Não fôsse esta medida e não teríamos tido a boa circulação do trânsito no Grande Prêmio Brasil deste ano e do ano passado, nem tampouco na recente noite de

Longchamps e, se melhor ainda não correu o trânsito é porque ainda houve recalcitrantes, ainda houve quem não acreditasse na ação do Serviço de Trânsito visando gregos e troianos, porque a êle não interessa a pessoa do infrator, não olha para a placa do seu veículo, vê, tão-somente, quando age um motorista mal-educado, mal-habitado, desacatador da ordem, do direito alheio, sem o menor respeito à disciplina do tráfego, indispensável na vida moderna.

3.º) Se fôr indagado dos frequentadores do Jockey Club de há longos anos, num exame retrospectivo, poderão êles dizer se no passado alguém conseguiria, como hoje consegue, a circulação até às portas, onde se processam o embarque e o desembarque de passageiros das tribunas do hipódromo. Em sua proximidade tudo se entupia, pois enquanto houvesse um espaço para um egoísta entrar com o seu veículo e aí deixá-lo, êle não vacilava. A êste pouco importava que os outros não pudessem mais circular. E a Autoridade de Trânsito de então, que conseguiu? Nada. Legou um estado de indisciplina generalizado que não quero crer possa ser desejado.

4.º) Quando hoje se contempla a Rua da Carioca, a Rua da Assembléia e a Rua Sete de Setembro livres de veículos estacionados e proporcionando boa circulação; quando ainda a 25 de agosto conseguimos respeito à proibição de estacionamento em trechos da Avenida Marechal Floriano e da Avenida Presidente Vargas, indispensável à circulação, tudo isto não pode ser deixado de ser considerado como o fruto da ação do Serviço de Trânsito não admitindo privilégios incompatíveis com os interesses da população.

2. O item b do Regulamento alude à

"prática dessa medida agressiva e lesiva em completo desacôrdo com a legislação em vigor".

a) Nenhuma lesão ao patrimônio.

Linhas atrás já salientei que, absolutamente, não há qualquer lesão ao patrimônio, com a medida do esvaziamento dos pneus. O que resulta para o infrator é o incômodo de ter que encher o pneu esvaziado.

Lesado não é o motorista que encontra esvaziado o pneu de seu carro. Lesados são os operários, os funcionários, os trabalhadores em geral, enfim o povo que utiliza os veículos de transporte coletivo. Lesados não são só êstes ainda, mas também os que se utilizam de outros veículos cujos motoristas, proprietários ou não, se conservam obedientes às regras de trânsito e se vêem prejudicados na circulação pelo desrespeito daqueles poucos indisciplinados que têm provocado a medida do esvaziamento dos pneus. Lesados e irreparavelmente são milhares e milhares de pessoas com essa ação indisciplinada, fruto de um egoísmo cego ou de uma incompreensão injustificável.

Apesar de todas essas lesões, o Diretor do Trânsito adotou uma medida eficaz para o objetivo em vista, medida que fica muito aquém daquela consistente na remoção do veículo.

b) A legalidade da medida.

Quanto à referência "em completo desacôrdo com a legislação em vigor", peço vênha para salientar que o artigo 74, do Regulamento para os Serviços de Trânsito do Distrito Federal, baixado com o Decreto n. 20.483, de 24 de janeiro de 1946, estabelece:

"As penalidades aplicáveis pelo Serviço de Trânsito por inobservância dos dispositivos do presente regulamento são:

a) advertência;

b) multa."

e que, por outro lado, o § 1.º, do artigo 121, do Código Nacional de Trânsito (Decreto-lei n.º 3.651, de 25-IX-41) diz claramente:

"O pagamento da multa não exonera o infrator de cumprir obrigações de outra natureza, previstas neste Código ou em regulamentos locais."

Assim, a advertência por meio do ato em causa é uma das formas que a lei admite para a punição, e quando a

lei diz que “o pagamento da multa não exonera o infrator de cumprir obrigações” de trânsito parece visou querer reforçar o princípio indiscutível que multa não é preço para aquisição de um direito que não existe — o de infringir a lei. E, para mostrar que este entendimento é o legítimo, basta considerar que ele levaria à consequência de admitir-se, se tal não fosse, por exemplo, que mediante pagamento de Cr\$ 20,00 por quatro, três, dois ou mesmo um só motorista pudessem estes paralisar todo o grosso do trânsito da Zona da Tijuca, Leopoldina e Estrada de Ferro Central do Brasil para a Cidade, deixando seus carros estacionados na entrada da Rua Uruguiana e da Avenida Passos, pela Avenida Presidente Vargas; ou que também o tráfego da zona sul pudesse ser paralisado mediante o pagamento de Cr\$ 20,00 por alguns motoristas que entendessem de deixar seus carros estacionados nas entradas da Rua México e Avenida Calógeras próximo à Avenida Beira-Mar.

De resto, é sabido em direito que, quando a lei autoriza um mais (no caso a própria remoção do carro) implicitamente autoriza o menos (a simples advertência por meio de esvaziamento de pneus).

Ademais, a declaração da ilegalidade desses atos em casos concretos, compete privativamente ao Poder Judiciário, que, até hoje, nem mesmo teve ocasião de pronunciar-se a respeito, pois que as próprias pessoas atingidas pela medida não a entenderam vexatória ou injusta a ponto de recorrerem à Justiça.

Se a medida do esvaziamento dos pneus fosse arbitrária e ilegal competiria, nos termos da Constituição Federal, declará-lo o Poder Judiciário, mediante ação do interessado. Entretanto, até agora pelo menos, apesar de estar sendo posta em prática, desde há mais de ano, esta forma de advertência aos motoristas indisciplinados que impedem e anarquizam o trânsito, nenhum deles recorreu à Justiça, o que de certo teriam feito se fosse exato que além de ilegal causasse ela, na expressão do requerimento n.º 222/51 “deprecação da propriedade particular” pela “inutilização das câmaras de ar e respectivas válvulas”.

Tôdas as Autoridades, inclusive o Diretor de Trânsito, têm seus atos sujeitos à apreciação do Poder Judiciário quando ilegítimos e prejudiciais ao Patrimônio particular; a mais de um requerimento de mandado de segurança tem informado a Diretoria de Trânsito; entretanto, precisamente no que se refere ao esvaziamento dos pneus, medida que atinge não só a humildes como a poderosos é que, jamais em tempo algum, qualquer interessado recorreu aos meios judiciais. Longe de ensejar recurso ao Judiciário o esvaziamento dos pneus foi mesmo recebido com certo bom humor por parte até de infratores atingidos pela medida. E, por que?

Porque estes próprios interessados não podem deixar de ver no esvaziamento, uma medida infinitamente mais benigna do que a remoção do veículo por impedimento ao trânsito, a qual, esta sim, na maior parte das vezes necessita arrastamento do veículo, com graves danos aos pneus, câmaras de ar, embreagem e sistema de transmissão, além de acarretar ônus com o pagamento, pelo dano do veículo, das despesas com a sua remoção, além de ficar dêle privado por muitas horas, enquanto que o encher pneus exige apenas alguns minutos, redundando, afinal de contas, numa mera advertência ao interessado, caráter aquele com que sempre foi aplicado. Em suma, o que esta Diretoria faz com a medida em apreço é causar um incômodo menor, sem nenhum dano patrimonial, quando poderia causar um incômodo muito maior com danos patrimoniais, tal é a distância que medeia entre o simples esvaziamento de pneus e a remoção do veículo.

O item c do Regulamento refere que o Diretor do Serviço de Trânsito:

“Declarou pela imprensa, em resposta ao Parlamento (entrevista ao “O Globo”) que instilará no abuso enquanto exercer o cargo em que se encontra investido”.

A falta de reclamação oficial dos interessados, a falta de qualquer recurso judicial por parte dos mesmos, a enorme diminuição dos casos de estacionamento proibido, e até por que a medida (aplicada há mais de ano como provam entre várias publicações as do “O Globo” de 26-VI-50,

“A Noite” e o “Diário da Noite” de 27-VI-50) logrou aplausos da maioria dos profissionais do volante e do público em geral, por ela beneficiados, deixam convicto o Diretor do Serviço de Trânsito de tratar-se de uma medida que não é ilegal, nem inconveniente, ao contrário, capaz de salvaguardar os legítimos interesses do Povo.

O que declarou o Diretor do Serviço de Trânsito, quando interpelado se suspenderia a medida face a um discurso pronunciado pelo ilustre Deputado Dario de Barros, e quando a pergunta não podia ficar sem resposta, pois naquele dia teríamos a Reunião da “Noite de Long-champs” no Jockey Club Brasileiro, foi que a medida continuava, como continua em vigor, logicamente enquanto o signatário desta informação fôr o Diretor do Serviço de Trânsito e isto porque estou convencido de que, sem tais medidas, jamais se logrará a obediência, tão necessária, às restrições de estacionamento no Rio de Janeiro. Como se vê, não foi uma “resposta ao Parlamento”, o qual, de forma alguma, se pronunciou a respeito.

4. Considerações finais.

a) *Nem sempre o reboque é aplicável.*

Contra o simplista argumento, por alguns veiculado, de que, depois do carro estacionado irregularmente, só o reboque resolveria, é preciso que se lembre:

1.º) O reboque é impossível para um grande número e até impraticável em determinadas oportunidades e, além disso, não raro, com carros fechados, frenados e engrenados, o seu reboque, obviamente, acarreta importantes danos materiais, como acima já se mostrou;

2.º) O que se objetiva não é uma sanção, pelo simples dever de punir, mas muito mais do que isto, a busca de uma medida através da qual se consiga o acatamento das ordens. E foi precisamente isto o que se conseguiu e se consegue com o esvaziamento dos pneus, isto é, o respeito à lei. Se todos acatarem as determinações não haverá esvaziamento de pneus, caso contrário, ele precisa permanecer como recurso salutar e, muitas vezes, insubstituível, para poder realizar o trânsito.

b) *Quando se aplica o esvaziamento de pneu.*

Deve-se esclarecer que o esvaziamento é aplicado apenas quando o motorista abandona o seu veículo, tornando-se impraticável compeli-lo mediante intimação pelo guarda a retirá-lo do local onde ele está impedindo o trânsito. Aliás, depois de aplicada a medida, raros já são os casos de violação do estacionamento principalmente nos locais em que a medida é sabidamente empregada, o que demonstra o alto valor educativo desta providência.

Nas atuais condições do trânsito e do número de veículos, ainda em franca ascensão, bastando lembrar que durante a superintendência do atual Diretor do Serviço de Trânsito já entraram mais de 30.000 veículos em circulação, sobre 70.000 que havia, se se entender que a única medida contra o estacionamento indevido é a multa de Cr\$ 20,00, tornar-se-á irrealizável o trânsito no Rio de Janeiro.

c) *A medida não é totalitária, e sim garantia da liberdade da maioria.*

Não posso deixar de esclarecer ainda, sobretudo em resposta a maliciosas insinuações de alguns jornalistas, de que o emprêgo desta discutida medida de esvaziamento de pneus tivesse sido aprendido em Países Totalitários, que, muito ao contrário, ao aplicá-la inspirei-me no observado em País conhecido como paladino da Liberdade. Aliás, nos Estados Unidos não observei só o esvaziamento de pneus, mas muito mais ainda, como sejam carros de diversas marcas e tipos enferrujando ao tempo, dentro de cercados de arame farpado e com tabuletas explicativas e educativas “Estes carros desobedeceram à Polícia”. Cena que notei em mais de um Estado daquela Federação e que os oficiais de nossas Forças Armadas que lá, como eu, foram em viagens de aperfeiçoamento, por certo, podem confirmar.

E por que aquela conduta?

Porque o conformismo com o desrespeito às determinações fundamentais capazes de assegurar o bem-estar geral, significa falência de autoridade e falência de autori-

dade é desordem. E para que haja liberdade é preciso que cada um seja compelido a não prejudicar o direito alheio.

5. Finalmente, devo ressaltar, antes de concluir estas informações, que o Requerimento não alude a que a medida em aprêço tenha atingido diretamente a qualquer dos ilustres senhores representantes da Câmara dos Deputados signatários do mesmo e, por isto, sinto-me à vontade em tôdas as ponderações que fiz. Estou certo de que os nobres Deputados, como defensores do Povo e seus legítimos representantes poderão, com os esclarecimentos ora prestados, ajuizar da legalidade, conveniência e necessidade das medidas que têm sido aplicadas e de que as mesmas, longe de acarretarem os efeitos que lhes são emprestados, no requerimento em aprêço, constituem norma essencial para a disciplina do tráfego.

Valho-me da oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de meu alto aprêço e distinta consideração. — Major Geraldo de Menezes Côrtes, Diretor.

BIBLIOGRAFIA

Traffic Engineering Handbook — Publicado pelo "Institute of Traffic Engineers" — New Haven, Connecticut — U.S.A.

Road Traffic and its Control — Volume 7 de "The Roadmakers' Library" — por H. ALKER TRIPP, editado pela Edward Arnold & Co. — Londres.

Town Planning & Road Traffic — H. ALKER TRIPP.

The City of Tomorrow and its Planning — Le CORBUSIER.

Parking Manual — American Automobile Association.

Proceedings — Do "Institute of Traffic Engineers".

Traffic Accidents and Congestion — MAXWELL HALSEY — Editado por John Wiley & Sons, Inc. — New York.

Can our Cities Survive? — JOSÉ LUÍS SERT — Editado por "The Harvard University Press" — Cambridge, Mass. U.S.A.

As Capitais — Sua História, sua Evolução, seu Destino — (Tese para o concurso de livre docente da cadeira de Urbanismo — Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil) — STÉLIO MORAIS.

Manual on Uniform Traffic Control Devices for Streets and Highways — Editado pela "Public Roads Administration" — Washington D.C. — U.S.A.

Qu'est-ce que l'Urbanisme? — PIERRE LAVEDAN — Editado por H. Laurens — Paris.

Principes d'Urbanisme — PIERRE ANTOINE — Librairie "J. B. Bailliére et Fils" — Paris.

Urbanismo — THOMAS SHARP — (Tradução espanhola de Alberto Horovitz) do original intitulado *Town Planning in England*.

Local Planning Administration — Por LADISLAS SEGOE e outros — Editado por "The International City Managers' Association" — Chicago, Illinois.

ÍNDICE DA MATÉRIA JÁ PUBLICADA

	Mês	Pág.		Mês	Pág.
Por que este livro?	Set./53	5	(d) Classificação das vias	Out.	19
Advertência (sobre a terminologia adotada)	"	6	Vias arteriais	"	19
CAPÍTULO I — INTRODUÇÃO			Vias subarteriais	"	21
1 — A REALIDADE PRESENTE —	"	7	Vias secundárias ou locais ..	"	21
2 — O QUE É NECESSÁRIO FAZER —	"	7	Conclusão	"	21
CAPÍTULO II — PLANEJAMENTO			(2) As paradas e os estacionamento	Nov.	5
1 — INTRODUÇÃO —	"	8	(a) Relacionados com as artérias e subartérias	"	5
2 — FUNDAMENTOS DO MODERNO PLANEJAMENTO DAS CIDADES —	"	11	(b) Relacionados com as vias locais	"	5
3 — A CIDADE MODERNA (PLANEJAMENTO IDEAL)	Out.	5	(c) As paradas	"	5
a. AS EXIGÊNCIAS FUNCIONAIS DO TRÁFEGO			(d) Os estacionamento de curta duração	"	6
(1) O que a circulação exige	"	5	Formas de estacionamento junto ao meio-fio	"	10
(2) O que o embarque e desembarque ou a carga e descarga exigem ...	"	6	Medidores de estacionamento ..	"	10
(3) O que o estacionamento de veículos exige	"	6	Zonas de carga e descarga na via pública	"	11
b. COMO ATENDER ÀS EXIGÊNCIAS FUNCIONAIS DO TRÁFEGO			(e) Os estacionamento de longa duração	"	11
(1) Circulação versus paradas	"	6	Projetos de locais de estacionamento ..	"	14
(a) Necessidades dos veículos ..	"	6	Escolha de local	"	16
Canal de tráfego — Suas características ..	"	7	Simples pátios	"	16
Vias locais — Suas características ..	"	12	Construções especiais:		
(b) Necessidades dos ciclistas e dos pequenos veículos	"	13	[1] Superposição inclinada ..	"	16
(c) Necessidades dos pedestres ..	"	13	[2] Aproveitamento do desnível natural	"	16
			[3] Plataforma rotativa	"	16
			[4] Plataforma rolante	"	16

	Mês	Pág.		Mês	Pág.
Garagens subterrâneas ou em andares acima do nível do solo:			(4) Tipos e técnica de sinalização luminosa	Fev.	10
[1] Generalidades	Dez.	5	(a) Tipos		
[2] Garagem padrão	"	6	[1] Sinais operados manualmente	"	10
[3] Garagens de sistema mecânico	"	6	[2] Sinais automáticos	"	10
[4] As rampas	"	7	[3] Sinais automáticos controláveis	"	11
(f) Carga e descarga — Disponibilidades fora das vias públicas	"	7	[4] Sinais atuados por veículos	"	11
Projetos para disponibilidades de carga e descarga fora das vias públicas	"	7	[5] Sinais operados por pedestres	"	12
Exigências no código de obras	"	8	[6] Sistema de abertura simultânea	"	12
4 — O ZONEAMENTO E A DISPOSIÇÃO DAS VIAS —	"	9	[7] Sistema de abertura alternada	"	12
a. PLANEJAMENTO DAS CIDADES — SUAS LINHAS MESTRAS	"	9	[8] Sistema de simples abertura progressiva	"	12
b. IDÉIAS PRINCIPAIS QUE NORTEIAM O ZONEAMENTO	"	10	[9] Sistema de abertura progressiva flexível	"	13
c. IDÉIAS PRINCIPAIS QUE NORTEIAM AS COMUNICAÇÕES	"	10	(b) Técnica de sinalização		
d. DISPOSIÇÃO DAS VIAS NO PLANEJAMENTO DAS CIDADES	"	11	[1] Respeito à padronização	"	13
5 — PLANO FUNDAMENTAL PARA TODO O PAÍS	"	12	[2] Disposição da sinalização	"	15
Disposição das vias na zona rural ou através do Campo	"	12	[3] Marcação dos cruzamentos	"	17
CAPÍTULO III — O PLANEJAMENTO DINÂMICO DO TRÁFEGO	Jan./54	5	[4] Estudos fundamentais para a sinalização	"	18
1 — CONSIDERAÇÕES GERAIS	"	5	[5] Fixação do tempo dos ciclos	"	19
2 — CIRCULAÇÃO	"	5	[6] Como programar os sistemas coordenados	"	23
a. DIREÇÃO E CONTRÔLE DO TRÁFEGO — REGRAS, SINALIZAÇÃO E POLÍCIA	"	13	(5) Sinalização auxiliar	Mar.	5
(1) Introdução	"	13	(a) Pisca-pisca	"	5
(2) Noções fundamentais	"	14	(b) Sinais de direção e controle de filas de tráfego	"	6
(a) Tráfego que se cruza no mesmo nível	"	14	(c) Sinais de tráfego de pontes giratórias ou levadiças	"	6
Conflitos entre veículos	"	14	(d) Sinais para alertar a aproximação dos trens nos cruzamentos rodo-ferroviários	"	6
Conflitos entre veículos e pedestres	"	17	(6) Quando, onde e que sinalização se impõe necessária	"	6
(b) Tráfego que circula na mesma direção, num só sentido ou em sentidos opostos	Fev.	5	(a) Trata-se de sinalização que poderá funcionar isoladamente ou é preciso incorporá-la a um sistema coordenado?	"	7
(3) Vantagens e desvantagens da sinalização e da polícia	"	8	(b) Para funcionar isoladamente recomenda-se a sinalização em estudo?	"	7
(a) Considerações preliminares	"	8	(c) A boa coordenação do sistema visado exige a instalação ou desaconselha o funcionamento da sinalização no local?	"	9
(b) Vantagens dos sinais automáticos sobre os sinais manuais dos policiais	"	8	(d) E' o caso de apelar para o regime de pisca-pisca?	"	10
(c) Desvantagens dos sinais luminosos acionados manualmente sobre os operados automaticamente	"	9	(e) Convém instalar sinais pisca-pisca?	"	10
(d) Desvantagens dos sinais sobre os policiais	"	9	(f) Recomenda-se a instalação de sinais dos tipos atuados por veículos e operados por pedestres?	"	10
(e) Influência da sinalização e da polícia dirigindo e controlando o tráfego nos cruzamentos, do ponto de vista dos acidentes de tráfego	"	9	(g) Sinais especiais para pedestres precisam ser instalados?	"	11
			(7) Como arranjar ou acomodar os tempos em que se dividem os ciclos	"	12

	Mês	Pág.		Mês	Pág.
b. APROVEITAMENTO DAS VIAS			4 — CARGA E DESCARGA DE MATERIAL	Abr.	7
(1) Vias preferenciais	Mar.	17	5 — ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS	"	10
(2) Especialização de mãos	"	18	6 — PLANOS ESPECIAIS DE TRÁFEGO PARA ATENDER A GRANDES FESTIVIDADES PÚBLICAS	"	14
(3) Filas reversíveis	"	21	7 — RELAÇÕES PÚBLICAS	"	16
(4) Limites de velocidade	"	22	8 — PRINCÍPIOS QUE DEVEM NORTEAR OS PLANEJAMENTOS DINÂMICOS	"	17
3 — EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS	Abr.	5			
a. APRECIACÕES GERAIS	"	5			
b. VIAS COM BONDES EM DOIS SENTIDOS	"	5			
c. PARADAS DE ÔNIBUS	"	6			

As Sociedades de Economia Mista

WALTER T. ÁLVARES

(Advogado em Belo Horizonte)

Noção jurídica e espécies — Criação espontânea e por via legal — Participação de municípios — Iniciativa de constituição da empresa — Capitais e administração — Elementos característicos da companhia mista — Linha de evolução — A sociedade comercial pública.

I

A SOCIEDADE de economia mista, em plena floração no Brasil, começa a declinar na Europa e nos Estados Unidos antes de ter alcançado no campo do direito a sua devida configuração ou conceituação jurídica.

Realmente. FLEINER não hesita em ensinar que a expressão sociedade de economia mista não designa noção jurídica alguma, porém somente indica que o capital privado e os fundos públicos reuniram-se a fim de contribuir para a exploração de uma empresa econômica: "cette expression (gemischt — wirtschaftliche Unternehmung) ne désigne pas une notion juridique". (FLEINER, *Droit Administratif Allemand*, página 82.)

2. RIPERT não se afasta substancialmente do ponto de vista de FLEINER, quando observa que se torna necessário recorrer à lei sempre que se deseja criar este tipo de sociedade. Distingue, então, duas grandes classes de leis com esse objetivo: — umas determinando que na sociedade a ser constituída o Estado será acionista ou administrador, ou os dois ao mesmo tempo; e outras criando sociedades de tipo especial, com tantas particularidades que cada sociedade se torna única em seu gênero. (RIPERT, *Traité Élémentaire de Droit Commercial*, n.º 1.500, pág. 588.)

O eminente mestre, em outro trabalho, adianta que as sociedades de economia mista foram criadas ao sabor das circunstâncias, representando, no fundo, uma socialização disfarçada (RIPERT, *Régime Démocratique e o Direito Civil Moderno*, pág. 268), ao associar capitais públicos e privados em "um desejo tímido de socialização conciliadora" (RIPERT, *Aspecto Jurídico do capitalismo moderno*, pág. 54), mas de maneira a perturbar a vida das sociedades comerciais: — "L'État justifie son intervention en faisant apport à la société. Mais sa seule présence suffit à bouleverser les règles des sociétés". (RIPERT, *Le déclin du droit*, pág. 59.)

3. Neste mesmo diapasão também MIRANDA VALVERDE aborda o problema, quando escreve que as pessoas jurídicas de direito público podem figurar como subscritoras e as companhias assim constituídas denominam-se sociedades de economia mista "e contêm, nos seus estatutos, comumente, disposições aberrantes das regras que governam as sociedades anônimas". (MIRANDA VALVERDE, *Sociedades por ações*, I, n.º 223.)

E WALDEMAR FERREIRA chega a fazer ironia: "Essa curiosa associação do Estado com os indivíduos, com o objetivo de industrialização dos serviços e explorações industriais daquele, efetiva-se sob a forma das sociedades mercantis, em regra sociedades por ações. Organizam-se como estas. Funcionam regularmente, com os órgãos estruturais da anônima. Diretoria. Assembléia-geral. Conselho Fiscal. Essa regularidade, entretanto, é mais aparente que real. Acionista preponderante, o Estado nelas intervém tomando para si a parte do leão... O Estado nelas se movimenta por via de dispositivos legislativos especialíssimos". (WALDEMAR FERREIRA, *Compêndio de Sociedades Mercantis*, III, § 172.)

4. Estas sociedades poderão apresentar as variações seguintes: capital público majoritário ou minoritário ou igual à participação privada; acionistas só entidades públicas ou acionistas particulares e públicos. ARENA e RAVA denominam mesmo por "azionariato misto vero e proprio", quando se reúnem capitais públicos e particulares, e "azionariato misto improprio", quando a colaboração é feita somente entre o Estado e outras entidades públicas. (Cfr. ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, págs. 20/21.)

RAYMOND RACINE ainda distingue entre as sociedades de economia mista de formação espontânea (participação pública majoritária, ou minoritária ou igual à participação privada) e as sociedades de economia mista instituídas por decreto, com participação pública majoritária ou minoritária. (R. RACINE, *Au service des nationalisations, l'entreprise privée*, págs. 18/19.)

II

5. A participação dos municípios, na constituição de sociedades de economia mista, não apresenta dificuldade, de vez que são pessoas jurídicas de direito público (C.C., art. 14, III) e nesta qualidade os seus capitais associam-se aos de particulares, satisfeitas as exigências peculiares para aplicação de fundos públicos.

No Brasil, neste âmbito, ARRUDA VIANA refere-se expressamente a companhias mistas municipais, ao comentar a lei paulista de organização municipal (*O Município e sua lei orgânica*, página 260), e CRISTIANO MARTINS DA SILVA, comentando a lei mineira de organização municipal, não hesita em admitir que o município participe de sociedades de economia mista, e complete sua informação: "Semelhante sistema, quando utilizado, não tem produzido resultados satisfatórios, e a maioria das autoridades de direito administrativo tem procurado demonstrar os seus inconvenientes. As sociedades de economia mista constituem-se, via de regra, segundo o sistema das sociedades por ações. A entidade pública, na eventualidade de constituição de sociedade deste gênero, deve ser reservada a prerrogativa de aprovar ou vetar as suas decisões, ou pelo menos reter a maioria de votos em seu órgão deliberativo". (*Direito Público municipal*, pág. 180.)

6. Na Alemanha, a lei de organização municipal prevê mesmo a participação do município em empresas mistas, exigindo somente que fôsse limitada a responsabilidade da comuna, daí ser invariavelmente escolhida a forma da sociedade por ações ou da sociedade por responsabilidade limitada. (ALTHAUS, *Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände*, pág. 115.)

Aliás, a própria Constituição alemã de 1919 previa, no art. 156, a participação dos municípios, bem como dos Estados (Länder) e do Reich, como participantes da administração (Mitgesellschafter an der Verwaltung) ou como acionista (Mitbeteiligung als Aktionär), segundo a lição de STIER — SOMLO. (*Handbuch der Kommunalen Verfassungsrechts in Preussen*, pág. 35.)

Na Itália, também a participação do Estado ou de outras entidades públicas (altri enti pubblici) em uma sociedade por ações constitui a sociedade mista (società mista), prevista pelo próprio Código Civil (art. 2458 e seguintes), ensina RUGGIERO. (*Istituzioni di Diritto Privato*, II, 330.)

Na França, a comuna pode ser acionista, desde que tenha direito a ser representada no Conselho de administração da sociedade organizada. (M. FELIX, *L'activité économique de la commune*, II, 72.)

Na Suíça, desde a primeira grande guerra, acentuou-se a tendência para a participação de pessoa jurídica de direito público, sob a forma de sociedades de economia mista, na exploração da indústria de energia elétrica, e são inumeráveis os exemplos oferecidos por comunas suíças, ainda que os cantões fôsem de início os maiores interessados. (GIRTANNER, *Verstaatlichung oder aktive Gemeinschaftlenkung der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft*, pág. 16 et passim.)

7. No México a situação difere um pouco, pois a lei sobre empresas de participação estatal, como a legislação mexicana denomina as sociedades de economia mista, prevê somente a participação do Governo Federal, em quatro distintas hipóteses (GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 404-405) e nos Estados Unidos a corrida tem sido para as sociedades comerciais públicas, as go-

vernment corporations, mas, quando se caracteriza uma sociedade de economia mista, tem sido sempre mediante participação do Governo Federal.

E' o que se depreende dos ensinamentos de HALL, quando informa que a segunda guerra mundial testemunhou um outro extraordinário desenvolvimento, em número e em importância, das federal government corporations. (HALL, *Government and business*, pág. 526.)

E no caso da participação do Governo Federal ao lado do capital privado, dizia: at the cost of more than \$ 15.000.000.000,00 the United States Government through the RFC and other governmental agencies built and owned at least in part more than 2.800 plants for the production of war materials, including airplanes, iron and steel products, machine tools, radios, aluminum, ships, ordnance equipment, and many other products. Although the government owned all or part of these plants, the greater number were privately operated". (Idem, pág. 296.)

8. Os Estados da União americana podem possuir e operar com empresas destinadas a serviços de utilidade pública, ou qualquer outra atividade comercial, segundo jurisprudência da Suprema Corte, enquanto que os municípios ficam a depender das constituições ou leis estaduais, quer através de autorização expressa ou implícita, que poderá dar-lhes competência de criar e organizar empresas municipais, como expõem JONES e BIGHAM. (*Principles of Public utilities*, págs. 715-716, 719.)

Em livro recente ERNEST STEEL é igualmente expresso: — "All states now allow municipal ownership and operation of most utilities. (*Municipal affairs*, pág. 263.)

Mas, tanto o Estado, como os municípios não escolhem a forma da economia mista, antes preferindo o controle total, como ensina o clássico JOHN BAUER: — "Under presents conditions, a municipal plant is usually owned directly by the municipality and is operated by a special department or commission. Like organization mostly applies to states or other government units". (*The Electric Power Industry*, pág. 332.)

No mesmo sentido informa STEEL, *op. cit.*, pág. 258.

III

9. A participação de capitais públicos e privados, exclusivamente, não tem sido considerada bastante para caracterizar a sociedade de economia mista, e o elemento administração tem sido sempre discutido.

A famosa definição de PASSOW, no seu "Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen", punha em destaque a participação de capital público e privado ao lado da participação particular e da entidade pública na administração, inclusive de parte de municipalidades: "Unter gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen werden solche Unternehmungen verstanden, bei denen das verantwortliche, das eigene Unternehmungskapital teils von Privaten, teils vom öffentli-

chen Körperschaften (insbesondere Städten und Kreisen) aufgebracht ist, und bei denen auch die oberste Leitung des Betriebes auf Grund des gemeinschaftlichen Eigentums von Privaten und öffentlichen Körperschaften gemeinsam ausgeübt wird".

Assim, PASSOW admite como tranqüila, baseado na lei e na doutrina alemã, a participação municipal, mas entende que devem estar presentes as entidades públicas na parte do capital e na parte de administração, como a definição citada consigna.

Não se afasta, substancialmente, do conceito de PASSOW, o oferecido por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, como se constatará da seguinte transcrição: "A sociedade de economia mista é aquela em que se verifica sob uma estrutura de direito privado a participação financeira de uma pessoa pública e dos particulares, regendo-se por normas especiais e organizada a sua administração de forma a conciliar os interesses econômicos dos sócios com o interesse público, representado este pela participação da pessoa de direito público na constituição do capital da empresa e na sua administração". (*Tratado de Direito Administrativo*, IV, 336).

10. A participação da pessoa jurídica de direito público na administração da sociedade tem sido pacificamente admitida por toda parte.

Assim expõem RIPERT, como já se mostrou no início deste trabalho, Passow, Pirou, Roger Ronnard, Stier-Somlo, Maurice Felix, Temístocles Cavalcanti, Miranda Valverde, e Ruggiero chega mesmo a falar da possibilidade de administradores até sem participação do capital: — "Quando in una società per azioni hanno partecipazione lo Stato o altri enti pubblici l'atto costitutivo può conferire ad essi la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci. Ciò può avvenire anche in mancanza di partecipazione azionaria. (RUGGIERO, *Istituzioni di Diritto Privato*, II, 330.)

No mesmo sentido expõe ZANOBINI (*Corso di Diritto Amministrativo*, V, 231), e FLEINER também ensina que em virtude do Estado ou município participarem do capital, tornam-se membros da sociedade e exercem influência sobre a gestão da mesma. (FLEINER, *Op. cit.*, 83.)

HENRI ZWAHLEN, no seu famoso livro *Des Sociétés Commerciales avec Participation de L'État*, igualmente insiste neste particular de participação na administração: — "*Une entreprise à la direction de laquelle participent des personnes publiques, qui ont en vue l'intérêt de la communauté et des personnes privées, qui ont en vue leur intérêt particulier*".

11. No Brasil, não resta a menor dúvida, na doutrina, de que as sociedades de economia mista nascem da vontade do Estado e não da iniciativa particular, como observa OSCAR SARAIVA (art. in "Rev. For." 100/234), e ARNOLD WALD registra que a administração das sociedades de economia mista é regulada pela lei que cria a empresa (Artigo in "Revista do Serviço Público", agosto, 1953, pág. 50.)

Também o Prof. VICENTE RAO ensina que o Estado, ao participar das chamadas sociedades de

economia mista, sempre o faz criando para si, por lei ou contrato, uma situação especial, impondo diretrizes ou participando, predominantemente, de sua direção, o que confere a estas sociedades, embora formalmente sujeitos às leis do direito privado, uma natureza peculiar, resultante da circunstância de executarem fins ou serviços administrativos, ou estatais". (VICENTE RAO, *O Direito e a Vida dos Direitos*, I, 361.)

E o eminente MIRANDA VALVERDE igualmente esclarece que no Brasil as sociedades de economia mista têm sido criadas por leis especiais, com derrogações do direito comum a fim de assegurar ao Estado o controle da administração (artigo in "Rev. For." 102/419).

Enquanto isso, o ilustrado consultor-geral da República, CARLOS MEDEIROS SILVA, sustenta o cunho privado das sociedades de economia mista, de tal maneira que, qualquer desvio das normas legais peculiares às sociedades de natureza mercantil deve resultar de texto expresso de lei (Parecer in "Rev. For." 145/100), ainda que reconheça que as sociedades de economia mista, como as autarquias, nascem da vontade estatal (Parecer in "Revista do Serviço Público", out. 1953, página 114).

Ora, justamente estas leis de constituição de empresas mistas, têm sido quase regra geral na criação destas sociedades, importando que "não será admissível aplicar os textos da lei das sociedades por ações em pontos resolvidos pela lei de autorização". (Parecer de SEABRA FAGUNDES in "Rev. For." 146/87.)

Toda esta exposição doutrinária decorre da circunstância de não existir entre nós contribuição legislativa a respeito da forma e estrutura das sociedades de economia mista.

12. Há, todavia, no particular de legislação sobre sociedades de economia mista, uma consideração especial no caso de participação da União na constituição dos órgãos da administração dessas sociedades, quando a lei chega mesmo a prever derrogação de artigos do diploma relativo às sociedades por ações, como se verifica do Decreto-lei 2.928, de 1940, que exclui a aplicação obrigatória do art. 127, I e 130 do Decreto-lei 2.627 também de 1940, cujos dispositivos serão regulados pelos próprios estatutos.

Assim, o exame dos livros, papéis da sociedade, estado da caixa, e as reservas legais deduzidas dos lucros líquidos, serão livremente fixados pelos estatutos, nas sociedades de economia mista nas quais a União interfira diretamente em sua administração.

IV

13. A sociedade de economia mista, portanto, deve contar com o capital de entidades públicas e a participação destas em sua administração, sendo, em geral, muito comum estar ligada a atividades próprias da pessoa jurídica de direito público que tomou a iniciativa de sua organização.

Em voto vencedor, na reclamação n.º 96, junto ao Supremo Tribunal Federal, o ministro GOULART DE OLIVEIRA afirmava: — “No que concerne às sociedades de economia mista, justa a ponderação de que, regidas embora, em suas linhas mestras, pela legislação federal, pressupõem, para sua existência e funcionamento, a iniciativa estadual, desde que ligadas as suas atividades aos serviços do Estado”. (“Rev. For.” 125/132.)

O S. T. F., portanto, neste acórdão, inclina-se para a orientação doutrinária de que para a existência da sociedade de economia mista torna-se necessária a iniciativa da pessoa jurídica de direito público em campo de sua atividade. Sem esta iniciativa da entidade pública não se caracteriza a empresa de economia mista.

14. Nesta altura já se pode ir tirando as seguintes conclusões, para que se caracterize uma sociedade de economia mista:

- a) iniciativa de pessoa jurídica de direito público;
- b) participação da entidade pública na administração mediante nomeação de representante ou através do controle direto da maioria das ações, ou as duas hipóteses simultaneamente;
- c) ligação em geral a um serviço público;
- d) participação do capital público;
- e) participação do capital privado.

Estes elementos aplicam-se tanto para a União, para os Estados, como para os municípios. De sorte que, se a iniciativa fôr do Estado, participando o mesmo da administração, e no caso de eventual participação de municipalidades com capital, sem participar da administração, resultará que, ao se afastar o Estado, desaparecerá a sociedade de economia mista, ainda que as municipalidades permaneçam com o seu capital.

Igualmente, em uma sociedade de economia mista de iniciativa municipal, com representantes do município na direção da empresa, e com cota de capital do Estado, desde que o município se retire da empresa, a sociedade deixará de ser de economia mista, ainda continuando a cota do Estado, porém afastado da administração, ou não possuindo seu controle por meio de maioria de ações.

15. Uma sociedade de economia mista será federal, estadual ou municipal, de acordo com a preponderância de cada uma destas entidades na formação do capital e na participação da administração. Será municipal, mesmo havendo capital estadual ou federal, se o município tiver o controle da administração e a maioria das ações, e o mesmo critério deverá ser aplicado quanto ao Estado e à União.

O afastamento da entidade pública responsável pela iniciativa de criação da empresa mista importará em que desapareça o seu capital e o seu controle da administração, assim descaracterizando a sociedade de economia mista. Caso participem outras entidades públicas, desde que as mesmas não tenham representantes na administração e nem o controle da maioria das ações, torna-se clara a inexistência da empresa mista.

Assim, caso o Estado se retire e os municípios não tenham participação na administração e nem o seu controle, em uma sociedade de economia mista de iniciativa estadual, esta empresa terá perdido a característica de uma sociedade de economia mista.

No caso de participação minoritária da entidade pública na formação do capital, nada impede que a lei de autorização da empresa mista estabeleça a participação obrigatória de representantes das entidades públicas, ou ao menos daquela que teve a iniciativa da constituição da empresa, na sua administração. Ora, neste caso, a ausência da entidade pública na administração, também descaracteriza a companhia mista.

V

16. A conclusão inevitável da análise realizada é de que, apesar de funcionar sob a égide do direito privado, e de expressamente desejar ser uma entidade privada, a sociedade de economia mista lógica e inevitavelmente coloca-se em zona de tangenciamento dos domínios do direito público e privado.

E MAYMOND RACINE ainda vai além, quando abertamente as coloca na órbita do direito público: — “Dans la mesure où, sur la base de ce qui précède, de telles sociétés remplissent les conditions que requiert un service public, à savoir: 1.º — organisation suppléant à l’insuffisance de l’initiative privée; 2.º emploi éventuel de prérogatives de l’autorité publique; 3.º satisfaction régulière et continue d’un besoin collectif, primant ipso facto les dispositions du droit privé dont relèvent les sociétés commerciales, la société d’économie mixte appartient bien au domaine du droit public”. (R. RACINE, *op. cit.*, 23.)

17. Estas considerações de RAYMOND RACINE são confirmadas por arestos do Tribunal Federal suíço quanto a uma sociedade de economia mista que explorava uma ferrovia: — “En sa qualité de société anonyme, la défenderesse, à savoir l’exploitation d’un chemin de fer, n’est pas une entreprise de droit privé ordinaire; elle a, au contraire, dans une très large mesure le caractère d’une entreprise publique”. (Apud RACINE, *loc. cit.*)

E RACINE informa que este acórdão fez jurisprudência para todas as sociedades comerciais públicas ou semipúblicas que exploram serviços públicos, como as empresas de energia elétrica, de distribuição de água, de gás, etc. (Ob. cit., 24.)

18. Neste particular de serviço explorado pela entidade que teve a iniciativa de criação da sociedade de economia mista, não se deve deixar de repetir, porque também colhendo na espécie, a nosso ver, a observação do Prof. DARCY BESSONE sobre as autarquias, de que a circunstância de ser direta ou indireta a administração não lhe subtrai o caráter de administração pública. (DARCY BESSONE, *Contribuição ao Serviço Jurídico do Estado*, pág. 139.)

Parece-nos que uma sociedade de economia mista explorando um serviço de utilidade pública

está, na realidade, no exercício indireto de uma função pública, o que, todavia, não lhe subtrai o caráter de administração pública.

E este exercício indireto de funções públicas está bem delineado por ZANOINI (*Corso di Diritto Amministrativo*, III, 301).

19. Também no Brasil já se fazem ouvir opiniões no sentido de ser classificada a sociedade de economia mista como paraestatal, ainda que, segundo RUI DE SOUZA, “nesse plano, tendo como pressupostos a definição legal e os característicos próprios, intrínsecos, as entidades paraestatais seriam organismos quase públicos, mas sujeitos, na carência de expresso texto legal, às normas de direito privado”, sem que se confundam com o Estado. (Serviços do Estado e seu regime jurídico, in “Jurisprudência Mineira”, vol. II, ns. 5 e 6, página 791.)

E ALIOMAR BALEEIRO observa que as sociedades de economia mista estão submetidas quase ao regime de direito administrativo especial, “porque o governo é o seu maior acionista e também porque escolhe os seus diretores e lhes dá certas imunidades e regalias, colocando-as na zona de osmose entre o direito público e o direito privado”. (Apud JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 46*, II/63.)

20. De grande importância, nesta direção, o fato da Constituição Federal, no art. 141, § 38, estabelecer o seguinte: — “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e sociedades de economia mista”.

Ora, o parágrafo citado, como ensina TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, institui a ação popular, preceito de aplicação auto-executória (*Const. Federal Comentada*, III, 265) e se constitui circunstância de excepcional importância, para a caracterização das sociedades de economia mista, estarem as mesmas consignadas na Carta Magna e sob o alcance da fiscalização de qualquer do povo.

Trata-se de regra, a instituída pelo § 38, que possui toda generalidade, orienta PONTES DE MIRANDA, e o direito existente como seu conteúdo não pode ser limitado pelas Constituições Estaduais (*Comentário à Const. de 46*, III, 381).

21. RIPERT dizia com muita propriedade que as sociedades de economia mista representam uma socialização disfarçada e tudo indica que a sua linha de evolução é a de completa absorção pelo Estado.

E no presente estas sociedades cedem terreno às sociedades comerciais públicas, assim caracterizadas por ARENA: surgem da vontade da lei, declaradas de direito público, capital pertencente a entidades públicas com responsabilidade de participantes só no limite da cota subscrita, sujeitas a controle ministerial, com representante do governo em sua administração e tendo os seus estatutos aprovados pelo poder público. (ARENA, *op. cit.*, págs. 38-39.)

Ou a formulação oferecida por BILAC PINTO que denuncia “o declínio das sociedades de economia mista e advento das modernas empresas públicas”: — forma de empresa comercial, de propriedade e direção exclusivamente governamentais e com personalidade jurídica de direito privado”. (Art. in “Rev. For.” 147/17.)

Em ambos os casos, a sociedade de economia mista, que parecia ao Prof. GÖPPERT, em 1924, um organismo providencial, oriundo não do desejo das entidades públicas de livrarem-se de uma carga pública, mas resultando de duas forças provenientes de tendências que vão uma ao encontro da outra, sem conflito, para realizarem conjuntamente (HEINRICH GÖPPERT, *Staat und Wirtschaft*, 17), terá chegado ao seu apogeu, e, na linha de sua última consequência, abre caminho a novas formas de intervenção do Estado no domínio econômico, como, aliás, revelam as centenas de *government corporations*, de capital estatal, que proliferam nos Estados Unidos.

A Seleção dos Servidores do Estado e a Diagnose das Contra-Indicações Profissionais

HERSON DE FARIA DÓRIA

(Ex-técnico de educação e ex-técnico de administração)

O presente trabalho foi escrito em 1940 e, agora, atualizado em três pontos, é publicado.

Foi uma das teses com que o autor concorreu ao Concurso de Técnico de Administração. E' atualíssimo nas verdades que encerra e será de valor para aqueles que fazem seleção de pessoal. Ao autor presta-se, assim, justa homenagem.

1.ª PARTE

I — INTRODUÇÃO — PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO

1. Apresentação do problema

A DIFUSÃO do emprêgo dos processos de seleção científica dos servidores do Estado tomou em nossos dias cunho de necessidade nacional.

Reconhecida como legítima esta afirmação, importa-nos, no papel de membros da coletividade nela interessada, zelar para que a integridade científica dos referidos processos seja mantida em tôda a sua plenitude.

Propomo-nos, pois, localizados em linhas gerais, nesta introdução, os fatores determinantes daquela necessidade, abordar um aspecto particular da técnica de seleção do pessoal — a questão da diagnose das contra-indicações profissionais — certos de que o problema econômico-social que aquela seleção procura resolver, dentro do campo da racionalização do trabalho, reclama, por um lado, que os responsáveis por aquele serviço possuam larga visão dos fins a que êle se destina e por outro que saibam reconhecer, ao mesmo tempo, no detalhe de execução, as falhas, muitas vezes de aparência insignificante, que fundamentalmente possam trair os seus objetivos.

2. Os interesses envolvidos no Serviço Público

O aspecto de necessidade nacional de que se revestem os servidores de seleção científica do pessoal é facilmente percebido quando pensamos nos interesses coletivos e individuais abrangidos pelos serviços públicos, e quando cogitamos de indagar como e por quem são êstes serviços prestados.

De fato, bastaria o estudo da organização da administração pública federal para revelar que

empenhados na melhor e mais eficiente forma de prestação dos aludidos serviços se encontram:

a) o próprio governo brasileiro — como nossa maior e mais complexa organização administrativa — interpretando anseios nacionais e pleiteando no quadro das soberanias mundiais o seu lugar de destaque;

b) o dinamismo das nossas empresas industriais, comerciais, agrícolas etc., cuja continuidade e progresso dependem do amparo e do controle legal que lhes assegure o direito de produção e de honesta e equitativa concorrência quer no mercado interno como no internacional;

c) as instituições de educação e assistência social;

d) o cidadão brasileiro, esperando ver cumpridas as determinações da Constituição de 1946, no tocante aos seus direitos e esperando que lhe sejam facilitadas as oportunidades para cumprimento dos seus deveres;

e) o alienígena que aguarda da parte dos seus hospedeiros a consideração que lhe é devida nos termos da legislação em vigor.

3. O fator humano nos serviços públicos

A observação do tipo de serviço solicitado com mais freqüência da administração pública por aqueles interesses mostra a importância e primazia do elemento "pessoal" nos serviços públicos; tôda dúvida a respeito desta afirmativa desaparece quando nos lembramos de que ainda nos casos em que o trabalho se encontra mais mecanizado e automatizado pela intervenção do fator máquina, verifica-se que o seu bom andamento não pode dispensar o fator homem que, em última análise, é, por êle, o único responsável.

De um outro ponto de vista, a necessidade de melhor utilização do elemento humano, cristalizada de há muito na expressão "the right man in the right place", impõe-se no serviço público não por caprichos de teorias fantasistas e sim como consequência natural de fenômenos sociais que precedem as opiniões individuais e que exis-

tem independentes delas. Em outras palavras — a necessidade de seleção do pessoal na administração pública assume foros de fato social quando olhada através de prisma sociológico.

4. Interêsse da administração no problema da seleção do pessoal

Quando as descobertas científicas, o desenvolvimento da indústria pesada e a expansão comercial acarretando a criação de novas profissões, decomposição de operações e seccionamento da produção, influíram decisivamente no processo de distribuição das funções pelos membros das sociedades civilizadas a partir do século XIX, (1) a necessidade de abandono da produção individual e indiferenciada pela produção em massa e em série, preparou terreno para que as teorias de organização do trabalho, de Taylor, as de Fayol e de Ford, surgissem, encontrassem acolhimento e fôssem consideradas ponto de partida para introdução dos métodos científicos de seleção dos candidatos a emprego nas organizações industriais.

Não poderia deixar de sentir os efeitos desta nova tendência para a solução dos problemas do trabalho, a instituição que, no Estado moderno, tem a incumbência de zelar pela produção, pelo bem-estar social, pela saúde e educação públicas, pela defesa nacional, e, enfim, por tudo que possa contribuir para a satisfação de necessidades coletivas — o SERVIÇO PÚBLICO: “Da adjunção de deveres técnicos e econômicos resultou que as atribuições da administração se tornaram tão complexas que

o sistema dos serviços públicos garantidos pelos empregados profissionais e permanentes se tornou generalizado. (2)

No Brasil este fato também foi verificado e culminou na Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 que, adotando o princípio geral de formação de carreiras para o funcionalismo público, pode ser considerado o golpe decisivo aplicado na situação indefinida e caótica em que se encontravam os serviços públicos, no tocante ao problema do “pessoal”.

A Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, que consagra a profissionalização dos cargos de carreiras, o decreto-lei de 27 de dezembro de 1939 que sistematiza a escala de salários do pessoal extranumerário, determinando respectivamente que a primeira investidura de caráter efetivo, naqueles cargos, e que a admissão de extranumerários dependam de concurso ou de prova de habilitação definem não somente, do ponto de vista sociológico, o grau de divisão do trabalho atingido pelo serviço público civil federal, como também a preocupação de solucionar o seu problema administrativo não mais empiricamente, como até então se fazia, e sim por processos científicos.

Aquêles que se dão ao trabalho de analisar a marcha das finanças públicas do País em qualquer dos seus aspectos, descobrem também razões suficientes para a “revolução silenciosa”. (3)

O seguinte quadro fornece uma idéia do que tem sido aquela marcha no tocante às receitas e despesas do Governo Nacional, desde a nossa Independência:

RECEITA E DESPESA DO GOVÊRNO FEDERAL

EXERCÍCIO	RECEITA (Contos de réis)	DESPESA (Contos de réis)	EXERCÍCIO	RECEITA (Contos de réis)	DESPESA (Contos de réis)
1823.....	3.802	4.702	1915.....	401.025	688.522
1825.....	4.721	8.358	1920.....	922.259	1.226.735
1829/30.....	16.531	18.213	1825.....	1.741.834	1.790.225
1834/35.....	14.820	12.908	1930.....	1.677.952	2.510.544
1839/40.....	15.947	24.969	1835.....	2.722.693	2.872.001
1844/45.....	24.805	25.635	1836.....	3.127.460	3.226.081
1849/50.....	28.200	28.950	1940.....	4.644.813	5.158.986
1854/55.....	35.985	38.740	1941.....	4.765.084	5.438.389
1859/60.....	43.807	52.606	1942.....	4.987.728	11.171.969
1864/65.....	56.995	83.346	1943.....	6.010.972	11.984.315
1869/70.....	94.847	141.584	1944.....	8.311.049	15.225.697
1874/75.....	104.707	125.855	1945.....	17.671.893	19.483.058
1879/80.....	120.363	150.134	1946.....	21.548.410	24.585.082
1884/85.....	121.974	158.496	1947.....	25.057.622	26.156.941
1890.....	195.253	220.646	1948.....	29.708.864	30.971.190
1895.....	307.755	344.767	1949.....	36.327.905	40.065.611
1900.....	307.915	433.555	1950.....	40.561.139	47.407.047
1905.....	401.025	374.868	1951.....	20.550.211	22.868.232
1910.....	524.278	623.536	1952.....	25.536.889	25.431.261
			1953.....	34.295.200	34.004.996
			1954.....	41.998.189	41.197.703

Somas que crescem ano a ano, representando despesas imensas a serem feitas com critério e receitas volumosas a serem arrecadadas com justiça e eficiência; as funções de estimulador e controlador da produção e das trocas econômicas exercidas por meio do servidor do Estado, que, para tanto, consome hoje perto de um milhão de contos de réis;

(1) BOUGLÉ C. — *Qu'est-ce que la Sociologie* — Alcan — Paris, 1932, 6.ª edição, págs. 102-114.

a ampliação das funções administrativas e técnicas do Estado, realizada sempre com o objetivo de impedir que os interesses da coletividade sejam prejudicados ou sobrepujados pelos interesses parti-

(2) MAGYARY Z. — *O papel administrativo do Chefe do Governo* — In “Idort” — Instituto de Organização Racional do Trabalho — S. Paulo, outubro de 1927, pág. 229.

(3) *Este movimento de concursos representa uma verdadeira revolução silenciosa* — Palavras de Getúlio Vargas. In “Revista do Serviço Público” — D.A.S.P. — Outubro, 1940, pág. 86.

culares tais são outros tantos fatores da preocupação de escolher, dentre os bons, o que há de melhor para os quadros do funcionalismo público.

Com origem em três correntes de atividades que se precisam e convergem desde a sua aparição nos fins do século XIX:

a) o "taylorismo", preocupado com a verificação do rendimento do profissional;

b) os estudos fisiológicos sobre o motor humano (Marey, Imbert e Chauveau);

c) a psicologia experimental que, depois de ter estudado o "homem", descobre "os homens" e toma as diferenças individuais para objeto de pesquisas científicas (Galton, Cattell, Binet, Toulouse, Piéron, Lady e outros), (4) passam, neste momento, os problemas da seleção científica do pessoal a ser um alvo da atenção dos responsáveis pela administração do Serviço Público Civil Federal.

5. Consequências sociais do emprego dos processos científicos de seleção do pessoal

Se, não satisfeitos com a pesquisa das causas da necessidade de emprego de processos científicos de seleção do pessoal, procurarmos nas consequências desse emprego elementos justificativos daquela necessidade verificaremos que a eliminação do "sistema de protecionismo", além de acarretar os benefícios da introdução, na complexa máquina administrativa do País, dos melhores trabalhadores que se candidatam ao serviço público, irradia valores morais até então relegados para plano secundário e projeta luz sobre uma série de problemas educacionais.

A certeza de que unicamente por mérito conseguirá o brasileiro enfileirar-se entre os "servidores do Estado", impõe a necessidade do apêgo aos estudos. Fácil é compreender-se o quanto esta preparação espontânea do elemento humano para as refregas da luta de cada dia poderá contribuir para a elevação do nível cultural em certos setores da vida coletiva.

As informações já colhidas através da realização de 26 concursos e 63 provas de habilitação pelo C.F.S.P.C. até julho de 1938 e, posteriormente pelo D.A.S.P., que hoje, graças ao espírito altamente objetivo dos seus dirigentes, vêm sendo colocadas ao alcance do maior interessado, o povo brasileiro, por meio das publicações oficiais e da imprensa diária, permitem, quer a constatação de um movimento perfeitamente definido de reeducação, quer a localização de certas deficiências da organização educacional do País.

Uma análise dos resultados já obtidos nas diferentes provas a que foram submetidos cerca de 17.000 candidatos (5) a empregos nos serviços públicos revela:

(4) Ver sobre o assunto — *Encyclopedie Française* — Tomo VIII — La vie mentale — Société de Gestion de L'encyclopedie Française — Paris, 1938, págs. 8-48-1.

(5) Dos 24.459 candidatos inscritos nos concursos e provas de habilitação realizados pelo C.F.S.P.C. e pela D.S.A. do D.A.S.P., desde abril de 1937 até o corrente ano, já foram submetidos às provas perto de 300.000 candidatos.

a) Ausência de mentalidade profissional (6);

b) A necessidade de difundir conhecimentos a respeito de orientação profissional, decorrente da verificação a;

c) Deficiência do ensino de português e matemática e conseqüente necessidade de estimular uma série de pesquisas em torno dos problemas de ensino dessas disciplinas básicas nos cursos primários e secundários do País.

A percepção intuitiva daquelas deficiências (que os dados estatísticos colocaram em foco) é evidenciada pelo aparecimento de grande número de cursos preparatórios para as provas e concursos do D.A.S.P.: os anúncios publicados nos jornais, especialmente na Capital Federal, denunciam a existência destes.

6. Importância do estudo das contra-indicações profissionais

Neste ponto, lembramo-nos de olhar a face positiva de uma tarefa que, com mais freqüência, é vista em seu aspecto negativo.

Referimo-nos às vantagens que a coletividade e o próprio indivíduo portador de uma contra-indicação profissional auferem da exclusão deste último das atividades que lhe foram contra-indicadas.

Nunca podemos fazer uma avaliação exata do que representam, aos interesses gerais e particulares, as medidas tomadas com o objetivo de evitar acidentes no trabalho, a aparição e agravamento de moléstias profissionais, a desadaptação e desajustamentos da personalidade, enfim, fracassos que encham diariamente de sensacionalismo as páginas dos nossos jornais, porque, ao lado dos prejuízos morais e sociais, os grandes prejuízos econômicos perdem significação.

Claparède, em 1922, fazia notar que, de acordo com estatísticas alemãs referentes ao período 1907-1909, a média anual de acidentes produzidos por bondes ficava próxima de 3.000, e que tinha sido constatado que as falsas manobras dos condutores eram mais atribuídas à constituição psicofisiológica destes que às condições de fadiga. (7)

Dados mais recentes informam que "a análise cuidadosa de 75.000 casos de acidentes ocorridos nos Estados Unidos mostrou que apenas 2 % eram imprevisíveis. E, se 98 % dos acidentes poderiam ter sido evitados, destes, somente 10 % tinham como origem fatores mecânicos e materiais.

(6) A aprovação de candidatos nos concursos (Veterinário, Agrônomo, Contador), que exigiram apresentação de diploma profissional, foi apenas de 28 % do total de inscritos. Nos primeiros concursos de Datilógrafo, Meteorologista, Calculista, e Estatístico Auxiliar a aprovação foi respectivamente de 15 %, 6,6 %, 4,6 % e 11 %; note-se que não foram preenchidas todas as vagas com aqueles concursos.

(7) CLAPARÈDE — *Ed. L'orientation professionnelle* — Publicação do Bureau International du Travail — Outubro, 1922, pág. 8.

Os 88 % restantes eram devidos ao fator humano". (8)

"No grande número de exames médicos a que tivemos oportunidade de mandar proceder em profissionais já formados, portanto encarreirados na vida, não foram poucos os casos de contra-indicação absoluta", declara o Prof. Robert Mange numa palestra realizada a 15 de junho de 1937, na sede da Sociedade de Medicina e Cirurgia de São Paulo. (9)

A citação destes números e fatos não foi, por certo, feita com mero desejo de provocar no leitor um estado emotivo e perderia o valor se, ao lado dessas informações, não tivessem sido apresentadas também aquelas concernentes ao depoimento estatístico em favor dos processos de seleção científica do pessoal.

Do ponto de vista administrativo, o entrave ao andamento dos serviços, os erros que acarretam prejuízos e necessidade de indenizações, a desorganização que possibilita o aparecimento de abusos provocadores de choques entre interesses particulares e coletivos, são outros tantos elementos que tornam obrigatório o uso de recursos que eliminem o indivíduo física e psiquicamente inadaptável às várias condições de trabalho nos serviços públicos, observados os critérios científicos de contra-indicação profissional.

Por fim, quando verificamos que constitui erro lamentável a idéia de que a caridade deve começar a existir nas folhas de pagamento do funcionalismo público e, que a colocação, no posto de médicos, daqueles que estão precisando de hospitais, como doentes, não pode ser compreendida por quem quer que possua uma pequena parcela de discernimento, tornam-se dispensáveis outras considerações em torno da importância que a diagnose das contra-indicações profissionais assume nos trabalhos de seleção do pessoal para o Serviço Público.

7. Conclusões

No Estado moderno, pois, a necessidade de difundir o emprêgo dos processos sistemáticos de seleção, incluindo no quadro das obrigações da administração pública o dever de zelar pela integridade científica dos mesmos, está plenamente justificada e já acarretou o abandono das discussões em torno dos problemas gerais sobre a conveniência de organizar serviços especializados para aquele fim.

O período de realizações já foi atingido: a complexidade das tarefas decorrentes impôs a divisão do trabalho dentro dos serviços de seleção do pessoal. Define-se a estrutura dos órgãos encarregados destes serviços na administração pública e as vistas voltam-se para o estudo dos sis-

temas de trabalho, dos métodos de estudos e para os problemas particulares.

Estas razões sugeriram-nos a escolha do tema — a diagnose das contra-indicações profissionais — para objeto principal da tese.

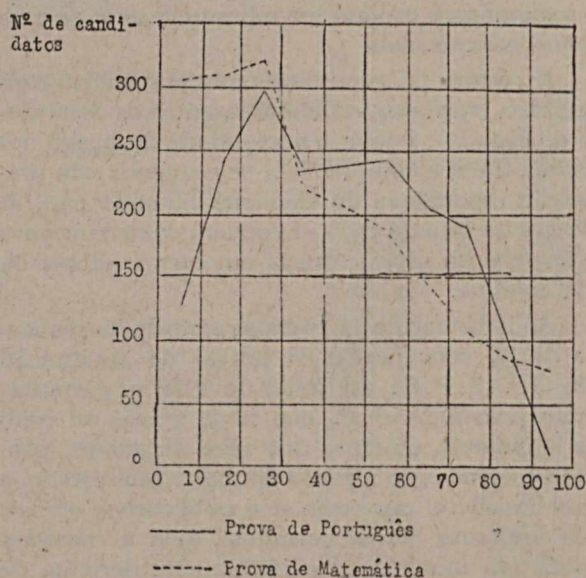
Outras razões levaram-nos à decisão: no estado atual da profissiologia, determinar exatamente quais as contra-indicações para o exercício de diferentes atividades profissionais já representa um passo largo rumo à solução do problema econômico-social da seleção do trabalhador.

A compreensão desta verdade levou os responsáveis pela administração dos países que adotam processos científicos de seleção do funcionalismo público, a admitirem as provas de seleção inicial tão-somente como a primeira fase um processo de "peneiramento" que se continua no exercício da atividade funcional durante um período mais ou menos longo, denominado estágio probatório. (10)

Estamos, pois, autorizados a considerar-nos bem pagos da tarefa que nos propusemos se, do estudo aqui apresentado, resultar alguma contribuição para o esclarecimento do conceito da diagnose das contra-indicações profissionais para o Serviço Público.

PROVAS DE HABILITAÇÃO

- 1940 -

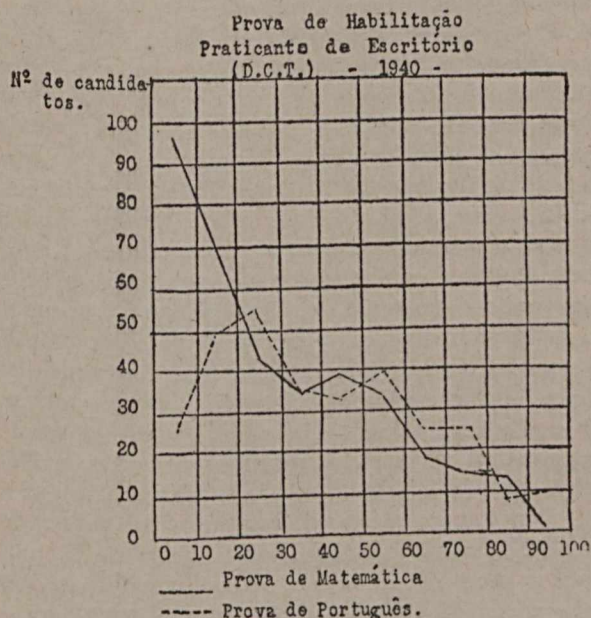
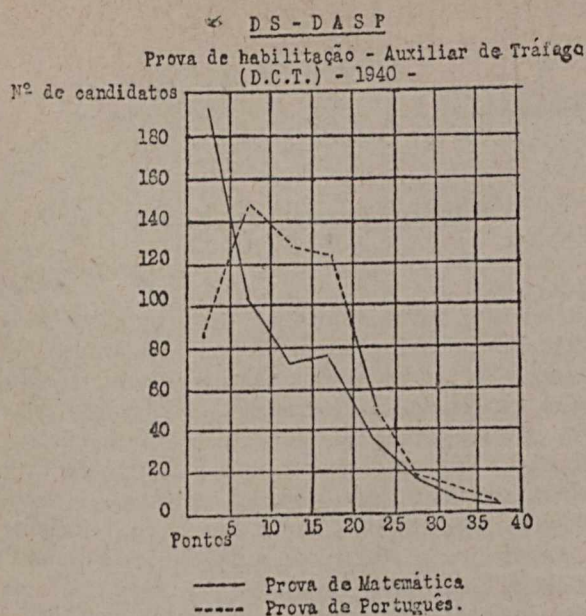


Nota — O gráfico acima representa a distribuição de frequência das notas (reduzidas à escala centesimal) obtidas por 2.035 candidatos às provas de habilitação para Auxiliar de Escritório (C.N.A.E.E. e S.G.H.E.), Auxiliar de Tráfego, Praticante de Tráfego, Praticante de Escritório e Agente Auxiliar (D.C.T.).

(8) AZEVEDO M. A. — A colaboração do médico na prevenção de acidentes — In "Idort", publicação do Instituto de Organização Racional do Trabalho — S. Paulo, agosto de 1937, pág. 174.

(9) MANGE R. — A cooperação do médico na organização técnica do trabalho — In "Idort" — julho, 1937, pág. 148.

(10) A Lei n.º 1.711, de 28-10-952, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, diz em seu artigo 15: "Estágio probatório é o período de dois anos de efetivo exercício do funcionário nomeado em virtude de concurso, e de cinco anos para os demais casos. § 1.º No período de estágio apurar-se-ão os seguintes requisitos: I. Idoneidade moral; II. Assiduidade; III. Disciplina; IV. Eficiência.



BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA JÚNIOR, A. — *Biologia educacional* — Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1939.

BAUMGARTEM, F. — *Les examens d'aptitude professionnelle* — Dunod, Paris, 1931. (Tradução de Marcel Thiers.)

BINGHAM, W. V. D. — *Aptitudes and aptitude testing* — Harper & Brothers, N.Y., 1937.

BOUGLÉ, C. — *Qu'est-ce que la Sociologie* — Alcan, Paris, 1932 (6.ª edição).

BRAGA, M. — *Validade e fidedignidade nos testes coletivos de inteligência* — Monografia apresentada ao concurso para Técnico de Educação — Rio, 1938.

CHLEUSEBAIRGUE, A. — *Psicología del Trabajo Profesional* — Editorial Labor S. A. Barcelona, 1934.

CLAPARÈDE, Ed. — *A escola e a psicologia experimental* — Melhoramentos, São Paulo, 1928.

CLAPARÈDE, Ed. — *L'orientation professionnelle* — Publicação do Bureau Internacional do Trabalho — Genebra, outubro, 1922.

DECROLY, O. e BUYSE, R. — *Prática dos testes mentais* — F. Briguet & Cia. Rio, 1931 (tradução de Nair Pires Ferreira).

FREEMANN, F. S. — *Individual Differences* — George G. Harrap & Co. Ltd. N.Y., 1934.

FRYER, D. e HENRY, E. R. — *An outline of general psychology* — Barnes & Nobre, Inc., N.Y., 1937.

GUILFORD, J. P. — *Psychometric Method*, Mc Graw — Hill Book Company, Inc. N.Y., 1936.

JORDAN, M. A. — *Education Psychology* — Henry Holt and Comp., N.Y., 1934.

LOURENÇO FILHO — *Testes A B C* — Melhoramentos, S. Paulo, 1937 (2.ª edição).

MANGE, R. — *Formação e seleção profissional do pessoal ferroviário* — C.F.E.S.P. — S. Paulo, 1936.

MOORE H. — *Psychology for Business and Industry* — Mc Graw — Hill Book Company, N.Y., 1939.

MURPHY, O. — *General Psychology* — Harper & Brother — N.Y., 1933.

PATERSON, D. G.; SCHNEIDLERM G. G. e WILLIAMSON, E. G. — *Student Guidance Techniques* — Mc Graw — Hill Book Company, Inc., N.Y., 1938.

PINTNER, R. e outros — *An outline of educational psychology* — Barnes & Noble, Inc., N.Y., 1938 (3.ª edição).

RUCH, O. M. — *Objective of new-type examination* — Scott — Foresman, N.Y., 1929.

SILVEIRA RUDOLFER, N. — *Introdução à psicologia educacional* — Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1938.

TIEGS, E. W. — *Tests and measurements in the improvement of learning* — Houghton Mifflin Co., Boston, 1939.

WALKER, H. — *Public Administration* — Farrar & Rinehart, Inc., N.Y., 1937.

WECHSLER, D. — *The measurement of adult intelligence* — The Williams & Wilkins Company, Baltimore, 1939.

(Continua)

A Recreação como Problema do Estado

INEZIL PENNA MARINHO

I — O PAPEL DOS JOGOS PÚBLICOS NA RECREAÇÃO DOS POVOS ANTIGOS

A HISTÓRIA nos ensina que os jogos públicos sempre desempenharam papel de maior relevância na vida de todos os povos. Quando retrocedemos pelos estádios da civilização até chegarmos aos grupos sociais mais rudimentares, encontramos sempre, sob diferentes formas, os jogos públicos. Serviam para festejar um grande acontecimento, como as comemorações de vitória após rudes combates ou prolongadas guerras. A sua significação, nas manifestações mais remotas, está intimamente associada a instantes de prazer, de alegria, de exultação, muito embora, quando a história em seus primórdios se confunde com narrações lendárias, também os encontremos como homenagens mesmo de caráter sacro ou fúnebre. Assim o foram os jogos celebrados em honra a Pátroclo, morto por Heitor na guerra de Tróia, acontecimento glorificado por Homero no canto XXIII da *Ilíada*. Da mesma forma, quando o povo romano estava mergulhado na mais tenebrosa dor, após o incêndio de Roma, Nero ofereceu-lhe jogos no Coliseu para que o populacho abafasse, com gritos de bestial alegria, a tristeza e o luto que sua alma deblaterava.

Os torneios e as justas na Idade Média, num período de verdadeiro obscurantismo, proporcionaram à nobreza da época o ensejo de cultivar a força e a destreza, ostentar extraordinário luxo e distinguir-se da plebe, impondo-se ao seu respeito e admiração.

Já quase nos nossos dias surgem as touradas, sobretudo na Península Ibérica e na América Latina, encontrando favorável acolhida por parte do público que as consagra entre os seus espetáculos prediletos.

As últimas décadas do século XIX e o século XX assinalam, na vida de todos os povos, um crescente interesse pelos desportos. O restabelecimento dos Jogos Olímpicos, a partir de 1896, a instituição de numerosos campeonatos, a disseminação cada vez maior dos desportos, consagra-lhes lugar de grande importância no cenário social de nossos dias.

II — ORIGENS DA RECREAÇÃO NO MOVIMENTO CONTEMPORÂNEO

Embora os parques infantis só tenham surgido no século passado, é evidente que as idéias que os inspiraram estão baseadas nos precursores do chamado movimento da "escola nova".

Aquêles que advogaram uma pedagogia realista, liberta do formalismo escolástico que então dominava a Educação, são os primeiros baluartes do direito da criança à Recreação. No século passado, nas reivindicações por que lutaram os trabalhadores ingleses, encontramos a origem do movimento de Recreação para os adultos. Nessas condições, poderemos afirmar, sem receio de controvérsias, que a Recreação surgiu primeiramente associada à atividade infantil, e, só mais tarde, se estendeu à vida do adulto.

RABELAIS (1483-1553) parece ter sido o primeiro a observar o realismo na pedagogia, iniciando a verdadeira revolução educacional que depois se operou. Para melhor realçar as suas idéias renovadoras, Rabelais nos apresenta Gargântua primeiramente educado pelos procedimentos do tradicional formalismo escolástico, sob a orientação do velho mestre teólogo Tubal Holofernes. Desta forma, o pai de Pantagruel durante muitos anos se preocupa em decorar o conteúdo de antigos tratados e copiar livros em caracteres góticos, mostrando-se incapaz de formular qualquer juízo ou resolver o mais simples problema. Finalmente, sob a direção de Ponócrates, mestre de ampla visão e ideais modernos, começa a refazer a sua educação gradualmente, baseado nos princípios da natureza. O regime de trabalhos físicos, que Rabelais prevê para Gargântua, é dos mais intensos em franca oposição ao desprezo pelas coisas do corpo que então predominava. O filho de Grandgousier montava a cavalo, manejava o machado para cortar lenha, jogava esgrima, empunhava a adaga, caçava, corria, saltava, nadava, trepava em árvores, transpunha fossos com o auxílio de uma vara, gritava em altas vozes para exercitar os pulmões, suportava grandes pesos durante muito tempo, brincava com a barra, atirava pedras o mais longe que pudesse e fazia tudo aquilo que lhe exercitasse os nervos e os músculos.

ROUSSEAU (1712-1778) é o grande paladino que defende intransigentemente a liberdade de movimento da criança. Baseia o seu método educacional em quatro princípios dos quais o primeiro é o seguinte: "O menino deve ser educado pela e para a liberdade". Em sua obra "*Émile*", encontramos a verdadeira filosofia da recreação, os fundamentos genéticos do interesse, quando afirma: "Não se deve obrigar um menino a ficar quando ele quer ir, nem constrangê-lo a ir quando quer ficar onde está". E mais adiante: "É preciso que as crianças saltem, corram, gritem quando tenham vontade. Todos os seus movimentos são necessidades da sua constituição, que procura fortificar-se". Finalmente Rousseau propõe total modifica-

ção nos jogos infantis, argumentando que eles distraíam as crianças, mas não lhes estavam sendo úteis.

PESTALOZZI (1746-1827), sob a influência da leitura dos livros de Rousseau, comunga as mesmas idéias dêste em toda a sua obra educacional, transformando em realidade, nas escolas que dirigiu, direitos até então negados e oportunidades desconhecidas. Nas obras que escreveu ("Leonardo e Gertrudes" e "Como Gertrudes educa seus filhos") demonstra o cuidado que deve merecer o desenvolvimento físico dos filhos, permitindo-lhes brincar, correr à vontade, jogar e dar livre expansão aos movimentos naturais, tão próprios à criança, que precisa consumir a energia que se acumula em seu organismo. A educação da época condenava essas manifestações, rotulando-as de indisciplina; o conceito que se tinha de disciplina era o de quietude, de absoluta imobilidade. Os filhos de Gertrudes, criados ao ar livre, exercitando-se com os movimentos naturais exigidos pelos seus brinquedos ou afazeres, praticando sempre boas ações e recebendo os ensinamentos maternos, representam os modelos de educação integral, que tanto preconizamos hoje.

HERBART (1776-1841) também assinala um marco importante para chegarmos ao moderno conceito de Recreação. O "interesse" é o centro do sistema pedagógico de Herbart; ele o define como sendo o gosto que se toma por uma coisa, o prazer que se sente ao conhecê-la, compreendê-la ou executá-la. Herbart defende a necessidade dos jogos e brinquedos para as crianças, afirmando ("Bosquejo de pedagogia geral") que elas devem estar sempre ocupadas porque a ociosidade leva à desordem e ao desenfreamento. Assim defende a liberdade que as circunstâncias permitam para que se manifeste sinceramente e para que se possa estudar a sua individualidade.

FROEBEL (1782-1852) é de todos o nome que mais diretamente está associado à Recreação. E isto porque a origem dos jardins da infância e dos parques infantis é comum; ambos traduzem a inspiração admirável de Froebel e tanto uns como outros têm nos jogos a sua atividade mais importante. Mas por que essa expressão "jardim da infância", "kindergarten" no original? O jardim, na sua expressão vulgar, desempenhava, com efeito, um papel importante no método froebelino, tanto no que se refere ao conceito filosófico do sistema educativo como à instintiva necessidade da criança de escavar a terra, numa manifestação atávica que traduz multissecularmente a atração e o prazer que o homem encontra em ará-la, em cultivá-la para dela colher o necessário à sobrevivência da espécie. O jardim da infância era realmente um jardim em que as crianças se ocupavam cultivando a terra. Hoje a expressão tem um sentido alegórico, figurado, e, no Rio de Janeiro, encontramos numerosos "jardins da infância" que não possuem, às vezes, um palmo de terra, situando-se até nos pavimentos de algum arranha-céu. A época mais brilhante de Froebel foi a de seu Kindergarten de Marienthal e a base do método froebelino é o jogo, praticado com material de

grande variedade. Entre os princípios gerais em que Froebel se fundamentou figura a variedade como instrumento de combate ao desinteresse e aborrecimento. Um jogo, por interessante que seja, cansa em pouco tempo a criança, que necessita de variedade. Por mais maravilhoso que o brinquedo possa ser, a criança em poucos instantes dele se aborrece e o abandona com indiferença. A recreação não está pois no objeto em si, mas na disposição com que a criança o aceita e no prazer que desfruta com o seu manuseio. A variedade de material é uma das recomendações mais importantes que Froebel faz. A sua obra "Cantos da mãe" ("Mutter und Koselieder") é de todas a que alcança maior popularidade.

Os chamados parques infantis ou parques de recreação nada mais foram, em sua origem, do que simples jardins em que as crianças brincavam com a terra, cultivavam flores, encontrando nessa prática, prazer para as suas horas de ociosidade. O primeiro parque infantil surgido nos Estados Unidos, em 1885, nada mais era do que uma grande caixa de areia, em um dos jardins públicos de Boston, destinada a que pudessem as crianças brincar, e construída graças à Dr.^a Marie Lakerzewska, médica norte-americana, que visitara a Alemanha e voltara fortemente impressionada com o que vira a respeito.

O movimento a favor dos parques infantis nasce na Alemanha, após a guerra franco-prussiana, de onde se estende à Inglaterra e passa à Dinamarca. Os primeiros parques infantis surgiram no século passado em Dusseldorf, Bonn, Witte, Bremen e no Parque de Treptow, de Berlim.

A recreação na vida adulta encontra as suas origens nos movimentos trabalhistas que simbolizam a revolta contra a escravização econômica. A luta contra as longas jornadas de trabalho, que, muitas vezes, chegavam até quatorze horas de labor cotidiano, assinala o seu clímax no século passado, quando, pelas estreitas e pedregosas ruas da Inglaterra, a voz uníssona dos trabalhadores assim se fazia ouvir:

eighth hours to work,
eighth hours to play,
eighth hours to sleep,
eighth shillings a day.

Estabelecida a jornada de oito horas de trabalho, instituído o repouso semanal e asseguradas as férias anuais, a Recreação perde o seu caráter de problema individual para assumir as proporções de problema social, deixa de interessar apenas ao cidadão para comprometer a estrutura do Estado.

III — CONCEITO MODERNO DE RECREAÇÃO

A palavra *recreação* provém do latim (*recreatio, recreationem*) e significa vulgarmente o mesmo que recreio (*divertimento, entretenimento*).

Poderemos conceituar a recreação como sendo a atividade física ou mental a que o indivíduo é naturalmente impelido para satisfazer a necessidades físicas, psíquicas ou sociais, de cuja realização lhe advém prazer.

Duas são, em suas características, as formas de recreação: passiva e ativa. Na primeira desempenhamos o papel de simples espectadores, como acontece quando assistimos a uma partida de futebol, a uma peça teatral ou a um filme cinematográfico. No segundo aspecto a nossa atividade poderá ser preponderantemente mental, como no xadrez, nas palavras cruzadas e demais jogos intelectuais ou preponderantemente física, como ocorre nos chamados jogos motores, nos desportos, etc. As atividades artísticas proporcionam o prazer psíquico de transformar uma idéia, representação abstrata que se configura na nossa vida mental, em alguma coisa perceptível pelos que nos cercam, expressa seja em palavras escritas ou faladas, seja em representações di ou tri-dimensionais; a arte satisfaz às exigências de nossa imaginação criadora, de onde deriva o prazer do artista e se justifica a sua inclusão entre as atividades recreativas.

O conceito moderno de recreação tem um conteúdo sociológico que não pode ser desconhecido. Nos países em que o problema foi suscitado, a recreação surge com um sentido novo, verdadeiramente social. Assim, *Recreation* e *Leisure* nos Estados Unidos, *Freizeit* e *Erholung* na Alemanha, *Loisirs* na França, *Dopolavoro* na Itália são palavras impregnadas de um sentido social. Integrada na recreação, assume a educação física um novo sentido, mais amplo, mais agradável, mais positivo, contribuindo para tornar o povo mais feiz.

Na recreação de natureza física o agente não se preocupa apenas em satisfazer às necessidades puramente físicas, contemplando também as de ordem psíquica e social.

Os jogos e os desportos, devidamente orientados, estimulam e desenvolvem o espírito de cooperação e ajustam o indivíduo aos padrões de cultura. Diz o Dr. NICANOR MIRANDA, diretor por muitos anos da Divisão de Educação e Recreio do Departamento de Cultura de São Paulo, idealizador dos Clubes de Menores Operários e Clubes de Moças Operárias da Capital paulista:

“Esse trabalho de conformização ou ajustamento tem sido considerado nos Estados Unidos, mormente em certas zonas ou distritos de cidades industriais conhecidos pelo nome de “slums”, isto é, bairros pobres, miseráveis, pois aí é que se formam os bandos (Gangs), aí é que brota a delinquência infantil e juvenil, aí é que proliferam os criminosos adultos.

A finalidade social da recreação não era conhecida antigamente. Há um século, os parques eram construídos, e instalados com o único objetivo de embelezar a cidade. Era uma concepção urbanística, incipiente e primitiva. O urbanismo social moderno caracteriza-se pela adaptação do meio ambiente às necessidades do homem. E não se poderá negar, em sã consciência, que os lares e a recreação ocupam também o seu posto importante no quadro das necessidades vitais do homem. Os parques de outrora não tinham superintendência nem serviço organizado, mas apenas vigilância policial. A supressão desta e a criação de serviços que promovam e estimulem facilidades e meios

para uma vida mais intensa da comunidade, durante as horas de lazer, começou por transformar e revolucionar as velhas concepções exclusivamente urbanísticas.”

A recreação tem responsabilidade na formação e no enriquecimento da personalidade humana, agindo eficientemente na vida cooperativa do grupo e ajudando a criar uma ordem comunal enriquece a vida e se torna indispensável à tranquilidade, à ordem e à segurança social. Estes são os grandes valores sociais da recreação.

IV — PAPEL SOCIAL DA RECREAÇÃO NA VIDA DO ESTADO MODERNO

O Prof. F. G. GAELZER, diretor do Serviço de Recreação Pública de Porto Alegre, afirma que a recreação popular devidamente orientada precisa basear-se nos três seguintes fatores:

1.º) *Fator social* — De início deverá haver horas disponíveis para o lazer. A seguir será levado em consideração o estado físico do indivíduo pois um cansado e mal nutrido não está apto para usar o seu lazer com dignidade. São também de suma importância fatores raciais, climáticos e dos costumes gregários ou individualistas do povo. Mesmo o problema da habitação merece ser estudado: uma casa com quintal e próxima ao local de trabalho, com fácil acesso a um campo de jogos, a uma biblioteca, a um teatro ou a um centro recreativo da comunidade, virá reduzir o problema do lazer à sua expressão mais simples.

2.º) *Fator político* — Alguns sistemas políticos fornecem grandes programas recreativos deixando pouca iniciativa ao indivíduo. Outros deixam à iniciativa particular a gerência do assunto; e é quando vemos o desperdício com a duplicidade dos esforços, sem consideração à necessidade pública. Sempre foi observado que quando agências oficiais, como as Prefeituras, são incumbidas da programação da recreação pública, existe neste trabalho uma uniformidade e eficiência mais elevada, atingindo as facilidades da recreação, não somente a classes ou grupos restritos, porém a todo o povo.

3.º) *Fator educacional e cultural* — Aqui abordamos a qualidade das atividades usufruídas, durante as horas de lazer. Se a recreação é bem usada pelo indivíduo, depende isto largamente do desembaraço educacional que ele alcançou por seu estudo e meio ambiente. E seu bom aproveitamento só pode ser compreendido na proporção em que ele, sem conflitos físicos ou psicológicos, agrada à sua personalidade: enriquecendo sua memória e imaginação ou desenvolvendo a sua força e destreza física. Observamos geralmente o mau uso da recreação, quando ela é explorada comercialmente e sem controle oficial. Com o incremento deste tipo de recreação em quantidade e preço de aquisição, mais se desenvolve a recreação desorganizada e por tal nefasta em seus resultados. Daí concluímos de que se subsiste um problema de recreação pública, ele é causado pela recreação mercantilizada. O ritmo acelerado da vida moderna torna essencial um programa re-

creativo saudável, para obtermos uma vida bem equilibrada. Como jovem, como cidadão, e mais tarde como pai, a personalidade humana logrará maior dignidade e uma dotação mais integral, se em seus planos de vida inclui um programa saudável e construtivo de recreação. Os investigadores do crime e da delinquência há muito assinalaram a existência de uma relação entre a recreação (falta de espaços, oportunidades e guias) e a alta percentagem de delinquência. Como o jogo é uma necessidade para a infância, não é de estranhar que os jovens procurem jogar a todo o transe. Em toda parte onde se encontrarem, procurarão inventar ou copiar jogos de outros meninos. E quando êles, os jogos, atingirem as prerrogativas dos adultos êstes se declararão delituosos. Porém a criança seguirá jogando, de conformidade com as suas exigências de auto-expressão. E quando ocorrer um cerceamento êste poderá então tornar-se um jogo, no qual as crianças tratam de, com sua esperteza aguçada, iludir os adultos. Atitude esta que mais tarde assumirá o mesmo aspecto em face da lei e das autoridades constituídas, que, por sua vez, também serão burladas.

O noticiário de nossos jornais, neste último ano, foi invadido pela divulgação de verdadeira onda de crimes de toda natureza perpetrados por menores, que, quando presos, são recolhidos aos estabelecimentos do Serviço de Assistência a Menores (SAM). As quadrilhas de adolescentes bandidos como "Lilico", "Gazinho", "Balico", etc., tornaram-se comuns entre nós e proliferam em muito maior número do que as de adultos. É inegável que a delinquência juvenil resulta em grande escala do "uso impróprio das horas de lazer". Bastante oportuno se torna citar que a "Play-Ground and Recreation Association of America" coligiu em várias partes do país e publicou grande número de pareceres dos juizes de menores, oficiais de menores, sociólogos e educadores, os quais provam que a recreação convenientemente dirigida reduziu a delinquência de 25 % a 75 % em regiões onde era elevada a percentagem de delinquência".

Não será, porventura, êste resultado bastante animador?

Por que não orientarmos racionalmente as horas de lazer das crianças e dos jovens, de modo a delas tirar proveito?

Afirma LEONÍDIO RIBEIRO que "A primeira estatística feita, no Brasil, entre quinhentas crianças abandonadas e criminosas, demonstrou que não havia entre elas uma única que estivesse absolutamente sã, apresentando, cada qual, pelo menos duas doenças geralmente graves, capazes de, por si sós, comprometer seu desenvolvimento físico e mental".

Os principais países do mundo passaram a considerar o problema da recreação como de interesse nacional, promovendo medidas de grande alcance social.

Em julho de 1932, celebrou-se na cidade de Los Angeles, simultaneamente com os X Jogos Olímpicos o I Congresso Internacional de Recrea-

ção. Em 1936, na cidade de Hamburgo, um segundo certame se efetua, o "Congresso Mundial para a Organização das Horas Livres e de Recreio", ao qual compareceram 61 países. Em 1938, em Roma, um terceiro congresso se realizou com as mesmas finalidades. Numerosas instituições se organizaram com o objetivo de cuidar do problema da Recreação, dentre as quais se destacam o "Central Council of Physical Recreation", na Inglaterra, e a "American Association for Health, Physical Education and Recreation", nos Estados Unidos.

No Uruguai, país latino-americano que pode ser considerado como exemplo de equilíbrio social, desde 1940, está lançado o "Plan de Acción" para tornar a Recreação uma realidade na vizinha república.

A Organização Internacional do Trabalho também já incluiu entre os seus problemas de maior relevância a recreação do trabalhador, o que constituirá assunto específico de uma das futuras reuniões.

Em nosso país, alguns esforços têm caracterizado iniciativas isoladas que estão reclamando maior apoio. Assim, na órbita municipal, encontramos a Divisão de Educação e Recreio do Departamento de Cultura do Município de São Paulo, o Serviço de Recreação Pública de Porto Alegre e o Serviço de Educação Física e Recreação da Prefeitura do Distrito Federal. Na esfera federal temos apenas o Serviço de Recreação Operária do Ministério do Trabalho, cuja ação tem sido limitada pela precariedade de recursos com que se defronta. A Divisão de Educação Física do Ministério da Educação e Cultura vem de elaborar um "Plano Nacional de Recreação" que deverá ser pôsto em vigor no corrente ano e com o qual pretende mudar a fisionomia social do nosso país.

Na iniciativa particular, cumpre ser destacado o Serviço de Recreação, Esporte e Educação Física do SESI que, inegavelmente, bastante tem realizado, sobretudo no Distrito Federal.

Parece-me que bem próximo estamos, e a necessidade o reclama imperiosamente, da criação, em nosso país, do Serviço Nacional de Recreação, como um dos mais importantes órgãos do Ministério da Educação e Cultura.

BIBLIOGRAFIA

Os Clássicos e a Educação Física — INEZIL PENNA MARINHO — Rio Editôra — Rio — 1945.

Gargântua — FRANÇOIS RABELAIS — Athena Editôra — Rio.

Émile ou de l'Éducation — J. J. ROUSSEAU — Librairie Garnier Frères — Paris — Nouvelle Edition.

Leonardo y Gertrudis — J. H. PESTALOZZI — Daniel Jorro — Madrid, 1913.

Como enseña Gertrudis a sus hijos — J. H. PESTALOZZI — Ediciones de la Lectura.

Bosquejo para un Curso de Pedagogia — J. F. HERBART — Ediciones de la Lectura.

Diccionario de Pedagogia Labor — Editorial Labor S. A. — Madrid — Abril, 1936.

Origem e propagação dos parques infantis e parques de jogo — NICANOR MIRANDA — Departamento de Cultura — São Paulo.

A Educação Física nos Estados Unidos — NICANOR MIRANDA in "Harmonia entre o Corpo e o Espírito" — Divisão de Educação Física — Rio de Janeiro, 1945.

Recreação Pública dirigida — F. G. GAELZER — In "Revista Brasileira de Educação Física" — N.º 59.

Influencia de la Educación Física y la Recreación en el mejoramiento de las condiciones de vida del Pueblo —

J. J. RODRIGUEZ in "Anais do I Congresso Pan-Americano de Educação Física" — Vol. II — Pág. 137 — Rio de Janeiro — 1947.

Manual de Recreação — ARNALDO SUSSEKIND — I. PENNA MARINHO e O. GOES — Serviço de Recreação e Assistência Cultural — Rio de Janeiro — 1952.

Finalidades dos Parques e Centros de Recreação — Ação do orientador em função dos freqüentadores e da coletividade — I. PENNA MARINHO in 4.º Curso de Aperfeiçoamento sobre Educação Física — Rio de Janeiro — 1953.

Fundamentos do Sistema Estatístico-Geográfico Brasileiro

J. ROMÃO DA SILVA

II

7. UNIDADE DE LEIS E UNIFORMIZAÇÃO DE SERVIÇOS

MUITA confusão tem havido na interpretação do mecanismo do sistema ibgeano. E onde a questão se levanta de maneira mais apaixonante é na discussão da constitucionalidade do imposto adicional sobre diversões recolhido pelo Instituto. (1) O equívoco está em confundir-se *técnica de centralização administrativa* com *técnica de unidade de leis e padronização de serviços*. O I.B.G.E., efetivamente, não jurisdiciona no território nacional, impondo, como órgão administrativo do governo da União, normas rígidas emanantes de atos determinativos desse governo. Age como entidade de natureza técnica coordenadora, orientadora e executora de atribuições que lhe são delegadas por órgãos e poderes das diversas órbitas da organização política da República nêle representados. Por isso que a sua ação no âmbito das unidades estaduais, municipais e nos territórios, "não rompe as linhas discriminativas de competência, em detrimento das autonomias políticas e administrativas locais".

"No plano interestadual, diz PONTES DE MIRANDA, não há rompimento de soberanias, se a União assina e ratifica tratado de lei uniforme; no plano intra-estatal, nem a União, nem os Estados, nem os Municípios ou territórios se diminuem em competência se convencionarem nos termos do artigo 18 da Constituição de 1946". (2)

O dispositivo invocado pelo jurista, com efeito estabelece: "Mediante acôrdo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis de serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades, e, reciprocamente, a União poderá, em matéria da sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas".

No caso, ibgeano temos nada mais nada menos que a observância deste preceito constitucional.

(1) Deu origem à questão o executivo fiscal movido pela Prefeitura Municipal de Taubaté contra a Cia. de Cinema do Vale do Paraíba, S. A.

(2) PONTES DE MIRANDA, parecer sobre a constitucionalidade do "Setor de estatística".

8. O MECANISMO CONVENCIONAL

O meio pelo qual se procurou atingir os objetivos previstos, foi a assinatura de pactos de cooperação mútua entre o governo da União e os governos das unidades políticas da República. No plano das atividades estatísticas, o instrumento hábil e fundamental encontramos na Convenção Nacional de 11 de agosto de 1936, à qual aderiram e subscreveram, através dos respectivos representantes, os governos do Distrito Federal, do Território do Acre e dos 21 Estados. Essa Convenção, estabelecendo e recomendando medidas da competência do poder executivo, ressalvadas as que dependessem do pronunciamento do poder legislativo, criou as condições básicas para o funcionamento do sistema, estabelecendo vantagens e obrigações recíprocas para as partes compactuantes.

O *mecanismo convencional* resultou, por sua própria natureza, da livre determinação dos governos que o instituíram, levando em consideração suas prerrogativas e competências constitucionais, bem como o uso das faculdades outorgadas pelo artigo 9.º da Constituição, então vigente (1937). Compreende-se, pois, que a filiação ao Instituto dos serviços estatísticos subordinados às administrações regionais, não tem caráter obrigatório. Mas, sendo facultativa, a impõe uma necessidade e uma conveniência no interesse geral da nação, e, em particular, de cada uma das unidades que a formam politicamente.

9. COMPROMISSOS DO GOVERNO FEDERAL

Subscrevendo os termos da Convenção Estatística de 1936, através de uma delegação federal (3) composta do presidente do Instituto Nacional de Estatística e de representantes das nove pastas

(3) Firmaram o instrumento convencional, em nome do governo da União, o Embaixador J. C. de Macedo Soares, na qualidade de presidente do I.N.E., e os seguintes representantes ministeriais: Heitor Bracet (Justiça e Negócios Interiores); Leo d'Afonseca (Fazenda); Luís Joaquim da Costa Leite (Trabalho, Indústria e Comércio); Rafael Xavier (Agricultura); M. A. Teixeira de Freitas (Educação e Saúde); Liciônio de Almeida (Viação e Obras Públicas); Custódio dos Reis Príncipe Júnior (Guerra); Manuel Pinto Ribeiro Espindola (Marinha); Paulo Vidal (Relações Exteriores).

ministeriais então existentes, em particular o governo federal assumia os seguintes compromissos:

a) aceitar as bases fixadas no instrumento para a regulamentação do Conselho Nacional de Estatística;

b) fazer adotar nos serviços estatísticos a seu cargo as normas técnicas que forem aprovadas pelo C.N.E.;

c) providenciar para a execução dos alvites propostos pelo Conselho visando melhorar o sistema dos serviços estatísticos nacionais;

d) não tomar nenhuma providência restritiva da autonomia da direção superior do Instituto ou das cinco repartições que lhe formam o núcleo central;

e) fornecer, pelos órgãos competentes, aos serviços regionais do Instituto, independentemente de publicação prévia, os resultados das estatísticas elaboradas, privativa ou diretamente, pela administração federal;

f) participar de associação cooperativa que tenha por fim instalar oficinas gráficas centrais, privativas do Instituto;

g) auxiliar com os recursos ao seu alcance as iniciativas dos Estados destinadas a facilitar o desenvolvimento dos serviços estatísticos;

h) franquiar a correspondência postal-telegráfica dos órgãos componentes do Instituto, segundo o disposto no art. 22 do Decreto n.º 24.609 e na forma das instruções que forem baixadas;

i) providenciar para tornar extensivas a todos os diretores dos serviços de estatística do Instituto e aos seus delegados ou agentes itinerantes, quando viajarem em objeto de serviço, as facilidades de transporte que a legislação e os contratos concedam ao funcionalismo federal;

j) promover o aparelhamento da Diretoria de Estatística da Produção para o fim de desempenhar as atribuições que, em virtude das cláusulas décima terceira e vigésima primeira, lhe forem conferidas;

l) providenciar para o alargamento dos recursos em pessoal e material da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação, habilitando-a a prestar assistência mais eficaz aos Estados no que concerne ao levantamento da estatística educacional regulada pelo Convênio de 20 de dezembro de 1931, cuja revisão o Ministro da Educação e Saúde Pública promoverá nos termos dos compromissos em vigor;

m) tomar idêntica iniciativa com relação ao Departamento de Estatística e Publicidade e aos demais serviços federais de estatística, para que bem possam desempenhar as funções que lhes ficaram conferidas;

n) proporcionar ao Território do Acre os meios necessários ao cumprimento das obrigações decorrentes desta Convenção;

o) prover a que as repartições federais forneçam às repartições estatísticas do Estado e do

Município onde funcionarem, os dados estatísticos cuja divulgação possa ser autorizada em caráter permanente pelas autoridades competentes.

10. COMPROMISSOS DOS GOVERNOS REGIONAIS

A seu turno, concordando com a integração no Instituto dos serviços já existentes ou a serem criados nos respectivos âmbitos jurisdicionais, os governos das unidades federadas compactuantes comprometiam-se a promover medidas indispensáveis à execução dos trabalhos de coleta estatística, promovendo, de imediato, a organização de corpos de agentes itinerantes, com as seguintes atribuições:

a) orientar os agentes municipais de estatística na melhoria dos registros e pesquisas que tiverem a seu cargo;

b) controlar as informações colhidas pelos referidos agentes;

c) recolher elementos fidedignos para se manter em dia o estudo corográfico dos municípios;

d) realizar a necessária propaganda dos serviços estatísticos;

e) efetuar as pesquisas de caráter técnico que não estiverem ao alcance dos agentes municipais;

f) sugerir e orientar a melhoria dos registros públicos ou particulares a que a estatística precisa recorrer.

11. COMPROMISSOS COMUNS DE TODOS OS GOVERNOS COMPACTUANTES

Quanto aos compromissos comuns de todos os governos subscritores da Convenção, foram fixados os seguintes:

a) tomar as providências necessárias para que nas respectivas leis, ou normas executivas, se exija, para a admissão nos quadros das repartições de estatística integradas no Instituto, prévia demonstração, em prova de suficiência ou concurso, da aptidão mínima definida pela Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística ou, enquanto esta não estiver funcionando, pela Junta Executiva Central;

b) não permitir que os funcionários das referidas repartições sejam afastados do exercício das suas para outras funções, sem compensação julgada satisfatória pelos respectivos chefes ou diretores, tendo em vista as necessidades dos serviços por que êstes responderem;

c) promover a fixação de normas que permitam e facilitem a transferência, por permuta, dos funcionários dessas repartições, bem como das seções filiadas avulsamente ao Instituto, que, em representação fundamentada, os respectivos dirigentes indicarem como inadapáveis à especialização profissional requerida pelos serviços estatísticos;

d) providenciar para que no quadro dos seus principais serviços de estatística se criem catego-

rias técnicas, devidamente hierarquizadas e adequadamente remuneradas para a primeira das quais, colocada em nível correspondente a de primeiro oficial em Secretaria de Estado, a admissão dependa de habilitação em concurso de provas, em que se verifique possuírem os candidatos cultura secundária, conhecimentos de matemática suficientes à análise estatística, e a especialização teórico-prática exigida pelas atividades superiores dos serviços de estatística;

e) fixar critérios administrativos que evitem terminantemente a utilização das verbas dos serviços de estatística para fins estranhos aos ditos serviços, ou mesmo a êles atinentes, mas sem prévia proposta dos respectivos responsáveis diretos;

f) considerar filiados ao sistema regulado por esta Convenção, com direito aos auxílios e vantagens que o Instituto lhes possa proporcionar, os serviços, agências ou repartições municipais de estatística, desde que os respectivos Governos, por intermédio da Junta Executiva Regional do Conselho Nacional de Estatística o solicitem, com o compromisso de subordinar as atividades dos referidos órgãos às normas gerais de cooperação aprovadas pela Assembléia-Geral do Conselho, ou, enquanto esta não se reunir, estabelecidas pela Junta Executiva Central; devendo, porém, ser baixados pelas respectivas Juntas Regionais os competentes atos declaratórios, feitas as necessárias comunicações à Secretaria-Geral do Instituto;

g) considerar igualmente filiados ao Instituto os serviços estatísticos de instituições privadas, bem como de institutos oficiais ou oficializados autárquicos, desde que essas organizações se dis-

ponham a colaborar com o mesmo Instituto, subordinando-se às normas e condições que o Conselho fixar, lavrado para isso o necessário termo de acôrdo;

h) tomar, como contribuição ao aperfeiçoamento profissional do seu funcionalismo de estatística, tantas assinaturas da Revista de que trata o art. 19 do Decreto n.º 24.609, quantas forem as seções das suas repartições e organizações integradas no Instituto;

i) submeter ao Poder Legislativo tôdas as sugestões ou solicitações decorrentes desta Convenção ou das deliberações do Conselho Nacional de Estatística e cujo deferimento não caiba nas respectivas atribuições;

j) promover, segundo a respectiva competência, a inclusão do ensino elementar da estatística nos programas da instrução primária, secundária e profissional, observadas as indicações feitas por técnicos de reconhecida capacidade, com o concurso do Instituto Nacional de Estatística; e providenciar para que os programas dos concursos destinados ao preenchimento dos cargos iniciais da administração pública compreendam uma prova de estatística;

l) providenciar para que, na administração pública, as solicitações relativas aos serviços estatísticos tenham, sempre que possível, preferência sobre os demais;

m) providenciar para que prevaleça a norma de serem incluídas, em tôdas as concessões de caráter público, disposições que tornem obrigatória a prestação de informações estatísticas.

A Propósito de Pedágio

Eng. FRANCISCO SATURNINO BRAGA
(Deputado Federal)

Retornando à discussão do pedágio no Brasil, assunto que vem tendo, inclusive, repercussão internacional, publicamos a seguir o trabalho do Eng. FRANCISCO SATURNINO BRAGA, Deputado Federal (Est. do Rio) e ex-Diretor-Geral do D.N.E.R. Trata-se, como se verá, de um trabalho de fôlego, no qual o Eng. Saturnino Braga procurou estudar o pedágio sob todos os seus aspectos.

O ponto de vista e a análise que o autor faz das opiniões expendidas através de "Rodovia" de certo despertarão controvérsias daqueles que pensam de forma diferente. Permanecem, pois, as colunas desta revista, que já foi honrada com a expressão de outros grandes vultos do rodoviarismo nacional, ao dispor de todos quantos desejem opinar sobre as vantagens ou desvantagens do pedágio entre nós.

(Transcrito de "Rodovia", com a autorização do autor)

O PEDÁGIO é uma taxa paga pela utilização das estradas de rodagem, que nasceu na Inglaterra e cuja aplicação depois se generalizou em vários outros países, atingindo o apogeu do sucesso em meados do século XVIII, para cair em desuso no século XIX e retornar recentemente, com aplicação em grandes obras de arte (pontes, viadutos, túneis etc.) e nas denominadas "auto-estradas", ou melhor "estradas expressas", como as denominam os americanos, com a designação de "toll roads".

HISTÓRICO

Convém, portanto, para melhor compreender o pedágio, efetuar um histórico do seu aparecimento.

A palavra "pedágio", na opinião da maioria dos filólogos, é originária do latim *pedaticum* (ação de pôr o pé), estando, assim, ligada à passagem dos pedestres pelas barreiras. Confundia-se, naquela época, com o tributo cobrado pelos romanos sobre tudo que se movimentava no seu vasto império.

Na época da Idade Média foi sempre cobrado o impôsto de passagem pelos senhores feudais. "O direito de passagem" foi assim o fundamento da legislação rodoviária. Com a queda do sistema senhorial foi trasladada na legislação inglesa a obrigação de prover os direitos de passagem. O Parlamento inglês, em 1555, pela primeira vez, interveio na legislação rodoviária, não com objetivo administrativo ou financeiro, mas sim regulando o uso das estradas pelos indivíduos, o seu policiamento e a maneira pela qual as obrigações concernentes à sua provisão e conservação eram distribuídas entre as unidades individuais e governamentais.

Desde sua primeira intervenção, até o início do século XVIII, durante cerca de 2 séculos, os conceitos do uso e conservação das estradas ficaram estáveis, pois que eram consequência de uma economia predominantemente doméstica e rural. A lei inglesa dessa época estabelecia que as estradas eram mantidas pelos habitantes de cada paróquia e ao indivíduo cabia uma parcela apreciável da responsabilidade de manter a via de comunicação. De fato, cada cidadão era obrigado:

a) a contribuir, em dinheiro e trabalho, para manutenção de estradas públicas, como todos os habitantes da paróquia;

b) a conservar as estradas que servissem a sua propriedade;

c) a consertar os danos que observassem, como se fôsses cantoneiros. Dessa última obrigação, diz SIDNEY WEBB (*The Story of King's Highway*), estavam isentos os doutores e o clero.

E' compreensível que a manutenção das estradas se limitasse então quase que à retirada das obstruções que impedissem a passagem, pois nenhuma obrigação legal existia no sentido de melhorar as condições da via de comunicação. Tão-somente se pretendia conservá-la como existia há algum tempo atrás.

Esta organização satisfaz enquanto o grosso dos transportes era efetuado por tropas ou pelo caminhar dos próprios animais. Entretanto, no começo do século XVIII, uma transformação econômica começou a se operar, com o surto de áreas metropolitanas, com o rápido crescimento do comércio exterior, com o aumento de centros manufatureiros e empórios de distribuição, com a produção para exportação e necessidade de trocas. Essa transformação exigiu considerável acréscimo de serviços de meios de transporte, começando então

o tráfego dos veículos de tração animal a crescer bastante. Em consequência, as estradas existentes passaram a se desgastar e a sua conservação passou a exigir maiores recursos e pessoal mais especializado. A legislação baseada na responsabilidade paroquial revelou-se incapaz de manter uma pista suficientemente lisa e resistente às intempéries. Os buracos e os atoleiros surgiam em quantidade e os paroquianos, inexperientes e ocupados também em outros misteres, não conseguiam manter as estradas em bom estado. Simultaneamente protestavam alegando, com razão, que os danos eram causados por pessoas estranhas às paróquias, que freqüentemente se dirigiam para outras regiões e que não se sentiam obrigados a consertar os estragos provocados por terceiros. Por sua vez, os viajantes clamavam contra o mau estado das estradas, que lhes davam consideráveis prejuízos de tempo e material desgastado.

Cabe aqui observar que as primeiras tentativas para resolver o problema foram, como comumente sucede ainda hoje, de caráter negativista ao progresso, isto é, consistiram em legislar no sentido de restringir e proibir a circulação de determinados veículos, de limitar os pesos e tonelagens, bem como o número de animais para puxar cada carroça. Se era o aumento do número de veículos e o acréscimo dos seus pesos que estragavam as estradas, pensou-se que, regulando por lei a questão, se conseguiria manter as estradas como dantes. Mais uma vez o homem tentou insurgir-se contra as leis naturais da evolução econômica e do progresso, e falhou. De fato as forças propulsoras da evolução eram muito fortes para serem contidas por simples medidas legais e regulamentares. A solução lógica e racional viria a ser ditada pelo célebre pensamento de JOHN LOUDEN MCADAM — que naquela época ainda não era nascido — isto é, que “as estradas devem ser feitas para comportar o tráfego e não o tráfego regulado para preservar as estradas”.

Verificada a inconveniência e inoperância da legislação restritiva ao tráfego, mudou-se a orientação e o primeiro passo consistiu em delegar às autoridades paroquiais o poder de cobrar taxas de pedágio para conservar as estradas onde o tráfego fôsse intenso. Assim nasceu o pedágio, com o duplo objetivo de aumentar os recursos para manter uma rede rodoviária adequada e forçar aqueles que usavam o meio de transporte a pagar também os danos que causavam. Apareceram as primeiras “turnpike”, ou estradas de barreira, na tradução inteligente do ilustre Deputado e Professor MAURÍCIO JOPPERT, e também as “Turnpike Companies”, ou “Companhias de Estradas de Barreira”, que se organizaram com o fito de desempenhar com maior eficiência as incumbências das autoridades paroquiais, proporcionando lucros aos seus organizadores e dirigentes. As leis inglesas passaram, sucessivamente, a dar cada vez maiores poderes a essas companhias. Diz WEBB (livro citado) que, em certa época:

“... elas podiam adquirir compulsoriamente as terras necessárias ao alargamento das estradas estreitas e melhoria

dos greides. Podiam construir barreiras, fechando becos, interditar antigas estradas, desviar outras a seu gosto e compelir todos a viajar pelas novas estradas que tinham construído. Dessa forma um antigo lugarejo podia ficar subitamente privado de uma estrada pública, a fim de que a viagem de uma cidade para outra fôsse encurtada ou alongada, ou mesmo que uma mansão particular ou fazenda pudesse ser favorecida com fácil acesso à cidade abastecedora.”

Entretanto, os resultados práticos não corresponderam à expectativa. Inicialmente as “Turnpike Companies” começaram a se interessar somente pelas estradas de maior volume de tráfego, relegando para um plano secundário as outras estradas abastecedoras, que assim ficaram com sua conservação mal cuidada. No auge do seu desenvolvimento, essas companhias não cuidavam de mais do que 20% do total da rede existente. Em seguida, até para as estradas-tronco o pedágio tornou-se inadequado. Nem mesmo os gênios técnicos de THOMAS TELFORD e JOHN LOUDEN MCADAM, conseguiram evitar a extinção completa dessas companhias, no final do século XIX. Em 1864, uma Comissão da Câmara dos Comuns resumia as suas conclusões nos seguintes termos:

“As taxas de pedágio são desiguais na incidência, custosas na arrecadação, inconvenientes para o público e nocivas porque causam um sério impedimento ao tráfego livre. A abolição das “Turnpike Companies” será benéfica e proveitosa e a orientação mais prática será transferir as estradas com pedágio para as autoridades públicas.”

Em 1895 todas essas companhias foram dissolvidas e os trabalhos rodoviários que elas executaram durante cerca de um século e meio foram retomados pelos poderes públicos, sem cobrança do pedágio e com recursos dos governos. Montaram-se organizações capazes de atender às necessidades do tráfego e reconheceu-se a responsabilidade do Governo em contribuir para o financiamento de certas categorias de estradas. A primeira modalidade desse financiamento consistiu em auxílios concedidos aos órgãos incumbidos de zelar pelas rodovias. Em seguida, o próprio Governo montou a organização adequada ao desenvolvimento da rede rodoviária.

Assim, desapareceu o pedágio generalizado na Inglaterra.

Na França não se teve notícia da utilização dessa taxa para serviços de estradas de rodagem, depois que os governos os assumiram. Na Alemanha, o pedágio, usado em menor escala, não provou bem, tal como sucedeu na Inglaterra. Entre outros defeitos, a despesa com a arrecadação montava a 18% da renda total e o pedágio também foi abandonado no fim do século XIX.

CHARLES DEARING (*American Highway Policy*), referindo-se ao emprêgo do pedágio na Europa, diz:

“Além disso, depois de uma experiência extensiva com o pedágio, tornou-se uma regra aceita que a autoridade pública deveria assumir a jurisdição direta sobre os serviços rodoviários e não delegar a responsabilidade a empresas privadas publicamente fiscalizadas”.

Nos Estados Unidos, a evolução rodoviária sofreu, até certo ponto, a influência inglesa. A ne-

cessidade de facilitar as comunicações, para garantir a unidade política da grande nação americana, fez com que tentativas de todos os gêneros fossem realizadas. Assim, época houve em que governos estaduais seguiam orientações diversas e às vezes o mesmo governo adotava mais de um regime, a fim de verificar qual o que dava melhores resultados. Alguns recorreram à construção direta por pessoal do Estado, com recursos estaduais; outros preferiram conceder auxílios às organizações municipais; uns seguiam a orientação de elaborar os projetos, dando instruções para as autoridades locais os executarem; finalmente também a delegação a "Turnpike Companies" foi usada, havendo exemplos de governos que adquiriram parte das ações dessas companhias.

Inicialmente predominou o conceito comercial da rodovia, no sentido de que o seu custeio fosse pago principalmente por aqueles que a usavam e não pelos que pagavam tributos gerais para a nação. Entretanto, esse conceito não deu os resultados esperados e, como na Europa, os governos tiveram que chamar a si diretamente as responsabilidades de custear os serviços rodoviários.

Resumindo suas considerações sobre o emprêgo do pedágio generalizado nos Estados Unidos, conclui CHARLES DEARING :

"Esses fatores ocasionais simplesmente apressaram o abandono do sistema do pedágio, que foi errôneo na teoria e prática. Sobrecarregando demasiadamente o utente, no interesse dos serviços rodoviários, o sistema das estradas de barreira violou o conceito tradicional da função da rodovia. Como já notamos, o conceito estabelece que os serviços de estradas de rodagem são uma função essencial de Governo, para serem financiados e mantidos da mesma forma que outras atividades similares governamentais. O problema da contribuição dos utentes entra na superestrutura e não na fundação da política rodoviária. Quando os órgãos do governo começaram a reassumir as responsabilidades das "Turnpike Companies", eles estavam, de fato, restabelecendo a política rodoviária nas suas bases tradicionais."

A história revela, portanto, que o financiamento de estradas de rodagem, baseado no pedágio foi experimentado e teve mesmo um período de larga aplicação em vários países. Entretanto, a experiência em todos eles, sem exceção alguma, condenou esse sistema que caiu em desuso e foi abandonado. A razão fundamental do fracasso do pedágio generalizado foi bem vislumbrada por Charles Dearing: esta taxa altera o conceito da rodovia, introduzindo um aspecto comercial que não corresponde aos interesses nacionais. A rodovia é um sistema de transporte essencial para o desenvolvimento econômico de uma nação. Assim concebida, deve ser custeada pelo Estado, sem a interferência de qualquer idéia de remuneração imediata de sua utilização. Qualquer influência comercial deturpa o objetivo fundamental dessa via de comunicação.

Entre nós, também, o pedágio teve tentativas de emprêgo, com Mariano Procópio, que construiu a estrada União e Indústria, com financiamento baseado nessa taxa, com Dahne e Conceição, na ligação Porto Alegre-São Leopoldo. Como todos sabem, os governos encamparam as organi-

zações, seguindo assim a mesma trilha das demais nações. Historicamente se pode, portanto, concluir que o emprêgo do pedágio generalizado fracassou, como meio de prover recursos para o desenvolvimento rodoviário.

Entretanto, essa taxa continuou a ser cobrada com sucesso permanente nas travessias dos cursos d'água.

O pedágio é atualmente cobrado nas pontes, túneis, viadutos etc. e, muito recentemente, nas "auto-estradas". O seu emprêgo está, pois, restrito a casos especiais.

Convém, desde já, não confundir a expressão "auto-estrada" com uma estrada de magníficas características técnicas. O que caracteriza fundamentalmente a auto-estrada é o bloqueio do tráfego. Pode-se ter uma rodovia com curvas de pequeno raio e rampas fortes transformada em auto-estrada ou "estrada expressa", desde que se faça o bloqueio do tráfego, e pode-se ter uma magnífica rodovia — como atualmente é a "Presidente Dutra" — sem que seja uma auto-estrada. A confusão nasceu do fato de o bloqueio do tráfego ser uma medida recentemente adotada, que até então não era conhecida e que só foi aplicada em estradas de ótimas características técnicas. O público passou então a denominar de "auto-estrada" toda rodovia que oferecesse características técnicas que permitissem altas velocidades dos veículos.

Entretanto, pode-se observar que muitas das "auto-estradas" italianas, onde se cobra o pedágio, estão muito longe de apresentar as condições das americanas e da "Presidente Dutra", entre Parada de Lucas e Garganta da Viúva Graça, embora essa última não seja uma estrada expressa, no sentido técnico da expressão.

Confirmando estas considerações, o ilustre Deputado CLÓVIS PESTANA, na Justificação do seu projeto, declara positivamente que é contra a aplicação do pedágio e que só o concebe em casos especiais de pontes, túneis, viadutos e auto-estradas.

CAPÍTULO II

CONSEQUÊNCIA DO PEDÁGIO GENERALIZADO

Explicando que a história demonstrou o fracasso do pedágio generalizado, como meio de prover recursos financeiros para construção de estradas, convém agora examinar quais os efeitos da instituição dessa taxa.

1.º) O PEDÁGIO COMERCIALIZA A CONTRUÇÃO DAS RODOVIAS

Como já foi dito linhas acima, a cobrança do pedágio transforma a construção de estradas de rodagem em um negócio, desvirtuando assim o objetivo precípuo desse sistema de transporte, que é facilitar o desenvolvimento econômico das regiões que atravessa e serve.

Essa idéia de comércio provoca a criação de companhias concessionárias, que se propõem a exe-

cutar os serviços e que findam por obter poderes para isso. Uma vez organizadas, passam naturalmente a cuidar das estradas ou trechos de estradas que têm maior tráfego, porque são os que mais rendem, ficando os outros trechos abandonados. Além disso, mesmo nesses estirões mais movimentados não se revelaram capazes de manter um bom serviço, porque o interesse no lucro sempre predomina sobre a obrigação de manter em bom estado a via de comunicação. A tendência atual da sociedade se orienta justamente em acabar com todas as companhias particulares que realizam serviços de interesse coletivo. A socialização, já vitoriosa na maioria dos países, condena as empresas privadas que se incumbem de trabalhos de utilidade pública, tais como construção e conservação de rodovias. Se no passado a experiência mostrou que tal delegação de atribuições não surtiu os resultados esperados e teve que ser cassada, com muito mais razões o mesmo se dá nos tempos atuais, onde a economia e organização social estão sofrendo alterações no sentido da predominância dos interesses coletivos sobre os individuais.

Poder-se-á alegar, para responder à argumentação ora desenvolvida, que a cobrança do pedágio generalizado poderá ser feita diretamente pelas autoridades públicas, e que se poderá orientar a legislação, no sentido de proibir a organização de tais companhias. Replicando a essa observação convém, de início, ponderar que tal medida contraria um fato histórico, pois que, no passado, também o pedágio começou a ser arrecadado pelos governos e acabou nas mãos das "turnpike companies". Já se observou também que as providências legais, que contrariam as regras gerais da evolução natural da economia e sociedade, não poderão se manter. Portanto, seria muito difícil ser conseguido esse objetivo. Mas, mesmo supondo que assim fôsse, dois inconvenientes surgiriam: o primeiro refere-se à circunstância de que não desapareceria a influência do conceito comercial, que passaria a pesar sobre a mentalidade dos encarregados e responsáveis pelos serviços. Estes seriam naturalmente levados a cuidar melhor das estradas ou trechos de estradas que mais rendessem diretamente e considerariam os outros como ônus. Haveria, assim, uma divisão dos trechos rodoviários, que seriam considerados diversamente e para os quais as obrigações de melhoria e conservação também seriam encaradas com desigualdade. Quando as reclamações surgissem, as respostas não tardariam: "Aquela estrada dá prejuízo e ainda há quem critique". Insensivelmente a influência da receita iria se avantajando e a divisão da rede rodoviária, em duas porções de tratamentos diferentes, seria a consequência da instituição do pedágio. Não é preciso acentuar as inconveniências, para o público, de um tal resultado.

O segundo inconveniente diz respeito às despesas com a arrecadação. É sabido que sempre que o Governo explora diretamente qualquer indústria, os resultados não são favoráveis, porque as despesas, sobretudo com pessoal, são excessivas. No Brasil esse fato se acentua com especialidade.

Ora, a arrecadação do pedágio exige, sobretudo, pessoal que deve ficar noite e dia nos postos de entrada e saída dos veículos. Naturalmente seriam necessários outros servidores para fiscalizar os cobradores e uma escrituração contábil para controlar. Tudo isso significa pessoal a ser admitido, que, em breve, estaria com os mesmos direitos dos funcionários públicos. Os trabalhos executados à noite onerariam ainda mais e no fim ir-se-ia apurar deficits em muitas estradas. Estes deficits poderiam ser cobertos pelos saldos verificados nas estradas mais movimentadas mas, no encontro de contas final, é quase certo que a sobra de dinheiro seria muito pequena.

Acresce ainda uma circunstância importante: — com a tendência natural do aumento do custo de vida, os salários pagos ao pessoal subiriam sistematicamente de tempos em tempos. Entretanto, as taxas de pedágio, tal qual sucede presentemente com as tarifas ferroviárias das empresas do governo, ficariam estáveis, para que os transportes não ficassem mais caros. Em consequência, os deficits das estradas deficitárias aumentariam, agravando cada vez mais a situação, de forma que, decorrido algum tempo, o pedágio, em vez de ser uma receita, seria uma despesa, pois que os servidores do governo teriam os seus direitos assegurados e dificilmente seriam dispensados, como a prática tem demonstrado. Um exemplo real dessa afirmativa se encontra presentemente na Itália, onde as taxas de pedágio pagas nas auto-estradas do tempo de Mussolini são ridículas em face da desvalorização da lira. Conclui-se, portanto, que a primeira consequência do pedágio — a comercialização da construção e conservação das estradas de rodagem — seria prejudicial, quer a arrecadação fôsse feita por companhias particulares, quer pelas autoridades públicas.

2.º) O PEDÁGIO TRANSFORMA O TRÁFEGO RODOVIÁRIO EM TRÁFEGO FERROVIÁRIO

Para se poder cobrar o pedágio é indispensável que os veículos que circulam pela estrada só devam sair e entrar em determinados pontos, previamente escolhidos. Justamente nesses pontos é paga a taxa correspondente e efetuada a fiscalização. Significa que as barreiras funcionam, para o tráfego, da mesma forma que as estações para as estradas de ferro. Nestas últimas, passageiros e mercadorias só podem ser embarcados nas paradas; análogamente, pessoas e cargas só podem ter acesso a uma rodovia com pedágio nos pontos onde se instalaram as turmas arrecadadoras noite e dia.

Assim, uma das características fundamentais do tráfego rodoviário, isto é, a liberdade de sair e entrar na estrada em qualquer ponto, desaparece quando se cobra o pedágio. A maleabilidade e flexibilidade do tráfego rodoviário deixam de existir. Em consequência, o efeito que uma estrada traz sobre a valorização de uma propriedade marginal fica muito diminuído, sendo comparável ao de uma ferrovia. O proprietário vê o trem passar mas só pode gozar suas vantagens na próxima estação;

também o proprietário vê a estrada de rodagem, mas só pode usá-la no próximo pôsto de arrecadação.

Em uma estrada livre, a vida começa logo a se manifestar em suas margens: bares, restaurantes, postos de gasolina, pousadas etc. surgem logo após suas conclusões. Em uma estrada com o tráfego bloqueado tudo isso desaparece, para só existir em tôrno dos postos de arrecadação, tal como acontece com as estações das estradas de ferro.

Ora, sabe-se que, para o desenvolvimento econômico de uma região e para a introdução de novos métodos na exploração da terra e no progresso das indústrias, a rodovia, pela comodidade, independência e liberdade do seu tráfego, é um fator muito mais ponderável que a estrada de ferro. As estatísticas e os fatos assim o provam.

Na atual organização da sociedade, a rodovia desempenha para o indivíduo de *per si* e para a coletividade um papel fundamental para o progresso.

A estrada de rodagem revoluciona em pouco tempo os hábitos e costumes das populações, introduzindo, com grande rapidez, os conhecimentos das regiões mais adiantadas. Um exemplo frisante da educação que a rodovia proporciona: — A estrada de ferro não eliminou o cangaço no Nordeste brasileiro; a estrada de rodagem, em pouco, alterou de tal forma o ambiente, que a prática do cangaço não encontrou mais terreno propício à sua proliferação. As populações que são servidas exclusivamente pelos trens conservam muito mais os seus métodos e costumes rotineiros e evoluem com relativa lentidão. O automóvel transforma em pouco tempo a maneira de viver e de produzir das populações; os métodos e hábitos mais adiantados são logo assimilados e em breve patenteia-se uma grande metamorfose em tôda a estrutura social e econômica da região.

A saúde e o ensino são outras atividades que muito se beneficiam com a maleabilidade da rodovia, que permite a movimentação rápida, e independente de horário, de médicos e doentes ou de professores e alunos.

Enfim, não é preciso insistir em que retirar as qualidades vantajosas peculiares ao tráfego rodoviário equivale a agir no sentido de impedir o desenvolvimento e progresso. Uma vez que o pedágio prejudica muito a natureza do transporte por estrada de rodagem, a sua aplicação traria grandes restrições ao desenvolvimento das regiões marginais servidas pela rodovia.

Portanto, a segunda consequência do pedágio também apresenta uma grande desvantagem.

3.º) O PEDÁGIO EXIGE DESPESAS VULTOSAS PARA SUA INSTITUIÇÃO

E' sabido que ninguém pode tirar o direito de serventia de uma via pública que os proprietários marginais possuem. Assim sendo, supondo que se queira cobrar o pedágio em uma rodovia existente,

é indispensável que seja construída uma outra estrada paralela, para que os proprietários possam entrar e sair livremente de suas propriedades. Em alguns casos serão necessárias até duas estradas paralelas, uma de cada lado daquela em que se vai cobrar o pedágio. Embora essas novas rodovias possam ter características técnicas modestas, nem por isso a sua construção deixa de representar o dispêndio de quantias apreciáveis.

Além das estradas paralelas, o pedágio exige ainda que a estrada em que vai ser aplicado seja inteiramente cercada nos dois lados, de modo que a entrada e saída dos veículos se façam somente nos pontos de acesso. Nesses pontos é indispensável que sejam previstas instalações especiais para a movimentação de automóveis e caminhões, de modo a prejudicar o menos possível a corrente de tráfego que circula ao longo da estrada principal. Em geral, essas instalações, para não causarem congestionamento, são custosas, exigindo frequentemente viadutos que atravessam a rodovia, para que se possa entrar ou sair em qualquer das mãos sem cortar a corrente principal no mesmo nível. Ainda mais, nesses pontos são necessários alargamentos e praças para facilidade de manobras, além das instalações para o pessoal que vai efetuar a cobrança da taxa. Se os pontos de acesso são relativamente próximos uns dos outros — o que é vantajoso para as propriedades marginais — as despesas são grandes. Se são afastados, a desvalorização das propriedades é maior, porque obriga a um percurso longo para se entrar na rodovia. Por outro lado, um espaçamento muito maior dos postos de acesso impede o uso da estrada para trajetos pequenos, o que representa a perda de uma boa parte do volume de tráfego existente.

Também nos cruzamentos com outras estradas e caminhos existentes são necessárias obras caras porque: — ou se constrói aí um ponto de acesso e nesse caso tem-se uma despesa maior, ou se é forçado a fazer uma travessia em nível diferente, a fim de que seja mantido o bloqueio do tráfego, indispensável em uma estrada com pedágio.

Resumindo as considerações acima feitas, verifica-se que, para a adoção do pedágio em uma estrada, são necessárias a mais as seguintes despesas, que não existem em uma rodovia livre:

1.ª) Construção de uma ou duas estradas paralelas, para serventia das propriedades marginais;

2.ª) Construção de cercas invioláveis nos dois lados da estrada;

3.ª) Construção dos pontos de acesso, com tôdas as instalações necessárias para a cobrança da taxa, para facilidade de manobra dos veículos e obras que permitam a entrada e saída em qualquer das mãos, sem cortar as correntes de tráfego da rodovia principal;

4.ª) Obras especiais, que garantam a inviolabilidade das cercas nos cruzamentos com outras estradas e caminhos existentes.

As despesas acima mencionadas, conforme os casos, podem chegar a duplicar o custo da estrada, principalmente se o número de cruzamentos ou de postos de acesso fôr relativamente grande, ou se fôr preciso construir duas estradas paralelas.

4.º) O PEDÁGIO PODE CAUSAR CONGESTIONAMENTO DO TRÁFEGO

O número de veículos que circula por uma estrada varia muito, conforme o dia e, sobretudo, conforme a hora. O mesmo fato que se verifica nas artérias principais de uma cidade, onde, nas horas do "rush", há notável incremento no número de autos que as percorrem, ocorre também nas estradas, principalmente nas estradas-tronco.

Se assim é, os postos de acesso devem possuir instalações apropriadas — que são excessivas nas épocas comuns — para atender ao escoamento do tráfego sem delongas, nos momentos de máxima densidade.

Caso as referidas instalações sejam insuficientes, fatalmente sucederá congestionamento, com a conseqüente irritação por parte do público, que, para pagar, acaba, muitas vezes, perdendo o tempo ganho no percurso.

O pessoal que trabalha nesses postos precisa ter prática e ser safo na cobrança e fiscalização, para desembaraçar com rapidez os veículos que vão chegando.

De qualquer forma, mesmo no caso de instalações apropriadas e de pessoal treinado, a prática tem mostrado que, nas estradas-tronco, em certas épocas, sempre os motoristas perdem algum tempo para pagamento da taxa. Esse fato provoca uma reação desfavorável, porque as demoras são para pagar. Já é sobejamente conhecida a reclamação permanente contra as barreiras existentes para fiscalização dos documentos. Imagine-se agora a existência de várias barreiras, espaçadas de poucos quilômetros, em cada uma das quais se tenha de ser submetido a fiscalização.

Também os incidentes com os fiscais e arrecadadores serão freqüentes e esses incidentes só poderão agravar ainda mais o congestionamento. São os percalços inerentes aos tributos diretos.

Nas entradas das cidades o problema se torna tão complicado que é mesmo impraticável. Aliás, as auto-estradas — que serão examinadas posteriormente — iniciam-se sempre um pouco fora dos centros urbanos, a fim de evitar o congestionamento do tráfego nas cidades, quando se cobra o pedágio.

5.º) O PEDÁGIO EXIGE UM GRANDE VOLUME DE TRÁFEGO PARA FINANCIAMENTO VANTAJOSO

Dentre as conseqüências do pedágio já se disse que:

a) a sua instalação exige despesas bem maiores que as de construção de uma estrada livre;

b) a arrecadação da taxa necessita de uma organização que é dispendiosa, em vista do pessoal necessário noite e dia, nos postos de acesso.

A primeira circunstância significa uma maior inversão de capital e a segunda exprime uma despesa extra, além da conservação normal. Tôdas as duas conseqüências apontadas devem ser pagas pelo pedágio; a primeira como juros e amortização de um capital e a segunda como uma despesa de custeio. Quer dizer que, além do capital empadado na construção da rodovia — que os partidários do pedágio generalizado desejam que ele pague — a própria instituição da taxa exige uma receita maior para fazer face a essas despesas extraordinárias. Como a renda é exclusivamente proveniente dos veículos que circulam na estrada, não será difícil prever-se que o volume de tráfego deve ser apreciável, para que se obtenha um resultado financeiro satisfatório.

A fim de formar uma idéia da ordem de grandeza do tráfego necessário, convém fazer uma estimativa grosseira.

Suponhamos que se queira instalar o pedágio para custear uma estrada de 100 km, com pistas de acesso situadas em média de 10 em 10 km. Ter-se-ia:

	Cr\$
Custo da estrada (Cr\$ 1.500.000,00 por km)	150.000.000,00
Custo das obras extraordinárias complementares, inclusive estrada paralela — 50%	75.000.000,00
Capital total investido	225.000.000,00

Taxa de juros: 6% aa. Prazo de amortização: 30 anos.

	Cr\$
Para fazer face ao serviço de juros e amortização no primeiro ano	21.000.000,00
Conservação da estrada, na base de Cr\$ 20.000,00 por km e por ano .	2.000.000,00
Despesas com a arrecadação:	
5 pessoas por pôsto em cada turno de 8 h a Cr\$ 70,00 cada uma: $5 \times 70,00 \times 3 = \text{Cr\$ } 1.050,00$ por dia	
Fiscalização 20%	210,00
Administração 10%	105,00
Material 5%	52,50
Total p/ dia e p/ pôsto = Cr\$ 1.417,50 ou sejam Cr\$ 1.400,00 em 12 postos / dia = Cr\$ 15.400,00	
Em um ano cerca de	5.500.000,00
Arrecadação necessária	28.500.000,00

Admitindo uma taxa média de Cr\$ 20,00, seriam necessários por dia:

$$\frac{28.500.000,00}{20 \times 360} = 3.958, \text{ ou sejam } 4.000 \text{ veíc.}$$

Raríssimas são as estradas no Brasil que têm um tal volume de tráfego. Nem mesmo a Rio-São

Paulo, com os seus 2.000 veículos/dia, está próxima desse valor. Considerando que os cálculos feitos foram favoráveis — ao admitir Cr\$ 1.500.000,00 por km de estrada pavimentada, ao admitir uma taxa de juros de 6% ao ano e ao admitir pouca gente para arrecadação, fiscalização, escrituração e controle — verifica-se que o volume de tráfego existente nas estradas brasileiras não comporta resultado financeiro favorável com a aplicação do pedágio.

Aliás, confirmando plenamente esta observação, o Sr. Thomaz J. Evans, Presidente da Comissão de Pedágio da "Pennsylvania Turnpike", entusiasmado com os resultados financeiros daquela auto-estrada em 1951, declarou, segundo artigo publicado na revista *Excavating Engineer*, que naquele ano, 7.500.000 veículos pagaram pedágio naquela rodovia. Ora, tal número corresponde a uma média diária de cerca de 21.000 veículos!

De todas as considerações acima feitas, pode-se concluir que o pedágio, para ser financeiramente vantajoso, exige um volume de tráfego muito superior ao que existe nas principais estradas brasileiras.

CAPÍTULO III

OPINIÕES DE ALGUNS AUTORES SOBRE O PEDÁGIO GENERALIZADO

Feito o histórico do pedágio e estudadas as suas conseqüências, é conveniente transcrever a opinião de especialistas rodoviários sobre esta taxa.

CHARLES DEARING (*American Highway Policy*) — 1941 — As citações já transcritas anteriormente, pode-se juntar mais a seguinte:

"A política rodoviária baseada no conceito comercial não produziu resultados satisfatórios. Neste país, como na Inglaterra, as razões foram: — uma conservação inadequada, um custo excessivo de administração, devido principalmente às despesas inerentes à arrecadação do pedágio e à competição ferroviária."

M. RUMPLER, (Diretor das Estradas de Rodagem na França), no trabalho *Situation du Réseau Routier Français* — 1948:

"A administração francesa trabalha para dar às nossas grandes estradas, antes de tudo, uma grande homogeneidade e ela quase que conseguiu isto. Mas não julgou possível adotar para as comunicações terrestres de grande distância a solução a que outros países foram levados, em virtude da má disposição de suas redes existentes e também pelos seus objetivos militares: — a solução de vias especiais para automóveis, chamadas "auto-estradas" na Itália e "auto-routes" na França.

Essa solução não se impunha entre nós, em face da qualidade de nossas estradas, os seus traçados judiciosos, assim como a relativa dispersão demográfica e industrial, que é um dos característicos de nosso país. Acrescentarei que às nossas tradições democráticas e mesmo igualitárias repugna tudo que seja privilégio e, por conseguinte, a generalização dos meios de comunicação que não estejam ao alcance do uso de todos. Eis por que a auto-estrada não será nunca, no nosso campo de atividades, senão uma exceção."

M. DANIEL BOUTET, na monografia *Les problèmes routiers, aux Etats Unis* — Junho de 1949, escreveu:

"Resulta do que precede que a solução de estradas com pedágio não é suscetível de ser recomendada: entretanto, ela foi adotada recentemente para alguns itinerários menos usados, tendo uma extensão relativamente pequena e comportando geralmente uma obra essencial, na passagem da qual são instalados os guichês de pagamento e de controle."

A U. S. PUBLIC ROADS ADMINISTRATION — Washington D.C. — apresentou, ao Congresso Rodoviário de Chicago, em 1948, uma monografia intitulada: *Highway Development, Administration and Finance*. Nesta monografia constam os seguintes trechos:

"A imposição de pedágio para o uso de certas vantagens da rodovia é uma velha providência e, quando a estrada de rodagem é de propriedade pública, esta taxa sempre foi um motivo de forte controvérsia. O pedágio é imposto ao uso das rodovias de propriedade pública para uma ou ambas das seguintes razões:

- a) Para financiar o custo da estrada usada;
- b) Para suplementar as rendas de outras taxas.

Embora ambas as razões sejam criticáveis, como contrárias ao interesse público, o mais forte argumento é contra a segunda razão, por causa da natureza extremamente discriminatória de um tal financiamento de atividades gerais do governo."

Algumas linhas adiante, continuando a discutir a questão, acrescenta:

"Estradas com pedágio são condenadas por várias razões. A arrecadação é custosa e esta despesa recai sobre aqueles, que usam a estrada, como uma sobrecarga. Os postos de arrecadação serão forçosamente espaçados de certa distância, o que impede o uso da estrada para numerosas viagens curtas, que perfazem uma boa parte do tráfego rodoviário. As dificuldades da arrecadação tornam impraticável o emprêgo do pedágio nas grandes estradas nas entradas das cidades.

As leis, o sentimento público e as dificuldades de operação evitam a conversão das estradas livres existentes em estradas com pedágio (o grifo é nosso). As novas estradas com pedágio têm que ser construídas em acréscimo das existentes. Os que usam as estradas terão que pagar o custo de uma quilometragem muito maior que aquela que é necessária para servir ao tráfego.

Em um relatório publicado em 1939, a Public Roads Administration concluiu que há somente uma pequena quilometragem que teria volume de tráfego suficiente para pagar novas e modernas estradas financiadas só pelo pedágio.

Há numerosas pontes com pedágio. Na maior parte são de propriedade pública e devem ficar livres quando for amortizado o investimento feito para sua construção. Isto é uma política aceita, quando é necessária uma ponte sobre um grande rio e a sua construção não pode ser feita senão através de uma operação financeira. Há uma grande diferença entre o pedágio em pontes e o pedágio em estrada. O pedágio em pontes é um monopólio. Dentro de um grande raio, todos os viajantes que atravessam o rio devem contribuir para o seu custo. Esta condição não pode existir em uma estrada com pedágio. O público deve pagar a manutenção tanto de uma estrada livre como de uma com pedágio, nenhuma das quais dará o serviço que poderia ser obtido pela concentração da despesa em uma única estrada."

O Congresso americano, em 1938, determinou ao Chefe do "Bureau of Public Roads" que investigasse a exequibilidade de um sistema de estradas transcontinentais, com o emprêgo do pedágio e

fizesse um relatório de suas pesquisas. O relatório, publicado sob o título de *Toll Roads and Free Roads*, depois de estudar a questão, relacionou dados e elementos que desaconselhavam o emprêgo do pedágio generalizado e mais tarde outra Comissão apresentou como solução mais conveniente a construção de um sistema de estradas interregionais a ser desenvolvido com o emprêgo de "auxílios federais", em artérias de livre tráfego e longas distâncias, projetadas e executadas pelo "Bureau of Public Roads" em cooperação com os Departamentos estaduais e o Departamento de Guerra. Esta publicação menciona a aplicação do pedágio como processo de financiamento rodoviário.

PYKE JOHNSON, presidente da *Automotive Safety Foundation*, em uma monografia publicada em janeiro deste ano, intitulada *The Crisis in Highway Transportation*, depois de descrever o grande congestionamento de tráfego que se verifica nas ruas das cidades e nas estradas americanas, clamando por medidas que resolvam o problema com a máxima urgência, disse:

"Alguns Estados, desde a guerra, a fim de obter urgentemente as principais estradas necessárias com rapidez, recorreram a financiamento com renda específica, mediante empréstimos em fundos garantidos com a arrecadação de pedágio. Isto significa obter a solução de uma forma dispendiosa, uma vez que as taxas de pedágio equivalem a taxas na gasolina aumentadas desde 15 até 60 cents por galão. Nem é isto uma solução geral do problema, uma vez que a aplicação do financiamento pelo pedágio necessariamente é limitada a uma quilometragem relativamente pequena das artérias que possuem tráfegos mais pesados. Estradas com pedágio são impraticáveis nas áreas urbanas, onde o problema é mais sério. Mas o movimento evidencia a impaciência do público em resolver o problema do programa rodoviário e salienta o desejo do público de pagar por estradas seguras e eficientes."

WILFRED OWEN e CHARLES DEARING, no recente livro, publicado pelo *The Brookings Institution*, sob o título de: *Toll Roads and the Problem of Highway Modernization*, onde descrevem e apoiam o atual movimento que se verifica na América do Norte em favor da construção de auto-estradas com pedágio, começam o seu trabalho com as seguintes palavras:

"Até a abertura da Pennsylvania Turnpike em 1940, o crescimento da era do automóvel foi acompanhado por esforços grandes e bem sucedidos para libertar as últimas auto-estradas remanescentes, onde ainda o pedágio estava sendo cobrado. O restabelecimento do pedágio na Pennsylvania, contudo, foi seguido por projetos similares em um certo número de Estados e o século XX agora aparece apresentando movimento mais promissor para as auto-estradas do que o movimento de rejeição que se observou no século XIX."

Adiante, comentando a significação do movimento em favor do pedágio nos Estados Unidos, acrescentam:

"O reaparecimento da barreira de pedágio nas estradas americanas tem uma significação potencial muito maior do que a indicada pela limitada quilometragem de projetos ora em curso. O número de Estados em que estradas com pedágio estão autorizadas, planejadas ou em construção e o número de Estados em que a autorização está em andamento nos respectivos Congressos, indicam um movimento bastante significativo. O desenvolvimento é recente e tenderá a ganhar incremento se as atuais auto-estradas apresentarem sucessos financeiros satisfatórios. Ainda mais, o

papel dêsse novo método de financiamento rodoviário assume uma importância especial no programa rodoviário em face da natureza das auto-estradas construídas. As localizações mais promissoras para as auto-estradas com pedágio são as situadas em áreas de uma densidade de tráfego extremamente alta. Para acomodar tais volumes de tráfego, os projetos devem ser do mais alto padrão, resultando construção pesada e grandes custos por quilômetro. A "New Jersey Turnpike", por exemplo, localizada na linha de um dos maiores movimentos de tráfego pesado no país, está orçada em um custo aproximado de 1,6 milhões de dólares por milha (Cr\$ 20.000.000,00 por km — N. do A.)."

Finalmente, os mesmos autores, em outro capítulo do referido livro, declaram francamente:

"O movimento em prol das estradas com pedágio criou um sério dilema no transporte rodoviário. O Governo Federal, tendo-se dedicado ao princípio das estradas livres e tendo-se oposto ao recurso do pedágio no financiamento das estradas que recebem auxílio federal, está na posição de ver importantes trechos do sistema interestadual rodoviário, no qual tem interesses fundamentais, serem construídos em altos padrões técnicos, de preferência como estradas com pedágio. E os Estados, que são, em geral, dedicados ao mesmo princípio de estradas livres, estão em posição de serem incapazes de adaptar os métodos tradicionais de financiamento rodoviário às necessidades atuais do programa rodoviário. Consequentemente, através de regras de conveniência, eles estão, em muitos casos, sendo forçados a recorrer a títulos de renda especial, garantidos pelo pedágio."

No Boletim da *Automotive Transportation*, intitulado *Highway Highlights*, número de agosto e setembro de 1952, lê-se a seguinte notícia:

"Um relatório informativo de uma comissão especial da "American Association of State Highway Officials" recomendou que a Associação defendesse a aprovação de uma lei autorizando a aplicação pelo Governo Federal de um crédito de 250.000.000 de dólares por ano, durante 10 anos, para ser aplicado somente na construção de auto-estradas sem pedágio no Sistema Rodoviário Interregional."

Na sua investigação sobre o problema do pedágio, a Comissão estabeleceu que o recurso ao financiamento baseado no pedágio para construção de estradas de rodagem é um expediente que deve ser evitado sempre que possível."

No Brasil o assunto foi discutido na III Reunião das Administrações Rodoviárias, realizada em Salvador, em 1949, tendo o plenário daquela reunião, onde estavam reunidas as principais figuras rodoviárias do Brasil naquela época, aprovado a seguinte conclusão, sobre a aplicação do pedágio, depois de fervorosos debates da questão:

"É admissível a adoção da taxa de pedágio, para amortização dos investimentos de capitais, em grandes realizações rodoviárias, tais como grandes pontes, túneis e viadutos, e, especialmente no caso de auto-estradas, desde que o utente possa fazer uso livre da estrada paralela; a arrecadação dessa taxa constituirá renda própria dos órgãos rodoviários que as construírem."

Recentemente, em fevereiro do corrente ano, a revista *RODOVIA* propôs um debate da momentosa questão do pedágio em suas páginas, apelando para os brasileiros interessados no assunto, independentemente de suas profissões. Considerando que a aplicação dessa taxa é muito controversa e considerando mais que ela vem sendo aplicada nos Estados de São Paulo, Pernambuco e

Alagoas propôs a referida Revista as seguintes questões:

a) Até que ponto pode o pedágio ser considerado como fonte de receita para a construção e conservação rodoviária?

b) Deve o pedágio ser cobrado exclusivamente nas rodovias pavimentadas ou também é aconselhável sua incidência nas rodovias de primeira classe, mas ensaiadas?

c) Que mínimo de tráfego poderá ser estimado para proporcionar receita compensadora:

- 1.º) para conservação;
- 2.º) para melhoramentos;
- 3.º) como recuperação do investimento realizado.

d) Considerando as estradas de quilometragem longa, deve o pedágio se limitar às entradas e saídas das terminais, ou deve ele ser cobrado ao longo de toda a rodovia?

e) Deve ser cobrado pedágio nas pontes e outras obras darte de grande vulto?

f) A incidência do pedágio aumenta os fretes? Este aumento é compensado pela utilização de melhores facilidades para o tráfego?

g) Quais as despesas previstas com a instalação de postos arrecadadores? Qual a sua percentagem sobre a receita estimada?

h) Podem os postos de cobrança de pedágio ser responsáveis pelo não desenvolvimento das áreas marginais às rodovias ou devem ser equiparados ao bloqueio que as passagens de nível desempenham nas auto-estradas?

Ao apelo da **RODOVIA** várias personalidades ilustres responderam e já, no mês seguinte, aparecia a primeira opinião, do ilustre Diretor-Geral do D.N.E.R., Eng. EDMUNDO REGIS BITTENCOURT. Em seu artigo, depois de tecer diversas considerações sobre as várias fontes de renda para obras rodoviárias, observando que o nosso impôsto único é muito baixo comparado com o existente em outros países não produtores de petróleo, manifesta-se o Eng. Regis Bittencourt contrário à aplicação do pedágio no Brasil.

Observa que a cobrança do pedágio generalizado nas estradas e nas pontes e grandes obras darte está em declínio, tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, citando dados numéricos em relação a este último país, onde de 114 pontes em que se cobrava pedágio em 1940 só existiam 87 em 1948. Lembra mais que o plano do "Bureau of Public Roads" encaminhado ao Congresso americano em 1939, compreendendo o sistema dos "Transcontinentais" com cobrança de pedágio foi, em 1944, substituído pelo sistema das "Interregionais" onde não se propôs mais a cobrança de pedágio.

Adiante, diz textualmente:

"Vimos que se trata duma tributação obsoleta. Desapareceu nos principais países. Tende a se eliminar nas estradas a cargo do poder público. Reconhecemos, entretanto, a necessidade de considerá-la nas obras onde houver inversão de capitais particulares.

Quando o tráfego provável ultrapassa de certos valores, talvez se justifique a instituição do pedágio numa obra rodoviária a implantar, desde que se limite a cobrança à recuperação do capital invertido e que haja uma estrada, inteiramente livre, atendendo ao mesmo percurso.

O valor do volume de tráfego deve ser tal que a taxa a cobrar não vá comprometer o valor da operação do transporte."

Observa as despesas extraordinárias com o bloqueio e salienta que a cobrança do pedágio na São Paulo-Santos (Via Anchieta) refere-se a um caso especial, em que a estrada já é naturalmente bloqueada, de forma que bastaram dois postos distantes de 17 km para garantir a fiscalização dos 70 km. Quanto ao pedágio na Via Anhanguera (São Paulo-Campinas) diz que a instituição é muito recente e que, da maneira por que vem sendo cobrado o pedágio, uma grande massa de tráfego transita gratuitamente pela referida estrada, estabelecendo assim uma situação injusta em relação àqueles que o pagam.

Conclui declarando que o pedágio só é admissível em uma rodovia onde tenha havido inversão de capital particular ou então em obras darte de grande vulto, onde houve concentração de capital. Diz que o impôsto único já é um pagamento do público para as estradas de rodagem e que o Governo tem obrigação de permitir o livre trânsito de pessoas e coisas no território nacional. Assim, as estradas livres devem sempre existir como paralelas àquelas em que porventura se venha a instituir o pedágio, onde as despesas com o bloqueio são muito vultosas.

Termina declarando que, para o desenvolvimento da rede rodoviária no Brasil, recomenda três providências: aumento da tributação sobre combustíveis e lubrificantes líquidos, dotações orçamentárias e emissão de obrigações a longo prazo.

Em outro número da mesma revista o ilustre Deputado, Professor e Engenheiro MAURÍCIO JOPPERT DA SILVA, também apresentou a sua contribuição, manifestando-se, de um modo geral, favorável à cobrança do pedágio no Brasil, embora não em caráter generalizado.

Também, depois de comentar as principais fontes de renda existentes para os serviços rodoviários, aborda o pedágio, observando o sucesso das "turnpikes" nos Estados Unidos nos últimos anos. Declara textualmente:

"No nosso país deveríamos adotar o pedágio para financiar e custear o melhoramento e o revestimento de antigas estradas de terra que se tornaram imprestáveis para resistir a um tráfego intenso. Nenhum proprietário de veículo negaria o seu apoio à instituição do pedágio com esse objetivo porque as economias feitas na conservação do seu carro, no desgaste dos pneus, consumo de combustíveis e lubrificantes, no tempo de percurso e, sobretudo, na segurança e no conforto da viagem compensariam com vantagem a contribuição paga, desde que ela fôsse criteriosamente lançada."

Termina sugerindo o emprêgo do pedágio para financiar, pelo menos em parte, a pavimentação indispensável de nossas principais estradas-tronco federais. O pedágio teria assim um caráter específico e não geral.

O artigo no outro número (maio de 1952) é da autoria do não menos ilustre Deputado e Engenheiro CLÓVIS PESTANA. É a publicação do projeto de lei que apresentou e sua justificação. Se bem que o assunto vá ser discutido posteriormente, com a consideração que merece, cumpre

aqui, resumindo de um modo geral a opinião do autor, declarar que ele se manifesta contrário à aplicação do pedágio generalizado e só o admite em casos especiais, como obras de grande vulto e auto-estradas. Recomenda a sua aplicação para financiar a conclusão da segunda pista da Rodovia Presidente Dutra mais por exclusão de outras fontes de recursos, do que por convicção de sua justa aplicação na estrada em aprêço. Assim, reconhecendo a necessidade de pavimentar a segunda pista daquela magnífica estrada e observando que não há possibilidade de obter recursos para essas obras oriundas das fontes normais, conclui que a solução consiste em recorrer ao pedágio para realizar o empreendimento.

A revista de junho traz um interessante artigo do Eng. MOACIR M. F. DA SILVA, em que faz um histórico da instituição, lembrando que o pedágio existe desde o tempo dos romanos. Não abordou a questão sob o ponto de vista de aplicação prática ou doutrinária, deixando assim de emitir sua opinião a respeito.

Lembra, entretanto, com muita oportunidade, que o reaparecimento do pedágio nas auto-estradas foi iniciativa dos italianos, conquanto a sua maior aplicação atualmente se verifique nos Estados Unidos.

No número de julho do mesmo ano e da mesma revista o operoso e distinto Eng. MANOEL PACHECO DE CARVALHO, que foi Diretor da Divisão de Construção e Conservação do D.N.E.R. e que atualmente desempenha as funções de Secretário da Viação do Estado do Rio de Janeiro, emitiu a sua opinião sobre o pedágio.

Observa que o sistema de colonização seguido no Brasil, onde núcleos dispersos se formaram em pontos freqüentemente distantes uns dos outros, obriga a grandes despesas com a construção de estradas, atravessando dezenas e às vezes centenas de km² de terras improdutivas. Esta circunstância redundou em um custo muito alto no Brasil de rodovia por habitante e conseqüentemente uma tendência de reduzir ao mínimo o preço quilométrico, executando vias de comunicação de características técnicas deficientes e sem pisos pavimentados. Cita que em outros países de grandes áreas territoriais, como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, a colonização obedeceu a orientação diversa, pois, só depois de densamente povoada uma região foi que se verificou a marcha para a conquista de outras zonas. Acrescenta que agora já se está tornando indispensável proceder à pavimentação de estradas e que os recursos disponíveis mal chegam para a manutenção da rede existente, melhoramentos e reconstrução daquelas que possuem maus traçados e abertura de novas vias de penetração. Daí a controvérsia entre os técnicos do país, opinando uns que se deve continuar com obras novas, deixando a pavimentação para mais tarde, e outros que, ao contrário, é preciso revestir com material superior o piso de nossas rodovias, embora com o sacrifício de novas construções. Surgiu também a procura pelas fontes de recursos,

com o objetivo de ampliá-los e, entre estas, duas se destacaram: a contribuição de melhoria e o pedágio. Deixando de lado a primeira, pretende examinar a segunda e entra então no mérito relativo à aplicação do pedágio no Brasil.

Condena a instituição dessa última taxa para financiar a construção de novas estradas, sob os fundamentos de que tais encargos constituem obrigação do Governo e de que seria uma injustiça cobrar o pedágio em algumas estradas, deixando de fazê-lo em outras já feitas com as receitas existentes.

Manifesta-se favorável à cobrança dessa fonte de renda para o custeio de grandes obras de arte (túneis, pontes de grande vão, viadutos etc.), alegando que até o "Public Roads Administration" nos E. U. A., que sempre combateu o pedágio, não faz objeção a esse tributo nesses casos. Nesse tipo de obra admite mesmo a tributação, quer o seu executor seja o Governo, quer seja o particular.

Aborda em seguida a aplicação da taxa para o pagamento da pavimentação. Declara que nos Estados Unidos há razões para não recorrer ao pedágio, como fonte de recursos para pavimentação, porque naquele país a rede rodoviária já se acha praticamente pavimentada, de forma que o aumento da tributação sobre combustíveis e lubrificantes líquidos resolve o problema de um tráfego econômico. Além disso, observa que

"os técnicos americanos só compreendem o pedágio com bloqueio completo da estrada, com cercas e barreiras espaçadas de 25 km umas das outras, o que prejudica a liberdade de tráfego tão desejada pelos americanos, atrofia a zona percorrida pela estrada e encarece o custo da rodovia, com cercas, passagens superiores e inferiores, fiscalização, desvio de estradas secundárias convergindo para as barreiras etc..."

Acrescenta que no Brasil o aumento da tributação sobre combustíveis e lubrificantes para custear a pavimentação seria injusto porque as outras estradas ficariam durante muito tempo sem pavimento, pagando os benefícios feitos em outras regiões. A aplicação do pedágio para a pavimentação resolveria essa injustiça, sobretudo não aplicando o bloqueio do tráfego, que denomina de "método ortodoxo" dos americanos. Elogia a instituição do pedágio em São Paulo, na via Anhanguera (São Paulo-Campinas), onde a taxa é cobrada sem o bloqueio, mediante a colocação de barreiras em pontos estrategicamente escolhidos.

Admitindo essa última orientação — pedágio sem bloqueio — faz uma estimativa do menor tráfego necessário para amortizar as despesas, partindo dos seguintes elementos:

- 1.º) Extensão do trecho: 50 km.
- 2.º) Prazo de amortização: 20 anos.
- 3.º) Taxa de juros: 8% ao ano.
- 4.º) Custo quilométrico da pavimentação: Cr\$ 700.000,00.
- 5.º) Percentagem de veículos: 40% de automóveis e 60% de caminhões.
- 6.º) Taxas: Cr\$ 4,00 para os automóveis e Cr\$ 20,00 para os caminhões.

7.º) Despesas com a arrecadação: 2 homens em 24 horas, sejam 8 recebedores por dia, ganhando cada um Cr\$ 4.000,00 por mês,

e chega à conclusão de que o número diário de veículos mínimo, N deve ser superior a 800. Como a despesa com a arrecadação — segundo os seus cálculos — é coberta com um volume de tráfego correspondente a 800 veículos/dia, aconselha a cobrança do pedágio para financiar a pavimentação, desde que haja mais de 400 veículos/dia. Acha que o tributo tem plena justificação porque a economia no transporte com a pavimentação é muito maior que a taxa cobrada e só admite a sua cobrança pelo Governo, manifestando-se contrário à concessão a particulares para arrecadar essa receita, porque tal orientação poderá prejudicar a região com taxa exagerada e cerceamento da liberdade do tráfego. Defende o mínimo de 400 veículos/dia porque, embora seja insuficiente para amortizar o capital empregado, passa a constituir uma renda para o Governo, com probabilidades de crescimento rápido, porque a pavimentação traz como consequência um apreciável aumento no volume de tráfego das estradas.

Observa que, no fim de 8 a 10 anos, será necessário novo revestimento, devido ao desgaste natural e por isso deve-se reservar recursos do próprio pedágio para custear esse trabalho.

São as seguintes as conclusões do trabalho do ilustre Secretário da Viação do Estado do Rio de Janeiro :

"I — No caso de construção e manutenção de uma estrada de rodagem no Brasil achamos desaconselhável a adoção do pedágio. A construção e conservação devem ser pagas pelas verbas gerais dos órgãos rodoviários.

II — No caso de construção e manutenção de grandes obras de arte como sejam pontes, túneis etc., achamos indicada a cobrança do pedágio. Neste tipo de obra deve ser aceita também a iniciativa privada.

III — No caso de pavimentação de estradas no Brasil, achamos indicado o emprêgo do pedágio quando o tráfego for superior a 400 veículos por dia e se a região tiver possibilidade de prosperar.

Achamos, porém, desaconselhável o bloqueio lateral da estrada, em vista dos prejuízos que traz para a zona percorrida pela mesma.

As barreiras devem ser localizadas estrategicamente, de modo a reduzir a um mínimo a evasão das rendas e a uma distância em torno de 50 km uma das outras.

A iniciativa privada não é aconselhável neste tipo de obra".

Nos números correspondentes a setembro e outubro, o distinto Eng. EDUARDO CELESTINO RODRIGUES, que foi Diretor do D.E.R. de São Paulo e Secretário da Viação do mesmo Estado, escreveu dois artigos, sobre o pedágio, com o brilho que lhe é peculiar.

No primeiro dos referidos artigos, defende com entusiasmo e exuberância a necessidade de pavimentar as estradas brasileiras. Mostra as grandes economias que os transportes obtêm com essa providência e os benefícios gerais que a nação auferirá. Calcula, de acordo com dados estatísticos observados no Estado de São Paulo, o aumento do tráfego que a pavimentação produz. Depois de defender essa tese, simpática e justa por todos os

motivos, com a qual todos os engenheiros e estatistas brasileiros concordam, calcula qual será o acréscimo do Fundo Rodoviário Nacional proveniente da pavimentação e declara, repentinamente :

"Verifica-se, pois, a necessidade imperiosa que temos da taxa de pedágio, com auxílio da qual podemos recuperar com maior rapidez o capital aplicado na pavimentação."

Em síntese, o ilustre articulista argumenta da seguinte forma: a pavimentação, que implica na inversão de um capital C , produz uma economia E nas despesas de operação dos veículos. Simultaneamente verificar-se-á um aumento no volume de tráfego T , que produzirá um acréscimo F no Fundo Rodoviário Nacional. Constata que a quantia F é muito pequena para recuperar o capital C (tanto mais que exagera um pouco a economia de combustível com a pavimentação, o que reduz bastante a renda) e conclui, inesperadamente, que a melhor forma de recuperar o capital C é cobrar uma taxa de pedágio P igual a 50% da economia E verificada nas despesas com a operação do veículo. A comparação entre o valor do acréscimo do fundo e a receita do pedágio é parcial porque, enquanto calcula F apenas para o acréscimo do volume de tráfego, adota para o cálculo de P a totalidade de tráfego que se vai estabelecer. Além disso, pretende arrecadar pelo pedágio quantias que contribuem para o benefício geral da coletividade. Conclui fazendo uma aplicação dos valores que encontrou nos trabalhos de pavimentação em andamento em São Paulo, declarando mais uma vez que :

"Sómente o pedágio pode pagar a pavimentação."

Finalmente, observando que a taxa de pedágio não pode ser superior ao custo da obra, diz que tal taxa, no caso em aprêço, deve ser igual a 9% da economia E para que, no fim de 10 anos, se obtivesse a recuperação do capital invertido.

No segundo artigo, o Eng. CELESTINO RODRIGUES, depois de definir o pedágio e fazer uma rápida referência ao movimento que se verifica nos Estados Unidos, relativo ao ressurgimento dessa taxa, transcreve a opinião do Eng. EDWIN JAMES, técnico em transportes da Missão Abink, que não faz oposição à cobrança do pedágio nos três casos que menciona, desde que seja arrecadado por autoridades do governo, repelindo, em qualquer hipótese, a arrecadação por companhias particulares. Os três casos a que se refere o Eng. James são :

1.º) Quando se tratar de estrada nova, que custou muito cara;

2.º) quando for para financiar a construção de obras dispendiosas, evitando impostos rodoviários nessas obras;

3.º) quando se cogitar de estrada nova, em zona desprovida de rodovias ordinárias.

Faz em seguida a restrição de caráter geral, de que o pedágio deve se extinguir quando for amortizado o capital empregado na construção.

Em seguida, o articulista transcreve a sentença dada pelo Dr. José Frederico Marques, denegando o mandado de segurança impetrado por

diversas empresas de transportes rodoviários contra o Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo, com o objetivo de se isentarem do pagamento da taxa de pedágio que fôra instituída na Via Anchieta (São Paulo-Santos). Não cabendo, no presente estudo, o exame jurídico da questão, é desnecessário resumir os fundamentos da sentença, bastando acrescentar que o referido juiz julgou a cobrança do pedágio constitucional e legal, em face do que determinou a nossa Carta Magna e da lei que o Estado de São Paulo promulgou, regulamentando a mencionada taxa.

Depois dessas transcrições, diz o Eng. CELESTINO RODRIGUES que o pedágio deve ser menor que a economia na operação do veículo que a rodovia proporciona e deve também garantir os juros e amortização do capital invertido. O D.E.R. de São Paulo estabeleceu o critério de que o pedágio cobrado seja inferior a 50% da economia verificada. Calcula depois essa economia em face da pavimentação de uma estrada de rodagem, para os diversos tipos de veículos automotores e também avalia a quantia mínima para juros e amortização, supondo que a pavimentação de 1 quilômetro custa Cr\$ 1.000.000,00, que deve ser pago em 10 anos, a uma taxa de juros de 8%, chegando à importância de Cr\$ 149.000,00 por ano.

Apresenta um quadro resumindo a renda anual que daria o pedágio, na base de 50% da economia e para um tráfego médio de 100 veículos por dia, atingindo a uma receita de Cr\$ 45.334,80. Convém notar que, nesse cálculo, não deduziu as despesas com a arrecadação. Como, segundo dados que obteve de uma extrapolação, o volume de tráfego, no fim de 10 anos, fica multiplicado por 29,47 — o que parece exagerado — conclui que a receita do pedágio da referida estrada de 100 veículos diários, nos dez anos, seria de Cr\$ 45.334,80 X 29,47 = Cr\$ 1.336.016,60, o que daria uma média anual de Cr\$ 133.601,70.

Dessa forma, conclui que o mínimo volume de tráfego inicial para amortizar um capital correspondente às despesas com a pavimentação seria de 112 veículos/dia.

Apresenta a seguir um quadro em que, baseado nos dados acima, indica a taxa de pedágio a ser cobrada por quilômetro de estrada pavimentada, para amortizar a inversão, conforme o volume de tráfego inicial, mostrando também qual a percentagem correspondente à economia com a operação do veículo, que será cobrada. Essa percentagem vai de 50% da economia, no caso de 112 veículos por dia, inicialmente, até 8%, no caso de 1.000 veículos.

Transcreve as tabelas que regulam a cobrança do pedágio na "Pennsylvania Turnpike" e na Via Anchieta. A comparação das três tabelas, para os tipos de veículos mais em uso no Brasil, oferece os resultados constantes do quadro seguinte:

COMPARAÇÃO DAS TABELAS DE PEDÁGIO CALCULADA PELO ENGENHEIRO CELESTINO, COBRADAS NA PENNSYLVANIA TURNPIKE E NA VIA ANCHIETA

TAXA POR KM DE ESTRADA EM CENTAVOS

TIPO OU VEÍCULO	TABELA CELESTINO	PENNSYLVANIA	ANCHIETA
Automóveis.....	de 70 a 10	11,7	22,2
Ônibus.....	de 210 a 20	46,8	44,4
Caminhões leves.....	de 70 a 10	23,4	33,3
Caminhões médios.....	de 210 a 20	39,0	133,3
Caminhões pesados.....	de 590 a 70	78,0	200

Os números acima revelam um otimismo da tabela calculada pelo Eng. Celestino Rodrigues que, para uma estrada com o tráfego inicial de 1.000 veículos por dia, indica valores mais baixos que os que se cobram na "Pennsylvania Turnpike", onde o volume de tráfego é de 20.000 veículos por dia e muito mais baixos que os arrecadados na via Anchieta, onde o tráfego médio é apenas superior a 5.000 veículos por dia.

A seguir, o Eng. CELESTINO RODRIGUES menciona os valores arrecadados pelo D.E.R. de São Paulo nas Vias Anchieta e Anhanguera, informando que rendem Cr\$ 57.000.000,00 por ano.

Conclui o ex-Secretário da Viação de São Paulo declarando que o ambiente atual no Estado é favorável à aplicação da referida taxa e muito diverso do que existia em 1948. Reafirma que o pedágio é a solução para resolver o problema da pavimentação de nossas rodovias e critica o critério que tem sido seguido em São Paulo, de só cobrar essa taxa nas estradas pavimentadas, quando existe uma outra, de terra, paralela. Acha que o que se deve fazer é cobrar o pedágio em todas as estradas com pavimentação, exista ou não outra via paralela, para se evitar que uns paguem e outros não o referido tributo. A única limitação será a condição da renda ser bastante superior às despesas com a arrecadação. Termina com o seguinte período:

"Se a taxa de pedágio é sempre inferior a 50%, ou menos, da economia advinda com o uso da estrada, a economia do transportador e a própria economia do país exigem a cobrança do pedágio para o barateamento do transporte, principalmente levando em conta o que já provamos repetidas vezes: somente o pedágio pode pagar a pavimentação. Cobremos, pois, pedágio em todas as estradas pavimentadas."

Finalmente, para completar a opinião dos brasileiros sobre o pedágio, é mister fazer referência a dois documentos que, embora não publicados, são do conhecimento de alguns deputados e, com especialidade, dos membros da Comissão de Transportes. Refiro-me a um estudo procedido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo sobre o projeto do ilustre Deputado Clóvis Pestana, e a uma proposta apresentada a essa comissão pelos Srs. Oscar Argollo e Renê Joseph Zivy,

incorporadores da S.A. Obras e Melhoramentos, recentemente fundada no Rio de Janeiro.

A Federação das Indústrias de São Paulo manifesta-se favorável à aprovação do projeto de lei apresentado pelo nobre Deputado Clóvis Pestana, com emendas que justifica no seu estudo. A questão é encarada, sobretudo, sob o ponto de vista jurídico, isto é, constitucional e legal. Sobre o mérito da questão, que é o objetivo precípuo da Comissão de Transportes, o assunto não é praticamente apreciado, a não ser na declaração de que a mencionada Federação opina pela sua aprovação. As emendas propostas referem-se a dois assuntos diferentes, merecendo um exame separado.

A primeira emenda proposta aborda a vigência da lei, que está prevista para 90 dias após a sua promulgação e que a Federação alega que só poderá se verificar no próximo exercício de 1954, porque a Constituição exige prévia autorização orçamentária para a sua cobrança. Assim, só depois que o orçamento da União para 1954 autorizar o D.N.E.R. a arrecadar o pedágio, é que ele poderá ser instituído. Volta, assim, a Federação das Indústrias de São Paulo a tratar de assunto que já tem sido ventilado várias vezes nesta Casa, com a cobrança do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos, ou seja, a exclusão do Fundo Rodoviário Nacional do Orçamento da União. Se bem que o memorial em exame se refira ao § 34 do art. 141 da Constituição, que foi atendido no orçamento da União para 1953, cuja lei tem um artigo declarando explicitamente que fica autorizada a cobrança do mencionado tributo, é oportuno observar, em face do outro artigo constitucional, que tem sido também lembrado nos debates, isto é, no que se refere à unidade orçamentária que a Câmara já por repetidas vezes julgou dispensável a inclusão da receita do D.N.E.R. no orçamento da União. As decisões da Câmara mereceram um apoio total da Justiça e justamente da Justiça do Estado de São Paulo. De fato, já que se está expondo a velha questão, é oportuno aduzir aos argumentos, que têm levado a Câmara a dispensar a citada inclusão, a transcrição do seguinte trecho da sentença proferida pelo juiz do Estado de São Paulo, doutor JOSÉ FREDERICO MARQUES, denegando um mandado de segurança impetrado por diversas empresas de transportes

rodoviários, contra o Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo, com o objetivo de se isentarem do pagamento da taxa de pedágio, que fôra instituída na Via Anchieta. Os impetrantes alegaram, entre outras razões, a inconstitucionalidade do tributo, porque não constava do orçamento do Estado de São Paulo. É, exatamente, na essência, o mesmo tema: — para respeitar a Constituição é preciso incluir tôdas as receitas no seu orçamento — inclusive o imposto sobre combustíveis e lubrificantes, ou o pedágio. Pois bem, o Legislativo, através da Câmara, já tem, sistematicamente, deliberado que êsses dispositivos não se aplicam a autarquias como o D.N.E.R. Agora, o Judiciário vem confirmar integralmente as decisões da Câmara, como se depreende do seguinte trecho da mencionada sentença:

"Nem se diga que, determinando no art. 27 a Constituição de S. Paulo que "o orçamento será uno", não basta a previsão do tributo no orçamento da autarquia. Os entes autônomos, como disse Bernard Geny, possuem uma "personalité compatible", pois não passam, segundo acentuou Jêze, de "combination financière et juridique consistant à prendre dans un patrimoine administratif général certaines choses pour les affecter d'un certain but" (apud. FRANCISCO CAMPOS, op. cit. págs. 210 e 223). Donde ter dito TEMÍSTOCLES CAVALCANTI que as "entidades autárquicas, tendo patrimônio, próprio, gozando de autonomia financeira, não se acham subordinadas às tabelas orçamentárias da União, dos Estados e dos Municípios". E acrescenta: "Esta separação do orçamento geral constitui, aliás, ponto incontroverso". (Tratado de Direito Administrativo, vol. IV, pág. 192). Idêntica lição se vê no jurista mexicano GABINO FRAGA: "el presupuesto de los establecimientos públicos se encuentra separado del presupuesto general de la Administración" (Derecho Administrativo, 1939, pág. 321). No mesmo sentido se manifesta Bielsa (RAFAEL BIELSA, Derecho Administrativo, 1938, vol. III, pág. 300)."

O ilustre magistrado paulista, revelando estudos meticolosos sobre o assunto e citando uma série de autores, veio homologar fundamentadamente as decisões da Câmara. Assim, não cabe a primeira emenda sugerida pela Federação das Indústrias de São Paulo. Corroborando tôdas essas opiniões, a Comissão de Justiça dessa Casa, em brilhante parecer do nobre Deputado Godoy Ilha, julgou também constitucional o projeto apresentado pelo Deputado Clóvis Pestana, tal como está redigido.

(Continua)

Migração e Colonização no Brasil

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

(Tenente-Coronel do Exército e ex-Diretor do Trânsito do Rio de Janeiro, D.F.)

Mais uma vez a "Revista do Serviço Público" abre suas páginas à colaboração profícua, valiosa e consistente do Tenente-Coronel GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ. O trabalho agora divulgado funda-se em pesquisas e traz a lume do documentário deveras significativo para o estudo de nossos problemas de migração e colonização. A linguagem didática do autor faz deste trabalho técnico uma lição eficaz para os não iniciados na matéria. A sua doutrinação segura e abalizada torna este artigo um subsídio indispensável ao tratamento da questão pelos especialistas.

O Coronel MENEZES CÔRTEZ tornou-se conhecido componente da alta administração federal pelas suas atividades dinâmicas e renomadas à frente do Serviço de Trânsito na Capital da República. Impõe-se, porém, por muitos outros títulos, dentre os quais se destacam: cursos da Escola Militar, da Escola de Armas, da Escola de Estado-Maior do Exército, da Escola de Comando e Estado-Maior de Fort Leavenworth, da Escola dos Oficiais de Ligação Terrestre e Aérea, em Key Field e do curso de Informações Estratégicas no "Department of the Army (USA)"; Comissões de Instrutor da Escola Militar, de Pro-

essor de Administração Militar e de História Militar na Escola Militar do Realengo, de Presidente do Conselho Nacional de Trânsito, um dos organizadores do Curso Especial de Informações, conferencista da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica e Adjunto do Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra e condecorações as mais honrosas.

Para salientar a autoridade do autor no campo do presente estudo, basta lembrar o brilhante curso que fez na Escola Superior de Guerra, sua atuação como adjunto e Chefe de Seção da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, o trabalho que realizou como Membro do Conselho de Imigração e Colonização, a contribuição que prestou como Delegado aos trabalhos da 1.^a Conferência de Migração e Colonização. E' também Delegado do Conselho Técnico Consultivo da Companhia Rural de Colonização e representante brasileiro na Comissão Mista de Imigração Italiana.

A divulgação do presente trabalho exterioriza o ponderável lastro do autor e concorre, sem dúvida, para mais valorizar este número da Revista.

* * *

1. INTRODUÇÃO

CAUSAS DETERMINANTES DAS CORRENTES MIGRATÓRIAS

Generalidades

AS causas mais comuns dos movimentos migratórios, internacionais ou no interior dos Países, têm sido, através do tempo, sempre de ordem econômica. Mesmo quando não são preponderantes ou determinantes das correntes migratórias, os fatores econômicos facilitam ou constroem os deslocamentos populacionais. Contudo, a história apresenta alguns exemplos em que as migrações decorreram de causas, não de natureza diretamente econômica, e sim de ordem política, religiosa ou psicológica.

Não estamos incluindo nas definições supra certos deslocamentos de contingentes humanos que têm sido chamados migrações forçadas entre os quais podemos citar o tráfico de negros, tão intenso no século XVIII e na primeira metade do século

XIX; a de "convictos" britânicos para a América do Norte, e mais tarde, para a Austrália; a de forçados franceses para a Nova Caledônia e a Guiana; e, mais recentemente, as gigantescas deportações durante a II Guerra Mundial, inclusive as realizadas por força do acordo Germano-Russo de 3 de novembro de 1939, repetindo o critério de transferência compulsória de contingentes populacionais, como os acordados após a I Grande Guerra entre a Grécia e a Bulgária, a Grécia e a Turquia e entre a Alemanha de um lado e a Letônia e a Itália, de outro lado.

Excetuadas, então, essas esporádicas migrações forçadas, realizadas em flagrante atentado à liberdade humana, as correntes migratórias são a consequência natural da busca humana à satisfação de necessidades que podem ser:

- de ordem material e
- de ordem sentimental.

E' o anseio de felicidade no campo material que estimula a corrida em busca de salários mais elevados, de melhores condições de vida, ou de

vantajosas compensações, quando não em proveito próprio, em favor da prole de quem migra.

As influências de ordem sentimental, por outro lado, são, principalmente, conseqüentes de grandes conflitos sociais, quer de ordem religiosa, quer de ordem política, e por isto mesmo, muito mais ocasionais e fortuitas, que as causas de ordem material na determinação das correntes migratórias.

As correntes de migração interna no Brasil encontram sua explicação em causas precipuamente econômicas, ao passo que aquelas provenientes do exterior e que hoje integram a nossa força demográfica, embora em sua generalidade tenham sido como causas principais também as de ordem material, em alguns casos sofreram além-mar influências de ordem espiritual, mais ou menos flagrantemente.

Històricamente, os primeiros deslocamentos para o interior brasileiro, nas regiões Nordeste e Leste, foram a conseqüência do desenvolvimento da economia açucareira, e da expansão e conseqüente internação da pecuária nos tempos coloniais.

São as perspectivas de riqueza, na mineração do "ciclo do ouro", as provocadoras das primeiras migrações de vulto no País, atraindo para Minas, Goiás e Mato-Grosso as populações nordestinas e as do planalto de Piratininga, nos séculos XVII e XVIII.

A partir do século XIX, seria a cultura de café a determinante da migração interna, enquanto capaz de polarizar os próprios interesses econômicos, como, na transição do século passado para o atual, foi a borracha a grande atração das correntes migratórias de nordestinos que invadiram a Amazônia, especialmente o Acre, como é o desabrochar da industrialização, a partir da guerra de 1914-18 e especialmente seu desenvolvimento a contar do deflagrar do último conflito mundial, a causa primordial do movimento de grandes contingentes rurais para atividades urbanas, como, finalmente, são as oportunidades e os interesses de produção agrícola em terras novas o que ainda marca o destino das migrações internas.

Sem nos referirmos às extraordinárias levas de escravos africanos — as correntes migratórias vindas do exterior foram sempre animadas pelo desejo de prosperidade em nossa Terra.

Compreensão e exemplificação histórica

Durante o período colonial (fora os portugueses naturalmente) o Brasil só conheceu os contingentes estrangeiros desembarcados contra a vontade lusa ou apesar dela, destacando-se, como sabemos, os holandeses, os franceses e os ingleses.

Abertos os portos ao Comércio Internacional em 1808, e promulgado a 25 de novembro daquele mesmo ano, pelo príncipe D. João, o decreto que assegurava aos estrangeiros o direito à propriedade territorial, descerrava-se nova era, para o Reino então criado, e mais uma terra para onde poderiam migrar os contingentes populacionais excedentes do Continente Europeu.

Justamente aquela oportunidade ocorria, quando o progresso industrial e as possibilidades que proporcionou (principalmente as melhores condições de higiene e de combate às enfermidades) fizeram com que a população do Velho Mundo aumentasse tão rápida e intensamente, que uma parte, cada vez maior, da mesma, tinha de contentar-se, durante toda a vida, com precárias condições de existência ou emigrar.

As grandes e importantes mudanças de parcelamento das propriedades rurais, observadas no Continente europeu, durante a primeira metade do século XIX, foram a primeira e lógica conseqüência daquela situação de elevadíssima densidade demográfica. Orientação que tem presidido à política agrária daqueles povos, mas que, pela limitação das disponibilidades de terras, devido à natural resistência ao parcelamento das propriedades e à inexistência de terras novas por colonizar na Europa, não pôde evitar que o excesso de população se vertesse em outros grupos profissionais não agrícolas, ou que, inevitavelmente, tivesse êle de procurar o Novo Continente, a Australásia ou a África.

A emigração de orientais, indianos, chineses e japoneses encontra explicação em causas análogas: — grandes excessos populacionais, necessitando de espaço para subsistir em melhores condições.

Fortalecendo essas razões de ordem material somaram-se algumas vezes ponderáveis motivos de ordem sentimental. (1)

Até 1870, o descontentamento político e religioso (2) ao lado das dificuldades de subsistência, foram as principais causas determinantes das partidas da Europa. A expulsão das Congregações religiosas da Alemanha, em 1875, a de judeus da Rússia, em 1882, os massacres de armênios na Armênia e em Constantinopla (em 1893 e 1895), e a lei de expropriação dos poloneses, na Posmânia, em 1908, igualmente, funcionaram, entre outras tantas causas de ordem sentimental, como incitadoras de emigração europeia antes da I Grande Guerra; da mesma forma as perseguições, na Alemanha de Hitler, de 1933 a 1939, determinaram a saída de 400.000 refugiados, dos quais 12 % demandaram a América do Sul; e ainda o terror das perseguições, das torturas, da morte ou

(1) Causas religiosas na Inglaterra e na França no século XVII.

Desejo de escapar à conscrição militar em diversos países, notadamente, na Irlanda na primeira metade do século XIX.

(2) Revoluções em 1848 e 1849, de caráter social e de caráter político, no Wurtemberg, em Hessel-Cassel, em Berlim, em Nápoles, na Áustria, na Hungria, em Dresden, em Baden, dando lugar às proclamações liberais de Frederico-Guilherme IV, ao massacre de liberais napolitanos pelos extremistas e à intervenção Prussiana nos Estados Germânicos.

Em 1883 — seqüestro dos bens dos lombardos emigrados para o Piemonte.

Em 1860 — nova lei militar na Prússia.

Em 1867 — interdição aos católicos poloneses de relações com Roma (por Alexandre II).

da desonra levaram grandes contingentes populacionais das regiões assoladas pelas chamas da 2.^a Guerra Mundial a um êxodo sem precedentes na História. Finalmente, em grande parte, razões de ordem sentimental fazem ainda com que "displaced persons" em vez de demandarem seus locais de origem procurem fixar-se alhures, onde possam construir uma nova vida.

Fôrças motoras e de limitação — A estabilidade e a temporariedade das migrações

Um exame mais detido da questão migratória revela-nos que êsse fenômeno social, cuja energia propulsora pode ser sintetizada no anseio humano e natural de "ser mais feliz", é de fato a resultante de alguns fatores mais ou menos preponderantes e, não raro, concomitantemente influentes:

— uns agindo como fôrças incitadoras do movimento de emigração, nos países ou regiões de origem;

— outros atuando como fôrças de atração para as regiões de destino.

Além disso, certas limitações ora moderam umas, ora outras daquelas fôrças.

A mobilidade populacional que se observa no mundo é a consequência da atuação daquelas fôrças imponderáveis, de tal sorte caprichosas, que proporcionam ao mesmo tempo movimentos em sentidos contrários, porque num País ou região coexistem fôrças incitadoras de emigração e fôrças de atração.

Quando predominam as fôrças incitadoras, diz-se que se trata de um País ou região de emigração, e, quando as de atração sobrepujam aquelas, a região é dita de imigração.

Decorrente dessa própria explicação, uma migração pode ser permanente ou temporária.

E' comum considerarmos migração permanente em função da intenção manifesta de quem migra. O critério não satisfaz plenamente; não raro quem tinha a intenção de fixar-se definitivamente noutra localidade, retorna ou migra ainda para outra parte e, inversamente, quem se deslocou em caráter temporário se radica.

Por isto, se se deseja medir aproximadamente o valor da migração permanente, é preferível optar pelo critério do balanço entre os contingentes de imigração e de emigração, do que se basear na intenção manifestada pelo migrante.

Há migrações nitidamente temporárias: são as de deslocamento em épocas certas de contingentes de mão-de-obra, quase sempre em função das estações climáticas, ligadas às colheitas especialmente, e mesmo ao preparo da terra. E com o desenvolvimento da tecnologia, certos trabalhos especializados: barragens, túneis, pontes, sondagens mineralógicas etc. caracterizam, já hoje, um grande contingente de migração temporária, dos elementos encarregados de tais trabalhos especializados.

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, SOCIAIS E PSICOLÓGICOS,
ECONÔMICOS E POLÍTICOS

Parece-nos que a melhor forma de sintetizar êstes aspectos será apreciar suas consequências:

- de ordem geral;
- para o migrante;
- para o país de partida; e
- para o país de chegada.

Consequências de ordem geral

— melhoram a repartição das populações sobre o globo terrestre — pelo povoamento e exploração dos países novos;

— asseguram melhores condições de subsistência da população mundial, o que hoje constitui uma preocupação da humanidade e contribuem para seu desenvolvimento — pelo incremento da produção de matérias-primas e de produtos agrícolas;

— tendem para a aproximação dos povos — pelo contato de civilizações diferentes e pela troca de idéias.

Consequências para o migrante

— constitui sempre, para êle, um risco de ruína, de miséria, de doença, de morte mesmo, se não se puder adaptar ao novo meio.

— quando se adapta e vence, cria uma vida mais feliz para si e para sua família.

Convém aqui focalizar os efeitos sociais e psicológicos da migração, decorrentes dos problemas de adaptação.

Quem migra se vê na contingência de enfrentar maiores ou menores ajustamentos.

Se o ambiente que deixou é bem similar àquêle no qual entra, seus ajustamentos são pouco e relativamente fáceis; não sofrerá, então, qualquer séria desintegração de caráter, nem provavelmente causará muito distúrbio na vida do grupo e na comunidade em que ingressa.

Se ao contrário, os ajustamentos são muitos e difíceis, por causa de amplas diferenças de padrões culturais entre migrante e nativo, é de esperar-se que os migrantes e suas famílias demonstrem, numa larga medida, instabilidade na conduta, muitas vezes resultando sérias perturbações que chegam a gerar situações de vida ilegal, quando não levam à prática de crimes. Isto, em parte, porque os controles sociais que a população nativa julga bem adequados para disciplinar-lhes a conduta, não são efetivos para migrantes acostumados a controle bastante diferente. Além disso, quando o migrante acha difícil o ajustamento, também a comunidade recebedora julga a assimilação do migrante análogamente difícil, dando margem ao surgimento de mútuos e muitos antagonismos.

E' êste conflito de padrões culturais da mais alta importância do ponto de vista social, ao se considerarem as consequências da migração, como importante é o conflito econômico que sempre surge entre o imigrante e o nativo.

As diferenças entre os descendentes de imigrantes e nativos são, sempre, felizmente, menos significativas, a não ser que os imigrantes sejam de raça bem diversa e facilmente distinguíveis dos naturais da região por suas características físicas.

A migração (e referimo-nos também à interna, merecendo por isso nossa particular atenção) especialmente onde as mudanças nas condições de vida são grandes, torna um desenvolvimento mental ordenado muito difícil e, às vezes mesmo, quase impossível. Devido aos reflexos da imigração estrangeira e da crescente migração interna, verifica-se, em certas partes do Brasil, um grande número de pessoas cuja conduta se traduz numa série de ações reveladoras de atitudes de imediatismos, imediatismos de toda sorte. Atitudes estas características de quem tem a consciência de vida curta, bem diversa daquelas correspondentes a um desenvolvimento mental bem ordenado e tranqüilo. E' que as vidas dos que migram ficam, nas crises de adaptação, privadas dos benéficos efeitos dos hábitos e da tradição. Suas personalidades ficam desorganizadas, porque lhes faltam as crenças unificantes que, muito naturalmente, crescem nos homens quando vivem sob condições mais estáveis e a tradição lhes assegura oportunidade de agir, e, portanto, de êxito.

Consequências para o país de partida

- acarreta um desperdício sensível de forças nacionais, econômicas e militares;
- o incremento da população fica momentaneamente retardado e a pirâmide populacional pode alterar-se grandemente;
- a saída do migrante adulto constitui não só perda de um "produtor", mas também da totalidade do que com êle foi despendido, desde o nascimento até a adolescência, além do capital que êle, emigrante, pode conduzir. (Schmoller avaliou em 6 a 7 bilhões de francos os capitais assim emigrados da Alemanha para os Estados Unidos, no fim do século XIX).

Em compensação, há para o País de emigração as seguintes vantagens:

- os emigrantes enviam partes de suas economias às famílias que ficam no país de origem;
- além disso, emigrantes de retorno ou em viagens ao país natal, trazem também capitais que melhoram a balança de pagamentos, ao mesmo tempo que levantam o nível de vida do país de origem;
- os efeitos acima, combinados com a rarefação da mão-de-obra, acarretam uma elevação dos salários;
- desenvolvem-se as trocas comerciais entre os países de partida e de chegada;
- indústrias e técnicas novas, produtos agrícolas novos são revelados ao país natal, cuja influência política e prestígio no ambiente internacional aumentam ao mesmo tempo que suas colônias no estrangeiro.

Consequências para o país receptor

Preliminarmente, parece que para um país receptor de imigrantes só haverá vantagens. Com efeito:

- a população aumenta de elementos jovens, selecionados muitas vezes do ponto de vista físico, tendo energia, iniciativa e espírito empreendedor;
- não há capital a amortizar correspondente aos que vêm em idade adulta; se retorna só leva economias; e durante a estada enriquece seu lugar de asilo momentâneo com o que produziu e gastou;
- contribui para a exploração de terras novas, para a valorização de terras já exploradas, para o desenvolvimento da produção e da renda nacional, muitas vezes aceitando trabalhos que os nacionais não teriam querido realizar, ou de certa forma, alguns não teriam capacidade para o fazer.

Mas, não devemos deixar de registrar que também há um reverso para tal reluzente medalha:

- por vezes recrimina-se a imigração de criar para a classe obreira, uma concorrência perigosa, ameaçando seus salários e seu nível de vida;
- por outro lado, há os temores decorrentes de chegada de indesejáveis em má condição sanitária, ou de opiniões políticas julgadas subversíveis; grupos compactos, que não podem ser facilmente assimilados por motivos diversos, constituem outro perigo.

Nos últimos anos, tem-se reconhecido na imigração um certo perigo ponderável, pelas sérias dificuldades políticas advindas de uma imigração sem adequada filtragem.

São aqueles temores, aqueles ônus, aqueles perigos que deram origem à política de restrição dos movimentos imigratórios aplicada com maior rigor, aqui e acolá, desde algum tempo, ou melhor, após os anos "20" que sucederam à I Guerra Mundial.

2. A IMIGRAÇÃO NO BRASIL

QUADRO EM QUE SE SITUA NOSSA IMIGRAÇÃO

Constituíram, até 1930, *forças incitadoras da emigração européia*:

- o crescimento rápido da população na Europa;
- o desemprego parcial momentâneo, devido às transformações industriais.

Por outro lado, devemos destacar entre as *forças de atração*, em países novos, como o nosso, o preço baixo da terra, quando não a própria doação de terras, e isso teve importância capital, principalmente até o ano de 1880, quando os grandes contingentes emigratórios da Europa eram constituídos de agricultores. Depois daquela época, e como hoje acontece, houve uma certa modificação na importância deste fator de atração, porque já havia ocorrido a versão dos excessos de população agrícola para as habilidades industriais.

Também influiu, sobretudo nas *forças de atração*, o melhor conhecimento de situação promissora, em terras novas. E' sabida a influência do conhecimento das possibilidades de emprego certo; sejam elas informadas por parentes, por amigos, ou mesmo através de agências de propaganda, não só dos países interessados na imigração, como também das empresas comerciais de transporte ferroviário e, principalmente, marítimo, as quais auferiam lucros *per capita* dos transportados.

Além disso, o desaparecimento de certas limitações existentes antes do século XIX, principalmente ligadas aos meios de comunicações, possibilitaram um incremento emigratório para o nosso Continente. A confirmação do reflexo que uma limitação maior ou menor dos meios de transporte exerce sobre a mobilidade populacional, nós encontramos até ao analisarmos nossas próprias migrações internas, como veremos adiante.

E para ter-se uma idéia do que foi esta limitação no passado, basta dizer que, no século XVII, uma viagem para a Europa ou para o Canadá, por exemplo, demorava 2 meses e havia um risco de

morte de 40 a 50 % dos transportados. Constituía quase uma impossibilidade da emigração européia em massa, para as novas terras.

O custo da viagem sempre importou em limitação; haja vista que todos os incrementos imigratórios, principalmente para o Brasil, estiveram ligados ao financiamento da viagem, ou, por outra, ao custeio da viagem. Não era só o financiamento; muitas vezes foi a passagem dada de graça que facilitou, quando não mesmo possibilitou, a vinda de grandes contingentes migratórios.

Uma outra grande limitação, principalmente para o Brasil, e de considerável influência era a aversão natural à vida ao lado do regime de escravidão, aqui existente até 1888, pelos efeitos psicológicos que provocava no homem europeu.

Após a I Guerra Mundial, mais precisamente depois do período imigratório que poderíamos dizer, de transição, de uma época antiga para a atual, de 1920 a 30, a situação da migração começou a modificar-se no sentido do decréscimo, porque surgiram outras limitações, atuando tanto sobre as forças incitadoras, quanto sobre as de atração:

— a entrada de estrangeiros começou a ser limitada (foi a primeira reação); surgiram certas restrições à circulação de alguns grupos étnicos ou políticos;

— a legislação discriminatória surgiu para proteger os nacionais e passou a constituir um desestímulo ao braço estrangeiro; (3)

— a regulamentação de passaportes tornou-se mais restrita, ao mesmo tempo que as dificuldades de transporte mais agudas; foi suspenso o custeio das passagens pelo Estado, o qual, no Brasil, vinha sendo feito em algumas épocas, pelo Estado Federal e depois, também pelo Estado de São Paulo;

— os países europeus começaram a opor dificuldades à emigração e alguns chegaram mesmo a proibi-la.

Ao mesmo tempo, as antigas forças incitadoras, observadas até então, nos países europeus de emigração, se enfraqueceram, porque:

— de certa forma a natalidade decresceu na maior parte dos países europeus;

— melhorou a situação das classes operárias;

— uma legislação generosa que passou a amparar os desempregados constituiu um freio à tentação de partida para além-mar.

Terminara, realmente, a época em que o homem e os grupos sociais podiam mover-se livremente de um país para outro, ou de um lugar a outro de um país, à procura de condições de vida mais favoráveis.

QUAL TEM SIDO E COMO SE TEM DESENVOLVIDO A IMIGRAÇÃO PARA O BRASIL?

O gráfico n.º 1 indica-nos o montante dos contingentes de imigrantes estrangeiros chegados ao Brasil e ressalta bem:

— a insignificância da chegada de estrangeiros no Brasil de 1808 a 1819, a ponto de não merecerem registro;

(3) E basta percorrer a nossa vasta legislação a respeito, para ver que as restrições aos estrangeiros no campo trabalhista surgiram nesta época e são de vulto bem grande.

— o período de descontinuidade e de fracos contingentes imigratórios, de 1819 a 1850, dentro no qual se destacam os 1.700 suíços vindos para o morro Queimado, em Friburgo, em 1819;

— o período de desabrochar da imigração com contingentes apreciáveis de 1850 a 1886;

— os três períodos máximos de imigração:

1887-1898;

1905-1914, com um pico intermédio em 1901;

1920-1930;

— a base latina da imigração, e, nesta, a corrente portuguesa concorrendo continuamente e com melhor regularidade que a italiana e a espanhola. A imigração italiana que se inicia com grupos apreciáveis em 1876 e assume a liderança dos contingentes no primeiro dos grandes períodos, perdendo para a portuguesa e mesmo para a espanhola no 2.º período, junto com a qual vai decrescendo de importância no terceiro período e a partir dele;

— o início da imigração japonesa, em 1908, chegando a assumir a liderança das demais, em 1933 e 1934;

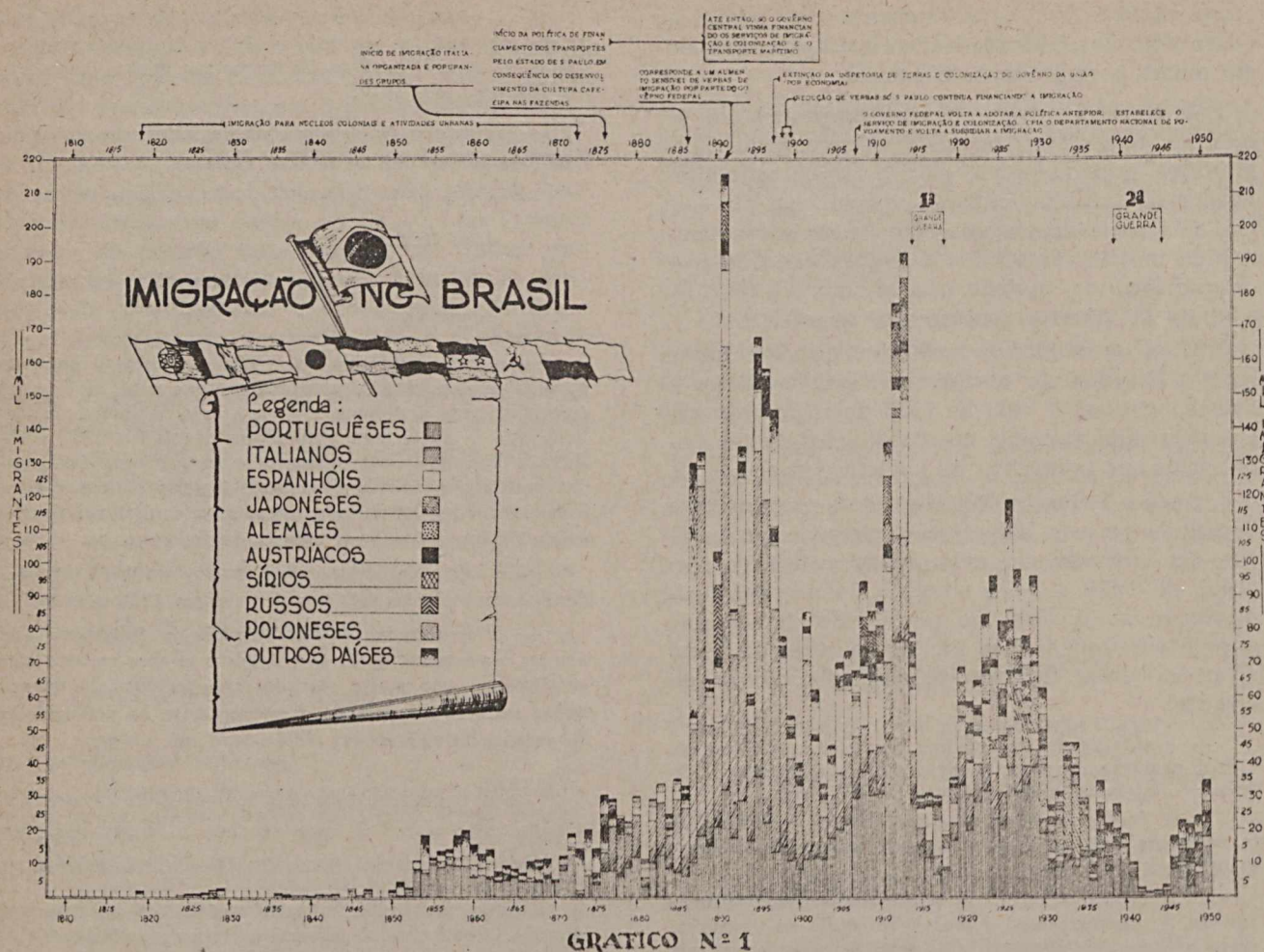
— a constância ou regularidade da imigração germânica e austríaca, desde os primeiros tempos embora com contingentes não muito elevados só apresentando quantidades maiores no período correspondente às perseguições da política hitlerista.

Se compararmos o gráfico n.º 1 de nossa imigração com o n.º 2, que retrata a imigração dos Estados Unidos da América do Norte, notamos:

— que também lá houve altos e baixos no fluxo imigratório. Realmente é impossível haver regularidade nas migrações, porque o Estado nunca pode ser força motora na imigração. A força motora reside na vontade individual de cada um, exceção que fazemos evidentemente para as migrações forçadas, sujeitas à vontade estatal, mas que são incompatíveis com a nossa compreensão do direito de liberdade do indivíduo de se locomover. De modo que, abstraindo as migrações forçadas, o Estado, tanto de emigração como de imigração, só pode agir como força reguladora, jamais como força motora. E esta é a explicação principal para os altos e baixos notados nos gráficos 1 e 2;

— que os picos da imigração nos Estados Unidos em 1854, 1873 e 1882 correspondiam a mais de vinte vezes o montante de nossa imigração na época, mas já nos anos que precederam a primeira grande guerra, em 1913 e 1914, a proporção passou a ser de 6 para 1 aproximadamente, decrescendo ainda mais a diferença proporcional na média dos contingentes imigratórios nos dois países, entre 1920 e 1930, quando se observou a relação de 5 para 1.

Não podemos deixar de assinalar que os pontos altos da imigração para os dois países, corresponderam no Brasil ao grande desenvolvimento da cultura cafeeira, bastando comparar o gráfico 1 com o gráfico 3 (da evolução do café nos principais de nossos Estados produtores) e nos Estados Unidos da América do Norte ao surto industrial daquele País, no fim do século passado e do início deste século. Além disso, convém lembrar que os grandes contingentes observados entre 1887 e 1898 corresponderam às facilidades de transporte oferecidas aos imigrantes e que o grande pico de 1891 coincide exatamente com o aumento sensível de verbas federais, que passaram



IMIGRANTES



a reforçar a política de financiamento da Imigração, que o Estado de São Paulo vinha fazendo em prol do custeio das viagens dos imigrantes.

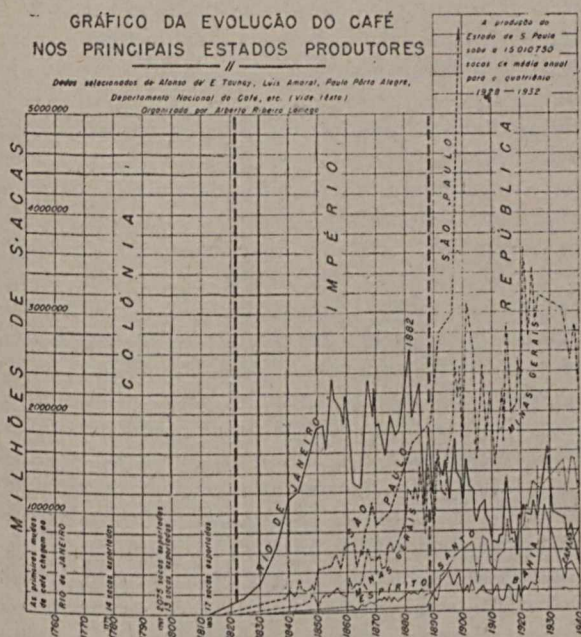


GRÁFICO Nº 3

Se observarmos mais detidamente o gráfico n.º 1, ainda podemos verificar:

— o decréscimo da imigração, observado a partir de 1897, correspondente exatamente ao fato de o governo federal ter, naquela ocasião, fechado praticamente os serviços migratórios e acabado com as dotações orçamentárias para o custeio da imigração, inclusive para o pagamento de passagens. E, se o decréscimo não foi maior deve-se ao fato de São Paulo ter continuado a proporcionar, numa certa escala, passagens gratuitas aos imigrantes com destino à lavoura cafeeira;

— novo pico migratório, entre 1908 e 1914, coincide exatamente com o ressurgimento de uma política de custeio de passagens.

Como vimos, há uma íntima correlação entre as causas econômicas e o aligeiramento das limitações existentes, e a maior ou menor intensidade dos movimentos migratórios para o Brasil. Quando observamos o sensível decréscimo da imigração após 1930, é porque começaram a surgir novas e conhecidas limitações de caráter restritivo, já então numa situação agravada para nossa imigração, porque as passagens deixaram de ser custeadas pelo Estado brasileiro.

Os dois grandes baixos da imigração observados no gráfico n.º 1 correspondem, como não podia deixar de ser, às duas grandes guerras de 1914 a 1918 e de 1939 a 1945.

Não se nota, nitidamente, no gráfico n.º 2, nenhuma situação de decréscimo correspondente ao conflito 1939/1945, porque já desde 1930 os Estados Unidos ofereciam uma barreira quase intransponível à entrada de imigrantes.

QUE TEM REPRESENTADO A IMIGRAÇÃO PARA O BRASIL?

Apreciação do ponto de vista demográfico

Para aquilatar-se do significado das expressões quantitativas registradas no gráfico n.º 1, na formação do povo brasileiro, é preciso levar em conta, de um lado, que consideráveis contingentes de estrangeiros deixaram o País temporária ou definitivamente e, de outro, recordar a proporcionalidade que as correntes migratórias de diferentes nacionalidades guardaram entre si e em relação à população brasileira, quando da chegada dos principais contingentes alienígenas, especialmente nas regiões para onde foram dirigidos ou se encaminharam.

O balanço migratório e os resultados censitários — A deficiência de estatísticas focalizando a emigração e a imigração, impede-nos de apresentar o balanço migratório anual, que representaria, com mais fidelidade, a influência real estrangeira no quadro demográfico do Brasil.

O quadro abaixo mostra-nos como o balanço de entrada e saída é importante e capaz de modificar a impressão que se tem, ao analisar exclusivamente estatísticas de entrada, como a que serviu de base ao gráfico n.º 1.

BALANÇO MIGRATÓRIO DO BRASIL

A N O	ENTRADAS	SAÍDAS	SALDO
1936	47.146	31.292	15.854
1937	40.126	30.989	9.137
1938	29.023	18.225	10.798
1939	38.448	23.971	14.477
1940	33.285	14.489	18.796
1941	25.353	15.632	9.721
1942	12.333	8.003	4.330
1943	12.230	7.137	5.153
1944	15.004	10.632	4.372
1945	22.349	13.874	8.475

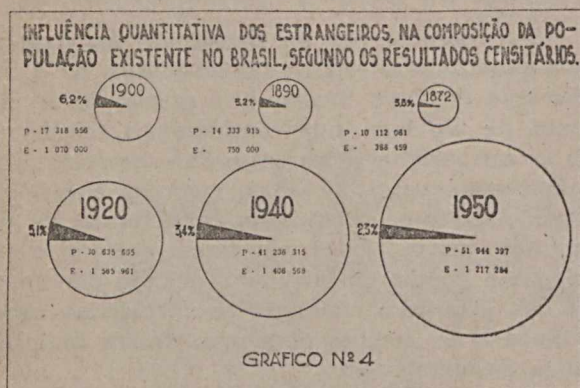
Não há leis que permitam estimar tais balanços, flutuam eles com a mesma irregularidade dos índices migratórios e de que dependem. Revelam-se positivos ou negativos e negativos por vezes mesmo em países reconhecidos, de um modo geral, como de imigração. De 1931 a 1936, os Estados Unidos da América, por exemplo, revelam os seguintes saldos negativos:

1931	10.237
1932	112.786
1933	93.074
1934	13.268
1935	9.329
1936	2.385

Apesar de uma corrente migratória forte, pode haver, ao mesmo tempo, um saldo relativamente fraco, por força de emigração também intensa. Assim, podemos constatar por exemplo: Em 1908 nos Estados Unidos da América entraram 924.695 estrangeiros, mas saíram 714.828 alienígenas, restando um saldo na balança de migração de 209.867 estrangeiros.

Então, para termos uma idéia quantitativa da influência estrangeira no Brasil, devemos recorrer aos resultados censitários, que acusam qual a existência de alienígenas no Território Nacional, em

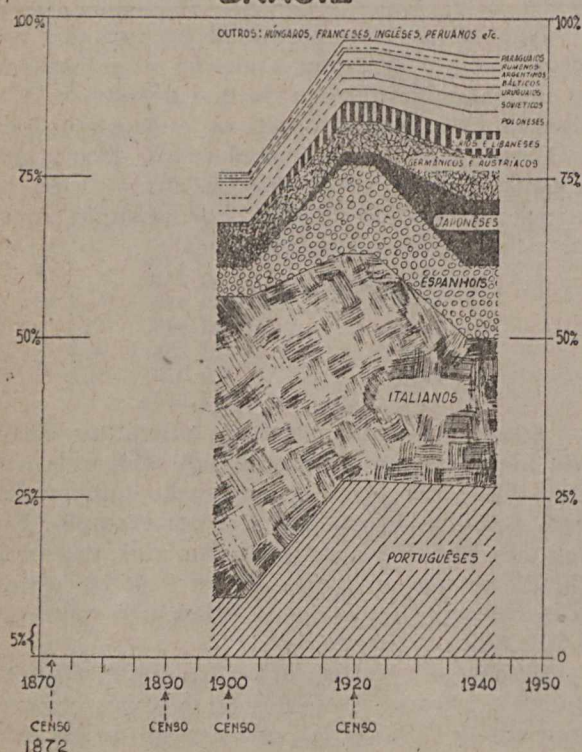
determinadas épocas. Com êste objetivo, vejamos no gráfico n.º 4 os resultados assinalados nos censos de 1872, 1890, 1900, 1940 e 1950.



Os diâmetros dos círculos são proporcionais à população existente no Brasil, segundo cada um daqueles censos, e os setores assinalados no gráfico correspondem às percentagens que os estrangeiros recenseados representavam em relação à população existente. Logo à primeira vista, verificamos que a quantidade de estrangeiros no Brasil nada foi de extraordinário e muito menos de alarmante em relação ao total de nossa população. Para ter-se uma melhor idéia do valor quantitativo, é preciso associar-se à expressão numérica, de um lado, a percentagem de outro lado, como o fizemos no gráfico n.º 4.

A influência das diferentes etnias — Vejamos agora, no gráfico n.º 5, como as etnias estrangeiras influíram em nosso contingente populacional alienígena.

COMO AS ETNIAS ESTRANGEIRAS INFLUÍRAM NO CONTINGENTE POPULACIONAL ALIENÍGENA NO BRASIL

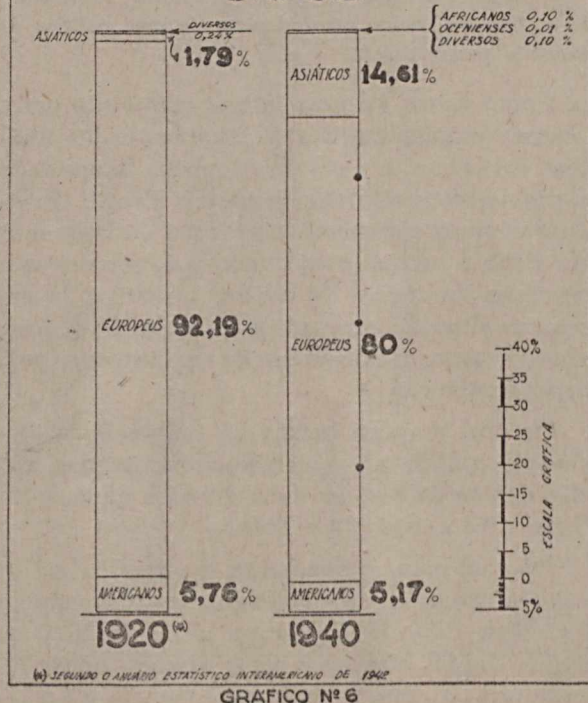


Infelizmente, dificuldades em obter os dados censitários de 1872, 1890 e de 1950 (êstes ainda não concluídos) não permitem apresentar um gráfico mais completo. Podemos observar como a influência latina é percentualmente marcante e como foi predominante o contingente italiano, no século passado, em relação a portugueses e espanhóis. O grosso da população italiana corresponde aos grandes contingentes que se destinaram às lavouras de café, pois, um número muito mais reduzido dirigiu-se aos núcleos coloniais sulinos, embora o coeficiente de fixação observado nestes últimos tenha sido muito maior do que nas fazendas. A partir de 1920, e principalmente depois de 1928/1929, o grosso da imigração italiana já não mais se destinava às fazendas e sim aos centros urbanos e às indústrias, já não eram mais agricultores os que emigravam da Itália. O gráfico nos elucida ainda, como a influência de germânicos e austríacos tem sido uniforme, ocupando uma posição verdadeiramente intermédia, entre a grande massa alienígena de origem latina e a mistura de grande número de nacionalidades. Mistura que faz com que se encontrem para as nacionalidades correspondentes pequenos coeficientes percentuais, muitos dos quais nem comportaram representação gráfica. Merecem menção especial os japoneses e os sírios e libaneses com percentagens mais significativas, já em pleno século XX, quando os últimos engrossaram um pouco mais seus anteriormente fracos contingentes imigratórios, como aliás bem evidencia o gráfico n.º 1.

Focalizemos agora a situação levando em conta a origem continental de nossos imigrantes.

Nossa gente estrangeira é de origem européia, como bem indica o gráfico n.º 6, e era muito mais

RETRATO DA ORIGEM CONTINENTAL DOS ESTRANGEIROS PRESENTES NO BRASIL

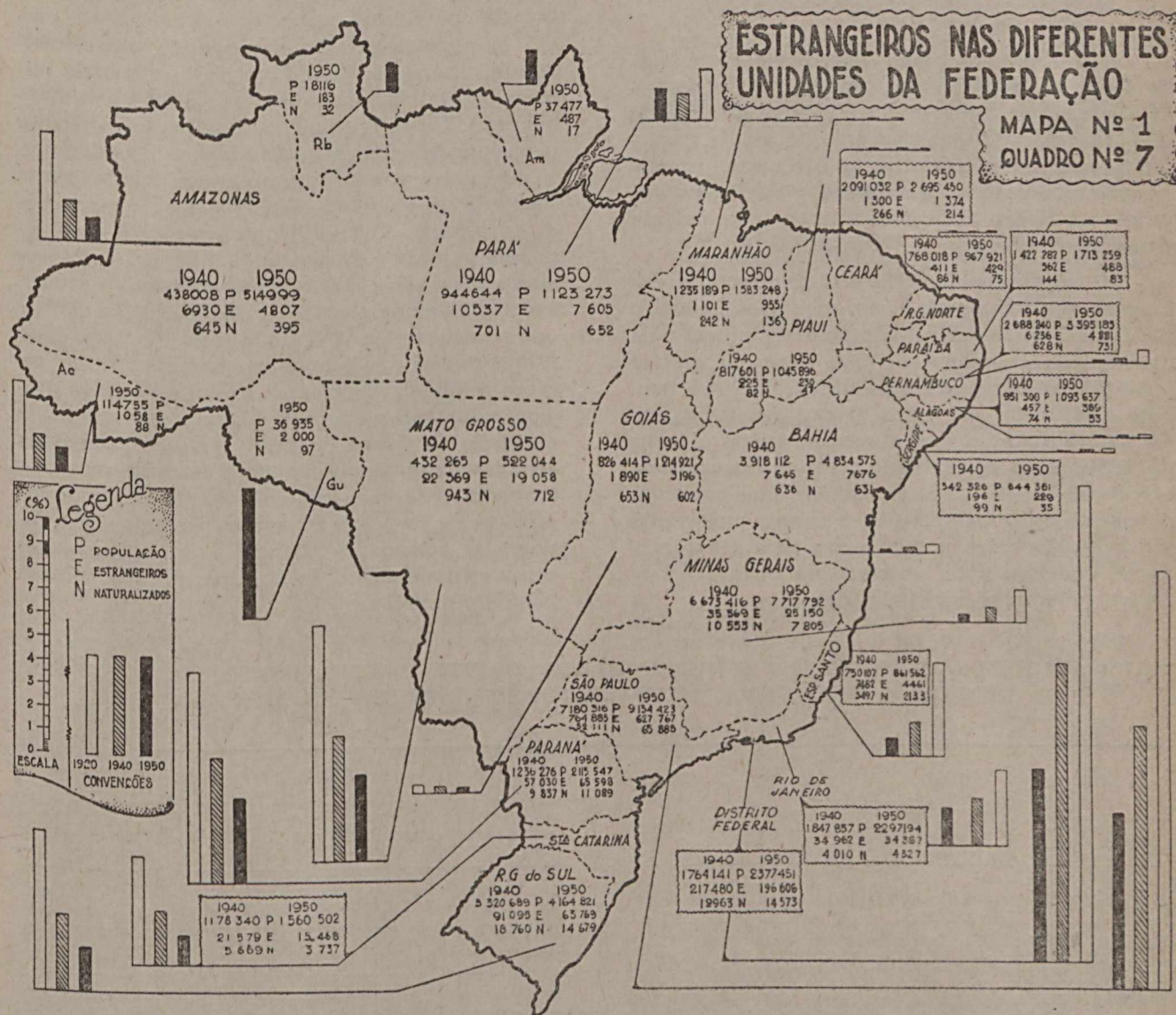


de origem européia no princípio do século, como revela o censo de 1920, quando representava 92,19 % dos estrangeiros presentes. Os asiáticos só aparecem no censo de 1940 com a significativa percentagem de 14,61 %, devido à imigração japonesa, iniciada em 1908, como já vimos. Os imigrantes de origem americana têm decrescido um pouco percentualmente, à proporção que passam os anos deste século. A melhoria das condições terrestres com nossos vizinhos, entretanto, possivelmente virá a concorrer para que tenha-

mos número mais significativo de estrangeiros de origem americana em nossa população.

As percentagens globais, em relação à população total, não dão, contudo, a impressão da importância de certos contingentes alienígenas.

O mapa n.º 1 (quadro n.º 7) permite-nos ajuizar qual tem sido a influência dos estrangeiros, em relação à população presente em cada um dos Estados da Federação, dos pontos de vista quantitativo e percentual.



Quando se analisa a situação do ponto de vista de cada nacionalidade, também as percentagens podem ser fracas, como as que revelam o mapa 1; mas, devido ao fato dos alienígenas não estarem uniformemente espalhados no território nacional, podemos encontrar predominância maior e até mesmo inconveniente de estrangeiros e de determinadas nacionalidades em certos municípios brasileiros. Por isto, a concentração da massa estrangeira e especialmente de cada nacionalidade nos Estados e Municípios, merece atenção, pela importância que em alguns deles já assume ou possa assumir na evolução do sentimento nacional.

Em 1900, por exemplo, os italianos representavam 3 % da população do Brasil, mas em São Paulo os italianos correspondiam a 15,8 % da população do Estado.

Segundo o censo de 1940, apesar de haver em São Paulo 2,5 % de italianos em relação à sua população, observavam-se concentrações mais significativas em alguns dos municípios paulistas. Assim, na Capital de São Paulo, 5,6 % de sua população eram de italianos, em Santo André eles correspondiam a 5,7 % e, em Taquaritinga, equivaliam a 6,3 % da população municipal. Dados que servem para elucidar a importância da aná-

lise das concentrações, embora as cifras acima nada revelem de inconveniente por representarem fracas percentagens.

O quadro da imigração japonesa, do ponto de vista do perigo das concentrações, é muito mais significativo, pois o censo de 1940 ainda nos oferece os seguintes dados informativos, sobre a percentagem de japoneses em relação às populações municipais:

- 39,7 % em Pereira Barreto,
- 18,0 % em Tupã,
- 12,3 % em Valparaíso,
- 12,1 % em Marília etc.

Não dispomos ainda dos dados censitários de 1950, que focalizem os estrangeiros por nacionalidade e, por isso, não nos é possível ir além do que afirmar que os contingentes globais de estrangeiros têm diminuído percentual e mesmo numericamente, em todas as Unidades da Federação, exceto na Bahia, onde aliás a diferença é de fato pequena. (Ver mapa 1 — quadro 7.)

Na avaliação da influência demográfica dos imigrantes na composição do povo brasileiro, não podemos limitar-nos ao cômputo do número de estrangeiros apurados em cada censo; é preciso levar em conta os naturalizados brasileiros e também a prole dos diferentes grupos de alienígenas. Os naturalizados representavam, segundo o censo de 1940, perto de 10 % do total de estrangeiros, e o censo de 1950 acusa também uma percentagem desta ordem, embora ligeiramente maior, mas são bem diferentes as tendências para a naturalização, como se pode observar no quadro n.º 8, para as diferentes nacionalidades.

O emérito professor GIORGIO MORTARA salienta que a influência estrangeira em nosso crescimento demográfico não foi muito grande e estima em 3.500.000 os estrangeiros que permaneceram no Brasil, considerando que o dobro desse total corresponde ao contingente da descendência alienígena. Não tenho estudos especializados a respeito para refutar tal afirmação. Parece-me, entretanto, que devemos atribuir à descendência de alienígenas um maior valor no crescimento de nossa população, mesmo que se deseje considerar exclusivamente a segunda geração, e não os filhos dos filhos de estrangeiros e muito menos os filhos de seus netos.

A segunda geração corresponde, nos resultados censitários de 1940, a quase o triplo do número de estrangeiros existentes (Ver o quadro número 8). E um julgamento equilibrado a respeito ainda precisa levar em conta que, se encontramos, à luz do censo de 1940, um número relativamente baixo de descendentes de japoneses (uma segunda geração de 100.000 brasileiros de origem japonesa para uma existência de 140.000 japoneses no País) os 285.124 italianos acusam, ao contrário, uma segunda geração de 1.260.931, apesar de uns e outros terem análogos índices de prolificidade. A aparente disparidade se explica no fato de ser recente a imigração japonesa e muito antiga a imigração italiana no Brasil. Quando se conhecer o resultado do Censo de 1950, a situação deve ter evoluído bastante, porque terão decorridos 10 anos sem a entrada de novos contingentes imigratórios japoneses e terá havido tempo para que um considerável número de crianças e jovens japoneses entrados no Brasil, antes da Guerra, constituíssem família e procriassem.

QUADRO SEGUNDO O CENSO DE 1940, FOCALIZANDO PARA OS PRINCIPAIS GRUPOS DE NACIONALIDADES DE ORIGEM, OS NÚMEROS DE NATURALIZADOS E DE SEGUNDA GERAÇÃO

Quadro n.º 8				
NACIONALIDADES	S E X O	N Ú M E R O D E:		
		ESTRANGEIROS	BRASILEIROS NATURALIZADOS	2.ª GERAÇÃO
Alemã.....	H	38.483	5.085	79.625
	M	32.239	2.982	80.184
Austriaca.....	H	9.347	2.343	29.496
	M	8.970	1.344	27.925
Espanhola.....	H	76.950	8.494	169.021
	M	70.947	4.149	171.458
Italiana.....	H	146.907	26.045	643.374
	M	138.217	14.136	612.557
Japonesa.....	H	77.200	2.292	52.818
	M	63.493	1.538	51.537
Polonesa.....	H	20.981	3.728	44.567
	M	20.058	2.384	44.208
Russa (U.R.S.S.).....	H	13.740	2.226	21.922
	M	13.261	1.186	21.509
Portuguesa.....	H	218.901	21.237	368.148
	M	135.410	4.746	367.781
Síria, Libanesa, Palestina, Iraniana.....	H	27.688	4.163	53.769
	M	18.097	1.284	53.307
Outras.....				
	H	709.076	84.200	1.648.284
	M	574.737	38.538	1.627.448
TOTAL.....				
	SOMA.....	1.283.833	122.735	3.275.732

Apreciação dos pontos de vista sociológico, político e econômico

Acabamos de ver vários aspectos que permitem um julgamento do ponto de vista demográfico. Vejamos agora dos pontos de vista sociológico, político e econômico, focalizando as observações que parecem merecer destaque especial:

— A concentração de estrangeiros no Sul do país e a ausência de contingentes alienígenas apreciáveis no Norte concorrem para o desequilíbrio global observado entre essas duas regiões.

Dos pontos de vista social e político, a migração interna, felizmente, vem minorando os efeitos daquele desequilíbrio, tão prejudicial à unidade nacional.

Como sabemos, a vinda dos imigrantes para o Sul constituiu um reforço tal do ponto de vista econômico (cultura, técnica, força de trabalho e até mesmo capitais), que lhe aumentou o desenvolvimento econômico extraordinariamente e já agora, apesar do decréscimo atual da importância numérica dos estrangeiros na Região Sul em relação a épocas passadas, está criado o desequilíbrio econômico entre o Sul e o Norte. Devido ao princípio dos vasos comunicantes, a migração interna crescerá sempre em proveito do Sul, e o desequilíbrio tende a agravar-se até que uma política sábia de ação direta, venha contrabalançar os atuais efeitos de atração do Sul, como veremos ao tratar das migrações internas.

— A concentração exagerada em pequenas localidades ou municípios a que nos referimos, e especialmente em zonas coloniais, concorre para o desenvolvimento de comunidades estranhas ao ambiente brasileiro, verdadeiras populações marginais.

Felizmente, este aspecto que já nos preocupou bastante, perdeu hoje muito de seu significado e importância, por vários motivos. Podemos dizer, por exemplo, que o desenvolvimento das estações de radiodifusão, emitindo noticiários, contando suas histórias, fazendo seus anúncios e levando, portanto, a palavra portuguesa aos mais longínquos recantos do Território Nacional, evidentemente, têm concorrido para levar nossa língua àqueles meios, até então a ela fechados e, em grande parte, não por culpa dos próprios alienígenas.

O decréscimo do número de estrangeiros ao lado do aumento de população brasileira, leva-nos à convicção de que não há mais motivo para qualquer apreensão, quanto às maiores concentrações de alienígenas observadas. Não podemos admitir que hoje existam quistos nacionais ou raciais, no território brasileiro, mas, evidentemente, devemos agir sempre com inteligência, cuidado e firmeza para que eles não surjam, ou para que eles não ressurgam.

— A influência cultural das migrações humanas pode ser observada através de vários fatos e estudos.

Sabe-se que padrões culturais em contato sofrem ou travam lutas das quais, mesmo as etnias mais fortes, não conseguem sair incólumes. Realiza-se um verdadeiro processo de aculturação. E é, através de tal processo, que se consegue ir elevando, progressivamente, o nível cultural de nossas populações, sempre que as colocamos em contato com padrões culturais mais adiantados. Os traços, em qualquer época, observados no padrão cultural de uma sociedade e que se diferenciavam dos padrões originais das diversas culturas em presença, são os resultantes da aculturação, revelados em novas técnicas agrícolas ou industriais, em novos costumes e gostos, no próprio desenvolvimento artístico etc.

Medir os alcances dos processos de aculturação é sempre difícil. Há, contudo, indícios capazes de traduzir ou de retratar as dificuldades que as diferentes correntes de imigração no Brasil têm apresentado, no sentido da inevitável e mesmo desejável aculturação processar-se normal e suavemente, sem comprometer os traços característicos essenciais de nosso povo, principalmente seu espírito de coesão nacional. Indícios que podemos traduzir como reveladores das dificuldades de assimilação, considerando esta como resultado dos processos de uma aculturação natural em que nenhum perigo corram o espírito e a unidade nacionais.

Entre aqueles importantes indícios, situamos o de falar habitualmente no lar uma língua estrangeira e também o revelado pela fraca tendência ao casamento de elementos de certos grupos estrangeiros com elementos nacionais.

Os estudos censitários são capazes de fornecer interessantíssimos dados a respeito. Assim, ainda calcado no Censo de 1940, apesar de existirem naquela época 1.406.000 como primeira geração de estrangeiros, incluídos os naturalizados falavam habitualmente no lar uma língua estrangeira (excluídos os indígenas) 1.566.662 pessoas, ou seja, 37,99 por 1.000 habitantes, dos quais:

340.939 nacionais de países estrangeiros

144 de nacionalidade não declarada

21.054 naturalizados brasileiros

1.203.925 naturais e nacionais do Brasil.

Mas o que mais nos interessa é o estudo particularizado a respeito da língua característica das diversas nacionalidades (ver o quadro n.º 9) e tendo em vista o número dos estrangeiros de cada um dos grupos acolhidos antes de 1940, ou seja: pouco menos de 400.000 alemães e naturais de países de língua alemã, cerca de 175.000 japoneses, quase 1.000.000 de italianos e 400.000 espanhóis e naturais da América espanhola.

FALAM HABITUALMENTE NO LAR UMA LÍNGUA ESTRANGEIRA (EXCLUÍDOS OS GUARANI E OUTRAS INDÍGENAS), SEGUNDO O CENSO DE 1940

Quadro n.º 9

L Í N G U A	N.º DE PESSOAS QUE FALAM HABITUALMENTE NO LAR	% SÓBRE A POPULAÇÃO BRASILEIRA
Alemã.....	644.458	1,56%
Italiana.....	458.054	1,11%
Japonesa.....	192.698	0,47%
Européias aqui não especificadas (polonesa e russa principalmente).....	167.362	0,41%
Espanhola.....	74.381	0,18%
Outra asiática.....	11.170	0,03%
Inglêsa.....	7.928	0,02%
Francesa.....	3.190	0,01%
TOTAL.....	1.566.662	3,79%

Como vemos, no quadro n.º 9, quatro são as línguas mais faladas habitualmente no lar, isto é, a alemã, a italiana, a japonesa e a espanhola, mas naqueles totais estão incluídos não só os estrangeiros como os seus descendentes, como esclarece o quadro a seguir:

GERAÇÃO	FALAM HABITUALMENTE NO LAR			
	Alemão	Italiano	Japonês	Espanhol
Primeira (os imigrados)...	64.000	53.000	122.000	46.000
Segunda.....	110.000	120.000	70.000	26.000
Terceira e seguintes.....	470.000	285.000	1.000	2.500
TOTAL.....	644.000	458.000	193.000	74.500

E' preciso analisar o quadro acima com a devida cautela para não errar na conclusão. E' evidente que a permanência do hábito de falar a língua materna no lar

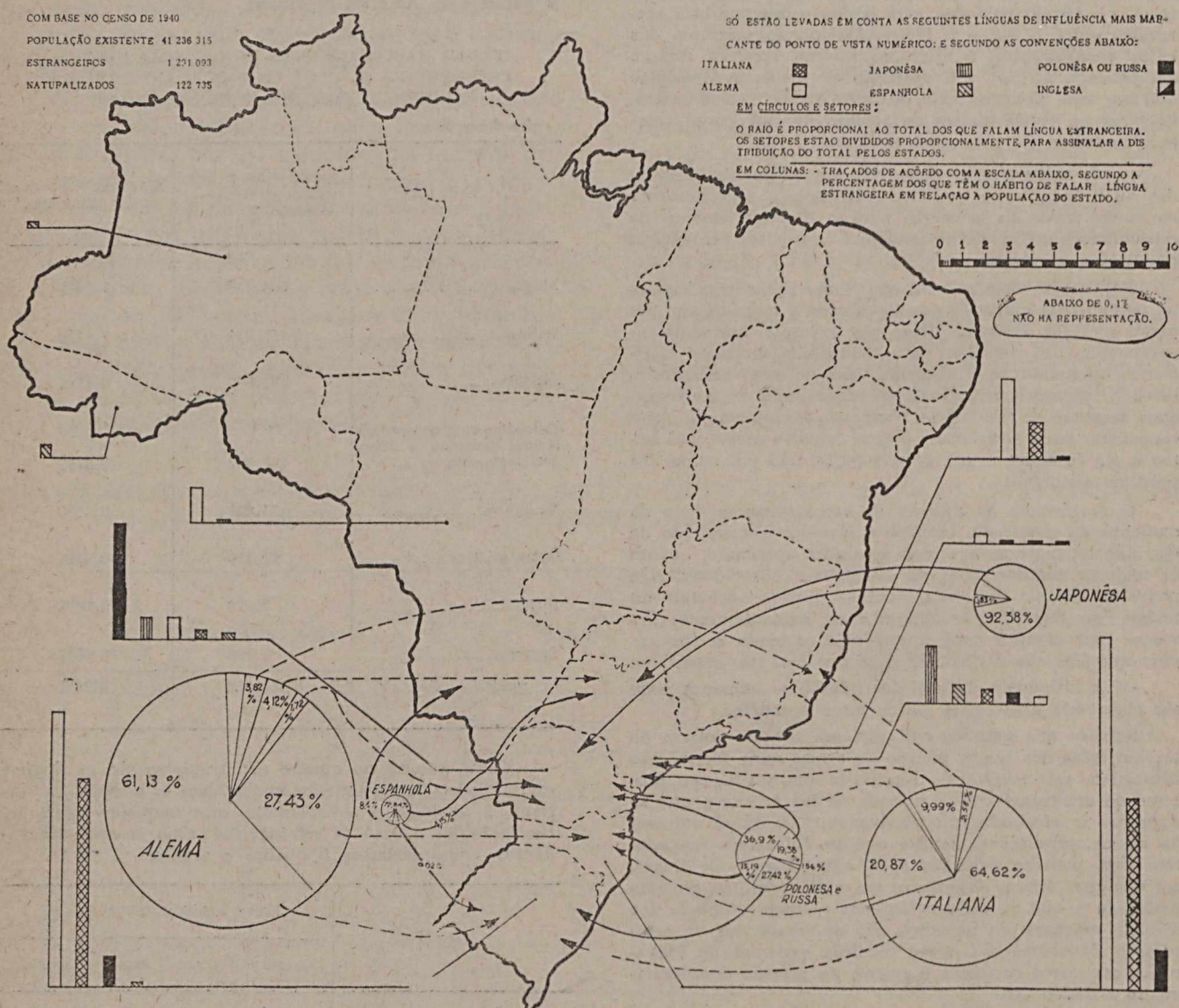
entre os descendentes de imigrantes, é indício desfavorável do ponto de vista de assimilação. Mas é necessário atentar para o fato de que recentes correntes imigratórias, como a japonesa, têm forçosamente fraquíssimos contingentes de descendentes e então os números registrados no quadro acima estão longe de ter o significado que um exame apressado poderia emprestar. Se, contudo, compararmos o número de imigrantes com o dos que continuam falando, habitualmente, no lar a língua de origem, vemos que as dificuldades maiores para a assimilação do ponto de vista lingüístico são em ordem decrescente as etnias japonesa, alemã, italiana e espanhola. Excetuando a imigração japonesa que se iniciou em 1908, as demais podem ser consideradas no mesmo pé de antiguidade e o que se observa a respeito do hábito de falar a língua materna entre seus descendentes, confirma ainda a conclusão supra.

As principais influências de línguas estrangeiras, medidas através daquele hábito, nos diferentes Estados da Federação, podem ser representadas pelas percentagens dos que falam habitualmente no lar o alemão, o italiano, o japonês, o polonês ou o russo e o espanhol, em relação à população existente em cada Estado (ver mapa n.º 2 — quadro n.º 10). Mas o julgamento mais preciso daquelas influências ainda exige que se observe em que Estados se notam as maiores concentrações dos que falam habitualmente no lar o alemão, o italiano, o japonês, o espanhol e o polonês ou o russo. Impressão que se obtém através da comparação dos registros da distribuição percentual dos que têm o hábito de falar cada uma daquelas línguas, pelos diferentes Estados da Federação.

Sem descer a maiores pesquisas é interessante salientar a influência que os ambientes fechados, em que

INFLUÊNCIA ALIENÍGENA ATRAVÉS DO HÁBITO DE FALAR LÍNGUA ESTRANGEIRA NO LAR.

MAPA Nº 2 QUADRO Nº 10



vivam os estrangeiros e seus descendentes têm para a conservação do hábito a que estamos nos referindo. Por exemplo, a maior percentagem dos que falam habitualmente o italiano não está em São Paulo (9,99%) e sim no Rio Grande do Sul (64,62%), quer dizer, onde os italianos e seus descendentes vivem em zonas coloniais, apesar de sabidamente a predominância dos imigrantes italianos e de seus descendentes estar naquele Estado e não no último.

Podemos então concluir quanto e porque os planejamentos de colonização com estrangeiros, merecem muito

maior atenção, do ponto de vista de assimilação, do que quando se trata de admitir imigrantes para atividades urbanas.

O fato de, segundo o censo de 1940, só 1,69% dos habitantes, 13,71% dos estrangeiros e ex-estrangeiros, e 1,19% dos naturais e nacionais do Brasil não falarem correntemente o português, não é motivo para descurarmos deste importantíssimo fator no processamento da assimilação.

— Finalmente, não podemos esquecer, entre os aspectos políticos, que o conceito de soberania nacional dominante até hoje admite que um Estado zele pelo interesse de seus súditos, mesmo fora de sua área territorial de determinação. Assim as repartições consulares, no exterior, procuram manter contato com seus nacionais e mesmo assisti-los, repatriando-os até, quando se consideram desajustados às novas condições encontradas.

Países potencialmente agressores aproveitam-se dessa situação no sentido de constituir, explorar ou desenvolver verdadeiras minorias em território alheio, criando sérios perigos e mesmo embaraços de ordem política. São essas mais outras tantas dificuldades a enfrentar e a vencer pelos Países de imigração, que, se de um lado não devem desconhecer-las como situação real, de outro lado precisam vencê-las, à custa de adequado planejamento da imigração e de conveniente execução de um sistema ou serviço de orientação e de assistência ao imigrante.

3. MIGRAÇÕES INTERNAS

CRESCIMENTO GLOBAL DA MIGRAÇÃO INTERNA NO BRASIL

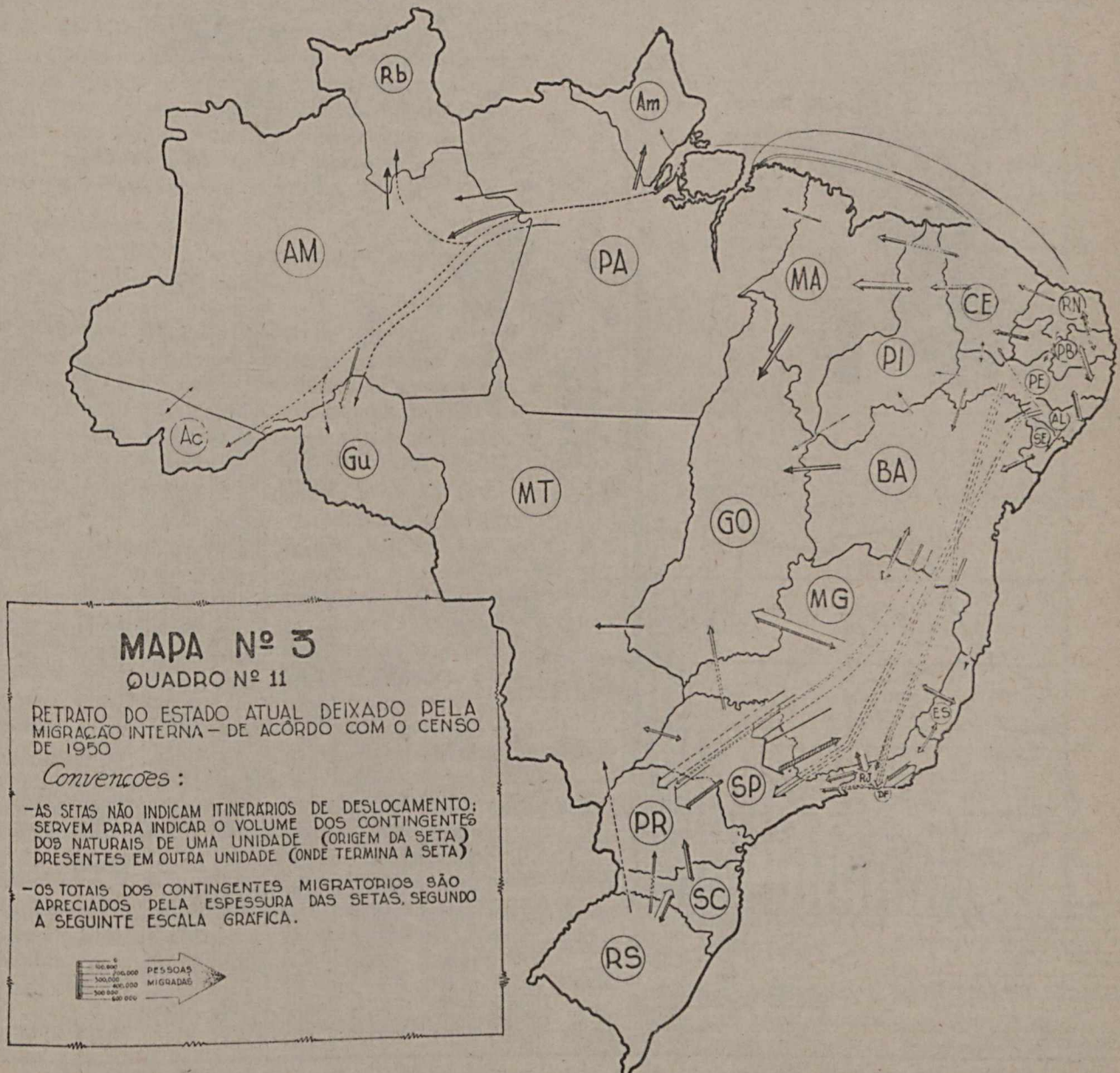
Sem nos referirmos às migrações intermunicipais que, por certo, assumem também elevados índices devidos à vastidão dos Estados e à ocorrência de causas análogas determinantes das mi-

grações interestaduais, à luz de cálculos baseados nos resultados censitários de 1940 e 1950, e de dados estatísticos da Hospedaria dos Imigrantes de São Paulo e de seu serviço de Imigração e Colonização, podemos afirmar que estamos assistindo ao desenvolvimento crescente das migrações internas, como evidenciaremos adiante. O quadro a seguir concretiza o incremento global do movimento migratório interno no decênio de 1940 a 1950.

	CENSO DE 1940	CENSO DE 1950
Naturais de outras Unidades da federação, presentes.....	3.395.849	5.206.319
Porcentagem dos deslocamentos (sobre o total de brasileiros natos).....	8,54%	10,26%

RETRATO DEIXADO PELA MIGRAÇÃO ATÉ 1950

O mapa n.º 3 (quadro 11), retrata o estado atual deixado pela migração interna, de acordo



MIGRAÇÕES INTERNAS para o ESTADO DE SÃO PAULO no DECÊNIO 1941-1950

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA
DIVISÃO DE GEOGRAFIA

1954

MAPA Nº 4
QUADRO Nº 12

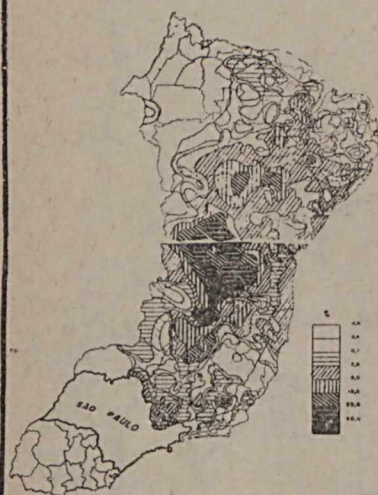
Distinção, por município de procedência, de imigrantes entrados por VIA TERRESTRE

CONVENÇÕES



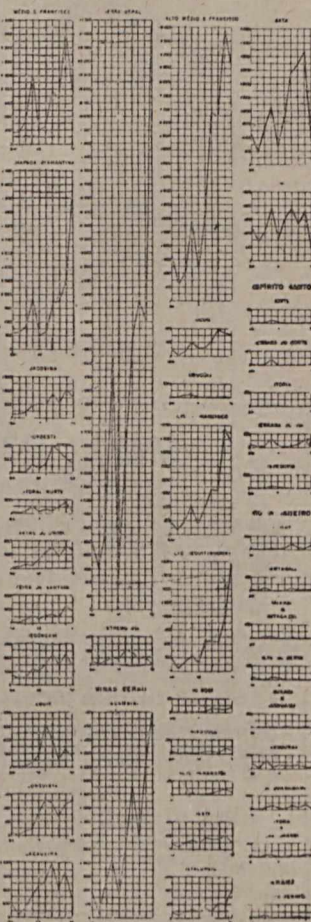
IMIGRANTES EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO

Gráfico de percentagem de imigrantes entrados durante o decênio, em relação à população total (dos municípios) dos municípios de procedência



IMIGRANTES POR ZONA DE PROCEDÊNCIA

(Discriminação por ano)



DOCUMENTAÇÃO

Os dados do Departamento de Imigração e Colonização, fornecidos para a publicação desta obra, são de novembro de 1951.

As divisões regionais do Brasil adotadas pelo C.N.E., de acordo com a divisão municipal, seguem-se na sequência da obra.

As estatísticas foram apuradas segundo os dados fornecidos pelo C.N.E., sem se alterar, entretanto, as abreviações de nomes municipais adotadas no decorrer da obra.

Organizado por João Pinheiro Neto e Luiz de Souza Moura, com a colaboração de Luiz de Souza Moura e outros.

com os dados do Censo de 1950, no tocante aos brasileiros presentes em cada uma das Unidades da Federação, mas em outras nascidos. As setas não estão indicando itinerários ou pontos de partida e de chegada dos migrantes, mas tão-somente e em escala proporcional à largura das mesmas, quantos dos nascidos em um Estado ou Território estavam, na ocasião do Censo de 1950, residindo em outro Estado ou Território, inclusive no Distrito Federal. O mapa deixa de assinalar os dados insignificantes e registra as setas representativas dos contingentes migratórios mais importantes, destacando o intercâmbio populacional entre as diversas Unidades da Federação. Quando esse intercâmbio tem valores equivalentes, uma única barra de largura proporcional ao total que migrou sustenta duas setas de sentidos opostos em suas extremidades. Os trechos das setas com linhas interrompidas indicam a passagem pelo território correspondente, ou mesmo por fora dele.

Se observarmos o mapa n.º 3 verificamos: a grande mobilidade existente entre as populações do Nordeste; como o cearense ainda deixa traços marcantes no povoamento da Amazônia; como o Estado do Paraná recebeu apreciável contingente de paulistas, mineiros, baianos, catarinenses e gaúchos; e como é grande o número de paulistas que migrou de seu Estado natal ao mesmo tempo que São Paulo recebeu consideráveis contingentes migratórios de outros Estados, especialmente de Minas Gerais e da Bahia.

ORIGEM, VOLUME E INTENSIDADE DA MIGRAÇÃO PARA SÃO PAULO

Uma minuciosa apreciação da migração interna para São Paulo, pode ser feita no mapa n.º 4 (quadro 12) onde estão registradas as regiões de origem dos que migraram para aquele Estado e também qual a intensidade revelada em cada ano de 1941 a 1950 para os correspondentes deslocamentos migratórios, através de vários gráficos.

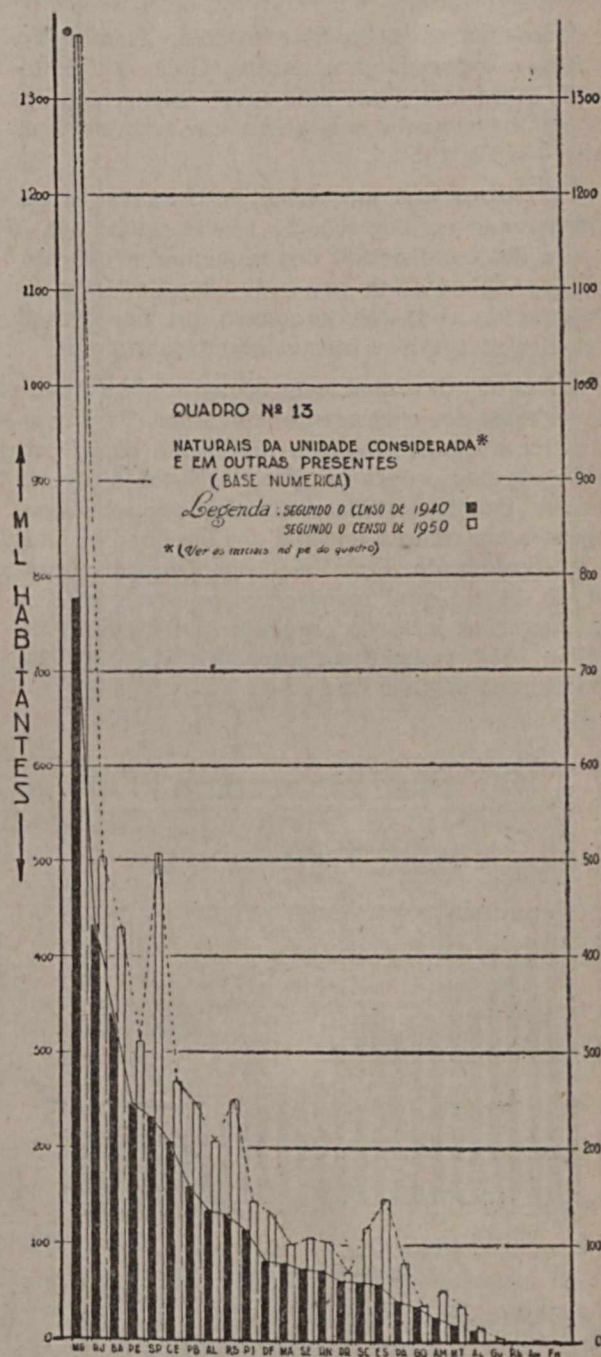
Observando o mapa n.º 4, podemos concluir que a grande migração do Nordeste para São Paulo não tem sido da zona das secas. Justamente tem sido da região fértil e promissora dos Cariris Novos do Ceará e da Zona da Mata de Alagoas, Pernambuco e Sergipe. É possível que concorra para isto o fato de, dentro daqueles Estados, observar-se uma maior concentração demográfica naquelas regiões favoráveis a maior desenvolvimento agrícola. Havendo uma maior densidade demográfica em tais regiões, ao lado de um sistema agrário incompatível com o estabelecimento e o desenvolvimento da agricultura, na base da pequena e mesmo da média propriedade, encontramos uma força incitadora de migração, sem a coexistência do importante fator capaz de anular ou de minorar os efeitos de tal força, como seria o regime de posse da terra por quem a lavra.

EVOLUÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNAS

Uma melhor compreensão da evolução dos movimentos migratórios, no interior do Brasil nos

últimos dez anos que mediam entre os Censos de 1940 e 1950, pode ser obtida através da análise dos quadros números 13, 14, 16, 18, 19 e 20, especialmente organizados à luz dos resultados censitários para permitir a comparação do panorama migratório interno revelado nos dois Censos.

O quadro n.º 13 registra, do ponto de vista numérico, quais os naturais de cada uma das Unidades da Federação, isto é, dos Estados ou Territórios, inclusive do Distrito Federal, que foram encontrados residindo em outras Unidades da Federação por ocasião dos dois Censos.



Colocados os Estados e territórios na ordem decrescente dos contingentes que deles migraram, segundo o Censo de 1940, e registradas ao lado de cada uma dessas colunas as representativas dos contingentes migrados segundo o Censo de

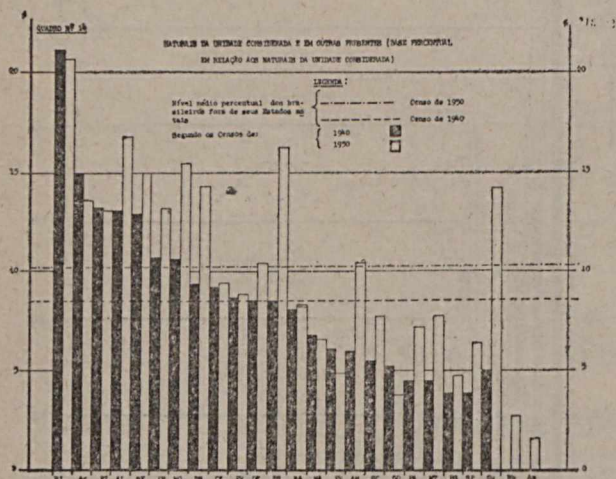
1950, nos é fácil verificar que, no período considerado, houve modificações nas causas e em outras condicionais dos movimentos migratórios, porque, do contrário, a linha correspondente a 1950 guardaria paralelismo com a representativa de 1940, o que não se observa no quadro n.º 13.

Minas Gerais acusa naturais residindo fora do Estado em 1950, quase o dôbro do que revelava o Censo de 1940; São Paulo acusa ainda em relação a 1940 mais do dôbro do contingente de naturais migrados no decênio em causa; Rio Grande do Sul e Santa Catarina quase o dôbro; Espírito Santo mais do dôbro; Pará quase o dôbro, e Amazonas e Mato Grosso pouco mais do dôbro.

Em contraposição, Estados como Piauí e Maranhão, e especialmente Paraná, Goiás e Território do Acre assinalam uma muito menor tendência de crescimento migratório de seus naturais entre 1940 e 1950.

E' lógico que em tôdas as Unidades supra consideradas ou em relação a elas, alterou-se o quadro das condicionais dos movimentos migratórios, especialmente do ponto de vista de forças incitadoras da migração, enquanto que nas demais o quadro manteve-se sensivelmente inalterado.

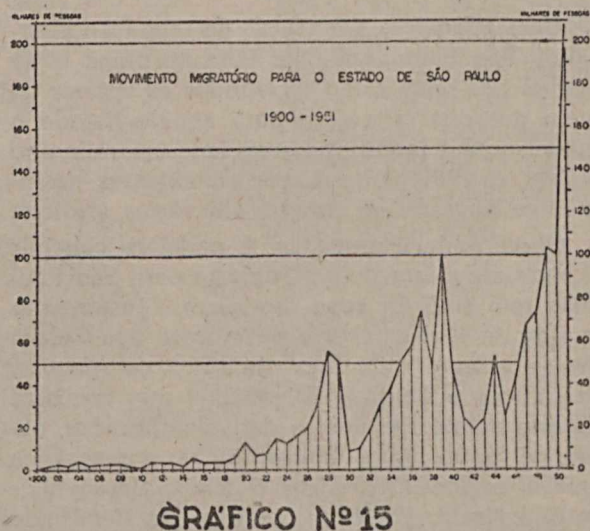
Mas não devemos levar sòmente em conta as quantidades dos contingentes migrados. Para compreender o que a migração representa como perda de população para um Estado Natal, é preciso apreciar percentualmente o valor daqueles contingentes, em relação ao total dos nascidos na Unidade considerada. Para isto organizamos o quadro n.º 14, no qual registramos os níveis médios das migrações internas reveladas pelos censos de 1940 e 1950, respectivamente 8,54 % e 10,26 %, como vimos páginas atrás.



E' interessante compreender o porque desse crescimento do movimento migratório, para melhor ajuizar da atual situação das migrações internas, prever o seu fatal incremento e concluir pela atenção especial que o Governo precisa dispensar a êsse problema, quase sem importância no passado. Em 1900, por exemplo, só havia no Estado de São Paulo 3.000 nacionais de outros Estados e nos primeiros 20 anos dêste século o contingente de brasileiros migrados para aquêle Estado

manteve-se com uma cifra insignificante. A situação só começa a modificar-se de um lado, pela melhoria das condições de transporte, indispensáveis ao aligeiramento da grande limitação que as dificuldades de deslocamento sempre representaram aos movimentos migratórios, e de outro lado, pelo melhor conhecimento das oportunidades de trabalho, de obtenção de conforto e de êxito, que a divulgação da imprensa e, principalmente, a radiodifusão têm proporcionado aos habitantes dos diferentes pontos do País. Assim, são os melhores e mais acessíveis meios de transporte e as mais completas e atualizadas informações sôbre oportunidades de sucesso em outras Regiões, os dois principais fatores responsáveis pelo incremento das migrações internas nos últimos tempos.

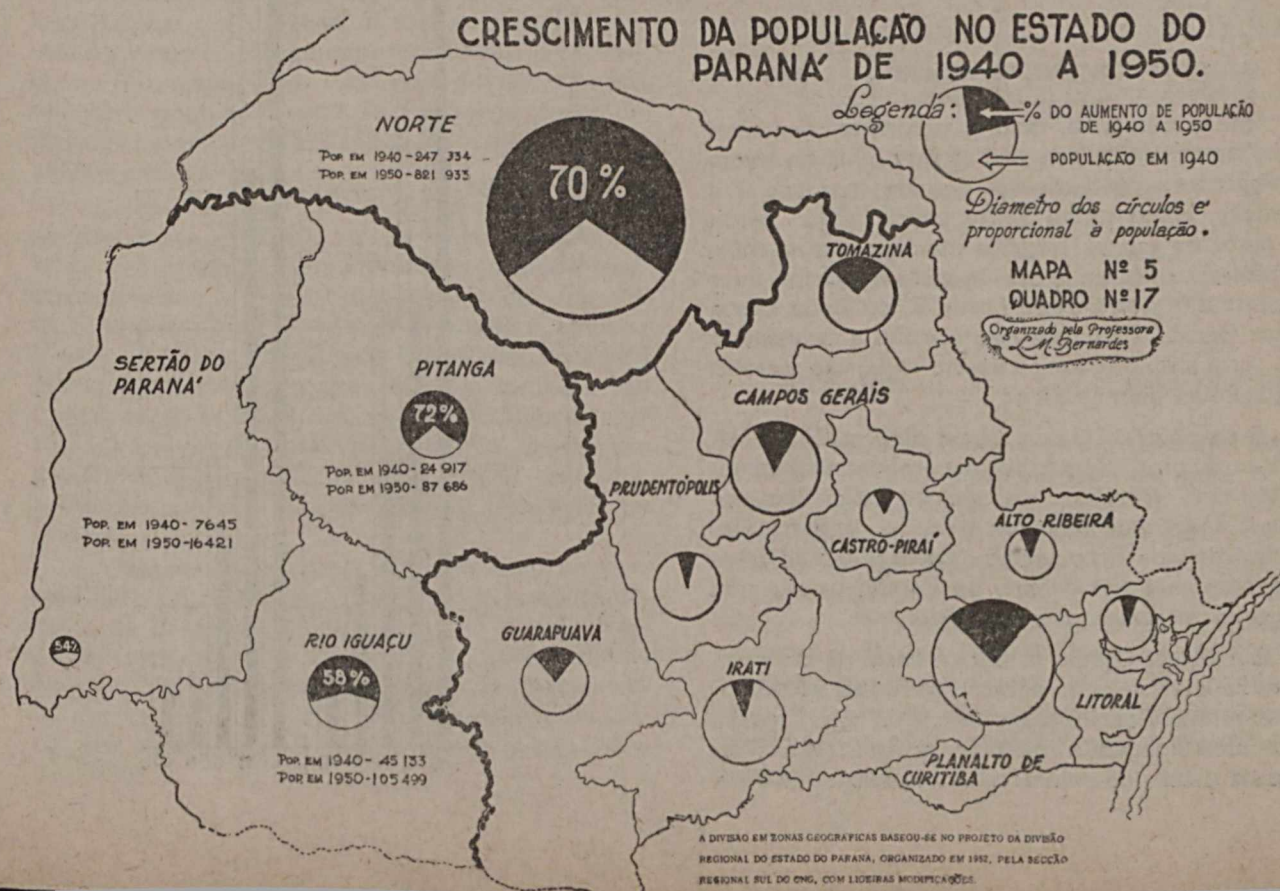
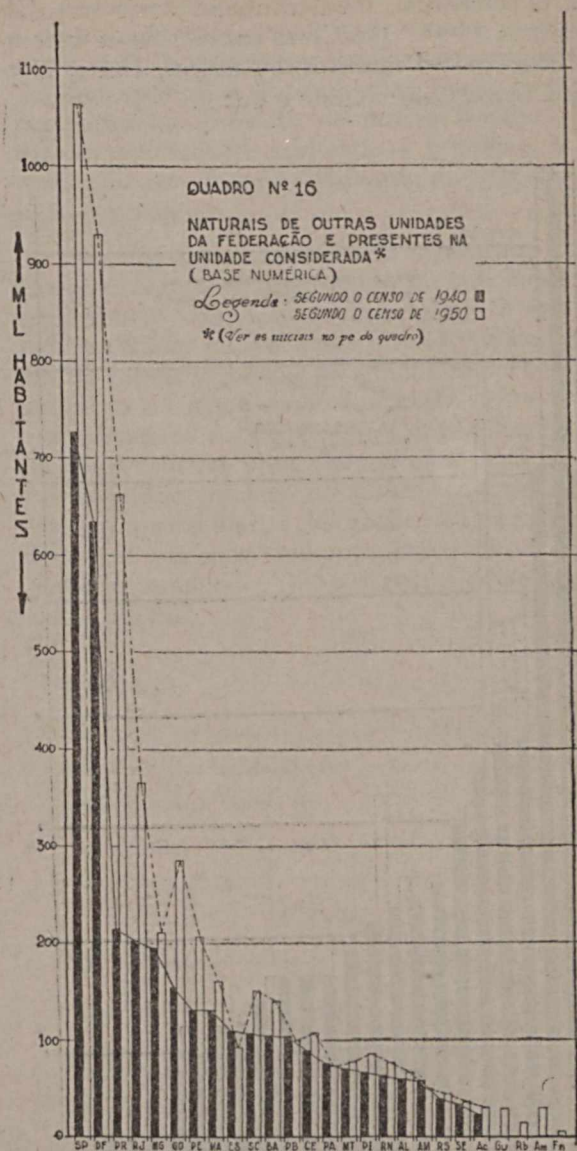
O papel que as facilidades de transportes representa no aumento da intensidade do movimento migratório interno se evidencia quando levamos em conta de um lado o gráfico n.º 15 (4), em que se observa como a curva do "movimento migratório para o Estado de São Paulo" ascende absurdamente a partir de 1949 e, de outro lado, recordamos que só naquele ano se conectaram o Norte e o Sul do País, através das ligações rodovias e ferroviárias. A ligação rodoviária obtida através da estrada Rio-Bahia inaugurada em meados de 1949 e a ferroviária efetivada em setembro de 1949. Aliás quem observar os diferentes gráficos constantes do mapa n.º 4 pode verificar também como as diversas curvas ascendem justamente a partir de 1949.



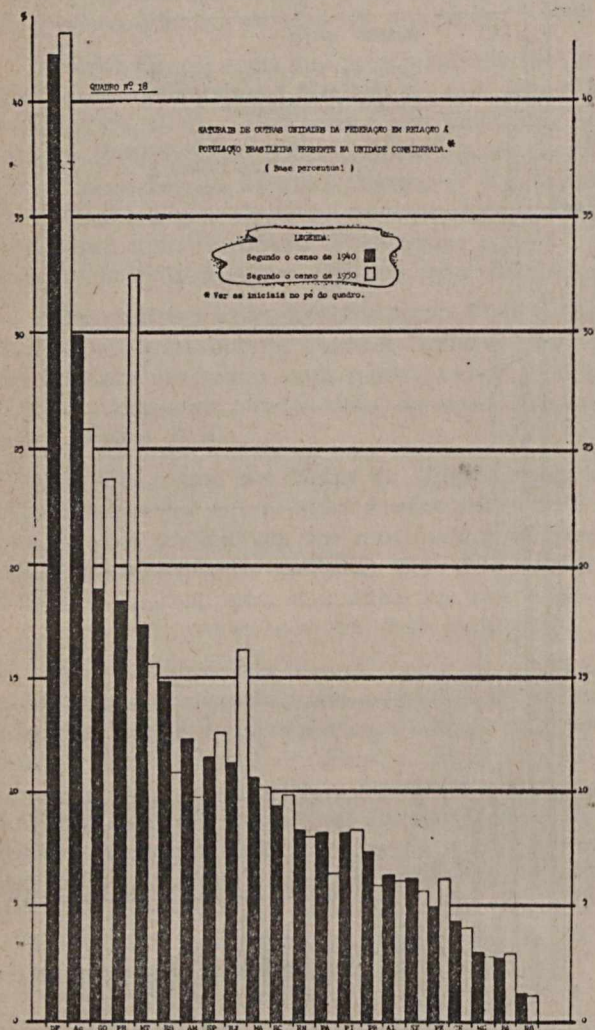
O conhecimento daqueles níveis médios registrados no quadro 14 e representativos da intensidade do movimento migratório, permite-nos verificar quais as Unidades da Federação que acusam uma mobilidade migratória abaixo ou acima dêles.

(4) Extraído do trabalho "Migrações Internas", publicado na "Conjuntura Econômica", número de abril de 1952.

Vejamos agora nos quadros ns. 19 e 20 como se comportam registros análogos, em base numé-



rica e percentual, fundamentados ainda nos dois censos de 1940 e 1950, mas em relação às diferentes Regiões Fisiográficas brasileiras, Norte, Nordeste, Leste, Centro-Oeste e Sul.



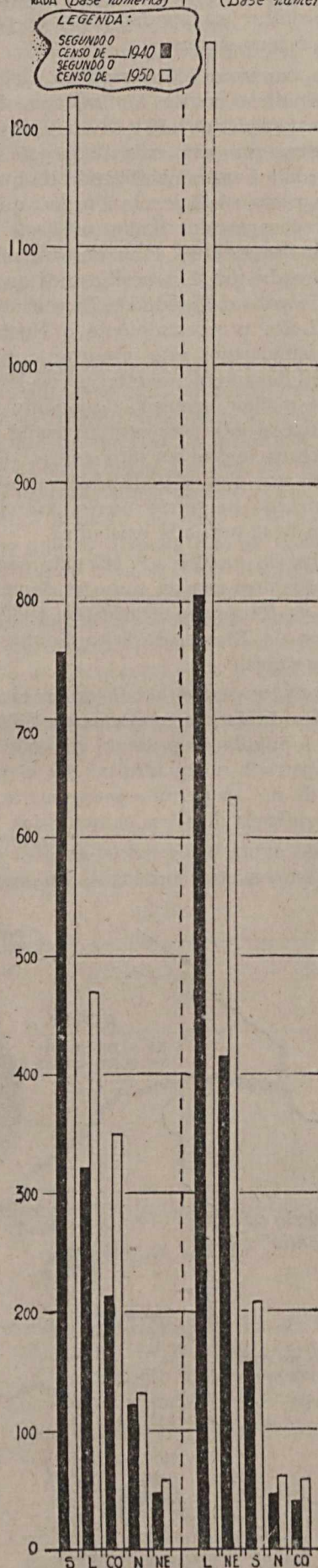
ALGUMAS CONCLUSÕES DE ORDEM GERAL

Tanto numérica, quanto percentualmente, as zonas Leste e Nordeste são as que mais fornecem contingentes migratórios às demais, mas não é a Nordeste, como muita gente pensa, a que perde em favor de outras Regiões maiores contingentes de naturais, quer do ponto de vista numérico, quer percentual, e sim a zona Leste. E, na Zona Leste, Minas Gerais e Espírito Santo estão atravessando uma séria situação, ao perderem cada vez maiores contingentes demográficos.

A situação da Bahia é bem diversa da de Minas e do Espírito Santo, porque embora tenha corrido com grandes contingentes, estão eles nos últimos anos mais adstritos à região da Serra Geral, da Chapada Diamantina e do Médio São Francisco, enquanto que o resto do Estado baiano não apresenta incremento emigratório.

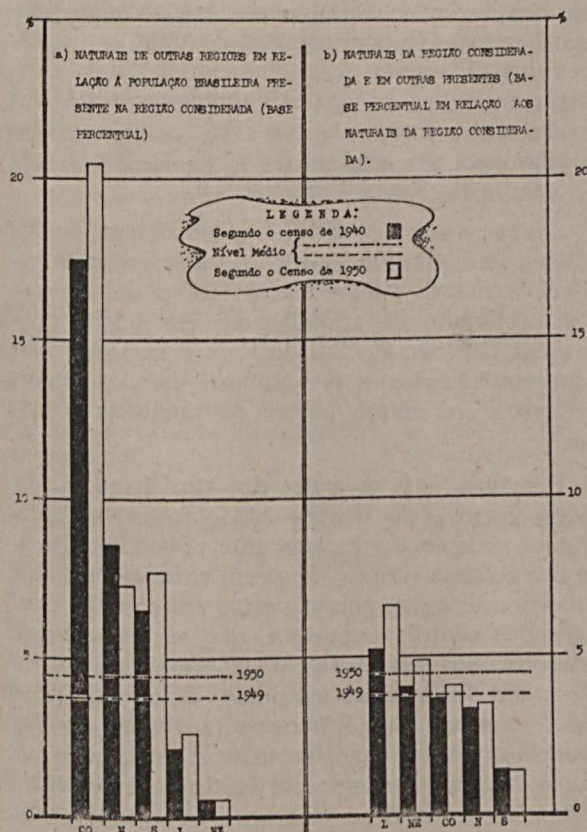
Em Minas Gerais, com a carência de boas terras agrícolas, a solução parece-nos residir no desenvolvimento industrial, enquanto que no Espírito Santo uma adequada política agrária realizando extensos planos de colonização, resolverá o proble-

— QUADRO Nº 19 —
(*) NATURAIS DE OUTRAS REGIÕES E PRESENTES NA REGIÃO CONSIDERADA (Base numérica)
(*) NATURAIS DA REGIÃO CONSIDERADA E EM OUTRAS PRESENTES (Base numérica)



ma de fixação do homem. No Nordeste, onde há terras pobres e também glebas agricultáveis, o problema de fixação do homem precisa repousar no desenvolvimento industrial de um lado e no adequado parcelamento das propriedades agrícolas de outro.

QUADRO N.º 20



No presente, não devemos absolutamente estar alarmados com a perda de população de algumas Regiões em proveito de outras. Se observarmos o gráfico n.º 21, no qual registramos a percentagem da população de cada uma das Regiões em relação à população total do País, segundo os diferentes censos de 1872, 1890, 1900, 1920, 1940 e 1950, verificamos:

A zona Leste que ainda abriga a maior parte da população brasileira, de 50 % em 1872 e em 1890, vem progressivamente acusando menor percentagem, isto é, vem perdendo gente em proveito da zona sul, a qual no entanto ainda não alcançou o nível daquela percentagem e também vem perdendo contingentes migratórios em proveito do Centro-oeste, os quais embora significativos em relação à população local desta última Região são insignificantes em relação à população brasileira, acusando, por isso, no gráfico n.º 21 uma linha levemente ascendente.

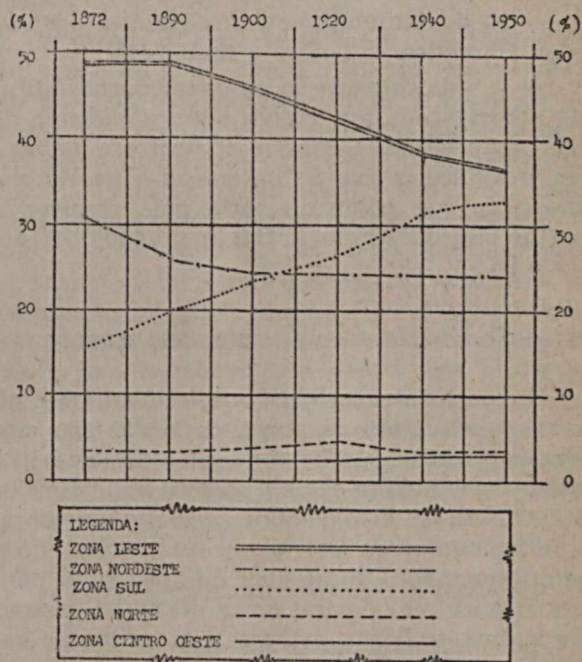
A Região Norte teve um acréscimo na parcela percentual que sua população representa sobre a do Brasil até 1920, à custa da Região Nordeste, como sabemos. Observamos depois daquele ano um decréscimo da percentagem correspondente àquela Região à luz do Censo de 1940, acusando um valor sensivelmente inalterado no Censo de 1950.

Qual a situação da Região Nordeste, no quadro que acabamos de pintar? Vem-se mantendo numa posição de concorrente à melhor distribuição demográfica ao lado da zona Leste, perdendo população em proveito de outras Regiões, num ritmo relativamente acelerado a princípio, e praticamente num fraco e inalterado na primeira metade deste século.

As migrações internas têm significado para o Brasil uma melhor distribuição de sua população, uma melhor ocupação do solo pátrio e este é o lado promissor do fenômeno que não podemos deixar de reconhecer como de grande importância no ambiente nacional, embora à custa desta ou daquela Unidade da Federação. Como dissemos, não há ainda motivos para alarma, mas já os há para preocupações em face do futuro, pois se a curva relativa à zona Leste (no gráfico 21) continuar a decrescer nos anos vindouros, agravar-se-á o desequilíbrio econômico já observado entre a zona Leste e a Sul.

GRÁFICO N.º 21

Participação percentual da população de cada Região Fisiográfica em relação à população total do Brasil - segundo os diferentes dados censitários.



MIGRAÇÕES DE ZONA RURAL PARA URBANA

Parece-nos interessante dar destaque também a este tipo das migrações internas, para mostrar que, à luz dos dados censitários, esse movimento ainda não tem no Brasil nenhuma significação alarmante, ao contrário do que muito se pensa e diz. Com efeito, em 1940 havia 68,76 % da população da zona rural, contra 31,24 % dos concentrados em cidades e vilas do País. O Censo de 1950 acusa, é verdade, um decréscimo da ordem de 5 % na zona rural a favor da zona urbana, pois que foram registrados 63,84 % naquela zona e 36,16 % nesta última.

Para melhor avaliação do significado daquelas percentagens, parece-nos interessante lembrar que em 1940 a população rural dos Estados Unidos da América do Norte representava 43,5 % de sua população. Os crescimentos da cidade do Rio de Janeiro e da capital do Estado de São Paulo são os mais representativos da migração para zona urbana no Brasil, como repercussão direta do surto industrial nestes dois grandes centros.

4. COLONIZAÇÃO

DEFINIÇÃO

Colonizar, no sentido genérico, significa levar a civilização ao solo bravio ou inadequadamente explorado, despovoado ou de fraco índice demográfico. Mas restritamente, e no sentido de atividade agrícola que nos interessa tratar, colonização pressupõe a entrada na posse de um trato de terra, visando explorá-lo, e, talvez, êste característico seja o melhor para distinguir colonização de simples povoamento. Colonização, nesta acepção, passa a ser um dos sistemas de exploração agropecuária, como veremos a seguir.

A exploração agropecuária no Brasil está entregue a dois sistemas antagônicos:

— o do latifúndio, ou das grandes propriedades (fazendas, engenhos e estâncias);

— e o da colonização ou das pequenas e médias propriedades, que alguns autores chamam de colonização européia, porque corresponde às mesmas providências que foram tomadas na Europa quando de sua política agrária para resolver a crise do fim do século XVIII e princípio do século XIX.

FIXAÇÃO DO HOMEM ÀS ATIVIDADES AGRÍCOLAS

Naquele sistema, isto é, no latifundiário, faltando o sentimento de propriedade da terra por parte de quem a trabalha condição indispensável à fixação do homem ao campo, observa-se uma maior instabilidade na mão-de-obra agrícola, concorrendo fortemente para as migrações internas, quer numa mesma zona rural, quer de zona rural para urbana, quer ainda para zonas novas ou mesmo para outras análogas, sempre com evidentes sacrifícios para a produção.

Ao contrário, no sistema da colonização, isto é, das pequenas ou médias propriedades, a população rural se radica muito mais e só migra pela necessidade que o crescimento da família dita, de abrir novas propriedades, como se pode observar na migração de colonos do Rio Grande do Sul. Só migraram e migram pela necessidade de abrir novas propriedades e, por isso, comparados tais deslocamentos aos de naturais de outras Unidades da Federação, como Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco etc., representam fracos contingentes, como prova o quadro n.º 14, em que, exceção de Goiás, a percentagem dos naturais do Rio Grande do Sul que migraram, é a mais baixa dentre todos os Estados.

Não precisamos buscar exemplos estrangeiros para nos convenceremos do quanto a colonização, como extenso sistema de pequenas e médias propriedades, representa para a fixação do homem ao campo, em contraposição ao outro sistema de exploração agropecuária, com assalariados ou com meeiros.

Basta lembrarmo-nos que quase nada mais resta nas fazendas fluminenses, mineiras e paulistas dos grandes contingentes de imigrantes italianos que ali vieram trabalhar, em flagrante contraste com a fixação nas atividades agrícolas observadas entre imigrantes de mesma origem, que se destinaram aos núcleos coloniais do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

Graças a uma sã diretriz colonizadora, de facilidades na aquisição de glebas, os imigrantes estrangeiros e seus descendentes têm podido gozar da possibilidade de trabalharem em terras próprias, nas Colônias do Sul do País, e, por isso, não se sentem atraídos pelas grandes cidades, como se observa em outras partes do território brasileiro.

Por tudo isto, os vales do Alto Taquari, do Caí, do Jacuí e do Itajaí, vêm-se tornando cada vez mais prósperos e densamente povoados. Os filhos dos colonos sulinos, ao serem convocados para o serviço militar, ao serem postos em contato com os grandes centros populosos, não se sentem por êstes seduzidos; ao contrário, esperam com ansiedade o dia de retornar à colônia. E' a propriedade que os atrai. Fato inteiramente diverso do observado no Centro e no Norte do Brasil, onde ao Serviço Militar tem sido atribuída a responsabilidade pelo êxodo do campo, quando a verdadeira causa é muito outra. Não sendo dono de coisa alguma, o trabalhador agrícola, nacional ou estrangeiro, é e será atraído pelo melhor salário e pelo maior conforto e, como ambos são mais comuns nas cidades, a elas demandam. E se não bastassem estas afirmações naturais, ainda precisaríamos salientar, em relação ao alienígena, que o imigrante europeu do século atual, que se dedica às atividades agrícolas, devido ao seu atual estágio de civilização, dificilmente se conformará com um trabalho de braço assalariado ou sob o regime de meação. E quando isto aconteça, será como já o foi no passado, pelo estrito espaço de tempo necessário a melhorar de vida, ocasionando o abandono de terras cultivadas, o que só pode ser prejudicial à manutenção do ritmo da produção, de que tanto depende o desenvolvimento econômico.

Apesar de importante levar ao campo o conforto da cidade, muitas de suas atrações recreativas e a sensação de segurança por uma assistência moral e material efetiva, desde o amparo espiritual religioso até a série de todos os benefícios e vantagens das diversas organizações sociais encarregadas da educação e da previdência, convém considerar tudo isto, mais como uma consequência natural do desenvolvimento de núcleos coloniais prósperos, do que fator essencial de retenção do homem ao interior. De certa forma, uma tal iniciativa concorre para a fixação desejada e mesmo fortalece a vontade de permanência junto às

atividades agropecuárias; mas o verdadeiro responsável por aquela fixação ainda é, e será sempre, o sentimento de propriedade da terra por parte de quem a trabalha, da qual o homem retira o sustento próprio e de sua prole e todos os bens que podem encher de felicidade a sua vida.

Para ressaltar ainda mais a importância excepcional desta orientação, na fixação do homem às atividades agrícolas, podemos lembrar quão proveitosa tem sido a obra de colonização que atualmente se desenvolve nas terras de Israel, sob o nome de "halutzismo". Apesar de o judeu ser sabidamente avesso ao campo e aos trabalhos agrícolas, os colonos de Israel não abandonaram os campos para onde foram levados, porque, lá, no dizer de IZAAC IZECKSONHN:

"Ninguém trabalha na terra de outrem, ninguém é explorado em seu trabalho. O agricultor israelita é o proprietário do pedaço de terra que umedece com seu suor. Dono individualmente, cooperativamente ou socialisticamente, conforme as condições do terreno exijam a lavou-ra manual ou permitam o uso dos modernos maquinismos em áreas extensas, mas dono incontestado, não só da gleba, como de seu produto, ou melhor dito, do valor integral de seu produto."

APRECIACÃO GERAL SÔBRE A COLONIZAÇÃO NO BRASIL

Providências básicas

Quem estuda a colonização desenvolvida nos Estados Sulinos (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) principalmente, e mesmo o que, em menor escala, tem sido realizado no Espírito Santo, na Bahia, em São Paulo e no Rio de Janeiro, verifica que a política adotada tem consistido sempre nas seguintes providências de ordem geral:

- Medição e divisão das terras devolutas e baldias.
- Estabelecimento de uma rede de comunicações suficiente ao incentivo da produção, facilitando as trocas comerciais.
- Cessão ou venda de lotes em condições acessíveis àqueles que vão humanizar a terra e transformar sua energia potencial em força viva de produção.

Esta venda de terras tem sido realizada por vezes, diretamente pelo Estado, mas, não raro, através da mão de terceiros — indivíduos ou companhias que medem as terras e as repartem em lotes — que constroem estradas e que, quando da revenda daquelas terras, procuram cobrir-se do custo dos serviços retrocitados e auferir lucros compensadores.

Iniciativas

A iniciativa privada tem sido a pioneira da colonização no Brasil, e na história dessa ação pioneira, não encontramos em destaque nem capital, nem administradores genuinamente brasileiros e sim a ação de sociedades nas quais a influência estrangeira tem sido por demais acentuada. Capital e administradores alienígenas têm sido empregados a serviço quase exclusivo de colonos da mesma nacionalidade, raça ou origem. Não podemos culpá-los por tal prática; ela é natural e lógica. Não podemos acusar, tampouco, nesta breve apreciação

histórica, os dirigentes brasileiros do passado, vencidos pela escassez de recursos a terem que enfrentar problemas ciclóticos, ou convencidos de que a imensidade do território brasileiro seria capaz de absorver os colonos alienígenas, transformando-lhes os costumes e os sentimentos, principalmente devido à distância que nos separa das nações que para aqui enviavam ou permitiam a vinda de seus filhos. Mas o século XX se nos afigura diferente, porque a rapidez dos meios de comunicações e de transporte deixou de ser um sonho "julioverniano" encurtando as distâncias geográficas de uma maneira assombrosa. Mais do que nunca, no século que vivemos, os quistos raciais ameaçam as nações e põem em perigo a sua soberania, merecendo os aspectos de assimilação cuidado todo especial por parte dos países de imigração.

Aspectos quanto à assimilação de imigrantes

Vimos, no estudo da imigração, alguns exemplos que ressaltam maiores dificuldades de assimilação entre os colonos do que entre os que se destinam às atividades urbanas, o que evidencia a necessidade de maior cuidado do governo na imigração para fins agrícolas que para outras atividades.

A propósito convém ressaltar que felizmente não existe hoje, no Brasil, nenhum quisto racial, mas não podemos esquecer o fato de que o perigo de sua formação é sempre latente, máxime num país como o nosso, de grandes extensões territoriais, de precárias comunicações e de fraca densidade demográfica em muitas de suas regiões. A ação governamental precisa então aparelhar-se de tal forma a evitar dificuldades nos processos de assimilação, jamais como se fôssem questões de competência policial, mas sempre como problemas a serem solucionados dentro dos princípios de ordem psicológica, aplicados inteligentemente, para que se enfraqueçam as etnias alienígenas e se fortaleçam as características nacionais, possibilitando, num contato bem planejado, os processos de aculturação.

PLANEJAMENTO GLOBAL DA COLONIZAÇÃO

Até hoje, não houve um planejamento global, de âmbito nacional, que procurasse desenvolver a colonização numa amplitude e profundidade tais, que de um lado fôssem capazes de atrair consideráveis correntes imigratórias alienígenas e de outro lado aproveitar os contingentes nacionais migrantes para, como convém, acelerar o desenvolvimento econômico de certas regiões, a recuperação de outras e sempre num quadro capaz de evitar a formação de quistos raciais ou ideológicos.

As dificuldades do Planejamento

Há uma série de explicações para a inexistência de um planejamento global. Sem a preocupação de analisá-las minuciosamente e sem tratarmos do planejamento técnico particular de cada núcleo

colonial, vejamos as dificuldades que um tal planejamento enfrenta e, em linhas muito gerais, como deve ser orientado.

As principais dificuldades decorrem do fato de não ser possível aproveitar, no planejamento, as diversas empresas particulares de colonização e ficar por isso muito elevada a necessidade de disponibilidades financeiras.

Raríssimas são as grandes empresas, capazes de realmente colonizar. São muito frequentes pequenas sociedades que têm o título de "colonizadoras", mas que se limitam a um comércio de terras, sem atentarem para os inúmeros aspectos e princípios que a colonização exige.

Mas mesmo as grandes empresas particulares de colonização, dotadas de capacidade técnica e dispondo de suficientes recursos para os fins a que se destinam, não podem satisfazer a vastos planos de colonização e principalmente aos aspectos de altos interesses nacionais que devem norteá-los e condicioná-los. Não podem satisfazer porque os objetivos de tais empresas são pura e exclusivamente comerciais e quando não o são, visam o atendimento dos grupos nacionais, raciais ou religiosos que as fundaram. Quando o objetivo é puramente comercial, não se conseguem reservas de lotes por espaço de tempo relativamente longo, que qualquer planejamento de colonização entrosado com as migrações exige. Quando visam atender certos grupos nacionais alienígenas, logicamente não agem de forma a satisfazer ao mesmo tempo a todos os interesses brasileiros, limitando-se naturalmente às imposições que foram feitas e quando fiscalizadas.

A necessidade de uma Fundação

O interesse nacional brasileiro, de promover o desenvolvimento econômico de determinadas áreas, de providenciar melhor distribuição demográfica ao lado de conveniente ocupação do território pátrio, de realizar a fixação do homem em determinadas regiões, de possibilitar processos naturais de aculturação com progressiva assimilação das correntes migratórias alienígenas e mesmo de resguardar grandes extensões territoriais de um uso inoportuno ou malbaratado, — só pode ser atendido através de uma instituição em que prepondere o objetivo social de suas atividades, ditadas pela finalidade de servir ao Brasil e que opere comercialmente, visando criar a responsabilidade dos colonos para com a empresa e adquirir sempre maiores recursos, revertendo os lucros auferidos em proveito de novos e futuros empreendimentos de colonização.

Só uma instituição tipo Fundação, que poderia ser chamada Fundação Nacional de Colonização satisfaz às condições supra, na dependência evidente de sua boa constituição, do valor de seus dirigentes e servidores e dos recursos naturais com que venha a contar. Bem constituída, uma Fundação poderá planejar e realizar a Colonização, sem perder a visão de conjunto que interessa o País.

Uma entidade estatal, no quadro da estrutura administrativa do País, como seja a Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura ou suas congêneres nos Estados, com Colônias ou Núcleos coloniais administrados diretamente pelo Estado, não será capaz de proporcionar a solução do problema de colonização, especialmente quando ele se destinar a atender, além dos brasileiros, a uma imigração alienígena vultosa. Sem entrar em maiores comentários, os entraves burocráticos e financeiros de um lado, e créditos reduzidos sem a perspectiva sequer de poder ampliar suas atividades com recursos que advenham de sua própria obra de outro lado, são terríveis desvantagens com que lutam as Colônias de administração estatal.

Outro ensinamento que não podemos esquecer é que as sociedades colonizadoras com objetivo exclusivamente caritativo ou social, só vencem quando trabalham comercialmente, como acontece com a sociedade judaica de Colonização, uma das mais fortes do mundo. Está hoje provado que doar terra é má política colonizadora. A terra tem que ser vendida, ainda que barata, para o homem dar valor a terra que passa a possuir e cuidar de sua adequada exploração.

Ainda há uma forte razão a favor da Fundação que merece destaque todo especial, é a questão de vultosos recursos financeiros, materiais e humanos diversos com que precisa contar, para desenvolver uma colonização em larga escala, especialmente quando esta envolve o aproveitamento de correntes migratórias. A primeira grande dificuldade de uma colonização dirigida está em seu elevado custo financeiro, só recuperável num largo espaço de tempo. Sem contar o valor das terras e o custo das viagens para instalação dos colonos, há necessidade de um capital que corresponda, em média, de Cr\$ 50.000,00 a Cr\$ 100.000,00 por família. (5)

Aquêle capital pode ser dividido em duas parcelas:

— a primeira delas correspondente à cifra destinada a cobrir as despesas com os levantamentos topográficos das terras, abertura de estradas, construções de enfermarias, e depósitos ou arma-

(5) Casos concretos e bem atuais ainda revelam cifras mais elevadas. A Companhia Brasileira de Colonização e de Imigração Italiana, por exemplo, tem necessidade e gasto em sua Colônia de Pedrinhas no Estado de São Paulo (Município de Assis) Cr\$ 300.000,00 por família. Essa cifra corresponde naquela Colônia ao total das seguintes parcelas:

— *Imóvel* — terra; destoca, aração e gradeação; casa, estábulo, poço e anexos (fossa); estradas de acesso e armamentos; culturas permanentes e pomar.

— *Móvel* — Gado (três cabeças de gado leiteiro); um burro e uma égua; duas porcas; 20 a 25 galinhas; uma carroça; arreios e apetrechos para lavoura; móveis para residência.

— *Financiamento* — para a produção (sementes e rações; adubos; formicida e inseticidas).

— *Antecipações* — para a manutenção da família à razão de Cr\$ 600,00 para o Chefe e Cr\$ 300,00 por pessoa da família, durante cada mês do primeiro ano e nos seguintes seis meses à razão de, respectivamente, Cr\$... 400,00 e Cr\$ 200,00.

zéns, alojamentos provisórios etc. (variável de Cr\$ 30.000,00 a Cr\$ 50.000,00 por lote colônial rural);

— a segunda referente a cada família a instalar, para atender ao financiamento da construção de sua casa e de sua subsistência no primeiro ano (variável de Cr\$ 20.000,00 a Cr\$ 50.000,00).

Um planejamento integral de colonização, em que o encaminhamento dos colonos estrangeiros e nacionais é dirigido de acordo com os elevados interesses nacionais e não ao sabor dos interesses particulares de empresas comerciais de colonização, precisa contar com aqueles recursos financeiros, porque as despesas correspondentes à primeira parcela precisam estar a cargo da entidade encarregada e porque, normalmente, o futuro colono, nacional ou estrangeiro, não possui economias capazes de fazer com que ele prescindia da ajuda correspondente à segunda parcela acima referida.

Quando muito, se pode considerar a Entidade colonizadora eximida do custeio da viagem do futuro colono, por ser ela financiada ou custeada por outra Entidade nacional, internacional ou estrangeira, conforme se trate de migrantes nacionais ou imigrantes alienígenas.

A despesa ainda é maior quando o colono é estrangeiro porque: vindo de outro hemisfério, de outras latitudes e de outras terras, para que o imigrante possa vencer em zonas novas, isto é, em região de mata virgem, requer uma assistência técnica e material que ainda mais onera a colonização, elevando as cifras há pouco citadas. Por exemplo: como ele não consegue derrubar a mata, o serviço precisa ser feito por nacionais já habituados, o que custava em 1950, de Cr\$ 1.200,00 a Cr\$ 1.400,00 o alqueire paulista (2,42 ha). Convém aqui ressaltar que os que têm tentado esse trabalho logo ao chegarem ao Brasil, adoecem e não raro desanimam.

Com esta breve exposição podemos imaginar quão vultosos precisam ser os recursos financeiros para a condução de vastos planos de colonização. E para termos uma outra idéia concreta do custo da colonização, levando em conta todas as parcelas, podemos citar os elementos extraídos do "Planejamento para a colonização agrícola do Brasil", recente trabalho de uma Comissão Técnica sob a direção do atual Presidente do Conselho de Imigração e Colonização.

Naquele planejamento estão estudados três núcleos coloniais sob a designação de "Colonização interior" nos Estados do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Alagoas e dois outros sob a designação de "cinturão verde" nas proximidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Com os cinco núcleos podem ser absorvidas 7.200 famílias, num total de 41.000 pessoas assim discriminadas:

— 30 % de famílias brasileiras, a 8 pessoas por família em média — 16.000 pessoas;

70 % de famílias alienígenas, a 5 pessoas por família — 25.000 pessoas.

O plano prevê um investimento de Cr\$ 1.284.220.041,00 financiados pelo Banco de De-

envolvimento Econômico. Os autores do projeto acreditam numa produção de igual valor, assunto que não discutiremos porque só nos interessa focalizar quão vultoso é o investimento, bastando para tanto lembrar que a arrecadação prevista no Orçamento da União para 1954 é de Cr\$ 35.000.000.000,00. As afirmativas de que serão possíveis empréstimos internacionais para tal fim, até hoje não saíram do campo das hipóteses e pouco poderão mesmo auxiliar, porque os empréstimos efetuam-se em divisas e necessitamos de numerário-cruzeiro para as despesas no Brasil. No recente plano do Conselho de Imigração e Colonização, está prevista ajuda do Banco de Desenvolvimento Econômico, mas pelo próprio exemplo, verificamos que com a cifra disponível só são atendidas 7.200 famílias.

De qualquer forma, com ou sem ajuda do Banco de Desenvolvimento Econômico, convém uma providência que possibilite ao Estado mobilizar as suas riquezas de forma a poder realizar as obras de que necessita e para as quais não encontra recursos suficientes na receita normal até agora existente.

Sabemos que o Governo não deve comerciar, mas tem o dever de impedir que seus patrimônios venham a cair na mão de particulares, enriquecendo alguns felizardos, em lugar de possibilitar extensos benefícios à coletividade, tanto mais injusto e absurdo quanto a utilização de tais patrimônios pode proporcionar ao Governo, ou a entidades por ele criadas, os meios para os empreendimentos capazes de influir nos destinos do País.

Para exemplificar o quanto se pode fazer com a inteligente política de mobilização das riquezas à disposição do Estado e para fins de Colonização, citemos o caso da Fazenda dos Índios do Apucarana, com vinte mil alqueires de terras, a 80 km ao Sul da cidade de Londrina (Estado do Paraná), à qual está ligada por boa rodovia. Aí existiam, em 1950, pinheirais avaliados em um milhão de pés. O valor do pé de pinheiro nesta região era de Cr\$ 200,00. Logo, a doação destas terras com sua riqueza florestal a uma Fundação de colonização permitiria a utilização de Cr\$ 200.000.000,00, sem falar no valor das próprias terras. E, se não vendêssemos todos os pinheiros, o que aliás não convém, a própria madeira seria preciosa no barateamento da colonização. Entre muitos exemplos, escolhemos este, porque aí tudo é favorável: está em prosseguimento a uma zona largamente colonizada, a terra é boa, o clima excelente, sua riqueza florestal (pinheiros) é facilmente transformável em capital para o custeio da colonização, e, além da ligação rodoviária com Londrina, terá, no futuro não muito distante, a via férrea Apucarana-Ponta Grossa passando em seu limite Oeste, sem falar na queda d'água, de 116 metros de altura do Rio Apucarantina, no limite N da propriedade, e já parcialmente aproveitada para fornecer energia elétrica a Londrina.

Também em lugar de vendermos duzentos e poucos mil alqueires de terras, no vale do Iguaçu, por uns dez ou vinte milhões de cruzeiros, com pinheirais, como estava projetado, que só eles va-

liam muito mais (quando explorados evidentemente), parece preferível doá-los a uma Fundação capaz de tirar daí o Capital que a União não pode diretamente proporcionar à Colonização, a qual, além disso, colonizará a região quando oportuno, com muito mais eficiência que qualquer empresa comercial de colonização.

Ainda estamos mais convictos da necessidade de uma Fundação Nacional de Colonização porque, *apesar dos empreendimentos de colonização quando bem dirigidos, em boas terras, com possibilidade de escoamento fácil da produção, em bom clima e favoráveis condições de salubridade, serem altamente rendosos*, isto só acontece após quase um decênio e, no Brasil, onde o capital é escasso, dificilmente o capital particular sujeita-se a esperar tanto. Justamente por isto, são raríssimas as empresas de colonização do vulto da Companhia Terras Norte do Paraná que, em vinte anos de atividade, colonizou 400.000 alqueires de terras, possibilitando a formação de mais de vinte mil propriedades rurais florescentes, construindo 2.500 km de estradas de rodagem, dando origem a 5 municípios e criando várias cidades e pequenas localidades espaçadas entre si de 10 a 12 km, desde Londrina, a menos nova, até Maringá a mais recente, aberta já no próprio coração da área total de pouco mais de quinhentos mil alqueires que a Cia. adquirira. Esta Companhia, que iniciou seu trabalho com um capital de Cr\$ 18.500.000,00, elevado posteriormente a Cr\$ 56.000.000,00, vinha de 1946 a 1950 dando um lucro líquido da ordem de Cr\$ 50.000.000,00. Mesmo esta grande companhia que em 1950 ainda possuía 100.000 alqueires a colonizar, não nos pôde ajudar num programa de imigração colonizadora, pois, não lhe convinha, como não lhe convém esperar pelo imigrante, quando há dentro do País quem primeiro se apresente para a aquisição dentro de suas bases comerciais de 30 % de sinal e quatro outras prestações anuais.

Alongamo-nos no exemplo para mostrar que uma Fundação de Colonização bem administrada poderá multiplicar seu capital e, fazendo-o reverter sempre em proveito da colonização, incrementará esta numa escala sempre crescente, como convém.

Como deve ser orientado o planejamento da colonização?

À primeira vista, o planejamento nacional de colonização mais simples seria o que integrasse as informações de todos os planos dos diversos núcleos coloniais existentes no País, pertencentes a empresas particulares ou administrados pelo Governo Federal ou pelos Governos Estaduais. Seria um planejamento em que a direção central fôsse capaz de manter-se continuamente em dia sobre o desenvolvimento da colonização em cada núcleo, para, conhecendo as disponibilidades de lotes em cada um deles e suas respectivas condições, poder promover o encaminhamento de nacionais ou de estrangeiros, de acordo com as circunstâncias e facultando-lhes sempre o máximo

de escolha. Um tal planejamento está por ser feito. Teria a virtude de permitir que as atuais atividades das diversas empresas se desenvolvessem como até hoje se têm desenvolvido e também que a Direção responsável pelas migrações e pela Colonização, pudesse aproveitar ao máximo as disponibilidades que os núcleos daquelas empresas oferecessem em cada ocasião.

A verdade, no entanto, é que, apesar de útil e recomendável, um planejamento na base de empresas colonizadoras particulares e de núcleos sob administração estatal não pode satisfazer, como vimos. É preciso então garantir a exequibilidade do planejamento de entrosamento das migrações internas e do exterior para os fins de colonização agrícola, com a existência de núcleos coloniais pertencentes a uma Fundação Nacional de Colonização, cuja missão precípua seja justamente assegurar a execução do planejamento. Por outro lado é preciso não esquecer que o dirigismo absoluto jamais conseguirá grandes resultados, principalmente em relação à imigração para atividades agrícolas. Não podemos esquecer que a força motora das migrações é sempre a que emana da vontade humana de migrar para este ou aquele destino; e, assim, o Estado deverá desempenhar sempre um papel de orientador e no máximo de regulador, jamais de um dirigente discricionário.

É preciso então criar um sistema de cadeia capaz de funcionar normalmente, com o mínimo de interferência estatal. O poder público agirá somente para criar as bases que possibilitem o funcionamento dessa cadeia.

Vejamos esquematicamente como seria esse sistema.

Suponhamos que "A" seja uma zona de emigração, onde através de vários estudos e observações, tem-se a certeza de que a massa aí existente seja capaz de migrar para outras zonas entre as quais contamos a zona "B". O planejamento deve objetivar criar uma cadeia para que a migração se processe com naturalidade, mas de acordo com os interesses do Estado. Como criar uma tal cadeia? Escolhendo-se na zona "A" famílias e elementos de prestígio local, isto é, que gozem de confiança no meio em que vivem e que reúnam qualidades asseguradoras de êxito nas atividades que irão desenvolver em "B". Em seguida, a assistência àquelas famílias deve ser a mais completa possível para diminuir as dificuldades de adaptação, já que vão para um meio desconhecido em "B".

Sabemos como são grandes as dificuldades financeiras para extensos programas de imigração para fins de colonização agrícola. É preciso de um lado diminuir o ônus que recai sobre os ombros da direção executiva do planejamento, aliviando-a de todas as despesas que possam ser custeadas pelos colonos e de outro lado convém não desperdiçar recursos financeiros com colonos que não demonstrem aptidões para o esforço independente que precisam e terão de desenvolver. Como conciliar isto?

Sabemos que a maioria dos que migram para as atividades agrícolas não traz capitais vultosos, e a maior parte das vezes não possui mesmo re-

curso materiais que lhe assegurem vencer sem auxílio financeiro, no primeiro ano de atividade num núcleo colonial.

É preciso proporcionar àquelas primeiras famílias oportunidades certas para que, com o esforço de dois, três ou quatro anos de trabalho, façam seu pecúlio, de modo a poder vencer financeiramente, num núcleo colonial, sem ajuda substancial de terceiros. Além disso, a experiência adquirida e a prova de capacidade demonstrada são garantias do sucesso que alcançarão. Trata-se para aquilo de escolher pelo planejador os satisfatórios lugares de emprego. O conjunto deles constituirá o que poderíamos chamar a base de operações da imigração para fins agrícolas. As melhores colocações serão encontradas em médias e grandes propriedades agrícolas, com boas terras e que operam no regime de meação. Quem conhecer, por exemplo, o Norte do Paraná ou as fazendas das imediações do Rio de Janeiro e de São Paulo, estas para os que têm experiência da pequena lavoura, da avicultura ou da exploração intensiva de laticínios e aquelas para os que preferem a produção de cereais, compreende como não é difícil encontrar emprego com boas perspectivas para a formação de um pecúlio de Cr\$ 30.000,00 a Cr\$ 50.000,00 no fim de dois, três ou mais anos de trabalho. No Norte do Paraná, a existência de inúmeras pequenas cidades com necessidade de especialistas em vários ramos de atividades, como sejam: mecânicos, eletricitistas, carpinteiros, serralheiros, marceneiros, soldadores etc., constituem, ao lado daqueles empregos rurais, oportunidades para que alguns elementos recrutados na Zona "A" também encontrem oportunidades de sucesso e venham a ser ótimos elementos informantes e estimulantes do funcionamento da cadeia, que se deseja estabelecer.

Sabemos ainda que o agricultor alienígena sonha trabalhar por conta própria, ter a sua pequena propriedade; então é preciso garantir-lhe esta possibilidade, tão logo reúna determinados recursos.

Como nenhuma empresa particular de colonização se sujeita a reservar lotes esperando 2, 3, 4 e 5 anos por um colono, nem tampouco se submete a receber depois o pagamento em 10 módicas prestações anuais, sem uma entrada substancial de 30 %, como costumam exigir, ainda mais se torna indispensável uma Fundação Nacional de Colonização que devido à finalidade social que norteia suas atividades, poderá atender a todas essas necessidades.

Na fase em que o futuro colono está empregado para reunir recursos, naturalmente estará escrevendo para seus parentes e amigos ainda na zona "A", informando sobre a vida, os costumes e as perspectivas de êxito, condições essenciais para que venham novos imigrantes confiantes no que lhes espera e conscientes do esforço a despende. O sistema não tem só a virtude de criar um clima de confiança na zona "A", mas também na zona "B". Sabe-se que uma das grandes dificuldades no desabrochar de um tal planejamento é que os empregadores sempre temem os contratos com pessoas

que não conhecem, sobre as quais as informações são vagas e sem garantias.

Os empregadores passarão a avaliar os futuros contratados através da experiência com os primeiros, e adquirirão a confiança para novos contratos em função daquela experiência.

Os primeiros irão para os núcleos coloniais e serão substituídos em seus empregos iniciais por novos imigrantes. Nos núcleos coloniais serão aqueles ainda os orientadores dos que se lhes seguirem. Assim a cadeia funcionará e com a vantagem de não haver colapso nas atividades produtoras nos locais de emprego temporário, porque à saída de uns corresponderá a chegada de novos elementos de trabalho.

A assistência é essencial tanto naquele estágio preliminar, como durante o início de atividade no núcleo colonial, porque é o único meio de resolver a grande questão de adaptação ou pelo menos de facilitá-la. O planejador não deve esquecer de que não se trata só de adaptação climática e de outras relações com o meio ambiente, mas que vão mesmo a certos conhecimentos técnicos indispensáveis, ligados ao conhecimento do solo e às características de culturas agrícolas que porventura ainda não conheçam.

5. NOTÍCIAS SOBRE

- legislação que rege a matéria;
- organismos que intervêm;
- acordos internacionais.

LEGISLAÇÃO QUE REGE A MATÉRIA

Imigração

Segundo a lei (Decreto-lei n.º 7.967 — 18 de setembro de 1945), imigrante é todo estrangeiro que vem para o Brasil com a intenção de nele se fixar. A este são concedidos, na forma da lei, os vistos chamados permanentes ou os permanentes especiais.

O conceito errôneo e até certo ponto pejorativo de que imigrante é o estrangeiro que para aqui viaja, na terceira classe de um navio, com a intenção de fixar residência no País, já hoje cedeu lugar a um conceito muito mais geral e correto.

A vida e a dependência internacionais cada vez exige maior intercâmbio entre filhos de Países diversos, ocasionando à *latere* das migrações definitivas, acima aludidas, aquelas outras de caráter transitório, temporário, por prazos regulares ou ocasionais. Estes estrangeiros que não são propriamente imigrantes recebem para entrar no Brasil o "visto de trânsito" para uma estada de 30 dias ou o que chamamos "visto temporário", concedido para uma estada até 180 dias aos turistas, aos que empreendem viagens culturais ou de núpcias e ainda por mais de 180 dias até 4 anos, a estudantes, aos técnicos e aos professores contratados, cujo visto se chama de "temporário especial".

A nossa legislação prevê duas grandes categorias de imigração, a chamada espontânea e a dirigida.

Não há, nem seria possível haver, uma diferenciação rígida entre ambas. Em qualquer delas é a vontade da pessoa humana que tem a prioridade, isto é, a iniciativa ou a decisão de migrar e em nenhum dos tipos, no conceito moderno da migração, exclui-se a disciplinação ou o controle por parte dos Estados, não só do brasileiro como dos Países de emigração.

Para nós, imigração espontânea significa um mínimo de controle e ausência de despesa por parte do Estado. Enquanto que imigração dirigida comporta uma maior disciplinação, mas também maiores despesas.

A política adotada para a imigração espontânea atende a dois princípios: — um, em que prevalece o sentimento de humanidade e outro em que predominam as razões sócio-econômicas.

Por sentimento de humanidade, as crianças e os velhos (maiores de 60 anos), sem quaisquer restrições, a não ser as que defendem o estado sanitário de nosso povo, são admitidos, quando solicitados por pessoas de suas famílias, residentes no Brasil. Para isto, o órgão competente é a Divisão de Passaportes do Ministério das Relações Exteriores, que atende aos requerimentos instruídos com a prova de permanência no Brasil e com os compromissos de manutenção daqueles. Respeita-se, assim, a instituição da família em que se fundamenta a estrutura de nossa civilização.

Mas, quando não se trata de estrangeiros que dependam de amparo de parentes no Brasil, ou seja, alienígenas entre 18 e 60 anos, candidatam-se estes junto aos Consulados brasileiros no Exterior, que estão habilitados a conceder ou a negar os vistos dentro das instruções que, embora liberais, devem sempre comportar restrições, visando a defesa do trabalhador nacional, dos interesses econômicos do País e até mesmo de sua segurança.

Na imigração dirigida é a intervenção estatal que permite um controle maior, mas, em compensação, sempre com ônus financeiro, seja para uma das partes ou Estados interessados ou para ambos os Estados.

Cotas — A restrição imposta à imigração por intermédio de cotas, calculadas na base de 2% dos nacionais entrados no Brasil entre 1.º de janeiro de 1884 e 31 de dezembro de 1933, foi estabelecida na Constituição de 1934, mantida na de 1937 e omitida na de 1946.

A lei em vigor, anterior à Constituição de 1946, mantém a restrição através das cotas, em seu artigo 3.º. A imigração dirigida está isenta do regime de cotas pela mesma lei.

O regime inspirou-se na solução norte-americana, onde entrou em vigor em 1922. Seu objetivo principal no Brasil foi opor uma barreira indireta, ou melhor oferecer uma ponderável limitação ao incremento da imigração de asiáticos.

Segundo estou informado, recente circular do Ministério das Relações Exteriores ao Corpo Con-

sular Brasileiro, extinguiu praticamente o controle das cotas ao autorizar a concessão livre dos vistos de entradas para o Brasil, sem qualquer preocupação de discriminação de raças ou religiões.

Colonização

A obra de colonização não é, absolutamente, privativa do Estado, embora sujeita à orientação e à fiscalização dos órgãos federais.

A orientação e a fiscalização de ordem geral competem ao Conselho de Imigração e Colonização, (6) enquanto que as de ordem técnica estão afetas ao Ministério da Agricultura, (7) por intermédio da Divisão de Terras e Colonização. (8)

A execução da colonização pode processar-se por intermédio:

— do órgão federal — Divisão de Terras e Colonização;

— das entidades estaduais ou municipais, previstas nas respectivas estruturas administrativas;

— ou de particulares, como tal compreendidos desde a raridade de indivíduos com recursos próprios para tal empreendimento, até as sociedades ou companhias, inclusive as autarquias e as sociedades de economia mista.

Vasta legislação trata:

— da exigência de planejamento de colonização;

— das concessões e transações de terras:

— em todo o território brasileiro e

— na faixa de fronteiras;

— do loteamento de terras para venda a prestações — registro e autorização para operar;

— das condições técnicas para a constituição de centros de colonização (Núcleos coloniais — Colônias Agrícolas Nacionais — Granjas-modelo);

— do controle e fiscalização;

— das prescrições que restringem a concentração de alienígenas e as destinadas a facilitar sua assimilação e a de seus descendentes;

— do aproveitamento e amparo do nacional na colonização;

— das condições para aquisição de lotes;

— dos deveres do colono;

— das penalidades a que está sujeito o colono;

— das vantagens e benefícios concedidos aos colonos;

— das normas relativas ao pagamento ou ligadas às concessões, títulos de propriedade e sua transferência a terceiros;

— da emancipação dos núcleos coloniais ou colônias agrícolas nacionais;

— e das disposições diversas.

ORGANISMOS QUE INTERVÊM

Há um órgão coordenador que é o Conselho de Imigração e Colonização. (8)

(6) Art. 51 do Decreto-lei n.º 7.967; Art. 1.º do Decreto-lei n.º 2.681.

(7) Art. 3.º do Decreto-lei n.º 2.681; Art. 3.º do Decreto-lei n.º 6.117.

(8) Pela Lei n.º 2.163 de 5 de janeiro do corrente ano de 54 tais órgãos foram extintos e substituídos pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Mas a verdade é que este Instituto ainda não começou a funcionar. A lei não foi regulamentada. O Presidente do INIC não foi nomeado e aqueles órgãos extintos por lei estão ainda funcionando.

Sem encargos executivos, porque fora das órbitas ministeriais, tem, entretanto, o Conselho grande autoridade consultiva e pode ser capaz de coordenar tôdas as atividades concernentes à migração, colonização e assimilação, porque integrado pelos dirigentes dos órgãos executivos dos diferentes Ministérios e por outros membros que podem interpretar os interesses nacionais.

Os órgãos executivos são:

— na concessão de vistos de entrada — as repartições consulares no exterior. Assessorados por comissões de seleção quando se trata de imigração dirigida ou de qualquer imigração semelhante (como a que poderíamos batizar de coordenada ou semidirigida);

— para os contrôles do ponto de vista sanitário, o Serviço de Saúde dos Portos (SSP);

— para o controle e assistência do imigrante e ao migrante nacional, o Departamento Nacional de Imigração (DNI);

— para o controle do estrangeiro em território nacional e para cooperação com o SSP e o DNI, a Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras, com seu Serviço de Registro de Estrangeiros; (9)

— para a transformação de temporários em permanentes e para o processamento de naturalização, o Departamento do Interior e Justiça;

— para a Colonização, a Divisão de Terras e Colonização. (10)

ACÔRDOS INTERNACIONAIS

Como vimos, após a I Guerra Mundial foram progressivamente aumentando as restrições à livre migração anteriormente existente. Inicialmente, da parte dos países de imigração e depois também dos de emigração, alguns dos quais chegaram à proibição integral e outros à permissão só para determinados grupos populacionais, não raro aqueles de menor interesse para tais países.

Tornaram-se difíceis:

- os vistos para a entrada;
- as permissões de saída.

Agravaram-se as situações com os rigorosos impedimentos oferecidos na ocasião dos desembarques.

O sentimento dos direitos do homem a ser assistido por seu País, mesmo além da fronteira, não raro constituiu mais um obstáculo, quando justificada ou abusivamente os estrangeiros desajustados ou descontentes apelavam para a repatriação, onerando o País de emigração.

A solução só podia ser encontrada, então, na base de acôrdos internacionais. Atualmente temos um, firmado com a Itália, e outro, com a Holanda. O primeiro é mais normativo que o estabelecimento de uma base concreta de compromissos materiais, ligados à execução, como é o segundo.

Além disso, temos tido acôrdos de duração e compromissos perfeitamente delimitados com

entidades responsáveis pela migração de pessoas deslocadas. Podemos citar os firmados inicialmente com a PCIRO e posteriormente com a IRO; o firmado com a Caritas Suíça para a imigração de "suábios do Danúbio" e mais recentemente com o Comitê Intergovernamental para migrações européias. (11)

Os aspectos principais observados nesses acôrdos são:

— o custeio da viagem internacional;

— o custeio da estada e viagem no Brasil;

— as facilidades de visto, inspeção no desembarque e formalidades de registro e exercício de atividades profissionais;

— os financiamentos, no caso de imigração colonizadora.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

COMO ENCARAR O PROBLEMA IMIGRATÓRIO PARA O BRASIL?

Não devemos esquecer os traços gerais da situação demográfica do mundo, antes de apreciar a importância da imigração para o Brasil, porque não é possível nos considerarmos isolados na Terra.

A população mundial continua a crescer, apesar das guerras deste século, conforme revela o "Demographic Yearbook, 1949-50", editado pelas "Nações Unidas":

Ano	População mundial
1920	1.834.000.000
1930	2.008.000.000
1939	2.195.000.000
1949	2.378.000.000

As emigrações do Velho Mundo euro-asiático não têm sido de modo a evitar o crescimento de sua densidade populacional, como se observa no quadro adiante e é esta situação que precisamos levar em conta para compreender que continuam a subsistir ponderabilíssimas razões determinantes de correntes migratórias para as regiões novas, de baixa densidade demográfica, entre as quais está o Brasil.

EUROPA	ANO	PESSOAS POR KM ² (Densidade populacional)
Central e Norte-Occidental.....	1920	65
	1930	69
	1939	72
	1949	78
Sul-Oriental.....	1920	68
	1930	75
	1939	82
	1949	88

(9) Nos Estados, o Serviço é feito por sua Polícia mediante acôrdo.

(10) Às vezes, órgão estadual mediante acôrdo com o Ministério da Agricultura.

(11) Em que se transformou a "International Refugee Organization".

Para melhor compreensão de que há países que por força de sua densidade demográfica elevada devem ser considerados, fatalmente, como de emigração, ao lado de outros de baixos índices populacionais, que os colocam na posição de países de imigração, apresentamos o quadro que se segue, organizado com dados extraídos da mesma publicação, há pouco citada:

POPULAÇÃO POR KM2 EM 1949

Alemanha (incluindo "displaced persons" em campos)	195
Bélgica	283
Coréia do Sul	219
Holanda	299
Índia	115
Inglaterra	206
Itália	154
Japão	225
Sarre	361
França	76
Nova Zelândia	70
Espanha	56
Argentina	6
Austrália	1
Brasil	6
Canadá	1
Chile	8
Colômbia	10
Estados Unidos	19
México	13
Paraguai	3
Peru	7
Uruguai	13
Venezuela	5

Verificamos, à luz do quadro anterior e de outras considerações, que a Europa e a Ásia apresentam, de um modo geral, do ponto de vista demográfico, condições de fontes naturais de emigração, com alguns países numa situação muito mais crítica que outros. De fato, se a Espanha apresenta um índice relativamente baixo, de 56 habitantes por km2 entre os Países que foram alistados no quadro acima, a Holanda com 299 habitantes por km2 se vê numa situação grave, devido à perda de suas Índias para onde imigrava parte de seu excesso populacional e devido ao fato de que, nos anos de 1945 e 1946, sua balança migratória de Entradas e Saídas acusou um saldo positivo contra fracos saldos negativos nos três anos seguintes, como esclarece o quadro adiante.

BALANÇO MIGRATÓRIO NA HOLANDA

ANOS	1945	1946	1947	1948	1949
Entradas ..	38.216	107.373	54.426	48.341	39.600
Saídas	22.418	48.645	65.897	68.530	59.400

Sem levar em conta a situação do Extremo Oriente, a necessidade emigratória pode ser expressa: em 60.000 holandeses que anualmente precisam demandar novas terras; em 350.000 a

400.000 pessoas que devem emigrar da Itália, sem levar em conta a existência de 2.000.000 de desocupados naquele país, para os quais muito concorreram os repatriados da Líbia; em cerca de 2.000.000 entre "displaced persons", "refugiados" e "repelidos", da Rússia, da Polônia, da Prússia Oriental, da Tchecoslováquia, da Hungria, da Rumânia, da Iugoslávia etc. e que hoje se encontram na condição de pessoas deslocadas na Áustria, na Alemanha Ocidental, na Suíça, na Grécia, em Trieste etc., sem possibilidades de lá se fixarem.

Concluimos então que na Itália, na Holanda, na Áustria e na Alemanha Ocidental, bem como no Japão, na China e na Índia, há um estado de densidade demográfica denunciador de que podemos chamar força incitadora de emigração. A *latere* desta conclusão, convém lembrar que o território brasileiro comporta um sensível acréscimo populacional de corrente alienígena.

Estabelecida esta base de raciocínio, resta-nos responder aos seguintes quesitos:

— A imigração é indispensável a nosso desenvolvimento agrícola?

— Caso negativo, convém admitir imigração e mesmo incrementá-la?

Apesar de muitos pensarem e até proclamarem que precisamos de imigração para desenvolver a produção agrícola, tal não corresponde à realidade; é hoje um conceito errôneo. Não estamos absolutamente dependendo do braço estrangeiro para o progresso agrícola do país, e, entre os inúmeros exemplos comprovantes, podemos citar o recente desenvolvimento de São Paulo e do Norte do Paraná, onde é indiscutível a obra do braço nacional.

Entre vários pesquisadores e estudiosos que assim pensam, podemos citar WAIBEL, insuspeito por tratar-se de autoridade estrangeira, com vários anos de trabalho entre nós. Por outro lado, é necessário reconhecer que os maiores contingentes disponíveis para a emigração, não é mais como o foi no século passado, de excessos populacionais de atividades agrícolas.

Uma tal resposta não significa em absoluto desconhecer valor numa possível imigração para atividades agrícolas, mas tão-somente que o desenvolvimento destas não está na dependência do braço estrangeiro. Não podemos desconhecer que novas técnicas e reforços de mão-de-obra agrícola trazidos pela imigração terão insofismável utilidade num país de economia em expansão como é o nosso caso.

Sabemos que há indivíduos radicalmente contrários à imigração, por acreditarem que só de um grupo social homogêneo se pode esperar uma civilização de nível elevado. Mas contra os que assim pensam, nos colocamos ao lado dos que acham que a coexistência de diferentes grupos de população é essencial para o desenvolvimento de uma civilização vigorosa e progressiva. Há ainda os extremados nacionalistas que, esquecidos dos benefícios já salientados no início deste trabalho para um país de imigração, combatem-na ou

prejudicam-na através da exagerada proteção ao elemento nacional e se opõem às dotações de verbas para a migração, defendendo que estas devem ser empregadas só em favor dos nacionais.

Mais do que a favor da imigração, somos por seu incremento em escala crescente ainda por muitos e muitos anos, porque, além de tôdas aquelas condições, não resta dúvida que, hoje em dia, o potencial humano é fator essencial no Poder das Nações e que mais do que quantitativamente influi seu valor qualitativo.

Estamos numa fase de desabrochar de nossas atividades industriais. Acreditamos que para a indústria devemos encarar a vinda de alienígenas em larga escala. Que é possível e mais fácil do que para fins agrícolas, não temos dúvida. Para tanto tornam-se necessários escritórios de colocação eficientes e bem coordenados. Trata-se de uma imigração mais viável, porque a massa emigratória atualmente disponível é muito mais de atividades industriais, do que de verdadeiros agricultores. Estes, em sua grande maioria, trabalham em suas propriedades e não as pretendem abandonar. Salvo raras exceções, constatamos hoje em dia muitas levaras de falsos agricultores a comprometer a própria imigração em geral. Além disso, a imigração para fins industriais é muito mais fácil, porque muito menos onerosa que a imigração colonizadora. E este é um aspecto de que não podemos esquecer, se quisermos grandes levaras imigratórias. Os próprios Estados Unidos tiveram seus picos imigratórios ligados justamente ao desenvolvimento industrial.

Resta-nos agora indagar se devemos admitir uma imigração indiscriminada, do ponto de vista racial e de nacionalidades de origem, ou por outra, quais das nações com características emigratistas, há pouco vistas, que mais nos convêm? Acreditamos que a melhor resposta será a decorrente das seguintes perguntas:

Quais as nacionalidades que mais se têm destacado na formação do povo brasileiro?

A simples observação dos gráficos revela-nos que se destacam em nossa formação demográfica as nacionalidades de origem européia, e entre estas uma sólida base latina de portugueses, italianos e espanhóis, ao lado de uma imigração alemã, que, embora não muito numerosa, se tem mantido com uma permanência tal que a consagra como uma das correntes mais tradicionais.

Quem tem oferecido maiores facilidades à assimilação? Os asiáticos ou os europeus?

Quando atentamos para certas manifestações concretas de reação à assimilação, como seja o hábito de falar no lar a língua de origem, verificamos como os japoneses apresentam dificuldade à assimilação natural, mesmo sem entrar na apreciação de um outro fator, que nem chegamos a analisar, qual seja a questão do casamento, um dos melhores elementos para a assimilação de um alienígena em qualquer país.

Como encarar a realidade das migrações internas?

A migração interna se de um lado tem corrido para melhor distribuição de população no território nacional, como vimos, de outro lado vem agravando o desequilíbrio econômico entre o Norte e o Sul do País, melhor precisando, entre as Regiões Nordeste e Leste de um lado e a Região Sul de outro lado, e especialmente nos Estados mais sacrificados pela perda de grandes contingentes populacionais.

Assim nós vemos Alagoas, Sergipe, Paraíba, Minas, Rio Grande do Norte e Espírito Santo numa situação de franca perda populacional.

Proibir a migração interna é uma solução incompatível com o respeito devido ao direito de livre locomoção. Portanto, para evitar migrações internas inconvenientes, só podem ser adotados processos de ação indireta.

Entretanto, como a *latere* do movimento natural, um apreciável coeficiente migratório corre por conta da exploração inescrupulosa de aliciadores clandestinos, interessados por motivos vários no transporte de migrantes, quer por estrada de ferro, quer nos célebres "paus de arara" — é admissível, e até recomendável, um controle da migração interna. Conter aquelas atividades ilícitas não significa proibir a migração interna, o que seria absurdo e toda a ação governamental a respeito precisa subordinar-se a esta preliminar.

Entre os processos indiretos para evitar uma migração interna prejudicial, podemos citar: adequados planos de colonização nas zonas em que existam terras aráveis, e planos de desenvolvimento industrial onde as terras sejam pobres; no primeiro caso para fixar o homem ao solo através da propriedade rural e no segundo para proporcionar-lhe razoáveis condições de emprêgo indispensáveis a uma vida digna.

Cabe aqui lembrar a necessidade da desapropriação das terras marginais dos açudes, das terras das bacias por eles irrigáveis, e das terras cortadas por novas vias de comunicações terrestres para possibilitar a realização dos indispensáveis planos de colonização.

Com o adequado parcelamento de propriedades rurais e a indispensável assistência aos agricultores ao lado do estabelecimento de grandes indústrias, onde recomendável, será possível enfraquecer as atuais forças incitadoras de emigração ou de contrabalançar os efeitos das forças de atração de outras regiões do País.

Admitida a inevitabilidade dos movimentos migratórios internos, tem o Estado o dever de assistir os migrantes em seus deslocamentos e de orientar seus estabelecimentos, facilitando-lhes a vida nas naturais dificuldades do período de adaptação.

Este é o ponto em que estamos mais atrasados no Brasil. E' preciso assistir os migrantes durante seus deslocamentos e na fase de adaptação, para evitar marginais, mesmo nos centros ur-

banos. Só através de uma adequada assistência preservaremos nossos migrantes contra os terríveis efeitos dos desajustamentos a que já nos referimos, em que a instabilidade e a incerteza da vida conduzem à prática do golpe ou do imediatismo sob diversas formas, quando não mesmo ao crime.

QUE É INDISPENSÁVEL FAZER PARA DESENVOLVER A COLONIZAÇÃO NO BRASIL?

E' indispensável dispor-se de uma organização capaz de planejar a Colonização segundo os altos interesses nacionais e de desenvolvê-la progressivamente tirando o máximo partido de recursos cada vez mais vultosos, que para tal fim possam ser destinados ou mobilizados. Pelas razões já expostas, tanto mais a colonização precisa entrosar-se com as migrações, vindas do exterior ou do interior do País, ou delas depende, mais uma Fundação de Colonização, com as características que expusemos, se torna indispensável.

BIBLIOGRAFIA

- Population Analysis* — T. LYNN SMITH.
- Population Problems* — WARREN S. THOMPSON.
- O problema dos deslocados* — Min. HÉLIO LÔBO.
- Demographic Yearbook* — 1949-1950 (ONU).
- A History of World Civilization* — J. E. GWAIN.
- Introductions a l'étude géographique de la Population du Monde* — PIERRE GEORGE.
- Histoire de la Population Mondiale* — MARCEL R. REINTARD.

Les fondements de la Géographie Humaine — MAX SORRE.

Corrientes Demográficas Mundiales — KINGSLEY DAVIS.

Traité de démographie — ADOLPHE LANDRY.

Estudos brasileiros de População — CASTRO BARRETO.

História da Imigração no Brasil — Uma interpretação — FERNANDO CARNEIRO — ("Boletim Geográfico" n.º 69 — Dez. 1948).

Imigração e Colonização no Brasil — J. FERNANDO CARNEIRO — (Faculdade Nacional de Filosofia — 1950).

"Boletim Geográfico" n.º 91 — Ligeiras notas a respeito do quadro da imigração no Brasil a partir de 1820 — ARTUR HEHL NEIVA e J. FERNANDO CARNEIRO.

Imigracion en Brazil — Conselho Econômico e Social das Nações Unidas — 1/Mai/50.

A Imigração Italiana no Brasil e algumas características demográficas do Grupo Italiano de São Paulo — GIORGIO MORTARA.

Estudos sobre as línguas estrangeiras e aborígenes faladas no Brasil — (I.B.G.E. — C.N.E. — 1950).

Contribuição ao Estudo da Assimilação Matrimonial e Reprodutiva dos Diferentes Grupos Estrangeiros na População do Brasil.

Migrações Internas no Brasil — Estudo preliminar — 1952 — Instituto de Economia — (Órgão da Fundação Mauá).

Migrações Internas — Conjuntura Econômica — Números 5 e 6 de maio e junho de 1952.

Diversas publicações dos Censos Demográficos de 1920, 1940 e de 1950 — (Serviço Nacional de Recenseamento).

A Colonização Alemã no Espírito Santo — ERNEST WAGEMANN.

Princípios de Colonização Européia no Sul do Brasil — LEO WAIBEL.

Excursão à Região Colonial Antiga do Rio Grande do Sul — ORLANDO VALVERDE.

Origem e Evolução do Sistema Postal Brasileiro

VITORINO DE OLIVEIRA

Os primeiros selos do Brasil — “Ôlho de Boi” e “Ôlho de Cabra” — Selos do Império e da República — Selos comemorativos — O Telégrafo e seus selos — Emissões de beneficência.

É CORRENTE ouvir-se que o sêlo postal foi criação de Sir Rowland Hill, o reformador do correio inglês, em 1840. Todavia, já em 1653, na França, no reinado de Luiz XIV, o “maitre des requêtes” Velaye obteve o privilégio de instalar, nos bairros de Paris, caixas de coleta e distribuição de correspondência, mediante o pagamento de uma contribuição cobrada por meio de um bilhete que deveria ser colocado na caixa, juntamente com a correspondência. E se o remetente desejasse ter a certeza da resposta deveria juntar outro bilhete de “porte pago” para facilitar a tarefa do destinatário.

Os primeiros selos postais adesivos, entretanto, foram idealizados, em 1834, por Jaime Chalmers, livreiro impressor, estabelecido em Dundee, na Escócia, onde lhe foi erigido um monumento. Rowland Hill foi, portanto, apenas o introdutor do sêlo postal no serviço inglês, quando lhe coube dirigir-lo e reformá-lo.

De qualquer modo foi a Inglaterra o primeiro país do mundo a utilizar o sêlo postal adesivo para a franquia prévia da correspondência, em abril de 1840.

Seguiram-se-lhe o Brasil em 1843, a Espanha em 1845, a Suíça em 1848, a França em 1849, a Alemanha em 1850, os Estados Unidos em 1851 e, após, os demais países.

Pela Lei n.º 243, de 10 de novembro de 1841, o Congresso brasileiro autorizou, no art. 17, a reforma dos nossos serviços postais nos moldes do Correio da Inglaterra. Essa transformação foi levada a efeito com os Decretos ns. 254 e 255, de 29-11-1842, assinados por Cândido José de Araújo Viana, com a rubrica do Imperador D. Pedro II.

O primeiro daqueles decretos estabelecia a nova tarifa postal baseada no pêsso da carta, independentemente das distâncias, como anteriormente, constando do seu art. 1.º:

“Os portes das cartas conduzidas por correios de terra e mar são fixados pela maneira seguinte:

	Correio	
	de terra	de mar
Não excedendo de 4 oitavas ..	60 Rs.	120 Rs.
Excedente de 4 até 6 ditas	90 Rs.	180 Rs.
De 6 até 8 ditas	120 Rs.	240 Rs.

E assim progressivamente, acrescentando-se aos portes de terra por cada 2 oitavas 30 réis, e aos de mar 60 réis.

O Decreto n.º 255 determinava em seu artigo 5.º:

“Os portes serão pagos em papel selado, ou sêlo do valor de 30, 60 e 90 Rs., na forma constante do modelo n.º 1.”

Expedidos os decretos, o Provedor da Casa da Moeda mostrou ter dúvidas na sua interpretação e, sobre elas consultou ao Presidente do Tesouro, em ofício de 13 de fevereiro de 1843.

Transcrevemos êsse ofício:

“Ilmo. e Exm. Sr.

O artigo 16 do decreto de 29 de novembro próximo passado, n.º 254, determina que os portes das cartas sejam pagos adiantados e em papel selado — e os arts. 5.º e 11 do Decreto n.º 255, da data supra, tratam sempre de papel selado e que haverá três selos, um no valor de trinta, outro de sessenta e outro de noventa réis — e do enunciado da maior parte dos três artigos, se depreende que a intenção do Governo não foi receber o porte das cartas por meio de papel selado, mas sim por meio de pequenas estampas, que se devem fixar nas cartas, equivalentes às suas respectivas taxas.

Na Inglaterra se faz uso promiscuamente de uma e outra coisa, mas consta que o papel selado é tido como objeto de luxo, e como nesta repartição é onde, naturalmente, se hão de fazer os selos ou chapa segundo V. Ex.^a ordenar, por isso julguei de meu dever levar ao conhecimento de V. Ex.^a esta dúvida, em que me pôs a leitura dos mencionados decretos, e permita-me V. Ex.^a que aproveitando a oportunidade, quer se decida que se façam selos, quer chapas, será mister adotar modelos que dificultem a falsificação e sejam conformes aos nossos costumes.

Na Inglaterra se usa em tais selos e estampas a effigie da Rainha com o valor da respectiva taxa, isto ali pode ser muito próprio — e sou levado a crer que é fundada em utilidade pública — mas entre nós, além de impróprio, pode dar lugar a continuadas falsificações e as razões em que me baseio são estas: usa-se aqui por princípio de dever a respeito pôr a effigie do Monarca só em objetos perduráveis e dignos de veneração e nunca naqueles que por sua natureza pouco tempo depois de feitos têm de ser necessariamente inutilizados; e de mais a mais acresce a facilidade que há de se copiar um retrato por todos conhecido, coisa que pode ser executada por quem tem habilidade suficiente, o que não acontece com trabalhos meditados e complicados, que além da pericia do artista exigem

maquinismos próprios para se levarem a efeito — e quando se adota este último expediente, que me parece muito mais consentâneo e conveniente do que o primeiro, ainda assim será preciso de tempos a tempos mudar de padrão para vedar-se a falsificação estrangeira, pois não devemos temer a nacional, ao menos enquanto as artes não saírem do estado de infância em que jazem por ora entre nós.

Deus guarde a V. Ex.^a — Casa da Moeda, 13 de fevereiro de 1843. — O Provedor: *Camilo João Valdetaro.*”

Em face das alegações expostas pelo Provedor da Casa da Moeda, dez dias depois o Presidente do Tesouro baixava a seguinte portaria:

“O Sr. Provedor da Casa da Moeda mande fazer com urgência as chapas que, na forma dos Decretos ns. 254 e 255, de 29 de novembro passado, relativos aos Correios do Império, devem servir para o pagamento dos portes e, quanto ao modelo delas, fica a seu arbítrio escolher o que mais difícil fôr de ser falsificado. — *Joaquim Francisco Viana.*”

Dai a razão por que, em vez de um retrato, que seria gravado a mão, recorreu-se aos “cunhos” mecânicos adquiridos pela Casa da Moeda, em fevereiro de 1843, a Eduardo Lemerick. O complicado desenho desse primeiro selo brasileiro ficou com o aspecto de um olho bovino. Sobre esse desenho os artistas Carlos Custódio de Azevedo e Quintino José de Faria, da Casa da Moeda, gravaram os algarismos correspondentes aos respectivos valores de 30, 60 e 90 réis e os festões que o circundam, impressos em negro. Durante algum tempo foi controvertida a data da circulação dos nossos primeiros selos, querendo uns que se tivesse verificado em julho de 1843, pois que em Lisboa fôra recebida uma carta com um selo de 90 réis, datada de Itapoana no mês de julho e chegada à capital portuguesa em 20 de agosto de 1843, sendo calculada a travessia, ao tempo, do Rio a Lisboa, de 30 a 40 dias. Todavia o diretor-geral dos Correios da Corte fixara o dia 1.º de agosto para a circulação dos nossos primeiros selos postais, como se depreende de uma declaração publicada no “Jornal do Comércio”, de 6 de julho de 1843, nos seguintes termos:

“Pela Administração do Correio da Corte se faz público que na mesma Administração principiarão a cobrar-se adiantados os portes das cartas e mais papéis no dia 1.º de agosto próximo futuro, na conformidade do respectivo regulamento e que os portes dos periódicos, leis e atos do Governo serão também pagos adiantados do dia 1.º de setembro deste ano em diante não só neste Município como em todo o Império, na forma do art. 1.º do Regulamento n.º 255, de novembro de 1842.”

Assim, foi estabelecido considerar o dia 1.º de agosto como sendo a data aniversária do selo postal brasileiro.

Um selo “olho de boi” que traz o carimbo de 1.º de agosto de 1843, dos dois que se conhecem, está avaliado em Cr\$ 20.000,00. E cita-se, na história da filatelia, que foi com uma quadra do “olho de boi”, de 90 réis, que Tomaz Corbald, na Inglaterra, iniciou a primeira coleção de selos postais. Por essa razão pode-se afirmar que a filatelia nasceu com o selo postal adesivo brasileiro, e particularmente com os “olho de boi”.

Em 1844, como as dimensões dos selos “olho de boi” se tornassem impróprias para o franquiamento das cartas, pois ocupavam grande extensão do sobrescrito, foi o seu desenho substituído por outros menores, de algarismos inclinados, chama-

dos, então, “olho de cabra”. E de 1850 a 1866 continuaram a ser emitidos mas já com algarismos verticais, variando de cor, gravados e impressos na Casa da Moeda e, como os primitivos selos, em estampas sem picote.

Entre 1866 e 1883 foram emitidos selos com a efígie do Imperador D. Pedro II, em côres, picotados ou cortados em linha, para facilitar a sua separação das respectivas estampas, gravados e impressos nos Estados Unidos, pela “American Bank Note Co.”. De 1884 a 1888, alteraram-se os desenhos dos nossos selos, aparecendo nos mesmos figuras diversas.

Proclamada a República, houve em 1890 a substituição dos selos postais utilizados durante o Império. Os primeiros emitidos traziam as estrelas do Cruzeiro do Sul, depois a efígie da República e, a seguir, desenhos diversos, todos gravados e impressos na Casa da Moeda, picotados e trazendo papel gomado e filigranado.

Em 1900, por ocasião do 4.º centenário da descoberta do Brasil, o nosso Correio emitiu o seu primeiro selo comemorativo em uma série de 4 selos; em 1906 o segundo, por ocasião da reunião do 3.º Congresso Pan-Americano, em nossa capital; em 1908 os dois comemorativos da Exposição Nacional e do centenário da Abertura dos Portos, e a seguir outros. A princípio esses selos só tinham circulação no território nacional, até que o Congresso Postal, da União Postal Universal, reunido em Madrid, em 1920, permitiu circulassem entre os países da União.

Os primeiros selos postais, para a correspondência aérea foram emitidos em 1927, com o aproveitamento dos selos destinados à correspondência oficial que foram sobretaxados, para esse fim.

No Império, em 1889, o Brasil emitiu selos especiais para o franquiamento de jornais, como também a República até o ano de 1891. Durante o Império, em 1889, e depois na República foram emitidos selos especiais para a cobrança da taxa devida pela correspondência, os últimos dos quais datam de 1942.

Em 1906 foram emitidos selos especiais para a correspondência oficial, com a efígie dos presidentes Afonso Pena, Marechal Hermes e Wenceslau Braz. Tais selos foram, porém, retirados da circulação em 1920 não mais se utilizando emissões especiais para a correspondência oficial.

Mas não foi só o Correio quem emitiu selos para pagamento de taxas cobradas à correspondência. Também o Telégrafo teve os seus selos. O primeiro em 1870, no Império. Em 1889, a República também os emitiu mas, afinal, retirou-se da circulação por não mais usá-los na cobrança da taxa telegráfica.

Selos também, e dos mais úteis, têm sido emitidos pelos Correios em favor de diversas Campanhas e instituições filantrópicas. Há emissões, todos os anos, destinadas à Campanha contra a Tuberculose, a Campanha em benefício da Criança e muitas outras cujo produto de venda reverte, integralmente, em favor das entidades que promovem tais movimentos.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Política Geral e Função Orçamentária do Estado

(Continuação)

M. ANDRÉ MOLITOR

(Chefe de Gabinete do Ministro da Instrução Pública da Bélgica, Encarregado do Curso Extraordinário da Universidade de Louvain e Presidente da Comissão Supervisora desse Instituto)

(Tradução de *Lygia Portocarrero Velloso*)

II

ESSE método que qualifico de racional, eu o apresento de forma um tanto esquemática, ao contrário do primeiro que é caricatural, como caricatural é tudo aquilo que é muito teórico. Mesmo esse método que indico como ideal não se realiza nunca de forma total. Em todos os países a elaboração do orçamento constitui uma mistura de empirismo e de tendência a um método racional. Os dois sistemas sempre intervindo. E' preciso lembrar que as técnicas racionais vão predominando progressivamente, mas o que ressaltamos aqui e que se torna evidente pela simples comparação dos dois métodos, é que para desempenhar seu papel de programa de trabalho do governo, como instrumento de execução de uma política geral, o orçamento deve, efetivamente, tender a ser elaborado de forma racional mais do que empírica. Somente assim ele se apresentará como a tradução de uma vontade deliberada de ação, num determinado sentido, e não como o registro de um conjunto de despesas aceito com resignação.

Após essas reflexões de ordem geral, procurei ver como se prepara, concretamente, um orçamento. Em linhas gerais esse processo é o mesmo na maioria dos países. Para ser mais positivo demonstrarei aqui como é executado na Bélgica.

No meu país, o exercício orçamentário anual começa a 1.º de janeiro. Os orçamentos são primeiramente votados e então entregues até àquela data. A sua preparação exige muitos meses, sendo portanto normal que as atividades preliminares tenham início no ano anterior.

O primeiro ato administrativo é a tradicional circular remetida no começo de abril, pelo Ministro da Fazenda (Administração do Orçamento) a todos os seus colegas, solicitando que suas propostas orçamentárias sejam entregues, o mais tardar, até 31 de julho e se possível a 1.º

de julho. A circular contém as recomendações clássicas sobre a necessidade de se reduzir quanto possível os créditos.

Os departamentos reúnem então os dados fornecidos por seus diversos serviços. Esse encargo é assumido, em cada Departamento, pelo Serviço de Orçamento e de Contabilidade. Os serviços fiscais do Ministério da Fazenda reúnem também as avaliações da receita provável, tendo como base a legislação fiscal existente e eventualmente projetada.

No correr de junho-julho as previsões orçamentárias se concentram no Serviço de Orçamento e de Contabilidade de cada departamento. Elas são submetidas à Inspeção de Finanças, isto é, aos delegados do Ministério da Fazenda e da Administração do Orçamento, acreditados junto a cada Ministério.

Os inspetores passam as propostas pelo primeiro crivo, assinalando as economias possíveis, a distribuição de créditos mais judiciosa, os defeitos de organização que dão lugar à dissipação de bens. Os resultados são remetidos então ao Ministro da Fazenda e aos Ministros interessados, isto é, àqueles junto aos quais são eles acreditados.

Esse recebe de seus serviços as propostas orçamentárias e as examina com os seus chefes de administração responsáveis e com os inspetores de Finanças. Esse exame é interessante e importante para ele em duplo sentido:

a) o Ministro examina se as propostas que recebeu correspondem ao impulso que pretende dar a seu departamento: é uma revisão geral que ele faz;

b) o Ministro estuda, nessa ocasião, as condições de seus serviços e as modificações ou reformas indicadas — pessoal — material — equipamento. Tudo isso está incluído no orçamento.

O Ministro chega então ao total de crédito do seu orçamento. Trata-se das propostas iniciais que vão ser discutidas com o Ministro da Fazenda. Essas cifras são de fato transmitidas a esse último, por intermédio do Inspetor de Finanças.

A Administração do Orçamento analisa então as propostas que lhe são remetidas por todos os departamentos. Ela as engloba para verificar se a despesa ultrapassou as previsões da receita. Em caso afirmativo, comunica que cada departamento deve reduzir suas propostas iniciais indicando como fazê-lo. Analisa, detalhadamente, os créditos contidos em cada orçamento e sugere as reduções possíveis, em face das indicações da Inspetoria de Finanças.

As propostas de cada Ministro e as contrapropostas da Administração do Orçamento (ratificadas pelo Ministro da Fazenda) são submetidas a uma Comissão permanente e de número limitado de Ministros, a *Comissão de Orçamento*, que se compõe do 1.º Ministro, do Ministro da Fazenda e de mais dois de seus colegas. Essa Comissão discute, em presença do Ministro interessado, (conforme já citado) o conjunto orçamentário de cada um. O total é então definitivamente fixado.

Às vezes, se a Comissão de Orçamento não pôde chegar a um acôrdo num ponto complexo ou delicado o Conselho de Ministros é chamado a se pronunciar. Ele é também chamado para aprovar, em linhas gerais, as decisões da Comissão de Orçamento.

Não falta agora senão fazer a apresentação material do orçamento de cada departamento. Se tudo corre normalmente, em setembro os documentos são entregues, conforme exigência da lei declarando que os orçamentos devem ser entregues antes de outubro, na Secretaria da Câmara. Os documentos orçamentários são impressos depois de serem aprovados pelo Rei, em forma de decreto real contendo o projeto da lei orçamentária. Eles são entregues na Câmara onde cada Ministro reivindicará os seus interesses. O Ministro da Fazenda terá ainda o encargo do Orçamento de Vias e Meios (*Budget des Voies e Moyens*). A partir desse momento entramos nos processos parlamentares, no contato entre o Parlamento e o Executivo, que decidimos não abordar no correr dessa exposição.

B — EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Estamos, presentemente, em outra fase do processo do qual já defini as diversas etapas: aquela na qual a representação nacional assentando nas propostas de despesa e receita que lhes submeteu o governo, tem desse autorização para utilizar os créditos abertos, nos limites e condições fixadas pela lei orçamentária e também pela lei orgânica relativa a finanças e contabilidade pública. Já declarei que o bom senso exige a verificação e o contrôle das condições de legalidade, incumbência em última análise, não do executivo, propriamente dito, mas de um corpo ou organismo que deveria ser independente dele e que, fre-

quentemente, é considerado pelo direito público como uma emanção do Parlamento, da representação nacional. Trata-se de um contrôle externo do executivo.

Pode-se perguntar a um certo momento da evolução política e administrativa de numerosos países, se ao lado desse contrôle exterior não seria indicado promover-se um contrôle interno do executivo sobre a execução do orçamento. Expliquemos porque.

A princípio, uma vez autorizado pelo Parlamento a utilizar os créditos contidos no seu orçamento, cada Ministro os despendia livremente sob a responsabilidade única dos ordenantes e dos contabilistas, em face do contrôle de legalidade exterior do executivo. Cada Ministro, por sua vez, queria ter direito de fazê-lo e julgava que sua responsabilidade ministerial se opunha a que qualquer um de seus colegas interferisse nos seus negócios e verificasse como geria ele o seu departamento.

Essa liberdade absoluta de cada Ministro, em matéria financeira dentro de seu departamento foi, bem cedo, posta de lado

- 1) por razões puramente financeiras
- 2) por razões de organização geral do governo.

1. Razões puramente financeiras

A tese de liberdade total na utilização dos créditos, cabia, perfeitamente, nos minúsculos orçamentos do Estado liberal: Ela se mantém muito menos bem, em presença das grandes quantias que hoje em dia os orçamentos comportam e também em face das variações bruscas da conjuntura política e econômica, que pode exigir, no correr do exercício, a reorientação de todos os orçamentos do Estado.

Se os créditos são abertos pelo Parlamento que os considera justificados, há vários modos de utilizá-lo num mesmo objeto e pode ser oportuno, no correr dos anos, fazer uma determinada despesa com o crédito e renunciar a outra que aparece como menos urgente.

Enfim, foi um fato verificado pela experiência, que a liberdade total da utilização dos créditos, sem nenhum contrôle, resulta no seu esgotamento, antes do fim do exercício, e na concessão de créditos suplementares.

2. Razões relativas à organização geral do Governo

Essas razões partem do conceito de orçamento como programa de trabalho do governo, conforme desenvolvi na 1.ª parte dessa exposição. Conceito esse que se vem firmando, progressivamente, na maioria dos países sem, todavia, ter atingido ainda a maturidade. Admitindo-se o princípio devemos aceitar suas diversas conseqüências e entre elas a seguinte: Se um programa de trabalho deve ser elaborado de maneira coordenada a fim de corresponder a uma ação unificada

e de impulso ao poder, deve também ser executado com o mesmo cuidado de coordenação e por esse motivo seria perigoso que de posse desses créditos cada administração os utilizasse sem interferência de uma Comissão de Coordenação. Exemplo: créditos são previstos em um departamento para proteger a agricultura, numa política de subvenção à produção (fixação de preços). Outros créditos são ao mesmo tempo previstos no orçamento particular de um outro departamento para aliviar os encargos do consumidor pesando sobre os preços.

Não analiso a fundo se essa política é sadia ou não, contraditória ou não: exponho o que se passa. Salta aos olhos que um certo controle de coordenação deve, tanto quanto possível, harmonizar o emprêgo e a utilização progressiva desses créditos.

Outro exemplo: utilização dos créditos de pessoal. O Parlamento vota os créditos pedidos, mas o poder executivo deseja proceder a uma reforma administrativa e reduzir progressivamente a $x\%$ o número de funcionários. Quer isso dizer que seria necessário obrigar as administrações a não utilizarem inteiramente os créditos de que dispõem para recolocação do pessoal regular licenciado, ou para ampliação do quadro. Isso exige ainda o controle coordenador na execução do orçamento.

Foi em tôrno dessas diversas razões que nasceu a idéia, posta em prática por todos os Ministros de Finanças e nas Administrações do Orçamento, que a autorização dada pelo Parlamento para utilização dos créditos, não constitui a obrigação de utilizá-los e que essa utilização pode ser subordinada a um sistema de controle interno do executivo. E' desse princípio que parte toda a organização dos serviços de controle financeiro e de autoridade, considerados como pertencendo ao Ministro da Fazenda e a seus serviços de orçamento. E' interessante ressaltar que no meu entender os poderes do Ministro da Fazenda, sobre a gestão de seus colegas, são mais amplos ainda no que concerne à execução do orçamento, do que no que diz respeito a sua elaboração. (1) Quais são as modalidades de controle na execução do orçamento? Existem duas principais que analisarei aqui: elas existem portanto e de uma forma ou de outra se manifestam em muitos países.

A 1.^a é a contabilidade ou controle das despesas empenhadas.

A 2.^a é o controle de oportunidade da despesa.

(1) N. B. — Esclareço, mais uma vez, que no que concerne à execução do orçamento o controle que citei não é o controle contábil de regularidade ou de legalidade que se realiza em 2 tempos:

a) antes na administração pelo contador responsável que verifica a realidade do serviço feito, a correção do cômputo orçamentário e a disponibilidade do crédito; b) no Departamento de Contas (ou em órgãos em que tenha lugar) que recomeça sob o ângulo do controle exterior suas diversas operações de verificação. Esse controle é essencial mas nada tem a ver com a verificação que expusemos aqui de ordem exclusivamente orçamentária.

Essas duas modalidades se combinam por vezes em um processo administrativo único.

A contabilidade ou controle das despesas empenhadas foi destinada, especialmente, pelos que a criaram, a prevenir o esgotamento dos créditos, isto é, a evitar que o ritmo inconsiderado de despesas sobre os créditos abertos causassem o esgotamento prematuro dos mesmos e a necessidade de se recorrer a créditos suplementares o que, de fato, coloca o Parlamento diante de um caso consumado e compromete o equilíbrio do orçamento e das contas, dando um equilíbrio ilusório de balança fixada sobre papel, no comêço do exercício orçamentário.

Com esse objetivo criou-se em certos países (Bélgica, lei de 21 de julho de 1921; França, lei de 10 de outubro de 1922 (2) um corpo de funcionários dependentes do Ministro da Fazenda e que se denominam controladores ou contadores das despesas empenhadas. Colocados em cada departamento têm eles como função visar todos os empenhos de despesa e registrá-los em face dos créditos orçamentários abertos. Eles seguem o desenrolar da utilização do crédito e informam ao Ministro interessado, recusando o visto se o crédito foi ultrapassado.

Essa instituição tem-se revelado eficaz e prática nesse sentido de impedir, salvo exceção prevista nos processos cercados de garantias especiais, o esgotamento efetivo dos créditos votados pelo Parlamento e as conseqüências desastrosas que daí poderão resultar, especialmente a inflação.

CONTRÔLE DE OPORTUNIDADE

O controle de empenho é simplesmente um registro de despesas. O controle de oportunidade é diferente: mais delicado, mais profundo, mais difícil também. Em que consiste ele de fato senão em um órgão de controle emitindo avisos — acórdos — ou vetos — não sobre a legalidade da despesa mas sobre a oportunidade de fazê-la, com tudo o que inclui esse termo — oportunidade? O que torna mais grave esse controle é o fato de ser exercido dentro dos créditos regularmente votados pelo Parlamento.

Vamos dar vários exemplos da natureza desse controle:

1. Os créditos são previstos para a admissão de pessoal novo e o serviço interessado em colocá-los, procedendo as admissões. Ele comunica essa intenção ao serviço do qual emana a autoridade orçamentária central — chamemo-lo serviço de controle orçamentário. Esse analisa o objetivo visado e declara se é ou não oportuno, isto é, se a situação financeira do país permite ou não essa despesa, seja porque no serviço já exista pessoal suficiente seja porque, segundo seu critério, uma reorganização do pessoal permitiria a boa mar-

(2) Na França o controle das despesas empenhadas é feito somente para as administrações centrais e não para os serviços exteriores, o que constitui uma lacuna bastante grave.

cha dos serviços sem necessidade de admissões suplementares.

2. Um departamento se propõe a conceder subvenções a uma empresa ou organização particular: teatro, estabelecimentos de ensino, subvenções econômicas. Nesse caso também, o controle de oportunidade consistirá em emitir opinião sob o ponto de vista de saber se é ou não oportuno conceder essa subvenção.

Existem despesas que por sua natureza escapam porém a esse controle de oportunidade, uma vez que o princípio foi admitido. Ex.: os *pagamentos mensais e tudo que é fixo*.

Em geral, os funcionários e serviços encarregados desse controle têm como função específica emitir opinião, somente, quanto a oportunidade orçamentária sem se imiscuir na gestão dos serviços controlados, isto é, não substituir o serviço ou o pessoal encarregado de sua gestão. Mas no ponto de vista teórico — e a prática o confirma superabundantemente — vê-se que é impossível, ainda que se tenha muita discricção, proceder a um controle de oportunidade sem colocar em discussão os problemas que dizem respeito à política geral ou privada, ou ainda especializada, que um Ministro é encarregado de exercer em seu departamento e das quais tem a responsabilidade perante o Parlamento e a opinião pública. E' nesse ponto que reside a gravidade do controle de oportunidade.

Essas indicações sobre o controle de oportunidade nos levam a dar breves informações sobre o que se poderá chamar de sua organização técnica. O controle de oportunidade emana do Ministro do qual depende a previsão orçamentária central (e em regime presidencial do serviço que tem essas atribuições).

a) E' exercido pelos serviços centrais desse Ministro, e em certos casos, por delegados exteriores desse Ministério, acreditados junto aos diversos departamentos (é o caso do Inspetor de Finanças da Bélgica).

b) Tem às vezes um caráter de opinião e o Ministro interessado poderá solicitar outra. Comumente ele exige o acordo formal do Ministro que exerce a previsão orçamentária ou de seus delegados (sem direito a veto). Em certos casos é feito um apelo ao Conselho de Ministros ou à Comissão restrita de Ministros (Comissão de Orçamento na Bélgica).

c) Pode conter todas as operações que encerrarem despesa ou somente algumas. As regulamentações nacionais variam fortemente de acordo com os hábitos políticos e as tradições administrativas.

Na Grã-Bretanha o controle de oportunidade do Tesouro é um princípio geral e envolve todas as operações dos seus diversos departamentos. De fato, ele varia de um departamento a outro segundo o grau de confiança que o Tesouro lhes dá: admirável exemplo de autoridade e de disciplina administrativa. Por exemplo, para um departamento antigo cujas tradições de sabedoria e de economia estejam bem fixadas, o Tesouro renuncia ao controle das despesas inferiores a (x)

milhares de libras. Ao invés disso, a um departamento que não possua essa tradição e que tenha sido recentemente criado, ele imporá um controle de oportunidade completo e integral.

Na Bélgica o controle de oportunidade é geral e não somente um princípio mas um fato. A sua dispensa, não se dá senão a título excepcional em algumas categorias de despesa o que torna muito pesado esse controle em nosso país. Existe, porém, um sem número de delegações ligadas aos organismos de controle.

Ressaltarei que se a contabilidade das despesas empenhadas e o controle de oportunidade são as principais modalidades de disciplina interna do executivo, no controle e execução do orçamento, elas ainda não estão generalizadas. A França e a Bélgica possuem um sistema paralelo de controle das despesas empenhadas. Por outro lado, a França não possui, propriamente dito, o controle de oportunidade, enquanto que na Bélgica e na Inglaterra ele está muito desenvolvido, sob forma mais generalizada e inquisitorial no primeiro país e sob forma mais leve e bastante diferente no segundo.

Essas não são também as únicas modalidades de controle interno, na execução do orçamento. Existem outras de conceitos bem diferentes mas, que sob o plano técnico, são também eficazes. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe um sistema do qual se pode dizer que tem efeitos análogos sobre o controle do empenho e da oportunidade, ainda que se manifestando de modo diferente. Os créditos concedidos aos departamentos, por voto do Congresso, são subdivididos em cotas trimestrais de importância aliás desigual, segundo a natureza e o ritmo das despesas em questão. Cada cota é posta à disposição do departamento "Despesa" após ter esse justificado perante os órgãos de controle orçamentário, o ritmo da despesa, a cota precedente e o que afeta a novas despesas na cota futura. E' o que se poderia chamar de sistema das "autorizações de empenho".

Não me estenderei mais sobre as modalidades de controle da execução do orçamento porque cheguei a reflexões sobre a incidência política desse controle. A situação criada por sua existência me parece conter:

- a) conseqüências de ordem constitucional;
- b) conseqüências de ordem política e administrativa que examinaremos separadamente:

Conseqüências constitucionais dessa situação

O poder de controle na execução do orçamento, que a lei confia ou que o governo aceita delegar voluntariamente a um departamento que faça parte do executivo, não é feito sem que envolva certos problemas de ordem constitucional.

Precisemos, imediatamente, que num governo do tipo presidencial, o problema constitucional não aparece. Com efeito, nesse sistema o Presidente concentra entre suas mãos, somente, toda a autoridade e a responsabilidade do poder executivo. Todas as outras funções políticas e servi-

cos administrativos que daí dependem lhes são subordinados e ele tem poderes de dividir, entre eles, essas atribuições e competências, enquadradas no que diz a lei — mas essa deve, por sua vez, respeitar o princípio constitucional da autoridade presidencial. Ele pode confiar a um serviço, como o Serviço de Orçamento, que aliás lhe é diretamente subordinado (faz parte do seu Serviço Executivo) encargos de controle orçamentário que lhe dão autoridade sobre todos os departamentos sem que esses tenham direito de reclamar.

Nos países de governo de gabinete, o sistema de controle orçamentário interno aparece incontestavelmente, se nos aprofundarmos no assunto, como um problema constitucional. O governo de gabinete admite a igualdade ministerial; não há entre Ministros, propriamente dito, categorias ou classes, salvo o que tiver sido fixado pela Constituição (caso do 1.º Ministro ou Presidente do Conselho na França, pela Constituição escrita em 1946 e na Inglaterra por costume constitucional). Mas, mesmo nesses países a Constituição não parece fazer uma concessão especial, nem dar um lugar especialmente proeminente ao Ministro ao qual o orçamento é delegado em razão mesmo do exercício dessa função. E, no entanto, pelos poderes que lhe são concedidos ele tem a faculdade de fazer os seus colegas passar até vexames. Sem dúvida em princípio trata-se de realizar um acordo entre dois Ministros, uma espécie de decisão colegial. Na realidade, pensa-se no veto. Sem dúvida também, em certos países o apelo às Comissões restritas de Ministros é previsto e mesmo ao Conselho de Ministros. Mas lá a posição do Ministro que tem o controle é forte, tem ele assim uma proeminência real que, de certo modo, — pode-se movimentar como quiser — é uma contradição aos princípios originais de igualdade, de responsabilidade e de autoridade de cada Ministro.

Exemplos: Para a França, M. DELMAS, num estudo inédito, salientou que nesse país o controle de oportunidade da despesa, feito pelo Ministro da Fazenda, é excluído devido a ausência, quase permanente, de governo homogêneo na história parlamentar francesa, o que explica sem dúvida que a igualdade seja, via de regra entre ministros pertencentes a partidos diferentes.

Na Grã-Bretanha se dá o inverso. A tradição dos governos majoritários homogêneos, permitiu entre eles a instauração progressiva e posteriormente coordenada, de uma hierarquia. O Chanceler de Exchequer (Ministro da Fazenda) tem, no domínio em que nos ocupamos, uma primazia real. Acrescentemos a isso um fenômeno bastante conexo, que se explica pela história administrativa, mas também pelo espírito de disciplina cívica e corporativa dos ingleses, mesmo no meio de seu corpo de funcionários: é que em espécie, a hierarquia dos Ministros é duplicada por uma hierarquia administrativa, a qual, no caso de que nos ocupamos tem quase a mesma importância, pois na Inglaterra o controle de execução do orçamento se desenrola quase todo no plano da alta administração. Todos sabem que o Tesouro é a administração mais velha do Serviço Civil e

que suas recomendações são obedecidas, não sem murmúrios talvez, mas com lealdade, pelas outras administrações.

Prosseguindo nos nossos exemplos faço notar que na Bélgica a igualdade constitucional entre Ministros (que não impede uma costumeira proeminência do 1.º Ministro) também não opõe obstáculos à elaboração de uma regulamentação relativa ao controle de execução do orçamento, que dá ao Ministro da Fazenda um direito extenso — e abusivo a meus olhos — de controlar a oportunidade das despesas. A existência há 30 anos desse governo de coligação, do qual M. DELMAS disse que na França opõe obstáculos a proeminência de um Ministro sobre outro, não é na Bélgica um obstáculo ao poder amplo delegado ao Ministro encarregado da previsão orçamentária geral.

Consequências políticas e administrativas

Após o exame dos incidentes de ordem constitucional, vamos examinar aqueles que comportam o plano político e administrativo, isto é, o domínio da conduta e da execução dos negócios do Estado, todo o sistema de controle orçamentário que delega a um Ministro (sistema de gabinete) ou a uma administração (governo presidencial) uma autoridade preponderante que lhe permite, pelas vias orçamentárias, intervir nas gestões dos outros departamentos ou serviços. É preciso admitir e a experiência o demonstra que é impossível pôr em prática um controle de oportunidade de despesa sem que o controlador interfira na parte de fundo dos negócios.

Salientamos que um sistema coordenado de controle orçamentário feito pelo executivo, é, no estado atual da evolução dos serviços públicos, uma necessidade de política geral e de organização administrativa. Há e deverá haver, entre previsão orçamentária e política governamental, uma ligação cujos resultados são ou devem ser úteis, positivos e fecundos. De outro modo ele seria contrário ao objetivo que o funcionamento desse sistema de controle suscita, em graduações variáveis, segundo os países, de protestos e de críticas por vezes violentas. Se analisarmos essas críticas veremos que elas não se reduzem exclusivamente a uma oposição sistemática e uma questão de “por princípio” do próprio controle. Ela repousa em bases objetivas. Naturalmente o grau de crítica varia segundo cada país e isso é devido às circunstâncias que lhe são peculiares.

Na França críticas bastante vivas, mas todavia limitadas, de modo que o controle de oportunidade não existe propriamente.

Na Grã-Bretanha controle de oportunidade emanado do Tesouro. Protestos mas respeito aos seus entraves, devido a disciplina existente no Serviço Civil.

Na Bélgica onde o controle de oportunidade vai aos menores detalhes e até ao veto, críticas vivas.

Nos Estados Unidos idem, contra os Serviços de Orçamento (ex.: como o da Comissão

Hoover que acusou os citados Serviços de dar exemplos dos defeitos que tem como função extirpar nos outros: dissipação de fundos e de pessoal — desorganização administrativa...).

Em geral, essas críticas podem ser assim resumidas:

1. Um controle tateante indo até o detalhe da oportunidade da despesa, retarda evidente e consideravelmente a execução dos negócios: para todas as despesas novas ultrapassando a soma de 20 mil francos, e não previstas no quadro da regulamentação orgânica, exige-se na Bélgica o visto do Ministro da Fazenda.

Eles dão a funcionários incompetentes a função de reexaminar de A a Z os negócios tratados por funcionários competentes e tecnicamente equipados, formados e selecionados. Sem dúvida, os funcionários dos serviços de controle orçamentário têm tendência a se considerar como administradores, mas... essa não é a opinião geral. Esse controle visa, fatalmente, o exame de fundo dos negócios pelo canal da oportunidade. Ou ainda, o controle de oportunidade visa saber, unicamente, se deve ou não ser o crédito utilizado e então esse controle faz duplicação com aquele do Parlamento soberano. Ou mesmo ele vai mais longe e entra no fundo técnico da questão. Enfim, esse controle desloca as responsabilidades e as dilui perigosamente. O Ministro ou a Administração competente não pode tomar decisões senão sob condição do visto do controle orçamentário e se esconde atrás desse último. Esse controle orçamentário, por seu lado, joga sobre o Ministro especializado a inteira responsabilidade da decisão política geral mas recusa dar-lhe permissão para que a política financeira seja posta em prática. Encontra-se um novo exemplo entre cem outros, desse fenômeno capital bem à vista da metódica sociologia política contemporânea, que é a troca do *pessoal* pelo *coletivo*, na conduta dos negócios públicos.

2. Essas críticas diversas se fundem na crítica básica que se pode fazer a um sistema de controle orçamentário excessivo. O grande risco que se corre na execução da política geral é de chegar ao resultado inverso daquele que se queira obter (pelo menos parcialmente). Ficamos arriscados a chegar ao que MICHEL DEBRÉ chamou de "uma república governada pela sua contabilidade"; isto é, uma verdadeira troca de valores políticos e administrativos. O que é que M. DEBRÉ entende por essa expressão? Um regime no qual um dos meios (e meio essencial junta ele) de conduta política é usado para seus próprios fins. Sabe-se que muitos empreendimentos públicos ou particulares o chefe da contabilidade ou o 1.º Tesoureiro, se considera, como o centro do negócio, por guardar e distribuir os fundos. "Sem mim que seria do negócio?" diz ele com satisfação. E realmente, sem ele o negócio não progredirá. Mas o negócio não foi feito para ele.

Talvez choquemos o leitor declarando que o equilíbrio orçamentário não é por si mesmo um fim, mas, simplesmente uma condição de boa ges-

tão e um meio para o Estado de prosseguir seus múltiplos fins que, comodamente, resumo no conceito de política geral. A política geral é a educação da juventude, a defesa nacional, a segurança social, o progresso econômico... O orçamento é a sua descrição em números, e o controle orçamentário o modo de se evitar que seja mal utilizado um desses meios essenciais a serviço dessa mesma política: o dinheiro da comunidade. Mas é preciso não confundir com o fim um dos meios essenciais, primordial sem dúvida, mas que não é mais que um meio. E' perfeitamente errôneo considerarmos a função ou administração encarregada do controle orçamentário como mais sagrada que as demais, por ser investida da direção da política geral. Essa é uma função inteiramente governamental e o mesmo se dá em cada um dos setores especializados, onde se deve entender bem que o Ministro especializado deve ser o responsável e que sua responsabilidade deve ser efetiva. Talvez alguns deles tomem essa consideração que fiz como um convite à dissipação dos dinheiros públicos. Sabe-se porém que não é isso e que meu único desejo é de colocar as coisas nos seus devidos lugares e manter uma hierarquia justa entre as realidades institucionais e as grandes finalidades políticas.

E' certo que uma devida economia no manejo dos dinheiros públicos é indispensável. E' um princípio elementar de boa gestão doméstica e eu gosto de comparar o Estado a um lar. E' certo também que, em determinados momentos da vida do país, o estado das finanças possa exigir que a política estritamente financeira tenha prioridade sobre as demais preocupações, mas sem perder de vista que a principal finalidade de uma política orçamentária sadia é de restabelecer as condições necessárias ao prosseguimento dos fins políticos gerais que devem ultrapassar os cuidados financeiros.

Acrescentemos que há diversos conceitos de economia no manejo dos dinheiros públicos. Há dois ou mais entre aqueles que se deve escolher e infelizmente muitos administradores de finanças nacionais escolhem o mais restrito e acanhado. Não poderia exprimir melhor o meu pensamento a esse respeito do que citando um texto que, por uma curiosa coincidência, recentemente, me caiu às mãos:

"Os clamores reclamando um governo "barato" são os que se têm elevado com maior energia nesses dois últimos anos. Eles são sustentados por um partido político tão ativo e tão enérgico que encontram ótimo eco na opinião pública. Eles encerram um conceito de verdade tão indiscutível, cercado de argumentos tão plausíveis, que se torna necessário examinar, seriamente, e a fundo o que é realmente um governo pouco dispendioso. Nos negócios públicos, como nos particulares, há uma economia verdadeira e falsa, autêntica e irreal, restrita e ampla. Existe um espírito de parcimônia baixa, sem generosidade e cheio de estreiteza que se ocupa, unicamente, do custo dos Serviços Públicos e não da maneira pela qual eles

são exercidos, que considera o salário do funcionário excessivo desde que, a qualquer momento, se possa encontrar, não importa que pessoa incompetente, que se disponha a executar esse mesmo trabalho por uma remuneração inferior, que desejaria que os Serviços do Estado fôsem postos no mesmo plano que os contratos para abastecimento de um armazém e desejariam exaurir os departamentos que para serem eficazes devem ser dirigidos por mão liberal, e que, numa palavra, se ocupam unicamente de economias imediatas sem sonhar com despesas futuras e com desperdícios que possam ser causados por economias pouco judiciosas e pouco oportunas. Existe, ao invés disso, um espírito sábio de economia, sem idéias preconcebidas e perfeitamente convencido que num Império como o nosso o melhor governo

é aquele que melhor paga, qualquer seja o seu custo e que o conhecimento de que milhões estão em jogo é bastante para que se abra mão de uma centena, que certas despesas custam, frequentemente menos do que certas economias; que é de fato sábio, necessário e econômico para o Estado adquirir os serviços dos cidadãos mais capazes a fim de manter, cada departamento do Serviço Público, na mais perfeita eficiência, quaisquer que sejam as despesas para tanto necessárias.”

Esse texto, que muitos talvez encontrem repleto de demagogia, é mais do que centenário. Ele foi extraído de um exemplar do “L'Economist” de 1.º de setembro de 1850 e reproduzido no número de 16 de setembro de 1950, do mesmo hebdomadário, cuja ponderação o mundo todo conhece.

O Treinamento para o Serviço Público no Japão

(Tradução de Lily Salles Soederberg)

1. INTRODUÇÃO

A 31 de janeiro de 1952 fundou-se o Conselho de Treinamento para o Serviço Público, em reorganização de seu precursor, o Conselho das Instituições de Treinamento para o Serviço Público, o qual havia sido formado voluntariamente e funcionava desde 9 de junho de 1948, com o objetivo de desenvolver o treinamento do pessoal para o serviço público, no Japão de após-guerra. Acreditamos não ter sido pequena a contribuição do predecessor a essa causa, embora limitada em seus desígnios e atividades.

Tornou-se esse Conselho, após a sua reorganização de janeiro último, uma associação profissional, independente, de grande alcance nacional para todos quantos se interessam especialmente pelo aperfeiçoamento do pessoal para o serviço público. Com moderado orgulho, presumimos ser a nossa organização única em seu gênero e funcionamento em todo o Japão atual. Constitui-se de agências do governo, quer nacional quer local, abrangendo repartições de serviço público, suas instituições de treinamento e membros do funcionalismo tanto efetivo como extranumerário, professores de universidades, especialistas e pessoas individualmente interessadas no treinamento para o serviço público.

Somos naturalmente muito reconhecidos ao Dr. George A. Warp, da Universidade de Minnesota, que esteve em visita ao Japão, como Consultor do "Public Administration Clearing House", pelo obséquio de sua assistência e de seus pareceres por ocasião da fundação do Conselho. Talvez que sem o seu estímulo, esse Conselho não chegasse a se tornar uma realidade.

Somos igualmente agradecidos ao Sr. Thomas K. Tindale, Conselheiro da "National Personnel Authority", pela orientação que, com tanta simpatia, nos concedeu durante a sua estada no Japão.

Dedica-se o Conselho de Treinamento para o Serviço Público a promover e facilitar as comunicações e a cooperação entre as instituições associadas, assim como entre as organizações congêneres; a estimular o estudo profissional e o trabalho de pesquisas especializadas no treinamento do pessoal para o serviço público; a melhorar as condições dos funcionários efetivos ou

extranumerários a serviço das instituições, e a favorecer também as condições dos professores de universidades ou especialistas nesse mesmo campo. Sendo essa a nossa ambição, acha-se em franca execução o nosso programa, não obstante as crescentes dificuldades deparadas.

Entre estas, podemos citar os meios e as possibilidades de que dispomos e que se acham tão inexoravelmente restritos a ponto de as atividades do Conselho verem-se seriamente "handicapped", em virtude de seus poucos recursos financeiros. Estamos, contudo, firmemente decididos a levar avante a carga do dia, por penosa e árdua que seja, na firme crença de que esse Conselho está empenhando os seus melhores esforços para atingir o seu intento: uma Renascença democrática no Japão. Talvez represente a nossa organização tão-somente uns poucos grãos de sementes de mostarda, porém através desses grãos vislumbramos, com razoável confiança, uma possante vegetação a despontar.

Nessas condições, estamos ávidos por nos beneficiarmos da experiência e do exemplo de V. S^{as}. Muito gratos ficar-lhes-íamos pelo fornecimento de suas opiniões, conselhos, informações, dados e material de que possam dispor para as nossas finalidades. Muito apreciaríamos a cooperação estrangeira, sob a forma de auxílio e assistência. Poderá essa cooperação ser decisiva na remoção das pedras que entravam a nossa vereda.

26 de novembro de 1952.

(CONSELHO DE TREINAMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO)

a/c Seção de Treinamento do Pessoal
Repartição dos Telégrafos e Telefones do Japão
2, Aio-cho, Akaseka, Mineto-Ku
Tóquio, Japão.)

PUBLIC SERVICE TRAINING COUNCIL

c/c Personnel Training Section
Japan Telegraph and Telephone Corporation
2, Aio-cho, Akaseka, Mineto-ku, Tokyo, Japan.

2. HISTÓRICO

A fundação do Conselho de Treinamento para o Serviço Público, em janeiro deste ano, foi patrocinada por 13 instituições originárias de Tó-

quio. Do arrolamento atual constam 40 agências, 8 individuais, e 3 organizações especializadas, número esse que vem sendo sensivelmente desenvolvido. Estendem-se as atividades do Conselho por todo o país, formando Divisões Regionais através de todo o Japão.

A primeira Assembléia Ordinária da organização foi realizada pelo Conselho a 8 e 9 de outubro de 1952 (cf. Programa), tendo dela participado 234 membros, representantes e observadores de todas as regiões do país, representando 66 agências do governo, nacionais ou locais, e suas instituições de treinamento (cf. Representantes). Nessa reunião, durante a sessão plenária, foram revistos os Regulamentos (cf. Regulamentos), eleitos os seus Dirigentes Oficiais (cf. Dirigentes Oficiais), e aprovados o Orçamento Geral e o Programa de Ação então apresentados (cf. Orçamento Geral e Programa de Ação), além dos Relatórios Administrativos.

Foram eleitos: para o cargo de Presidente do Conselho, o Sr. Kiyoshi Asai, Presidente do "National Personnel Authority"; para os de Vice-Presidentes, os Srs. Kazuhiko Haru, Governador da cidade de Tóquio, e Hirohiko Tembo, Vice-Presidente da Corporação Nacional das Estradas de Ferro. Foram igualmente eleitos 16 diretores, inclusive 7 regionais, e 3 auditores.

A sessão plenária seguiu-se a sessão de estudos, sob o patrocínio do Grupo de Estudos do Treinamento para o Serviço Público, da Repartição Nacional do Pessoal. Após os discursos proferidos pelos dois oradores convidados, senhores Masamichi Royama, Presidente da Sociedade de Administração Pública, e Yoshishige Abe, antigo Ministro da Educação, foi dividida a sessão de estudos em 3 subcomitês que funcionavam paralelamente (cf. Programa).

Por outro lado, não poupa o Conselho os seus esforços para o incremento das atividades regionais.

A Divisão Regional de Tóquio iniciou as suas atividades em agosto último, tendo já realizado duas reuniões regionais. A Divisão de Kansai acaba de ser inaugurada, depois de duas reuniões preliminares no mês de novembro. Esse Conselho não se distanciou muito ainda de sua fase incipiente, no entanto sentimo-nos privilegiados em asseverar estar ele substancialmente em boa forma desde o seu início.

Publica o Conselho, mensalmente, o "Newsletter" que contém informações, procedentes tanto do interior como do exterior, sobre o treinamento do pessoal para o serviço público. Está sendo impresso o Relatório da Primeira Assembléia Ordinária da Organização, em 1952, cogitando-se ainda da edição e publicação trimestral do "Organ Periodical", assim como de outras publicações de interesse profissional.

Acham-se em vias de organização diversos comitês permanentes, tais como o Comitê de Re-

dação do "Newsletter" e o Comitê de Estudos sobre a Ética Profissional.

E' também de suma premência a organização de uma biblioteca específica.

Recebe o Conselho, anualmente, como contribuição para os encargos da organização, 3.000 ienes de cada uma das agências e 1.000 ienes das organizações individuais. Não nos sentimos, contudo, absolutamente satisfeitos com o que até o presente logramos realizar. Poderão V. S^{as}, todavia, compreender a precariedade das condições em que foi iniciado esse empreendimento pelos seus membros principais, os quais vêm altruisticamente prestando os seus serviços e a sua cooperação.

Desejamos sinceramente que todos os que se sentirem interessados por esse Conselho não se abstenham de nos propiciar maior inspiração e estímulo. Ao Japão é permitido acalentar uma esperança, contanto que seja através de um melhor serviço público, o qual somente poderá ser conseguido por meio de um treinamento organizado. É essa a tarefa pela qual pugnamos.

3. CONSELHO DE TREINAMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

DIRIGENTES

(Eleito em 8 de outubro de 1952)

Presidente — *Kiyoshi Asai*, Presidente da Repartição Nacional do Pessoal.

Vice-Presidente — *Kazuhiko Haru*, Governador da Cidade de Tóquio.

Vice-Presidente — *Hirohiko Tembo*, Vice-Presidente da Corporação Nacional das Estradas de Ferro.

Diretor — *Sanzo Kawasaki*, Chefe do Bureau de Relações com o Pessoal, Repartição Nacional do Pessoal.

Diretor — *Yoshizo Yamamoto* — Assistente do Diretor do Instituto de Treinamento para os Impostos, Diretoria do Imposto sobre a Renda.

Diretor — *Satsuo Yokoyama*, Diretor do Instituto Metropolitano do Serviço Interno de Tóquio.

Diretor — *Kyosuke Hirotu*, Assistente do Diretor da Escola Nacional de Polícia.

Diretor — *Juzo Tsurude*, Chefe da Seção de Treinamento do Pessoal, Repartição dos Telégrafos e Telefones.

Diretor — *Ichiro Chosho*, Diretor do Instituto Central de Treinamento para as Estradas de Ferro Nacionais.

Diretor — *Tatsuo Nakazato*, Assistente do Diretor do Instituto Central de Pesquisas e Treinamento para os Oficiais de Correção.

Diretor — *Hiroshi Yamamoto*, Chefe da Seção de Eficiência do Ministério do Serviço Postal.

Kyutaro Nakagawa, Chefe da Secretaria da Comissão do Pessoal, Prefeitura de Hokkaido.

Diretor — *Kinsaburo Sakata* — Assistente do Diretor do Instituto de Treinamento da Prefeitura de Miyagi.

Diretor — *Ken Tachibana*, Chefe da Seção do Pessoal da Prefeitura de Osaka.

Diretor — *Nobumichi Arioka*, Chefe da Secretaria da Comissão do Serviço Civil Municipal de Kobe.

Diretor — *Toshio Kohno*, Chefe da Seção do Pessoal da Prefeitura de Okayama.

Diretor — *Hiko Yoshida*, Diretor do Instituto de Treinamento da Prefeitura de Fukuoka.

Diretor — *Hiroshi Kaneko*, Antigo Chefe do Bureau de Eficiência da Repartição Nacional do Pessoal.

Diretor — *Bunichi Oshima*, Antigo Assistente do Deão do Instituto de Treinamento para o Serviço com o Exterior.

Auditor — *Junichi Sasayama*, Assistente do Diretor do Instituto de Treinamento para Oficiais da Justiça.

Auditor — *Susumu Adachi*, Assistente do Diretor do Instituto Judicial de Pesquisas e de Treinamento.

Auditor — *Tsuguo Nomura*, Procurador.

4. CONSELHO DE TREINAMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

PROGRAMA DE AÇÃO APRESENTADO À ASSEMBLÉIA ORDINÁRIA DE 1952

(Aprovado em 8 de outubro de 1952)

1. Estabelecer um Centro independente para o Conselho, com escritórios e biblioteca anexa, para consultas.

2. Organizar Divisões Regionais.

3. Instituir comitês permanentes de estudos sobre assuntos específicos, de acordo com o art. 14 do Regulamento.

4. Prosseguir na edição e publicação do "Council Newsletter".

5. Preparar e publicar os Relatórios do Conselho e imprimir a Relação dos Membros da Organização.

6. Colaborar com as faculdades interessadas das universidades nacionais e com as organizações acadêmicas correlatas.

7. Cooperar e promover a permuta de informações e de material com organizações similares estrangeiras.

(Os itens precedentes já se acham, em parte, em vias de execução, e os que se seguem constituem antigos projetos ainda em estudo).

8. Recomendar e auxiliar o envio de conferencistas e professores visitantes às instituições membros locais, a pedido das mesmas.

9. Editar e publicar o "Organ Periodical" especializado no Treinamento do Pessoal para o Serviço Público.

10. Compilar e publicar uma variedade de textos e de material para textos para o Treinamento do Pessoal para o Serviço Público.

11. Promover cursos de estudos por correspondência que favoreçam o Treinamento do Pessoal para o Serviço Público.

12. Proporcionar educação profissional e treinamento, em cursos regulares ou especiais, aos membros do funcionalismo efetivo ou extranumerário das instituições associadas que se tiverem especializado no Treinamento do Pessoal para o Serviço Público.

13. Estabelecer e organizar uma biblioteca específica para consultas do Treinamento do Pessoal para o Serviço Público.

14. Instituir bolsas de viagem ao estrangeiro destinadas aos membros das faculdades das instituições membros, para estudos superiores ou trabalhos de pesquisas profissionais.

15. Auxiliar a patrocinar os convites a professores e instrutores estrangeiros para ministrarem o ensino nas instituições membros.

16. Promover o envio de uma comissão mista de funcionários efetivos e extranumerários, recrutados das instituições membros, para visitarem instituições educacionais, em países estrangeiros, especializadas em Serviço Público.

5. REGULAMENTO DO CONSELHO DE TREINAMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

(Aprovado em 8 de outubro de 1952)

CAPÍTULO I

REGRAS GERAIS

Art. 1.º Denominar-se-á esta Organização Conselho de Treinamento para o Serviço Público (Kenshu Kyogihai). Neste Regulamento, o Serviço Público significa o pessoal de carreira a serviço tanto do Governo Nacional como dos locais, assim como o pessoal a serviço das Corporações Públicas.

Art. 2.º Este Conselho terá o seu centro localizado em Tóquio e, caso necessário, organizará Divisões Regionais.

Art. 3.º Visando o objetivo de promover o Treinamento para o Serviço Público, deverá este Conselho facilitar as comunicações e a cooperação entre as instituições participantes do Conselho, assim como entre as organizações congêneres; incrementar o estudo profissional e os trabalhos de pesquisas especializadas sobre o Treinamento para o Serviço Público; melhorar as condições dos funcionários efetivos ou extranumerários a serviço das instituições membros, e igualmente favorecer as dos especialistas ou estudantes da matéria.

CAPÍTULO II

PLANO DE AÇÃO

Art. 4.º Empreenderá este Conselho, com o fim de alcançar os objetivos preceituados no art. 3.º, a execução do seguinte plano de ação:

a) Promover a comunicação e a cooperação entre as próprias instituições membros, assim como entre estas e as organizações congêneres;

b) Patrocinar estudos profissionais e trabalhos de pesquisas especializadas sobre o Treinamento para o Serviço Público;

c) Coligir dados, material e livros sobre o Treinamento para o Serviço Público, tanto nacionais como estrangeiros, colocando-os à disposição do público;

d) Editar e divulgar periódicos, almanaques e outras publicações similares;

e) Proporcionar variedade de reuniões culturais, tais como: conferências, círculos de pesquisas, mesas-redondas etc.;

f) Comunicar-se e cooperar com organizações congêneres estrangeiras, ou suas instituições afiliadas, sobre assuntos relacionados com o Treinamento para o Serviço Público;

g) Além do programa de ação acima especificado, talvez haja outras medidas que as reuniões do Conselho ou a Diretoria Executiva julguem útil adotar.

CAPÍTULO III

ORGANIZAÇÃO

Art. 5.º Às Instituições de Treinamento para o Serviço Público que houverem solicitado participação, como Membros, do Conselho e houverem manifestado a sua aquiescência aos seus objetivos serão concedidas agências, concessões essas sujeitas à aprovação da Diretoria Executiva.

Cada uma das Instituições não poderá designar mais de três representantes seus registrados no Conselho.

Art. 6.º Serão considerados Membros individuais as pessoas que houverem solicitado participação no Conselho e houverem manifestado a sua aquiescência aos objetivos do mesmo, sujeito porém à aprovação da Diretoria Executiva.

Art. 7.º Haverá um Presidente e dois Vice-Presidentes neste Conselho. O Presidente representará o Conselho e um dos Vice-Presidentes substituirá o Presidente na eventualidade de impedimento do mesmo no desempenho de suas funções.

O Presidente e os Vice-Presidentes serão eleitos por ocasião da Assembléia Ordinária dos Membros. Será de um ano o prazo fixado para o desempenho das funções do Presidente e dos Vice-Presidentes, respectivamente.

Art. 8.º Serão igualmente eleitos na Assembléia Ordinária e escolhidos dentre os Membros os Diretores deste Conselho, alguns dos quais em caráter permanente. Será de um ano o prazo fixado para o cargo de Diretor, prevendo-se no entanto a possibilidade de sua reeleição.

Poderá ser eleito pela Diretoria Executiva um Diretor Interino, para substituir o Diretor que se vir impedido de desempenhar as suas funções.

Os Diretores constituirão a Diretoria Executiva, a qual ficará responsável pela administração e o funcionamento deste Conselho, quando não estiverem os Membros reunidos em Assembléia. Quando reunida a Diretoria Executiva, será necessária a anuência de dois terços ou mais dos Diretores a qualquer decisão a ser tomada.

Art. 9.º Haverá três Auditores neste Conselho, os quais se incumbirão da revisão das contas. Os Auditores serão designados por uma resolução da Assembléia Ordinária dos Membros, pelo prazo de um ano.

Art. 10. Poderá haver Secretários Administrativos neste Conselho. A Secretaria Administrativa deverá ser eleita dentre os Membros do Conselho, sob recomendação da Diretoria Executiva, pelo prazo de um ano, prevendo-se a possibilidade de sua reeleição.

Os Secretários Administrativos administrarão a execução do programa do Conselho, sob a autoridade da Diretoria Executiva.

Art. 11. Poderá haver Membros Especiais neste Conselho. Serão considerados Membros Especiais, sob recomendação da Diretoria Executiva, as pessoas que houverem mantido estreitas relações específicas com o Conselho.

Art. 12. Poderá haver Membros Honorários neste Conselho. Serão considerados Membros Honorários, em consonância com resolução adotada na Assembléia Ordinária dos Membros, as pessoas que houverem prestado

serviços meritórios a este Conselho. Aos Membros Honorários será permitido assistir às reuniões da Diretoria Executiva, sem, contudo, lhes assistir o direito de voto.

Art. 13. Este Conselho convocará, uma vez ao ano, a Assembléia Ordinária dos Membros. Quando se fizer mister e por decisão da Diretoria Executiva, poderá ser igualmente convocada uma Assembléia Extraordinária dos Membros. Será necessária a anuência de metade dos Membros presentes a qualquer resolução a ser adotada por ocasião das Assembléias dos Membros.

A nenhuma das Agências será permitido enviar mais de três representantes seus registrados no Conselho às Assembléias Ordinárias, sendo que a cada um desses representantes assistirão os mesmos direitos que aos Membros Individuais.

Art. 14. Poderá haver Comitês Permanentes ou Provisórios para assuntos específicos do Conselho, a serem organizados em virtude de resoluções adotadas por ocasião das Reuniões dos Membros, ou por decisão da Diretoria Executiva.

Os Membros de tais Comitês deverão ser designados dentre os Membros do Conselho, sendo um Presidente do Comitê eleito dentre os seus Membros.

Aos Diretores e aos Membros Honorários será permitido assistirem às reuniões dos Comitês preceituados neste artigo, não lhes cabendo, no entanto, o direito de voto, a menos que sejam especificamente designados Membros dos referidos Comitês.

CAPÍTULO IV

CONTABILIDADE

Art. 15. As despesas serão financiadas mediante contribuição dos Membros e dos fundos provenientes de donativos feitos pelos interessados nas finalidades deste Conselho.

O orçamento e as prestações de contas deverão ser anualmente submetidos à aprovação da Assembléia Ordinária dos Membros.

CAPÍTULO V

REGRAS SUPLEMENTARES

Art. 16. As propostas de emenda desse Regulamento deverão ser encaminhadas à Diretoria Executiva, para o seu estudo e recomendação à Assembléia dos Membros, sendo nessa ocasião submetidas à aprovação de dois terços ou mais dos Membros presentes.

Atitude do México em Face dos Problemas de Desenvolvimento

RAFAEL MANCERA ORTIZ

(Subsecretário de Crédito e Orçamento do México)

Tradução de *Lygia Portocarrero Velloso*

PROGRAMA DE INVERSÕES PÚBLICAS

IMPORTÂNCIA dos Programas de Fomento — A praxe da elaboração de programas econômicos, como atividade precípua dos governos, é uma experiência relativamente nova no campo da Administração Pública. Sua importância como problema que todo governo eficiente deve aquilatar e enfrentar com decisão, pode ser explicada em função do crescimento, diversidade e complexidade das novas atividades e atribuições que os governos se vêm obrigados a desempenhar, impelidos algumas vezes pela força das circunstâncias e outras vezes por influências políticas diversas e ainda, pelo clamor popular exigindo esta ou aquela medida.

Em tôdas as partes do mundo os povos e governos procuram se enfronhar nessa nova prática, que exige, como consequência, um esforço de adaptação paulatino da máquina administrativa para enfrentar as necessidades, cada vez mais complexas e variadas, dêsse incerto tempo.

Unificação do Orçamento — Inicialmente, os governos optaram pela criação contínua de novos órgãos e instituições descentralizadas, destinadas a atender a necessidades específicas e a promover a solução de problemas concretos.

No entanto, durante êsse processo preliminar de proliferação de órgãos e instituições autônomas, os governos se aperceberam que estavam descuidando dos ensinamentos daquele sábio princípio comum a toda administração pública eficiente que diz: “a unidade do orçamento deve ser sempre mantida”. Êsse é o princípio coordenador de tôdas as despesas públicas e, particularmente importante, nos programas oficiais de inversão, quando os governos desejam obter melhores resultados nos setores da economia que necessitem atenção especial. A experiência mostra que, nos casos em que essa coordenação é ocasional e rotineira, emanada de órgãos ou instituições que tenham participação no orçamento e nos recursos do Tesouro Público, corre-se, fatalmente, o risco de efetuar despesas vultosas que redundarão no esbanjamento de recursos, escassos por natureza, e que deveriam ser melhor aproveitados amparando políticas acertadas, através de decisões prudentes e programadas.

Instituições de Planejamento — Essa contingência exigiu a criação de um novo tipo de órgão estatal, ao qual foi entregue a missão de preparar e elaborar os programas de inversão e de esboçar a política a ser seguida, em face da capacidade econômica de cada país.

O papel e a importância que êsses novos órgãos desempenham na hierarquia administrativa, não é o mesmo em todos os países. Em alguns, êsse novo organismo tem a categoria de Secretaria de Estado ou Ministério, cujo Chefe faz parte do Gabinete. Em outros, é diretamente subordinado ao Chefe do Executivo, e o seu Chefe é membro do Gabinete, ou ainda, a organização recém-criada é subordinada à Secretaria ou Ministério da Fazenda, da Economia etc...

Alguns países da Europa ocidental, que depois da última guerra tiveram que enfrentar a tarefa de reconstrução, agravada pela escassez de recursos disponíveis, estabeleceram as chamadas Juntas ou Comissões de Planejamento, às quais, em geral, foram concedidos poderes amplos. A Junta ou Comissão de Planejamento da Holanda, por exemplo, é um órgão construtivo cuja atribuição é recomendar ao governo o nível aconselhável de inversão total na economia do país, não possuindo, porém, poderes para prover, financeiramente, a execução dessas medidas aconselhadas. No entanto, indiscutivelmente, êsse órgão é um instrumento valioso de elaboração e realização de projetos de recuperação econômica, através dos quais a economia holandesa conseguiu equilibrar-se em curto espaço de tempo.

Não seria acertado atribuir, somente, aos problemas de reconstrução dos países destruídos pela guerra, o interesse dos governos em criar êsse tipo de órgão. Em 1950, o governo da Índia organizou sua Comissão de Planejamento, sob a Presidência de seu 1.º Ministro e tendo como Vice-Presidente o Ministro do Trabalho. As funções que a Lei atribuiu ao novo órgão foram:

1.º) Executar um balanço geral dos recursos naturais do país, inclusive dos técnicos em disponibilidade e um estudo sobre a possibilidade de aproveitá-los.

2.º) Elaboração de programas de desenvolvimento econômico.

3.º) Fixação de datas para a terminação das diferentes fases do programa geral.

A Comissão deve ainda determinar as características do mecanismo a ser adotado, a fim de levar a cabo o programa projetado. O exemplo da Comissão de Planejamento da Índia é muito diferente do da Junta de Planejamento da Holanda e a diferença se baseia em que o organismo hindu exerce maior influência sobre as realizações do governo nesse domínio.

Em outros países, como o Chile a causa da criação desse mecanismo para solução dos problemas econômicos de fomento foi diferente dos dois exemplos citados. A Cooperativa de Fomento Chilena que é um órgão governamental criado há mais de dez anos, para auxiliar a reconstrução das zonas destruídas por um dos piores terremotos que a história daquele país registrou, transformou-se num instrumento de elaboração e administração dos projetos oficiais de fomento e desenvolveu um trabalho admirável, no que se refere a criação e administração de uma cadeia de instituições, que veio modificar o aspecto da indústria chilena. No entanto, a Cooperativa de Fomento do Chile não é um órgão de planejamento e suas atribuições são mais semelhantes a outros tipos de instituição, criados em diversos países latino-americanos, inclusive no México.

O único país latino-americano que vem realizando há muitos anos, o planejamento econômico, sob os auspícios da política norte-americana, é Porto Rico, pois desde 1942 lá funciona uma Junta de Planejamento e uma Cooperativa de Fomento. O planejamento realizado por esses órgãos se limitou somente aos aspectos urbanos e a solucionar os problemas criados pela necessidade de ampliar os serviços associados que a crescente urbanização de Porto Rico exige.

Ao mencionar o papel dos governos no desenvolvimento e planejamento econômicos, devemos fazer também menção especial aos esforços que vem realizando o nosso anfitrião, refiro-me ao governo desse país acolhedor e que foi, sem dúvida alguma, um dos primeiros Estados da comunidade ocidental, a iniciar a atividade econômica planejada. O sucesso já alcançado pelo Governo Turco na programação e realização da política de fomento nacional, pode nos servir de exemplo, pois nos encontramos em atraso nesse particular. Espero e desejo sinceramente que no decorrer de nossas deliberações tenhamos ocasião de ouvir ainda mais alguma coisa sobre essa experiência valiosa.

Chegamos assim a conclusão que a elaboração de programas de inversão pública e de desenvolvimento econômico, em geral está identificada às melhores normas administrativas universais, independentemente de considerações e posições de caráter exclusivamente político.

O sucesso desse novo método consiste em permitir aos governos, antecipar os resultados das despesas públicas, dando-lhes a possibilidade

de resolver, cada vez com maior eficiência, certos problemas específicos.

Programas de Fomento Econômico no México — No México, como na maioria dos países, durante o período de após-guerra, foram despendidos esforços para a elaboração de programas econômicos, em vista das seguintes considerações:

1.ª) Experiências recentes sobre os resultados do volume total das inversões na economia;

2.ª) As necessidades, cada vez maiores, de uma população em aumento constante;

3.ª) A disponibilidade dos recursos de natureza não inflacionária, baseando-se na importância das disponibilidades locais, a reinversão de utilidades e o desembolso, fatores aos quais poderíamos somar a contribuição do capital estrangeiro, tanto na forma de empréstimos públicos, como na maior reinversão, dos lucros de empresas estrangeiras já estabelecidas no país, ou ainda na aquisição de novo capital estrangeiro que possa e deseje acobertar-se às leis nacionais.

Por essa razão e de acordo com o que foi anteriormente exposto, foi elaborado um programa de inversão, pelo prazo de seis anos, baseado no cálculo da receita, no volume das inversões públicas, e particulares, e em outros dados estatísticos, no período de 1939-1950, conjuntamente a uma análise da deficiência e necessidade dos setores econômicos do meu país, cuja população aumenta constantemente.

Um dos esforços mais sérios empreendidos pelo México, visando a proteção e o planejamento do desenvolvimento econômico total mexicano, nos próximos seis anos, foi o estudo realizado, em 1952, pela Nacional Financiera S.A., através de seu Departamento de Estudos Financeiros.

Os objetivos considerados nesse programa de inversão são os seguintes:

1.º) Elevar o nível de vida da população;

2.º) Obter um coeficiente mais alto no aumento da economia;

3.º) Obter desenvolvimento mais coordenado em todos os setores da economia;

4.º) Atingir um volume maior de produção total;

5.º) Manter certa estabilidade nos preços;

6.º) Financiar o programa de inversões sem déficits presumíveis;

7.º) Conseguir que o capital local participe desse programa de inversões;

8.º) Canalizar os recursos financeiros para os setores econômicos que mais os necessitem, ou aplicar esses recursos na solução de problemas prementes da economia nacional.

A elaboração desse primeiro programa integral de atividade e fomento econômicos, lembrou

a Administração presente, a conveniência de criar um órgão permanente, encarregado de promover estudos semelhantes aos realizados pela Nacional Financiadora S.A., mas, procurando empregar somas mais precisas e dados mais completos, a fim de que o governo, dispondo de bases mais seguras, possa estabelecer normas concretas nos seus programas de inversão. Essa atribuição foi entregue à Comissão de Inversões, criada recentemente.

O Acôrdo Presidencial, que acredito foi feito por esta Comissão, se refere, especificamente, aos programas de inversão dos departamentos públicos, órgãos estatais, empresas nas quais o governo tenha participação financeira e outras empresas ou órgãos depositários de créditos públicos, seja através de distribuição orçamentária ou mediante subsídios, incluindo entre outras aquelas empresas das quais seja acionista alguma instituição nacional de crédito. Em outras palavras, o programa de inversão oficial não inclui as inversões particulares nem os projetos sobre os quais o governo não tenha controle nem responsabilidade diretas. Assim, o governo deliberadamente limitou o alcance de sua ação, evitando imiscuir-se na enorme tarefa de programar o desenvolvimento econômico de todo o país.

Como consequência do citado mandato presidencial, o Secretário da Fazenda e Crédito Público criou, em julho desse ano, a Comissão de Inversões, que lhe é imediatamente subordinada. Esse órgão é constituído por altos funcionários da Secretaria da Fazenda e Economia Nacional, do Banco do México e da Financiadora Nacional Sociedade Anônima.

Foi atribuída ao novo órgão a responsabilidade de escolher as informações necessárias à elaboração de estudos que permitam chegar a conclusões adequadas, tanto na determinação do nível conveniente de inversão pública, como na sua distribuição por cada setor da economia, sem descuidar os recursos da inversão particular e sua conveniente distribuição.

À vista dos dados colhidos nesse levantamento estatístico a Comissão deverá fixar seu critério científico próprio, que regerá a coordenação dos projetos de inversão de todos os organismos acima mencionados, devendo proceder a elaboração da Previsão consoante a política financeira traçada pelo Chefe do Executivo.

Já que a finalidade desses estudos é obter a estrutura de um programa coordenado de inversão pública, cabe também à citada Comissão o exame dos resultados finais desses programas sobre a economia total do país, tendo-se o cuidado especial de tomar por base os resultados obtidos através de análises feitas por setores econômicos. Em outras palavras, a Comissão deverá estudar a maneira mais acertada de distribuir os recursos destinados a inversão pública, com o fim de obter os desejados resultados em cada setor da economia: maior produção de material de consumo; redução das importações; aumento das ex-

portações; previsão dos resultados do programa sobre os preços; previsão do nível de ocupação que será obtido através dos programas de inversão etc... Para melhor exprimir a idéia, o valor das séries estatísticas e sua interpretação analítica permitirá à Comissão ocupar-se da programação econômica a longo e a curto prazo e pela verificação dos resultados obtidos pelas análises dos setores de economia do país, ultrapassar a elaboração dos projetos de inversão. Este programa a longo prazo, como todos os projetos econômicos, baseia-se em cifras que não podem ser consideradas, inicialmente, como representando a realidade, devendo ser constantemente submetido a revisão e retificação.

A coordenação de inversões públicas obtida como resultado desses estudos, foi realizada num alto plano administrativo e constituiu destaque particular nesse primeiro intento de programação da inversão pública no México.

Finalidade da Comissão de Inversões — Em países como o México, em que existe uma nítida separação entre as inversões diretamente subordinadas ao controle do setor privado da economia e que constitui o mecanismo de distribuição dos recursos e disponibilidades particulares, e as outras de domínio oficial, que têm como atribuição o nível e a distribuição das despesas públicas, considera-se como um dever dos altos funcionários de um governo responsável, verificar que cada moeda saída do tesouro público vai atender a uma necessidade real em determinado setor da economia e da população. Podemos afirmar sem medo de errar, que o México é um país que possui, em abundância, certos recursos minerais sobre os quais descansa a indústria pesada, mas não podemos negar que existe uma grande escassez de recursos naturais importantes e necessários à subsistência humana, como, por exemplo, um solo fértil e com água boa e em abundância. No entanto, esses recursos, em sua maioria, podem ser suficientes para suprir as necessidades da crescente população mexicana, desde que exista a vontade de utilizá-los de forma inteligente. Seria bom recordar que a escassez de alguns desses recursos naturais importantes se transforma, dia a dia, em graves problemas nacionais, a cuja solução os governos mexicanos dos últimos 30 anos vêm dispensando particular atenção. Mas o problema fundamental que o México de hoje enfrenta, é o alto coeficiente de crescimento demográfico, que em 1950 ultrapassava a 25 milhões de habitantes e continua aumentando à razão de 600 mil pessoas por ano.

Num país onde o capital social é escasso e no qual o desenvolvimento econômico ainda não ultrapassou a primeira etapa, esse alto coeficiente demográfico é uma carga pesada para o orçamento nacional, determinando como defesa a intervenção do governo no desenvolvimento da economia. Ao enfrentar esse problema o México decidiu coordenar suas inversões públicas, interferindo o menos possível no setor privado da eco-

nomia, mas considerando sempre, com visão ampla, os propósitos governamentais.

A êsse respeito é interessante lembrar que o alto nível de inversão total que o México registrou, no período de 1939-1950, foi financiado, em grande parte, pelas disponibilidades internas: A participação da economia nacional foi de 84% entre 1939 e 1945 e subiu a 91% entre 1946 a 1950. Por sua vez a importância das inversões do setor público fica demonstrada ao comprovar-se que a inversão pública representou 38% da inversão total realizada no domínio da economia nacional em 1939; subindo a 48% em 1942 e 1953; baixando a uma terça parte do total de 1946 a 1947 e subindo novamente a 45% em 1950. Nesses mesmos anos a receita nacional calculada na base do custo dos fatores, subiu de 5,7 bilhões de pesos em 1939 e 24,1 bilhões em 1946 e 37,8 bilhões em 1950.

Dêsse modo, a importância da contribuição do setor público, dentro da inversão total da economia nacional, obrigou o governo a tomar as necessárias providências, a fim de obter como já citado, um grau maior de coordenação nas inversões que todos os departamentos públicos realizam, organismos descentralizados e empresas de participação estatal, inclusive suas filiais e órgãos associados, a quem se atribuiu o manejo e a inversão dos créditos públicos.

Se no passado se obteve verdadeiro progresso no país, através da importância da quantia da inversão pública, o governo atual do México tem suficientes motivos para esperar que das novas disposições administrativas, que teve a honra

de assinalar, advenham progressos ainda maiores na economia do país, que resultarão em maior bem-estar para o povo mexicano.

No entanto, não podemos adiantar que o sistema adotado pelo México possa ser aplicado a outros países que tenham interesse em seguir as linhas da política mexicana. Devemos lembrar que as instituições de um país são criadas por homens que vivem em determinados climas políticos, que seguiram certo desenvolvimento histórico e que tiveram experiências que em raras oportunidades poderão servir a outras nações. Mas o que se pode afirmar é que o México já goza de vasta experiência no que respeita ao papel que os governos podem desempenhar no desenvolvimento da economia e na aceleração do progresso, sem que isso implique numa exagerada intervenção oficial no setor privado da economia e sem que tampouco signifique um obstáculo ao livre desenvolvimento da liberdade civil e das garantias individuais.

Temos a certeza que o novo esforço que realizamos em favor da coordenação das inversões públicas, não constitui o último passo nesse sentido. O povo mecanismo terá que se adaptar às necessidades que a marcha do tempo nos faz deparar e a medida que êste passe, a experiência e oportunidade administrativas sugerirão mudanças e retificações que, eventualmente, tornem o novo mecanismo um instrumento apto, a fim de que as tarefas que todo governo progressista encara tenham a mais adequada e feliz realização, contribuindo assim para o crescente bem-estar do seu povo.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A Administração de Pessoal na Prefeitura do Distrito Federal

(Continuação)

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

(Chefe do Serviço Legal e Professor de Administração de Pessoal da P.D.F.)

COLOCAÇÃO ("PLACEMENT") E AJUSTAMENTO DO HOMEM AO TRABALHO

JÁ tive oportunidade de chamar atenção para o fato de que não existe, na Prefeitura do Distrito Federal, *processo ou sistema racional de "colocação"*, no sentido que a moderna técnica atribuiu a tão importante problema de Administração de Pessoal ("placement"). Os Professores PINTO PESSOA SOBRINHO e NAZARÉ TEIXEIRA DIAS (este último que, aliás, já foi *Diretor do Pessoal* da P.D.F. e, presentemente, o é da Divisão do Pessoal do D.A.S.P.) comentam no seu livro "*Princípios de Administração do Pessoal*" (Capítulo VI), essa deficiência que, a bem da verdade, é *geral* em toda a sistemática administrativa que orienta o setor "Pessoal", em todas as jurisdições governamentais do Brasil.

Salientei, também, na ocasião referida, que o processo de colocação, na P.D.F., é essencialmente *empírico*. Depois de *selecionado e classificado*, dentro do número de vagas existentes, é o candidato nomeado pelo Prefeito (não há delegação a esse respeito), recebendo um *título de nomeação*, depois da formalidade do ato de posse. Todas essas operações se verificam no órgão central do pessoal. Este é, também, incumbido da *designação* do funcionário recém-nomeado, para as diversas *Secretarias-Gerais* que necessitam de pessoal. Nessa ocasião, e, na medida do possível, é dada oportunidade ao funcionário para escolher a Secretaria de sua preferência. *Não se medem, todavia, as aptidões dos funcionários para fins de designação em determinada Secretaria, o que, evidentemente, é falho.*

Feita a designação, pelo Secretário-Geral de Administração, é o funcionário apresentado, por ofício, à Secretaria para a qual foi designado. O "*Serviço de Administração*" da Secretaria (órgão departamental de pessoal) procede, às vezes, a uma rápida entrevista para se informar das aptidões gerais do funcionário e informar ao dirigente da Secretaria que, então, o designa para um dos seus departamentos.

Os diretores de departamentos é que fazem, geralmente, uma entrevista mais detalhada e julgam então, *subjetivamente*, em face das aptidões

do funcionário e das necessidades de serviço, qual a seção em que deve servir o dito funcionário.

Os Chefes de Serviço (Seção), ou os "superiores de linha" dão início, então, ao treinamento do novo funcionário nas funções para as quais julgam estar apto o servidor. Geralmente, designam um funcionário experimentado (veterano) para que, sob sua orientação direta e sob a supervisão da chefia, possa assim, o referido funcionário, ir-se iniciando na prática dos serviços afetos à repartição em causa.

No caso de fracasso, em determinado tipo de tarefa, experimentam-se outros, dentro do "Serviço", até que, esgotados todos os processos, é o funcionário removido, depois de exposta a situação ao Diretor do Departamento, para outro Serviço existente no Departamento, numa tentativa de *ajustamento* do funcionário em alguma das funções pertinentes ao Departamento. No caso de insucesso, comumente o *Secretário-Geral* designa o funcionário, para outro Departamento, podendo, também, recambiá-lo ao órgão central do Pessoal, que, então, o designa para outra *Secretaria*...

Na hipótese de o funcionário não ter sido considerado apto para o desempenho das funções inerentes ao cargo para o qual foi nomeado, ainda resta o *recurso*, garantido por lei, de ser o mesmo *readaptado*. A readaptação (prevista no Estatuto), tanto pode decorrer de *condições físicas* como de circunstâncias de outro tipo: *temperamento, aptidões, falta de ambiente*, etc.

Não se faz, na P.D.F., *registro escrito* das *entrevistas de entrada ou de saída*. Não há, também, serviço específico, ou funcionário encarregado de "colocação" ("placement").

Não existe, por outro lado, qualquer lei ou regulamento, ou mesmo instrução, destinados a sistematizar o processo de "colocação". Há um completo arbítrio quanto ao uso de tais processos.

A principal circunstância que se observa, face a inexistência de um processo de "colocação", é, além da *morosidade e insegurança* com que se caracteriza o processo empírico por nós aludido, um *grande desajustamento dos funcionários em relação ao ambiente de trabalho; insatisfação* de muitos que, apesar de aproveitáveis em outros seto-

res, se vêem obrigados a permanecer — a menos que os superiores os compreendam e os transfiram de seção — contra a vontade, exercendo — embora sofrivelmente — tarefas que não se coadunam com as suas *aptidões específicas*, ou exercendo suas atividades em ambientes que são adversos aos seus temperamentos.

PROMOÇÕES

Na Prefeitura do Distrito Federal estão as promoções reguladas pelo “Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da P.D.F.” (*Decreto-lei número 3.770, de 28-10-51 — artigos 50 a 60*). Ali, como em todo o Governo Federal, e nos governos estaduais ou municipais, obedecem as promoções ao *critério alternado, quanto ao preenchimento das vagas nos escalões intermediários das carreiras (merecimento e antiguidade)*, salvo quanto ao preenchimento das vagas das classes finais que deverão obedecer ao *critério exclusivo do merecimento*.

O *merecimento deve ser objetivo*, de acordo com o artigo 55 do referido Estatuto. *Na P.D.F., porém, tal não se verificou*. As promoções, muito embora a existência de um “colégio de Secretários-Gerais” para apurar o merecimento, no caso do merecimento, estiveram sujeitas, em última análise, ao arbítrio exclusivo das autoridades dirigentes. Basta dizer que não havia avaliação de eficiência — conseqüentemente do merecimento.

Tal política levou a Administração a *revogar o sistema em questão — contrário, aliás, à lei*. Implantou-se, assim, uma nova política de apuração, *objetiva*, do merecimento. Existem, porém, sérios entraves à adoção de um sistema do mérito completo, no atinente a promoções. Em primeiro lugar, o critério alternado estabelecido em lei (Estatuto) merecimento e antiguidade e, depois, uma série de *preferências* que outras leis prescrevem (a referente aos ex-combatentes, por exemplo, pela Lei Municipal n.º 482, de 1947).

Sob outro aspecto, cumpre salientar que as *promoções*, assim denominadas, não equivalem, no momento, a um real acesso (“avancement”), no sentido vertical; no sentido de aumento de responsabilidade; do desempenho de funções mais elevadas e complexas; no sentido de alcançar postos de chefia (supervisores). Ocorre, na realidade, uma série de aumentos de salários (vencimentos) e nada mais. *As promoções se desenvolvem, na verdade, em um plano horizontal*. Isso decorre de dois fatores: 1.) *Não existe, até o momento, classificação de cargos na P.D.F.* Existe, apenas, classificação, assim mesmo tácita, quanto às atribuições das “carreiras” (séries de cargos). Convém salientar que o Prefeito atual — muito embora o pouco tempo que vem dirigindo a P.D.F. — já determinou todas as providências para levar avante a *classificação dos cargos, na P.D.F., de acordo com as diferentes responsabilidades*; 2.º) *Os cargos de chefia, todos sem exceção, em todas as linhas de supervisão — quer técnicos, quer administrativos — são de provimento por comissão e não por promoção*.

AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA

Não posso, no momento, discorrer sobre o assunto em comentário, senão sob o aspecto negativo, pela simples razão de que está a Prefeitura do Distrito Federal em fase de completa reforma no que respeita ao sistema de avaliação de eficiência, principalmente no atinente a essa avaliação para efeito de promoção.

Por decisão da Prefeitura, foi ordenada a suspensão, ou melhor, a revogação do antigo sistema de avaliação de eficiência e merecimento, e que fossem feitos ensinamentos de técnica moderna. Enquanto não estejam concluídos esses estudos, vigoram ainda os “sistemas” anteriores. A avaliação da eficiência vinha sendo feita de modo inteiramente empírico. Os supervisores não recebiam treinamento adequado ou orientação de qualquer natureza que pudessem realmente desempenhar essa importante tarefa de avaliar a real eficiência de seus subordinados. Não existiam estudos ou pesquisas sistemáticas para a determinação de padrões (“standards”) de eficiência para os diferentes tipos de cargos ou funções. Daí o ter predominado até bem pouco, para efeito de promoção por “merecimento”, o favoritismo e o arbítrio dos dirigentes, trazendo como conseqüência a falta de estímulo e o descontentamento no seio do funcionalismo em geral.

Com as providências levadas agora a efeito pelo atual Prefeito espera-se, entretanto, uma grande parte dessas deficiências sejam sanadas.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Na Prefeitura do Distrito Federal não existe, no presente momento, classificação de cargos, ou um sistema dessa classificação, nos moldes utilizados, principalmente por diversas jurisdições dos E.U.A.

Convém, todavia, salientar que o atual Prefeito do Distrito Federal determinou fosse levada a efeito a classificação de cargos da referida Prefeitura, com base na técnica moderna, trabalho esse já concluído pela Comissão respectiva. Para a consecução desse objetivo contou o Prefeito com diversos técnicos de administração, como mencionei em trabalho anterior. Além das inúmeras vantagens, já de todos conhecidas, decorrentes da adoção de um sistema racional de classificação de cargos, a medida, no caso particular da Prefeitura do Distrito Federal, irá prestar um serviço de conseqüência moralizadora e, também, de ordem econômica para os cofres municipais, como irei explicar: Existe na Lei Orgânica do Distrito Federal um dispositivo que diz que “a lei estabelecerá o critério de igual remuneração para cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidade”. Não resta dúvida quanto à justeza dessa disposição legal. Ocorre, porém, que tal disposição para ser aplicada exigiria como medida preliminar uma criteriosa classificação de cargos, de acordo com as diferentes atribuições e responsabilidades. Na realidade, porém, resolveram, tanto na esfera administrativa como na judiciária, que o contexto legal poderia ter aplicação imedia-

ta, *sem aquela classificação*; o resultado foi um desastre de tão grandes proporções, que hoje em dia, em consequência da falta de normas escritas sobre a natureza dessas atribuições e responsabilidades, centenas de funcionários obtiveram ganho de causa em ações propostas no Judiciário contra a P.D.F., sendo o resultado de tal ordem que permitiram o absurdo de advogados, médicos, superintendentes de educação, chefes de seção, e muitos outros, perceberem salários maiores que o próprio Prefeito, de um modo geral, e, em particular, maiores que os atribuídos aos superiores hierárquicos de cada um dos cargos que citamos.

Na Prefeitura do Distrito Federal tem havido inúmeros reajustamentos visando, por intermédio de revisões gerais, de tempos em tempos, a melhor classificar os diversos cargos existentes, em classes mais compatíveis com a natureza das atribuições e responsabilidades. Existe, portanto, *em esboço*, uma classificação de cargos. O que está faltando são normas escritas fixando essas atribuições e responsabilidades, e, principalmente, o uso de processos técnicos de análise prévia do trabalho para que essa classificação de fato exprima a realidade. Não se pode, contudo, negar que tenha havido alguns progressos, no respeitante à classificação de cargos, na P.D.F. Em 1939, por exemplo, houve o grande reajustamento geral dos cargos existentes. Conseguiu-se agrupando em classes semelhantes, reduzir-se de 800 para 500 o número de cargos. Havia uma pluralidade excessiva de cargos que, na maioria das vezes — para favorecer a protegidos — não apresentavam diferença fundamental alguma. Os carpinteiros, por exemplo, exerciam funções iguais, mas conforme a jurisdição em que as desempenhavam — muito embora o trabalho de um fôsse rigorosamente igual ao dos outros — os cargos, para justificar maiores salários, eram batizados com um nome qualquer, naturalmente mais pomposo. O reajustamento de 1939 teve o grande mérito de acabar, em parte, com esse estado de coisas; de ter criado classes e padrões e de ter sido o primeiro passo para uma futura classificação de cargos mais perfeita. Como falamos no caso do cargo de carpinteiro, vamos, a título de ilustração, mostrar como se fez essa — o que podemos chamar de tentativa de classificação de cargos, usando o mesmo exemplo. Os cargos de carpinteiro, que abrangiam 25 denominações diferentes, foram agrupados em apenas seis grupos de cargos que passaram a constituir classes e padrões, todos eles com a denominação genérica de Carpinteiro, mas simbolizados com números (21, 22, 23, 24, 25, 26) conforme a crescente responsabilidade e importância de atribuições que justificavam salários maiores. No cargo de "Carpinteiro, classe 25", por exemplo foram agrupados os de Mestre Carpinteiro de 1.^a classe e rodeiro de 1.^a classe. O mesmo processo foi usado nas demais classes, sendo que na classe final — 26 — se agruparam os cargos, de igual natureza (carpinteiro) mas que deviam ser ocupados por supervisores (os de "encarregado de carpinteiro", "encarregado de segeiro" e "encarregado de rodeiro").

Mais tarde, em 1947, surgiu um novo reajustamento que, empregando processos idênticos, atualizou ainda mais a "classificação" dos diversos cargos da P.D.F. Em alguns casos reduziu o número de especializações, em outros aumentou.

Outras leis se seguiram, porém, ao invés de resolver o problema o agravaram, e isto porque nenhuma delas, realmente, fixou os deveres, atribuições e responsabilidades de cada cargo ou de cada função. E' por isso que, agora, com o novo plano de classificação de cargos, que já está em vias de ser submetido ao Legislativo, há grandes esperanças de uma solução definitiva para tão complexo problema.

PADRONIZAÇÃO DE CARGOS

"Padronização de cargos", no sentido empregado pelos técnicos, não é de um modo geral, adotado, de maneira sistemática, pela Prefeitura do Distrito Federal. Todavia, em algumas repartições da referida Prefeitura — entre elas na Superintendência de Transportes; em alguns departamentos da Secretaria-Geral de Viação e Obras e da Secretaria-Geral de Agricultura (especialmente na primeira citada, nas suas grandes oficinas de mecânica); nos Serviços Gráficos e nos de Mecanização — pode-se dizer que tais métodos são utilizados, mas isso de maneira empírica, ficando a tarefa, geralmente, a cargo de engenheiros-chefes. Nas repartições de caráter puramente administrativo, tal padronização não foi adotada, nem para o caso de dactilógrafo. O mesmo ocorre com o restante das repartições do Distrito Federal.

A aplicação de um sistema de padronização de cargos, que viesse permitir a análise de cargos segundo critérios controláveis numericamente, como: melhores métodos de trabalho, unidade de trabalho, fadiga, requisitos de natureza física e mental, padrões de rendimento e o conseqüente aumento de produção, seria, sem dúvida, depois de adaptado ao "clima" peculiar às repartições públicas, de grande benefício para a Prefeitura do Distrito Federal, principalmente para permitir ou facilitar a tarefa que está agora sendo executada de classificar as diversas centenas de cargos existentes, nos quadros de pessoal da Prefeitura. Com a aplicação criteriosa, por parte dos técnicos habilitados que a Prefeitura possui, feita essa aplicação em larga escala, estamos certos de que, repetindo palavras do Prof. HENRY REINING JR., "a avaliação de cargos, fôsse pelo método de pontos, de comparação de fatores ou de classificação de cargos, seria muito mais precisa e muito mais fidedigna".

Em determinados tipos de cargos, existentes na Prefeitura como em qualquer grande organização, cargos como os de mecânico, artifice, de um modo geral, mecanógrafo, gráfico, carpinteiro, dactilógrafo, arquivista, e operário de um modo igualmente genérico, estamos certos de que a introdução de sistema em alusão produziria 100 % de resultados, sob todos os pontos de vista, dada

a circunstância de serem tais cargos de natureza absolutamente idêntica aos que existem com igual denominação e atribuições nas empresas privadas, onde comprovada ficou a excelência do método.

REMUNERAÇÃO: SALÁRIO SOCIAL

Como ocorre na maioria das jurisdições governamentais, o funcionalismo público, por diversas circunstâncias, entre as quais o seu grande número e de um certo modo, a imposição dos contribuintes — isto é, a opinião pública — é, geralmente mal remunerado. Assim, aliás, acentuou o Professor H. REININIG JR., e ainda com ele, reconhecemos, que, por motivos, entre os quais se inclui o mínimo de meio de vida compatível com a dignidade da classe, ocorre que o funcionalismo público percebe salário mínimo alto, relativamente àqueles pagos por empregos particulares, ao mesmo tempo que mais baixos, em relação ao percebido pelos empregados dessas empresas, são os vencimentos atribuídos aos cargos finais das carreiras públicas.

Esse fenômeno existe, em toda a linha na Prefeitura do Distrito Federal. O salário mínimo pago pela P.D.F. — de Cr\$ 2.250,00 mensais — é maior que o pago pelos empregos particulares — Cr\$ 1.200,00 (note-se que esse salário mínimo, de Cr\$ 1.200,00, obrigatório em todo o território nacional, vigorando, apenas, a partir de 1/1/52, enquanto que, na P.D.F., o salário mínimo de Cr\$ 2.250,00, estava sendo observado desde 1.º de dezembro de 1948). O máximo vencimento, na P.D.F., é, oficialmente, de Cr\$ 16.800,00, mensais. (Bem verdade é, que, em virtude de interferência do Legislativo e do Judiciário, existem indivíduos (não cargo) que percebem remuneração superior a Cr\$ 30.000,00, por mês. Mas esses casos constituem exceção à regra.)

A interferência do Legislativo, benéfica em certos casos, tem, entretanto, provocado graves problemas, no plano geral dos salários. Organizam-se, nos órgãos competentes do Executivo local, tabelas de vencimentos e salários usando-se métodos técnicos adequados. Por outro lado, a própria lei orgânica do Distrito Federal (Lei número 217/48) esclarece que tanto a classificação de cargos como o estudo e a administração de vencimentos e salários, e às reestruturações, são fixadas por lei mas por iniciativa do executivo, a quem compete fazer o estudo detido do assunto e enviar mensagem ao Legislativo. Mas, a pressão forte de grupos organizados, e, “bem relacionados”, nos meios políticos, tem conseguido, muitas vezes, romper essas barreiras, e o resultado é que existe hoje uma verdadeira confusão em torno do plano de salários: Há cargos para cujo desempenho são exigidos fracos conhecimentos e pouca experiência, com faixa de salários maior que outros de muito maiores responsabilidades e para os quais os conhecimentos e experiência exigidos são, também, sensivelmente, maiores. Todos esses problemas estão sendo enfrentados agora pela atual administração da P.D.F. e, para

muitos deles já foram tomadas as necessárias providências, no que se refere ao planejamento, na esfera administrativa.

Aquilo que se denomina “salário social”, tem sido a política predominante na Prefeitura local. O plano de salário-família e do salário-espôsa; a concessão de férias, licenças-prêmio (de 5 a 12 meses consecutivos); as aposentadorias com proventos integrais, para os que contarem mais de 35 anos de serviço público, ou para os que forem portadores de doenças incuráveis (curioso é que, na P.D.F., diferentemente com o que ocorre na maioria das jurisdições, o funcionário não sofre desconto algum para fins de aposentadoria, cujos proventos são pagos totalmente pelos cofres municipais); as licenças, com todos os vencimentos, para tratar da saúde; a isenção do imposto de transmissão de imóveis; os serviços de assistência social (ao desajustado), médica e hospitalar; o auxílio-financeiro, das cooperativas de consumo e o financiamento total na compra de habitações (pelo Banco da P.D.F.) para os funcionários, são exemplos característicos das tendências para a política do “salário-social” que se observam na Prefeitura do Distrito Federal.

MOBILIDADE DE PESSOAL (“TURN OVER”)

Durante o exercício de 1951, o órgão central de pessoal, da Prefeitura do Distrito Federal, processou e registrou atos referentes a mobilidade de pessoal (demissões, exonerações, exclusões, aposentadorias, promoções, transferências e nomeações para outro cargo), em número de 8.332, conforme discriminação abaixo:

A — Promoções, transferências e nomeação para outro cargo	6.000 (aproximadamente)
B — Exonerações, demissões e exclusões	1.882
C — Aposentadorias e disponibilidades	450 (aproximadamente)
Total	8.332

A Prefeitura do Distrito Federal contou em média, no exercício de 1951, com cerca de 60.000 funcionários (aproximadamente). De acordo com a taxa de afastamento, “que se obtém dividindo o número total de afastamentos definitivos pela média dos empregados existentes no período considerado TMP igual a 100, (TMP = 100), sendo TMP a taxa de mobilidade de pessoal; “A” o número total de afastamentos e “M” a média de empregados existentes no período considerado), temos, para a Prefeitura do Distrito Federal, a seguinte taxa de mobilidade de pessoal:

$$\text{TMP} = \frac{8.332 \times 100}{60.000} = 13,9 \%$$

Muito embora a mobilidade de pessoal seja, na P.D.F., controlada pelo organismo central de pessoal, não foram ainda sistematizados os estudos do assunto, especialmente no que concerne às entrevistas de saída, método praticamente desconhecido naquela Prefeitura. Existem, é claro, inquê-

ritos minuciosos que precedem à demissão dos funcionários estáveis, e, nessa hipótese determinam-se com precisão, geralmente, os reais motivos determinantes dessa demissão, mas os resultados dêsses inquéritos não têm outra aplicação que não seja para fundamentar a legalidade do ato demissório.

Partindo das excelentes razões que nos dão MOSHER and KINGSLEY ("Public Personnel Administration") de que as taxas de mobilidade de pessoal devem servir de guia para:

I — indicar os setores da organização em que a situação não seja boa;

II — indicar a relação dos vários tipos de afastamento com:

- a) tipos de emprego;
- b) classes de salários;
- c) tempo de serviço; e
- d) eficiência;

III — Comparação das condições de emprego nos vários departamentos da organização, ou, se fôr o caso, entre os órgãos centrais e os regionais;

IV — indicar falhas em todo o processo de emprego, especialmente em relação a treinamento, seleção, colocação e salários.

E' evidente que, com a não adoção dos processos de controle da mobilidade de pessoal, e, especialmente, do método de entrevistas sistemáticas de saída, perde a referida Prefeitura elementos auxiliares importantíssimos, como sejam os acima transcritos.

FORMAÇÃO ("PRE-ENTRY TRAINING")

Como geralmente ocorre em toda grande jurisdição governamental — e êsse é exatamente o caso da Prefeitura do Distrito Federal — os problemas atinentes à formação de pessoas para as diferentes modalidades de serviço público têm continuamente preocupado as autoridades dirigentes da referida Prefeitura. Infelizmente, como acontece, de um modo geral, em todas as esferas governamentais do Brasil, o papel que deveria estar sendo desempenhado pelas universidades, colégios e escolas, no sentido de formar futuros servidores públicos, nas diversas especialidades, tem de ser cumprido, como uma imensa sobrecarga, pelas próprias jurisdições governamentais. Citamos, como exemplo típico, o caso dos inúmeros cursos mantidos, na esfera federal, pelo D.A.S.P., visando à preparação de futuros funcionários públicos.

Existem, na Prefeitura do Distrito Federal, diversas instituições que se destinam à profissionalização, e, de um modo geral, à educação e ao treinamento prévios. Dentre essas instituições, podemos, a título de ilustração, mencionar os nomes de algumas que nos vêm à memória, no momento: o INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, que forma "Professores de Curso Primário" (Professores Públicos). Êsses professores, no fim da carreira, estão sujeitos a estágios, nas escolas mantidas pela P.D.F.,

antes de serem nomeados; há a "Escola de Polícia", destinada à formação e ao treinamento dos "Guardas" da P.D.F. (Existe um projeto da atual administração, segundo o qual a P.D.F. deverá possuir uma Escola de Polícia, das melhores aparelhadas em todo o Hemisfério); há, ainda, cursos de formação de Atendentes de hospitais e centros de saúde pública; os de formação de Visitadores e Assistentes Sociais e os que visam à preparação dos Técnicos de Laboratório da P.D.F., e outros.

Devem também ser mencionados os estágios de treinamento prévio, no Hospital de Pronto Socorro e outros nosocomios da cidade, proporcionados, sistematicamente, aos estudantes de medicina, de onde são recrutados futuros médicos, para as diferentes especialidades, já perfeitamente familiarizados com o serviço público.

E' evidente que se ressentem, enormemente, na P.D.F., a falta de participação, ou da colaboração dos estabelecimentos de ensino na formação do necessário cabedal de conhecimentos indispensáveis ao moderno administrador. Estabelecimentos que — como agora o está tentando a Fundação Getúlio Vargas, com a colaboração da ONU e da UNESCO — se proponham a ministrar o ensino das ciências de Administração Pública. A tendência que ora se observa é, felizmente, orientada nesse sentido e, por isso estamos certos de que muito em breve, com a orientação de novos outros cursos inspirados nos mesmos propósitos, possamos obter resultados surpreendentes no respeitante à formação de uma nova modalidade, de futuros funcionários públicos possuidores de uma cultura — além dos indispensáveis conhecimentos gerais — específica dos problemas de Administração Pública, cientificamente considerada, em todos os seus múltiplos e complexos aspectos.

TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

Já mencionei diversos institutos, escolas, cursos e estágios que cooperam para a formação e o treinamento prévios dos futuros funcionários da P.D.F. São todas essas atividades de caráter formal, fazendo parte de programas permanentes de instrução e treinamento.

E' oportuno, neste aspecto, salientar que a Prefeitura do Distrito Federal atravessa uma fase de profundas reformas administrativas, sendo que um dos pontos básicos da política que aconselharíamos seria a adoção completa do sistema do mérito, em todos os diversos setores da administração do pessoal. Não só no domínio do recrutamento e seleção, como no terreno do treinamento e aperfeiçoamento dos servidores, faz-se sentir essa política de reforma. Um dos grandes entraves à organização de um programa eficiente de seleção, treinamento e aperfeiçoamento, na Prefeitura local, reside na falta de verba orçamentária suficientemente ampla para cobrir os gastos indispensáveis ao funcionamento dessas atividades. Basta dizer que o orçamento para o exercício de 1951 consignou uma verba de Cr\$ 80.000,00 para os serviços de seleção e aperfeiçoamento, e que evidentemente era um absurdo.

Com as providências levadas a efeito no sentido de ampliar o mais possível a verba orçamentária consagrada às atividades de seleção e aperfeiçoamento, poderemos esperar obter melhores resultados em um futuro muito próximo.

O problema fundamental, no que se refere às atividades de treinamento na P.D.F., é, a meu ver, o da coordenação dessas atividades, por parte de um órgão central de treinamento, principalmente no sentido de orientar os supervisores e de prepará-los, mediante cursos e instruções escritas, na difícil arte de ministrar o treinamento, em bases técnicas, aos seus subordinados e de poder avaliar-lhes a eficiência, segundo o mesmo sistema.

A Prefeitura tem entretanto proporcionado aos seus servidores, principalmente aos que exercem funções técnicas, oportunidades inúmeras de freqüentar cursos especializados em assuntos de interesse da Administração, dentro ou fora do país, mas não existe ainda sistematização a tal respeito.

ASSISTÊNCIA MÉDICA E SOCIAL

Como se trata de uma análise breve do problema de assistência ao servidor, não poderei entrar em detalhes, inclusive no respeitante a diversos planos de inovação que pretende introduzir nesse ramo de atividades a atual administração da Prefeitura do Distrito Federal. Limitar-me-ei, destarte, ao exame da situação tal como ela se apresenta no presente momento e, assim mesmo, de uma maneira bastante geral.

Antes de entrar no assunto propriamente — assistência ao funcionário — devo esclarecer que as repartições da P.D.F., na sua grande maioria, estão mal-instaladas em edifícios impróprios e improvisados, sem qualquer um dos requisitos modernos que caracterizam os “edifícios públicos” planejados. Luta-se, por isso, sem cessar, por uma sede própria para as diferentes repartições da P.D.F. E’ sabido que as repartições da P.D.F. se acham espalhadas pelos quatro cantos da cidade, criando essa dispersão um sem número de problemas que dificultam a comunicação, a rapidez dos serviços etc. Não contam os funcionários com ambiente físico que gere boas condições para o trabalho. Estão mal-alojados, apertados e sufocados em salas superlotadas e mal-iluminadas, geralmente.

Na P.D.F., todavia, tem-se seguido sempre uma política de assistência social e médica com relação ao funcionalismo. Disse eu, ao comentar o sistema de “salário social”, adotado pela P.D.F., que essa tem sido “a política predominante na Prefeitura local. O plano de salário-família; as licenças de todos os tipos para tratamento de saúde; a isenção de impostos de transmissão de imóveis; os serviços de assistência social, médica e hospitalar; o auxílio financeiro e cooperativas de consumo e o financiamento total na compra de habitações para a moradia dos seus funcionários”, são exemplos que dizem de maneira expressiva como se vem prestando a assistência ao funcionalismo da P.D.F.

Existe na Secretaria-Geral de Administração da P.D.F. um Departamento exclusivamente

destinado ao problema de assistência ao funcionário.

O Departamento de Assistência ao Servidor está subdividido em vários Serviços, a saber:

a) Serviço de Biometria Médica, que procede ao exame físico e psíquico para fins de admissão, licenças, aposentadorias, reversão, aproveitamento, *readaptação*, etc.;

b) Hospital do Servidor, que presta assistência médico-hospitalar, *completa*, ao funcionário e à sua família (incluem-se aqui os exames clínicos, de laboratório, raios X, higiene pré-natal, puericultura, ambulatório, operações de todos os tipos, obstetrícia, com internação), etc.;

c) Serviço de Assistência Social, com finalidades que lhe são próprias, mas destinado, exclusivamente, aos problemas do funcionário da P.D.F., desajustado, dentro ou fora do serviço. O Serviço em questão conta com um excelente corpo de assistentes e visitantes sociais, todos sem exceção (o Serviço foi criado recentemente) formados por escolas especializadas, mantidas pelo P.D.F. para formá-los, e suficientemente treinados.

Para que todo e qualquer funcionário tenha direito a essa assistência a única exigência é o pagamento, “per capita”, da insignificante importância de Cr\$ 15,00 mensais, igual para todos. Não se cobra, além disso, por mais dispendiosos que sejam os tratamentos médicos, inclusive operações e internações em hospital, qualquer outra importância.

ATIVIDADES DE “ACONSELHAMENTO”

Em princípio, ou melhor, do ponto de vista formal, não existe, que eu saiba, um programa de “aconselhamento” em qualquer esfera ou nível do Governo do Brasil. Assim, não existe tal programa, como sistema, na Prefeitura do Distrito Federal. Aliás, conforme tive ocasião de ouvir do eminente Professor H. REINING JR., não há coisa alguma escrita em português, ou mesmo em qualquer outra língua que não seja a inglesa, sobre o assunto em debate. Daí, talvez, a explicação de não ter ainda havido no Brasil um movimento no sentido de sistematizar as atividades dos “aconselhadores”. Aliás, a falha é geral, aqui, no respeitante aos diversos tipos modernos de entrevistas (entrevista para o recrutamento, seleção, colocação, as de saída, etc.).

Há, por certo, e relativamente bem organizado, como falei no tópico anterior, o Serviço de Assistência Social ao servidor da P.D.F., com os seus Visitadores e Assistentes sociais que, conquanto não executem exatamente o mesmo programa adotado em várias organizações norte-americanas, prestam, de todo o modo, algumas contribuições a essa causa do funcionário desajustado. Infelizmente, não há programa específico naquele sentido e, por outro lado, a centralização dos serviços em um só órgão, não permite um real programa de aconselhamento, junto às numerosas repartições que abrigam os 60.000 funcionários da P.D.F.

A adoção inteligente de um programa de aconselhamento bem planejado para as necessidades do funcionalismo municipal virá, certamente, pôr fim a muitas situações tidas como insolúveis; a muitos desajustamentos; a desentendimentos entre funcionários e supervisores. Muita "tempestade em copo d'água" poderia ter seu fim...

RELAÇÕES HUMANAS NO TRABALHO

A política de pessoal da Prefeitura do Distrito Federal deveria a meu ver ser orientada e assim caracterizado pelo emprêgo amplo do que existe de mais evoluído em matéria de Administração, empenhando-se, inclusive também, em prestigiar o mais possível o que se chama de "trabalho de equipe". O trabalho de equipe nada mais é do que a admissão, nas diversas esferas governamentais, dos funcionários, na elaboração de diretrizes, dos planos de trabalho, da política, enfim, a ser adotada pela direção. Necessita-se, assim, na P.D.F., da existência de um plano renovador, na política de pessoal, no que respeita ao sistema de direção. Do alto — do Prefeito — até os supervisores de linha — chefes de serviço — geralmente, os principais assuntos de interesse geral das repartições respectivas deveriam ser discutidos com os funcionários e dêles recebidas sugestões, ou mesmo críticas (construtivas).

Do ponto de vista formal, existe um Serviço — o Serviço de Informações — que funciona no Departamento do Pessoal, e que tem, entre outras, uma seção de "Queixas e Reclamações", onde são aceitas, inclusive, sugestões para a melhoria dos serviços diversos existentes.

Nada existe, porém, no momento, no respeitante às atividades de pesquisa e estudos referentes ao palpitante problema de "relações humanas". As atividades de "aconselhamento" — exceção feita para os problemas nitidamente caracterizados como de assistência social que não têm o sentido, ou melhor, correspondência nos moldes norte-americanos — não estão ainda em uso na P.D.F.

SINDICALIZAÇÃO

Devo de início esclarecer que não se admite na Prefeitura do Distrito Federal a sindicalização dos seus funcionários, no sentido amplo, como se observa entre nós, por exemplo com as classes trabalhistas, que se congregam em sindicatos, abrangendo as diversas profissões, sob o contrôlo do Ministério do Trabalho. Assim, não houve preocupação por parte dos legisladores e do Executivo Municipal, no sentido de traçar uma política bem definida a respeito das atividades sindicais. Limita-se o Estatuto dos funcionários civis da P.D.F. a esclarecer — quando enumera quais as atividades, fora da repartição, que estão proibidas àqueles funcionários — que "não está compreendida na proibição dos itens II e VI do artigo 209 a participação do funcionário na direção ou gerência de cooperativas e associações de classe, ou como seu sócio".

Essas "associações de classe" são numerosas e seria ocioso enumerá-las tôdas aqui. Basta dizer que a maioria das classes profissionais está organizada em "centros", "clubes", "associações", etc. Os Professores, trabalhadores, práticos de laboratório, de engenharia, oficiais administrativos, etc. possuem entidades de classe, algumas muito bem organizadas, oferecendo como no caso dos oficiais administrativos, diversos cursos sobre problemas de Administração Pública, conferências, festas cívicas, recreações, etc. As associações de classe defendem os interesses dos grupos de funcionários que representam, junto ao Executivo e ao Legislativo, gozando seus representantes da mais absoluta liberdade de ação para se dirigir às autoridades que, de um modo geral, as vêm sempre prestigiando.

Existe, na P.D.F., o "Clube Municipal" que, se não me engano, é a mais antiga associação de funcionários ainda existente na Prefeitura local.

Possui o Clube Municipal diversos milhares de funcionários da P.D.F., de tôdas as profissões. Além das atividades recreativas, sociais e esportivas (bailes, piqueniques, excursões, jogos de futebol, basquetebol, tênis, etc.) há programas de assistência social, jurídica, dentária, médica para os associados, possuindo também o Clube uma biblioteca.

Observa-se, na P.D.F., uma tendência bastante acentuada para a formação de grupos de funcionários que exercem o mesmo cargo. Não se verifica a existência de movimentos tendentes a congregar funcionários de diversas classes em um grande grupo. Quando surgem assuntos de interesse geral do funcionalismo aparece a desvantagem da inexistência de uma associação geral dos funcionários do tipo das que existem nos Estados Unidos da América do Norte.

CONCLUSÕES FINAIS

Como já frisei em outro trabalho, não tive a pretensão de apresentar colaboração de grande valor. A tarefa, exigiria, para o seu bom acabamento, dispêndio de tempo tão longo quanto precioso para a realização de pesquisas mais detidas sobre a matéria, embora procurasse eu orientá-la em termos essencialmente objetivos. Seria entretanto do meu agrado — e mesmo do meu propósito — que êste trabalho despertasse, naqueles que se dedicam à especialidade um pouco de interesse para a questão, e isto porque, usando palavras felizes do ilustre Diretor do "Instituto Técnico de Administração Municipal da Bahia" — Dr. YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA — "estamos nesta missão de catequese, de estudo, de ensino, de debate, de doutrinação e de objetividade. Cuidamos sem romantismo, sem sentido fantasiado, porém com realismo e com amor à causa pública dos problemas das nossas cidades e das realidades do homem que vive abandonado nos rincões distantes dos nossos grandes centros".

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Estatística Administrativa

Trabalho elaborado pela Seção de Estatística Administrativa do D.A.S.P.

EM 22 de julho de 1942, pelo Decreto-lei número 4.506, foi criada, junto ao Serviço de Documentação (S.D.) a Seção de Estatística Administrativa (S.E.A.) do D.A.S.P., tendo por objetivo coordenar a estatística administrativa do serviço público brasileiro.

O artigo n.º 55 do Decreto n.º 20.489, de 24-11-46, definiu ainda melhor o âmbito de ação da referida seção quando lhe atribuiu as tarefas relativas à coleta, apuração, crítica e interpretação dos dados numéricos inerentes às atividades do D.A.S.P. e da administração pública em geral.

Como parte integrante de suas atribuições e seguindo o que determina a Portaria n.º 369, de 20-8-48, do Senhor Diretor-Geral do D.A.S.P., a Seção de Estatística Administrativa passou a editar a revista "ESTATÍSTICA ADMINISTRATIVA", cujo primeiro número saiu em setembro de 1948 e o quarto em abril de 1949.

Dentre os motivos que podem ser invocados para justificar a solução de continuidade ocorrida na publicação de uma revista que encontrou a melhor acolhida por parte do público, ressalta o da falta de elemento humano especializado em assuntos de estatística aplicada à administração pública.

Não seria possível, como evidenciou a prática, à Seção de Estatística Administrativa manter com regularidade a publicação da revista de "ESTATÍSTICA ADMINISTRATIVA" nos moldes que lhe foram traçados pelos textos legais. Para que tal ocorresse seria necessário que no D.A.S.P. existisse uma carreira ou série funcional de Estatístico e de Estatístico-Auxiliar. Somente com a colaboração de uma equipe de servidores selecionada à base de provas específicas e posta em contato direto dentro do Departamento, com os problemas gerais de administração, poder-se-ia manter, com êxito, a publicação de uma revista altamente especializada.

Ora, não contando o Departamento em seu Quadro com servidores habilitados para o desempenho de tarefas pertinentes à estatística administrativa, teremos que concluir, logicamente, que a publicação dos quatro números da revista "ESTATÍSTICA ADMINISTRATIVA" bem como o processamento de atividades rotineiras da Seção de Estatística Administrativa, se deve ao espírito público dos que têm dirigido o D.A.S.P. e ao esforço de alguns servidores pertencentes a outras carreiras, já que ambos compreenderam que "a

maquinaria administrativa é tremendamente complexa e os aspectos estáticos e dinâmicos de sua estrutura não podem ser compreendidos senão através de análise e síntese de caráter numérico". Assim pensando é que se tem procurado implantar, de todos os modos, uma mentalidade estatística no seio de nossa administração pública.

Graças à realização, durante o ano passado, do 1.º concurso para o preenchimento de cargos da carreira de Estatístico do Serviço Público, para o qual os Cursos de Administração do D.A.S.P. promoveram um curso de preparação, ministrando aulas das seções especializadas de Estatística Demográfica, Educacional e Econômica Financeira, houve como que um despertar de interesse para uma nova face da estatística no campo da seleção profissional. A realização do concurso e consequente preparação de candidatos através do curso oficial do D.A.S.P. ou de cursos particulares foi muito proveitosa, pois concorreu para a divulgação da matéria. Um bom número de alunos teve a oportunidade de atualizar seus conhecimentos.

Aproveitando-se dessa experiência e plenamente entrosado com o programa de trabalho da Seção de Estatística Administrativa, lançaram-se os Cursos de Administração do D.A.S.P. a outra tarefa de grande envergadura e que está fadada a expressiva repercussão no futuro, qual seja a de dar "treinamento em serviço, para o pessoal que normal ou esporadicamente executa tarefas de sistematização de dados estatísticos referentes às suas repartições".

Para tanto, vêm os Cursos de Administração, há 6 meses, ministrando um curso de Estatística Administrativa a servidores recrutados no D.A.S.P. e nos Ministérios.

Os servidores que concluírem o referido curso, bem como outros que a ele se seguirem, serão forçosamente os elementos de ligação entre a Seção de Estatística Administrativa do D.A.S.P. e os Ministérios a que pertencerem.

Uma vez ampliado o círculo de interesses e de conhecimentos peculiares à Estatística, estará a Seção de Estatística Administrativa plenamente habilitada a reiniciar a publicação da Revista de Estatística Administrativa.

Considerando, entretanto, que o D.A.S.P. possui um dos mais renomados instrumentos de divulgação sobre assuntos da Administração, como é a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO,

compreendeu a Seção de Estatística Administrativa que enquanto não fôr possível a publicação de novos números da Revista de Estatística, o mais oportuno seria inserir nas páginas desta Revista uma seção que se destinasse a divulgar as suas atividades.

Aliás êsse objetivo da S.E.A. de não proteger, por mais tempo, a publicação de alguns estudos relativos às suas atividades, já se vinha manifestando esporadicamente, como exemplo, os trabalhos sobre o custo médio de candidatos ao Serviço Público, os candidatos habilitados em concursos e provas de habilitação e o gráfico demonstrativo do aumento absoluto do número de servidores do Serviço Civil Federal Brasileiro, publicados na Revista de junho de 1953, e o Editorial da de agosto do mesmo ano, sobre a "Estatística da Administração Pública".

Desta forma a Seção de Estatística Administrativa tem a satisfação de apresentar neste número o primeiro trabalho de uma série, relativa a concursos e provas de habilitação, realizados pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. Neste trabalho, que está focalizado o primeiro concurso realizado para o provimento de cargos da carreira de Escrivão do Serviço Público Federal, objetivou a Seção de Estatística Administrativa evidenciar o comportamento dos grupos de inscritos e aprovados, classificados por sexos e idades.

Além dessa colaboração, apresentamos também os seguintes quadros demonstrativos:

1.º) Movimento de alunos inscritos e matriculados nos cursos em 1953;

2.º) Despesa com Pessoal nos Ministérios Cíveis e Militares;

3.º) Cotejo entre a Proposta Orçamentária do D.A.S.P. e a do Congresso Nacional para 1954;

4.º) Matrículas nos Cursos de Administração do D.A.S.P., de 1941 a 1953.

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

MOVIMENTO DE ALUNOS INSCRITOS E MATRICULADOS NOS CURSOS DE 1953

S. E. A. - D. A. S. P. - 1954

ESPECIFICAÇÃO	INSCRITOS	MATRICULADOS
1.º) C. Básicos.....	2.708	2.660
2.º) C. Especializados.....	888	877
3.º) C. Extra de Inglês.....	568	285
4.º) C. Extra de Redatores.....	304	304
5.º) C. Extra de Classif. de Car- gos.....	56	56
6.º) C. Extra de Estatística.....	23	23
TOTAL.....	4.547	4.205

Fonte: Secretaria dos Cursos

DESPESA COM PESSOAL NOS MINISTÉRIOS CÍVIS E MILITARES

ORÇAMENTO DE 1954

ESPECIFICAÇÃO	MINISTÉRIOS CÍVIS	MINISTÉRIOS MILITARES	TOTAL
Pessoal Permanente.....	2.238.029.510	2.283.000.000	4.521.029.510
Pessoal Extranumerário.....	2.573.980.240	823.400.000	2.397.380.240
Vantagens.....	540.036.172	1.087.355.970	1.591.392.142
Indenizações.....	97.992.820	119.715.000	217.707.820
Órgãos Autárquicos ou sob Regime Especial e Serviços Transferidos da União.....	3.348.217.870		3.348.217.870
Diversos (incluindo abono de emer- gência).....	1.168.427.321	463.212.000	1.631.639.321
Inativos.....	783.090.000	1.080.000.000	1.863.090.000
Pensionistas.....	443.800.000	80.600.000	524.400.000
Salário-Família.....	425.742.566	159.000.000	584.752.566
Abono Militar de Família.....	20.640.800	91.000.000	111.640.800
TOTAL.....	10.603.957.292	6.187.282.970	16.791.240.800

a) Em Ministérios Militares está compreendido o Pessoal Civil.

b) Em Ministérios Cíveis está compreendido o Pessoal Militar do M. J. N. I.

c) O abono de emergência está incluído em diversos.

d) A despesa total com os cíveis e militares representa 39% do total da despesa orçamentária.

e) Da despesa total com Pessoal, os Ministérios cíveis absorvem 63% e os militares 37%.

COTEJO ENTRE A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO D. A. S. P. E A DO CONGRESSO NACIONAL PARA 1954

D. A. S. P. - JANEIRO DE 1954

ESPECIFICAÇÃO	CONGRESSO NACIONAL	D. A. S. P.
Rendas Tributárias.....	36.001.000.000	33.004.000.000
Diversas Rendas.....	4.859.441.000	3.819.441.000
Renda Ordinária.....	42.725.533.600	38.681.533.000
Total da Receita.....	46.042.189.000	41.998.189.000
Congresso Nacional.....	228.500.024	207.815.782
Tribunal de Contas.....	39.221.736	34.340.578
Presidência da República.....	10.431.120	10.215.600
Dep. Adm. do Serviço Público.....	51.327.560	52.124.400
Estado-Maior das Forças Armadas	10.569.674	9.721.254

Fonte: S. E. A. - D. A. S. P.

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

MATRÍCULAS DE 1941 a 1953

D. A. S. P. - 1954

A N O S	MATRÍCULAS
1941.....	602
1942.....	2.994
1943.....	6.830
1944.....	3.780
1945.....	3.927
1946.....	2.153
1947.....	7.330
1948.....	5.875
1949.....	2.297
1950.....	3.312
1951.....	5.606
1952.....	5.268
1953.....	4.205
TOTAL.....	54.182

Fonte: Secretaria dos Cursos - S. E. A. - D. A. S. P.

Iniciaremos uma série de artigos sobre concursos realizados pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

Nestes trabalhos, procuraremos, sem cálculos profundos, com linguagem simples, traduzir, sob o ponto de vista estatístico, a variação de dados observados.

Começaremos com os Concursos para Escriturário já realizados. Em cada número da Revista procuraremos a apresentação de um, e toda vez que isto acontecer faremos confronto de dados e de curvas relativas a estes mesmos dados.

Causará espanto apresentarmos em 1954 um concurso realizado em 1939. Para notar-se o crescimento de inscrições masculinas e femininas, os aprovados e reprovados, há necessidade de se observar o fenômeno desde seu início e é com esta finalidade que fazemos a apresentação atual de dados já tão remotos.

O concurso de Escriturário referido, com inscrições abertas de 30 de julho a 30 de setembro de 1938, foi homologado a 5 de agosto de 1939.

Observando a tabela dos dados sobre inscrições, podemos notar um total de 1.291, para o sexo masculino e de 652, para o sexo feminino. O número de candidatos inscritos do sexo masculino em proporção para o feminino era de mais de 2 para 1. Essa mesma proporção se observa com nitidez dos polígonos apresentados no Grupo 1. O leitor verificará, sem dificuldade, que a área sob o polígono que nos dá a variação dos inscritos do sexo masculino, classificados por idade, é o dobro da área sob o polígono relativo aos inscritos do sexo feminino.

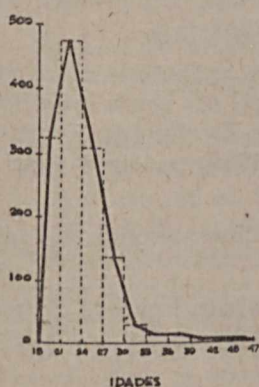
CANDIDATOS INSCRITOS

CANDIDATOS INSCRITOS, NO CONCURSO ESCRITURÁRIO

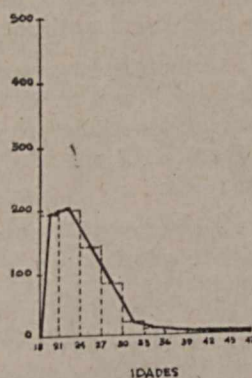
IDADES.	SEXOS - FREQUÊNCIA.	
	MASC.	FEM.
18 A 20	322	196
21 A 23	475	200
24 A 26	306	141
27 A 29	154	80
30 A 32	27	20
33 A 35	11	8
36 A 38	11	4
39 A 41	3	1
42 A 44	1	1
45 A 47	1	1

FONTE: RELATÓRIO DO DASP.

INSCRITOS MASCULINOS.



INSCRITOS FEMININOS



GRUPO 1

Esta situação de inscritos masculinos ser o dobro dos femininos pode ter sido provocada por diversas causas, tais como:

a) O vencimento de Escriturário, na época em questão, dava uma certa estabilidade ao homem, embora com compromissos de família;

b) grande dificuldade de obtenção de empregos em companhias particulares, com atribuições exclusivas para o sexo masculino e maior facilidade em colocações para pessoas do sexo feminino;

c) salários deficientes em empresas particulares, não podendo o homem cobrir suas despesas com estes mesmos salários;

d) período de trabalho, em organizações particulares, muito longo, não podendo o indivíduo ter outra ocupação para suprir a deficiência de salário.

Na coluna das frequências relativas aos candidatos inscritos do sexo masculino, observamos um número bem elevado na classe de 18 a 20 anos, com uma frequência máxima de 425 na classe de 21 a 23 anos, uma frequência bem acentuada em relação à máxima, na classe de 24 a 26 anos, passando então a um valor bem menor na classe de 27 a 29 anos, com uma queda brusca para a classe de 30 a 32 anos com uma frequência de 27 inscritos, e daí por diante com frequências muito baixas até a mínima de 1 candidato inscrito nas classes de 42 e 44 e 45 a 47 anos.

Com as frequências dos candidatos inscritos do sexo feminino é observada a mesma variação, com a frequência máxima de 200 inscritos na classe de 21 a 23 anos, tendo como frequência anterior, bem acentuada, na classe de 18 a 20 de 196 inscritos, e posterior num valor bem forte de 141 na classe de 24 a 26 anos. Na classe de 27 a 29 anos há uma frequência de 80 inscritos, valor de bastante expressão em relação à anterior, começando então decréscimo violento das frequências, terminando com a frequência de 1 inscrito tal como se observou na variação dos inscritos do sexo masculino.

A relação em dobro, notada no total dos inscritos do sexo masculino para o total dos inscritos do sexo feminino quase é verificada também tomando-se em confronto as frequências de cada sexo em cada classe, o que pode ser visto examinando atentamente a tabela dos candidatos inscritos.

Calculadas as modas relativas a cada distribuição, foram encontrados os valores 22.4 e 21.2 respectivamente para candidatos inscritos do sexo masculino e candidatos inscritos do sexo feminino.

Há uma diferença entre as modas de 1 ano aproximadamente e a causa desta diferença é justamente a frequência anterior à frequência correspondente à classe modal ter um valor quase igual a esta última ou seja frequência da classe modal 200, anterior a de 196, na distribuição correspondente aos candidatos do sexo feminino.

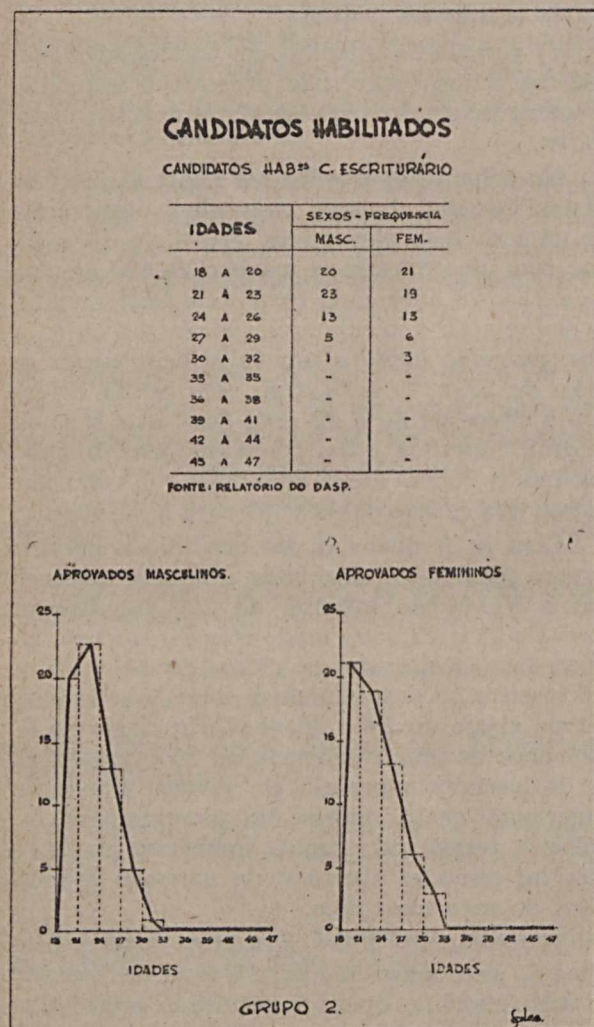
Passemos agora à observação dos candidatos aprovados do sexo masculino e do feminino. Os

totais dos aprovados nos apresentam os seguintes valores:

Para o sexo feminino: 62

Para o sexo masculino: 62.

Os gráficos do Grupo 2 contando os polígonos relativos aos candidatos aprovados nos mostram com clareza as igualdades das áreas, igualdades estas já definidas pelos números representativos dos totais de aprovados. O que observamos com os aprovados, não foi notado com os inscritos, como já vimos em proporção de 2 para 1, do sexo masculino para o feminino.



E por que se verificou o número de candidatos aprovados igual ao de reprovados?

Diversos fatores podem ter influído para este acontecimento, tais como:

a) Abstenção maior por parte dos candidatos do sexo masculino provocada, talvez, pela demo-ra de realização da prova. Embora tenha influído grandemente o maior não comparecimento de candidatos do sexo masculino, cremos acertadamente afirmar que este fator não foi o mais intenso a tal ponto de igualar o número de homens aprovados ao de mulheres, quando inscritos, frisamos mais uma vez, era o dôbro o de homem em relação ao de mulheres. Não podemos afirmar que a abstenção também foi em dôbro pela razão de 2 para 1 nos inscritos;

b) neste período de realização da prova se verificasse um aumento de custo de vida a tal ponto, do ordenado pequeno de escriturário não interessar mais ao homem com compromissos de família ou mesmo sem êles;

c) o preparo do grupo feminino ser mais perfeito do que o do grupo masculino. Podemos quase afirmar, sem medo de um erro grave, ser esta a causa de maior influência no igualamento dos números de candidatos aprovados do sexo masculino e feminino. Observando as tabelas correspondentes aos Gráficos do Grupo 2, verificamos que as classes modais são diferentes e são elas: para o sexo masculino 21 a 23 anos e para o sexo feminino de 18 a 20 anos, diferença esta que implica na diferença das modas. Na distribuição correspondente ao grupo masculino verificamos uma frequência anterior à frequência correspondente à classe modal (23), com um valor muito aproximado a este, ou seja 20. A seguir à frequência da classe modal um valor bem desgarrado (13) e a seguir um valor bem pequeno em relação ao anterior, guardando entre as classes de 21 a 23 anos e 24 a 26 anos e de 24 a 26 e de 27 a 29 anos, as suas frequências quase a mesma proporção. Finalmente a classe de 30 a 32 carregando a sua frequência de 1 candidato aprovado. No grupo de candidatos aprovados do sexo feminino não observamos a mesma variação na frequência, pois neste a classe modal é a primeira com uma frequência de 21 candidatos e a seguir, na classe de 21 a 23 anos, uma frequência de 19, valor muito próximo da frequência da classe modal e a seguir vem a classe de 24 a 26 com um valor de 13 candidatos aprovados caindo logo a seguir para menos da metade, sendo que na classe de 30 a 32 anos encontramos 3, enquanto para o sexo masculino só tivemos 1, como já vimos anteriormente.

Calculadas as modas, encontramos os seguintes valores:

Para o sexo masculino: 21,7

Para o sexo feminino: 20,7.

Embora as classes modais sejam diferentes quando observamos os Grupos de aprovados do sexo masculino e do sexo feminino, a diferença entre as modas é a mesma que vimos quando do estudo dos Grupos de inscritos. Isto se observa pelo simples fato da classe modal, no Grupo de aprovados do sexo feminino, ser a primeira, não havendo portanto frequência anterior à máxima.

Terminando este rápido comentário sobre candidatos inscritos e aprovados, dos sexos masculino e feminino, do Concurso de Escriturário realizado pelo D.A.S.P. em 1938/1939, podemos fixar as observações:

a) o número de candidatos inscritos foi relativamente pequeno;

b) o número de candidatos inscritos do sexo masculino foi o dôbro do número correspondente ao sexo feminino;

c) o número de candidatos aprovados do sexo masculino foi igual ao do sexo feminino.

PESSOAL

Avaliação das Normas Padronizadas de Administração de Pessoal

HERBERT H. ROSENBERG

(Tradução de Mary Cardoso)

HERBERT H. ROSENBERG é chefe da Seção de Padrões e Métodos de Trabalho, da Divisão de Pessoal Civil, do Ministério da Guerra. Anteriormente a esse, exerceu vários cargos em serviços regionais do Ministério.

E' INTENÇÃO do presente artigo demonstrar, com clareza, que não há o objeto da perfeição nas normas uniformizadoras da administração de pessoal, mas, antes, um constante incentivo à experimentação e ao aperfeiçoamento. Durante os anos da guerra e desde o dia da vitória no Japão, o Ministério da Guerra, bem como a Força Aérea, muito se vêm esforçando para a padronização das normas, métodos e processos de trabalho usados em administração de pessoal e mais de dois anos já se passaram desde que tal padronização foi feita compulsória em todos os serviços do Ministério, espalhados pelo país inteiro. Em consequência, parece oportuno fazermos agora uma revisão da nova experiência obtida com a execução desse programa e tendo em vista o crescente interesse de muitos serviços nas possibilidades de padronização das normas de administração de pessoal, queremos, com este trabalho, fazer um esforço no sentido da avaliação dos efeitos da padronização, usando critérios de economia, flexibilidade, facilidades de aperfeiçoamento e quanto ao estímulo para desenvolvimento e simplificação e às atitudes da chefia no que diz respeito a modificações no regime de trabalho.

SUMÁRIO DA EXPERIÊNCIA QUANTO A NORMAS PADRONIZADAS DE PESSOAL

O verdadeiro valor da padronização é auferido no julgamento das normas de trabalho sob condições de tensão ou mesmo de crise. Os dois últimos anos foram muito difíceis para os serviços de pessoal do Ministério da Guerra. As sérias e frequentes reduções de pessoal, as modificações nas equipes bem treinadas, as substituições nos serviços de guerra segundo normas vigentes para o pessoal civil, as tremendas mudanças em questões de organização, a completa reorientação de programas de comissões e transferências e a volta

dos veteranos de guerra — tudo isso teve profunda significação. Há dois critérios para avaliação das normas padronizadas de administração de pessoal, aprovados para aplicação compulsória em todo o Ministério da Guerra.

Relatórios de inspeções — A administração dos programas de pessoal ficou sendo responsabilidade dos comandos principais e, dentro desses, do oficial comandante de cada unidade regional. Os representantes da Divisão de Pessoal Civil para os serviços regionais realizam inspeções periódicas, para avaliação do desenvolvimento do programa e para assegurar a observância dos padrões, inclusive os que dizem respeito às normas de trabalho em administração de pessoal. No período de outubro de 1945 a março de 1948, fizeram-se inspeções dessa ordem em mais de seiscentos serviços regionais, as quais serviram para instruir os órgãos regionais de pessoal sobre os benefícios decorrentes das normas padronizadas, bem como para salientar os pontos em que houve maiores desvios em relação ao plano original ou melhor observância do mesmo. A análise dos relatórios de tais inspeções indica claramente que, de um modo geral, os órgãos regionais passaram a observar as normas padronizadas dentro dos limites de tempo prescritos e que as violações subsequentes foram mais de forma do que de fundo. Revelam, também, esses relatórios, reduções de pessoal, correspondentes à simplificação das operações. Sempre que ocorria efetiva aplicação das normas padronizadas, os serviços eram capazes de atender a quaisquer exigências do trabalho, ao passo que, nos poucos órgãos em que não tinha havido boa implantação do sistema, havia dificuldade de adaptação às rápidas mudanças sofridas pelas condições do trabalho e, frequentemente, enorme desperdício de mão-de-obra. Durante o período indicado, a percentagem de novo pessoal atribuído aos serviços decresceu de 3,7 para 1,7 por cento e uma porção substancial dessa redução de 54 % é diretamente atribuível aos efeitos da padronização das normas de trabalho.

Exceções admitidas — Quando se decidiu a aplicação das normas padronizadas, foi acentuado que os comandos ou os serviços regionais po-

deriam pretender determinadas exceções à nova regra imposta, relativamente a certos pontos ou aspectos específicos de seu trabalho. Em todos os casos, tais pretensões foram individualmente consideradas. Autorizaram-se exceções com base nas peculiaridades de condições locais, admitindo-se simplificação apenas quanto a situações específicas, aceitando-se a sugestão de experiências com técnicas novas e a prova de que a exceção seria mais conveniente que a padronização.

Comparadas, porém, com o número total de serviços em que foi implantado o sistema, foram relativamente poucas as exceções pedidas ou autorizadas. Graças a essa latitude na apreciação de casos individuais, as normas padronizadas provaram ser amplamente adaptáveis.

A flexibilidade que permitiu as exceções e a razoabilidade do órgão responsável pelo exame dos pedidos de exceção contribuíram, de modo significativo, para a aceitação das normas padronizadas nos serviços regionais. Em muitos casos, a análise dos pedidos ou das autorizações concedidas demonstrou a conveniência de substituir-se definitivamente a norma padronizada pela exceção. Essa capacidade de reconhecer aquilo que é de fato mais vantajoso, que aumenta com a constante revisão das normas de trabalho, contribui para evitar o endurecimento dos canais administrativos.

OUTRAS VANTAGENS

Tal como se previra, a padronização resultou em maior eficiência, porém mais importantes foram os benefícios surgidos como resultados indiretos da padronização das normas. Por exemplo, o departamento assumiu a responsabilidade da lotação dos veteranos de guerra e dos funcionários estáveis atingidos pelos cortes. Para o desempenho eficiente dessa função foi necessário o estabelecimento de um sistema de controle de âmbito nacional, que assegurasse não só ação pronta, mas, igualmente, uniformidade de tratamento. Graças aos registros e às normas padronizadas, a administração desse novo programa foi feita com um mínimo de perturbação na rotina dos serviços regionais de pessoal. E' claro, contudo, que as fases do programa relativas à lotação davam causa a freqüentes ajustamentos na equipe de operadores.

O preparo de relatórios tornou-se fácil graças ao uso de normas e registros padronizados. A administração tinha pleno conhecimento das informações disponíveis, onde as encontrar, como utilizá-las e qual o melhor método de preparação de relatórios sobre itens específicos, com dados extraídos dos registros gerais. A documentação tornou-se, de fato, parte integrante da padronização.

As normas padronizadas em uso em todo o Ministério tornaram possível a realização de um estudo de todas as operações do órgão de pessoal e como resultado fixaram-se padrões com base no volume de trabalho.

Em 1946 e 1947, vários outros serviços federais, a braços com problemas de crescimento em larga escala, reconheceram a vantagem das normas padronizadas de pessoal e esses casos serviram para demonstrar a capacidade de adaptação das normas contidas no Manual n.º 1 (do Ministério da Guerra) a diferentes esquemas de organização e métodos de delegação de competência, evidenciada claramente pela possibilidade de total ou parcial utilização.

Graças à experiência obtida com a padronização, o Ministério ficou em condições de cooperar amplamente no programa de âmbito nacional encetado pelo Governo. Em muitos casos os registros padronizados e as normas em uso no Ministério serviram de modelo para todo o Governo Federal. Não obstante, os benefícios resultantes foram apenas parcialmente assegurados, uma vez que uma padronização geral via de regra se limita a uma série de formulários raras vezes se aventando à questão mais complexa das normas de trabalho.

E' provável que o mais importante dos efeitos indiretos da padronização se faça sentir na proporção em que contribui para facilitar a execução de outras atividades, como sejam a boa utilização do pessoal, a classificação de cargos, a lotação, o treinamento e as relações humanas no trabalho. Esse fato tornou-se evidente por diversas formas. Tirou-se maior partido da especialização profissional, aliviando os técnicos de pessoal de atividades burocráticas que representavam desperdício de tempo e de energia. Os técnicos, familiarizados com as normas padronizadas, ficaram em melhor posição para assegurar ação pronta e eficaz e para orientar empregados e supervisores quanto à ação mais conveniente. Mais importante ainda, a padronização das normas de trabalho garantiu, virtualmente, maior eficiência em toda a administração de pessoal e o resultado desse fato foi a modificação das atitudes da maior parte dos funcionários que trabalham nessa atividade, passando a predominar, sobre a frustração e a má vontade, um clima de confiança. E essa mudança de atitude foi inestimável para o estabelecimento de um vínculo real entre tais funcionários e as diferentes atividades que constituem o programa.

A existência de normas padronizadas ajudou o departamento a enfrentar as drásticas alterações decorrentes da redução de pessoal, bem como a atender ao programa dos funcionalmente deslocados, da Comissão do Serviço Civil, com um mínimo de perturbação. A consequência clássica das movimentações de pessoal é que o funcionário que sai geralmente leva consigo o conhecimento do "modus faciendi" da função. Quando as normas são padronizadas, esse inconveniente é muito reduzido. O uso de gráficos e de descrições minuciosas das operações, reunidos em folhetos ou manuais de divulgação tem contribuído, também, de forma significativa, para diminuir o período de treinamento necessário à familiarização dos novos funcionários com as técnicas de pessoal.

Pelo que ficou dito, é evidente que as vantagens indiretas da padronização têm tanta importância quanto as diretas, embora nem sempre possam ser antecipadas com o mesmo grau de previsão. Deve, não obstante, ser acentuado que a padronização apenas favorece a possibilidade do aperfeiçoamento, uma vez que fornece base sólida para subseqüentes experiências e simplificações. E considerando que essas fases do aperfeiçoamento administrativo não têm merecido a ênfase necessária, ressaltamo-las, a seguir, com a esperança de que possam demonstrar a plethora de possibilidades que lhes é inerente, uma vez atingida a padronização.

EXPERIÊNCIA E SIMPLIFICAÇÃO

Qualquer serviço que funcione em base de padronização terá feito verdadeiro investimento em instalações, aparelhamento, métodos de trabalho e atitudes pessoais de seus servidores. O objetivo da modificação dos padrões terá que ser, portanto, o aumento do valor do investimento com um mínimo de dispêndio. Quanto maior o escopo das normas de trabalho, mais severa terá que ser a avaliação das mudanças sugeridas. É essencial que tal avaliação obedeça a bem controladas experiências e simplificações, empregando-se as melhores técnicas de análise, ao invés de um julgamento apressado e convencional.

Experiências — Quando ocorre que determinada proposta de simplificação envolve norma de trabalho de ampla interrelação, convém que se experimente a modificação sugerida sob condições reais, de modo que se possam eliminar contratempos imprevistos, e que se venha a demonstrar se a norma proposta é, de fato, superior à antiga ou se essa superioridade pode ser conseguida somente sob determinadas condições específicas e não gerais. Embora fôsse possível citar muitos exemplos, mencionaremos apenas três, que são suficientes para ilustrar o tipo e o método de experimentação convenientes.

O sistema padronizado em vigor previa apenas uma ficha para cada assunto, em arquivos verticais ou horizontais. Muitos serviços do Ministério tinham fichários de mais de cinco mil unidades. Que possibilidades teria a adoção dos cartões perfurados do sistema Hollerith? Para saber a resposta, era necessário um exame da situação, bem como a elaboração das normas a serem propostas, a codificação de instruções, a escolha dos setores em que se faria a experiência, a instalação do novo sistema, seu controle durante certo espaço de tempo e a avaliação de suas vantagens e de seus inconvenientes. Como resultado da experiência, o departamento chegou ao estabelecimento de critérios que o habilitaram a decidir de modo geral sobre a aplicação universal do sistema e, em particular, sobre sua adoção em condições específicas.

As normas padronizadas previam uma *ficha de cargo*, para esclarecimento quanto ao número e distribuição das funções e uma *ficha de serviço*, que dava um resumo histórico de cada cargo, den-

tro de um critério alfabético. Como os quadros da maioria dos departamentos representavam conjuntos de cerca de 2.000 figuras, cuidou-se de examinar a possibilidade de fundir os dois fichários, considerando-se então os diversos critérios a que tal fusão poderia obedecer. Escolheram-se os serviços em que se faria a experiência e planejaram-se cuidadosamente, e em pormenor, as normas a adotar. No período de adaptação foi prestada toda a assistência aos órgãos atingidos pela inovação e manteve-se com os mesmos estreito contato, nos dois meses em que a experiência esteve sob controle. Embora os resultados fôsem decididamente favoráveis à consolidação proposta, a mesma foi submetida à crítica de diversos órgãos regionais. As respostas obtidas indicavam inteira aceitação da simplificação proposta, mas ficou demonstrada também a conveniência de serem examinadas as possibilidades de um método alternado de registro, antes da adoção da norma, como um padrão, ao invés de simples modificação sugerida. Não obstante, o tempo gasto com os registros individuais será reduzido de mais de 30 %, como consequência dessa experiência.

Inicialmente, as normas repousavam nos registros de cargos e nas folhas de pagamento, como fontes capazes de fornecer elementos para efetivo controle das despesas com pessoal, mas, em certos casos, os técnicos de orçamento procuraram estabelecer sobre todas as operações de pessoal uma fiscalização que veio a criar duplicação de trabalhos e esforços, contrariando a padronização. Mais uma vez pareceu adequada a técnica de experimentação. Durante seis meses, todos — com exceção de um — os serviços regionais de um departamento foram autorizados a controlar as operações de pessoal segundo o técnico de orçamento. O setor maior do serviço procurou fazer o controle orçamentário dentro das normas padronizadas, apurando-as com a adoção de uma técnica de previsão que utilizava os dados das folhas de pagamento. Encerrado o período de experiência, os resultados foram revistos e avaliados, ficando claramente indicado não apenas que o método a que obedecia a norma padronizada oferecia melhor forma de controle, mas também que, de modo geral, a maioria dos técnicos de orçamento preferia esse método. Se se tivesse tomado uma medida com base apenas nas vantagens da teoria orçamentária tradicional, sem qualquer experiência direta, é provável que a decisão final tivesse sido menos inteligente.

Em resumo, a experiência devidamente controlada, numa base concreta, dá em resultado fatos reais, ao invés de teoria, hipótese, idéia preconcebida ou outras considerações igualmente não científicas, para que se chegue a uma decisão de caráter administrativo.

SIMPLIFICAÇÃO DE MÉTODOS

Nos dois anos que decorreram após a adoção da padronização no Ministério da Guerra, houve de fato dúzias de exemplos de simplificação de métodos ou processos de trabalho. É evidente que a padronização favorece a simplificação, visto

possibilitar a concentração num padrão uniforme, e não dispersar a atenção numa série de diferentes fórmulas.

Para evitar extensão excessiva, escolhemos apenas três exemplos para demonstrar casos típicos de simplificação.

Descobriram-se duas deficiências de natureza intrínseca no processo vigente no Ministério — e hoje usado em escala nacional — de transferir-se toda a documentação individual do funcionário para o local de seu exercício. Primeiro, deixava de existir um ponto central onde pudessem ser obtidos dados sobre o funcionário, inclusive quanto à sua lotação ou localização. Segundo, o serviço em que se achava lotado o funcionário nunca estava certo de dispor de seu assentamento completo. Para correção de tais deficiências, organizou-se um fichário de lotação no serviço de Registros do Ministério da Guerra, em St. Louis, estabelecendo-se métodos simples e capazes de permanente atualização. Nesse exemplo, o remédio eliminou, eficazmente, as deficiências.

O sistema padronizado de avaliação de merecimento tem exigido a preparação de um formulário para indicação do nível de eficiência dos diversos elementos a considerar no desempenho de cada cargo. Depois de preparado e aprovado tal formulário, elaborou-se um segundo, para entrega ao funcionário, no qual figurava apenas um item, resumindo a qualidade da avaliação, por exemplo, "Muito bom" — e que não indicava o nível de eficiência demonstrada nos vários elementos ou fases da execução do trabalho, segundo o qual o empregado era julgado. Estudou-se o assunto, com o objetivo de verificar se o mesmo efeito, ou se efeito melhor ainda, poderia ser obtido fornecendo-se ao funcionário uma cópia do próprio formulário ou boletim de merecimento e ficou provado que não só poderia ser adotado esse procedimento mas que, igualmente, tal medida representaria um passo à frente, em matéria de relações entre chefes e subordinados, especialmente porque a cópia entregue ao funcionário mostrava o julgamento do chefe em relação a cada elemento ou aspecto de seu trabalho. Daí resultou a eliminação de mais de um milhão de formulários por ano, com uma economia aproximada de cinco mil dólares anuais, em despesas tipográficas e do esforço correspondente ao trabalho mensal de quatro mil pessoas. Além da economia material apontada, um inquérito entre chefes e auxiliares demonstrou a aprovação geral da modificação processada e o reconhecimento de suas vantagens como medida capaz de contribuir para a boa familiarização do empregado com o sistema de avaliação do merecimento.

Os aumentos periódicos de salário dos funcionários de carreira ficam na dependência de um boletim de eficiência e conduta, a ser expedido pelo chefe imediato antes que se efetive a majoração do salário e que se emita ao órgão competente a necessária notificação, para fins de registro e averbação em folha de pagamento. Na proporção em que aumentavam os quadros de

peçoal, crescia também o número de funcionários que faziam jus a tais aumentos, do mesmo modo que se avolumava o trabalho de preparação e utilização dos dois diferentes documentos de que aquelas medidas ficavam dependendo. Estudada a questão, chegou-se a um processo que consistia em reunir num só documento o certificado de eficiência e conduta e a ordem que tornava efetiva a majoração, ressalvando-se a possibilidade da devolução do documento ao órgão supervisor, pelo chefe imediato, na hipótese de não ser a medida considerada conveniente. Com o estabelecimento dessa norma, que atende a todos os requisitos legais e regulamentares, o Departamento aboliu o uso de cerca de quinhentos mil impressos por ano, com uma economia de dez mil dólares em despesas de tipografia e outras, conseqüentes à utilização desse material, sem contar a economia de tempo feita nos órgãos de pessoal americanos, espalhados por todo o globo.

Participação direta dos serviços nas medidas de simplificação — Quando primeiro se deu publicidade às normas padronizadas para administração de pessoal, do Ministério da Guerra, reconheceu-se, desde logo, que a experiência colhida nas condições reais do trabalho poderia contribuir de modo significativo para o aperfeiçoamento do sistema. E esse objetivo poderia ser atendido se se conseguisse um meio de atrair a atenção sistemática de todos os órgãos de pessoal do Ministério para o problema da avaliação das normas vigentes, visando seu aperfeiçoamento. Determinou-se, assim, através de ordem de serviço, que todos os processos em uso deveriam ser examinados com intuito crítico, devendo as propostas de modificação ser encaminhadas pelos canais administrativos competentes. Esclarecia a ordem que essa determinação era de caráter permanente, estabelecendo-se épocas fixas para apresentação das sugestões. A primeira reação foi não só entusiástica, mas também valiosa, sendo apresentadas mais de cem diferentes recomendações, das quais cinquenta e duas foram integralmente postas em prática, trinta e uma o foram parcialmente, recusando-se oitenta e quatro.

Tão importante quanto os resultados obtidos em termos de simplificação de métodos e normas de trabalho, foi o sentimento estimulante de cooperação, experimentado pelo pessoal dos serviços. Nesse exemplo, a participação do pessoal resultou em sentimento positivo, oriundo da auto-expressão, da satisfação que alguém experimenta ao ver suas idéias amplamente aceitas e postas em prática. Acusou-se o recebimento de todas as recomendações feitas e o setor de onde partira qualquer das sugestões utilizadas foi orientado sobre a ação a tomar, em cada caso. À padronização deve-se a base sobre que foi possível estabelecer esse instrumento de boa cooperação administrativa.

PERSPECTIVAS

A padronização das normas de pessoal, em base nacional, tem progredido lentamente, nos últimos dois anos e os esforços no sentido desse progresso encontram obstáculo em certa tendên-

cia para a padronização de formulários, ao invés da padronização de normas e do desconhecimento de formulários para sua execução. Esse fato deve ser atribuído, em boa parte, à imprecisão no definir-se a autoridade a quem cabe o encargo de tal padronização, sejam comissões interdepartamentais, seja o Conselho Federal de Pessoal, sejam os órgãos centrais de controle. As amplas oportunidades de aperfeiçoamento, oferecidas pela padronização das normas de trabalho, constituem verdadeiro desafio à capacidade de direção e à iniciativa dos responsáveis pela fixação de diretrizes administrativas.

Com base na experiência do Ministério da Guerra, convém acentuar que os programas traçados com o objetivo de padronização devem:

1.º) constituir trabalho de cooperação de todos os grupos interessados, cada um dos quais, de um modo ou de outro, deve ter plena participação em suas atividades;

2.º) contar com apoio da chefia suprema, de modo que seja assegurado apoio integral e mesmo força coercitiva a decisões sobre pontos de controvérsia;

3.º) ser compulsórios, com pequena margem para exceções imprescindíveis, visto como um caráter opcional pode significar a derrocada do programa;

4.º) abranger e articular a maior parte das atividades burocráticas de pessoal, dada a estreita relação entre uma atividade e outra;

5.º) considerar, primeiro, os métodos de padronização, determinando o que deve ser feito e

como se deve fazê-lo, antes de cuidar dos instrumentos (registros e fichários) a utilizar;

6.º) preparar e treinar todos os que serão atingidos pela inovação, familiarizando-os com a filosofia e as razões da padronização, bem como com as minúcias do sistema;

7.º) ser flexíveis e dinâmicos, de modo a se adaptarem a novas condições;

8.º) admitir modificações, correções, apuro e aperfeiçoamento dos padrões;

9.º) estabelecer controle continuado do sistema, para que se avaliem sua eficiência e o grau de aceitação e para que se identifiquem pontos difíceis.

Não obstante, normas não passam de meios para que se atinjam determinados fins. Sua simplificação deve ter em mira facilitar a administração de determinado programa administrativo. Considerar apenas o efeito da simplificação de uma norma pela simplificação em si é visar resultado negativo, pela ênfase que assim se dá ao mecanismo e não à dinâmica da administração de pessoal.

A padronização em si mesma não é processo estático. Só quando os serviços se mantêm alertas, através de contínua experimentação, de simplificação e de aperfeiçoamento no próprio desenvolvimento do trabalho cotidiano, são totalmente sentidas suas possibilidades. É cada vez mais evidente o fato de que o aperfeiçoamento administrativo começa com a padronização — o que constitui um convite à experiência.

(In "Personnel Administration", vol. 10, n.º 6, julho de 1948.)

DOCUMENTAÇÃO

Os Instrumentos e as Técnicas de Documentação

MARIA CAROLINA MOTTA MINELLI

ORIGENS

A IDÉIA de documentar, isto é, de fixar materialmente o conhecimento humano, vem desde os primeiros povos que, para isso, se serviram dos mais rudimentares instrumentos: pedra, argila, papiro, tradição oral (cancioneiros) etc. Depois de surgido o papel, o livro — manuscrito depois impresso — foi durante longo tempo o mais importante dos meios de difusão do pensamento, o melhor servidor do progresso da pesquisa, dos estudos, da cultura, assim como da administração e da técnica. Entretanto, já a partir do fim do século 18, com o desenvolvimento dos periódicos, ele encontra um concorrente apreciável que, apenas cem anos mais tarde, o suplanta no que concerne à informação corrente e, em grande parte, por todo o domínio da pesquisa científica propriamente dita. Mas, desde os meados e, sobretudo, desde o fim do último século, outras técnicas, alcançando um progresso rápido, colocaram-se em primeiro plano. Essas foram a princípio a fotografia, depois a fonografia, a cinematografia, o microfilme (e, mais recentemente, a microficha) e, finalmente, a radiodifusão e a televisão.

Todos esses processos permitem produzir “publicações” de diversas espécies que constituem “documentos” no mesmo sentido que o livro.

Acompanhando o aparecimento desses documentos, surgiram novos organismos encarregados da sua produção e conservação, colocando-se ao lado da biblioteca com o mesmo propósito de informar.

A Documentação, constituída sob o ponto de vista de síntese desses domínios até então separados, nasceu mais ou menos em 1907-1918, graças aos esforços de Paul Otlet (1868-1944). Até então, Otlet se restringira ao domínio bibliográfico. Fundou, em 1893, em colaboração com La Fontaine, o “*Office Internationale de Bibliographie*”, patrocinado pelo governo belga, compilando ambos o “*Repertoire Universelle*” em fichas. Prepararam, em seguida, a primeira Conferência Internacional de Documentação (1895) de que resultou a Classificação Decimal Universal. O “*Office Internationale de Bibliographie*” é hoje a “*Federation Internationale de Documentation*” (F.I.D.). Tornou-se impossível separar o livro — apesar de

tudo, um dos elementos essenciais da organização documentária do conjunto de outros meios de difusão do conhecimento e da cultura.

Na realidade, o “ciclo completo de documentação” ou um sistema documentador, abrange desde os organismos *produtores* de documentos (editores, impressores, estúdios cinematográficos, fábricas de discos etc.) os que organizam sua *difusão* (bibliotecas, empresas de jornais, salas e instalações de projeção, discotecas, estações de radiodifusão) até os que os *reúnem* em conjuntos organizados — organismos de documentação no sentido restrito, ou documentotecas — (bibliotecas, hemerotecas, filmotecas, fonotecas, museus e coleções, centros e serviços de documentação, coleções de análises etc.

DEFINIÇÃO E OBJETIVO

Várias têm sido as definições de Documentação sob diversos pontos de vista:

“A arte de colecionar, classificar e tornar rapidamente acessível os registros de todos os tipos de atividade intelectual.” (S. BRADFORD.)

“O aspecto da bibliografia no qual a preocupação principal é o desenvolvimento do auxílio a utilização ativa do conhecimento registrado em oposição a sua guarda.” (E. M. R. DITMAS, secretário da Aslib.)

“O esquema da arrumação efetiva que resulta do arranjo sistemático dos registros da comunicação humana.” (V. CLAPP, bibliotecário da Biblioteca do Congresso.)

“Documentação é um amálgama de biblioteconomia e publicação somada a responsabilidade de preparar ou provocar a preparação do material a ser publicado, colecionado, organizado, utilizado e distribuído.” (M. TAUBE, editor do “*American Documentation*”).

Em quase todas essas definições encontra-se a palavra *registro*, que constitui, na realidade, o documento.

As formas materiais sob as quais se apresenta o documento são extremamente variadas: impressos, manuscritos, brochuras, revistas, livros, estatísticas, tabelas, gráficos, relatórios, monografias, documentos fotográficos, mapas, assim como

tôdas as formas permitidas pelas técnicas modernas (filmes, discos etc.).

Pesquisar as fontes dêesses documentos, recolhê-los, selecioná-los, registrar as noções nêles contidas, classificá-los, conservá-los e criar meios de divulgá-los constitui a atividade da Documentação.

Ela concentra informações selecionadas de todos os campos do conhecimento humano (aspecto passivo) para realizar em seguida sua divulgação aos interessados (aspecto ativo) concretizando assim o seu objetivo, isto é, tornar acessível e fornecer material intelectual a todo aquele que exerça uma atividade criadora, com o cuidado de se inspirar na experiência do passado e nos últimos progressos realizados, consistindo *meio* para o progresso, a cultura e a educação dos povos. Daí, conforme frisa o Professor ESPÍRITO SANTO MESQUITA, ser característica fundamental da Documentação: *informar*.

A Documentação se estende ao conjunto de conhecimentos humanos exercendo sua atividade em dois planos diferentes: *interior*, quando procura reunir sistematicamente documentos sobre um problema definido, dentro de um organismo; *exterior*, quando a pesquisa se realiza em fontes estranhas ao organismo.

2. INSTRUMENTOS DA DOCUMENTAÇÃO

Todos os elementos que constituem meios para a realização da Documentação podem ser considerados como seus instrumentos.

Êsses elementos podem ser agrupados em:

Documentos primários: são os documentos originais.

Documentos elaborados: são aqueles derivados ou reproduzidos do documento original.

Órgãos: são os organismos que desempenham as atividades da Documentação.

Equipamentos: são os materiais empregados na execução dessas atividades.

Segundo um memento da Association d'Information Documentaire êsses instrumentos podem ser agrupados de acordo com certas características similares em: *Documentos*, *Repertórios de Documentos*, *Organismos de Documentação* e *Equipamentos*.

Documentos

Agrupando os documentos segundo seus tipos, podemos classificá-los em:

Gráficos

Manuscritos — Autógrafos, datilografias etc. Multigrafias.

Livros — Obras em colaboração, particulares, compilações, coleções de textos.

Periódicos — Jornais, revistas, anuários e almanaques.

Outros impressos — Diplomas, balanços, impressos de propaganda.

Música — manuscrita, impressa.

Iconográficos

Desenhos.

Gravuras e estampas.

Cartazes.

Fotografias, vistas para projeções.

Cartas, planos e atlas.

Plásticos

Medalhas, moedas, selos.

Objetos de coleções, espécimes.

Modelos, fac-símiles.

Maquetas, montagens.

Material didático, esquemas, aparelhos de demonstração.

Registros diretos de imagens e sons

Filmes — artísticos, documentários, jornais cinematográficos, educativos e científicos.

Microfilmes.

Microfichas.

Registros fônicos — Cilindros, discos, filmes sonoros, gravações em fita ou arame.

As fontes de origem dos documentos podem ser privadas, oficiais, comerciais e não comerciais.

Repertórios de Documentos

(Documentografias)

A Documentografia é a ciência geral do documento.

A finalidade das documentografias é o inventário exato e permanente de tôdas as publicações documentográficas (periódicos, diplomas, filmes, discos etc.). Repertoriando o conhecimento humano nas suas diversas manifestações (ciência, técnica, cultura, educação, organizações sociais, civilização universal), representam grande valor, pois são o controle de toda a produção intelectual. (1)

Êsses repertórios podem ser:

Nacionais — quando repertoriam o acervo de uma nação.

Internacionais — quando repertoriam a produção de vários países.

Correntes — quando publicados periodicamente incluindo as publicações recentes.

Retrospectivos — quando se referem a determinadas épocas ou aos documentos antigos.

Sinaléticos — quando fazem simples referências aos documentos repertoriados.

Anotados.

Analíticos — quando incluem um resumo analítico (abstratos).

Sem indicações quanto à localização dos documentos.

Com indicações — catálogos, catálogos-coletivos.

(1) A Documentografia — tronco comum do qual derivam tôdas as espécies de documentos — é o gênero, vale dizer a ciência teórica de caráter geral e se aplica ao estudo dos documentos iconográficos, plásticos e fônicos.

Repertórios de repertórios de documentografia — Listas de inventários de arquivos, bibliografias de bibliografias etc.

A cada espécie de documento corresponde um repertório especial:

Repertórios de documentos gráficos — bibliografias, (2) hemerografias, inventários de arquivos etc.

Repertórios de documentos iconográficos — Desenhos, gravuras, cartazes etc.

Repertórios de documentos plásticos — coleções de museus.

Filmografias.

Repertórios de Microfilmes e Microfichas.

Repertórios de Registros fônicos — Discografias.

ORGANISMOS DE DOCUMENTAÇÃO

Os documentos suscetíveis de interessar uma técnica ou um ramo da atividade humana são excessivamente numerosos. Em consequência, é difícil a uma entidade para a sua documentação profissional ou a um indivíduo para a sua documentação pessoal, reunir êsses documentos, e analisá-los no momento da sua utilização.

Esta função tornou-se tão absorvente, tão complexa e tão indispensável, que para exercê-la sobre um plano geral e mais racional, criaram-se Organismos de Documentação.

Compete aos Organismos de Documentação, coletar, classificar e catalogar, analisar e transmitir (em original ou reprodução) aos interessados os diversos tipos de Documentos.

Possuem organismos ou serviços de documentação as empresas industriais e comerciais, associações científicas ou profissionais, centros, serviços e institutos de pesquisas, instituições de ensino de todos os graus, Ministérios e administrações, serviços de condição civil, estatística, judiciários e polícia, jornais e revistas.

Distinguem-se diferentes categorias de organismos de documentação segundo a natureza dos documentos coletados, a função do organismo e sua natureza jurídica:

As Centrais documentárias — São, essencialmente, depósitos de documentos originais. Em princípio, elas centralizam documentos da mesma natureza, ou mais exatamente da mesma forma. A cada categoria de documentos corresponde um tipo dêsses organismos:

Documentos gráficos

Arquivos e coleções de manuscritos

Bibliotecas

Hemerotecas

Escritórios e Serviços de Patentes

Documentos iconográficos

Coleções de desenhos

Coleções de estampas

Coleções de fotos

Coleções de cartas e planos

Documentos plásticos

Coleções de medalhas

Museus

Jardins Botânicos, zoos.

Exposições e feiras

Documentos de registros sono e fonográficos

Filmotecas (cinematecas)

Microfilmotecas

Microfichários

Fonotecas (discotecas).

2.º) Centros de Documentação

Os Centros de Documentação são os organismos que centralizam tudo que concerne a uma especialidade, reunindo os documentos originais de toda espécie, ou suas reproduções, analisando-os, extraindo-lhes dados numéricos, adaptando-os, preparando sínteses, códigos, compilações, enciclopédias e divulgando sistematicamente uma documentação escolhida, selecionada, especialmente adaptada a cada categoria de interessado.

3.º) Órgãos de Documentação

São os órgãos criados para servir de intermediários aos interessados, realizando o trabalho da Documentação em função dos pedidos, a uma grande classe de interessados. Utilizam as produções de vários centros de documentação e elaboram êles próprios o que não encontram nos centros.

4.º) Serviços de Documentação

São os serviços que fazem parte de uma empresa ou de uma administração e que pesquisam a documentação, elaboram-na e a distribuem no interior dessa empresa ou administração.

Os Organismos de Documentação são repertoriados em *anuários* ou *guias especiais*. Ex. *Annuaire des Bibliothèques*.

Equipamentos

Cada grupo de documentos utiliza um tipo adequado de equipamentos:

Documentos gráficos: linotipo, rotativa, mimeógrafo, varytiper, máquinas de escrever, prensa manual etc.

Documentos iconográficos: máquinas de gravar, material de pintura etc.

Documentos plásticos: material de exposição, cunhagem etc.

Documentos fono e sonográficos: câmaras, projetores, elementos químicos etc.

3. TÉCNICAS DA DOCUMENTAÇÃO

O processo da Documentação, "modo de operar", manifestado através das fases de pesquisa, coleta, classificação e catalogação, guarda e divulgação do documento, é o mesmo para todas as técnicas que a *servem*: arquivos, bibliotecas, museus, imprensa, fotografia e cinematografia, rádio,

(2) A Bibliografia — documentografia especial — estuda unicamente os textos impressos e tipográficos.

estatística, relações com o público. Todas elas apresentam as mesmas fases de *recepção* e *divulgação*, amoldadas às suas características específicas. Algumas das técnicas da Documentação representam maior importância na primeira fase e outras na segunda.

Acontece, porém, que os Centros de Documentação, incluindo em sua especialidade os mais variados tipos de documentos e as suas diversas técnicas, têm que adotar normas aplicáveis a todos eles. Daí, conforme acentuou o Prof. H. COBLANS, autoridade no assunto, a tendência desses centros de:

1.º) Estabelecer como unidade básica em lugar do livro, o periódico que representa as seguintes vantagens:

a) precede o livro na divulgação das mais recentes descobertas e informações; para os assuntos em que estas são de capital importância, tais como: as ciências, tecnologias, política econômica e questões industriais;

b) permite representar, sinteticamente, o mesmo assunto sob os mais variados pontos de vista;

c) constitui material para assuntos sobre os quais ainda não há livros. Ex.: Obras sobre Documentação, em português;

d) representam volume considerável de aumento de material sobre os vários assuntos, em relação ao livro dentro do mesmo espaço.

2.º) De utilizar os processos fotográficos, sempre que possível.

Os processos fotográficos profetizados por OTLET, no seu ensaio "*Sur une nouvelle forme de livre: le livre microphotographique*", em 1909, permitem reproduzir e reduzir os documentos tanto quanto necessário através da cópia fotostática, o microfilme e a microficha, apresentando as seguintes vantagens:

a) representam considerável economia em tempo, espaço e dinheiro, permitindo aos Centros de Documentação uma rápida difusão dos documentos conservados;

b) substituem a impressão de novas tiragens, nos casos de edições esgotadas em que não é imprescindível grande número de exemplares ou naqueles nos quais as condições econômicas não permitem a impressão;

c) conservam o documento original;

d) representam enorme facilidade de transporte.

Reguladas as questões de direito autoral, a cooperação internacional na distribuição dos documentos fotográficos permitirá colocar à disposição de cada nação, o documentário de outros povos.

3.º) De dispensar cuidados especiais às documentografias, sobretudo de abstratos.

Os abstratos nasceram da preocupação, cada vez maior de ir do simples conhecimento do título à extração do melhor do conteúdo da obra. Criados em princípios do século vinte, sua utili-

dade cresceu à medida que o volume da produção aumentava tornando mais e mais difícil o estudo direto das fontes e apresentam as seguintes vantagens:

a) representam uma síntese analítica do documento;

b) são elaborados por pessoal especializado, constituindo, assim, fonte de referência por excelência;

c) poupam, em grande parte, o trabalho da pesquisa.

4.º) De dar a devida importância às técnicas de divulgação, por excelência, a imprensa, a cinematografia, a televisão e radiodifusão e as relações com o público, sobretudo às duas últimas.

Houve tempo, na história da humanidade, em que o teatro e o circo constituíam veículos únicos de acessibilidade para as massas, dos usos e costumes e transmissão de conhecimentos recebidos. A farsa e a mímica tinham então grande influência sobre o povo. O rádio, o cinema, a imprensa e a televisão, vieram ocupar na sociedade moderna papel similar, porém dinamicamente e com repercussão muito maior. E' através deles que o povo escala gradativa e insensivelmente as etapas do conhecimento.

Das técnicas de divulgação da Documentação, a radiodifusão é que exerce a maior influência, pela facilidade e âmbito de penetração.

Sob as formas de palestras, conferências, cursos, informações e orientações sobre atividades relativas a qualquer uma das suas atividades e outras formas de propaganda radiofônica, a Documentação pode estar sempre viva na idéia dos ouvintes.

As relações com o público constituem fator importantíssimo na Documentação. Da forma de contato com o público depende, sem dúvida, boa percentagem do seu sucesso. Dela derivam, a compreensão e interesse por parte do público pela sua utilidade; a implantação da idéia de *documentar*, como fazê-lo e através de que meios servir-se do documento.

BIBLIOGRAFIA

- BRADFORD, Samuel C. — *Documentation* — London, Crosby Lockwood, 1948.
- BRIET, Suzanne — *Qu'est-ce que la Documentation?* — Paris, Edit., 1952.
- COBLANS, H. — *Apostamentos de aula*. Curso especial de Documentação da Biblioteca Nacional, 1953.
- ESPÍRITO SANTO MESQUITA — *Súmulas* — Curso de "Administração de Arquivos e Serviços de Documentação", 1953.
- OTLET, Paul — *Documentos e Documentação* — Trad. do discurso pronunciado no Congresso de Documentação Universal, Paris, 1937, pelo D.A.S.P. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1947.
- OTLET, Paul — *Traité de Documentation: le livre sur le livre* — Bruxelles, 1934.
- RIBEIRO, Ibany — *Súmulas* — Curso de Organização de Bibliotecas da Biblioteca Nacional. Rio de Janeiro, 1952.
- RIBEIRO, Ibany — *Relações da Administração com o Público* — Tese apresentada ao Concurso para Técnico de Administração do Serviço Público. 1949. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1950.

Documentação, Instrumentos e Técnica

HELENYR COUTINHO

PREÂMBULO

DE início convenhamos que tudo que é escrito, gravado ou impresso e transmitido como patrimônio às gerações é Documentação.

Desde que pela primeira vez o homem deu formas materiais ao seu pensamento ou idéia, fez também pela primeira vez documentação. Todo o amontoado de criações humanas ou sejam culturas (sentido etnológico do vocábulo), constitui documentação).

No mundo ocidental em que o homem branco, adulto, civilizado, alcançou o mais alto grau de desenvolvimento cultural, colocando-se no ápice da pirâmide do progresso sócio-cultural, a documentação assume aspecto diferente: é técnica de cujos instrumentos o homem lança mão nas suas investigações. Existe tanto aqui para nós (mecanismo complexo que se estende por vários setores de atividades) como àqueles grupos a que nos referimos (documentação rudimentar nas representações culturais daquelas comunidades). Estamos, isso sim, em estágio de cultura superior e tanto são provas disso, os modernos e confortáveis produtos do engenho humano, criações e invenções, descobertas verdadeiramente extraordinárias de quantos se interessam e empenham no progresso das ciências e artes, culminando para o bem-estar da coletividade universal: cinema, rádio, televisão, telefone, energia atômica, avião etc.

Penetremos, porém, no campo da Documentação que nos interessa, na técnica moderna de trabalho que resultou da acumulação da produção intelectual da Humanidade.

HISTÓRIA (1850-1950)

O aspecto histórico é de grande utilidade e importância fundamental em estudo de qualquer natureza. Como todos os fatos devem ter sua cronologia — e a Documentação não poderia pecar por isso — convencionou-se marcar o seu ponto de partida em 1850, reconhecendo, embora, ter suas raízes na Antiguidade podendo-se ainda traçar-lhe seqüência histórica direta. Para o objetivo presente, porém, não é necessário voltar além da data referida, onde se inicia a Documentação, imposta pelo considerável aumento da produção escrita.

Com o irrompimento da revolução industrial, que modificou o equilíbrio dos sistemas vigorantes nas sociedades, acontecimentos políticos e sociais de grande repercussão transformam a constituição e distribuição dos Estados. Com rapidez ex-

traordinária progridem as ciências, surgem as técnicas, tendo em consequência invenções, descobertas e criações de suma importância, muitas delas refletindo até nossos dias...

Dissemos atrás, todo o repertório de criações humanas constitui documentação; porém, no sentido amplo, geral. No campo da técnica, no seu uso como instrumento de informação sabemos que o pai da Documentação foi o advogado belga Paul Otlet (1868-1944).

As bibliografias são, até então, elaboradas por autor. De modo geral, são os cientistas os que primeiro fazem bibliografias por assunto. A Royal Society of London, em 1851, inicia a publicação do seu "Catalogue of Scientific Papers" (1851-1925). Apesar de ser êsse catálogo, alfabético por autor, destina-se somente a trabalhos científicos. Surgem dificuldades e os compiladores abandonam o propósito inicial, qual seja separação nos diversos ramos das ciências. Pouco é o que conseguem, sendo a Matemática um deles.

Em 1893, PAUL OTLET e HENRY DE LA FONTAINE, reúnem-se e fundam o "Office Internationale de Bibliographie", mantido pelo governo belga. Êsse escritório dá origem à atual Federation Internationale de Documentation (FID).

Até essa época as bibliotecas preocupam-se apenas com os catálogos de autor; OTLET, o primeiro bibliógrafo a sentir a necessidade da classificação na documentação, compreende a essência do problema em eclosão motivado pelo crescente desenvolvimento dos conhecimentos desde a segunda metade do século XIX. O processo de transformações da Documentação provém da rápida evolução da mentalidade social e das novas técnicas impostas por essa mesma evolução, transformando, por sua vez, toda a estrutura orgânica da antiga atividade que se restringia ao registro, catalogação e classificação do acervo bibliográfico existente nas bibliotecas e arquivos; advieram técnicas, instrumentos e órgãos, conjugados e integrados todos no sistema que denominamos documentador.

A Royal Society of London nomeia, em 1894, um Comitê especial incumbido de examinar as possibilidades de elaborar, com a colaboração internacional, um índice dos assuntos relativos à literatura científica do século, convocando uma conferência internacional sobre bibliografia. Essa conferência realiza-se mais tarde em Londres, em 1896. Billings e Newcomb representam os Estados Unidos e La Fontaine e Otlet, a Bélgica.

Em 1895, quando êsses pesquisadores prepararam a Primeira Conferência Internacional de

Documentação, conseguem cópia da Classificação Decimal de DEWEY (o pai das técnicas bibliotecnômicas modernas) e, em seis semanas, classificam suas 400.000 fichas (*Repertoire Universel*), mostrando assim o valor da classificação decimal como instrumento intelectual. Desenvolvem, posteriormente, o sistema de DEWEY no de Bruxelas ou Classificação Decimal Universal (CDU) como é hoje mais conhecida. Dessa Conferência resulta a criação do Instituto Internacional de Bibliografia, com sede em Bruxelas.

No entanto, visam êles, apenas no setor bibliotecas e arquivos, classificar o acervo bibliográfico, isto é, os documentos escritos. Têm como objetivo primordial grupar e tornar acessíveis esses repertórios, convertendo-os em "patrimônio da comunidade universal".

Desenvolve-se a atividade documentadora; na evidência e aperfeiçoamento dos processos utilizados para estender os recursos de sua obtenção, transpõe os umbrais das bibliotecas e arquivos, descortinando terreno mais fecundo e propício em possibilidades.

Dividem-se as opiniões quanto à classificação a ser adotada e a forma de catálogo (impresso ou em fichas). E' também ponderada a dificuldade que países menores encontrarão em organizar Comitê que reúna tôdas as ciências e também o controle da literatura que não pertença a determinada ciência. Fica estabelecido então que a Royal Society manterá um Comitê central, comprometendo-se as nações representadas, de organizar seus comitês até 1898. A fim de completar os planos de trabalho são necessárias mais duas conferências que se realizam respectivamente em 1898 e 1900. Fica, finalmente, decidido que uma Convenção Internacional regulará o projeto, sendo êste administrado por um Conselho Internacional constituído por um Bureau Central e "bureaux" (agências) nacionais. Dêstes, vários deixam de apresentar sua parcela de trabalho; êsse desvio de responsabilidades ocasiona atrasos e fracassos na sua publicação, culminando com a Primeira Grande Guerra que destrói a instituição quase completamente, perdendo-se arquivos, materiais diversos e até mesmo dinheiro em espécie.

O Conselho Internacional vota em 1922 o fim do projeto e a Royal Society assume o passivo. Resta-nos daquela tentativa o *International Catalogue of Scientific Papers* — índice de artigos científicos publicados no período 1900-14. O primeiro número anual compreende 22 volumes dividido em 17 classes.

Forma-se em 1927 novo grupo quando criam a *International Federation of Library Associations* (IFLA). Atualmente fazem parte da IFLA, 34 países. A Associação reúne anualmente um grupo de bibliotecários e documentalistas, convocando em cada cinco anos grande conferência de bibliotecários. Das suas principais atribuições, uma é o empréstimo internacional de livros. A mesma Associação tem sede em Genebra tendo como seu secretário Dr. Breycha-Vauthier.

Em 1931 o Instituto Internacional de Bibliografia passa a denominar-se Instituto Interna-

cional de Documentação. Segue-se, então, o projeto bibliográfico de criação do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual. Êste novo órgão tem um corpo diretivo composto de cientistas de autoridade mundial, sem influência, infelizmente, na Administração de seus países, que lhes permitam prosseguir nos seus empreendimentos. São dêsse Instituto as publicações:

1.^a) *Index Translationum*. 1932-34, 10ns. (repertório bibliográfico das traduções segundo o país de origem).

2.^a) *Index Bibliographicus*. 1925 — (lista de periódicos que contém abstracts).

Foram ainda publicadas pelo IICI algumas bibliografias especiais e até mesmo tradução de obras de valor literário, dentre elas o *Dom Casmurro* de Machado de Assis.

Mais uma vez, em 1937, o Instituto Internacional de Documentação (antes Instituto Internacional de Bibliografia) muda de nome, passando agora a chamar-se *Federation Internationale de Documentation* (FID), transferindo-se para Haia a sede que até então permanecera em Bruxelas. O então Instituto tomou novo impulso em 1925, quando Comitês nacionais de documentação se tornam membros da atual Federação, que conta atualmente com 20 países-membros; vinte, foram já os congressos que realizou em diversas capitais. Tôdas as atribuições e responsabilidades da FID são desincumbidas por uma série de Comitês. Dêles, o mais importante é o Comitê Internacional sobre o CDU, que controla a classificação decimal universal. Deseja êsse Comitê manter a DCU capaz de servir para a classificação de periódicos; por isso, procura atualizá-la e torná-la universal, coordenando, de tôdas as partes do mundo, as opiniões vindas sobre ela. Duas vezes por ano publica lista de novos números e de modificações: a "PENotes" (*Projects d'extension notes*). E' trabalho lento, por vezes complicado. Os demais Comitês da FID são:

2.^o) Bibliografia e "abstracting";

3.^o) Serviços de informação;

4.^o) Publicações periódicas;

5.^o) Meios técnicos;

6.^o) Máquina selecionadora;

7.^o) Bibliografia da documentação.

Foram já publicados os volumes correspondentes aos anos de 1930-50, 1951 e 1952. São principais atividades da FID:

1.^a) *Repertoire universel* (em fichas no código de Bruxelas);

2.^a) *Revue de la Documentation* (iniciada em 1895 como *Bulletin*);

3.^a) *Centro de informações*;

4.^a) *Classificação Decimal Universal* (traduz, para a documentação, a criação de uma língua internacional).

Os modernos sistemas de Documentação preocupam-se, cada vez mais, em melhorar e definir a atividade documentadora procurando ao mesmo tempo, assegurar ao documentalista a estabilidade de sua posição. Surge assim a nova técnica, a nova profissão: o "documentaliste" na França, e o "information officer", na Inglaterra. Desde 1950, a profissão é reconhecida administrativamente na França e a técnica ministrada no

Institut National des Techniques de la Documentation, anexo ao Conservatoire National des Arts et Métiers. Esse curso compõe-se de duas partes: geral e especial. São ministrados no primeiro ano, ensinamentos referentes e comuns a bibliotecas, discotecas, arquivos, museus e outros; fazendo-se no segundo ano, estudos especializados necessários aos documentalistas.

O grande impulso do movimento documentador, sem contestação, provém da Europa, notadamente França, Bélgica, Inglaterra, Suíça; entretanto, a nosso ver é atualmente a UNESCO — um dos muitos organismos da ONU — o maior centro de documentação, para onde convergem e de onde irradiam e desenvolvem tôdas as atividades desse setor, não só em instrumentos como em técnicas, aperfeiçoamentos e rápida divulgação.

Torna-se evidente o conhecimento progressivo dos problemas tratados pela ONU e o sentimento de sua utilidade. Imaginemos, num relance, todos os países que formam a constelação da ONU, a deliberar sobre os destinos do Mundo... Todos os problemas do momento, problemas de âmbito internacional são antes estudados, debatidos, resolvidos, firmados pela United Nations Organization. Que diremos da competência e atribuições de cada um dos órgãos que a compõem bastando citar a UNESCO — a irradiadora sem par do movimento técnico, científico, educacional, cultural enfim, onde observamos a mais perfeita racionalização científica de trabalho, aparelhamentos e técnicas modernas. As conferências sobre assuntos da maior amplitude e relevância no mundo moderno são tratadas e realizadas sob os auspícios e supervisão da ONU. Os resultados de todos os seus trabalhos, de sua imensa rede de outros Órgãos são publicados, irradiados, filmados e divulgados pelos quatro pontos da terra, constituindo todo esse repertório, documentário de primeira grandeza. Cremos mesmo que devemos à ONU (antiga Liga das Nações) toda a metamorfose observada na Documentação. São geralmente os americanos, os primeiros a implantar inovações no campo da técnica, inovações que redundam, quase sempre, em aperfeiçoamentos, cujo principal objetivo é a maior eficiência com o menor dispêndio de energia.

E' por conseguinte a UNESCO, a mais recente organização que desenvolve documentação. A importância da bibliografia é indicada e registrada em tôdas as atas das sessões preparatórias, mostrando-lhes o valor e utilidade desse trabalho. Resolvem, porém, organizar lentamente esses trabalhos. Anualmente, 65 nações reúnem-se para votar instruções a serem observadas pelo Secretário. Também, em 1950, outras se realizam sobre serviços bibliográficos, tendo por finalidade investigar desejos e possibilidades das nações no terreno da bibliografia.

Em 1952, várias Conferências foram realizadas pela UNESCO; dentre elas, a VII Conferência Geral, realizada em Paris. Quatro pontos foram discutidos e dêles, referimos o 4.º, que tratou do Centro Bibliográfico para a América Latina. No

tocante a esse último ponto, acha-se o Brasil empenhado em fazer-se sede do Centro Bibliográfico. Conta, para isso, com a ajuda do Conselho Nacional de Pesquisas e Fundação Getúlio Vargas, iniciativa que, uma vez concretizada, poderá trazer benefícios no campo cultural ao estimular o gosto da pesquisa.

Auxiliadas financeiramente pela UNESCO, são: a FID e a IFLA, que por sua vez opinam e guiam programas daquela Organização.

ESTUDO DA DOCUMENTAÇÃO E DOS DOCUMENTOS

A Documentação é uma técnica e como tal, considerada sob dois aspectos: estático e dinâmico. A atividade documentadora consistia, a princípio, no registro, catalogação, classificação e conservação do acervo bibliográfico referente a determinado assunto, tal como vemos na maioria das nossas bibliotecas no Brasil (aspecto estático) ou atividades-meios.

Nesse aspecto, não considera as demais espécies de documento, os possíveis recursos de aperfeiçoamento do trabalho de "documenter", nem ainda a necessidade de sistematização de suas funções — juntando-se aos seus órgãos de ação passiva os de ação ativa (atividades-fins) — estendendo-se o seu âmbito estrutural.

No moderno conceito de documentação a produção intelectual ultrapassando as bibliotecas e arquivos, alcança as filmotecas, discotecas, rádio, imprensa (falada e documentada), estatística, exposição etc., interessando-se notadamente na divulgação, informação, orientação. Os vários processos manuais, mecânicos, intelectuais; os equipamentos de que utiliza nas tarefas do registro à divulgação; o incremento da própria atividade documentadora, não permitem transformá-la em mera função estática de "réunir, classer et distribuer des documents de tous genre...". O aspecto estático mencionado transforma-se em realidade dinâmica: o microfilme, noticiário luminoso e cinematográfico, bibliotecas ambulantes, debates pelo rádio, imprensa e muitos outros. E' essa a mais evidente característica da atividade documentadora, considerada técnica moderna de tão positivas finalidades.

Muito já falamos de documentação, sem contudo definir-lhe o termo; certamente, não iremos arrolar aqui tôdas as definições porventura existentes para expressá-la, mesmo porque variam de países e de autores. Entretanto, para não fugirmos à rotina, enunciaremos a definição clássica que é o "motto" da FID: "Documenter c'est réunir, classer et distribuer des documents de tous genre dans tous les domaines de l'activité humaine".

Tôdas as definições apresentadas para exprimir o que seja Documentação mostram-lhe aspectos diferentes; tôdas, porém, salientam que:

- 1.ª) traz atitude diferente;
- 2.ª) traz novos campos de trabalho.

As bibliotecas tradicionais têm por objetivo fundamental a guarda e conservação de suas coleções. Exemplo disso é o título atribuído ao di-

retor do British Museum: "The keeper of the printed books". Completamente diverso é o comportamento do documentalista, cujo principal objetivo é *servir*. Aliás, essa nova atitude, êsse modo diferente de encarar a Documentação é o mesmo já adotado pelos bibliotecários norte-americanos que têm por lema *servir* e procurar sempre, auxiliar ao máximo o leitor. Tal preceito é adotado, também, pelos documentalistas: jamais dizem *não* e *sempre servem*. Por isso os documentalistas empenham-se no trabalho de compilar bibliografias, abstracts, tirar microfilmes etc., para assim poderem *sempre* favorecer sua clientela; só de posse do material referido e muitos outros ainda (que são, em última análise os instrumentos) efetuam seus trabalhos a contento.

A documentação compreende nítidos aspectos da biblioteconomia e da bibliografia, indo além do livro impresso — historicamente a principal preocupação da bibliografia, como já nos referimos. Na prática tende, pois, a abandonar o livro, dedicando-se a outros instrumentos mais difíceis de controlar: neste caso o controle dos periódicos técnicos e científicos que surge como sério problema. O livro ficaria, nesse caso, adstrito à tradicional técnica biblioteconômica; concluindo que, se na biblioteca a unidade é o livro, nos centros de documentação é o abstract, a resenha, o artigo de periódico etc.

A "World List of Scientific Periodicals", por exemplo, registra 50.000 itens e a "Unions List of Serials", registra 120.000. Por ano, surgem aproximadamente 40.000 periódicos importantes. A ausência de conhecimento do seu conteúdo acarreta gastos que montam a grandes somas, na duplicação das pesquisas. Tal inconveniente é evitado através de minuciosa classificação: a grande técnica da Documentação.

A documentação soluciona, pois, o problema da seguinte maneira:

a) Reúne e classifica artigos isolados;

b) Distribui através de "abstracts" (analyse documentaire) dos franceses e resumos em nosso idioma. Traduzimos por "extrato" que é o mais exato sentido e é a condensação dos artigos assinados considerados mais importantes sobre determinado assunto e publicados nos periódicos, com a indicação da fonte para posterior desenvolvimento por parte do interessado, tornando fácil e acessível ao leitor ou pesquisador, onde estiver.

E' tarefa dispendiosa e difícil porque exige da parte de quem vai realizá-la, perfeito conhecimento do assunto, técnica de condensação, além de grande conhecimento de línguas.

Com larga previsão, OTLET em 1907 encontra a maneira de controlar a literatura tornando-a acessível ao leitor ou pesquisador: a microfotografia. O ensaio que escreveu — "Sur une nouvelle forme de livre: le livre microphotographique" — foi na época menosprezado; vemos hoje o valor da microfotografia nos trabalhos da documentação, surgindo nos últimos vinte anos, vários instrumentos destinados a controlar a literatura de qualquer assunto, notadamente nos E.U.A.: microfilmes, microcards, microfiche,

rapid selector, punched cards (cartão perfurado), ultrafax, etc.

O trabalho de classificação envolve mais que o simples ato de classificar. Pressupõe definição do assunto, sua uniformização e tradução para a língua do classificador ou documentalista. Daí ser considerado, também, de relevância o trabalho de tradução.

Todo documento é o resultado de múltiplas operações e combinações, diz PAUL OTLET.

Na elaboração dos documentos, surge quase sempre um novo documento, originado do aproveitamento dos "estágios de processos de documentos anteriores"; é como uma cadeia cujos elos são "interdependentes" e coesos. Sob duas formas podemos encarar o documento: a) existe por si encontrando seu fim em si próprio; b) é parte da documentação total. Dêste modo, as operações complementares de bibliografia, intercalação nas coleções, de rigoroso e minucioso exame do documento e seu posterior arquivamento, tiveram as precedentes operações de redução, impressão e edição.

Essas ligações entre as operações acima mencionadas resultam no auxílio de umas à elaboração das outras. Para OTLET, as "ações de produzir um livro, conservá-lo para a utilização, examiná-lo bibliograficamente, analisá-lo e dissecá-lo no seu conteúdo ideológico" até hoje, parece, têm-se mantido restritas em três classes de atividades que permanecem separadas. São: autor e edição, bibliotecas, centro de documentação. Essas ordens de atividades podem estar consoantes à divisão de trabalho, não devendo, porém, chegar aos rigores de estrita divisão. Devem, portanto, as regras "documentais" formar unidade, cada delas reger-se pelas outras.

O modo de considerar o documento varia de acordo com o seu tratamento em relação a si mesmo ou ao conjunto de documentos. Quanto mais saímos da consideração dos documentos penetrando na consideração da Ciência — de onde são expressão — tanto mais sensível é essa mudança.

O contínuo e progressivo desenvolvimento das ciências impõe-se simples e pronta assimilação dos conhecimentos. De modo geral, as Ciências e a Técnica são sensíveis a simplificações, facilitando, por isso mesmo, o "trabalho de redução do complexo ao simples, da multiplicidade à unidade, do particular ao geral". Daí a necessidade da sistematização e da síntese para que, em vez de ser o homem colocado frente à multiplicidade de disciplinas, sem correlações exatas, vislumbre "uma ciência universal, fundada sobre métodos também universais".

Do livro — que facilitou o progresso das ciências — passamos às enciclopédias e destas ao "Livro Universal" ou "Summa Summarum" (Soma das somas): nova idealização apresentada como complemento aos livros e documentos (individuais).

A concepção de OTLET para a Enciclopédia Universal, abrangeria duas partes:

- 1.^a) Documental.
- 2.^a) Sistemática.

INSTRUMENTOS E TÉCNICAS

Consideramos como instrumentos da Documentação — conforme seu conceito atual — todo material, técnicas, e instituições capazes de realizar qualquer das várias tarefas da atividade documentadora.

Podemos então agrupar esses instrumentos em órgãos e equipamentos. Aos órgãos compete o trabalho da criação à divulgação do “documentário”. Os equipamentos são todos os utensílios, maquinarias etc., empregados na realização do trabalho.

Os instrumentos da documentação não se podem resumir, todavia, aos órgãos e equipamentos. Sabemos que em determinados casos e aspectos, o mesmo documento é, ainda, instrumento documentador. Exemplo disso são os manuscritos, mapas, cartas, selos, moedas, pintura e uma infinidade de outros.

Variam tanto os documentos em si que impossível se torna citá-los; discrepância verificada tanto em forma, tamanho, utilidade etc., como de acordo com a finalidade, época e meio.

Vamos, baseados no processo e no propósito da documentação, arbitrar os grupos onde possam ser ajustados; teremos, então, equipamentos utilizados na impressão e gravação; registro fotográfico e cinematográfico; trabalhos de arquivo, guarda, preservação e restauração; decoração, modelagem, construção; distribuição, transmissão e exposição de documentos (estes de toda espécie).

Enumeremos os órgãos como instrumentos — imprensa em geral, estações de rádio e televisão, produtores, distribuidores e exibidores cinematográficos, bibliotecas, arquivos, museus, coleções especializadas etc.

Claro que não iremos citar aqui os instrumentos peculiares a cada um desses órgãos nem discorrer sobre cada um deles. As apostilas distribuídas em aula, tratam e desenvolvem o assunto muito bem, servindo de referência no caso de ampliação do assunto.

Vale lembrarmos, por outro lado, que as técnicas que prevalecem em cada órgão da documentação, são consideradas outros tantos instrumentos, devendo ressaltar os métodos aplicados em todo o terreno dessa atividade.

Não estabelecem, esses equipamentos, apenas quatro setores de documentação; a classificação vigora, tão-somente, para fins imediatos. A verdade é que podem todos ser utilizados nos vários ramos do trabalho documentador, porque observamos ser todo o material apropriado às inúmeras formas de documentação que se deseja fazer, “num verdadeiro intercâmbio de especialidades ou numa autêntica cadeia de operações especializadas que suplementam umas às outras, tendo em vista determinado fim”.

Outro importante instrumento de documentação é a filmoteca. Considerada a melhor filmoteca é a de Paris, seguindo-se a do Museum of Modern Art (New York) e a London Film Institute. Obrigam-se as filmotecas a conservar coleções de discos correspondentes aos seus filmes. Também, as bibliografias (já consideradas insuficientes) são suplementadas com discografias, filmografias. Como exemplo referimo-nos à discografia de Chopin, recente publicação da UNESCO.

Os instrumentos, em qualquer ramo de atividade, como a Documentação, devem atingir tanto maior rendimento e aproveitamento, quanto melhor capacidade econômica; ao utilizar equipamentos tão eficientes, visa a atividade documentadora o maior e mais rápido “preparo e circulação das informações” ou ainda a mais justa “satisfação dos interesses do público”, principalmente no que se refere à conservação das obras de arte, museus etc. Não menos importante é o papel desses instrumentos no trabalho de sobrelevar os serviços que documentador e documentação devem prestar ao público em geral: orientação, doutrinação, instrução, facilidade de aquisição de conhecimentos e diversão; porque, antes de tudo, a verdadeira missão dos órgãos de documentação é propiciar a todos e em todos os campos de atividades profissionais, o respectivo aperfeiçoamento cultural, empenhando-se nas tarefas de aquisição de informações sobre a vida intelectual, política, econômica e social dos povos, todas as suas criações, enfim tudo que represente manifestações do espírito humano, “quer com intuítos meramente informativos, quer como advertência, conselho ou ordem”.

Mas, como a documentação desenvolve tão extenso programa?

Através de seus instrumentos e técnicas, constituídos de seus órgãos e equipamentos.

Demonstremos, de forma prática, a execução de um programa de documentação:

Tomemos V. Poudovkin, eminente diretor cinematográfico, recentemente falecido. A instituição dedicada a Poudovkin, como a Casa Ruy Barbosa, conservará:

1. Cópias dos seus filmes
2. a) livros escritos por ele e sobre ele (originais e traduções)
- b) artigos de periódicos
- 1.º) por ele
- 2.º) sobre ele
- 3.º) recortes de jornais
- c) cenários
3. Músicas
- a) músicas originais e impressas
- b) discos
- c) gravações
4. Objetos de museu (móveis, medalhas, cartas etc.)

Para reunir a documentação sobre aquela personagem, o documentalista necessita:

1. Filmografia)
2. Bibliografia) impressas ou em fichas
3. Discografia)
4. Catálogo de museu (impresso ou em fichas)

De início sabemos que a técnica de compilação de bibliografias, filmografias, discografias é a mesma. Até agora, infelizmente, apenas a primeira obedece a regras internacionais. Sabemos ainda que a Library of Congress, que registra os direitos autorais de filmes, publicou, há pouco mais de um ano, substancial filmografia — "Motion Pictures, 1912-1939", estabelecendo, para compilação do referido trabalho, um conjunto de regras para catalogação de filmes.

DOCUMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA

No âmbito administrativo, tem a documentação como atribuições primordiais: coleta, classificação e arquivamento de todos os documentos oficiais (atos administrativos ou governamentais — políticos — que tenham força de lei ou que auxiliem à interpretação das leis, regulamentos etc.); impressão e divulgação dos documentos nacionais ou estrangeiros, de caráter instrutivo, doutrinário ou informativo, de interesse do governo e administração; promoção, no campo do serviço público e por meio de publicidade, capaz de conquistar ou formar opinião pública, de melhores relações externas e internas; reunião do maior número possível de documentários úteis ao estudo e à pesquisa (sem abranger o campo dos impressos: registro fotográfico, cinematográfico ou sonoro); promoção do levantamento estatístico da administração; produção, composição e impressão, venda e distribuição gratuita do material referente aos problemas econômicos, sociais, técnicos, científicos e artísticos de interesse público ou simples divulgação, principalmente no modo de ver da administração.

Como a Documentação Administrativa é um aspecto da Documentação, também, não se restringe às práticas de fixação, reprodução de fatos ou atos administrativos. Também, apresenta os dois aspectos já conhecidos: estático e dinâmico. No primeiro caso, começa pelo trabalho de coleta, sistematização, catalogação e guarda dos documentos em arquivos, fichários e bibliotecas. Já no segundo, o trabalho consiste em colocar o volume daquele material a serviço do público, dinamizando suas potencialidades. Assim procedendo, estará a Administração Pública servindo a si própria, observando seu exercício no passado; auxilia às "gerações futuras transmitindo-lhes idéias, aspirações e conquistas das anteriores. Serve, ainda aos grupos que forjam a grandeza e a prosperidade do país, levando-lhes conhecimentos relativos às últimas realizações da inteligência e esforço humanos, em qualquer setor".

E', porém, essencial aos órgãos incumbidos de informar, cumprir plenamente suas finalidades: "não há documentação sem informação".

Para que realize a contento suas atribuições necessário se torna essa mesma Administração possuir bom e especializado corpo de elementos, capazes de contribuir para o sucesso de tão elevados empreendimentos. Cabe-nos tecer aqui algumas considerações de ordem técnica e talvez, social. A técnica de divulgação, digamos, de dinamização do material de documentação, não se deve resumir apenas em servir. Deve ser essa atitude interpretada no exato sentir dos americanos. Servir, significa antes de tudo, ajudar, auxiliar, com simpatia, gentileza e presteza. Referindo-nos ao corpo de pessoas que trabalham numa Biblioteca, por exemplo, não devem os responsáveis pelo seu funcionamento se comportar como autômatos ou meros "servidores públicos", os quais, findo o expediente ou próxima a hora do lanche, se encerram em verdadeiro mutismo, quando se não apresentam assim, em relação ao trabalho. Esses fatos observamos, muito principalmente em nossas bibliotecas muitas delas bem aparelhadas, verdadeiros encantos, arrumadinhas qual salas de estar, onde o bom gosto se apresenta, mas que não atraem os leitores nem o público geral (o interessado em estudo, pesquisa etc.) porque são quase sempre inacessíveis. Inacessíveis, porque quase sempre instaladas em andares de edifícios que dependem exclusivamente, para o seu acesso, de elevadores; inacessíveis, principalmente, porque o ambiente de simpatia acolhedora não se instalou ainda. Já existem bibliotecas em nosso país que contam, para ampla difusão dos conhecimentos, com bons requisitos; infelizmente, porém, mal dotadas de pessoal especializado ou pelo menos de "experts" no assunto, e que tenham prazer na pesquisa, ajuda, procura de material ao interessado. Só assim poderá a biblioteca (parte integrante da Documentação, senão a principal, porque a Documentação nasceu na Biblioteca e da Biblioteca) cumprir seus verdadeiros e reais objetivos: orientar, servir, aconselhar, informar, divulgar (aliás os mesmos objetivos do documentalista) ao público, principalmente, ao que espontaneamente a procura. O bibliotecário deve, pois, ter conhecimentos elementares de psicologia e relações públicas para que forte e sólida opinião pública se possa formar em seu favor. Já longe vai a época em que os bibliotecários eram guardiães de livros e ficavam envolvidos a contemplar o seu trabalho de rotina. Mas o que lamentavelmente observamos no Brasil, salvo raras exceções, é que a paisagem continua a mesma. O bibliotecário moderno, antes de tudo deve ter ativa participação nos interesses dos leitores, além de boa base de conhecimentos, mormente os de sua técnica. Talvez essa lacuna seja motivada pela ausência de mentalidade universitária, espírito de equipe, de colaboração, ou por outro lado, desvio dos objetivos da Administração e da Técnica e exclusiva preocupação com os meios.

Analisemos a documentação em suas relações com o campo genuinamente administrativo, vista nos seus ângulos estruturais e funcionais no Serviço Público Federal.

Os trabalhos da documentação administrativa resultam das funções da pesquisa, estudo e

divulgação de informes, “conhecimentos e comprovações referentes aos atos, processos, técnicas e fatos governamentais e administrativos”.

A repartição interessada na realização dos trabalhos no âmbito da atividade administrativa executa programas que objetivem: a) formação de coleção de documentos (jurisprudência administrativa, legislação em geral, atos das autoridades públicas) (políticas e administrativas) que afetem à administração, elementos históricos, interpretativos, técnicos, instrumentos de referência e orientação relativos ao documentário administrativo e governamental etc.; b) preparação dos originais de obras (livros, revistas, panfletos, monografias, cartazes, documentário ilustrativo escrito, fotográfico e cinematográfico) de interesse para a administração, sobre esta, ou que desta registrem fatos etc.; c) seleção, aquisição, recepção, classificação, catalogação e guarda de livros, revistas etc., promovendo sua maior circulação entre os interessados, facilitando sua consulta e estimulando o estudo, pesquisa e aperfeiçoamento cultural da clientela de seu interesse ou seja, o público em geral e o funcionalismo em particular; d) planejar, coordenar e sistematizar elementos informativos, especialmente os estatísticos”.

Todo o campo da atividade da documentação administrativa enquadra-se nesses quatro itens com as respectivas técnicas: do registro ao arquivo para fins de estudo, orientação, pesquisa; propaganda, divulgação, doutrinação, com os respectivos instrumentos; biblioteconomia e campos correlatos.

A estrutura de um órgão incumbido de desempenhar tais funções, varia conforme as unidades da documentação administrativa, de acordo com as necessidades da organização que integram ou devem servir. Varia, também, “em função da atividade específica do órgão de que são instrumentos auxiliares”.

Se o Serviço ou Seção de Documentação integram unidades de caráter científico, será organizado de maneira a atender às necessidades documentais de tais unidades, esforçando-se assim, nos trabalhos de reunir, classificar etc., informes indispensáveis aos seus trabalhos científicos.

Naquela unidade de documentação sua biblioteca, por exemplo, seria especializada de acordo com o caráter científico do órgão.

Pode a estrutura de órgãos de documentação, servindo à administração, variar consideravelmente. Em qualquer forma, é certo, sempre vislumbraremos nêles “a presença das funções que lhes são características: arquivo, biblioteca, estatística, informação, divulgação etc., que são em última análise técnicas tanto da Documentação como técnica, como da Documentação Administrativa, aspecto do todo.

Não são essas variações consideradas erros técnicos, às vezes necessárias e em certos casos indispensáveis. Implantada nos métodos de racionalização científica de trabalho, pode a organização apresentar-se elástica, a fim de que possa “ajustar-se às circunstâncias, meio, recursos em pessoal, financeiros e equipamento quando não ao

propósito principal a atender”. Receosa, seria nesse caso, a padronização.

Vimos portanto que a documentação é dos mais importantes campos no movimento que tem por objetivo melhorar padrões de técnica administrativa.

No seu “Tratado de Documentação”, diz OTLET: “a atividade em causa é o processo por cujo intermédio são coligidos, classificados e distribuídos todos os documentos de qualquer espécie e de todos os setores de atividade humana”.

BIBLIOGRAFIA

ABCD (Archives, bibliothèques, collections, documentation). N. 8, 9, etc.

American documentation. Washington. (Cada número traz bibliografia de documentação, com pequenas anotações).

Bibliography in an age of science. Second annual Windsor lectures. Urbana, Univ. of Illinois press, 1952. (Biblioteca Thomas Jefferson. Copacabana).

BRADFORD, Samuel Clement — *Documentation*, by S. C. Bradford. London, C. Lockwood & son, ltd., 1948. 156p. ilustr. 23cm.

BRADFORD, Samuel Clement — *Fifty years of documentation* — (In “Documentation”, págs. 94-105).

BRIET, Suzanne — *Qu'est-ce que la documentation?* — Paris, Editions documentaires industrielles et techniques, 1951. 48p. ilustr. 24cm. (Collection de documentalogs, n. 1).

Bulletin de l'UNESCO a l'intention des Bibliothèques — v. VIII, n. 10, oct. 1953.

Classification decimale universelle... — Bruxelles, 1951.

Commission on freedom of the press — ... A free and responsible press; a general report... Chicago, Ill., The University of Chicago press /c1947/. 138p. 20cm.

COBLANS, H. — ... *Súmulas de aulas do curso especializado de Bibliografia e documentação*, mantido pela Biblioteca Nacional. 1953.

CORRÊA, Manoel Pio — ... *Origens da documentação administrativa*, por M. Pio Corrêa Jr... Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952. 13p. 23cm. Departamento Administrativo do Serviço Público. Serviço de Documentação. Publicação avulsa. N. 330).

Fédération internationale de Documentation (FID).

1930-1950: Frank, O. — *Literaturverzeichnisse zur Dokumentation, 1930-1950*. Berlin, Beuth., 1951. (Special FID publication).

1951: Bibliographie de la documentation et de la bibliothéconomie. Année 1951. La Haye, 1952. (FID publ. n. 260).

1952: Bibliographie de la documentation et de la bibliothéconomie. Année 1952. La Haye, 1953. (FID publ. n. 262).

FRANK, Otto — *Einführung in die Dokumentation* — Berlin, Beuth., 1949.

GRANT, Julius — *Book & documents, dating, permanence and preservation*, by Julius Grant. London, Grafton & c., 1937. 218p. ilustr. 22cm.

HUBBELL, George Shelton — ... *Writing documents and papers*, by George Shelton Hubbell. New York, Barnes & Noble, inc. /c1941/ 164p. 21cm. (College outline series) “Books and bibliography”: págs. 19-60.

International organization for standardization (ISO), publicações da.

Journal of documentation — Aslib. — London. (Cada número traz bibliografia de documentação com pequenas anotações).

LATHAM, Earl G. — ... *Técnica de documentação administrativa*, por Earl G. Latham. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944. 22p. 26,5cm. (Departamento Administrativo do Serviço Público. Serviço de Documentação. Publicação avulsa. N. 91).

MESQUITA, Espírito Santo — ... *Curso de Documentação* — Súmulas das aulas do Curso de documentação e arquivo, ministrado em 1952, nos Cursos do DASP. Rio de Janeiro, 1952 (Mimeografado).

MESQUITA, Espírito Santo — *Curso de Documentação* — Idem, idem, 1953.

MURRA, K. O. — *History of some attempt to organize bibliography internationally* — (In "Shera & Egan" — Bibliographic organization, págs. 24-53).

Organizações internacionais; International Federation of Library Associations (IFLA) Central office: Dr. A. C. Breycha-Vauthier c/o Library of the United Nations, Palais des Nations, Genève, Switzerland.

Fédération internationale de documentation (FID): Secretariat F. Donker-Duyvis, 6 Wilem Witsenplein, La Haye, Pays-Bas.

International Organisation for Standardisation (ISO): General Secretariat. 39 Route de Malagnov, Genève, Switzerland.

OTLET, Paul — *Documentos e documentação*, por Paul Otlet (Trad. de Francisco Martins Dias Filho). (In "Revista do Serviço Público". Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1946. 30cm., v. 1, março, n. 3, págs. 28-31; v. 2, n. 1, páginas 43-9).

OTLET, Paul — *Traité de documentation: le livre sur le livre* — Bruxelles, 1934.

RIDER, Fremont — *The scholar and the future of the research library* — New York, Hadham, 1944.

SHERA, J. H. and EGAN, M. E. — Ed. — *Bibliographic organization* — Chicago, University press, 1951.

SIMÕES LOPES, Luiz — *Documentação administrativa* — (In "Revista do Serviço Público". Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1943. 30cm., v. 3, n. 3, págs. 5-7).

TRIGUEIROS, F. dos Santos — *O museu, órgão de documentação* — (In "Revista do Serviço Público". Rio de Janeiro, D.A.S.P., 1952. 30cm., v. 4, nov., n. 2, páginas 91-4).

A Universal index to knowledge... publ. n. 246 (FID).

WERNECK, Helena Cabral da Rocha — ... *Biblioteca nacional do Rio de Janeiro* (projeto de reforma) — Rio de Janeiro, 1942. 83p. 23cm. (Documentação biblioteconômica. Série 1. Fasc. 1).

Novos Rumos à Política de Concessão de Bôlsas

Trabalho apresentado pelo Conselho Nacional de Pesquisas

JOAQUIM DA COSTA RIBEIRO
(Diretor Científico)

O PRESENTE projeto de "INSTRUÇÕES PARA A CONCESSÃO DE BÔLSAS" foi elaborado por uma Comissão que se constituíra, inicialmente, por sugestão do ilustre Diretor do Setor de Pesquisas Biológicas, Professor Carlos Chagas, para estudar o problema da formação de pesquisadores e do estabelecimento das condições mais favoráveis para o desenvolvimento da pesquisa científica entre nós.

Dessa Comissão participaram, além de Diretores e Assistentes dos vários Setores de Pesquisas desta Divisão, e de numerosos membros do Colendo Conselho Deliberativo, alguns professores e investigadores de outras instituições de pesquisas do País, cujos nomes constam da relação anexa (anexo I), convindo destacar a colaboração gentilmente prestada a convite do Professor Carlos Chagas, pelo eminente investigador argentino, Prof. Eduardo Braun Menendez, um dos integrantes do grupo chefiado pelo ilustre Prêmio Nobel, Professor Bernardo Houssay, que organizou, na Argentina, importante centro de investigações no domínio da Fisiologia e cuja experiência nos problemas de organização de equipes de trabalho científico é bem conhecida entre nós.

Essa comissão estudou e debateu, amplamente, o assunto em 6 reuniões realizadas na D.T.C., tendo alcançado expressiva unanimidade em seus pontos de vista sobre a matéria, o que se traduziu na elaboração de um anteprojeto, redigido pelo alto espírito de colaboração do Sr. Conselheiro ÁLVARO DIFINI, anteprojeto êsse que foi submetido a debate nas duas últimas reuniões da Comissão, recebendo sugestões que se concretizaram no presente projeto.

O tema inicialmente proposto ao estudo da Comissão fôra o da conveniência da criação, no C.N.Pq., de um corpo ou quadro de pesquisadores que, subsidiados pelo Conselho, trabalhariam nos diversos laboratórios e instituições científicas do País, a exemplo do que existe em França, sob os auspícios do "Centre National de la Recherche Scientifique".

Tal quadro compreenderia um escalonamento em diversas categorias constituindo, assim, uma verdadeira "carreira de pesquisadores".

O debate em torno do assunto conduziu, entretanto, à conclusão de que, no momento, tal solução não seria oportuna entre nós, atentando-se, entre outras circunstâncias, aos perigos que representariam, para êsse tipo de solução, as tendências regulamentaristas e a rigidez burocrática dos escalonamentos funcionais, ora em vigor na organização dos serviços públicos no Brasil.

Julgou-se, então, preferível procurar atingir de outro modo os dois objetivos fundamentais visados pela proposta e que foram sinteticamente definidos pelo Professor Carlos Chagas, como sendo, de um lado, a *formação* e do outro, a *preservação* dos pesquisadores nos núcleos ou equipes de trabalho das instituições científicas.

Pareceu à Comissão que tais objetivos podiam ser alcançados, dentro das próprias atribuições conferidas ao C.N.Pq., pela Lei n.º 1.510, de 15/1/51, sem de nenhuma forma restringir a salutar liberdade de que goza o Conselho na concessão dos auxílios e das bôlsas que distribui, bastando para isso reclassificar, estruturando em diferentes tipos e categorias, as bôlsas a serem concedidas e estabelecer para os bolsistas certas obrigações disciplinadoras de sua atividade, sem que isso no entanto viesse a acarretar prejuízo para a mais ampla liberdade do próprio trabalho científico.

O projeto elaborado, sob a forma de "INSTRUÇÕES PARA A CONCESSÃO DE BÔLSAS", prevê dois tipos fundamentais de bôlsas:

O 1.º tipo, visando sobretudo a *seleção*, a *formação* e a *preparação* específica para a pesquisa, compreende três categorias: *bôlsas de estudo*, *bôlsas de doutoramento* e *bôlsas de aperfeiçoamento*.

As *bôlsas de estudo* têm como objetivo principal a seleção de vocações científicas, sobretudo entre recém-diplomados ou estudantes das últimas séries universitárias permitindo, àqueles que hajam revelado inclinação para a pesquisa, iniciarem, ainda durante seus estudos, um treinamento preliminar ao lado dos pesquisadores, nos laboratórios e nos institutos de pesquisas, evitando, assim, que como tantas vezes tem acontecido, venham a se perder autênticas vocações científicas, logo desvia-

das ao término dos cursos universitários, para atividades profissionais, em virtude de imperativos econômicos.

As *bolsas de doutoramento* e de *aperfeiçoamento*, visam uma preparação mais específica para a pesquisa, pelo encaminhamento de valores devidamente credenciados a centros de investigações que lhes permitam beneficiar-se da orientação de especialistas de renome, ou adquirir o domínio de determinadas técnicas de trabalho.

As *bolsas* dêsse 1.º tipo, dada a sua própria finalidade, têm duração bem definida, não podendo ser renovadas.

O 2.º tipo, de *bolsas* de pesquisador de caráter mais permanente, mediante renovação sucessiva, destina-se propriamente à *preservação* dos pesquisadores, oferecendo-lhes condições que lhes permitam consagrar-se à pesquisa, em regime de dedicação exclusiva nos institutos e laboratórios em que trabalham e sem que sejam obrigados a desviar suas preocupações e seu tempo para outras tarefas estranhas à investigação e que não sejam com ela compatíveis.

Compreende esse tipo as seguintes categorias de *bolsas*: de 2 *auxiliares*, de 1 *pesquisador*, de 2 *assistentes*, de 1 *pesquisador*, de *pesquisador associado* e de *chefe de pesquisas*.

Essas diferentes categorias permitirão atender à diversidade dos níveis em que deve ser prestada a colaboração do Conselho, tendo-se em vista o mérito individual e o passado científico dos pesquisadores, bem como as funções que os mesmos desempenham na equipe em que trabalham. Não devem porém ser considerados como escalões hierarquizados constituindo degraus de acesso obrigatório. A concessão de *bolsas* das diversas categorias é atribuição específica do Conselho que examinará e decidirá livremente em cada caso particular.

O projeto prevê ainda estágios em laboratórios e centros de pesquisas no exterior, mediante prévio entendimento com os respectivos responsáveis e programas bem definidos de atividade dos bolsistas durante os estágios em questão.

Quanto à remuneração das *bolsas* no exterior sugere-se o critério de adotar padrões semelhantes aos das demais instituições e fundações que concedem *bolsas* no plano internacional, padrões esses estabelecidos com base numa larga experiência das condições locais do custo de vida.

No tocante às *bolsas* do 2.º tipo, isto é, às de *auxiliares*, *assistentes*, *pesquisadores* e *chefes de pesquisas*, dois princípios fundamentais foram adotados:

1.º) O *regime de dedicação exclusiva*, como exigência obrigatória;

2.º) O *regime do salário-teto*, do qual são deduzidos os proventos auferidos pelo bolsista, no desempenho dos cargos ou funções que exerçam eventualmente e que, a juízo do Conselho, sejam considerados compatíveis com o regime de dedicação exclusiva.

O projeto dispõe ainda sobre as condições de inscrição, as bases de remuneração, os prazos

de vigência, as condições de renovação, os relatórios parciais e finais, a distribuição dos números de *bolsas* pelos diferentes Setores, o processamento dos pedidos etc. . .

Prevê-se, também, não sob a forma de *bolsas*, mas sob a forma de *auxílios*, a concessão de recursos para remuneração de pessoal auxiliar das pesquisas, técnicos de laboratórios etc., bem como para o contrato de pesquisadores nacionais e estrangeiros a fim de desempenharem atividades de investigação ou de ensino, não enquadrados no regime de *bolsas* acima considerado.

O projeto, como é óbvio, não restringe, nem poderia restringir, a liberdade do Conselho na concessão sob qualquer forma de *auxílios* e recursos para incremento da investigação científica, especialmente no que respeita às providências de iniciativas próprias do Conselho.

Ele se limita, no fundo, a uma reclassificação e a uma reestruturação das diversas modalidades de *bolsas*, procurando melhor adaptá-las às finalidades de seleção e formação dos pesquisadores e de integração dos mesmos num regime favorável ao amplo e profícuo desenvolvimento de suas atividades, o que constitui indubitavelmente uma das mais importantes atribuições do Conselho Nacional de Pesquisas.

Na presente justificativa em que procuramos resumir os pontos principais do espírito que presidiu à elaboração do projeto não podemos deixar de ressaltar de um lado a oportuna iniciativa do eminente Diretor do Setor de Pesquisas Biológicas, Prof. Carlos Chagas, que, tendo levantado o problema, promoveu as reuniões da Comissão e convidou os professores e especialistas, não integrantes do Conselho, a nela tomarem parte, e, de outro lado, à eficientíssima colaboração prestada pelo ilustre Conselheiro Álvaro Difini, que com grande dedicação e rara felicidade, elaborou o texto do projeto, consubstanciando os pontos de vista que alcançaram unanimidade nos debates da Comissão.

PROJETO DE INSTRUÇÕES SOBRE CONCESSÃO DE BOLSAS

1. O C.N.Pq. concederá *bolsas* das seguintes categorias:

- de estudo;
- de doutoramento;
- de aperfeiçoamento e
- de pesquisador.

2. As *bolsas* de pesquisador serão diferenciadas em:

- bolsas* de pesquisador auxiliar;
- bolsas* de pesquisador associado e
- bolsas* de chefe de pesquisas.

3. Tais categorias de *bolsas*, extensivas a estrangeiros radicados no país, serão livremente atribuídas pelo C.N.Pq., no campo de conhecimentos abrangidos pelos diversos setores especializados existentes na D.T.C., sem que constituam um escalonamento funcional sujeito ao critério de promoção e implicando em direitos adquiridos.

4. Com a concessão de *bolsas* de estudo e de doutoramento, que não podem ser renovadas, visa o C.N.Pq. a seleção de vocações.

5. Destinam-se as *bolsas* de estudo, que somente poderão ser gozadas no país, a alunos de escolas nacionais de ensino superior, de preferência aos dos últimos anos do curso, que se tenham destacado entre seus colegas.

6. Tais bolsas situam os estudantes beneficiados em condições mais vantajosas do que as que lhes oferece o curso normal que frequentam, permitindo maior evidência de seus atributos pessoais na seleção de valores, e não têm o sentido de bolsas de formação profissional, que escapam à alçada do C.N.Pq.

7. As bolsas de doutoramento serão concedidas a diplomados pelas mesmas escolas, especialmente a recém-diplomados, proporcionando-lhes condições que permitam a concentração total de seus esforços e capacidade nos trabalhos atinentes à feitura da tese.

8. As demais categorias de bolsas destinam-se a diplomados por escolas de ensino superior, tanto nacionais como estrangeiras, e, excepcionalmente, a pessoas não diplomadas, cujos méritos tenham sido comprovados através de trabalhos originais de investigação científica.

9. As bolsas de aperfeiçoamento e de pesquisador auxiliar visam o desenvolvimento de aptidões, tendo como principal finalidade a preparação de elemento humano de pesquisa.

10. Com a concessão dos demais tipos de bolsas de pesquisador, que se destinam a elementos altamente capacitados, visa o C.N.Pq. o mais elevado de seus objetivos, qual seja a produção científica, tanto pura como aplicada.

11. Os beneficiados com bolsas de pesquisador serão obrigados ao regime de dedicação exclusiva, que se caracteriza pela polarização de todas as suas atividades em um mesmo sentido, adstrito a determinado círculo de interesse, de acordo com os critérios estabelecidos no Regulamento do C.N.Pq.

12. A solicitação de bolsas de estudo e de doutoramento deverá ser apresentada pelo professor ou pesquisador disposto a orientá-los. Os pedidos de bolsas de aperfeiçoamento poderão ainda ser feitos pelos próprios interessados. E a solicitação de bolsas de pesquisador, enfim, deverá ser normalmente formulada por chefe de pesquisas, podendo, no caso de pesquisador isolado, ser também apresentado pelo próprio candidato.

13. Nos pedidos formulados pelos próprios interessados, deverão constar nome e endereço de três professores, pesquisadores ou chefes de pesquisas capacitados a prestar informações confidenciais relativas aos dotes morais e à competência do candidato.

14. A duração dos diversos tipos de bolsas será compreendida entre os seguintes limites:

Bolsas	Anos
de estudo	1 — 2
de doutoramento	1 — 3
de aperfeiçoamento	1 — 3
de pesquisador auxiliar	2 — 3
de pesquisador assistente ...	2 — 4
de pesquisador associado	3 — 5
de chefe de pesquisas	5 — 10

15. O valor-teto mensal das bolsas a serem gozadas no país, levando-se na devida conta a situação social do beneficiado, seus encargos de família e o custo de vida local, deverá ser enquadrado entre os seguintes limites:

Bolsas	Cr\$
de estudo	1.500,00 — 3.500,00
de doutoramento	3.500,00 — 5.000,00
de aperfeiçoamento	3.500,00 — 5.000,00
de pesquisador auxiliar	5.000,00 — 8.000,00
de pesquisador assistente	6.000,00 — 12.000,00
de pesquisador associado	8.000,00 — 14.000,00
de chefe de pesquisas	12.000,00 — 18.000,00

16. A tabela a que se refere o item anterior deverá ser periodicamente reformada, de acordo com a flutuação do nível de vida no país.

17. De tais valores-teto serão deduzidos os vencimentos que forem conservados durante o gozo da bolsa concedida, ficando a cargo do C.N.Pq. o pagamento da complementação de proventos.

18. As bolsas no estrangeiro serão concedidas em dólares americanos, no valor mensal de US\$225,00, e mais

US\$75,00, sempre que o bolsista for acompanhado pela esposa, além de US\$50,00 a US\$100,00, de uma só vez, como ajuda de custo para despesas em viagem e adaptação inicial.

19. Tais valores serão periodicamente modificados, para os enquadrar nos padrões das instituições e fundações que concedem bolsas da mesma natureza.

20. Levando na devida conta os mesmos fatores referidos no item 15 e, principalmente, os proventos mantidos e os encargos que devam atender no país, o C.N.Pq. ainda poderá conceder a cada bolsista no estrangeiro, em moeda nacional, até a metade do valor-teto máximo estabelecido no mesmo item, de acordo com o tipo de bolsa que lhe tenha sido atribuída.

21. Correrão por conta do C.N.Pq. as despesas com emolumentos e taxas escolares e o transporte de ida e volta do bolsista, e de seus acompanhantes, sempre que assim for decidido.

22. Os pedidos de bolsas a vigorarem no exercício seguinte deverão ser entregues ao C.N.Pq. até 31 de outubro, tendo como elementos constitutivos:

- ofício de solicitação, devidamente selado, com cópia;
- informações pessoais, em duas vias; e
- 2 fotos (3 x 4 cm).

23. As solicitações de prorrogação de bolsa que findam no decurso do exercício seguinte também deverão ser entregues até a data a que alude o item anterior.

24. Anualmente, até 31 de outubro, o Plenário fixará a verba para bolsas de cada setor especializado para o exercício seguinte, estabelecendo o valor a ser atribuído ao dólar americano, para efeito de cálculo.

25. Cada setor especializado, valendo-se de assessôres convidados, constituirá anualmente uma comissão de bolsas, que deverá considerar em primeiro lugar os pedidos de prorrogação de bolsas, apresentando ao Diretor-Geral da D.T.C., até 15 de dezembro, seu parecer relativo às bolsas a serem renovadas e às novas bolsas a serem concedidas, até o montante máximo de 80 % da verba estabelecida, concluindo a reserva para atender às bolsas em vigor.

26. Os restantes 20 % da aludida verba destinam-se a atender casos excepcionais surgidos depois da época regulamentar, a juízo do Plenário, à luz dos pareceres do setor especializado, do Diretor-Geral da D.T.C., da comissão especializada e da comissão de finanças.

27. Serão também atendidas pela reserva de que trata o item anterior as bolsas diretamente concedidas pela Presidência do Conselho.

28. Os principais critérios para seleção dos pedidos de bolsas serão os seguintes:

bolsas de estudo, de doutoramento e de aperfeiçoamento

— apreciação dos méritos do candidato feita pelo solicitante ou colhida pelo setor especializado;

— renome do solicitante;

— conceito da escola superior que o candidato frequenta ou em que se diplomou;

— aproveitamento no curso frequentado, desde o concurso de habilitação;

— assunto da tese e plano de trabalho, no caso de bolsas de doutoramento;

— interesse da especialização visada e atividades já exercidas, em se tratando de bolsas de aperfeiçoamento.

bolsas de pesquisador

— apreciação dos méritos do candidato feita pelo chefe de pesquisas solicitante ou colhida pelo setor especializado, no caso de pesquisadores isolados;

— atividades exercidas relacionadas com a pesquisa pura ou aplicada;

— renome científico do solicitante;

- nível científico da equipe a que pertence ou de que deverá participar;
- importância e viabilidade do plano anual de trabalho a ser desenvolvido.

29. Serão condições indispensáveis para a concessão de bolsas no estrangeiro:

- a inexistência no país de condições capazes de atender às exigências específicas da bolsa solicitada;
- o manejo satisfatório da língua do país a ser visitado;
- o prévio entendimento com o professor estrangeiro disposto a orientar a bolsa solicitada ou com a instituição a que o mesmo pertence;
- a razoável garantia de posição, no país, ao findar a bolsa, para que possa aplicar os conhecimentos adquiridos no exterior.

30. Nas sessões ordinárias de janeiro, a D.T.C. deverá apresentar à consideração do Plenário o plano geral de bolsas a serem prorrogadas ou concedidas no exercício em curso, em que ainda figurem, como elementos informativos, o número e o valor total das bolsas em vigor, relativas a cada setor especializado.

31. As bolsas concedidas, salvo disposição expressa em contrário, começarão a vigorar na data em que o Diretor-Geral da D.T.C., o beneficiado e o orientador, quando fôr o caso, assinarem o acôrdo, do qual deverá constar, além de outras cláusulas, a de obrigatoriedade do bolsista apresentar à D.T.C. informações trimestrais sucintas e um relatório anual mais detalhado, além do relatório final de conclusão da bolsa, visados pelo orientador, quando houver.

32. O C.N.Pq. não se compromete a manter bolsista no gozo de bolsa concedida, seja no país como no estrangeiro, além do prazo fixado no acôrdo. E, a seu critério e em qualquer tempo, poderá cancelar qualquer bolsa concedida, sem que daí decorra direito a reclamações ou indenizações, além do fornecimento de passagem de regresso ao local do domicílio, quando dêle se tenha afastado em virtude da bolsa concedida.

33. O contrôle do bom aproveitamento dos bolsistas, valendo-se dos serviços da Seção de Bolsas, será exercido pelo respectivo setor especializado, através de visitas no local de trabalho, do contato com o orientador, usando, enfim, todos os meios aconselháveis para formar um juízo, tão seguro quanto possível, dos méritos de cada bolsista.

34. Periódicamente, deverão ser credenciados visitantes para tomar contato com os bolsistas e seus orientadores, tanto no país como no exterior.

35. Os orientadores assumirão o compromisso de comunicar à D.T.C. a conveniência de, em qualquer tempo, serem suspensas ou transferidas bolsas que estejam sob sua orientação, caso não julgue satisfatório o nível dos trabalhos realizados ou considere que o bolsista não tenha demonstrado suficiente dedicação ou interesse pelo desenvolvimento dos mesmos.

36. Novas solicitações relativas a bolsistas, cujas bolsas tenham sido sustadas por falta de aproveitamento sem justa causa, não poderão ser consideradas antes de decorridos dois anos da data de cancelamento das mesmas.

37. Os setores especializados deverão manter em dia os assentamentos dos respectivos bolsistas, cabendo-lhes apresentar ao Plenário, por intermédio do Diretor-Geral da D.T.C., findo cada semestre, uma exposição sobre o aproveitamento demonstrado pelos mesmos.

38. Paralelamente ao regime de bolsas, ao conceder auxílios para pesquisas, o C.N.Pq., além de meios para aquisição de material, poderá destinar recursos para atender ao pessoal científico, técnico ou auxiliar necessário ao desenvolvimento dos trabalhos.

39. Com o pessoal científico remunerado pela forma indicada no item anterior será firmado acôrdo vigente por um ano, prorrogável por igual prazo, sendo a seguir considerada a conveniência da concessão de bolsa de pesquisador, em face da capacidade comprovada.

SUGESTÕES PARA ALTERAÇÃO DO PROJETO DE INSTRUÇÕES SOBRE CONCESSÃO DE BOLSAS

Item 22:

Em vez de 2:

4 fotografias (3 x 4).

Item 23:

Em vez de:

"As solicitações de prorrogação de bolsas que findam no decurso do exercício seguinte também deverão ser entregues até a data a que alude o item anterior."

Sugiro:

"As solicitações de prorrogação de bolsas que findam no 1.º semestre do exercício seguinte também deverão ser entregues até a data a que alude o item anterior. As relativas às que findam no decorrer do 2.º semestre deverão ser apresentadas quatro meses antes do término (ou em mês que a atual Comissão de Bolsas julgue acertado)."

Item 17:

Em vez de:

"De tais valores-teto serão deduzidos os vencimentos que forem conservados durante o gozo da bolsa concedida, ficando a encargo do C.N.Pq. o pagamento da complementação de proventos."

Sugiro:

"Alterar encargo para cargo e em vez de: pagamento da complementação de proventos: — pagamento da complementação até aquele limite."

SUGESTÕES PARA ACRESCENTAR ÀS INSTRUÇÕES

a) Revisão de tôdas as bolsas atuais para enquadrá-las nas normas e exigências das Instruções (com dados fornecidos pela S. Bolsas).

b) Estabelecer um limite máximo de tempo (total) para o caso do candidato que venha obter bolsas de mais de duas categorias, inclusive.

c) Dar número de inscrição ao bolsista (matrícula).

ANEXO I

Participantes da Comissão que elaborou o projeto de "Instruções para Concessão de Bolsas":

Conselheiros:

Álvaro Difini, Carlos Chagas, Baptista Pereira, A. Moses, Sylvio Tôrres, Costa Ribeiro.

Diretores de Pesquisa e Assistentes:

B. Gross, Antônio Couceiro, C. Silva Dias, M. Vianna Dias.

Convidados especiais:

Braun Menendez, Rubens Maciel, Paulo Sawaia, Leal Prado, Ribeiro do Valle.

ANEXO II

CONSELHO NACIONAL DE PESQUISAS

Fórmula para Solicitação de Bolsa

I — INFORMAÇÕES PESSOAIS

Nome do candidato
 Nacionalidade Naturalidade
 Data de nascimento
 Nome dos pais
 Estado civil
 Nome da espôsa
 Nome e idade dos filhos vivos

Outras pessoas dependentes
 Endereço
 Diploma (indicando a Escola que o expediu)
 Outros títulos (indicando a instituição que os conferiu)
 Funções que exerce (indicando a remuneração que auferiu em cada uma)
 Proventos mantidos no período de gozo da bolsa

II — INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A BÔLSA SOLICITADA

Tipo de bolsa solicitada (A, B, C, D, ou E)
 Finalidade da mesma
 Onde tenciona gozá-la
 Orientador (indicando funções e endereço)
 Prazo Valor da remuneração mensal pretendida
 Projetos futuros (indicando as atividades a que se pretende dedicar e onde tenciona exercê-las, aproveitando os conhecimentos adquiridos)
 Bolsas anteriormente concedidas (indicando natureza, época e finalidade)
 Informações complementares que interessam ao pedido

III — HABILITAÇÃO ESPECÍFICA PARA O TIPO DE BÔLSA SOLICITADA

A — Bolsas de Estudo

Curso que freqüenta (indicando Escola e ano em que se acha matriculado)
 Aproveitamento (anexar certificado com graus de aprovação em cada matéria, inclusive do concurso de habilitação)

B — Bolsas de Doutorado

Escola em que se diplomou
 Aproveitamento (como no caso de bolsas de estudo)
 Assunto da tese
 Plano de trabalho

C — Bolsas de Aperfeiçoamento

Escola em que se diplomou
 Aproveitamento (anexar certificado com graus de aprovação em cada matéria, inclusive do concurso de habilitação)
 Atividades exercidas

D — Bolsas de Pesquisador

Atividades exercidas relacionadas com a pesquisa pura e aplicada
 Trabalhos executados que se relacionam com a pesquisa pura e aplicada (indicando onde foram publicados e anexando dois exemplares dos que reputar mais importantes)
 Plano geral de trabalho (sucinto, abrangendo o prazo total da bolsa)
 Plano anual de trabalho (mais detalhado)

E — Bolsas no Exterior

Razoável garantia de posição no país, onde possa aplicar os conhecimentos adquiridos no exterior (anexar documento)
 Acompanhantes

Data

Assinatura do candidato

Apreciação sobre o Candidato

Data

Assinatura do orientador

Referências (três nomes e endereços, no caso de solicitação feita pelo próprio candidato).

Os Primeiros Passos dos Oficiais Aviadores do Brasil

Reportagem de MÁRIO RODRIGUES

A Escola Preparatória de Cadetes do Ar de Barbacena e sua função na preparação de bons militares — Um "Código de Honra" feito e aplicado pelos próprios alunos — Provas sem fiscalização e armários sem chaves.

QUALQUER jovem brasileiro, de qualquer origem ou religião, poderá ingressar na Escola Preparatória de Cadetes do Ar, tornando-se militar da Força Aérea Brasileira, com o posto de Aluno. Para tanto basta ter o curso ginásial, concluindo, no fim de três anos, o curso da Escola, que é feito de conformidade com a Lei Orgânica do Ensino Secundário, para o Curso Científico. Depois, automaticamente o Aluno será transferido para a Escola de Aeronáutica do Campo dos Afonsos, onde, durante mais três anos como Cadete do Ar, fará o Curso Superior, após o que, será oficial da F.A.B.

A ESCOLA DE CADETES DO AR

A Escola de Cadetes do Ar fica situada em Barbacena, no Estado de Minas Gerais. É a Escola da Força Aérea Brasileira, destinada a ministrar o Curso Científico àqueles que desejam ser oficiais aviadores. É sabido que aquela cidade possui um ótimo clima de montanha, frio e seco, uma das razões pela qual Barbacena se tornou uma das principais cidades do Estado de Minas Gerais. Fica ela situada entre o Rio e Belo Horizonte e é ligada a essas duas capitais pela Estrada de Ferro Central do Brasil, estradas de rodagem e linhas aéreas militares. Nesse privilegiado Município foi construído o importante estabelecimento de ensino. Ele está situado próximo do centro e a Escola dispõe de completas e modernas instalações necessárias ao conforto e ensino de seus alunos. Paralelamente ao Curso Científico, ali é ministrada a Instrução Militar, necessária à formação militar do aluno. Cursado o 1.º ano letivo, o aluno é considerado reservista de 1.ª categoria. Tudo é feito na Escola nos moldes da mais aprimorada técnica de ensino. A Educação Física dada sob os mais avançados métodos da eugenia moderna, permite

notável desenvolvimento físico. As aulas dirigidas possuem comprovada eficiência e permitem notável desenvolvimento, participando ativamente das mesmas, apresentando sugestões por intermédio dos questionários pedagógicos realizados periodicamente.

UM CÓDIGO DE HONRA PARA OS ALUNOS

O preparo moral dos alunos foi cuidadosamente estudado e é todo ele baseado num "Código de Honra", elaborado e aplicado por eles mesmos. Essa maneira de disciplinar, inédita no Brasil, compreende um conjunto de regras morais destinadas ao aprimoramento do caráter, impedindo, ao mesmo tempo, que elementos com deficiência de educação moral, permaneçam em um ambiente de disciplina e responsabilidade. Confiantes nesse Código, os responsáveis pela Escola têm dado todo o apoio aos alunos, depositando inteira confiança em todos eles. Tanto assim que as provas são realizadas sem fiscalização, os armários existentes não têm chaves e nunca se duvida da palavra do estudante. Até hoje esse método tem dado ótimos resultados. Os alunos não desmereceram ainda a confiança neles depositada e se orgulham disso.

INDEPENDÊNCIA DO AUXÍLIO FINANCEIRO

Nenhuma despesa tem o aluno para ingressar e cursar a Escola Preparatória de Cadetes do Ar. Pelo contrário, para eles são proporcionados vencimentos, alojamento, roupa de cama, fardamento completo, alimentação e assistência médica. Desta maneira ele não depende do auxílio financeiro da família.

Aliado a essas vantagens, o aluno é bem recebido nos mais selecionados círculos sociais, frequentando o mesmo ambiente dos oficiais. O ambiente da Escola é todo ele propício para que o estudante se prepare para, mais tarde, ser um digno representante do Brasil.

RECREAÇÃO

Existe uma Sociedade Acadêmica da Escola Preparatória de Cadetes do Ar, criada e dirigida pelos alunos, destinada ao desenvolvimento cultural e recreação destes, que faz intercâmbio com a sociedade local e é porta-voz, junto ao Comando da Escola, dos anseios do Corpo de Alunos. Bem no centro da cidade, possui a Sociedade um excelente Clube, onde freqüentemente os alunos se reúnem com a elite da sociedade local para realizar "shows", festas dançantes, horas de arte etc.

As valorosas equipes esportivas da Escola competem a miúdo com as equipes locais, e cada vez mais se vão aprimorando as qualidades técnicas dos alunos e o seu espírito esportivo. Aos sábados e domingos, eles têm folga, quando lhes são permitidas atividades recreativas. No mês de junho há um período de 15 dias de férias e no fim de cada ano letivo, outros três meses de descanso.

Tudo isso reunido representa a Escola Preparatória de Cadetes do Ar, que tem a importante missão de orientar os primeiros passos dos oficiais da gloriosa Fôrça Aérea Brasileira.

DIREITO e JURISPRUDÊNCIA

SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA

PARECER N.º 3/54

(PROCESSO N.º GG-3 — APENSO 13.530-53-SSP)

Interessado: Geraldo Russomano (Secretaria da Segurança Pública).

Localidade: Capital.

Assunto: Contagem de tempo de serviço prestado ao Correio Paulistano.

Senhor Governador:

No incluso processo n.º 12.550-53-SSP, o sr. Geraldo Russomano, com apoio em justificação judicial constante dos autos em apenso, pretendendo gozar os benefícios das leis ns. 421, de 17 de agosto de 1949, e 153, de 16 de setembro de 1948, requer lhe seja contado o tempo em que serviu no Correio Paulistano, de 16 de outubro de 1914 a 24 de outubro de 1930, bem como seja feita a respectiva apostila, no seu título de nomeação.

2. A fls. 6 do mesmo processo, juntou o interessado cópia de requerimento anteriormente dirigido ao Sr. Secretário da Fazenda, em que, por estar então tramitando na Assembléia Legislativa projeto de lei tendente a ab-rogar os referidos diplomas, requeria "ad cautelam", para salvaguarda do seu direito, a apostila do seu título nomeatório, relativo ao período de serviço prestado ao Correio Paulistano, protestando apresentar, posteriormente, a justificação que se processava em juízo.

3. A informação de fls. 8, do órgão de pessoal da Secretaria da Segurança Pública, foi pelo indeferimento, a menos que o interessado faça prova de haver requerido o benefício antes da promulgação da lei n.º 1.898, de 18 de novembro de 1949, que ab-rogou as leis ns. 153, de 1948 e 421, de 1949, pois a cópia de fls. 6, além de não trazer data, é destituída de valor probante.

4. À Consultoria Jurídica da Secretaria de Segurança Pública, ao revés, pareceu despidendo o fato de haver ou não o interessado formulado requerimento na vigência das referidas leis ns. 153 e 421, que asseguravam o benefício, por entender que a êste tem o funcionário um direito adquirido, definitivamente incorporado ao seu patrimônio e que, por isso, a nova lei não podia vulnerar.

Entendeu a Consultoria que "a referida lei n.º 421, que estendeu a vantagem da lei n. 153 a todos os funcionários públicos estaduais, que trabalharam nas oficinas, revisão e redação do Correio Paulistano — e o interessado trabalhou — criou um direito que se incorporou ao patrimônio da-

queles que satisfaziam as condições nelas expressas.

Acrescenta que "no caso em tela, originou-se o fato jurídico perfeito, de acordo com a lei que o produziu e, também, incorporou-se ao patrimônio daquele que o requereu, uma vez que a referida lei não estabeleceu prazo ou condições que viessem alterar ou condicionar tal vantagem", pelo que "o interessado, desde a promulgação da lei n.º 153 teve assegurado um bem jurídico, expresso em valor econômico e social, constituindo mais um seu elemento patrimonial".

Assim, "a lei n.º 1.898 não ab-rogou o direito do interessado, após ter provado judicialmente que trabalhou no Correio Paulistano, isto porque tal direito passou a fazer parte do patrimônio do peticionário, de maneira imprescritível".

Concordando com o parecer de fls. 9-12, o sr. Advogado-Chefe da mesma Consultoria manifestou-se no sentido de que "à vantagem da lei n.º 421, de 17 de agosto de 1949, tinham direito todos os que satisfizessem a condição nela expressa, de prestação de serviços nas oficinas, revisão e redação, do Correio Paulistano, até 24 de outubro de 1930 e, à data da promulgação daquele diploma, eram funcionários públicos. Vale isto dizer que a lei n.º 1.898, de 18 de novembro de 1952, não pode alcançar as situações jurídicas anteriores, dispondo, de conseguinte, apenas para o futuro. E isto ainda que o Poder Executivo não tivesse procedido às apostilas previstas, de vez que os atos dessa natureza são meramente declaratórios e não podem, como é óbvio, prejudicar direitos consagrados pela lei".

Ponderou, entretanto, o sr. Advogado-Chefe que a Secretaria da Fazenda, conforme pronunciamento emitido no processo n.º 26.783-53-SSP, e copiado a fls. 15, sustenta tese contrária, entendendo que a produção de provas, posteriormente à lei n.º 1.898, de 1952, prejudica os direitos assegurados pela lei n.º 421, de 1949, pelo que propôs fôsse o incluso processo submetido à decisão de Vossa Excelência, o que foi feito pelo Senhor Secretário da Segurança Pública, no despacho de fls. 15-verso.

5. Discute-se, no presente processo, se a lei estadual n.º 421, de 17 de agosto de 1949, que mandou contar, para todos os efeitos legais, o tempo de serviço prestado ao Correio Paulistano, durante o período em que publicou os debates do antigo Congresso do Estado, criou um direito adquirido para os funcionários que trabalharam naquele órgão da imprensa. E se há direito adquirido daqueles funcionários que, tendo requerido a apostila de seus títulos na vigência da referida

lei, só após a sua ab-rogação apresentaram prova da prestação de serviços.

Posta nestes termos, a questão se contém em outra mais ampla, qual a de saber se os efeitos atribuídos por determinada lei ao tempo de serviço prestado pelos funcionários públicos podem ser-lhes restringidos ou subtraídos por lei posterior.

A solução do pedido envolve, assim, o exame da irretroatividade da lei ou da intangibilidade do direito adquirido, que voltou a ser erigida, entre nós, em preceito constitucional, tormentoso problema que tem dado lugar às maiores controvérsias não só no campo do direito privado, mas também no âmbito do direito público.

Na vigência do artigo 3.º da primitiva Lei de Introdução ao Código Civil, invocado no parecer da douta Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública, já demonstrava o prof. José Augusto César, em notável estudo crítico publicado na Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, o grave e ruinoso erro de técnica que fôra o de confiar à Lei o que é próprio da doutrina — a definição, principalmente em matéria de irretroatividade — o que levou o problema a obscuridade maior do que aquêle que lhe é reconhecida e serviu de fonte inesgotável de controvérsias. Foi o que assinalou, citando aquêle eminente mestre, o Dr. A. Nogueira de Sá (Do Provedimento dos Cargos de Direção e Chefia, 1.ª parte, in "Revista de Administração Pública", junho, 1945, pág. 17).

Reconhecendo implicitamente aquêles inconvenientes, a nova Lei de Introdução (decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, artigo 6.º), deu acolhimento à doutrina das situações jurídicas definitivamente constituídas, que, como adverte os autores, reveste amplitude maior que a do direito adquirido.

Se esta última voltou a ser consagrada na Constituição Federal em vigor, é certo, porém, que deixaram de vigorar, com o caráter de conceitos legais, os enunciados pelo artigo 3.º da antiga Lei de Introdução, devendo o intérprete da norma constitucional buscar nos ensinamentos da doutrina os subsídios necessários à solução do problema da irretroatividade da lei.

E' o que, a seguir, procuraremos fazer, expondo o nosso entendimento sobre a questão debatida neste processo, de acordo com o que nos parece ser a melhor doutrina, sem desconhecer, entretanto, as magnas dificuldades que a matéria apresenta, as profundas divergências a que dá lugar e as críticas a que, por isso mesmo, estará inevitavelmente sujeita qualquer solução apontada.

6. O tempo de serviço é um fato de que podem decorrer direitos vários, como a aposentadoria, a promoção, o adicional aos vencimentos. Em si mesmo, o tempo de serviço não tem valor patrimonial. Têm-no, sim, certos direitos dele resultantes. Estes direitos ou vantagens, que são justamente os efeitos jurídicos do tempo de serviço, é que são suscetíveis de aquisição pelo fun-

cionário de incorporação definitiva ao seu patrimônio.

Por isso é que a contagem de tempo de serviço é indelével da sua finalidade. Ela se faz sempre e só se concebe para determinado efeito: aposentadoria, disponibilidade ou outro qualquer, previsto em lei.

Contar o tempo de serviço, no sentido jurídico é computá-lo para determinado efeito, é reconhecer-lo como fato causador de um direito.

Parece-nos evidente, portanto, que o funcionário só tem assegurada, em definitivo, a contagem de tempo de serviço para determinado efeito, quando este se tenha produzido, isto é, quando o tempo de serviço, isoladamente ou em conjunto com outros fatos previstos na lei, tenha gerado um direito de ordem patrimonial adquirido pelo seu titular.

Ao contrário, se o tempo de serviço devia produzir eventualmente efeito futuro, se tinha efeito potencial, estamos diante de mera expectativa ou esperança de direito, cujo desaparecimento, em face da nova lei, não importa em retroatividade.

Daí resulta que só se pode cogitar de direito adquirido pelo funcionário, em decorrência do tempo de serviço prestado, quando haja completado, de acordo com a lei então vigente, o tempo global necessário para a aquisição do direito em espécie, não sendo de admitir-se a existência de direito adquirido relativamente ao cômputo de parcelas de tempo de serviço.

Foi o que demonstrou, convincentemente, o dr. Sebastião Meirelles Teixeira, em substancioso parecer publicado na revista "Administração Pública" volume I, n. 3, setembro de 1943, páginas 65 a 71, onde estudou o problema principalmente em face da aposentadoria, citando, entre outros fundamentos doutrinários, a lição do eminente professor Francisco de Campos, que a seguir reproduzimos:

"... o que dá direito à aposentadoria é o decurso de um determinado tempo de serviço.

O direito à aposentadoria só se constitui, portanto, ao fim do prazo ou da duração fixada pela lei.

No curso do prazo, portanto, poderá a lei modificar, sem ofensa a direitos adquiridos ou a atos jurídicos perfeitos, as condições da aposentadoria, não somente quanto às suas vantagens, como quanto ao tempo exigido para a sua concessão. O fato, que é um fato continuado, só se terá por consumado no termo final do prazo. Durante o curso deste, o ato jurídico, de que decorre o direito à aposentadoria, está em formação; não é, assim, um ato jurídico perfeito ou já consumado.

E' certo que o tempo já passado, sob a vigência de uma lei, é um fato consumado; cada fração do tempo não tem, porém, um valor jurídico próprio, ou não é apta, por si só, a gerar efeitos jurídicos.

O efeito jurídico só decorre da cumulação de todas as frações e, portanto, se configura precisamente no momento em que o prazo se ultima. Durante o curso do prazo, a lei nova poderá fazer variar a duração deste, ou modificar os efeitos jurídicos futuros que a lei anterior autorizava ao interessado a esperar no fim do prazo.

Assim dispondo, a lei nova não destruiria nenhum ato jurídico ou ofenderia um direito adquirido: teria simplesmente frustrado uma expectativa de direito, que não goza de nenhuma imunidade contra a ação do novo estatuto jurídico que possa vir a contrariá-la" (Francisco de Campos, parecer in "Revista Forense", vol. 72, pág. 34).

Segundo a lição magistral do professor José Augusto César,

"o direito adquirido e toda consequência de um fato, a qual, de acordo com a lei vigente ao tempo em que o fato se produziu, incorporou-se ao estado da pessoa de que se trata, ou entrou a fazer parte do seu patrimônio. Um direito adquirido é uma vantagem qualquer resultante de um fato jurídico e que nos foi atribuída definitivamente. E' o direito que nós podemos dizer nosso. O traço característico do direito adquirido é ser ele a consequência de um fato, incorporada ao estado ou ao patrimônio de uma pessoa. Todo direito adquirido resulta de um fato. Esse fato é a causa geradora do direito. Os fatos que produzem direitos podem agrupar-se em fatos voluntários, como, por exemplo, o contrato, ou fatos meramente fortuitos. Os fatos meramente casuais podem produzir consequências jurídicas. Podem ser simples, um simples acontecimento pode gerar direitos, ou podem ser complexos, quando eles se compõem de diferentes circunstâncias, de diferentes requisitos. Então, sem a reunião, o concurso dessas circunstâncias, desses requisitos, ainda não há a causa geradora do direito. E' preciso que concorram todos esses elementos para que se constitua a causa concreta do direito. E' esse o traço diferencial do direito adquirido" (Preleções taquigrafadas, págs. 123 e segs.).

Ora, se a obtenção de determinada vantagem, como, por exemplo, o adicional aos vencimentos, resulta, de acordo com a lei, da prestação de serviços durante certo tempo, enquanto não completado este, não se consumou o fato gerador da mesma vantagem, não se podendo, conseqüentemente, cogitar de incorporação desta ao patrimônio do funcionário, como direito adquirido.

O tempo de serviço, como acentuou o professor Francisco de Campos, no parecer já citado, é um fato continuado que só se integra, só se consuma, quando, somadas todas as suas parcelas, perfaz a duração necessária à obtenção de uma vantagem, à produção de um determinado efeito jurídico. Cada parcela não constitui um fato jurídico autônomo ou independente. Só quando o fato jurídico se verificou e produziu efeito de acordo com a lei então vigente é que nos defrontamos com um direito adquirido.

Enquanto o funcionário não perfaz o tempo de serviço necessário à aquisição de certa vantagem, tem, relativamente a ela, mera esperança, que a lei posterior pode vir a dificultar ou a frustrar, seja suprimindo a vantagem, seja alterando os requisitos para a sua concessão, inclusive os concernentes ao tempo de serviço.

Examinando a questão em face da aposentadoria, o dr. Sebastião Meirelles Teixeira expendeu, no parecer a que já fizemos alusão, as seguintes e judiciosas considerações:

"Normalmente, faz-se a apuração do tempo de serviço "para efeitos de promoção, aposentadoria ou disponibilidade" (artigos 95 e 97 do decreto-lei n.º 12.273).

Significa isto que, a rigor, o cômputo do tempo de serviço poderia se processar, perfeitamente, "ex-officio", quando de uma daquelas ocorrências, a aposentadoria, por exemplo.

Não haveria, assim, contagens ou averbações parciais de tempo de serviço, durante a vida funcional dos servidores do Estado.

Todavia, tal apuração "ex-officio" nem sempre é possível sem que se visse prejudicado o funcionário, porquanto poderá ter este prestado serviços que a lei mande computar, sem que daquela circunstância de fato tenha a administração conhecimento, por se tratar — exemplificando — de serviço prestado à União, a outro Estado ou a determinado Município.

Disso decorreu, sem dúvida, a necessidade de se fazerem contagens *parciais*. Delas, porém, parece evidente que nenhum *direito* deflui para o funcionário, no sentido de que não possa a lei, até o momento da aposentadoria, *restringir-lhe, dilatar-lhe ou suprimir-lhe de todo os efeitos*.

Decidir o contrário seria olvidar que tais contagens por si mesmas, não têm um conteúdo jurídico atual: foram admitidas *para efeito de aposentadoria*, o que vale dizer — para efeitos *futuros*, eventuais, podendo a lei modificar, a qualquer momento, as condições de forma e de substâncias da aposentadoria, com imediata aplicação.

Na verdade, ante o direito eventual à aposentadoria a situação do funcionário é objetivo legal ou regulamentar.

Pretendem alguns, no entanto — prossegue, adiante o parecer — que o servidor do Estado, no decorrer de sua vida funcional, *vai adquirindo direito a certas contagens de tempo*, que se colocariam, em consequência, fora da ação de leis posteriores, de modo que o Estatuto, no Capítulo próprio (XIX), não faria mais que fixar os períodos de tempo cujo direito de contar o funcionário vai adquirindo.

Tais assertivas — como é bem de ver — redundariam, se aceitas, em negar-se ao Estado, pura e simplesmente, a faculdade de modificar as condições da aposentadoria de seus servidores. E' inegável, todavia, e já abordamos suficientemente este ponto, que:

"... las condiciones para el retiro: edad, tiempo de servicios, etc., asi como todas las reglas que organizan el retiro, *pueden ser modificadas* en cualquier instante y para el futuro, sin que pueda, invocar-se, por un funcionario retirado, un derecho adquirido a las mismas desde su ingreso en la funcion publica" (Ruiz Gomes, op. e loc. cit.).

Propugnar tese contrária será simplesmente reviver a chamada "teoria contratual", já hoje — entre nós mais que alhures — de todo insustentável.

Admita-se, porém, que o funcionário "adquirira direito" a certas contagens, para efeitos de aposentadoria. Vamos tirar dessa idéia todas as consequências que com ela comporta. Nada mais significa, tal assertiva, que, desde o seu ingresso na função pública, *tem o funcionário um direito adquirido à própria aposentadoria*, cujos proventos serão variáveis, de acordo com a duração do

exercício. Como, na verdade, uma vez investido no cargo, terá o funcionário um tempo qualquer, *por mínimo que seja, de exercício*, e como êsse tempo “se integrou no seu patrimônio”, qual autêntico “direito adquirido”, *para efeito de aposentadoria* não poderia o Estado exonerar o funcionário sem lhe respeitar êsse direito adquirido”, isto é, sem lhe conceder pensão proporcional ao tempo de serviço prestado... Não se compreende, com efeito, que o Estado viesse a desfalar o “patrimônio” do funcionário, tornando-lhe inócuos os períodos de serviço já prestados, para efeito de aposentação.

A ninguém ocorreu, jamais, sustentar semelhantes conclusões. E o motivo, afinal, por que o funcionário, demitido ou exonerado, perde tôdas as vantagens relativas à aposentadoria (direito futuro, eventual, “*spes juris*”) é justamente o ser a sua situação, perante o referido instituto, meramente legal ou regulamentar.

Depois de transcrever o ensinamento de Francisco de Campos, que dali já extraímos a propósito de certo funcionário federal, aposentado sob o regime da lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915, e que pretendia contar o tempo de serviço estadual, como o permitia a lei anterior (número 2.356, de 31 de dezembro de 1910), sob cuja vigência havia ingressado no funcionalismo, — acrescenta em seu parecer, o dr. Meirelles Teixeira:

“Tese idêntica é a que foi ventilada pelo Ministro Bento de Faria, em substancioso parecer (*in* Pareceres, vol. II, págs. 414 e segs.). Cogitava-se de determinado funcionário que obteve contagem parcial de tempo, de acôrdo com a lei então vigente. Mais tarde, ao ser aposentado sob o regime de nova lei, que não admitia aquela contagem, quis êle fazer valer o seu “direito”, como “direito adquirido”, integrado no seu patrimônio. Repeliu o ilustre jurista essa pretensão, no fundo por argumentos semelhantes aos do parecer já citado.

Será aconselhável, também, examinar o acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido na Apelação Cível n.º 5.545, e que se encontra a fls. 33 no volume 15 da Revista de Jurisprudência Brasileira. As razões de decidir, expendidas nos votos dos Srs. Ministros, elucidam sobremaneira a questão que nos ocupa (embora a espécie fôsse de “*gratificação adicional*”), pois, em última análise, tratava-se de saber “se ao interessado cabia um “direito adquirido” a determinada contagem de tempo”: Decidiu o Tribunal unânimemente pela negativa.”

Êstes subsídios doutrinários e jurisprudenciais de que ora nos valem, aplicam-se não sòmente à aposentadoria, mas também a quaisquer outros direitos patrimoniais, instituídos por lei, a favor dos funcionários públicos, como decorrência do tempo de serviço prestado.

Caberia lembrar, ainda, a advertência do professor Odilon de Andrade quanto à ilogicidade de admitir-se o direito adquirido de modo unilateral, sòmente pelo funcionário, sem considerar, também, o direito adquirido pelo Estado (artigo doutrinário “Direitos adquiridos do funcionário público”, *in* “Revista Forense”, vol. 70, págs. 463-470). Ainda que não nos pareça possível aceitar a tese defendida por aquêle jurista, que nega, de maneira absoluta, possa o funcionário ter direitos adquiridos contra o Estado, a observação procede. Efetivamente, a admitir-se que o funcionário tenha adquirido direito à contagem, de acôrdo com

determinada lei, de tempo de serviço que não chegou a produzir efeito durante a sua vigência, ter-se-ia que afirmar, igualmente, o direito adquirido pelo Estado de contar ao funcionário o tempo de serviço nos termos da lei anterior, a êle menos favorável, vigorante ao tempo em que se estabeleceu a relação de emprego.

7. Pelas razões expostas, entendemos que, relativamente aos funcionários estaduais que trabalharam no Correio Paulistano, inexistente em tese, direito adquirido de tais servidores à contagem dessa parcela de seu tempo de serviço para todos os efeitos legais.

O que cumpre é examinar, nos casos concretos, a situação de cada funcionário, com relação a cada uma das vantagens decorrentes do tempo de serviço.

Só quando o tempo global do funcionário, incluído no seu cômputo o período de trabalho no Correio Paulistano, tenha produzido efeito durante a vigência da lei n.º 421, ou, por outras palavras, quando se tenha consumado, na vigência da referida lei, o fato jurídico gerador de uma vantagem incorporada ao patrimônio do funcionário, é que se poderá reconhecer a existência de um direito adquirido, não se podendo deixar de contar, para efeito dessa vantagem, a parcela correspondente à atividade exercida naquele órgão da imprensa.

Fora dêsses casos, a concessão de quaisquer vantagens ao funcionário deve obedecer à legislação em vigor, que disciplina os efeitos jurídicos do tempo de serviço e não mais admite, para nenhum dêles, o cômputo do prestado ao Correio Paulistano.

8. A questão de saber se o tempo de serviço chegou a produzir efeito, de acôrdo com a lei então vigente, ou seja, se há um direito adquirido a respeitar, demanda algumas considerações.

No que concerne à aposentadoria, deve-se indagar, de início, se ela se rege pela lei em vigor no momento em que o funcionário tenha satisfeito os requisitos legais exigidos para a sua concessão, inclusive quanto ao tempo de serviço; ou se é regulada pela lei vigorante ao tempo da sua concessão.

A propósito escreve Zanobini:

“Nel caso di una successione di leggi intorno a questo trattamento, verificatasi durante il rapporto di impiego, si è domandato se l'impiegato abbia diritto all'applicazione della legge vigente al momento dell'assunzione, oppure di quella in vigore al momento del collocamento a riposo, o infine, della legge piu favorevole fra tutte quelle che hanno avuto vigore nel tempo in cui è rimasto in servizio. La dottrina ha sostenuto che un diritto all'applicazione della legge in vigore alla data della nomina o all'applicazione della legge piu favorevole che sia stata in vigore, non può essere riconosciuto se non agli impiegati inamovibili. Come principio generale, in conseguenza, il diritto a pensione è regolato dalla legge vigente al momento del collocamento a riposo.”

Acrescenta, porém:

“Tuttavia, sembra giusto aggiungere che, ove un cambiamento siasi verificato dopo il consolidamento del diritto alla pensione, all'impiegato non può essere applicata la legge successiva, se per lui più sfavorevole. Quest'ultimo principio, per quanto riguarda gli impiegati degli enti locali,

é stato consacrato nell'art. 227 della legge comunale e provinciale, secondo il quali i detti enti non possono modificare, in dano dei rispettivi impiegati il trattamento di quiescenza in vigore quando i medesimi hanno raggiunto il limite massimo di età o di servizio occorrente per essere collocati a riposo a loro domanda" ("Corso" ed. Giuffrè, 1949, vol. 3.º, pág. 280).

E, sobre o citado artigo 227, observa o mesmo autor:

"La giurisprudenza considera questa disposizione come l'espressione di un principio generale, dal quale si deve ritenere limitata la facoltà regolamentare di tutti gli enti pubblici, anche non territoriali, per quanto riguarda le norme relativi al trattamento economico degli impiegati" (Ob. cit., 3.º vol., págs. 252/3).

De acôrdo com tal princípio, bastaria que o funcionário houvesse preenchido os requisitos legais para ser aposentado a seu simples pedido, para que se lhe reconhecesse o direito adquirido à aposentadoria, de acôrdo com a lei então vigente.

A regra geral que prevalece, porém, entre nós como alhures, assim na doutrina como na jurisprudência, é a de que a lei disciplinadora da aposentadoria é aquela em vigor à data de sua concessão, como salientou, no parecer já aludido, o dr. Sebastião Meirelles Teixeira, citando Araújo Castro ("A Nova Constituição Brasileira", página 530), Carlos Maximiliano (parecer in Arquivo Judiciário, 33-331), Roubier ("Les Conflits des Lois dans le Temps", vol. 2.º, pág. 475).

No mesmo sentido é a lição de L. Raggi:

"Una questione si è agitata: quella dell'efficacia dei mutamenti delle norme regolanti la corresponsione delle pensioni durante la carriera, specialmente quando questi cambiamenti avvengano per opera di enti locali; in confronto dei loro impiegati. Giustamente si ritiene che questi enti possano mutare i criteri di corresponsione della pensione, prima però che l'impiegato venga collocato a riposo; in quanto non esiste alcun diritto quesito di essere trattato come i regolamenti dettavano quando l'impiegato ha iniziato il suo servizio.

Allo stesso modo che gli stipendi possono essere mutati, così non si vede la ragione, perchè, prima che la pensione venga liquidata, esista per essa un diritto quesito. Questo diritto c'è solo quando l'impiegato è stato collocato in pensione". (Dir. Am., Cedam — vol. 4.º, págs. 286-87).

Outro não é, também, o ensinamento de F. Alessio:

"Il diritto di pensione, dicemmo, sorge al momento in cui cessa il servizio attivo. A tal momento bisogna aver riguardo per stabilire, in caso di successione di leggi, quale è la legge da applicarsi circa il trattamento delle pensioni." (Dir. Amm., Ntet, 1943, pág. 495).

A jurisprudência, igualmente, tem abonado a mesma tese, segundo a qual, em caso de sucessão de leis, disciplina a aposentadoria a lei vigorante no momento da sua concessão, quando o funcionário deixa o serviço ativo passando à inatividade.

Em acórdão citado no parecer a que repetidamente nos vimos reportando, da lavra do dr. Sebastião Meirelles Teixeira, decidiu o Tribunal de Apelação do nosso Estado:

"Enquanto em atividade, o direito do funcionário à pensão, como aposentado, é simplesmente eventual, ainda que já disponha de condições para conseguí-la. Mas obtida a aposentadoria, o funcionário adquire, contra o Estado, um crédito prontamente dito, em virtude de uma situação jurídica consolidada. Aposentado, adquire o funcionário o direito à pensão, direito êsse irrevogável, como irrevogáveis são as condições e as bases da liquidação e as respectivas importâncias, na forma dos textos legais em vigor no momento. (Ac. da 3.ª Câmara. Diário Oficial de 27-3-40.)

Outros julgados, dentre os muitos proferidos em igual sentido, poderiam citar-se, como os que se encontram na "Revista de Direito Administrativo", vols. 4-157, 26-112 e na "Revista dos Tribunais", vols. 124-184, 125-595, 126-650, 131-233, 136-690, 147-712.

Exceção foi aberta, em julgado do Supremo Tribunal Federal, para o caso de aposentadoria por implemento de idade, tendo-se decidido, de acôrdo com parecer do então Procurador-Geral da República Temístocles B. Cavalcanti, que, atingido o limite máximo de idade, tem o funcionário adquirido o direito de aposentar-se de acôrdo com a lei imperante naquele momento, decisão essa que não tem sido, entretanto, acompanhada pela Administração do Estado. ("Revista do Serviço Público", vol. I, n. 3, pgs. 44-46 — "Direito", volumes 44-162.)

Fora dêsse caso de aposentadoria decorrente da idade (e que por isso não apresenta maior interesse para o estudo da questão ora examinada) firmou-se orientação pacífica, tanto na Administração do Estado, como na Federal, como bem mostram os reiterados pronunciamentos do D.A.S.P. sobre a matéria, dentre os quais os que a seguir transcrevemos:

30. De início, dever-se-á salientar que aquele simples registro não constituía um direito adquirido do interessado ao cômputo do mencionado tempo para efeito da contagem do mesmo para fins de aposentadoria.

31. Havia, apenas, no caso, uma simples expectativa de direito.

32. Isto porque se trata de aposentadoria, ato que só se torna perfeito e acabado com a publicação do decreto que a concede.

33. Realmente, é da publicação dêsse decreto que decorrem os efeitos reconhecidos àquela espécie de inatividade, entre os quais está o da apuração da contagem do tempo de serviço para o cálculo do provento devido.

34. Como informou acima o D.A.S.P., nenhuma dúvida mais existe sobre a incidência absoluta da aposentadoria nas normas vigentes à época da publicação no órgão oficial do respectivo decreto de concessão.

35. Assim tem entendido em todos os tempos a administração pública, assentada nas leis e na jurisprudência dos tribunais e, notadamente, em várias decisões de V. Exa., constantes de exposições de motivos diversas.

36. A aposentadoria em causa, decretada na vigência do Estatuto dos Funcionários, aplicável ao caso em espécie, a seus preceitos, pois teria de subordinar-se.

37. Assim e atendendo às disposições estatutárias, o aludido tempo de serviço não deverá ser computado integralmente, conforme já se demonstrou. (Apud Gilberto Spilborgs Costa, "Administração de Pessoal" — "Jurisprudência Administrativa", 1.º vol., pág. 89).

Ainda do D.A.S.P. é o seguinte parecer, igualmente aprovado pela Presidência da República:

19. Na hipótese então examinada não havia direito adquirido mais simples expectativa de direito, que é coisa bem diferente.

20. Isto porque se tratava de aposentadoria e, resultando esta, como sempre resulta, de fatos diversos e sucessivos, óbvio é que somente se integra com a publicação do decreto que a concede, ato este, que fora de qualquer dúvida, a torna perfeita e acabada.

21. Na verdade, é desse decreto que decorrem necessariamente, todos e cada um dos efeitos reconhecidos àquela espécie de inatividade, sendo certo que, entre esses, está o da apuração e contagem do tempo de serviço para o cálculo do provento devido.

22. Realmente, como bem decidiu o Supremo Tribunal Federal, acórdão de 26 de julho de 1934,

"quando o direito depende de uma condição ou de um ato pelo qual se torne perfeito, antes dêsse ato só existe uma expectativa de direito". (Jornal do Comércio de 9-7-35),

precisamente a situação do funcionário público em relação à aposentadoria.

23. Não parece, pois, a este Departamento que o decreto de concessão tenha caráter meramente declaratório, visto que da sua publicação é que depende a própria aposentadoria, cuja existência unicamente se inicia nessa data, quando então é possível considerar os efeitos que lhe são inerentes.

24. Em tais condições, nenhuma dúvida existe sobre a incidência absoluta da aposentadoria nas normas vigentes ao tempo da sua decretação, ou melhor, da publicação do respectivo decreto de concessão no órgão oficial.

25. Invariavelmente, assim tem sido entendido em todos os tempos na administração pública, não se justificando, portanto, qualquer opinião discrepante dêsse modo uniforme e reiterado de resolver, que, com assento nas leis e na jurisprudência constantes dos tribunais, o uso consagrou. ("Revista do Supremo Tribunal Federal", vol. 61, pág. 508; vol. 71, pág. 95; Diário da Justiça de 12-6-34; "Revista Fiscal"; Dep. Cont. Púb. n.º 142, 1934; voto do Ministro Ruben Rosa; Resolução do Tribunal de Contas, em sessão de 4-12-35; Diário Oficial de 13-1-36 e "Revista Fiscal" — Dep. Cont. Púb. n.º 8, 1936 — José de Mattos Vasconcellos — Assist. Social do Estado, pág. 46; Exposição de motivos n.º 1877, de 11-8-41; Diário Oficial de 18-8-41, pág. 16.299-16.300; n.º 3.299, de 29-11-41; n.º 2.950, de 31-10-41).

26. Nesta conformidade, é bem de ver que as aposentadorias concedidas posteriormente à vigência do Estatuto dos Funcionários estão subordinadas, sem qualquer restrição, à norma que se contém no parágrafo único do seu artigo 208, *verbis*:

"A aposentadoria produzirá efeito a partir da publicação do respectivo decreto no órgão oficial."

27. Com efeito, assim têm entendido a doutrina, os julgados e a administração e, notadamente, várias decisões de V. Ex.^a constantes de exposições de motivos diversas, a que alude, *in fine*, o item 25" (Exposição de Motivos n.º 1.699, Diário Oficial de 3-8-42).

Outro não é o entendimento de Themístocles B. Cavalcanti, externado em parecer que emitiu como Procurador-Geral da República, publicado na "Revista de Direito Administrativo", vol. IX, pág. 386:

"A aposentadoria e os seus proventos são regidos pela lei do tempo em que a mesma se verificou, isto é, da data do decreto, ou do ato ou fato determinante da inatividade.

E' o que dispõe o artigo 199 do Estatuto dos Funcionários, consagrando a boa doutrina, plenamente justificada pela própria natureza da aposentação.

Passando do *status* ativo para o inativo, adquire o aposentado a situação nova, de acordo com a lei vigente

ao tempo em que adquire o novo estado (Apparicio Mendes, Estudos de Derecho Administrativo, pág. 30 e "Las Jubilaciones en el Uruguay, 13 e ss. Themístocles B. Cavalcanti. Pareceres in "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1946, pág. 97 e março de 1946, pág. 44) — Roubier, "Les conflits de Lois dans le Temps", vol. II, página 475).

9. Não desconhecemos, todavia, a existência de outra corrente doutrinária que, reconhecendo embora que a aposentadoria se rege pela lei vigente à data da sua decretação, distingue, entretanto, dêsse Instituto, a contagem de tempo, que reputa integrada, no patrimônio do funcionário, antes mesmo de decretada a aposentadoria. À tal doutrina deu guarida o nosso Tribunal de Justiça em acórdão encontrado na Revista dos Tribunais, vol. 146, pág. 38 e, também, o Tribunal do Rio Grande do Sul, em aresto inserto na Revista Forense, vol. 82/698.

Não se nos afigura, porém, ser essa a melhor doutrina, pois, como ressaltou o dr. Sebastião Meirelles Teixeira, a idéia de tempo de serviço é indeligiável do próprio conceito de aposentadoria, mesmo nos casos excepcionais, das aposentadorias chamadas "extraordinárias", em que o fator tempo não influi na fixação dos proventos.

Daí o afirmar Ruben Rosa que nas regras para se liquidarem as aposentadorias, prescritas pela lei ordinária, se inclui a *forma de se calcular o tempo de serviço, para aquele efeito* e as vantagens pecuniárias devidas aos aposentados.

"Modificar a lei referente à contagem de tempo, a nada mais corresponde do que alterar as condições da aposentadoria, abreviando ou retardando a época de sua concessão mediante determinados proventos. Só com a concessão da aposentadoria é que a situação do funcionário se subjetiva, adquirindo ele um direito oponível à administração" (parecer citado, in "Administração Pública", setembro de 1943, págs. 65/71).

O mesmo se pode dizer das demais vantagens fundamentais no tempo de serviço. Não há como desligar a contagem do tempo de serviço dos efeitos jurídicos para os quais essa contagem se faz, a fim de admitir que a contagem de tempo possa constituir, em si mesma, um direito adquirido distinto dos direitos patrimoniais que o tempo de serviço é suscetível de gerar.

Só imprópriamente se pode falar em direito adquirido a contagem de tempo de serviço para efeito de tal ou outra vantagem econômica. Na verdade, como já dissemos, o que o funcionário pode adquirir, o que se pode integrar no seu patrimônio como direitos adquiridos, são as vantagens decorrentes do tempo de serviço como efeitos dêsse fato jurídico. Enquanto o tempo de serviço não tenha produzido efeito, isto é, enquanto não tenha dado nascimento, de acordo com a lei então vigente, a uma vantagem econômica incorporada ao patrimônio do seu titular, não se poderá falar, sequer imprópriamente, em direito adquirido a contagem de tempo.

No que se refere à aposentadoria, o tempo de serviço produz efeito, como vimos, no momento em que o funcionário, passando efetivamente à inatividade, adquire o estado de aposentado, com

a publicação do respectivo decreto. E' a lei vigente nesse momento que regula as condições de substância e de forma de aposentadoria, inclusive, portanto, a apuração do tempo de serviço para efeito da sua concessão.

10. As mesmas razões levam a concluir que, para efeito de promoção, a contagem do tempo de serviço deve obedecer, igualmente, à lei em vigor à data da publicação do respectivo decreto, ou a termo final do prazo fixado para êsse fim, caso a publicação se tenha retardado.

Com efeito, só a partir dêsse momento é que se pode admitir o direito adquirido do funcionário à promoção, a qual, além de depender da apuração de complexas condições legais, não se subordina, em regra, necessariamente, à ordem rigorosa de classificação.

11. Quanto a outros direitos decorrentes do tempo de serviço, há que distinguir, segundo nos parece, entre aqueles cuja aquisição dependa de ato de vontade do funcionário e aqueles cujo gozo efetivo deva resultar do simples preenchimento de requisitos legais.

No primeiro caso está, por exemplo, a licença-prêmio, cujo caráter patrimonial não pode ser pôsto em dúvida depois que a lei n. 2.069, de 24 de dezembro de 1952, facultou a sua conversão parcial em vantagem pecuniária.

No segundo caso estão, exemplificativamente, os adicionais aos vencimentos cuja fruição, embora comumente requerida pelo funcionário, independe da sua iniciativa e deveria ser-lhe concedida "ex-officio" pela Administração.

A distinção se justifica, em face da doutrina.

Para que se configure um direito adquirido, não basta a existência de uma faculdade ou possibilidade. E' preciso que ela tenha atuado, que a vantagem correspondente se tenha incorporado, efetivamente, ao patrimônio do titular.

E' mister se tenha verificado a possível consequência do fato idôneo a produzi-la segundo a lei vigente quando o fato se consumou.

Ninguém escreveu, modernamente, sobre o direito adquirido, com maior autoridade que Giulio Venzi, saudoso juiz da Corte de Cassação de Roma, cuja lição não podemos deixar de transcrever, para esclarecimento da matéria, ainda com risco de estender demasiadamente estas considerações.

Depois de mostrar a necessidade de conciliar duas exigências igualmente ponderáveis — a de respeitar os atos praticados de acôrdo com a lei então em vigor e a de aplicar a lei nova, que se presume melhor e mais adequada ao progresso social, na maior extensão possível, escreve:

"O critério comumente aceito, porque é melhor do que outros e corresponde às necessidades da prática (não obstante não seja isento de crítica) é o chamado de *direito adquirido* (ou *acquisito* ou *acquistato*); a lei nova não é aplicável tôdas as vêzes que a sua aplicação venha ofender um direito adquirido, isto é, um direito *acquistato* sob o império da lei anterior.

Por direito adquirido não se deve entender qualquer razão ou pretensão que, sendo embora consequência de um fato idôneo a produzi-la segundo a lei do tempo em que o fato se consumou, não tenha ainda atuado, não tenha entrado a fazer parte efetiva do patrimônio daquele a cujo favor se invoca. Semelhantes razões ou pretensões abstratas, meras possibilidades ou esperanças, não merecem que por sua causa se suspenda a aplicação da lei nova, a qual, atingindo-as, traz para o cidadão que as tinha, um dano, mas êste dano, incerto e indeterminado, não tem consistência e importância tais que façam preferir se retarde o progresso que com a lei nova se quis efetuar.

Quando, ao contrário, a consequência do fato atuou e entrou a fazer parte do patrimônio da pessoa, a lei nova que anulasse ou modificasse arrebataria ao cidadão uma parte do seu patrimônio e isto seria injusto e intolerável.

A definição que comumente se dá do direito adquirido é que por êle se deve entender "a consequência de um fato idôneo a produzi-la em virtude da lei vigente ao tempo em que êste fato se consumou, e que antes da lei nova entrou a fazer parte do patrimônio da pessoa a que diz respeito".

O respeito ao direito adquirido não é, pois, senão o respeito merecido pelo cidadão que agiu conforme a lei; mas, se por isso, tem êle direito que não lhe sejam tiradas ou diminuídas as vantagens adquiridas em consequência do ato consumado, de outra parte não há direito a conservar também as simples esperanças ou abstratas faculdades ou possibilidades que se prendem ao ato consumado, que dependem, mais do que do fato seu, do ordenamento jurídico da sociedade. A sociedade pode, pois, a seu *libitum*, tirá-las ou modificá-las. Sômente quando aquelas faculdades ou possibilidades tenham atuado e o cidadão tenha percebido a vantagem correspondente que entrou a fazer parte do seu patrimônio, então êle adquiriu um direito que a lei nova não pode prejudicar.

E exemplifica:

"Assim, por exemplo, suponha-se que a lei dê ao proprietário de um terreno o direito de plantar árvores nos limites dêste; enquanto as árvores não sejam plantadas, o proprietário não tem senão uma faculdade ou possibilidade de plantá-las. Ou então, suponha-se que a lei atribua a alguém o direito de suceder a outrem quando êste morra; até que não sobrevenha a morte, o primeiro não tem senão uma simples esperança ou expectativa. Sobrevindo uma lei nova que suprima o direito de plantar árvores nos limites de um terreno, ou dê a outro o direito de suceder, aquelas possibilidades ou faculdades, aquelas esperanças ou expectativas desaparecem, se dissipam, não se podendo dizer que houve verdadeira e própria diminuição do patrimônio de quem as tinha. Mas, se antes da superveniência da lei nova as árvores foram plantadas, ou a pessoa de cuja sucessão se trata tenha morrido, então os direitos em aprêço se realizaram e entraram a fazer parte efetiva do patrimônio daquele a cujo favor eram constituídos, são portanto verdadeiros direitos adquiridos, que a lei nova deve respeitar. (Direito Civil, traduzido pelo dr. Antônio Nogueira de Sá, Princípios Gerais, cap. III, Seção 1.ª, n.º 24).

Vê-se, portanto, que, quando do fato jurídico haja resultado uma faculdade ou possibilidade, segundo a lei então vigente, não nos defrontaremos com um direito adquirido senão quando ela tenha atuado no regime da mesma lei, de sorte a incorporar efetivamente a vantagem ao patrimônio da pessoa a quem aproveita. Antes disso, estaremos apenas, em face de uma "facultas agendi", de uma situação jurídica individual, não se devendo julgar, como adverte Marcelo Caetano, que as situações jurídicas individuais correspondem necessariamente aos direitos adquiridos. ("Manual", página 171.)

Essa seria, aliás, uma razão preponderante, para não se reconhecer, no caso de aposentadoria

facultativa por tempo de serviço, a existência de direito adquirido só por se haver completado o tempo de serviço capaz de conferir ao funcionário a possibilidade de passar à inatividade a seu pedido.

Outros direitos há, ao contrário, — como, no exemplo de Venzi, o de sucessão em caso de morte — que se incorporam ao patrimônio do titular pela simples consumação do fato que lhes dá causa, de acôrdo com a lei então vigente. O fato, em casos tais, atua necessariamente, produz efeito desde logo, *ope legis*. No rol dêsses direitos devem incluir-se, como já dissemos, os referentes aos adicionais por tempo de serviço, como a sexta parte e a gratificação de magistério. O ato administrativo que os concede é de natureza meramente formal. Os efeitos por êle declarados se produzem a partir do momento em que, completado o tempo de serviço, apurado na conformidade da lei então em vigor, se consumou o fato causador do direito. A partir dêsse momento frui o funcionário e lhe é devida a vantagem correspondente.

Foi certamente por isso que, tratando-se de saber, para aplicação do artigo 23 da Disposições Transitórias da anterior Constituição Federal, quais os funcionários que estavam no gôzo de gratificação adicional quando foram expedidos os decretos da União ns. 19.565 e 19.582 de 1931, entendeu a Consultoria-Geral da República que eram aqueles que a êsse tempo já houvessem preenchido o requisito de que as leis então em vigor faziam depender o abono da gratificação. “Os demais funcionários, que ainda não haviam completado o lapso de tempo, de cujo decurso dependia a existência do seu direito à gratificação adicional, não podiam, evidentemente, estar no gôzo da referida gratificação. Assim, estavam no gôzo da gratificação adicional aqueles funcionários que, embora não a estivessem efetivamente percebendo, já haviam, contudo, completado o tempo de serviço que lhes dava direito a percebê-la”. (Parecer do Consultor-Geral da República, citado em parecer do D.A.S.P., no Diário Oficial de 2 de junho de 1941 — Revista do Serviço Público, julho de 1941 — *apud* Gilberto Spilborgs Costa — “Administração de Pessoal”, vol. 1.º; Jurisprudência Administrativa, pág. 210.)

12. Se, como sustentamos, a contagem do tempo de serviço ou de qualquer de suas parcelas, para efeitos futuros e eventuais, não constitui em si mesma, uma vantagem econômica; se não pode ser um direito adquirido, distinto e independente dos direitos patrimoniais a que, conforme a lei, a duração dos serviços pode dar causa e que, êstes sim, podem apresentar-se como direitos adquiridos do funcionário; se, por conseguinte, em relação aos funcionários que trabalharam no Correio Paulistano, o que cumpre é examinar em cada caso concreto, segundo o critério acima exposto, se há algum direito adquirido, para cuja existência tenha concorrido o período de trabalho naquele órgão, vale dizer, se do tempo global de serviço do funcionário resultou, na vigência da lei estadual n.º 421, uma vantagem incorporada ao seu patri-

mônio, — é bem de ver que pouco importa que o funcionário tenha ou não requerido a contagem do tempo ou feito a prova da prestação do serviço ou mesmo obtido a apostila de seu título no regime da citada lei.

Quando, por força da lei n.º 421, tenha resultado para o funcionário, durante a sua vigência, um direito adquirido, como, por exemplo, o relativo ao adicional da sexta parte, não poderá a lei posterior subtrair êsse direito ao tempo de serviço prestado ao Correio Paulistano, podendo o funcionário obter a qualquer tempo, mediante prova hábil, a contagem do período respectivo.

E' a existência ou não de um efeito já produzido pelo tempo de serviço e incorporado ao patrimônio do funcionário como direito adquirido na vigência da lei anterior, que determina se o tempo deve ser ou não contado, isto é, se lhe deve ser ou não reconhecido aquêle efeito no regime da nova lei.

Não vemos, portanto — e neste ponto acompanhamos a douda Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública — como condicionar o direito do funcionário ao fato de haver obtido, antes de ab-rogada a lei n.º 421, o cálculo do tempo de serviço ou a apostila de seu título, uma vez que tais atos não lhe conferem direitos nem sua ausência os pode prejudicar.

13. Nessas condições, aceita que venha a ser a prova de prestação de serviços ao Correio Paulistano, parece-nos que apenas caberá apostila do título do requerente se verificada, no caso concreto, na conformidade do entendimento acima exposto, a existência de um direito adquirido e tão-somente para o efeito da vantagem respectiva.

14. Quanto à idoneidade da prova feita pelo interessado, consistente em justificação judicial, é matéria de fato, que escapa à apreciação dêste Serviço.

Conforme tem acentuado o D.A.S.P., a justificação judicial se inscreve entre os meios de prova admitidos em direito, limitando-se, porém, o recurso a ela, para comprovação de tempo de serviço, aos casos em que não mais existam os documentos pelos quais êste normalmente se evidencia e que são os registros de frequência e as folhas de pagamento, documentos êsses cujo desaparecimento deve ser feito mediante certidão negativa da repartição.

Como prova meramente testemunhal, a justificação é de admitir-se “somente ante a impossibilidade absoluta de colher a administração outra documental melhor qualificada, isto é, produzida por aqueles que por dever de ofício eram incumbidos ao tempo, de atestar a frequência ou proceder aos pagamentos”. (Cf. Pinto Pessoa — “Manual dos Servidores do Estado”, 1.º vol., páginas 204-5.)

A sentença proferida em processo de justificação lhe confere, apenas, autenticidade formal, não envolvendo, como é sabido, qualquer apreciação do mérito da prova.

A idoneidade desta, ou seja, o valor probante do conteúdo da justificação, é ajuizado, de acordo com o seu convencimento, pela autoridade perante a qual a prova deva ser feita.

Lembra, porém, a Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública que, de ordem de Vossa Excelência foram suspensas todas as apostilas de títulos com base na lei n.º 421, "até que se processe o exame, já determinado de caso por caso", o que parece indicar a intenção de Vossa Excelência de submeter essa verificação à realização de certas diligências ou à adoção de critério uniforme, tanto para revisão das apostilas já feitas, como para a lavratura de novas.

E', salvo melhor juízo, o nosso parecer.

Serviço de Assistência Jurídica do Gabinete do Governador, aos 2 de janeiro de 1954. — *Carlos Nóbrega Duarte*, Assistente Jurídico.

De acordo. Data supra. — *Antônio Nogueira de Sá*, Assistente-Chefe.

Processo n.º GG-3.490-53 (apenso número 12.550-53-SSP).

Interessado: *Geraldo Russomano* (Secretaria da Segurança Pública).

Localidade: Capital.

Assunto: Contagem de tempo de serviço prestado no jornal "Correio Paulistano".

Aprovo o parecer n.º 3-54, do Serviço de Assistência Jurídica do meu Gabinete, para os fins do artigo 12, § 2.º, do Decreto-lei 17.364, de 3 de julho de 1947.

Em 7 de janeiro de 1954. — *LUCAS NOGUEIRA GARCEZ*, Governador do Estado.

PODER LEGISLATIVO

Resenha Parlamentar

Resumo das atividades do Congresso Nacional, na semana de 15 e 19 de fevereiro, elaborado pela Seção de Documentação do D.A.S.P.

CONGRESSO NACIONAL

Vetos parciais em fase de votação: ao projeto que dispõe sobre o aproveitamento de oficiais no Serviço de Engenharia da Marinha e regula a situação dos mesmos no Corpo de Engenharia e Técnicos Navais; ao projeto que cria a Carteira de Comércio Exterior, dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior e dá outras providências (D.C. 16-2). Em votação (D.C. 19-2).

O D.C. de 19 de fevereiro republicou, por ter saído com incorreções, trecho da ata da sessão conjunta de 11 do corrente, com discurso do Sr. Macedo Soares e Silva sobre o veto presidencial ao art. 2.º do projeto de lei número 988-50 da Câmara e n.º 29-53 do Senado; o D.C. da mesma data publicou, ainda, discurso do Sr. Nelson Carneiro, pronunciado, também, na citada sessão conjunta, sobre deficiência do Executivo ao examinar projeto de lei por ele próprio encaminhado ao Congresso.

NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ANISTIA

Projeto que concede anistia aos trabalhadores dispensados ou punidos por motivo de greve: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

APOSENTADORIA

Projeto que reduz para 25 anos o prazo para aposentadoria dos mineradores: às Comissões de Constituição e Justiça e de Legislação Social (D.C. 20-2, p. 793).

ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA

Projeto que fixa a contribuição para o Montepio Militar e altera a tabela de meio-soldo dos oficiais das Forças Armadas: votação (D.C. 17-2, p. 707); texto aprovado e enviado à Comissão de Redação (D.C. 20-2, página 781).

Projeto que dispõe sobre as contribuições para o montepio civil: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que assegura aos associados dos Institutos e Caixas de Previdência Social, atacados de tuberculose, o benefício do auxílio-enfermidade: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que concede pensão mensal a Ernes Pinto da Silva, ex-combatente da F.E.B., em virtude de enfermidade contraída em serviço militar: à Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

AUTONOMIA DE RECIFE

Projeto que exclui o Município de Recife, Pernambuco, do art. 1.º da Lei n.º 121-47, que declara os Municípios que constituem bases de excepcional importância para a defesa externa do País: texto aprovado e enviado à Comissão de Redação (D.C. 17-2, p. 706).

AUXÍLIOS, CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial destinado a subvencionar o VI Congresso Brasileiro de Veterinária: redação para 2.ª discussão (D.C. 16-2, p. 665).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender às despesas com a realização do II Congresso Interamericano de Reumatologia (do Sr. Moreira da Rocha): parecer, com emenda, da Comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 665).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para auxiliar o Ballet da Juventude nas despesas com as homenagens que serão prestadas ao maestro Eurico Cechetti, por ocasião do 25.º aniversário de sua morte (do P.E.): parecer favorável da Comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 667).

Projeto que concede auxílio à União Nacional dos Estudantes e autoriza o P.E. a abrir o respectivo crédito especial (do P.E.): parecer favorável da Comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 667).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para a realização, em Santos, São Paulo, do 2.º Congresso Nacional dos Enfermeiros e Empregados em Hospitais do Brasil (do Sr. Campos Vergal): despachado à Comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 675).

Projeto que abre crédito especial para auxiliar a construção, em Sergipe, da Casa do Trabalhador Sergipano (do Sr. Luiz Garcia): despachado à Comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 675).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender quaisquer despesas com a realização do 1.º Congresso Nacional de Professores Primários que foi realizado em dezembro de 1953 em Salvador, Bahia: texto aprovado e enviado à Comissão de Redação (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que concede auxílio anual à Sociedade Brasileira de Direito Aeronáutico: parecer da Comissão de Finanças (D.C. 18-2, p. 731); mandado arquivar (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para auxiliar a Associação Paulista de Agricultura: parecer da Comissão de Finanças (D.O. 20-2, p. 764).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para a Associação Rural de Concórdia na realização da 1.ª Exposição de Suinocultura: parecer da Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 766).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para a construção de um sanatório para tuberculosos em São José dos Campos, S. Paulo (do Sr. João Cabanas): apresentado (D.C. 20-2, p. 769).

Projeto que dá nova redação ao art. 1.º da Lei número 1.556-52, que autoriza o Executivo a abrir créditos especiais destinados às despesas do Congresso de Anestesiologia (do P.E.): apresentado (D.C. 20-2, p. 767).

Projeto concedendo ao Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, auxílio anual (do Sr. Herbert Levy): apresentado (D.C. 20-2, p. 767).

Projeto abrindo crédito para a reconstrução do prédio do Colégio São Jacó, em Nova Hamburgo, Rio G. S. (do Sr. Adroaldo Costa): apresentado (D.C. 20-2, página 767).

Projeto que assegura subvenção e isenção fiscal ao Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas: emendas e subemendas (D.C. 20-2, págs. 780 e 786).

Projeto que concede subvenção especial à Associação Rural do R.G.S.: à Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

CARGOS ISOLADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS

Projeto que altera os valores dos símbolos referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e fun-

ções gratificadas do Executivo da União e dos Territórios: chega à Câmara e é enviada à Comissão Especial a emenda do Senado (D.C. 18-2, p. 732).

COMÉRCIO

Projeto que estabelece a obrigatoriedade para o comércio atacadista e varejista, os hotéis, restaurantes, boates e casas de pasto, da apresentação à venda de vinhos de uvas nacionais: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 705).

COMISSÃO MISTA BRASIL-ALEMANHA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender às despesas com o funcionamento da Comissão Mista Brasil-Alemanha de Desenvolvimento Econômico: texto aprovado e enviado à Comissão de Redação (D.C. 17-2, p. 706).

CONCESSÕES DE TERRAS DE BELTERRA E FORDLÂNDIA

Projeto que revoga o art. 8.º do Decreto-lei número 8.440-45 e dá outras providências sobre a situação jurídica dos servidores das antigas concessões Ford de Belterra e Fordlândia no Estado do Pará: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

CONDECORAÇÕES

Projeto que prorroga por um ano o prazo para concessão da medalha criada pela Lei n.º 497-48, somente para decisão final dos processos então paralisados desde 9-7-51: despachado às Comissões de Constituição e Justiça e Segurança Nacional (D.C. 16-2, p. 675).

CONFERÊNCIAS E CONGRESSOS

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender a despesas com o comparecimento do Brasil à 36.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

Projeto que modifica o art. 300 da Consolidação das Leis do Trabalho: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que altera o art. 278 da Consolidação das Leis do Trabalho: requerimento do Sr. Ruy Almeida pedindo seja designada uma Comissão Especial para dar parecer ao projeto (D.C. 18-2, p. 733).

Projeto que acrescenta parágrafo único ao art. 4.º da Consolidação das Leis do Trabalho: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que modifica o parágrafo único do art. 872 da Consolidação das Leis do Trabalho: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, na parte relativa à Justiça do Trabalho (do P.E.): parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre emendas de segunda discussão (D.C. 20-2, páginas 780 e 787).

CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS

Projeto que cria o I.N. do Babaçu: discussão; volta, com emendas, à Comissão de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças (D.C. 20-2, págs. 776 a 785).

DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Projeto que reforma a decisão do T.C. que recusou registro ao contrato celebrado entre o D.C.T. e o Senhor Wolney Frederico Hupsel para desempenhar a função de Engenheiro Especializado em Pesquisas Tecnológicas: encerrada a discussão e adiada a votação das

emendas do Senado (D.C. 16-2, p. 671). Vai à redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que mantém a decisão do T.C. denegatória do registro do termo de ajuste celebrado entre o M.Agr. e Manoel Nunes de Magalhães e sua mulher Durcelina Maria de Carvalho; parecer da Comissão Especial (D.C. 182, p. 730).

DESPESAS DIVERSAS

Projeto que autoriza o Executivo a abrir ao Judiciário (Justiça do Trabalho) crédito especial para pagamento de despesas ocorridas nos exercícios de 1948 a 1952: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para pagamento de salários ao engenheiro Edilson Medeiros da Fonseca: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir ao Judiciário (T.S.T.) crédito especial para pagamento de abono de emergência: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para pagamento de diferença de gratificação de magistério a que tem direito o Professor Catedrático Luís Carvalho de Araújo, da Escola Nacional de Agronomia da U.R.: parecer da Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 766).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender às despesas resultantes do cumprimento da segurança impetrada por Pedro Mariani Serra e outros: parecer da Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 764).

Projeto que autoriza a abertura, pelo M.V.O.P., de crédito especial para regularização, no exercício de 1953, da despesa decorrente de pagamento do aumento de salários dos servidores: à Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que autoriza a abertura de crédito especial para saldar dívida contraída pela Faculdade de Engenharia da Un. Paraná com a Caixa Econômica Federal do Paraná: à Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

DIREITOS DE IMPORTAÇÃO, IMPOSTOS E TAXAS

Projeto que concede isenção de direitos para 5 pianos usados remetidos dos Estados Unidos à Sociedade Brasileira Cultura e Beneficente de Camaquã, R.G.S. (do Sr. Daniel Faraco): apresentado (D.C. 16-2, p. 667); às Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que concede isenção de direitos de importação e mais taxas aduaneiras para equipamento importado pela firma Eletro Metalúrgica Abrasivos Salto Ltda.: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que dispõe sobre a tributação das águas de mesa: pareceres das Comissões de Economia e de Finanças (D.C. 18-2, p. 728); mandado arquivar (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que dispõe sobre o livre trânsito de produtos nacionais em todo o país (do Sr. Pedro Vergara): pareceres das Comissões Especial, de Constituição e Justiça, de Transportes, Comunicações e Obras Públicas e de Finanças (D.C. 20-2, p. 762).

DISCURSOS

Na sessão de 15 de fevereiro falaram os seguintes deputados: Breno da Silveira, sobre atividades do IAPC no D.F.; Celso Peçanha, sobre protesto do comércio fluminense contra a aplicação da lei estadual n.º 2.114; Wolfram Metzler, sobre problemas dos criadores de suínos no R.G.S.; Vasconcelos Costa, sobre a mudança da capital da República para o planalto goiano; Abelardo Mata, ainda sobre o protesto do comércio fluminense contra a lei estadual n.º 2.114; Fernando Ferrari, sobre o andamento dos inquéritos instaurados no Banco do Brasil; Aluísio Alves, sobre o projeto que estabelece novos quadros de pessoal do T.R.E. do R.G.N.; Félix Valois, tecendo críticas à Administração do Território do Rio Branco; Saulo Ramos, sobre atividades do I.A.P.E.T.C. em Santa

Catarina; Aluísio Alves, encaminhando à Mesa projeto que atribui recursos à Cia. Hidrelétrica do São Francisco para que seja estendida, à capital do R.G. do Norte, a energia de Paulo Afonso; Wolfram Metzler, sobre a intromissão dos órgãos governamentais na vida econômica do País; Daniel Faraco, sobre a concessão, no Orçamento Geral da União, de auxílios às instituições que se dedicam à educação e à assistência social; Medeiros Neto, sobre inscrição de alunos pobres na Escola Agrotécnica de Barbacena; Aziz Maron, sobre o problema do cacau na Bahia; Euzébio Rocha, sobre pronunciamento coletivo dos Coronéis do Exército; Chagas Rodrigues, sobre o restabelecimento, no Piauí, do financiamento para a cêra de carnaúba;

No D.C. de 16 de fevereiro foi reproduzido trecho de discurso pronunciado pelo Deputado Pontes Vieira em 12 do corrente, por ter saído, anteriormente, com incorreções.

Na sessão de 16 de fevereiro falaram os seguintes Deputados: Heráclito Rêgo, sobre fraude eleitoral no Município de Bom Jardim, Pernambuco; Dioclécio Duarte, sobre pagamento de abono aos servidores do D.N.E.R.; Félix Valois, sobre o exercício da autoridade no Território do Rio Branco; Saulo Ramos, sobre a revogação do art. 23 da Lei n.º 1.765-52; Wolfram Metzler, sobre importação de banha destinada ao R.G.S.; Abelardo Mata, sobre sonegação da verba destinada ao Município de Barra Mansa e proveniente do imposto de renda; Ary Pitombo, sobre violências cometidas pelo Governo de Alagoas; Benedito Mergulhão, sobre a família Espírito Santo Cardoso; Wolfram Metzler, sobre a elevação do nível de salário mínimo; Herbert Levy, sobre o manifesto da U.D.N. paulista; Nelson Carneiro, encaminhando a votação do projeto que fixa a contribuição para o Montepio Militar; Armando Falcão, sobre ataques do vespertino "Última Hora" a sua pessoa; e sobre o memorial dos coronéis ao Ministro da Guerra; Abelardo Mata, sobre a sucessão do Governo do E. do Rio; Celso Peçanha, sobre o protesto do comércio fluminense contra a lei estadual n.º 2.114; Campos Vergal, sobre a ruptura do Convênio Trabalhista estabelecido entre o estado de São Paulo e a União.

No D.C. de 17 de fevereiro foram publicados os discursos pronunciados pelo Sr. Roberto Morena, nas sessões de 29-1-54, 9-2-54 e 5-2-54, sobre, respectivamente: violências cometidas contra os grevistas de Cresciúma; a aplicação das leis sociais e trabalhistas no Brasil; projetos tendentes a modificar a atual legislação do trabalho.

Na sessão de 17 de fevereiro, falaram os seguintes Deputados: Jorge Lacerda, sobre a falta de aplicação das leis vigentes em favor dos ferroviários da E.F. Teresa Cristina; José Bonifácio, sobre críticas feitas ao Diretor da Escola Agrotécnica de Barbacena; Waldemar Rupp, sobre a atividade tritícola em Santa Catarina; Magalhães Melo, sobre a existência, em Recife, de uma estação de rádio orientada por oficiais das Forças Armadas americanas; Saulo Ramos, sobre o plantio do trigo em Santa Catarina; Hugo Carneiro, sobre a política do Território do Acre; Celso Peçanha, sobre a agricultura no Estado do Rio; Fernando Ferrari, sobre concessão do abono de emergência a todos os servidores públicos e autárquicos; Manhães Barreto, sobre a economia cafeeira; Armando Falcão, sobre falsificações de licenças de importação no Ceará; Nelson Carneiro, sobre a fixação do novo nível de salário mínimo; Campos Vergal, sobre o projeto que cria o I.N. Babaçu; Tristão da Cunha, apresentando projeto que transforma o Banco do Brasil em instituição puramente particular; Benjamin Farah, sobre o aproveitamento, no I.B.C., dos antigos servidores do D.N.C.; Ary Pitombo, sobre violências praticadas pelo Governo de Alagoas; Plácido Olímpio, sobre episódios que estabelecem desigualdade entre os Estados federativos; Ostoja Roguski, sobre falta de pagamento de abono de emergência, adicionais por tempo de serviço e salário-família aos ferroviários da rede São Paulo-Rio Grande; Wolfram Metzler, sobre a banha produzida no R.G.S.

No D.C. de 18 de fevereiro foram publicados os discursos pronunciados pelo Sr. Roberto Morena, a 4-2-54 e 3-2-54, respectivamente, sobre manifesto comunista recentemente distribuído e sobre o projeto que altera a redação do art. 878 da Consolidação das Leis do Trabalho. O D.C. de 18-2 publicou, ainda, reproduzido por ter saído com incorreções, discurso do Sr. Heráclito Rêgo, pro-

nunciado a 16-2-54, sobre fraude eleitoral em Bom Jardim, Pernambuco.

Na sessão de 19 de fevereiro falaram os seguintes Deputados: Castilho Cabral, sobre política paulista; Plínio Cavalcanti sobre a atuação do Sr. Oswaldo Aranha à frente do M.F.; Carvalho Sobrinho, sobre o Dia da Indústria, comemorado em São Paulo; Armando Falcão, sobre cobrança de taxas aos alunos da Faculdade de Direito do Ceará; José Guimarães, sobre a situação de extranumerários-mensalistas do Conselho N. Petróleo; Antenor Bogéa, sobre o seu afastamento da União D. Nacional; Wolfram Metzler, sobre o incêndio que destruiu em Nova Hamburgo, R.G.S., o Ginásio São Jacó; Rui Santos, apresentando à Câmara carta em que o Governador do Território do Rio Branco se defende de acusações que lhe foram feitas pelo Deputado Félix Valois; Vitorino Correia, sobre a situação dos produtores e comerciantes de cêra de carnaúba do Piauí; Adroaldo Costa, sobre o incêndio que destruiu o Ginásio São Jacó; Vieira Lins, tendo considerações sobre a política nacional; Nelson Omegna, sobre o Congresso Nacional do Açúcar; Ferreira Martins, sobre a crise do café; José Bonifácio, sobre a fixação de novo nível de salário-mínimo; Armando Falcão, sobre operações de importação realizada pelo Senhor Carlos Jereissati no Ceará; Saulo Ramos, sobre a próxima instalação, em Santa Catarina, do SAMDU e do SAPS; Carvalho Sobrinho, sobre a investidura, como Senador, do Sr. Nestor Massena; Ostoja Roguski, sobre a falta de pagamento aos funcionários da Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, do abono de emergência e do salário-família; Medeiros Neto, sobre ocorrências havidas no registro de uma associação fundada em Alagoas.

O D.C. de 20 de fevereiro republicou, por terem saído com incorreções, os discursos pronunciados pelos Deputados Arruda Câmara e Nelson Carneiro, nas sessões de 27-1-54 e 17-2-54, sobre, respectivamente, a Restauração Pernambucana e a fixação do novo nível de salário-mínimo.

DISSÍDIOS DE TRABALHO

Projeto que dispõe sobre a eficácia, no tempo, dos dissídios coletivos de trabalho; aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

EDUCAÇÃO E CULTURA

Dispõe sobre a realização de exames de segunda época nas Faculdades oficiais localizadas na capital do Estado de S. Paulo: aprovada a redação final (D.C. 17-2, página 706).

Projeto que torna obrigatório o ensino da Sociologia nas faculdades de Direito do País (do Sr. Celso Peçanha): pareceres das Comissões de Constituição e Justiça, de Serviço Público Civil, de Educação e Cultura e de Finanças (D.C. 18-2, p. 730).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para adquirir o quadro "Tiradentes ante o carrasco" (do Sr. Campos Vergal): pareceres da Comissão de Finanças (D.C. 18-2, p. 732). Projeto de Resolução que autoriza a Mesa da Câmara a adquirir o mesmo quadro (também do Sr. Campos Vergal); pareceres das Comissões de Educação e Cultura e de Finanças (D.C. 18-2, p. 732); mandado arquivar (D.C. 20-2, p. 294).

Projeto que cria a Universidade do Ceará, com sede em Fortaleza (do P.E.); pareceres das Comissões de Constituição e Justiça, de Ed. e Cult. e de Finanças (D.C. 20-2, p. 765).

Projeto que cria a Escola de Engenharia de Santos, São Paulo: às Comissões de Const. e Just., de Ed. e Cult., de Serv. P. Civil e de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que cria a Faculdade de Medicina de Santos, São Paulo: às Comissões de Const. e Just., de Ed. e Cult., de Serv. P. Civil e de Finanças (D.C. 20-2, página 793).

ESTABILIDADE DE EXTRANUMERÁRIOS

Projeto que regula a estabilidade do pessoal extranumerário da União (do Sr. Muniz Falcão): Encerrada a discussão e adiada a votação (D.C. 16-2, p. 671).

ESTAÇÃO EXPERIMENTAL

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para a instalação de uma Estação Experimental Mista, diretamente subordinada ao I.A. do Nordeste e cuja localização dependerá de indicação dos técnicos do S.N.P. Agron.: despachado à comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 675).

EXERCÍCIO PROFISSIONAL

Projeto que dispõe sobre o exercício profissional de enfermeiros práticos, parteiras práticas e auxiliares de laboratório de pesquisas clínicas, anátomo-patológico (do Sr. Hildebrando Biságlio): apresentado (D.C. 16-2, página 668); às comissões de Const. e Just. e de Ed. e Cult. (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que dispõe sobre a situação dos empregados, porteiros, zeladores, faxineiros e serventes de prédios de apartamentos residenciais; aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS

Projeto que extingue a Câmara de Reajustamento Econômico (do Sr. Tarso Dutra): publicado, com pareceres favoráveis da Comissão de Justiça, com voto vencido do Sr. Antônio Peixoto, de Serviço Público Civil, com emenda da Comissão de Economia e da Comissão de Finanças favorável ao projeto e à referida emenda (D.C. 16-2, p. 664).

FINANCIAMENTOS

Projeto que autoriza o Executivo a financiar, por intermédio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil S. A., aos usineiros de açúcar, a construção de destilarias de álcool anidro (do Sr. Manhães Barreto): apresentado (D.C. 18-2, p. 741).

Projeto que autoriza o Executivo, por intermédio da C.C. Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a financiar, aos usineiros de açúcar, a construção de destilarias de álcool anidro (do Sr. Manhães Barreto): apresentado (D.C. 20-2, p. 767).

FORÇAS ARMADAS

Projeto que fixa os efetivos das Forças Armadas em tempo de paz: encerrada a discussão e adiada a votação (D.C. 16-2, p. 671); votação em segunda discussão (D.C. 17-2, p. 706).

GRATIFICAÇÕES

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para pagamento de gratificações a professores do M.E.C. (do P.E.): parecer favorável da Comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 666).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para pagamento de gratificações aos professores civis do Magistério Militar: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

IMÓVEIS DA UNIÃO

Projeto que desincorpora imóvel do Patrimônio Nacional para ser atribuído à herdeira Maria Caetana de Souza: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que autoriza o Executivo a aforar ao Madureira Tênis Clube o imóvel situado na Estrada Marechal Rangel n.º 277, D.F.: pareceres das Comissões de Const. e Just., de Educação e Cult. e de Finanças (D.C. 18-2, p. 729); mandado arquivar (D.C. 20-2, pág. 793).

Projeto que autoriza o Executivo a doar imóvel ao Serviço de Obras Sociais; aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 705).

IMPÔSTO DE RENDA

Requerimento do Sr. Paulo Lauro no sentido de que seja designada Comissão Especial para emitir parecer sobre o projeto que isenta do imposto de renda os venci-

mentos e os proventos dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais e das autarquias, bem como os dos militares: publicado (D.C. 16-2, p. 667).

IMPrensa, rádio, cinema e teatro

Projeto concedendo o prazo de 20 anos para as empresas de radioemissoras em débito com estabelecimentos de crédito resgatarem, em prestações mensais, suas dívidas (do Sr. João Cabanas): apresentado (D.C. 20-2, p. 769).

INQUÉRITOS

Projeto de Resolução que remete o Relatório da Comissão Especial de Inquérito sobre o acervo da Southern Lumber and Colonization Company à Comissão de Tomada de Contas: publicado (D.C. 17-2, p. 692).

ORÇAMENTO DAS AUTARQUIAS

Projeto que dispõe sobre a aplicação obrigatória de 50 % dos fundos provenientes de "superavit" financeiro nos orçamentos anuais das autarquias econômicas de produção (do Sr. Celso Peçanha): apresentado (D.C. 16-2, p. 667); às Comissões de Legislação Social e de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

ORÇAMENTO DA CÂMARA

Projeto de Resolução que autoriza a Mesa da Câmara a ocorrer às despesas da viagem de seu representante do Conselho da União Interparlamentar à Conferência Interparlamentar, em Washington, com quantia que correrá à conta do saldo de subsídios (do Sr. Coelho de Souza): apresentado (D.C. 16-2, p. 669); à Mesa e à Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que autoriza a Mesa da Câmara a efetuar o pagamento das despesas realizadas no mês de setembro de 1953 pelo saldo da verba dos Subsídios dos Deputados: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706); publicada a Resolução n.º 431-54 (D.C. 20-2).

ORÇAMENTO DA UNIÃO

Projeto que retifica o Orçamento da União para o Exercício de 1953 (do Sr. José Fontes Romero): parecer da Comissão de Finanças (D.C. 20-2, p. 766).

ORGANIZAÇÃO

Projeto dispondo sobre as Delegacias Regionais do M.T.I.C.: despachado às Comissões técnicas (D.C. 16-2, p. 675).

Projeto que reorganiza os Cursos do D.N. da Criança: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

PESSOAL CIVIL

Projeto que altera as carreiras de Almoxarife do Serviço Público Federal: redação para segunda discussão (D.C. 17-2, p. 686).

Projeto que estende os benefícios do art. 184, incisos I e II, do Estat. dos Servidores Públicos, aos aposentados antes da vigência da referida lei (do Sr. Fernando Ferrari): apresentado (D.C. 20-2, p. 769).

PESSOAL MILITAR

Projeto que organiza o Quadro de Mestres de Música do Exército e dá outras providências (do P.E.): apresentado (D.C. 16-2, p. 662); às Comissões de Segurança Nacional e de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que manda aplicar as disposições da Lei número 1.267-50, aos oficiais, suboficiais e subtenentes, sargentos e demais praças das Forças Armadas da 2.ª Região Militar, que prestaram serviço por ocasião da revolução comunista de 1935 (do Sr. Ulisses Guimarães): apresentado (D.C. 17-2, p. 696); às Comissões de Segurança Nacional e de Finanças (D.C. 20-2, p. 793).

Projeto que transfere para a inatividade os oficiais da P.M. do D.F. que atingiram ou venham a atingir o último posto do quadro: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que revoga o art. 4.º da Lei n.º 1.937-53: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

Projeto que dispõe sobre a aplicação e o funcionamento dos Conselhos de Julgamento previstos no Estatuto dos Militares: às Comissões de Constituição e Justiça e de Segurança Nacional (D.C. 20-2, p. 793).

PRESCRIÇÃO

Projeto que releva a prescrição em que incorreu o direito de Lucília Calero de Carvalho Lopes, a fim de pleitear os benefícios a que se julga com direito, junto ao M.G.: despachado à Comissão de Const. e Justiça (D.C. 16-2, p. 675).

QUITAÇÃO

Projeto que dá quitação aos responsáveis por dinheiros públicos, aposentados, desde que não haja contra eles processos de responsabilidade: despachado à Comissão de Finanças (D.C. 16-2, p. 675).

RECURSOS NATURAIS

Publicados trabalhos apresentados pelos assessores técnicos à Comissão Especial de Defesa dos Recursos Naturais do País, para servirem de base à legislação em vias de ser elaborada pela mesma (D.C. 16-2, p. 648).

REESTRUTURAÇÕES

Projeto que transfere para o Quadro Permanente do M.G. cargo isolado de provimento efetivo: aprovada a redação final (D.C. 17-2, p. 706).

REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES

Recebidas informações: do M.V.O.P. sobre aparelhos receptores de radiodifusão, atendendo a requerimento do Sr. Ruy Almeida; do M.T.I.C. sobre despesas realizadas pela Comissão Técnica de Orientação Sindical, atendendo a requerimento do Sr. Heitor Beltrão; do M.F. sobre projeto de lei que autoriza o I.B.C. a devolver a Salvador Filardi e sua mulher um terreno recebido por doação (D.C. 18-2, págs. 726 e 727).

Foram deferidos os seguintes requerimentos: do Senhor Adahil Barreto, solicitando ao Executivo informações sobre se foi organizado plano para distribuição, aos profissionais do volante, de automóveis adquiridos no estrangeiro pelo IAPETC; do Sr. Aluisio Alves solicitando ao Executivo informações sobre verba orçamentária que cobriu as despesas com a Reunião de Consulta, no Rio, de embaixadores brasileiros acreditados junto às nações americanas e à Organização dos Estados Americanos; do Senhor Tarso Dutra, solicitando ao Executivo informações sobre a aquisição de cinco tratores Ferguson, pelo SAPS, da firma Comercial Auto Agrícola S.A., de Porto Alegre; do Sr. Muniz Falcão, solicitando ao Executivo informações sobre vantagens de militares beneficiados pelas leis ns. 288-48, 1.156-50 e 1.267-50; do Sr. Muniz Falcão, solicitando ao Executivo informações sobre o teor do ofício do Secretário-Geral do C.S.N. ao M.Agr., relativamente a processo originário de representação contra atos do D.N.P.M.; do Sr. Armando Falcão, solicitando ao Executivo informações sobre em que se baseou o IAPC para conceder ao Sr. Carlos Jereissati empréstimo para construção de um hotel em Fortaleza, Ceará; do Sr. Tarso Dutra, solicitando ao Executivo informações sobre a aplicação ou não da verba de um milhão de cruzeiros para construção do campo de pouso de Iraí, R.G.S.; do Senhor Parsifal Barroso, solicitando ao Executivo informações sobre o inquérito instaurado com o objetivo de apurar irregularidades ocorridas no Instituto dos Marítimos a partir de 1945; do Sr. Willy Froehlich, solicitando ao Executivo informações sobre a situação do Sr. Guilherme Berger, Agente Postal de Sinimbu, R.G.S., e o motivo de não ter o mesmo recebido até o presente momento qualquer remuneração; do Sr. Fernando Nóbrega, solicitando ao Executivo informações sobre a situação dos cataventos da cidade de Solânea e vila de Borborema, Paraíba; do Sr. Fernando Nóbrega, solicitando ao Executivo informações sobre o envio à Agência dos Correios e Telégrafos da cidade de Solânea, Paraíba, de um aparelho

Morse, sem que haja nessa cidade funcionário habilitado; do Sr. Tarso Dutra, solicitando ao Executivo informações sobre os auxílios consignados à Santa Casa da Caridade e ao Hospital de Caridade, em Quaraí, R.G.S.; do Senhor Lameira Bittencourt, solicitando ao Executivo informações sobre a situação de fato e de direito dos servidores do M.M. que empregam suas atividades na Base Naval de Val de Cans, Belém, Pará; do Sr. Lameira Bittencourt, solicitando ao Executivo informações sobre processo relativo ao crédito especial a ser aberto para pagamento ao pessoal das antigas concessões Ford, de Belterra e Fordlândia, Pará, do abono de emergência; do Sr. Tarso Dutra, solicitando ao Executivo informações sobre se em consequência do adicional de 15 % sobre o imposto de renda o Departamento de Portos, Rios e Canais elaborou plano de trabalho a ser por ele executado com o financiamento dos referidos recursos; do Sr. Muniz Falcão, solicitando ao executivo informações sobre oficiais reformados compulsoriamente da P.M. do D.F., durante o último triênio; do Sr. Carvalho Sobrinho, solicitando ao Executivo informações sobre a aplicação do fundo sindical; do Sr. Carvalho Sobrinho, solicitando ao Executivo informações sobre a realização de empréstimo ao Governo de S. Paulo; do Sr. Tarso Dutra, solicitando ao Executivo informações sobre subvenções e auxílios a instituições particulares mandadas cancelar por aquele Poder relativamente aos exercícios de 1950 a 1951; do Senhor Tarso Dutra, solicitando ao Executivo informações sobre as despesas efetuadas, com publicidade, nos jornais do R.G.S., pelo Sr. Rodrigo Barjas Filho em sua recente visita àquele Estado; do Sr. Lameira Bittencourt, solicitando ao Executivo informações sobre a situação atual da Escola de Agronomia criada pelo Decreto-lei número 8.290-45.

Recebidas informações do M.F. sobre a proteção dos cafézais nas zonas que estão revelando infestações da broca no Estado do Paraná, atendendo a requerimento do Deputado Firman Neto, e em aditamento ao Aviso n.º 39-54 daquele Ministério (D.C. 20-2, p. 762).

SERVIÇO DE NAVEGAÇÃO DA AMAZÔNIA E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DO PARÁ

Projeto que autoriza a abertura de crédito especial para pagamento de aumento de salários dos servidores do S.N.A.A.P.P. (do P.E.): publicado (D.C. 16-2, página 663).

SERVIÇO DE NAVEGAÇÃO DA BACIA DO PRATA

Projeto que autoriza a abertura de crédito especial para regularização, no exercício de 1953, da despesa decorrente do pagamento do repouso semanal remunerado aos servidores do S.N.B.P. (do Poder Executivo): publicado (D.C. 17-2, pág. 695).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para regularização, no exercício de 1953, da despesa decorrente do pagamento do repouso semanal remunerado aos servidores do S.N.B.P., correspondente ao período 5-1-49 a 30-6-53 e determinado por sentença judicial, passada em julgado: à Comissão de Finanças (D.C. 20-2, pág. 793).

TEMPO DE SERVIÇO

Projeto que manda contar, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço prestado por servidor público às Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças (D.C. 16-2, p. 675).

TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

Projeto que autoriza o Executivo a construir prédio destinado à Coletoria Federal do Município de Agudos, São Paulo: despachado às Comissões de Transportes, Comunicações e Obras Públicas e de Finanças (D.C. 16-2, página 675).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para a construção do prédio dos Correios e Telégrafos de Urupês, S. Paulo (do Sr. Ferreira Martins): apresentado (D.C. 20-2, pág. 770).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para a construção de uma nova sede da Repartição dos Correios e Telégrafos em Caxias do Sul, R.G. do Sul (do Sr. Adroaldo Costa): apresentado (D.C. 20-2, página 770).

Projeto que inclui no Orçamento da União, durante quatro exercícios consecutivos importância anual para a conclusão, no prazo de quatro anos, da ligação ferroviária do Porto de Campinho, Bahia, a Contendas, Paraíba: às Comissões de Finanças e de Transportes, Comunicações e Obras Públicas (D.C. 20-2, pág. 793).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para serviços de defesa contra a erosão na cidade de Paranavaí: à Comissão de Finanças (D.C. 20-2, página 793).

NO SENADO FEDERAL

AGRICULTURA

Projeto de lei do Senado que dispõe sobre assistência financeira destinada ao combate à broca do café: encerrada a discussão e adiada a votação (D.C. 17-2, página 256).

ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA

Projeto que concede pensão especial a Ezequiel Pompeu Ribeiro de Siqueira, neto do Tenente Antônio João Ribeiro, herói da guerra do Paraguai: encerrada a discussão e adiada a votação da redação final da emenda do Senado (D.C. 17-2, pág. 257).

Projeto de lei da Câmara que concede pensão mensal às famílias dos falecidos na explosão dos depósitos de material bélico em Deodoro: encerrada a discussão e adiada a votação da redação final (D.C. 17-2, pág. 257).

Projeto concedendo pensão mensal à viúva de Dorval Luz, ex-coletor federal: chega ao Senado e vai à Comissão de Finanças (D.C. 18-2, pág. 261).

AUXÍLIOS, CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES

Projeto de lei da Câmara que concede auxílios à Associação Serrana de Defesa dos Agropecuaristas, com sede em Ijuí, R.G. do Sul, e à Exposição Agropecuária e Feira de Amostras promovidas pela Prefeitura Municipal de Crato, Ceará: trecho da discussão única, reproduzida por ter saído com incorreções (D.C. 16-2, pág. 244).

Projeto dispondo sobre a concessão de auxílio aos Municípios situados no Polígono das Sêcas, para instalação de serviços públicos de abastecimento d'água: chega ao Senado e vai às Comissões de Constituição e Justiça, de Viação e Obras Públicas e de Finanças (D.C. 18-2, página 261).

Projeto autorizando o Executivo a abrir crédito especial para auxiliar as despesas com a realização do Congresso Eucarístico Internacional: chega ao Senado e vai à Comissão de Finanças (D.C. 18-2, pág. 261).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender às despesas com a realização da 1.^a Exposição Agro-Avícola: chega ao Senado e vai à Comissão de Finanças (D.C. 18-2, pág. 261).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial como auxílio ao 2.^o Congresso Sul-Americano de Angiologia: parecer da Comissão de Finanças (D.C. 20-2, pág. 265).

Projeto que autoriza o Executivo a abrir crédito especial como auxílio ao II Congresso Latino-Americano de Sociologia: parecer da Comissão de Finanças (D.C. 20-2, pág. 265).

CARGOS ISOLADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS

Projeto de lei da Câmara que altera os valores dos símbolos referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas do Poder Executivo da União e dos Territórios: continuação da votação (D.C. 16-2, pág. 233); redação final (D.C. 17-2, pág. 246). Aprovada a redação final, vai à Câmara (D.C. 17-2, página 249).

CÓDIGO DE CAÇA E PESCA

Projeto de lei da Câmara que revoga o art. 19, e seus parágrafos, do Código de Caça e Pesca: redação final da emenda do Senado, vai à Câmara (D.C. 16-2, pág. 238).

CÓDIGO DE JUSTIÇA MILITAR

Projeto de lei da Câmara que modifica artigo do Código de Justiça Militar: parecer da Comissão de Constituição e Justiça (D.C. 16-2, pág. 231).

CÓDIGO DO PROCESSO CIVIL

Projeto de lei da Câmara que modifica artigo do Código de Processo Civil: parecer da Comissão de Constituição e Justiça (D.C. 16-2, pág. 230).

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

Projeto que transforma em parágrafo 1.^o o parágrafo único do art. 634 da Cons. das Leis do Trabalho e acrescenta mais um parágrafo ao mesmo artigo: pareceres das Comissões técnicas (D.C. 20-2, p. 265).

CONVENÇÕES

Projeto de Decreto Legislativo que autoriza a adesão do Brasil à Convenção Internacional para a marcação de ovos no mercado internacional: encerrada a discussão e adiada a votação da redação final (D.C. 17-2, p. 257).

DIREITOS DE IMPORTAÇÃO, IMPOSTOS E TAXAS

Projeto de lei da Câmara que completa dispositivo constitucional referente a isenção de impostos sobre templos, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social: encerrada a discussão e adiada a votação da redação final: das emendas do Senado (D.C. 17-2, p. 257).

Projeto que concede isenção de direito, imposto de consumo e taxas para importação de uma imagem de Santo Antônio, destinada à Irmã Berchmans Zuchetto: chega ao Senado e vai às Comissões de Economia e de Finanças (D.C. 18-2, p. 261).

Projeto majorando as tarifas alfandegárias referentes à lã e seus derivados: chega ao Senado e vai às Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças (D.C. 18-2, p. 261).

DISCURSO PRESIDENCIAL

Requerimento do Sr. Onofre Gomes e outros senhores Senadores pedindo a transcrição nos Anais do Senado, do discurso pronunciado pelo Presidente da República no ensejo do transcurso do terceiro aniversário do seu governo: aprovado (D.C. 16-2, p. 238).

DISCURSOS

Na sessão de 15 de fevereiro, discursaram os seguintes Senadores: Domingos Velasco, sobre a questão da Guatemala; Mozart Lago, Othon Mader, Kerginaldo Cavalcanti, e Abelardo Jurema, encaminhando a votação do projeto que aumenta os valores dos símbolos referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas do P.E. da União e dos Territórios; Ferreira de Souza, encaminhando a votação do requerimento pedindo transcrição nos Anais do Senado do discurso pronunciado pelo Presidente da República, no ensejo do transcurso do terceiro aniversário do seu governo.

No D.C. de 16 de fevereiro foram publicados os discursos pronunciados: pelo Senador Ezechias da Rocha nos funerais do Senador Mello Vianna; pelo Presidente da República no ensejo do transcurso do terceiro aniversário do seu governo; pelo Senador Othon Mader, na sessão de 12 do corrente, sobre o problema do café; pelo Senador Othon Mader, em 12 do corrente, encaminhando a votação do projeto que altera os valores dos símbolos

referentes ao pagamento de vencimentos de cargos isolados e funções gratificadas do P.E. da União e dos territórios.

Na sessão de 16 de fevereiro discursaram os seguintes Senadores: Waldemar Pedrosa, sobre enchente do Amazonas; Domingos Velasco, sobre a transferência para Goiânia, da sede da E.F. Goiás; Ferreira de Souza, sobre manifesto da U.D.N., seção de São Paulo; Júlio Leite, apresentando parecer, em nome da Comissão de Economia, sobre o projeto que trata da assistência financeira destinada ao combate da broca do café. Na sessão noturna da mesma data discursaram os Senadores: Domingos Velasco, sobre programa de ação votado na 5.^a Convenção do P.S.B.; Kerginaldo Cavalcanti, Mozart Lago e Aloysio de Carvalho, sobre o veto do Prefeito do D.F. ao projeto municipal que concede abono aos chefes de família numerosa; Othon Mader, sobre o projeto que trata da assistência financeira para combate à broca do café.

No D.C. de 17 de fevereiro foi publicado o discurso pronunciado pelo Senador Othon Mader, na sessão diurna de 16 do corrente, sobre financiamento às lavouras.

Na sessão de 17 de fevereiro, falaram os seguintes Senadores: Gomes de Oliveira, sobre a alta do preço do café nos E.U.A.; Mozart Lago, sobre o andamento dos projetos ns. 268 e 337 de 1953.

Na sessão de 19 de fevereiro falaram os seguintes Senadores: Guilherme Malaquias, sobre o problema da lepra no D.F.; Nestor Massena, em saudação ao Senador Mello Vianna; Levindo Coelho, encaminhando requerimento pedindo inserção em ata do discurso pronunciado pelo Governador de Minas Gerais por ocasião do enterramento do Senador Mello Vianna.

O D.C. de 20 de fevereiro publicou: a íntegra do discurso pronunciado pelo Governador de M. Gerais por ocasião do enterramento do Senador Mello Vianna; a íntegra do discurso pronunciado pelo Presidente da República, por ocasião do transcurso do 3.^o aniversário de seu governo (por ter sido publicado em local impróprio no D.C.N.). No mesmo D.C. foram publicados, ainda, o discurso pronunciado pelo Senador Ezechias da Rocha nos funerais do Sr. Mello Vianna (por ter sido publicado em local impróprio do D.C.N.) e trecho da ata da sessão de 15-2-54 (por ter saído com incorreções).

EMPRESAS INCORPORADAS AO PATRIMÔNIO NACIONAL

Projeto de lei da Câmara que dispõe sobre a execução dos serviços a cargo da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional: pareceres das Comissões técnicas a emendas apresentadas (D.C. 16-2, página 231).

MATADOUROS

Projeto de lei da Câmara que autoriza o Executivo a abrir crédito especial para atender às despesas de financiamento de uma rede de matadouros industriais nas zonas produtoras: encerrada a discussão e adiada a votação da redação final da emenda do Senado (D.C. 17-2, p. 257).

PESSOAL MILITAR

Projeto de lei da Câmara que regula a inatividade dos militares: parecer da Comissão de Constituição e Justiça (D.C. 16-2, p. 225).

Projeto de lei do Senado que autoriza o Executivo a mandar efetuar a reversão ao serviço ativo do Exército dos Oficiais do Quadro do Serviço de Intendência, que tenham sido compulsados de 2-7-46 até a presente data: parecer da Comissão de Constituição e Justiça (D.C. 16-2, p. 231).

PLANO SALTE

Projeto de lei da Câmara que altera o Plano Salte: redação final das emendas do Senado, vai à Câmara (D.C. 16-2, pág. 238).

POTENCIAL HIDRÁULICO

Projeto de lei da Câmara que autoriza o Executivo a abrir créditos especiais para contratar os estudos de aproveitamento do potencial hidráulico do Salto Capivari, no Rio Paranapanema, e do Estreito no Rio Uruguai, da Cachoeira da Fumaça e de outros desníveis do Rio Itaipopana: texto aprovado que volta à Câmara (D.C. 16-2, p. 237).

REQUERIMENTOS E INFORMAÇÕES

Requeridas informações: ao P.E., sobre o cumprimento do disposto no art. 257 do Estatuto (D.C. 17-2, pág. 251).

Requeridas, pelo Senhor Guilherme Malaquias, ao Prefeito do Distrito Federal, informações sobre emprêgo da renda obtida com a arrecadação do "Sêlo de Cooperação Popular", cumprimento do disposto no art. 1.^o da Lei n.^o 457-51 e execução do que preceitua a Lei Federal número 610-49.

TRANSPORTES, COMUNICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS

Projeto de lei da Câmara que modifica artigo da lei que beneficia as empresas nacionais concessionárias de linhas regulares de navegação aérea: texto aprovado que vai à sanção (D.C. 16-2, pág. 237). — Projeto de lei da Câmara que dispõe que o consêrto de carga e descarga nos portos organizados seja feito, com exclusividade, por profissionais matriculados nas Delegacias do Trabalho Marítimo, em discussão única (D.C. 16-2, p. 239): texto aprovado que vai à sanção (D.C. 17-2, p. 250).

VETO

Veto do Prefeito do Distrito Federal ao projeto municipal que concede abono mensal aos chefes de família numerosa: discussão (D.C. 17-2, pág. 252). Adiada a votação (D.C. 20-2, pág. 267).

VITICULTURA

Projeto de lei da Câmara que cria uma estação de viticultura no município de Garanhuns, Pernambuco: texto aprovado que vai à Comissão de Redação (D.C. 16-2, pág. 238).

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho e agosto (esgotados); setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março (esgotados).
Vol. II — abril-maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho-agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esgotados).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto (esgotados); setembro.
Vol. IV — outubro, novembro (esgotados); dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — (julho, esg.), agosto (setembro, esg.).
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — (julho e agosto esgotados), setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VIII — 1945

- Vol. I — (janeiro esg.), fevereiro, (março esg.).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — (outubro esg.), novembro, (dezembro esgotado).

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esg.).
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho (agosto-setembro esg.).
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril
Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esg.).
Vol. II — maio-junho, (julho-agosto esgotado).
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro (fevereiro e março esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto (setembro esgotado).
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XV — 1952

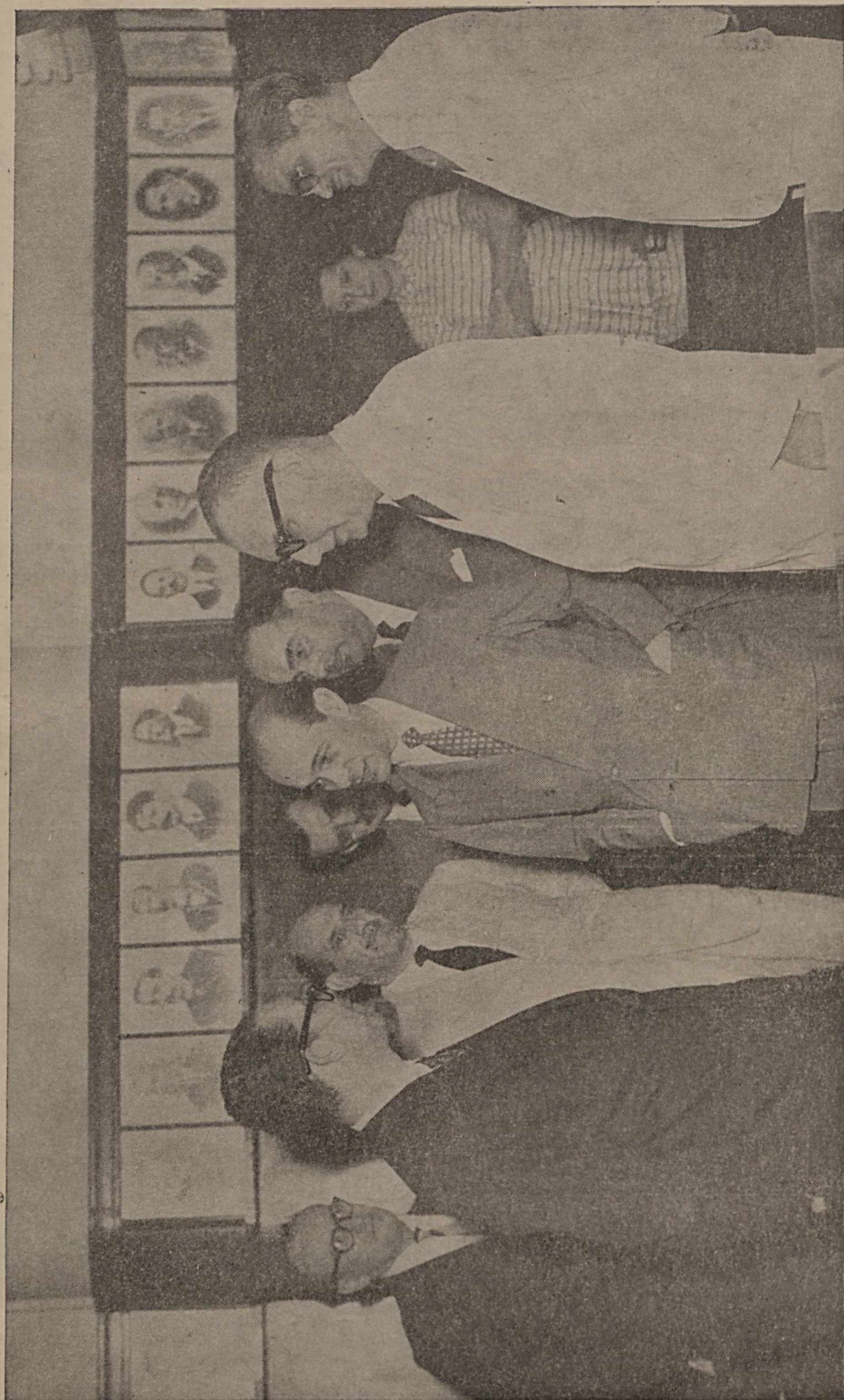
- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agosto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVII — 1954

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril.



Solenidade de posse do Dr. Sebastião de Sant'Anna e Silva como Diretor-Geral substituto do D.A.S.P., vendo-se entre os presentes o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores e o Ministro Arízio de Viana, Diretor-Geral do mesmo Departamento