

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XVII

Volume III — N.º 2

Agosto de 1954



614

**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

**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



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVII

AGOSTO DE 1954

Vol. III - N.º 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
«Relatórios»	3
COLABORAÇÃO	
✓ O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo — Geraldo de Menezes Côrtes	5
✓ Razões da Desapropriação de Bens e Direitos de Exploração da Indústria de Energia Elétrica — Deputado Euzébio Rocha	14
✓ Avaliação de Cargos — Ennor de Almeida Carneiro	28
✓ Tributação Sobre os Títulos ao Portador — José Saldanha da Gama e Silva	38
✓ O Direito Natural na Concepção de Gény — Clénicio Duarte	43
✓ A Organização das Atividades Físicas da Juventude Operária na França — Inezil Penna- Marinho	46
✓ Política de Habitação Rural — II e III Partes — Augusto Luiz Duprat	50
✓ Operação Município — Francisco Burkinski	61
INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
✓ Novos Estatutos do Instituto Internacional de Ciências Administrativas — (Tradução de Magda- lena Mac Dowell Reinhoeffer)	63
✓ Como foi Estabelecido o Serviço de «O e M» no Ceilão — W. A. R. Webster — (Tradução de Alberto Abreu Chagas)	68
✓ Exame da Organização de uma Administração Pública — (Tradução de Lygia Portocarrero Vel- loso)	72
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ORÇAMENTO	
✓ O Orçamento Federal Norte-americano em Resumo — (Tradução de Martha Bastos)	77
PESSOAL	
✓ Profissionalização no Serviço Público — Muito pouca ou excessiva? — York Willbern — (Tra- dução de Marcos Henrique Camillo Côrtes)	86
SELEÇÃO	
✓ Problemas Práticos na Aferição do Preparo Educacional e da Experiência — Roy E. Fosset — (Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano), — Do «Public Personnel Review — Civil Service Assembly — U.S.A. and Canadá»	94
DOCUMENTAÇÃO	
✓ Apontamentos de Arquivística — (Continuação) — Marcilio Vaz Tôrres	99
✓ Contribuição ao Estudo da Documentação — Ophelia Vitoria Vesentini	102
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
✓ Planejamento de Cidades — Antônio Pezzolo	115
✓ Tamanho das Cidades e Padrão de Vida do Operário Industrial — João Jochmann	120
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
✓ Os Privilégios Jurisdicionais Britânicos no Brasil — Arnold Wald	127
✓ Os Problemas da Justiça — Oliveira e Silva	129

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 1930)

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 — Aluizio Alves de Avellar

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.

Toda correspondência sobre assuntos relativos à "Revista do Serviço Público" deve ser dirigida à respectiva Secretária.

“RELATÓRIOS”

ADMINISTRAR é, também, fazer relatórios. Já Luther Gullick, na sua clássica POSDCORB, sigla indicativa das funções da administração, consignava a R, inicial de REPORT — relatório.

Em acepção ampla, relatório pode ser entendido como uma simples prestação de contas.

Sob ponto de vista mais preciso, pode-se ter relatório como um exame do que anteriormente se fez, do que deverá ou poderá ser feito. Envolve, com este aspecto, um levantamento do passado, uma descrição do presente e inferências a respeito do futuro, do que está por vir, das tendências gerais e particulares de dados e fatos determinados.

O simples escriturário está sujeito à prestação de relatórios. O alto administrador, por determinação legal invariável, tem que apresentar relatórios, a outro administrador, a outro poder ou ao povo que paga taxas e impostos.

Não nos toca, aqui, a incumbência de analisar a apresentação formal ou intrínseca do relatório apresentado por A ou B e, sim, parece de rara oportunidade registrar o valor dos relatórios das repartições públicas como documentário administrativo insuperável e que, com o maior ou o menor registo de atividades, traduz o grau de dedicação, zelo e operosidade dos autores respectivos.

Apesar de existirem, pois, regimentos, regulamentos, circulares etc., dispondo sobre a obrigatoriedade da feitura de relatórios por parte dos responsáveis por repartições, é diminuto o número de repartições que os divulgam, é difícil ou impossível obter os relativos a outras e uma grande maioria não os faz.

Seria salutar medida, no que tange a relatórios, a adoção de atitude mais enérgica: impõe-se que cada admi-

nistrador coloque a apresentação de relatórios como uma de suas atribuições inadiáveis e significativas.

Se, noutros tempos, relatórios eram elaborados à semelhança de simples peças literárias, no estágio atual da Administração, são eles documentos oficiais típicos, cujas características marcantes e ostensivas devem ser simplicidade, clareza e veracidade.

Relatórios são instrumentos à mão dos administradores e, assim, devem estar vasados em linguagem simples, sem imagens de retórica ou figuras de gramática; nêles dados e fatos devem estar consignados com toda clareza, independentes de duplas interpretações e tão-somente devem retratar a realidade, sem subterfúgios ou evasivas.

Que se façam mais relatórios, em todos os níveis administrativos. Que se divulguem mais relatórios, para melhor compreensão dos atos daqueles que administram a coisa pública.

Isso é um imperativo da documentação administrativa moderna. Isso é um imperativo da técnica de administração a serviço do Estado Moderno.

O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo

GERALDO DE MENEZES CÔRTEZ

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

CAPÍTULO VI

A LEGISLAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Alido de inegáveis e extraordinários benefícios, o tráfego motorizado tem trazido à sociedade moderna sérios prejuízos e preocupações, dando ensejo a que, na busca concomitante de maior eficiência e segurança, surgisse esta nova ciência experimental. Ciência que ainda não está estratificada, ao contrário, em franca evolução. E são os progressos dos conhecimentos humanos, nesse novo campo de investigações, que estão a exigir alterações nas normas jurídicas que herdamos de nossos antepassados e que elaboramos antes de conhecermos ou prevermos, convenientemente, os problemas que o tráfego motorizado arrasta ou provoca.

Sem a pretensão de uma análise completa da legislação vigente e muito menos de apresentação de anteprojetos de leis e regulamentos, chamaremos a atenção neste capítulo para uma série de pontos que evidenciam a necessidade de uma ação renovadora, também no campo das normas jurídicas.

As interrelações das funções de tráfego, tôdas elas interessando não à pessoa humana isolada, mas a cada um dos indivíduos da Sociedade e de formas tão variadas e diferentes, quanto diversos são os entes humanos, cada vez mais, principalmente devido ao número crescente de veículos automotores, exigem normas estabelecidas em leis e regulamentos com os seguintes objetivos:

1.º) Padronizar a conduta que motoristas e pedestres devem ter nas vias públicas, quaisquer que sejam as cidades ou os países em que se encontrem, para facilidade de compreensão e obediência.

2.º) Encontrar regras que harmonizem todos os antagonismos dos interessados no uso das vias públicas, resguardando o prejuízo material ou moral que cada um possa causar a outrem e garantir o máximo de liberdade compatível com a segurança individual e coletiva.

A experiência vem demonstrando, além disso, que não basta uma legislação específica. Muitas das normas jurídicas de ordem geral, como o Código Penal, a Lei das Contravenções, o Código

Civil e o Código de Obras das diversas municipalidades tiveram e têm que se ampliar para incluir, quer disposições novas exigidas pelo tráfego motorizado, quer novas medidas decorrentes de suas crescentes repercussões na vida social.

Como legislação específica, há necessidade de um Código Nacional de Tráfego, composto de uma única Lei, como foi inicialmente expedido nosso Código Nacional de Trânsito (Decreto-lei n.º 3651, de 25 de setembro de 1941) ou de um conjunto de leis, como preconizam os técnicos norte-americanos ao sugerirem aos Estados daquela União, um Código padrão. Mas, de uma forma ou de outra, é preciso que esta legislação cubra os seguintes aspectos capitais:

— Registros, licenças, títulos de propriedade e disposições contra o furto.

— Habilitação de motoristas e de condutores de veículos em geral, amadores e profissionais.

— Responsabilidade Civil relativa aos veículos em geral e especialmente os motorizados.

— Responsabilidade de seguro dos veículos motorizados.

— Tráfego em vias e outros logradouros públicos.

Além disso, é preciso que a legislação específica se complemente com regulamentos especiais:

— para o tráfego;

— para a sinalização de tráfego;

— e para os transportes automotores: coletivos, carga e taxis.

2. A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA VIGENTE

O principal diploma legal, conhecido por Código Nacional de Trânsito, é o Decreto-lei número 3651, de 25 de setembro de 1941, publicado no Diário Oficial de 27 de setembro de 1941 e retificado no Diário Oficial de 18 de março de 1942. Visando padronizar o "trânsito" em tôdas as Unidades da Federação, ele trata:

— das regras gerais para a circulação;

— das provas desportivas nas vias públicas;

— da circulação internacional de automóveis, de acordo com a Convenção Internacional assinada em Paris a 24 de abril de 1926;

— da sinalização (sinais gerais de trânsito, marcos e sinais rodoviários);

- das características dos diversos veículos;
- dos impostos e taxas;
- da identificação dos veículos;
- da habilitação dos condutores;
- das infrações;
- dos Conselhos Nacional e Regionais de Trânsito.

O Código já sofreu, em sua redação inicial, várias alterações: — No tocante à composição dos Conselhos Nacional e Regionais de Trânsito, pelos Decretos-leis n.º 5464, de 7 de maio de 1943, n.º 7286, de 31 de janeiro de 1945, n.º 7927, de 17 de fevereiro de 1945 e, finalmente, pelo de número 7604, de 31 de maio de 1945, publicado no Diário Oficial de 2 de junho de 1945;

— No tocante aos prazos para satisfação de características impostas aos veículos em geral e para instalação de taxímetros na forma da lei, pelo Decreto-lei n.º 4136, de 26 de fevereiro de 1942;

— No tocante a prazos para satisfação de características impostas aos veículos de transporte coletivo, pelo Decreto-lei n.º 8982, de 14 de fevereiro de 1946;

— No tocante à matrícula de condutores de veículos em todo o território Nacional pelo Decreto-lei n.º 8004, de 27 de setembro de 1945;

— No tocante à habilitação e exercício da atividade de condutor de veículos automotores, pelo Decreto-lei n.º 9545, de 5 de agosto de 1946, publicado no Diário Oficial de 7 de agosto de 1946, e, por sua vez, modificado pela Lei n.º 1387, de 20 de junho de 1951.

Complementam a legislação, no âmbito federal, os seguintes decretos:

— N.º 8576, de 21 de janeiro de 1942, publicado no Diário Oficial de 23 de janeiro de 1942, que aprova o regimento do Conselho Nacional de Trânsito;

— N.º 20483, de 24 de maio de 1946, publicado no Diário Oficial de 29 do mesmo mês e ano, que aprova o Regulamento do Serviço de Trânsito do Distrito Federal (32) e alterado pelo Decreto n.º 27758, de 1.º de fevereiro de 1950, publicado em Diário Oficial do dia imediato.

3. BASE CONSTITUCIONAL PARA UMA LEGISLAÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal Brasileira estabelece:

“Art. 5.º Compete à União:

.....

XV — legislar sobre:

j) tráfego interestadual”;

Pelo Art. 6.º essa competência federal para legislar sobre tráfego “não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar”.

Com essa base constitucional para uma legislação única e já havendo um Código vigente desde 1941, em todo o território brasileiro, trata-se para nós simplesmente de aperfeiçoá-lo.

Nos Estados Unidos da América, os técnicos e estudiosos do assunto já de há muito se convenceram que é indispensável a uniformização do tratamento do problema do tráfego; que é um absurdo a existência de uma infinidade de prescrições legais diversas, variando de Estado para Estado. De acordo com essa convicção e após a curado e continuados estudos, iniciados em 1925-26, chegou a “National Conference on Street and Highway Safety” a propor cinco leis fundamentais para uniformizar o “código de veículos” e dois complementos padrões:

— “Model Traffic ordinances” para as municipalidades, e

— “Manual on Uniform traffic control devices for streets and highways”.

Falam bem das dificuldades em realizar a unificação das prescrições naquele país, a intensa campanha desenvolvida junto ao Povo dos diversos Estados para que ele, defendendo seus legítimos interesses de segurança, exija de seus líderes, de seus representantes, do Governo enfim, a expedição de leis de acordo com aquela padronização.

Nós, portanto, que já contamos de um lado com a base de fato, graças aos idealizadores, batalhadores e realizadores do primeiro Código e de outro lado com a base constitucional de que dispomos, estamos numa situação privilegiada para termos uniformidade de legislação de tráfego. Não se justifica, então, que estejamos com uma legislação deficiente e em certos pontos inconvenientes; urge alterá-la e completá-la, aproveitando a experiência alienígena e a nossa própria, como convém e atualmente se impõe para bem servir à coletividade.

4. APRECIACÃO SOBRE O CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO EM VIGOR

A Preliminar sobre sua extensão

Verifica-se pela leitura do Artigo 1.º do Decreto-lei n.º 3651, que a lei federal só está regulando o “trânsito de veículos automotores”, deixando a complementação no tocante a outros veículos, a pedestres, a animais e a sinalização a cargo de leis e regulamentos estaduais. No entanto, a conveniência de padronização ou de uniformidade nas questões de tráfego exigem que os princípios gerais para a conduta dos pedestres, animais e veículos de qualquer natureza nos logradouros públicos, sejam os mesmos em qualquer parte e já não só dentro do mesmo País, como até mesmo em qualquer Nação.

B. Quanto às principais regras para regular a circulação

[1] A respeito das principais regras para regular a circulação nas vias públicas, constantes

(32) Em muitos dos Estados da Federação existem Regulamentos análogos ou equivalentes.

do Código em vigor, cabem as seguintes observações:

(a) A regra IV do Art. 3.º do Decreto-lei n.º 3651, de 25 de setembro de 1941 estabelece:

"Todo o veículo que dobrar uma esquina à esquerda só poderá fazê-lo uma vez atingindo o ponto central do cruzamento (Anexo I)".

Tal como está redigida a "regra IV" é, em muitos casos, incompatível com as necessidades do tráfego motorizado e em desacordo com sua moderna técnica.

Uma das maneiras de evitar os conflitos a e b entre as filas originariamente de sentidos opostos e que dobram à esquerda ao mesmo tempo é a marcação do cruzamento, como elucida a Fig. 53 (R.S.P.) de janeiro).

A marcação especial exemplificada na Fig. 53 fica, evidentemente, condicionada à existência de um espaço igual ou superior a 6 metros entre os pontos mais próximos dos dois arcos, para que dois veículos possam seguir seus destinos sem entrarem em conflito.

A regra deveria ter a seguinte redação:

— Para dobrar à esquerda o condutor deve seguir a marcação especial do cruzamento, contornando-a pela direita e junto a ela. Na ausência de marcação, o veículo só poderá dobrar à esquerda após atingir o ponto central do cruzamento.

(b) A regra VI, do mesmo art. 3.º, está assim redigida:

"Os veículos que trafegarem transportando passageiros terão prioridade sobre os de carga; os lotados sobre os vazios; os de maior sobre os de menor velocidade; os de representação oficial e socorros públicos sobre qualquer outro."

Tal norma só teria razão de ser em situações especialíssimas, como seja travessia de uma balsa, onde nem todos os veículos, esperando a vez, pudessem atravessar ao mesmo tempo. Mesmo nesse caso é bem discutível se aquela regra conviria ao interesse geral. Basta lembrar que a obediência à regra VI levaria um veículo de carga a não atravessar nunca, desde que fôssem sucessivamente chegando veículos de transporte de passageiros.

Sob a invocação desta regra (é verdade por uma interpretação de certa forma forçada) têm sido concedidos, mantidos e ampliados os estacionamentos privativos para veículos oficiais em vias públicas. Absurdo que dispensa comentários, e não estou falando dos privativos concedidos em via pública para veículos que não são de representação oficial...

Capitulado entre "regras gerais" a de número VI do Art. 3.º não se justifica. E, encarando a circulação em geral, trata-se de dispositivo impraticável e portanto inócuo.

Parece-nos dispensável focalizar ainda muitos ângulos absurdos que a questão apresenta, para concluir que a regra VI deve ser cancelada.

(c) A regra VII, do mesmo Art. 3.º estabelece:

"Os socorros de incêndio, de polícia e de ambulância gozam de circulação livre, quando em serviço de urgência."

À primeira vista parece correta e completa a disposição acima. Entretanto, que significa "circulação livre"?

Em raciocínio técnico, sereno e equilibrado "circulação livre" significa tão-somente que aqueles veículos não precisam parar, em quaisquer circunstâncias, mas nunca que podem entrar em contramão, que estão livres de quaisquer considerações ou atenção às regras de tráfego importantes e essenciais. Apesar disto, o conceito generalizado no Brasil, isto é, a prática errônea em muitos e muitos anos de que os socorros públicos, ambulâncias, veículos policiais e contra incêndios não devem qualquer obediência às regras de trânsito, tem se arraigado de tal maneira na opinião pública e mesmo no espírito de muitas autoridades, que há necessidade de redação muito mais explícita do que a da Regra VII vigente e acima transcrita.

Qualquer veículo de socorro público, entrando em contramão, em via de sentido único, estará fadado a não poder passar, desde que em sentido contrário exista um grande volume de tráfego; sem entrar em outras considerações, como sejam a do perigo que tal prática representa.

Após essas considerações, ao pensarem em nova redação para cobrir a questão em pauta, convém atentar e especialmente os legisladores para o que a Sec. 25.1 do projeto de lei n.º V "Uniform Act Regulating Traffic on Highways" recomenda, no modelo do Código Padrão para os Estados Unidos da América do Norte:

"Veículos de emergência autorizados"

(a) Quando o motorista de um veículo de emergência autorizado estiver atendendo a um serviço de emergência, ou perseguindo um violador ou suspeito violador da lei, ou atendendo a um chamado para apagar incêndio, mas nunca quando dêle retornando, pode utilizar-se dos privilégios estabelecidos nesta Seção, mas sujeito às condições aqui especificadas.

(b) O motorista de veículo de emergência autorizado pode:

1. parar ou estacionar, livre das disposições desta lei;
2. avançar um sinal luminoso vermelho, ou um de parada obrigatória, mas só depois de diminuir a velocidade ao limite que a segurança da operação exige;
3. Exceder os limites de velocidade até o ponto que não haja perigo de vida ou de danos materiais;
4. Desrespeitar as disposições que regulam a direção do movimento ou a execução de voltas em determinadas direções.

(c) As exceções aqui concedidas a um veículo de emergência autorizado devem aplicar-se só quando o motorista de qualquer dito veículo acionar sinos, sirene, ou apitos a ar comprimido, como possa ser razoavelmente necessário, e quando o veículo estiver equipado com, pelo menos, um farol emitindo luz vermelha visível, em condições atmosféricas normais, de uma distância de 150 metros à frente de tal veículo, exceto quando um veículo de emergência autorizado for operado como veículo policial sem a necessidade de dispor de tal luz vermelha visível da frente do veículo.

"(d) As disposições acima importantes, o motorista de um veículo de emergência deve de dirigir com o devido respeito à segun- das as pes- soas, nem devem tais disposições pro- do De- orista das conseqüências de sua negligência par- segurança dos outros."

O número 4 da letra (b) de se está as acima traduzidas deve especificamente p- cia; entrada em contramão nas vias ou pistas de do único, a não ser quando previamente asse- o isola- mento do trecho em causa a tráfego e sentido normal, como ocorre nos casos de acesso a locais de incêndio. O pretendido encurtamento de tempo, pela violação do sentido de circulação, pode redundar na impossibilidade de prosseguir, desde que encontre um denso tráfego contrário. Andando no mesmo sentido do tráfego, a prioridade de passagem, assegurada aos veículos de emergência, garante-lhes a rapidez de movimento necessária.

Convém ainda prestar atenção ao fato do projeto citado de lei norte-americana, definir que sejam "veículos de emergência autorizados", da seguinte forma:

"São veículos de emergência autorizados os do Departamento de Fogo (33), os veículos da Polícia e as Ambulâncias e veículos de emergência dos Departamentos Municipais ou das Corporações de Serviço Público quando designado ou autorizado pelo Delegado Local ou pelo Chefe de Polícia, conforme o caso."

Para poder regular o tráfego nos cruzamentos ainda faltam, pelo menos, as seguintes regras essenciais: (34)

— O veículo que fôr dobrar à esquerda espera o que vem de frente, mas, se antes dêste aproximar-se do cruzamento aquêle já estiver parado e tiver feito o sinal de advertência de que vai dobrar à esquerda, adquire êle o direito de preferência.

— E' proibido ao pedestre atravessar qualquer via pública, fora das esquinas, salvo se especificamente autorizado com a demarcação de passagem de segurança.

— Nos cruzamentos em que não haja sinais luminosos especiais para os pedestres, têm êstes o direito de preferência, sempre que atravessarem a via pública paralelamente aos carros que seguem em frente. Assim, todo o veículo que dobra à direita ou à esquerda é obrigado a parar, para deixar livre a travessia dos pedestres então encontrados.

— Onde haja sinal luminoso de tráfego, é proibido ao pedestre atravessar:

— em qualquer circunstância diversa da determinada pelos sinais especiais de pedestres, sempre que êles existirem;

— ou cortando a corrente de tráfego que segue em frente, por força da abertura de sinal para a mesma.

— Nos cruzamentos em que o tráfego seja dirigido e controlado por policial ou por sinal luminoso, os ciclistas são obrigados a apeiar e a atravessar as vias de acôrdo com o previsto para os pedestres, empurrando suas bicicletas.

C. Competência para decidir sobre as questões de engenharia de tráfego

O Art. 4.º do Decreto-lei n.º 3651, estabelece:

"A mão e contramão serão determinadas pelas autoridades de trânsito em cada localidade.

Parágrafo único. Entende-se por via pública toda rua, caminho, entrada ou passagem de domínio público, qualquer que seja a denominação, em zona urbana, suburbana e rural."

Deixando de lado o fato do parágrafo único daquele artigo, tal como está redigido, não ter cabimento num artigo que não cita e muito menos define o que seja mão e contramão, abordemos a questão de fundo a que o artigo se refere.

Não está dito, expressamente, que a "autoridade de trânsito" a que o Art. 4.º se refere seja a policial ou a que tenha encargos de engenharia de tráfego. A tradição histórica, no caso, vem consagrando o entendimento de que o artigo se refere à autoridade policial. Tal interpretação, no entanto, não corresponde ao que convém. A circulação e as outras funções de tráfego estão tão intimamente ligadas às vias públicas e a outras disponibilidades fora delas, umas e outras destinadas a algumas ou a todas aquelas funções, ou com elas relacionadas, que é um absurdo atribuir-se competência para decidir sobre circulação, estacionamento de veículos, carga e descarga de material ou embarque e desembarque de passageiros, a autoridade diversa daquela à qual compete planejar o desenvolvimento da cidade, programar a execução de obras e realizá-las.

As atribuições de Engenharia de Tráfego não devem e nem podem permanecer como encargos da Polícia, a não ser com sérios prejuízos para a eficiência do tráfego. O que não exclui que se atribua à Polícia competência para introduzir modificações temporárias no estabelecido, sempre que ela tiver de agir em casos de emergência. As soluções tomadas ou adotadas pela Polícia em tais situações serão, por isto mesmo, de caráter temporário e devem ser comunicadas ao órgão encarregado da Engenharia de Tráfego.

Sabemos que muitos organismos policiais têm se hipertrofiado, desenvolvendo em sua estrutura uma importante Divisão de Engenharia do Tráfego, mas o que convém é reajustar a já conhecida situação esdrúxula, para encontrar uma organização administrativa mais racional.

D. Dos deveres dos motoristas segundo o código vigente

Se analisarmos os deveres dos condutores de veículos constante do Art. 5.º, e o que a êles é proibido segundo o Art. 6.º do Código Nacional

(33) Corresponde ao nosso Corpo de Bombeiros.

(34) Para melhor compreensão, vejam as "Noções fundamentais" nos números de jan. e fev. da "R.S.P."

de Trânsito vigente, vemos também que estão incompletos e muitos deles misturados com o que devemos entender por regras de tráfego.

[1] O n.º 7 do Art. 5.º, por exemplo, estabelece, como dever do condutor:

"trafegar mais à direita, com antecedência, sempre que tiver de entrar em ruas dêste lado;"

Isto é mais uma regra de tráfego que um dever. Como regra de tráfego está, aliás, incompleta. Melhor seria dizer:

— Para dobrar à esquerda ou à direita o veículo deve, com a devida antecedência, ter sido colocado, conforme o lado para o qual vai dobrar, no limite esquerdo ou direito da faixa de tráfego, ocupando uma única fila naquela extremidade, ou, mais de uma, se houver demarcação expressa neste sentido.

[2] O n.º 13 do Art. 6.º proíbe:

"fazer uso demorado de faróis de luz intensa, no perímetro urbano, salvo nos casos previstos neste Código ou nos regulamentos locais."

O que deve ser proibido é o uso de farol com o facho alto de luz acesa, sempre que houver iluminação na via pública.

E. Estacionamento e paradas em vias públicas

[1] O Art. 8.º ao referir-se a estacionamento e paradas nas vias públicas alude à publicação em edital, quando seria preferível estabelecer que as proibições serão fixadas pela autoridade competente (de engenharia de tráfego ou de polícia, esta nos casos de emergência) através de adequada sinalização.

[2] Sem entrar em exame mais profundo, convém chamar a atenção para o seguinte:

(a) A letra a do § 1.º desse Art. 8.º proíbe parar ou estacionar o veículo:

"nas curvas e cruzamentos; e junto ao meio-fio a menos de três metros da esquina".

O que se deve proibir é parar ou estacionar prejudicando a visibilidade da curva ou do cruzamento, de um modo geral, além da linha das edificações da esquina.

(b) A letra b do § 1.º desse artigo 8.º proíbe parar ou estacionar o veículo:

"sobre as válvulas de incêndio, registros de água e postos de visita e galerias subterrâneas, mesmo para receber ou deixar passageiros ou carga".

Quanto às válvulas de incêndio, convém assinalar que os hidrantes são geralmente verticais e junto ao meio-fio. O que se deve proibir é estacionar, a menos de três metros de cada lado do hidrante, segundo a linha de meio-fio.

Quanto aos registros e postos de visita a proibição deve ficar condicionada a estar sempre devidamente marcada, a superfície interdita, com linhas brancas ou amarelas de limitação, completadas com a pintura amarela do meio-fio, no trecho correspondente.

Convém registrar que, entre esta ordem de proibições, falta incluir a de estacionar a menos

de um excesso de eixo que estiver à frente, no caso de deserta, comento paralelo ao meio-fio, bem como deve ser de meio metro de outro carro, nos estacionamentos em ângulo, em relação aos meios-fios ou outras referências.

(c) A letra c do mesmo parágrafo proíbe estacionar:

"à porta de diversões, templos, edifícios de apartamentos, repartições, bancos e hotéis, por tempo superior ao necessário para deixar ou receber passageiros ou cargas, salvo se houver local próprio designado pela autoridade".

É justo e necessário que no plano de tráfego se pense nas disponibilidades de espaço para embarque e desembarque de passageiros na frente daqueles edifícios. Isto leva a certas proibições de estacionamento e de carga e descarga, que, por sua vez, exigem adequada sinalização esclarecedora; mas a proibição geral do artigo é absurda por não corresponder a uma necessidade tão geral e constante, como parece a quem lê a letra e do § 1.º do Art. 8.º.

F. Quanto a limite de velocidade

Pela redação do Art. 9.º há um critério de velocidade para zona urbana e para a zona rural, quando a velocidade deve estar intimamente ligada às características das vias e dos veículos que as freqüentam e não ao fato de estar-se em zona urbana ou rural.

O limite máximo de 80 km/h, para certas classes de veículos e determinadas vias especialmente construídas, parece poder ser elevado para 100 km/h, sempre dependendo do seu estabelecimento pela autoridade competente.

G. Quanto à circulação internacional de automóveis

O simples fato de ter havido em Genebra, de 23 de agosto a 19 de setembro de 1949, uma Conferência das Nações Unidas, sobre transporte rodoviário e por veículos automotores, da qual surgiu uma nova "Convenção sobre tráfego rodoviário", mostra a necessidade de atualização do Capítulo IV do Código vigente, todo ele baseado, nesse particular, em nossa adesão à "Convenção Internacional relativa à circulação de automóveis, assinado em Paris em 1926".

H. Quanto à sinalização

Tendo surgido daquela mesma Conferência de Genebra, de 1949 acima citada, um Protocolo relativo à sinalização para tráfego rodoviário e tendo o Conselho Nacional de Trânsito decidido, desde 1950, sobre a conveniência de adesão aos contratos firmados pelos participantes da Conferência (à qual o Brasil só se fez representar por um observador) dispensa maiores comentários sobre a necessidade de atualização das convenções constantes do Código em vigor. Contudo,

convém, destacar como mais importante, dentre as placas convencionais constadas daquele Protocolo e em comparação com as do Decreto-lei n.º 3651, as faltas que nos fazem:

— as placas para indicar que está dentro de uma via preferencial e também para marcar quando termina o regime de preferência;

— as placas que indicam as precauções de segurança para pedestres;

— as placas que indicam proibição de dobrar “à esquerda ou à direita”;

— as placas que indicam proibição de ultrapassagem com utilização de faixa de contramão de direção;

— as placas que indicam o fim de determinado limite de velocidade.

Necessitamos, ainda, em nossa legislação de tráfego, do estabelecimento dos sinais a serem feitos pelos policiais, bem como convenções para a delimitação de filas e de faixas de tráfego através de inscrição especial no leito das vias públicas (ver as páginas 5, 6 e 7 da “R.S.P.” de fev.).

Finalmente é indispensável que sejam estabelecidas as normas fundamentais relativas ao significado e uso da sinalização luminosa de tráfego, especialmente no que concerne à sinalização auxiliar (ver a pág. 5 da “R.S.P.” de março). A propósito, convém lembrar o que se disse à página 16 da “R.S.P.” de fev., sobre letreiros comerciais coloridos e luminosos.

I. Quanto aos marcos e sinais rodoviários

Cabem as mesmas observações da letra H anterior, e mais ainda que não há razão para considerá-los em seção à parte, como vem fazendo o atual Código.

J. Quanto aos veículos motorizados

A classificação e a definição dos veículos devem ser atualizadas de acordo também com a Convenção de Genebra de 1949.

Tamanho, peso e carga dos veículos são assuntos tratados em nossa legislação, mas precisam ser aperfeiçoados tais características, principalmente devido à existência atual de grandes reboques e a tendência para veículos cada vez maiores.

Torna-se necessário melhor definir não só o equipamento auxiliar obrigatório dos veículos, como as condições a satisfazer nas vistorias temporárias.

A vistoria do equipamento obrigatório dos veículos é um dos pontos mais fracos na legislação em vigor. A vistoria deve processar-se periodicamente, pelo menos uma vez de ano em ano. Nem todos os carros de um Município devem ser vistoriados numa mesma época e muito menos no ato do emplacamento. Embora um veículo não deva ser licenciado se não estiver em dia com a

vistoria e julgado satisfatório, não é necessariamente preciso realizar vistoria e emplacamento ao mesmo tempo.

K. Quanto à habilitação de condutores

Apesar das modificações que o legislador introduziu no Código de 1941 (Decreto-lei número 3651) através do Decreto-lei n.º 9545 e da Lei n.º 1387, já referidos, estão elas longe de alcançar os desejáveis objetivos, e há necessidade de uma reforma completa também, neste importante setor da legislação específica.

[1] *Concessão de um privilégio e não direito irrevogável de dirigir* — É indispensável tornar expresso na lei que a obtenção de uma carteira ou documento de habilitação para dirigir um veículo na via pública não significa a conquista de um direito irrevogável. Não devemos continuar com a orientação de um único exame de suficiência ser válido para toda a existência.

Quando um cidadão obtém um documento de habilitação para conduzir um veículo nas vias públicas, está realmente recebendo a concessão de um privilégio, qual seja a de dirigir em vias que a ninguém, mas a todos pertencem. Privilégio que, no interesse ou na necessidade de salvaguardar a integridade física ou moral de cada integrante da coletividade, pode e deve ser cassado, sempre que puder prejudicá-la ou pô-la em perigo. Para tanto, é necessário acabar com a validade permanente para documentos de habilitação de amadores e de profissionais do volante, possibilitando-se à autoridade policial de tráfego o processamento de verificação periódica das condições mínimas de capacidade para dirigir. Além disso, é preciso dar competência à autoridade policial para cassar o documento de habilitação, sempre que se tornar evidente a maneira perigosa segundo a qual o condutor está dirigindo o veículo na via pública e não só nos restritos casos previstos atualmente no Decreto-lei n.º 3651.

[2] *Diferentes categorias de condutores* — O desenvolvimento da indústria automobilística ofereceu à humanidade, um sem número de categorias de veículos, desde os mais leves aos mais pesados, destinados por sua vez a uma infinidade de objetivos, como sejam: os transportes de passageiros (individuais e coletivos) os transportes de cargas e aqueles especialmente destinados à realização mecânica de diversos trabalhos em substituição a grande parte dos antes executados exclusivamente pelo homem e por animais. A variedade de categoria e mesmo de destino dos veículos motorizados evidencia que a prova de habilitação para conduzir um deles não pode servir para dirigir quaisquer deles. Assim, diversas devem ser as provas de habilitação a prestar, diferentes muitas das condições mínimas a exigir e, conseqüentemente, os documentos de habilitação não podem ser mais um único para qualquer categoria de veículo, como acontece no Brasil.

Aliás, isto não constitui novidade recente e a última Conferência das Nações Unidas realizada em Genebra, em 1949, e a que já nos referimos, ao estabelecer as bases para o reconhecimento da validade internacional dos documentos da Conferência, considerou 5 categorias de condutores:

A) Habilitados a conduzir pequenos veículos automotores (motocicletas com ou sem "side-car" e triciclos automotores até 400 kg).

B) Habilitados a conduzir veículos até 3500 kg com lugar para no máximo oito passageiros ou para transporte de carga.

C) Habilitados a conduzir veículos acima de 3500 kg destinados ao transporte de carga.

D) Habilitados a conduzir veículos de transporte de passageiros, havendo além do condutor, mais de 8 lugares.

E) Habilitados a conduzir qualquer dos veículos das categorias B, C e D aos quais estejam atrelados reboques de mais de 750kg (reboques menores não carecem de habilitação especial).

Não basta, como faz a lei vigente, distinguir motoristas e motociclistas, amadores e profissionais. Não se fazendo aquela distinção entre várias categorias de condutores, o Poder Público nivela-os nas exigências mais baixas, isto é, como se todos se destinassem a conduzir pequenos veículos de turismo ou de passageiros, chegando-se, por exemplo, ao absurdo, como já se tem visto, de proibir que um candidato a exame de motorista preste a prova de habilitação conduzindo um caminhão.

Os exames devem prever provas de acordo com a categoria de condutor em vista, corrigindo-se o erro atual de exigir detalhes sem importância que marcam a única diferença de exigências na prova de direção por amadores e profissionais. As próprias exigências de seleção do ponto de vista médico e psicotécnico devem ser diversas, tanto mais restritivas quanto mais importante a categoria dos veículos que o examinando pretende conduzir ou continuar conduzindo.

No Capítulo VIII, voltaremos ao assunto dos exames de motoristas, apresentando indispensáveis pormenores sobre as condições que os candidatos às diversas categorias de condutores de veículos devem satisfazer.

L. Quanto às penalidades

Somos de parecer que, em lugar de quantias fixas para as multas por infração cometida, devem ser estabelecidos limites dentro dos quais a autoridade policial possa aplicar multas, de acordo com as circunstâncias verificadas em cada caso. Por exemplo: um avanço de sinal, observado em circunstâncias em que se percebe uma violação conscientemente deliberada, deve ser punido com multa bem mais elevada do que quando o avanço fôr constatado no limiar do fechamento do sinal, quando o avanço muitas vezes decorre de uma falta de presteza no atendimento do fechamento do sinal.

Um excesso de velocidade, numa via praticamente deserta, com bom piso, e de boa visibilidade, não deve ser punido com o mesmo rigor do cometido no meio do tráfego intenso, com sério perigo para outros veículos e para pedestres. Uma violação de estacionamento em circunstâncias capazes de comprometer a eficiência da circulação, deve ser punida com mais rigor que as violações que poderíamos classificar de questões de minúcias, como sejam os estacionamentos em condições irregulares ou o ultrapassamento do prazo de permissão, e mesmo neste caso em função do tempo de violação.

Toda a violação observada em caso de verificação de acidente deve ser punida com mais rigor do que quando não se teve a consagração do inconveniente erro.

A fixação de limite dentro dos quais é deixado ao critério da autoridade aplicadora o *quantum* da pena ou da multa é, aliás, o sistema de nossas leis penais e até o previsto para o comum das multas administrativas.

O reboque dos violadores de estacionamento deve ser considerado como regra e no caso de observância de abuso injustificável e de impossibilidade de reboque, deve-se admitir que a polícia aplique a pena de advertência material esvaziando os pneus dos autos dos infratores, sem danificar as câmaras de ar ou válvulas.

Como já dissemos, é preciso que a autoridade administrativa policial seja armada de recursos legais mais poderosos que os atuais para poder retirar, temporária ou definitivamente, de dirigir quem ponha em sério risco a segurança alheia ou comprometa de forma grave a regularidade de execução do tráfego. Estou convencido de que esta é uma providência indispensável para vencer os inconscientes que, em vias de mão de sentido duplo, entram pela faixa de contramão de direção, sem possibilidade de retomarem o seu lado e provocam os engavetamentos, tão prejudiciais à coletividade.

No tocante às penalidades especiais dos crimes culposos ou dolosos, ou para punir contravenções como a de dirigir embriagado ou de dirigir com risco para a segurança alheia, a lei vigente precisa ser muito mais rigorosa, particularmente a que trata das contravenções.

Neste particular o mal maior está no processo, que para as contravenções precisa admitir um ajuizado de instrução de julgamento de plano sem as formalidades dos processos comuns, que se tornam morosos, de efeitos tardios e comprometedores de seus objetivos educacionais que exigem rapidez de ação. Aliás, as indenizações de prejuízos materiais causados por terceiros em choque de veículos, deveriam ter a primeira instância, sem as demoradas formalidades dos processos prescritos também nesses ajuizados de instrução, *Traffic Courts* como chamam os norte-americanos.

Embora dentro dos gabaritos que permitam um melhor ajustamento às circunstâncias para

punição mais adequada é preciso que a lei federal e seu regulamento assegure um tratamento uniforme aos infratores, qualquer que seja a cidade ou Unidade de nossa Federação.

M. Quanto aos conselhos (Nacional e Regional)

Convém retirar ao Nacional o encargo de questões de interesse local do Distrito Federal, para que ele possa dedicar-se aos assuntos de ordem geral.

E' indispensável dar atenção ao desenvolvimento das Secretarias dos Conselhos, dotando-as de elementos técnicos e de recursos materiais necessários a eficiência dos Conselhos. A dificuldade das Municipalidades em geral de cuidarem convenientemente do planejamento urbanístico e da engenharia de seu tráfego, leva-nos a pensar em várias formas para atender a tal necessidade. Estamos convencidos de que, melhor será um Instituto para prestar tal assistência, com o qual as Municipalidades interessadas, possam contratar serviços especializados. Entretanto, um adequado desenvolvimento das Secretarias dos Conselhos, dando-se-lhes eficiência técnica, poderia também atender à mesma finalidade de assistência às Municipalidades.

Parece-nos que a Constituição de uma Comissão ou Câmara de Tráfego em Conselhos Viários Nacional e Regionais seria mais lógico, mais econômico e mais eficiente do que a atual existência de vários Conselhos: Rodoviário Estadual, Regional de Trânsito etc.

N. Quanto a registros, licenças, títulos de propriedade e disposições contra o furto

São insuficientes as disposições legais do Decreto-lei n.º 3651 no que regula registro e licenças dos veículos. Há necessidade de legislação mais completa e uniforme para todo o território nacional de modo a regular os títulos de propriedade dos veículos e por essa forma possibilitar maior proteção contra o furto de automóveis. Segundo parecer técnico do Federal Bureau of Investigations dos Estados Unidos: o furto de automóveis diminui na razão direta da dificuldade de venda do veículo roubado.

Precisamos de padronizar perfeitas exigências de registro, licenças e expedição de títulos de propriedade de veículos e estabelecer normas legais que assegurem a interferência federal em tais crimes, para poder combatê-los eficientemente.

O. Quanto à responsabilidade civil relativa aos veículos motorizados

O Código Nacional de Trânsito em vigor não trata desta questão. Entretanto, é preciso definir com precisão a responsabilidade civil do proprietário, do condutor ou do arrendatário de um auto, para que situações decorrentes do uso de veículos

pelo próprio dono, por seu arrendatário ou por outrem, a serviço de um e outro, não fiquem simplesmente disciplinados pelos preceitos legais atinentes à locação de coisas ou à locação de serviços ou pelas demais disposições gerais da nossa legislação civil. As graves repercussões de um veículo motorizado na vida social recomendam medidas especiais acauteladoras.

P. Quanto a seguro obrigatório

O seguro obrigatório é uma das providências indispensáveis. Na situação atual a autoridade administrativa policial não possui recursos legais para compelir mesmo o evidente culpado a cobrir prejuízo causado a terceiros. O prejudicado tem que acionar civilmente o causador do dano. Os processos são morosos e não raro encontram indivíduos sem recursos para cobrir os danos causados. A experiência de outros países demonstra que o seguro obrigatório resolve estas situações desagradáveis e traz consigo outras vantagens: Sendo obrigatório o seguro, seu custo passa a ser menos oneroso. Além disso, as companhias de seguro, com o objetivo de autodefesa farão, como na Inglaterra, suas próprias investigações, mantendo fichários atualizados e o motorista desastrado ou desastroso não obterá a apólice de seguro e sem esta, o carro não será licenciado ou o motorista não obterá sua matrícula, se fôr o caso.

A providência simplificará as querelas em via pública, as perícias e protegerá melhor os interesses de cada integrante da coletividade resguardando todos contra os crescentes azares e riscos nas vias públicas de hoje.

Q. Quanto a acidentes

No referente a acidentes, muito há o que prescrever em lei, especialmente no tocante à obrigatoriedade de comunicação e registro dos acidentes. Sem as estatísticas e os estudos de acidentes, base fundamental do raciocínio técnico, a pesquisa, para fins de aperfeiçoamento, será sempre falha.

5. COMENTÁRIOS SOBRE O "REGULAMENTO DO SERVIÇO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL"

Como já nos referimos, o Regulamento vigente, no momento em que escrevo, ainda é o aprovado pelo Decreto n.º 20483, com a pequena alteração a que se refere o Decreto n.º 27758. Tratando-se de questão alterável por simples Decreto do Poder Executivo (sempre de rápida expedição) não me parece merecer análise minuciosa especial, o que não significa, entretanto, julgar de pouca importância as grandes lacunas que podem ser observadas naquele Regulamento e os inconvenientes de vários de suas disposições, entre os quais a título de exemplificação, poderemos citar:

a) O Art. 3.º prevê que as determinações de mão e contramão exigem publicações em

editais, com 30 dias de antecedência. Não pode haver disposição mais anacrônica, porque são inúmeros os casos em que a urgência da alteração de regime de circulação não pode esperar sequer 24 horas, quanto mais 30 dias. Qualquer norma ou condição imposta ao tráfego e dependendo de sinalização especial, como seja o sentido de direção ou de regime de circulação não deve ser vinculada à publicação de editais e sim à adequada afixação de placas convencionais, as quais, uma vez expostas nas vias públicas representam ordens da autoridade competente. Podem haver muitos e minuciosos editais publicados em Diário Oficial, mas se não houver conveniente sinalização, no local a que eles se referem, seria absurdo considerá-los válidos. A validade deve depender sempre de uma sinalização afixada (a partir do momento que pode ser observada e enquanto o fôr) e nunca de uma publicação em edital.

b) O art. 20 estabelece:

"As paradas com o fim de embarque e desembarque de passageiros ou carga e descarga de mercadorias, não podem exceder de cinco a quinze minutos, respectivamente, mesmo em locais de estacionamento proibido."

A redação é bastante infeliz. Cinco minutos constitui demasiada tolerância nos locais de estacionamento proibido, porque uma vez admitida,

poderá causar congestionamento de uma via importante, principalmente no centro das grandes cidades.

Não incluindo a distinção dos casos de proibição de estacionamento e de proibição de carga e descarga, a tolerância de quinze minutos para esta última operação, quando vedada, é evidentemente absurda; ao revés, perfeitamente aceitável, se o local fôr simplesmente de estacionamento proibido mesmo porque, às vezes, esta restrição, visa possibilitar a função de carga e descarga de mercadorias.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação referente a tráfego precisa estar conforme aos mais modernos conhecimentos científicos de tráfego e possibilitar a aplicação das mais convenientes e eficientes normas administrativas. Para isso é preciso que os legisladores, auxiliados pelos técnicos de tráfego e especialmente pelos juristas, juizes, promotores e advogados com experiência no assunto, promovam as convenientes reformas.

(No próximo número — o Cap. VII — "A DIREÇÃO E O CONTRÔLE DO TRÁFEGO — "A ENGENHARIA E A POLÍCIA").

Razões da Desapropriação de Bens e Direitos de Exploração da Indústria de Energia Elétrica

Deputado EUZÉBIO ROCHA

DOMINAVA-NOS outrora um sentimento de incapacidade financeira e técnica para realizar grandes empreendimentos. No início do século, premeditadamente criou-se a lenda de que só os técnicos e as empresas estrangeiras exploravam com eficiência os serviços de utilidade pública e tinham possibilidades de realizar grandes empreendimentos. Está provado hoje em dia, que temos possibilidades financeiras e técnicas para a realização de todas essas grandes iniciativas.

Os grupos que exploram os serviços de eletricidade entre nós iniciaram suas atividades com diminuto capital que trouxeram. Os lucros acumulados permitiram sem novos investimentos o desenvolvimento da empresa que aqui instalada desenvolveu uma política pertinaz no sentido de impedir que a iniciativa Governamental ou brasileira tivesse êxito.

Volta Redonda, inaugurando o segundo alto forno e instalações complementares, é a prova de que a iniciativa estatal em certos setores, pode e deve se transformar no instrumento de progresso do País. Em 1930, o Brasil dispunha apenas de 11 pequenos fornos a carvão, produzindo 36.000t de gusa e menos de 500t de aço por ano. Em 1954, Volta Redonda, está equipada para produzir 564.000t de gusa e 730.000t de aço e lingotes. Ficássemos nós esperando que os grupos econômicos beneficiários da importação do nosso minério de ferro viesse ao socorro da nossa industrialização e a situação do País, neste setor, não seria melhor que no da energia elétrica. Basta que se examine o que a produção de Volta Redonda representa em economia de divisas para que se tenha uma idéia da importância da sua realização para o progresso do Brasil. É o que é mais significativo. Compare-se o valor da produção industrial com o que poderíamos obter em divisas com a exportação do minério. (Anuário estatístico de 1952) Com a exportação de 1.320.007 obtivemos Cr\$ 236.452.000,00. As cifras dispensam comentários.

A Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, quando empresa privada, em mãos de estrangeiros, era deficitária. Passou para as mãos do Estado e está apresentando saldos. Não preciso me referir ao fracasso da Leopoldina como empresa privada estrangeira. A Refinaria de Petróleo de Mataripe

é administrada pelo Estado. Dirigida por técnicos nacionais e tem apresentado a sua produção, lucros equivalentes às similares estrangeiras. Depois do êxito de Volta Redonda e tantos outros que a êle se juntam não é mais possível desconhecer a nossa vitalidade econômica e financeira e a nossa capacidade técnica.

Apresentamos êsse quadro como preâmbulo, para evidenciar que estamos em condições de obrigar as empresas que se beneficiam das nossas concessões a atenderem às nossas necessidades ou a cederem lugar aos nossos empreendimentos.

IMPORTÂNCIA DA ENERGIA ELÉTRICA NA ATUAL CONJUNTURA ECONÔMICA DO PAÍS

A elevação do padrão de vida do nosso povo, o nosso desenvolvimento industrial e da agricultura está na dependência da produção, da distribuição e do consumo de energia elétrica. Êste fato não pode ser contestado. Por isso mesmo não comporta divagações que firam os supremos interesses da Nação. É de FRANKLIN DELLANO ROOSEVELT o conceito seguinte, tirado do livro *Locking forward* :

"A energia elétrica é alguma coisa mais do que uma necessidade. Ela é o verdadeiro sangue vital de uma nação industrial, sangue que deve correr abundante e sem interrupção, se se quiser conservar o bem-estar e a energia da nação".

É bem isto o que julgamos.

A energia elétrica é de fato elemento imprescindível para o estabelecimento das indústrias básicas e para o enriquecimento do solo através de obras hidráulicas. Nestes últimos trinta anos, não vimos nenhum país projetar o seu reerguimento sem planejar como base da sua estrutura econômica, o desenvolvimento dos recursos elétricos, especialmente hidrelétricos. A etapa atual da indústria elétrica já não se satisfaz com a construção de pequenas usinas, as vezes térmicas, que atendiam às necessidades locais.

Nem mesmo a interligação resolve o problema da atual crise. Precisamos pôr em execução um plano nacional baseado na construção de grandes usinas, superiores a 50.000 c.v. Estas usinas só poderão ser montadas em represamentos a serem efetuados nos grandes rios. Podemos citar

no caso de São Paulo, em seu interior, o represamento do Tietê, o de Iguacu e Paranapanema. O rio Paraíba, pode ser lançado serra abaixo em Caraguatatumba. As barragens projetadas num tal empreendimento, influenciariam decisivamente a vida do vale do Paraíba. Mas, empreendimentos desta natureza, envolvem uma série de problemas, como o de irrigação, regularização, navegação e saneamento, além dos de produção de energia elétrica. A complexidade das medidas tomadas está a demonstrar a dificuldade de conciliar os interesses das empresas privadas que visam somente produzir energia elétrica com o objetivo de lucro e os da coletividade.

INDÚSTRIAS BÁSICAS

Como falar no desenvolvimento das indústrias básicas em nosso país, se a preocupação das empresas privadas de energia elétrica é a produção de energia elétrica para iluminação por ser a mais rendosa. As indústrias de aços especiais, de alumínio, de nitratos dos superfosfatos, que se caracterizam pela sua organização em "combinados industriais em que os subprodutos de uma são usados como matéria-prima de outra, o que determina um perfeito rendimento de conjunto. Em tais empresas que a energia elétrica entra como elemento fundamental na determinação do custo de produção, impõe-se que a energia seja barata e abundante. Basta que se tenha em vista que uma tonelada de alumínio consome 30.000 kwh e que uma tonelada de nitratos absorve 60.000 kwh. Não julgo necessário encarecer a importância do desenvolvimento destas indústrias no país. O enriquecimento dos solos, em nossa terra, está ligado a esta política de energia elétrica, não só pela obra de regularização dos rios, mas pela devolução dos elementos indispensáveis à produtividade, como azoto (nitro) fósforo, potássio e cálcio. Observe-se ainda o mercado de trabalho que se cria com a instalação de tais indústrias, destacadamente a do alumínio.

Há, entretanto, um fato que não pode nem deve ser ocultado aos que sobre tal política devem se pronunciar. É que a criação destas indústrias representa perda do mercado brasileiro para grupos econômicos internacionais que nos abastecem. Anote-se, ainda a ligação destes grupos com as empresas de energia elétrica do país de origem e, finalmente, tenha-se em conta que a criação de tais indústrias determinariam o aproveitamento dos nossos minérios, por nós mesmos, o que poderia representar uma ameaça ao controle que sobre eles têm exercido até hoje tais grupos econômicos.

Ninguém ignora que as grandes nações repousam o seu progresso e o bem-estar do povo, no funcionamento das indústrias fundamentais. O suprimento de matérias-primas constitui, logicamente, questão de vida ou de morte. Compare-se o padrão de vida das nações industrializadas com as fornecedoras de matéria-prima e não há

dúvida quanto ao caminho que o Brasil deve seguir. Logicamente, as nações industrializadas dão plena cobertura a ação dos trustes que procuram dominar as regiões abastecedoras de matérias-primas, mas não há força que detenha a luta que se trava em tais regiões em benefício das amplas camadas populares e dos grupos industriais nativos que vão surgindo.

A verdade é que hoje em dia as empresas de energia elétrica que operam no Brasil e no mundo, não ignoram que o Estado-Moderno está obrigado a recorrer ao remédio heróico da nacionalização para atender aos interesses da coletividade, que não pode nem deve ser sacrificada aos objetivos de lucro.

Os Estados Unidos são considerados como a Nação mais liberal. E' o País da "livre iniciativa", isto é, dos empreendimentos confiados à iniciativa privada. Entretanto, nesses últimos anos, o maior suprimento de energia elétrica passou a ser feito por iniciativa do Estado, obedecendo ao plano elaborado no governo do Presidente Roosevelt.

As Usinas de Grand Coullée, Vale do Tennessee e Boulderdam, que somam mais de 10.000.000 c.v., foram planejadas em 1932 e destinadas a enfrentar os males da terrível crise de 1929. A França, a Itália e outras nações, têm igualmente procurado desenvolver as suas usinas, partindo de um plano previamente estudado e destinado a atender os interesses de toda a população.

Nós, igualmente, necessitamos elaborar o nosso plano nacional de eletrificação, ampliando os recursos geradores do País, mediante um sistema nacional de represamento das nossas bacias hidrográficas e utilizando de forma econômica os recursos financeiros de que dispomos. Não podemos, por isso, nos dar à liberdade e ao luxo de tolerar que uma empresa viole as normas legais por nós estatuídas, não atenda aos nossos interesses e continue a gozar da liberdade de administrar os seus bens, dirigindo o seu poderio econômico contra os nossos interesses.

PODER DOS TRUSTES E O PODER DA LIGHT

Sabemos que não é fácil lutar contra um "holding" poderoso como a Light e suas associadas e contra o grupo da Bond & Shore. Estas empresas são poderosas não somente aqui, mas nos países que têm a sua sede. Vale a pena transcrever, em resumo para lembrar aos legisladores e à Nação, o que apurou o inquérito realizado pela Federal Trade Commission, por determinação expressa do Senado Federal Norte-Americano. Ficou provado que a indústria americana estava envenenando as fontes de opinião pública e até da educação, por meio da falsa propaganda. Essa propaganda, que era feita pela imprensa junto aos políticos e legisladores, nas escolas, colégios, universidades, clubes de senhoras e homens, organi-

zações cívicas e outras, tinha por objetivo criar uma opinião pública artificial e favorável a um estado de coisas, favoráveis ao "Holding" aos métodos e processos atuais da indústria, que tornam impossível a regulamentação.

O povo, diz JACK LEVIN: "Só pode agir bem si bem informado".

O inquérito da "Federal Trade Commission" que foi feito por uma equipe de 50 pessoas entre juristas, economistas e contadores, apurou que o primeiro "Public Utilities Information Committee" foi fundado por Samuel Insull, no Estado de Illinois, em 1919. Logo depois, em 1920, a NELA, isto é, a "National Electric Light Association" assumiu a direção geral da campanha, dividindo o território americano em doze distritos e mais um para o Canadá.

Havia organizações locais, estaduais e nacionais com diretores cujos salários subiam até US\$ 35.000 anuais, pagos pelo povo, porque tais despesas eram despesas de operação. "The Public Pays". Seria fastidioso repetir aqui os detalhes dessa propaganda tão intensa, que só mesmo a do governo americano durante a guerra se lhe pode comparar.

Interessantes as atividades "educacionais" dessa organização.

Censuravam elas os "text-books" usados nas escolas e forneciam outros, nos quais assuntos altamente controversos eram apresentados, sob ponto de vista de interesse das empresas, como verdades pacíficas que não admitiam discussão.

JACK LEVIN, no livro *Power Ethos*, depois de transcrever os documentos originais do inquérito a que aludimos, concluiu com as seguintes observações:

"Este é o testemunho e a evidência documental das atividades das empresas de serviços nos Estados Unidos. E' um recorde de tentativa de arrastar a opinião pública americana para o ponto de vista particular, em assuntos controversos de ordem pública. E' um recorde que apresenta um grau incrível de realização.

E' um recorde, porém, de informações erradas, adulteradas, de pseudofatos disfarçados em fatos imparciais.

E' um recorde de tentativa de perversão do espírito da mocidade, de degradação das instituições de ensino superior, de contaminação dos editoriais da imprensa.

E' um recorde de ludíbrio do povo americano, numa escala sem precedentes na história nacional.

Impedindo em proveito próprio, o livre exame pelo povo, de todos os pontos de vista, as indústrias privadas estão bloqueando o progresso legal necessário para tornar eficiente a regulamentação desses serviços de interesse público.

Dispondo de somas fabulosas, esses comitês constituem um perigo para os governos, porque tornam impossível a disseminação honesta de informações imparciais sobre problema de interesse público que precisam ser resolvidos, a bem de uma política social sã e da própria existência de um governo livre".

Propositadamente, quis evidenciar como tais fatos se passam em outras nações, para em seguida examinar o problema em nosso país.

Reflexos da Revolução de 1930 na legislação sobre energia elétrica

No Brasil, depois da revolução de 1930, processou-se na legislação uma sensível evolução no sentido de assegurar plena intervenção do Estado em tal domínio. E' com fundamento na constituição atual e na legislação em vigor que não se pode tolerar ou permitir por mais tempo, a improvisação, a resistência à regulamentação e os demais atos praticados pela Light e suas subsidiárias. Já em 1899, as cláusulas contratuais, no que se refere aos serviços de suprimento de energia elétrica, estabeleciam a obrigatoriedade da contratante de manter as fábricas e usinas em serviço sempre aparelhadas de modo a poderem produzir em 24 horas, quantidade de gás e de energia que excedem de 15%, respectivamente, os máximos de produção (demanda) diária realizada no ano anterior. Percebe-se o largo alcance desse princípio que firma como norma obrigatória a produção de energia elétrica ir adiante da solicitação do mercado interno.

Se este princípio fôsse obedecido, não seriam nunca as fornecedoras de energia elétrica, um entrave ao nosso desenvolvimento. Certamente faz parte da política adotada pela Light e suas subsidiárias não inverter novos capitais no empreendimento de energia elétrica. Prefere, parasitar a nossa economia, tirando dos lucros aqui auferidos o capital destinado a novos investimentos. Além do mais, é sabido que quanto menor fôr a diferença entre a capacidade geradora da usina e a solicitação efetiva do mercado, tanto maior são os lucros auferidos. Assim, quando se constrói uma usina com capacidade geradora para 1.000.000 kw, tanto faz consumir 1.000 kw ou 1.000.000, o capital invertido será o mesmo. Esta a razão porque quando a Light possuía capacidade de fornecimento superior à solicitação do mercado interno, realizava uma propaganda intensa em todos os jornais e por todos os meios de publicidade, lembrando que "a luz é a vida dos seus olhos". Não acompanhou, a concessionária, o nosso ritmo de progresso e, então, buscou, um novo slogan "cuidado com o Sacy".

INCAPACIDADE FINANCEIRA E MANOBRAS MONOPOLISTAS

Tem revelado incapacidade financeira para atender às suas obrigações. Apesar disto, influenciou de forma inconveniente e decisiva, no sentido de obstar a construção da usina do Salto. Se não possuía capacidade para suprir o ritmo crescente do mercado de energia elétrica, não deveria ter agido da forma porque agiu. Para caracterizar o desregramento com que se conduz a Light e suas subsidiárias, transcrevo alguns itens da conclusão a que chegou a Comissão Parlamentar de Inquérito, sobre os contratos da Light, presidida pelo Sr. Gustavo Capanema, hoje líder da maioria,

e tendo como relator o Sr. Afonso Arinos de Melo Franco, que deu então testemunho de suas notáveis qualidades de parlamentar:

A COMISSÃO DE INQUÉRITO APUROU O SEGUINTE:

I — SÔBRE A CIA. DE GÁS

A Light agiu com insistência junto aos poderes públicos, para impedir a realização do plano da Estrada de Ferro Central do Brasil, de construir uma usina elétrica na cachoeira do Salto, destinada a fornecer energia ao consumo daquela ferrovia. A ação da Light, contribuiu consideravelmente para decisão do governo, no sentido de desistir da construção referida. A Light foi baixando sucessivamente os preços das suas propostas de fornecimento à medida que observava o empenho do Ministério da Viação em defender a construção da usina.

E' provável que a atual falta de energia no Distrito Federal seja devida, em parte ao consumo da Central. Para evitar que isso continue a comissão sugere o reexame da construção da Usina do Salto.

As razões invocadas pela direção da Light para justificar seu combate aberto à Usina do Salto, não se acham provadas e nos documentos constantes dos processos oficiais, os quais, antes induzem a crer o contrário das alegações veiculadas pela empresa.

II — CÓDIGO DE ÁGUAS

A Light deixou de observar várias disposições do Código de Águas, notadamente as que dizem respeito a apresentação do manifesto das instalações, à revisão obrigatória dos contratos e à ampliação dos serviços no rio Paraíba.

A Comissão acentua a paralisação em que se encontra o processo de revisão dos contratos da Light, iniciado em 1935.

O direito de desapropriação conferido à Light por decreto administrativo, para execução de obras na zona do Rio Paraíba, parece não subsistir em face da Constituição em vigor, que considera o assunto matéria de Lei e não de decreto. A Comissão solicitou a respeito, parecer do Sr. Consultor Geral da República."

Concluiu a Comissão, no sentido da procedência do essencial das arguições do General Juarez Távora recomendando que, tão logo sejam impressos os avulsos que conterão os relatórios parciais, o relatório geral, o parecer e os anexos, se remeta um deles ao Sr. Presidente da República, acompanhado do ofício da Mesa a fim de que S. Exa. tenha ciência do assunto e delibere como melhor convenha aos interesses do Governo e do País, atribuindo ainda à mesa, competência para que resolva sobre a forma de levar o parecer ao conhecimento do Plenário.

Na legislatura passada, quando examinava a situação catastrófica do país, no que se refere à deficiência da produção de energia elétrica, sugeri várias medidas a meu ver capazes de minorar os efeitos da crise e denunciei surpreendente extravio de um projeto de relevante importância para o País e que contrariava os interesses da Light. Em sessão de 14 de abril de 1950, presente o líder da maioria, Deputado Acúrcio Tôrres, estranhei que um substitutivo ao projeto n.º 1243, de 1948 entregue àquele parlamentar pelo Coronel Pio Borges, não tivesse sido apresentado. Lamentei que estes fatos só tivessem chegado ao meu co-

nhecimento posteriormente à aprovação do referido projeto de lei. De qualquer forma, como se tratava de um substitutivo que visava garantir ao Governo participação direta na administração da Light, ao mesmo tempo que assegurava ao País condições vantajosas, não quis calar o meu protesto, para que êle valesse como censura ao descuido com que agem os que pelo mandato que exercem estão forçados a uma conduta cautelosa. Transcrevo o projeto, para que se possa avaliar a sua importância:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO N.º 1243-48

Autoriza o Poder Executivo a contrair empréstimo no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, e dá outras providências.

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a contrair um empréstimo até o montante de US\$ 90 000 000,00 (noventa milhões de dólares) junto ao "International Bank for Reconstruction and Development", cujo produto será destinado a cobrir o custo de maquinarias, equipamentos materiais e mão-de-obra necessários à execução do plano de ampliação da capacidade geradora de energia elétrica e ao desenvolvimento dos serviços telefônicos, de gás e água a cargo da Brazilian Traction Light & Power Co. Ltd., de Toronto, Canadá, através de suas subsidiárias no Brasil.

Art. 2.º Efetuado o empréstimo, o Governo Brasileiro por intermédio do Ministério dos Negócios da Fazenda, à medida que fôr autorizado o pagamento das faturas apresentadas pela Brazilian Traction Light Co. Ltd., ao Banco, irá recebendo ações com direito a voto o montante equivalente aos pagamentos realizados, calculados no número de ações segundo suas cotações médias na Bolsa de Toronto nos últimos cinco anos.

Art. 3.º Na qualidade de acionista da Brazilian Traction Light & Power Co. Ltd. terá o Governo o direito de indicar dois representantes um para fazer parte da Diretoria da Companhia e outro, para o respectivo Conselho Fiscal.

Art. 4.º O Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda poderá aceitar quaisquer cláusulas e condições habitualmente estabelecidas pelo "International Bank for Reconstruction and Development" nos contratos de empréstimos feitos com governos estrangeiros participantes do mesmo Banco.

Art. 5.º Será válido o compromisso geral e antecipado de dirimir por arbitramento tôdas as controvérsias que surgirem com relação ao empréstimo.

Art. 6.º A presente lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 7.º Revogam-se as disposições em contrário.

Como se vê, o presente substitutivo teve o mesmo fim do anteprojeto que alterava o Decreto 5.664 — extraviou-se.

AS DENÚNCIAS DO GEN. JUAREZ TÁVORA

Finalmente, entre os fatos a que alude o General Juarez Távora em sua denúncia e que a Comissão Parlamentar teve ensejo de examinar, destacamos o seguinte:

"A Light encabeçou a resistência ao cumprimento desses dispositivos legais, da forma por que se segue:

a) Retardou o mais que pôde, obtendo sucessiva prorrogação de prazos, o manifesto exigido nos termos do art. 149 e seus parágrafos;

b) Excusou-se sistematicamente ao cumprimento nas formas de regulamentação estabelecidas no Código e no-

meadamente o seu art. 202, arguindo, por seus advogados, a inconstitucionalidade do mesmo;

c) Recusou-se, até o extremo limite, à exigência de pagamento da taxa de utilização de águas públicas (artigos 160 a 176) — só o fazendo depois de longo pleito judicial, decidido, contra ela, em última instância, pelo Supremo Tribunal Federal, em 1940;

d) Deixou de fazer a revisão de seu contrato, conforme o prescrito pelo art. 12 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, e artigo 202, § 1.º do Código de Águas — abrigoando-se, talvez, depois de 1937, no fato de haver a Constituição então outorgada, silenciado a exigência moralizadora da Constituição anterior;

e) Não obstante isso — forçou, por meio de manobras excusas, de que mais adiante falamos, o Governo ditatorial a conceder-lhe, em flagrante violação do § 3.º do art. 202 do Código de Águas, o atual contrato de fornecimento de energia elétrica à E.F.C.B. e a outorga das ampliações que ora realiza nos vales do Paraíba e do Tietê — cujo aproveitamento hidráulico praticamente monopolizou.

Para desfechar êsse duplo golpe contra a lei, cometeu preliminarmente, com a complacência — que eu reputo criminosa e impatriótica — de nossos dirigentes, uma façanha que precisa ser aqui lembrada para edificação de governantes e governados: impediu a construção, em 1937, da Usina do Salto, no Paraíba, que deveria ser montada por um consórcio italiano para fornecimento de energia elétrica à Central do Brasil e, eventual suprimimento da iluminação pública do Rio de Janeiro.

Essa Usina, com a capacidade projetada de 39000 kVA, foi orçada em cerca de Cr\$. 70.000.000,00, aí incluídas as despesas com as linhas de transmissão e a construção de uma usina diesel de reserva de 11 250 H.P.; forneceria o kwh, durante os primeiros 25 anos, pelo preço médio ponderado de Cr\$ 0,06, revertendo, no fim dêsse prazo, à Central do Brasil.

O Ministério da Viação se interessou vivamente pela construção dessa usina; mas o contrato foi torpedeado no Ministério da Fazenda, por interferência manifesta da Light, através de seus advogados e consultores técnicos, sob os seguintes pretextos fundamentais:

a) Controvérsia sobre os dados técnicos e financeiro do projeto;

b) Desnecessidade de construir nova usina, uma vez que a Light podia garantir o fornecimento da energia exigida pela Central, sem prejuízo dos suprimentos que já vinha fazendo;

c) Inconveniência de se agravar o mercado de divisas com a importação do equipamento e mão-de-obra especializada exigidos pela montagem da Usina.

Conseguido o seu objetivo — afastamento de um concorrente perigoso no aproveitamento da energia hidráulica do rio Paraíba e no fornecimento de energia elétrica ao Governo — estava aberto o campo às manobras monopolistas da Light.

Coincidindo com o que constitui linha mestra da política seguida pelas Empresas de energia elétrica em toda parte, procurou a Light, impedir

que o Governo tivesse um elemento auferidor do custo efetivo do kwh, a fim de manter um monopólio que realmente exerce sobre os principais centros consumidores do País. A Light, como se sabe, pertence ao grupo da "Brazilian Traction Light & Power Co. Ltd.", assim como as demais concessionárias. Constituem de fato um sistema tentacular de Companhias manobradas sob a forma de "holding", operando 80% dos telefones do país e vendendo 65% da energia elétrica consumida entre nós, é, de fato, um monopólio o que lhe dá força bastante para impor seus interesses ao País, de forma altamente prejudicial.

O ilustre engenheiro brasileiro, Raul Ribeiro da Silva, cujo nome profiro com profundo respeito e admiração, teve ensejo de, em seu trabalho sobre indústria siderúrgica e importação de minério de ferro, escrever uma das páginas mais elucidativas das razões das trevas em que vive o Rio de Janeiro, e das dificuldades que enfrentamos para resolver o problema da energia elétrica. Declarou o ilustre Engenheiro patricio:

"De maneira nenhuma convirá à Light que o Governo se aparelhe de forma a fugir aos tentáculos do monopólio da venda de energia elétrica, monopólio êsse que a referida empresa usufrui do modo mais calamitoso para os interesses do Brasil.

Em primeiro lugar, ela verá no meu projeto, a possibilidade do Governo deixar de lhe comprar 150.000.000 de kwh, anualmente, a 100 reis, necessários à Central do Brasil, durante os 10 primeiros anos de tráfego do trecho eletrificado, até Barra do Pirai!

Em segundo lugar, a Light sente que o Governo, realizando êsse mesmo projeto, poderá deixar de lhe comprar mais de 25 mil contos, por ano, de energia elétrica, ou sejam 40 milhões de kwh, necessários à iluminação da Capital Federal. Isso porque, em face do contrato existente, que vai terminar em 1945, devem reverter ao Governo as redes de iluminação pública e particular da Société Anonyme du Gás.

E' preciso ficar bem claro que a Light está tramando, através os processos excusos e sutis de que sempre lança mão, para evitar a reversão, — para continuar na posse dos bens e do monopólio que impõem essa reversão.

Mesmo, porém, que a poderosa empresa não alcance êsse objetivo, o Governo, efetivada a reversão, ficaria em sérias dificuldades, por não possuir fonte de energia para abastecer a referida rede elétrica; isso porque, faz alguns anos, a advocacia administrativa conseguiu que a "Société" fôsse dispensada de montar usina, ficando autorizada a comprar energia de usinas da própria Light, que, apesar de terem sido instaladas com enormes favores do Governo, não estão sujeitas à reversão!

Em terceiro lugar, percebe a Light que uma usina hidrelétrica, nas bases da que proponho, que poderá fornecer o kwh, no máximo, a 100 reis a particulares, concorrerá com ela em preços, na própria zona do monopólio, obrigando-a a baixar seus preços, a um nível que não lhe convém, apesar de ainda altamente remuneradores.

Companhia estrangeira, tendo os seus portadores de ações "aguadas", fora do País, a Light é ávida de lucros, cada vez maiores, com que possa manter o seu custoso corpo administrativo e a faustosa advocacia, que sempre lhe assegurou vantagens e direitos contrários ao interesse público!!!"

E' êsse o pólvora, cujos principais tentáculos, vão crescendo sempre, ante os nossos olhos desavisados e com a ajuda criminosa ou inconsciente da advocacia administrativa, a trôco, às yêzes, de

miseráveis e vergonhosas propinas — e que, quanto mais se avolumarem e fortalecerem, mais difícil se tornará ao Brasil destruí-los, como exigem o nosso direito de sermos uma pátria livre e principalmente, a nossa legítima aspiração de engrandecimento, peiada pelas formidáveis bombas de sucção da nossa ainda frágil economia, bombas essas assentadas no nosso país, para um dreno de riqueza, que deveria ser provisória, como em toda parte do mundo, mas que aqui se tem fixado de modo definitivo!

Esse vasto sistema tentacular, representado pela "Brazilian Traction Light and Power", abrange juntamente zona mais ativa e mais próspera do Brasil, constituída por parte dos territórios dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e todo o Distrito Federal.

Em 30 anos, essa organização arrecadou uma receita bruta, superior a um bilhão de dólares, que, pela média do câmbio nesse período, soma cerca de dez milhões de contos de réis!

Dessa renda bruta, despendeu ela cerca de 150 milhões de dólares, no custeio dos serviços, e de 30 a 40 milhões, na liquidação parcial de empréstimo, que pouco excederam a 70 milhões de dólares.

A diferença não foi paga, porque não convinha à Light essa liquidação, tanto assim que a respectiva importância consta na Caixa da Companhia, como se vê dos seus próprios relatórios, mais ou menos secretos, porque são distribuídos apenas aos interessados, seus íntimos!

E não convinha a liquidação, porque a operação é a juros de 5%, e a Light tem aqui aplicações muito superiores!

O contrário disso, só se faz no Brasil! Para não deixar de citar um fato, ao menos, lembremo-nos do Estado de Minas, que, em tempos, tendo um empréstimo externo a juro muito baixo, liquidou-o com grande antecipação, por ter conseguido reunir o numerário necessário, muito antes do vencimento!

Bons tempos, — porém, como vemos, de má orientação; — tanto assim, que, logo depois, teve que arranjar dinheiro a juro muito maior, para as necessidades crescentes do Estado, em pleno desenvolvimento e progresso!

Ainda desse bilhão de dólares, de receita, saíram duas parcelas espantosas:

100 milhões de dólares, com que a Light executou as obras das grandes usinas hidrelétricas, a da Ilha dos Pombos, a do Cubatão, e outras, em São Paulo, — obras essas que, como se vê, feitas com dinheiro da própria receita ordinária, com grandes favores e isenções, entretanto (pasmese), não reverterem para o domínio público ou para a Nação; e mais de 160 milhões de dólares, que já constituíam seu fundo de reserva, em 1934!

Tudo isso consta de relatórios, mais ou menos, secretos, da Brazilian Traction Light and Power Co. Ltd.

Chega-se, assim, ao seguinte surpreendente resultado:

Dêse bilhão de dólares, arrecadado como receita bruta, cerca de 500 milhões foram empregados pela forma acima exposta, — sendo os outros 500 milhões drenados para o estrangeiro, para pagamento de dividendos de um capital inicial insignificante, e já muitas vezes amortizado, e do capital agüado, hoje representado pela cifra fantástica de mais de 400 milhões de dólares, que é o atualmente apresentado pela Brazilian Traction, o qual vai sempre crescendo (agüado), na proporção das receitas, — a fim de que os juros não figurem acima de 4%, para enganar os papalvos e dificultar, senão, impedir, uma eficiente reação de bom senso e do patriotismo dos brasileiros, em defesa do seu patrimônio e do seu direito de progredir.

Tudo isso quer dizer que as propriedades dessas companhias, sob o controle da Brazilian Traction, no valor de cerca de 200 milhões de dólares, foram construídas com a receita ordinária, e, portanto, com a riqueza e com o trabalho brasileiros.

Entretanto, a famigerada e criminosa advocacia administrativa, hábilmente manobrada pela esperteza internacional, vem conseguindo, manhosa, sub-reptício e miseravelmente, por meios diretos e indiretos, a dispensa de reversão de patrimônios muitas vezes amortizados, tornando-se de propriedade perpétua desse grupo de afortunados intermediários — especuladores — estrangeiros, — com sacrifício do povo e da Nação!

E o mais triste e doloroso de tudo é existirem brasileiros, que, não se sabe porque, "caíram-se de amores por certos acionistas da Light, a ponto de, com ciência do monstruoso crime, viverem a trombetear (especialmente alguns jornalistas muito conhecidos) a benemerência desses milionários, aliás, hoje de fato milionários", porque se contentam com o "modesto juro" de 4%, para os "seus" imensos capitais empregados no Brasil!"

O advogado Alexandre Mackenzie, hoje "Sir", antigo manobrador da Light, no Brasil, além do que lhe coube nos longos anos em que aqui esteve, na partilha anual do bolo reservado para eles, e além de outras participações nos "aguamentos" anteriores, — recebeu, ao deixar o Brasil, 50 milhões de dólares, de novo desdobramento do capital agüado, então feito!

Só essas ações, (afora as anteriores que devia ter), — lhe dão, anualmente, pelos 4%, dois milhões de dólares de dividendo; — o que quer dizer, mais de trinta mil contos de reis de renda anual!

E isso para que o Sir Mackenzie tenha seu palácio residencial em Florença e possua um iate, para passeios ao Cairo, à Côte d'Azur etc. — conforme notícias de vez em quando, nos "nossos" próprios jornais!... dos seus amigos!...

E, enquanto isso, o povo brasileiro discute os maus serviços e contas exageradas, com a Light,

que apoiada nos “seus” — nossos milhões e na voraz advocacia administrativa, — fala grosso, não dá satisfações e cada vez escorcha ainda mais o contribuinte infeliz. E o Brasil se vê impedido de progredir convenientemente, e até retrocede, por não poder usufruir a riqueza do seu trabalho, drenada, injusta e criminosamente para o estrangeiro, sob uma ganância sem limites.”

E como bem acentuou o Presidente VARGAS: “os dólares não estão fazendo cruzeiros, mas os cruzeiros transformando-se em dólares.”

E para que se veja ainda uma vez, e aliás, *ex-abundantia* que tudo representa realmente o trabalho e a riqueza do Brasil, que já devia estar integrado no seu patrimônio e na sua economia, vamos fazer uma ligeira referência aos preços exorbitantes, cobrados pela Light, pelos serviços públicos — telefone, luz, força etc.

Exemplifiquemos, a energia elétrica, custa à Light cerca de trinta réis por kwh. Esse, portanto, poderia ser o preço cobrado ao povo, por se tratar de um serviço público já muitas vezes amortizado. No entanto, a Light exige e recebe *dez vezes mais*, numa média superior a 300 réis por kwh, asfixiando a população e entorpecendo o nosso desenvolvimento econômico!

Vamos agora narrar um fato que dá bem mostra de como têm sido descurados os grandes interesses nacionais.

Em 1927, terminava o contrato do serviço telefônico do Rio de Janeiro, *com reversão* de tudo ao patrimônio público, na forma contratual. E sem nenhum pagamento, por já estar amortizado e reamortizado!...

Pois bem: em 1922, a Light *conseguiu* do Prefeito então, dispensa dessa reversão!...

E como “compensação”, para o público e para a Nação, a Light, obteve por essa liberalidade... *um aumento nas taxas telefônicas!!!*

E hoje o insuficiente, o miserável e vergonhoso serviço telefônico da Capital do País indica inofismavelmente que a Brazilian Traction está querendo novas coisas (nós sabemos que ela é insaciável), nesse ramo de serviço público!

O contrato de bondes de São Paulo, terminava em 1941 com reversão de tudo para o poder público. Mas, ao apagar das luzes do governo do Sr. Macedo Soares, foi aprovado o escandaloso projeto da Cia. Municipal de Transportes Coletivos de São Paulo, denunciado por mim desta tribuna, em 15 de julho de 1946, pelo qual, num passe de mágica, o acervo da Light and Power foi adquirido por 60 milhões de cruzeiros, obrigando-se ainda a Cia. Municipal de Transportes Coletivos a pagar a energia na base de 0,15 Cr\$ o kwh, para o tráfego de bonde, tornando deficitário o mesmo serviço, caso fôssem mantidos os preços em vigor das passagens.

O caso tomou aspecto de escândalo nacional. E o jornal “O Globo” teve oportunidade de fazer importante comentário, no qual destacou o

erro de se separar as concessionárias dos serviços de transportes, das empresas, daquelas que fornecem energia. Não param aí os fatos lamentáveis que estamos relacionando. Quando se discutia nesta Casa o projeto que autorizava o Tesouro Nacional a garantir o empréstimo a ser contraído pela Brazilian Traction Light and Power Ltd., de Toronto, Canadá, no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, no valor de 90 milhões de dólares, os Deputados Domingos Velasco e João Mangabeira tiveram ensejo de solicitar informações do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. Surpreendeu ao Deputado Domingos Velasco, o fato de o Conselho ter respondido o seu requerimento e não ter esta resposta chegado à sua mão, como seria de esperar.

Em aparte a discurso que proferi, honrou-me S. Exa. com a seguinte declaração:

“V. Exa. tem razão. Esse requerimento foi apresentado à Câmara quando aqui se discutia o projeto de endosso ao empréstimo de 90 milhões de dólares à Light. Até hoje, não recebi as informações solicitadas. Sei, entretanto, que a repartição competente formulou essa resposta, que encalhou no caminho. Aliás, V. Exa. sabe que esse é o processo usado pela Light, como ficou demonstrado na Comissão de Inquérito sobre os desvios que essa empresa tem praticado na execução dos seus contratos”.

Mas, a resposta veio e com autoridade de um órgão técnico especializado a se pronunciar sobre a situação do problema no Brasil, declarando que estamos muito mais atrasados quanto ao esclarecimento da opinião pública, não obstante a gravidade da situação dos nossos serviços públicos. Todos os serviços deficitários ou pouco remunerativos, foram sendo transferidos para o Governo. Os mais lucrativos permaneceram em mãos de concessionários. E os excepcionalmente lucrativos foram caindo em mãos de grandes empresas estrangeiras.

Entre estes últimos se enquadram precisamente os serviços de eletricidade dos grandes centros ou das regiões mais industrializadas. Não teria talvez esse fato significação maior a não ser a ausência de uma política norteada pelo senso comum, se não acarretasse também outros problemas. E' que o Brasil, não possuindo por enquanto fontes adequadas de combustíveis minerais, está, em matéria de industrialização, na dependência completa da energia hidrelétrica produzida por essas empresas estrangeiras.

Coincidirá nossa política de industrialização com os desígnios das empresas estrangeiras? Empresas cujo inconveniente maior não é o de possuírem acionistas estrangeiros, mas sim o de estarem sob o controle de poderosíssimos trustes internacionais, ligados a interesses alienígenas? Poderá ser negado o poder de penetração desses trustes em nossas questões internas, poder conquistado através da influência política que se veio estratificando naturalmente pela aglutinação dos interesses correlatos?

Mesmo fechando os olhos a essa realidade, teremos de defrontar-nos com sérias contingências, dentro de pouco tempo, devido ao crescimento, ano a ano, dos encargos normais de juros e dividendos que pesam no passivo de nossa balança internacional de pagamentos.

E declara textualmente a informação:

"Os ônus dos serviços da Dívida Externa foram durante muito tempo considerados como um dos maiores entraves ao progresso nacional; entretanto, hoje, a julgar pelos dados de 1947 — o encargo de dividendos e juros de empresas alienígenas representaram cerca de 4 vezes mais do que o da dívida externa, alcançando a cifra de 700 milhões de cruzeiros no 1.º semestre. Como obter cambiais para tão vultosas transferências?

Nada haveria a objetar se esses capitais estrangeiros viessem amortizados convenientemente pois, isso denotaria que estavam aplicados de forma produtiva e que, com o tempo, ficaríamos livres do encargo e iniciáramos a acumulação capitalista em benefício da Economia Nacional. Mas não é isso o que sucede."

Vale a pena dar o maior destaque ao seguinte trecho da informação:

"O Código de Águas, impondo a amortização obrigatória dos investimentos num dos setores industriais em que é maior a sua taxa de acréscimo e seguro o seu rendimento, afetava, pois, de modo direto enorme torrente de interesses organizados.

Daí a intensidade do combate que recebeu o que o consagrou finalmente como instrumento de defesa da economia nacional, além dos mais característicos de ser a carta dos direitos de consumidor de eletricidade, de plano para a recuperação de nossas fontes de energia hidráulica já enfeudadas a interesses estranhos e instrumento de purificação das fontes de informação como consequência da desmontagem da máquina de controle da opinião".

No que se refere às críticas levantadas pelo General Juarez Távora à resistência da Light ao Código de Águas, teve ensejo o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, de esclarecer o seguinte:

"Nenhuma pessoa que tenha suficiente experiência administrativa, pode negar as contingências criadas e os poderosos influxos representados pelos "interesses econômicos organizados" no encaminhamento das idéias e das soluções administrativas."

Juntamos, ainda, como elemento informativo o pronunciamento do Sr. Consultor Geral da República (Dr. GABRIEL DE REZENDE PASSOS) que sustentou ponto de vista que confirma a posição atribuída à Light pelo General Juarez Távora.

Trata-se do agravo datado de 17 de julho de 1939.

"A embargada (Cia. de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro antiga) é impenitente rebelada contra o ordenamento criado pelo Código de Águas que combateu e combate por todos os meios e modos, diretamente negando-se sua observância sob pretexto de que é ele inconstitucional e indiretamente sofismando os seus mandamentos, criando subterfúgios, enredando argumentos, impassíveis ou impertinentes".

SITUAÇÃO FINANCEIRA E LUCROS DAS EMPRESAS DE ENERGIA ELÉTRICA

Na legislatura passada tivemos ensejo de formular uma série de pedidos de informação aos órgãos técnicos do governo, no que se refere à

questão da energia elétrica. Em resposta a um destes requerimentos, sendo relator o Dr. Junqueira Aires, prestou os seguintes esclarecimentos:

"O aviso alarmante da Cia. de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro Limitada, anunciando o racionamento sumário e drástico de energia elétrica nos sistemas do Rio e de São Paulo, dado o acréscimo de carga nos últimos anos e a impossibilidade de execução das ampliações projetadas, em consequência da falta dos necessários recursos financeiros, e pela não aprovação imediata do projeto de lei que prevê a garantia do Governo para a operação de crédito negociada com o "International Bank for Reconstruction and Development" — não parece convincente apesar da intimidação que se lhe possa atribuir e do uso da persuasão ad-terrorem quando liga a iminência de medidas catastróficas ao abonó reclamado.

A Brazilian Traction, ao contrário do que tal comunicação faz supor, ostenta situação financeira das mais prósperas e tranquilas.

Segundo o balanço de 1946, o capital da companhia é constituído de sete milhões e vinte e nove mil oitocentos e noventa e três (7.029.893) ações ordinárias sem valor nominal (no par save stock) e cuja dotação durante o ano de 1947 oscilou em torno de 20 dólares canadenses (min. de 16 e máx. de 24) na Bolsa de Toronto.

Possui ainda a Companhia 3.934 ações preferenciais com valor nominal de 100 dólares canadenses as quais compõem raramente ao pregão da Bolsa.

"Em 1946, a renda líquida à disposição dos acionistas foi de US\$ 23.101.481, mas a empresa apenas distribuiu 13 milhões, assim discriminados:

	US\$
ações preferenciais	22 542
(6 dólares canadenses por ação)	
ações comuns	13 421 218
(2 dólares canadenses por ação)	13.443.760
Saldo não distribuído	9 658 000
Saldo não distribuído dos exercícios anteriores	45 932 622

Como se vê pelo quadro seguinte, a "Brazilian Traction" poderia em qualquer dos últimos exercícios distribuir dividendos de ordem de 3 dólares canadenses por ação comum, mas tem preferido a política de reinverter os lucros a distribuí-los". E prosseguindo:

"Sabem todos, além disso, da vantagem, do alcance econômico, da necessidade urgente, da rentabilidade e do caráter retributivo que oferecem as ampliações projetadas, que se destinam ao aumento de produção para um mercado de consumo com extraordinário poder de expansão e absorção, em acelerado crescimento ainda por longos anos.

Não é a garantia do Governo a única fórmula, a solução absoluta de obtenção dos recursos pretendidos, senão, talvez, um vínculo de poder público à sorte da concessionária.

Os meios financeiros do país apresentam condições favoráveis, que poderiam ser sondadas, basta ver que nos cinco meses vencidos do corrente ano, houve investimentos no montante de Cr\$ 3.793.000.000,00 (Vide quadro anexo). Maiores disponibilidades existem agora com a liberação dos depósitos de súditos do eixo.

Possui a Brazilian Traction, assim como as suas associadas no Brasil, crédito farto, para aumento de capital com aplicação nas obras planejadas. Uma venda de ações ordinárias com direito a voto e de ações preferenciais seria francamente coberta o mercado do país e, se necessário, no Canadá e nos Estados Unidos."

Como se constata, a política da Companhia orientou-se no sentido de obter empréstimo preferencialmente à inveter novos capitais. Teve êxito o seu plano porque o Governo brasileiro cedeu-lhe grande parte dos créditos que o Brasil poderia obter no Banco Internacional, e o Banco do Brasil cedeu-lhe um empréstimo de 90 milhões de dó-

lares. Não se beneficiou de forma alguma o país, dos empreendimentos realizados pela Light. Esta parasitou a nossa economia, conseguindo atingir ótima situação econômica, embora fôsse precária a sua situação financeira devido a insuficiência de capitais próprios. Suas reservas aumentaram de mais de 408 milhões de cruzeiros, o que elevou para 7 bilhões, quinhentos e trinta e dois milhões de cruzeiros, o capital próprio. Estes dados demonstram o alto financiamento da indústria de energia elétrica no país, como muito bem acentuou, em "Conjuntura Econômica".

AUMENTO DE TARIFA SEM DETERMINAÇÃO DO INVESTIMENTO

Passaremos a examinar a Portaria n.º 187, de 28 de março de 1948, em que o então Ministro da Agricultura resolveu aprovar a título precário, *até determinação do investimento*, as tarifas e condições para o fornecimento de energia elétrica para fins de calefação nas zonas servidas pela The São Paulo Tramway Light & Power Co. Ltd. e companhias aliadas. Causou profunda estranheza a quantos se inspiram nas lições claríssimas da doutrina e da jurisprudência, que conhecem a experiência de todos os países no que se refere à fixação de tarifas, fato realmente surpreendente de se conceder novas e onerosas tarifas de energia elétrica para calefação, sem conhecimento algum, daqueles dados e elementos de fato indispensáveis a qualquer fixação de tarifas, a começar pelos lucros reais dos concessionários e o capital a remunerar, que o próprio governo federal, naquela mesma portaria, confessa ignorar. Não se fez também nenhum exame nem se levou em conta como elementos importantes da fixação de tarifas, os fatores de carga e densidade, a análise dos custos, a apropriada e justa divisão de encargos entre as várias classes de consumidores. Convém ter em vista que o Código de Águas e a legislação subsequente sobre a matéria, declara expressamente que o investimento, isto é, o capital efetivamente empregado pela concessionária, constitui base e elemento imprescindível ao cálculo das tarifas.

Ora, si o próprio governo federal desconhece o montante do investimento da concessionária, isto é, ignora a base das tarifas, evidencia-se que as majorações concedidas não foram com o conhecimento que a própria lei obriga, por não se ter evidenciado a necessidade e a justiça de tais majorações nem serem insuficientes os lucros auferidos pela referida companhia e suas aliadas. Muito à propósito, lembrei este caso de majoração das tarifas, para provar que enquanto não tolhermos a livre ação do poderoso "holding" estaremos a cada passo, assistindo à violação dos dispositivos legais em face das poderosas influências de que dispõem os seus dirigentes.

EMPRESAS DE UTILIDADES PÚBLICAS E SEUS DEVERES

Quando os capitais privados aceitam a exploração de serviços de utilidade pública por delegação do Estado, devem se submeter a uma série

de restrições que não são comuns nas empresas privadas. Entre estas restrições uma há que é de importância fundamental: a de prestação do serviço pelo custo. Quer dizer, remuneração mínima do capital, a fim de não onerar os consumidores ou aqueles a quem as empresas prestam serviços. Entre nós, fixou-se como princípio legal a taxa máxima de 10%. Vejamos, entretanto, o que sobre os lucros da Light alude Anhaia Mello em seu memorial enviado ao Conselho Administrativo do Estado de São Paulo, pela Sociedade de Amigos da Cidade de São Paulo, sob o título: "O Transporte Coletivo em São Paulo". Examinando a estrutura financeira do investimento da Light and Power, expressa o seguinte:

	US\$
Ações ordinárias	10 000 000
Debêntures perpétuas a 5% de juros	3 999 996
Empréstimo da "Brazilian Traction" a 6,8% de juros	75 292 068

Do lucro líquido apurado em 1945, pagos os juros de 5% das debêntures e os juros de 6,8% do empréstimo, sobraram ainda US\$ 4 379 699. Consequência: as ações ordinárias recebem o dividendo altamente absurdo e escandaloso de 43,79%, embora a renda sobre o investimento total seja apenas de 10,8%!

Essa é a prática absurda do "trading in the equity", que todos os tratadistas do assunto condenam.

Ainda sobre os lucros da Light, esclarece o Ilustre Professor Catedrático da Faculdade Paulista de Direito, Sr. J. H. MEIRELES TEIXEIRA;

"Telegrama do exterior sobre o montante dos lucros da Light em 1943 informava que a renda líquida ultrapassava o total de 28 milhões de dólares e só para o mês de dezembro daquele ano, era de 2 335 247 dólares ("Diário de São Paulo" de 11 de fevereiro de 1944.)"

Infelizmente, devemos ter conhecimento dessas coisas, através do que vem do exterior. A revista "Public Utilities Fortnightly" especializada em assuntos de empresas de serviços públicos, órgão da maior autoridade, que consequentemente só publica dados oficialmente fornecidos pelas empresas concessionárias, no volume 43, n.º 13, pág. 872, junho de 1949, fornece uma longa relação de empresas de eletricidade com os respectivos dividendos. No grupo de renda das companhias canadenses, em que a média de remuneração é de 6,7%, aí figura a Brazilian Traction Light and Power Co. Ltd., na qual se acham integradas, como se sabe, a São Paulo Tramway Light & Power Co. Ltd. e suas aliadas, com o dividendo de 10,5%. Esclarece ainda aquele órgão, que esse lucro corresponde ao dobro da média geral, apurada, e o segundo, em importância, entre as 137 empresas aí relacionadas.

Já no n.º 44 da mesma revista e referente ao mês de novembro de 1950, aparece a Brazilian Traction Light and Power em primeiro lugar, com dividendo de 10,5%. Evidencia-se que se estes lucros são divulgados pela própria empresa e isto sem nos referirmos aos 43,7% de remuneração

das ações comuns da Light & Power, fácil é de calcular os lucros reais, caso fôsse levado a efeito tomadas de contas rigorosas, fiscalização contábil e financeira, como determina o Código de Águas.

Corroborando o que temos afirmado sobre a política seguida pela concessionária, transcrevemos a opinião autorizada do Professor MEIRELES TEIXEIRA, que depois de examinar a pesadíssima majoração das tarifas dessa empresa, declara:

"Considere-se ainda a circunstância relevantíssima de que a Light & Power tem encontrado outros meios de expediente para aumentar ainda mais os seus proventos, como, por exemplo, a acentuada queda de voltagem da corrente fornecida, que a Fiscalização calcula em cerca de 5.000.000 de cruzeiros anuais, somente na energia para calefação, ao passo que em consequência da queda de luminosidade das lâmpadas, o prejuízo para o público ascende, segundo os mesmos cálculos, aproximadamente 83 milhões de cruzeiros! Isso significa, nada mais nada menos, que a Light & Power continua cobrando os mesmos preços por uma energia reduzida de cerca de vinte por cento de voltagem normal, energia "aguada", se assim fôsse possível dizer, o que se traduz em prejuízo real para os usurários e deveria, conseqüentemente, acarretar a correspondente rebaixa das tarifas."

Não se conduz de forma a continuar a merecer a confiança do Poder Público a empresa concessionária de serviços públicos cujo procedimento está marcado por tanta falta de lisura. Agindo ao arrepio dos princípios consagrados na nossa legislação, não pode continuar a dispor livremente dos nossos destinos. Sobrepondo o seu poder ao poder da lei, tornou-se um fator de subversão contra o qual se levanta o próprio país.

A revolução de 1930, no seu sentido renovador, cristalizou no nosso direito, especialmente no Decreto-lei federal 23.703, de 1954, as normas que regulam o aproveitamento das águas, públicas ou particulares, como também, os princípios básicos da exploração dos serviços de eletricidade em nosso país.

No capítulo, por exemplo, relativo às concessões para execução dos serviços de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, firmou-se o princípio da revisibilidade das tarifas e sua fixação exclusivamente em moeda nacional (art. 163); o da encampação a qualquer tempo, ou em época fixada no contrato (art. 169, § único); o princípio de que ao concessionário corre a obrigação de prestar serviços adequados, mediante tarifas razoáveis (art. 178); o da fiscalização da contabilidade da empresa e a tomada periódica de suas contas (art. 178, § único); tais princípios já não são, somente, consignados na legislação ordinária, foram desde a Carta de 1934 erigidos em princípios constitucionais.

POLÍTICA DE MONOPÓLIO

A fim de tornar cada vez mais efetivo o seu monopólio sobre a produção de energia elétrica no país, tem a Light, procurado exercer o domínio completo sobre as nossas reservas hidrelétricas. Seus métodos adotados para a execução desses fins, fariam estarrecer a Nação se não estivesse-

mos dominados pela morfina com que tais empresas vão quebrando o espírito de resistência nacional através de vários processos, inclusive o da propaganda dirigida.

O Engenheiro PLÍNIO DE QUEIROZ em 1930, como Assistente Técnico do Engenheiro Monlevade, teve ensejo de prestar informações valiosas, que passo a transcrever:

"Em fins de 1927 resolveu o Governo deposto realizar mais uma aventura técnica com a construção da linha férrea Mayrink-Santos, iniciado em 9 de março de 1928.

Só depois de construído o trecho compreendido entre as estações de Itaquaciara e Embura, verificaram os engenheiros encarregados da construção que grande parte desse trecho, numa extensão de quase 8 quilômetros, ficaria submersa pelas águas da represa projetada no rio M. Boiguaçu (e ao represamento do Guaraporonga a que aqui me referi) e aprovada pela lei n.º 2.469 de 1953.

Causas principais da construção desse trecho (para este ponto chamo a atenção dos senhores deputados) em conta inferior à do represamento projetado, foram informações inexatas do engenheiro da Companhia canadense, informações essas confirmadas "por planta por eles fornecida à Estrada de Ferro Sorocabana".

Então, nessa primeira fase, verificou-se que quando a Light discutia com a Secretaria da Viação as concessões que ela pretendia, a Sorocabana pediu-lhe uma planta informativa dessas concessões e a Light forneceu-lha, mas a cota da represa que ela tinha solicitado e tinha obtido autorização para construir, a cota estava errada e, em consequência deste erro os engenheiros da Sorocabana lançaram o projeto de sua linha dentro de uma bacia que iria ser futuramente inundada.

A Companhia, conhecedora, sem dúvida, da situação, ao invés de modificar a estrada da impraticabilidade do seu traçado, em virtude dos futuros represamentos, preferiu assistir impassível à construção da linha, para, no momento que julgou ser oportuno, vir denunciar a verdadeira situação e propor um acordo. "E" a própria concessionária que confessa, em seu requerimento n.º A 2392, de 16 de dezembro de 1930, os fatos acima aludidos: "Não quis, entretanto, a requerente, no exercício, aliás de um direito, sustar ou interromper as obras procedidas pela Estrada de Ferro Sorocabana"....

Assim, preferiu ela vir à presença do Sr. Secretário da Viação propor a substituição do reservatório do M. Boiguaçu, pela ampliação dos reservatórios projetados no "Beritiba e Alto Tietê", elevando as águas até a cota de 764 m.

Contudo, o mais importante é o que vem em seguida: "não era esta, porém, a única compensação exigida pela Companhia em troca de sua desistência. Exigia mais lhe fôsse concedido o direito de descarregar "no vale do Paraíba" as enchentes no alto Tietê por um vertedouro a ser construído no rio Putim.

E ingenuamente acrescentava que "para evitar prejuízos de terceiros, no vale do rio Paraíba", construiria dois reservatórios nos rios Paraíba e Paraitinga, com o nível máximo na cota 680, dotando-os de vertedouros, usina hidrelétrica e canal de ligação.

Não parava a ambição da concessionária: que pleiteava ainda o direito de construir barragens, canais e estações de bombas no Rio Pinim a fim de, recalando as águas armazenadas pelas reservatórias do Pirai, Uma e Paraitinga para o rio Tietê, aumentar as águas disponíveis no Alto Tietê, na época da estiagem para produção de força e eventual abastecimento de água potável".

Se não bastasse a autoridade do Engenheiro PLÍNIO DE QUEIROZ, poderíamos citar o Engenheiro CATULO BRANCO que, em discurso proferido na Câmara Estadual de São Paulo, prestou valiosas informações, como a seguinte:

"Em 1936, iniciamos vários estudos no Vale do Paraíba e qual não foi nossa surpresa ao verificarmos, em primeiro

lugar, que o Paraíba estava a 200 metros abaixo do Tietê. No entanto, a Light havia pedido para lançar as águas do Paraíba ao rio Tietê, por meio de um conjunto de bombas que estava indicado nas plantas então apresentadas. Uma plana, para o comum das pessoas, é uma coisa plana. Só o conhecimento de engenharia é que nos dá perfeita idéia de relêvo. Os políticos da ocasião, que não eram engenheiros, não perceberam que naquele projeto havia um absurdo fundamental: uma elevação de água de duzentos metros. Depois essas águas iriam ser recalçadas ainda no rio Pinheiros, em duas sucessivas estações elevatórias, uma de 7 metros outra de 28 para finalmente chegar ao Rio Grande, projeto quanto ao seu aspecto técnico-econômico, não poderia ter entrado em discussão e o que se poderá chamar de um absurdo, uma loucura. Essas bombas, motores, transformadores e linhas de transmissão, e de outro, lado, turbinas e geradores, formam um conjunto que tem um rendimento que não vai além de 50%".

Tive ensejo de em discurso pronunciado nesta Casa, acentuar que a conduta da Light é incompatível com a lisura e a honestidade que se exigem de empresas concessionárias de serviços públicos.

Vejamos outro exemplo de como tem agido a Light na realização de suas obras: Em São Paulo, ao receber a concessão para a realização das obras de Cubatão, é o representante da Companhia, Engenheiro EDGARD DE SOUZA, quem declara:

"Ao planejar as obras hidrelétricas da zona do Cubatão, pretendia a requerente (Light) encaminhar para as águas do alto Tietê e de outros rios, sem se utilizar do canal do rio Pinheiros. Era o mesmo projeto que importava em menor aplicação de capital.

Isto, entretanto, não foi feito. Preferiu a Light outra solução, quando sabido que poderia ter evitado o encarecimento da obra, ligando o alto-Tietê ao Rio Grande, próximo a estação de Ribeirão Pires, consequência desse fato, não podia ser outra: — o encarecimento do preço de energia elétrica.

Tal situação criou para a companhia um problema muito sério. A montagem de outra qualquer grande usina, no vale do Paraíba, por exemplo, construída em condições mais econômicas, permitirá o fornecimento da energia elétrica a preço mais reduzido, quebrando-lhe o monopólio. Daí a luta, nos bastidores administrativos, nas altas rodas políticas, da qual já nos dava notícia o Engenheiro Plínio de Queiróz nos anos de 1929 e 1930.

Vamos verificar a política da Light em relação a outras obras:

No Vale do Paraíba, por exemplo, as obras da Light têm sido condenadas por autoridades insuspeitas, e que nos fazem advertências, sobre as quais, não podemos deixar de meditar.

O General Juarez Távora, teve ensejo de me declarar que qualquer obra de aproveitamento das águas do Paraíba, deve ser realizada estabelecendo-se a regularização do rio (tendo em vista também a navegabilidade do mesmo, o que é perfeitamente viável se adotarmos uma solução racional para o problema.

Não preciso encarecer a importância de uma via fluvial ligando os maiores centros econômicos do País, São Paulo-Rio.

O Engenheiro CATULO BRANCO examinando o processo de concessão da Light, esclarece o seguinte:

"A Light pretende elevar o nível do Rio Paraíba, através de uma barragem, represando suas águas pelo rio

Pirai até Santana. Em Santana, com outra barragem, são colocadas bombas (a Light tem sempre mania de bombas) para fazer as águas subirem, o que encarece extraordinariamente a construção das usinas). Este novo represamento promoverá um recuo que atingirá a cidade de Pirai, onde nova barragem de 26 metros de altura e outras bombas jogarão água no represamento de Lajes que está na cota de 4.000 metros, mais ou menos. Assim, ela desvia as águas do rio Paraíba para Lajes, e de Lajes estas correm para o mar no Estado do Rio de Janeiro."

Com esta obra, apodera-se efetivamente a Light do Vale do Paraíba e impede a construção de outros represamentos. O seu objetivo é o que já aludimos: manter o monopólio da produção da energia elétrica a fim de que o Governo ignore o preço do kwh. Para evidenciar ainda mais os erros graves que ela tem cometido, reporto-me às declarações prestadas pelo Dr. EDGARD DE SOUZA, Superintendente da Light que confessa:

"Ao planejar as obras hidrelétricas da zona de Cubatão, pretendia a requerente encaminhar para as águas do rio Tietê e de outros rios, sem se utilizar do canal do rio Pinheiros."

Justifica, entretanto, a concessionária, que assim agiu para atender a pedidos do Governo. E' de lastimar somente, que tantas vezes que o Governo tem querido construir usinas, como no caso do Salto, ela não tivesse também, querido concordar com o Governo.

Estou convencido de que sem um planejamento racional capaz de imprimir rumos novos à nossa política de energia elétrica, não conseguiremos abrir para o País, as perspectivas de progresso e de bem-estar geral, que se promovem hoje, conseguindo-se energia elétrica abundante e barata.

Outra prova da preocupação monopolista da empresa está no D.O. de 13-11-53. Não se revelando capaz de atender, com seus recursos financeiros, às suas obrigações atuais do sistema Rio-São Paulo, já pediu e obteve concessão para o aproveitamento progressivo da energia hidráulica do rio Ribeirão.

AS VERDADEIRAS CAUSAS DA ATUAL CRISE DE ENERGIA ELÉTRICA

Tem causado espécie que o atual e drástico racionamento a que estamos submetidos, seja provocado pela estiagem que se alega. Já se chegou mesmo a divulgar o célebre adágio: "chove em todo lugar, só não chove mais nas usinas da Light."

Realmente, segundo dados divulgados pelo Engenheiro TEODORO PRADO LOPES, que não receberam contestação dos representantes da Light, a precipitação na bacia de Ribeirão das Lajes, nos últimos dez anos, foi a seguinte: 1940 a 1941, 2.896 mm; 1941, a 1942, 2.605 mm; 1942 a 1943, 2.767 mm; 1943 a 1944, 2.708 mm; 1944 a 1945, 2.635 mm; 1945 a 1946, 2.659 mm; 1946 a 1947, 3.256 mm; 1947 a 1948, 3.441 mm; 1948 a 1949, 2.863 mm; 1949 a 1950, 3.092, faltando aqui a apuração do mês de dezembro, avaliado em 200 mm.

E' de se ver que a situação catastrófica a que chegamos não se deve à estiagem. Mas de previsão da Cia. que tem causado enormes prejuízos à economia do País. No mesmo Estado, na capital paulista, em 1925, tivemos uma situação pior do que a que estamos enfrentando no Rio. Naquela oportunidade, formou-se a convicção de que propositadamente a Cia. deixava a situação atingir tal gravidade para impor as deliberações legislativas que lhe deram concessão de aproveitamento da bacia hidrográfica do Rio Grande e outros tributários da cabeceira do Tietê.

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, chegou à mesma conclusão quando do ensejo de responder a requerimento de informação por mim formulado e que constituiu objeto do processo n.º 510-48, sendo relator o Dr. Junqueira Ayres, consignou expressamente o seguinte:

"O aviso alarmante da Companhia de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, Limitada, anunciando o racionamento sumário e drástico de energia elétrica nos sistemas do Rio e São Paulo, dado o acréscimo de carga nos últimos anos e a impossibilidade de execução das ampliações projetadas, em consequência da falta dos necessários recursos financeiros, pela não aprovação imediata do projeto de lei que prevê, a garantia do Governo para a operação de crédito negociada com o "International Bank for Reconstruction and Development" — não parece convincente, apesar da intimidação que se lhe possam atribuir e do uso da persuasão ad-terrorem quando ligada à iminência de medidas catastróficas ao abono reclamado.

"A Brazilian Traction", ao contrário do que tal comunicação faz supor, ostenta situação financeira das mais prósperas e tranquilas."

Respondendo, assim, à indagação que se impõe quanto a origem da atual crise de energia elétrica, uma única resposta pode ser dada a bem e a serviço da verdade:

— a atual crise decorre da falta de potência instalada.

Não procedem as alegações sistematicamente repetidas de que a atual crise é consequência de estiagem, como já provamos, e que a Cia. manda alardear na imprensa para se justificar perante a opinião pública, nem procedem as razões segundo as quais o nosso ritmo de progresso determinou em consumo imprevisível.

Vamos verificar se a Cia. Light tinha elementos para conhecer dos índices de crescimento do consumo de energia elétrica. Para isto, nos basearemos em dados divulgados oficialmente pelas repartições ou pela própria Companhia.

Nosso exame da matéria se fundará no quadro divulgado amplamente pela Light que nos fornece, ano por ano, desde 1901 a 1948, as capacidades disponíveis e as pontas de carga verificadas. Temos, conseqüentemente, que proceder a um exame crítico do crescimento da demanda por meio de sua apresentação semilogarítmica.

O exame do gráfico distribuído pela Companhia Light, representativo do crescimento das pontas de carga entre 1901 a 1948, dá-nos a impressão inexacta de que no último período de

1940 a 1948, tal crescimento foi descomunal e, por isso, imprevisível.

Vamos proceder ao exame do referido gráfico, seguindo os métodos adequados ao caso. Fazendo-se a representação gráfica do fenômeno em escala semilogarítmica a linha resultante assume aspecto diferente, caracterizado por diversos segmentos retilíneos e denota que, nesses períodos, o crescimento seguiu lei exponencial, segundo parâmetros diferentes para cada período. A expressão do crescimento geométrico corresponde perfeitamente ao crescimento das pontas de carga. A expressão do tipo $K = K_0 (1+r)^t$, na qual K_0 e K são os valores iniciais e finais de cada período de tempo "t" e "r" a razão ou taxa de crescimento.

Em cada período definido por trechos retilíneos, determinamos a taxa "r" de crescimento, cujo valor serve de base para a previsão do desenvolvimento do fenômeno e, servindo, também, para o planejamento das aplicações do sistema, de tal forma que as disponibilidades de energia possam atender ao desenvolvimento da demanda.

Assim, $10g K = 10g K_0 + t \log (1 + r)$ ou

$$\log K - \log K_0 = \log (1 + r)$$

t

O gráfico do crescimento das pontas de carga no período de 1901 a 1948, nos permite observar desde logo os seguintes períodos de crescimento francamente geométricos: 1905 a 1931; 1919 a 1924; 1933 a 1941 e 1942 a 1947.

Para esses períodos é que foram calculadas as taxas de crescimento "r" reunidas no quadro abaixo.

Os períodos intermediários foram de grandes perturbações.

ANOS	PONTAS kwh	PERÍODOS t (anos)	log K-log K ₀	log K-log K ₀	1 + r
1905.....	4.400	8	0,656.490	0,082.061	1,208 0,208
1913.....	19.950				
1919.....	32.800	5	0,242.281	0,048.456	1,118 0,118
1924.....					
1933.....	109.357	8	0,243.397	0,042.929	1,104 0,104
1941.....	241.006				
1942.....	246.939	5	0,234.361	0,046.872	1,114 0,114
1947.....	423.767				

Evidencia, assim, o gráfico que a taxa anual foi constante, salvo as variações motivadas por circunstâncias especiais.

As empresas através dos seus estudos nunca ignoraram, com segurança, o crescimento da de-

manda, que vinha manifestando desde longa data uma taxa que oscilou entre 10,4% e 11,8%, de 1919 a 1947. Mas para atender a tal solicitação haveria de realizar novos investimentos de capital. Não bastando reinverter os lucros, política que sempre preferiu e quando forçada pela violência da crise que está paralisando a produção nacional apelou para o empréstimo externo, comprometendo a quota destinada ao Brasil no Banco de Desenvolvimento.

Constata-se, assim, que a principal empresa de energia elétrica do Rio que abastece o sistema Rio-São Paulo, revelou-se e revela-se incapaz de suprir os deficits entre o poderio de energia elétrica e o consumo, quanto mais acompanhar o ritmo crescente das nossas necessidades. Por isso mesmo, no momento em que o Governo Federal reconhecendo a necessidade de libertar economicamente o país, se dispõe a enviar ao Congresso o Plano Nacional de Eletrificação, a existência dos grupos Light & Bond & Share representarão os mais fortes empecilhos a execução de uma política sábia, no que se refere a energia elétrica.

O mal-estar social provocado pelo racionamento adotado está diminuindo não só o nosso ritmo de industrialização, mas agravando a conjuntura econômica.

O deficit atual da potência instalada, segundo estimativas oficiais atingiu a ordem 1.000.000 kw. A potência instalada até 31 de dezembro de 1953 era de 2.200.000 kw. Admitindo-se um crescimento de 10% em 5 anos deveremos ter 4.100.000 kw de potência instalada.

Ora, os investimentos necessários a cobrir tais deficits devem atingir a 29 bilhões de cruzeiros admitindo-se o custo de 10 mil cruzeiros por kw instalado.

Como será possível a Nação arcar com tais despesas se as regiões lucrativas permanecerem em mãos dos grupos estrangeiros que continuarão a exportar suas divisas, enquanto o Estado arca com o ônus das regiões de baixo consumo e menor rentabilidade?

De qualquer forma o que é evidente é que a Light não pôde cumprir suas obrigações. O que é ainda grave, a Companhia subestima a vitalidade econômica da região que constitui sua zona de concessão. Mostra-se mais uma vez imprevidente. Não toma as medidas necessárias ditadas pela boa política de se antecipar às exigências do consumo. Não se aparelhou para enfrentar as dificuldades de aquisição de material no exterior nem para acompanhar o magnífico progresso da região. Esse progresso que lhe tomou a dianteira e que apesar disso, procura convencer a todos ser consequência de sua presença no País. A crise de energia elétrica que enfrentamos decorre efetivamente da incapacidade de suas usinas geradoras atenderem à demanda do mercado a que esta obrigado a servir. Vale a pena examinar as tabelas a seguir discriminadas, para se ver, como característica acentuada, o progresso do consumo

de energia para calefação e o consumo total por ano, de 1940 a 1948, na zona de concessão do grupo Light e empresas associadas, assim como, as cifras relativas à demandas máximas anuais e a potência instaladas em várias épocas. Constata-se ao simples exame destes quadros, a progressão do consumo desse lapso de tempo e pode-se avaliar que semelhante seria a progressão dos anos anteriores, cujos elementos não figuram no quadro. Evidencia-se, ainda, no quadro, o excelente fator de carga de que desfruta a Cia. Light em São Paulo, fator que atinge 65% enquanto que na América do Norte o fator de carga não vai além de 50,7%. Mas, o que impressiona de forma decisiva ao leitor atento é que enquanto o consumo anual cresceu de 179% em oito anos, a potência instalada aumentou em 18%.

	ESTADOS UNIDOS	LIGHT S. Paulo e Rio	RELAÇÃO ENTRE o 1.º e 2.º
Produção kwh.....	223.334.000.000	3.300.000.000	68 vezes
Capacidade kw.....	50.196.000	624.000	83 vezes
Receita Cr\$.....	65.000.000.000	1.160.000.000	56 vezes
Preço médio do kwh em Cr\$...	0,29	0,35	— 20%
Renda por kw Cr\$.....	1.300	1.860	— 46%
Fator de carga %.....	50,7	67,5	—

ANOS	CONSUMO ANUAL TOTAL kwh	CONSUMO ANUAL CALEFAÇÃO	DEMANDA MÁXIMA (NÃO INCLUI ILUMINAÇÃO PÚBLICA E PARTICULAR)	POTÊNCIA INSTALADA C. V.
1940.....	1.013.917.916	23.796.774	247.475	—
1941.....	1.120.140.563	25.720.984	270.608	—
1942.....	1.228.491.751	35.048.900	282.411	—
1943.....	1.326.997.532	56.325.384	298.673	567.929
1944.....	1.483.795.548	77.247.006	355.611	—
1945.....	1.652.718.805	116.311.844	389.047	—
1946.....	1.845.895.813	183.858.981	422.448	571.379
1947.....	2.019.447.454	215.972.525	441.134	663.644
1948.....	2.237.038.900	—	—	—
	(*) 2.797.580.792	—	—	—

(*) Este último valor figura na notícia estampada em "Estado de S. Paulo" de 24-11-49, que se atribui à própria Cia. Light.

Permitem-nos, ainda, estes quadros, comparar o preço médio do kwh reduzido a centavos e que vem a ser de Cr\$ 0,29 nos E.U.A. e Cr\$ 0,35 no Brasil, o que revela não ser tão barata, como dizem, a energia elétrica do grupo Light. Em resumo: ficou provada pela autoridade de uma comissão de inquérito parlamentar a intervenção do grupo Light, de modo ostensivo nas deliberações administrativas da República, como no caso do plano da usina do Salto. Ficou provado, que os projetos que podem, por ventura, prejudicar os desígnios da Light, não conseguem vencer a nefasta ação da advocacia administrativa,

que compromete as deliberações tomadas com o objetivo de preservar os interesses superiores do País. O próprio Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica atribui ao grupo Light a utilização do argumento "ad-terrorem" para impor suas condições ao País. Ficou ainda provado "exabundantia" a imprevidência com que tem agido a concessionária, parasitando a economia do País ao invés de propiciar-lhe os meios indispensáveis ao seu progresso. Se não bastassem todos estes fatos para convencerem a Nação a oportunidade da nacionalização da Empresa, bastaria o fato dela hoje constituir um monopólio, fornecendo mais de 65% da produção de energia elétrica e dominando em proveito próprio as principais bacias hidrográficas da zona mais desenvolvida do País.

Se diante da evidência dêsses fatos que acabamos de examinar, ficar a Nação apática assistindo ao estrangulamento econômico do País, é porque já nos deixamos contaminar pelo vírus da corrupção usado em altas doses e só resta apelar para o povo que saberá vir à rua impor a sua vontade, fazer a sua justiça, violenta por vezes, mas necessária sempre em tais oportunidades.

EMPRESAS ELÉTRICAS BRASILEIRAS

Não nos alongaremos a examinar a atuação dêste segundo grupo, já pela sua importância secundária, já pela semelhança de processos com o Grupo Light. Ligada, internacionalmente, à Bond & Share, não têm as Empresas de Energia Elétrica atendido às cidades a que servem, espalhadas pelo interior do Estado de São Paulo e de outros Estados.

Para dar um único exemplo, entre tantos que poderiam ser reunidos, basta que se examine o caso de Salvador.

O "Jornal do Comércio" de 10 de abril de 1948 publicou o balanço das atividades daquela empresa na Bahia, que servirá de exame à nossa observação:

1. Crédito :

	Cr\$
Saldo não distribuído dos lucros anteriores	7.769.188,10
Receitas operativas	
Departamento de eletricidade	31.570.272,60
Departamento de telefone	6.810.933,70
Receitas não operativas	
Diversas líquido	912.343,10
	<u>47.062.737,50</u>

2. Débito :

	Cr\$
Despesas gerais	24.538.407,10
Impostos	940.537,10
Juros e créditos de terceiros	11.356.492,90
Constituição de Fundos especiais	
Cota para constituição do fundo de depreciação	2.700.000,00
Previsões diversas	771.000,00
Saldo disponível para o exercício seguinte	6.756.300,00
	<u>47.062.737,50</u>

Resumindo este demonstrativo de acordo com a análise realizada, temos o seguinte resultado:

1. Receita bruta :

	Cr\$
Excluindo o Saldo não distribuído dos lucros anteriores	39.293.549,40
2. Total da despesa :	
Despesas gerais e impostos	25.478.944,20
3. Lucro líquido	13.814.605,20

Este lucro em relação ao capital dá uma percentagem muito acima dos 10% permitidos por lei.

Quem conhece os serviços de energia elétrica em Salvador, sabe o quanto a empresa concessionária daqueles serviços vem prejudicando o povo.

Quando há estiagem nas cabeceiras do rio Paraguaçu, baixa o nível da barragem de Bananeiras e a usina da força elétrica da "Energia Elétrica" é obrigada a trabalhar com potencial reduzido. A mesma coisa se repete quando, logo após a seca, chuvas abundantes provocam a enchente do rio, reduzindo o vácuo da usina. A verdade é que construída a barragem de Bananeiras entre 1928 e 1931, poucos anos depois já ela começava a revelar-se insuficiente, em face das exigências cada vez maiores do consumo de energia elétrica ditadas pelo progresso da Capital.

Quando responsáveis pelo Governo procuravam justificar a concessão feita à filial do truste de energia elétrica, alegavam que com a construção da barragem "Jerry O'Connell" a Bahia teria um potencial elétrico suficiente e energia barata para impulsionar o seu progresso industrial.

Não julgamos necessário reunir mais fatos. Só o remédio da encampação parece-nos poder efetivamente resolver tão angustiante situação que está a deter o nosso progresso e a comprometer a tranquilidade social.

Avaliação de Cargos

ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO

A AVALIAÇÃO de cargos, como é praticada na América do Norte, constitui um dos mais eficazes instrumentos da Administração de Pessoal. Pouco conhecida entre nós, onde é comumente confundida com a análise do cargo, faz jus, porisso mesmo, a um estudo meticoloso, destinado a ressaltar o seu inegável valor como técnica auxiliar de administração.

Denominamos avaliação de cargos — “job evaluation” — aos métodos de ponderação das responsabilidades e dificuldades do cargo, destinados a fixar-lhe adequado vencimento. É seu objetivo mensurar certos requisitos, tais como a habilidade, o esforço ou a experiência, necessários ao satisfatório desempenho de determinada função, a fim de lhe atribuir compensação equânime relativamente aos demais cargos existentes. Em sentido técnico a avaliação compreende um conjunto de medidas destinadas a atribuir ao cargo um nível de remuneração, e conseqüentemente enquadrá-lo no sistema geral de classificação.

Quando nos referimos à fixação do salário, temos bem presente a distinção entre os planos de pagamento e de classificação de cargos. A distinção é evidente. Este último é instrumento para elaboração daquele. Sem embargo, ambos se entrosam, fatalmente, e quase se fundem na fase final de funcionamento. Quando o plano de classificação grupa os cargos segundo os seus deveres e responsabilidades, tácitamente lhes reconhece diferente valor. Na base dessa diferenciação qualitativa deverá assentar-se o regime de vencimentos. Essa questão da distinção entre os planos de classificação e de remuneração, sobre que com tanto gosto insistem os tratados elementares de administração de pessoal, é de um bizantinismo técnico dos mais perniciosos.

A própria expressão “job evaluation” é usada nos E.U.A., em sentido lato, para definir a classificação de cargos no âmbito das atividades privadas, em contraposição a “position classification” por que é a matéria designada no Serviço Público. Nos E.U.A., como no Brasil, o problema da classificação dos cargos teve início com os estudos destinados a rever os níveis de remuneração. O imperativo de “salário igual para trabalho igual”, consubstanciado nas recomendações do Tratado de Versalhes, pressupõe uma análise do trabalho, e a “Classificação de cargos”, na sua concepção formal, é apenas uma esquematização destinada a evidenciar as diferenças ocupacionais reveladas pela análise.

Na elaboração de um plano de pagamento entra em cogitação uma complexa ordem de fatores: o custo de vida, as condições econômicas e financeiras do empregador, o nível médio da remuneração corrente, no mercado de trabalho, para funções congêneres etc. . Nada afeta, porém, tão profundamente o interesse do trabalhador, incidindo de maneira mais drástica sobre o equilíbrio das relações humanas no trabalho, do que o problema da compensação relativa devida a cada servidor segundo a sua maior ou menor contribuição funcional.

O problema técnico da remuneração reside, acima de tudo, na distribuição equitativa, entre os diversos empregados, do numerário que o empregador está capacitado a despendar em salários. Quando essa distribuição é feita sem consulta e análise meticolosa da função, o resultado é sempre o descontentamento dos trabalhadores, com suas inevitáveis conseqüências sobre o rendimento do trabalho. Está, por isso mesmo definitivamente ultrapassado o tempo em que o administrador solucionava as reivindicações individuais de salário com aquela expressiva frase citada por Golden e Rutemberg:

“I'll give you a nickel raise if you don't tell anyone else”. (Dou-lhe cinco centavos de aumento se você não disser a ninguém). (1)

Era êsse o panorama de então.

Numa interessante palestra pronunciada em dezembro de 1949, no “Center for Continuation Study” da Universidade de Minnesota, por STANLEY P. FARWELL, presidente do “Business Research Corporation” de Chicago, assim descreve o conferencista a situação existente na indústria e no Serviço Público Norte-Americano, anteriormente a 1915, quando não havia ainda a avaliação de cargos atingido a evolução presente:

1. Não havia descrição de cargos;
2. Não havia nenhum método de avaliação, exceto por julgamento conjunto, sem análise;
3. Os salários seriam determinados por “palpite” ou mediante pressão de grupos e favoritismo;
4. Nenhum processo eficaz era adotado para a obtenção de dados sobre salários no mercado de mão-de-obra;
5. Não havia uma Escala definitiva de salários — resultado: os aumentos eram concedidos de ano para ano sem nenhuma consideração pela importância ou valor particular de cada cargo;

6. Iniquidades por toda parte;

7. Nenhuma estrutura dos cargos de maneira a permitir uma seqüência lógica para a promoção". (2)

Hoje, entretanto, ninguém seriamente cogita de estabelecer sistemas de remuneração, para a indústria ou serviço público, sem a elaboração prévia de um plano racional de avaliação de cargos.

Pressuposta a existência de um plano de classificação e elaborada a escala de vencimentos, falar em atribuir a um cargo determinado padrão ou nível de remuneração equivale a indicar-lhe a competente classificação.

Avaliar cargos significa, portanto, classificá-los, no sentido em que por classificação se entende o enquadramento dos mesmos nas classes existentes. Avalia-se um cargo a fim de definir-lhe o valor relativo no conjunto de cargos existentes. Impõe-se, por conseguinte, a existência de um plano e um sistema de relações, dentro do qual o novo cargo deve encontrar a sua adequada colocação. Nos E.U.A. denomina-se a este processo "job evaluation" e ao resultado que produz: "allocation". Na fase inicial de classificação, analisam-se os cargos para o efeito de identificar o seu efetivo conteúdo ocupacional. Resulta daí o estabelecimento de um sistema, no qual os cargos são grupados em razão de suas similitudes e diferenças específicas, e escalonados segundo o grau de dificuldades dos deveres e das responsabilidades respectivas. Obedece, geralmente, a três fases distintas, do ponto de vista técnico, (*) a adoção de um plano de classificação de cargos: a elaboração, a instalação e a administração. E' nesta última etapa que os processos de avaliação se tornam realmente imprescindíveis. Três processos de trabalho têm, igualmente, lugar, durante a elaboração inicial do plano de classificação:

1.º) a análise do cargo, operação inicial, através da qual se identificam e grupam as funções existentes;

2.º) a especificação de classes, onde se definem as características distintivas do cargo e os requisitos de qualificação exigíveis para o seu preenchimento;

3.º) a avaliação do cargo, destinada a aquilatar o valor relativo dos cargos existentes, a fim de permitir a construção do esquema geral, bem como indicar a competente colocação no mesmo, dos cargos novos.

A administração de pessoal é um processo contínuo. Os diversos cargos de uma organização sofrem sucessivas transformações de conteúdo na medida em que se alteram as condições de trabalho. Quando cogitamos do cargo público, princi-

palmente, é preciso não esquecer que a sua própria natureza, o grau de dificuldade das atribuições respectivas, o conjunto de responsabilidades atribuídas ao seu ocupante, são tôdas características sujeitas a uma variação ao infinito, na razão direta em que se modificam e evoluem as técnicas de trabalho, os conhecimentos científicos, a estrutura e as funções do Estado. A classificação de cargos é um instrumento de gerência de pessoal destinado a facilitar, através da identificação e especificação de tarefas, as numerosas fases da administração do material humano no trabalho. Inútil será emprestar-lhe, por conseguinte, um sentido estático que não tem. O esforço despendido para o estabelecimento de um plano de classificação de cargos não terá nenhuma compensação efetiva se se deixar de imprimir à sua subsequente administração um caráter prático e dinâmico. Sempre que cargos novos são criados, ou os cargos existentes modificados substancialmente em seu conteúdo ocupacional, uma revalidação se impõe, e esta terá de ser feita com o mesmo espírito que informou a elaboração inicial.

Assim, classificados os cargos na base das atribuições respectivas, e uma vez estruturados os mesmos na conformidade da importância relativa de cada um, tem lugar a elaboração de um esquema de remuneração, o qual deve apoiar-se no princípio universal de salário igual para trabalho igual, respeitadas, porém, as diferenças de graduação de dificuldade e nível de responsabilidade.

Novos cargos, resultantes de necessidades novas do serviço, ou derivadas da transformação imposta aos cargos já existentes, terão de ser classificados ou reclassificados de acordo com o esquema de estruturação e o plano de remuneração em vigor.

Tal operação, entretanto, impõe a análise e avaliação acuradas da situação superveniente, para que lhe seja dado tratamento adequado. Essa tarefa que designamos pela expressão genérica "avaliação de cargos" se processa através de técnicas minuciosas, aperfeiçoadas, no correr de longa evolução doutrinária e prática.

Com efeito, os primeiros ensaios de avaliação tiveram lugar nos E.U.A., há cerca de oitenta anos. Entretanto, os modernos processos de análise aplicados na avaliação nasceram em 1909, da importante contribuição da Commonwealth Edison Company, de Chicago. (3)

Um dos mais importantes e debatidos sistemas de avaliação, o chamado "Point System", que será estudado mais adiante, é geralmente atribuído a MERRIL LOTT, que o teria preconizado por volta de 1924.

Numa tentativa de definição analítica, à maneira de Descartes, poderemos dizer que a avaliação de cargos se decompõe em três faces distintas, a saber:

a) estudo do cargo, ou análise dos deveres, responsabilidades, condições de execução do tra-

(*) Jamais pudemos concordar com a inclusão de uma suposta fase denominada "aprovação" que não é integrante do processo técnico.

balho e qualificações necessárias ao seu desempenho;

b) *preparação de uma descrição* minuciosa do cargo e de suas características;

c) *avaliação comparativa do cargo*, mediante confronto com os demais cargos existentes.

Esta fase final é a avaliação propriamente dita, que se distingue, por conseguinte, da análise do cargo, com que não há confundi-la.

A avaliação, no sentido em que a estudamos neste ensaio é, portanto, a rotulação do cargo, calcada na análise. O valor do cargo é relativo e só pode ser expresso em termos de relação. Quando se diz que tal cargo é avaliado no padrão B, isto não significa senão que ele vale menos do que C e mais do que A. A análise, pois, estuda o cargo isoladamente, em seu caráter absoluto, para definir-lhe as características. A avaliação, ao contrário, examina-o do ponto de vista de sua relação com os demais cargos existentes, mensurando e avaliando as características indicadas pela análise. Nas primeiras e segundas fases do processo geral de avaliação (análise e descrição) são fornecidos os elementos básicos para a classificação do cargo quanto à sua natureza. Na fase final (avaliação propriamente dita), o que se faz é definir a graduação de dificuldade e o nível de responsabilidade das diversas tarefas que serão cometidas ao seu ocupante a fim de atribuir-lhe, em face disso, um valor relativo para efeito de remuneração:

"The use of factors in position evaluation is not to be confused with the use of factors in position analysis, although the two are closely related", (4) adverte o manual de classificação de cargos editado pelo Ministério da Marinha, nos Estados Unidos.

Dois cargos da mesma natureza profissional podem portanto ser avaliados diferentemente e, por conseguinte, colocados em graus diferentes da mesma escala de remuneração. A avaliação dos cargos representa, em outras palavras, uma extensão da análise. CHARLES W. LYTLE, um dos mais renomados autores neste campo de estudos estabelece a seguinte distinção:

"Análise do cargo — é o estudo dos cargos destinados a estabelecer a natureza e graduação das qualificações — "man-qualities" — necessárias para fazer o cargo — "man-job unitis" — operar satisfatoriamente.

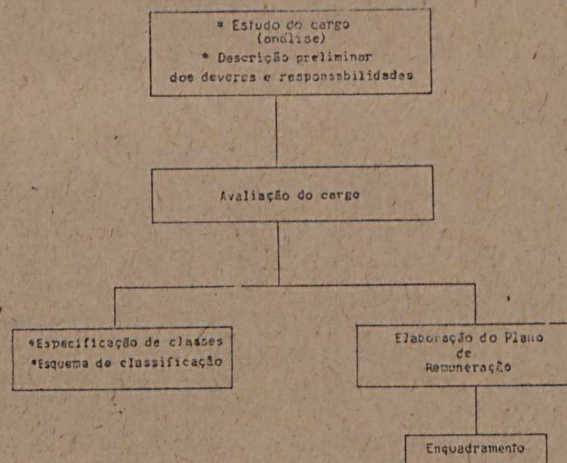
Avaliação do cargo — é a extensão dada à análise do cargo. Destina-se a estabelecer, em termos de relação, o valor do cargo; transformar esses termos numa escala de remuneração e fixar normas de procedimento para os reajustamentos de salário". (5)

E' desta última fase dos trabalhos que nos ocuparemos.

Face à grande complexidade das atividades estatais e o constante progresso das ciências, as funções públicas sofrem verdadeiros refinamentos de especialização. Daí o imperativo de uma análise acurada e profunda, capaz de conduzir à necessária diversificação dos salários todas as vezes em que os cargos se diversifiquem pelos níveis de responsabilidade e dificuldade.

A tarefa de avaliação dos cargos está confiada a missão de estabelecer e manter, entre as diversas ocupações, um justo e equilibrado sistema de relação, capaz de eliminar desigualdades e assegurar o estímulo funcional. A avaliação de cargos, é preciso ainda frisar, não é, todavia, o processo através do qual se estabelece o esquema geral de remuneração, cuja fixação depende de fatores diversos, estranhos à matéria deste estudo. Ela precisa ser antes compreendida como o processo pelo qual se verifica e determina o valor relativo dos cargos para o efeito de aplicação daquele esquema.

Será de toda conveniência antes de entrarmos no exame dos diversos métodos de avaliação, tornarmos clara a sua função dicotômica: como processo de classificação — intermediariamente — e como instrumento de ajustamento e reajustamento de salários — primordialmente. O gráfico que apresentamos a seguir fornece do exposto uma clara imagem pictorial:



Para demonstrar o alcance geral e a utilidade de prática da avaliação dos cargos no conjunto das atividades de administração de pessoal poderíamos lembrar que ela não somente constitui importante instrumento de reajustamento de salários, mas também valioso veículo de informações de que poderá valer-se o administrador para fundamentar a execução eficaz de várias outras etapas do controle administrativo sobre o pessoal. Traduzindo e ponderando os fatores constitutivos do cargo em termos de mútua compreensão, ela fornece a linha mestra que informará quase toda a política de pessoal; adotando princípios sadios e técnicas apuradas, ela apresenta ao chefe o retrato fiel dos cargos cujos ocupantes ele deverá supervisionar; ela contribui para eliminar atritos de autoridade, uma vez que oferece delineação clara das linhas hierárquicas e dos níveis de responsabilidade. Finalmente, pela apresentação nítida da posição relativa dos cargos, ela propicia o estabelecimento dos sistemas hábeis de promoção. A seleção, o enquadramento e o treinamento igualmente se beneficiam, não podendo nenhum deles prescindir dos elementos fornecidos pela avaliação. São todos estes objetivos importantes, se bem

que secundários, da avaliação de cargos. O próprio sistema de classificação de cargos, base e fundamento das diversas operações de administração de pessoal, não poderá ser mantido e atualizado sem que se processe um permanente trabalho de avaliação.

Sumariando diversos autores americanos que se têm especialmente ocupado da avaliação de cargos, poderíamos da seguinte forma esquematizar os seus objetivos máximos:

1. Permitir o estabelecimento de um regime equânime de remuneração.
2. Permitir a identificação correta das diferenças reais de conteúdo ocupacional entre os diversos cargos.
3. Permitir a colocação dos cargos novos — recém-criados, em adequada relação com os cargos existentes.
4. Permitir que as diversas fases de administração de pessoal se processem com apoio em princípio e técnicas fáceis de ser justificadas e esplanadas.
5. Permitir a simplificação dos métodos de reajustamento de salários, assegurando a confiança dos empregados na justeza das comparações. (6)

Feita esta explanação preliminar, é tempo de iniciarmos o estudo dos diferentes métodos geralmente adotados para a aferição dos valores do cargo.

Tentaremos fazer esse estudo guiando-nos pelo seguinte esquema:

- a) as técnicas de avaliação;
- b) os métodos de avaliação, suas características — vantagens e desvantagens respectivas;
- c) os processos ou planos de trabalho convenientes à execução de cada um daqueles métodos.

A — AS TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO

Inicialmente duas diferentes técnicas de avaliação de cargos podem ser assinaladas: uma que considera o cargo como um todo indivisível; outra que estabelece a avaliação analítica, tomando o cargo como um conjunto de características, e procurando apreciar, isoladamente, cada uma delas. Qualquer destes sistemas poderá executar-se, por sua vez, através de duas técnicas subsidiárias:

A primeira — que se exerce pela comparação direta entre dois ou mais cargos, o subsequente escalonamento dos mesmos em função da maior ou menor importância de cada um;

A segunda — que compara os cargos de maneira indireta, em função de um termo de referência abstrato, por exemplo, uma escala de pontos.

Dir-se-á, no primeiro caso, que examinados os cargos “alfa”, “beta” e “gama” obteve-se a seguinte avaliação:

3.º	gama
2.º	beta
1.º	alfa

Os mesmos cargos, no segundo caso, teriam a sua avaliação do seguinte modo expressada:

	pontos
alfa	240
beta	310
gama	460

No sistema direto, preliminarmente indicado, a comparação que se faz é a do valor de uma das características do cargo “alfa” (por exemplo: *esforço mental*) com o valor desse mesmo elemento nos cargos “beta” e “gama”. Oferece, sem dúvida, a vantagem de permitir que a atenção do avaliador se concentre no objeto real da avaliação, ao invés de abstrair-se em comparações de caráter puramente aritmético.

A técnica de comparação indireta, outrossim, oferece a vantagem de garantir que a medição se estenda a todas as possíveis minúcias, além de assegurar uma avaliação mais ou menos uniforme, na base de um instrumento de aferição “standard”, invariável.

Inspirados nessas diversas técnicas, vários métodos têm sido sugeridos e adotados, cujo estudo se fará a seguir:

B — OS MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

São três os métodos geralmente conhecidos:

1. O método de escalonamento, graduação ou classificação (Ranking ou Grading Method).
2. O método de comparação de fatores (Factor Comparison Method).
3. O método de pontos (Point System ou Straight Point Method).

1. O método de escalonamento, graduação ou classificação

Este método, que adota como técnica a apreciação global do cargo, é o mais primitivo dos três acima indicados e se resume à simples avaliação de conjunto, de que resulta o escalonamento dos cargos avaliados em ordem crescente de valor. São inicialmente tomados alguns *cargos-chaves* que, depois de escalonados, constituirão a pauta de avaliação dos demais. Adota-se, daí por diante, para a classificação dos restantes, um processo primário de interpolação.

Este método apresenta, evidentemente, desvantagens e limitações inúmeras. Poderemos inicialmente assinalar que o fato de tomar por base o cargo como um todo o divorcia, obviamente, da análise; não pode, portanto, oferecer avaliação acurada. O objetivo da avaliação é assegurar tratamento salarial equânime. O método de escalo-

namento deixa inevitavelmente terreno a que o classificador se influencie pelos níveis de salário vigentes. Ao comparar os cargos "gama" e "beta" numa organização onde o primeiro percebesse Cr\$ 2.000,00, e o segundo Cr\$ 6.000,00, o classificador sofre quase irremediável tendência a manter essa pseudo-hierarquia, ainda que ela não corresponda à realidade dos serviços prestados. Por outro lado, cumpre observar que raras organizações possuirão um funcionário bastante familiarizado com todos os cargos existentes a ponto de ser capaz de formular julgamentos comparativos corretos. Se o classificador terá de enquadrar o cargo numa escala, exercendo julgamento comparativo em função do valor dos demais cargos, esse conhecimento seria, entretanto o indispensável.

Torna-se mais flagrante a deficiência quanto maior a organização estudada. Se o classificador tem de lidar com meia dúzia de cargos, e com eles comprar um sétimo cargo suposto, a tarefa poderá ser executada, talvez, com relativa exatidão. Se ele deve, porém, exercer o seu juízo com respeito a um conjunto de duzentos cargos, de cujas peculiaridades dificilmente poderá ter exato conhecimento, sua missão estará fadada ao insucesso.

Resta considerar que as avaliações feitas por métodos como este que discutimos jamais asseguram uma aferição pormenorizada; demandam, porisso mesmo, a construção de escalas de pagamento de níveis muito amplos, à fim de corrigir, na prática as inexatidões do julgamento. E' o que observa CHARLES LYTLE :

"very liberal range limito must be provided to correct bad guesses". (7)

A despeito de tudo o "Ranking Method" oferece algumas vantagens, de pequeno relêvo; entre êles a simplicidade de execução, a economia de tempo e numerário e, sobretudo, a clareza, que o torna facilmente compreensível aos empregados por êle atingidos:

"It is practical although crude and avoids any hypocrisy of seeming to be scientific." (8)

preconizou, com certo ceticismo, o autor do "Wage Incentive Methods". Do ponto de vista técnico, entretanto, o sistema peca pela base:

"... it does not indicate the degree of difference between jobs. It merely shows that one job is more or less important than another job" (9)

conclui Raymond E. Kirkpatrick em seu interessante estudo "Basic Systems of Job Evaluation".

B-1 — Os processos — Os processos adotados para execução dos diversos métodos de avaliação variam, nos Estados Unidos da América, de Companhia para Companhia.

É, de modo geral, o seguinte o plano de execução em vigor na maioria das Empresas que adotam o "Ranking Method". De posse de uma descrição mais ou menos detalhada de cada cargo,

obtida através de entrevista levada a efeito por analista experimentado, são escolhidas duas (em alguns casos três ou mais) ocupações-chaves, extremamente diferenciadas em conteúdo ocupacional, grau de dificuldade e nível de responsabilidade (por exemplo: Servente e Engenheiro). Em seguida o classificador arranja as demais descrições de acordo com o valor que julga revelarem, aproximando-as ou distanciando-as dos dois cargos-chaves que representam os supostos pontos máximo e mínimo da escala.

Uma vez estabelecido, por esse modo, o valor relativo dos cargos, é a escala, via de regra, dividida em faixas, que passam a constituir os níveis de remuneração. Uma ilustração gráfica do processo contribuirá melhor para esclarecê-lo:

"RANKING METHOD"

GRAU OU NÍVEL DE REMUNERAÇÃO	NÚMERO DE ORDEM CRESCENTE	TÍTULO	CARGOS TOMADOS COMO "CHAVES"
5	8	Engenheiro.	*
4	7 6	Assessor de administração. Oficial administrativo.	
3	5	Escrutário.	
2	4 3	Datilógrafo. Escrivente Datilógrafo.	*
1	2 1	Auxiliar de Escritório. Mensageiro.	*

Quando uma organização possui grande número de cargos, a avaliação costuma ser entregue a uma comissão que escalona, inicialmente, certo número de cargos-chaves (5, 6 ou 10), constituindo, com êles, uma escala padrão de valores. Os cargos restantes serão daí por diante avaliados por interpolação, como anteriormente se explicou.

Como se vê o método de Escalonamento não tem maior merecimento do que o de haver sido a primeira tentativa de avaliação racional jamais levada a efeito e não tem, porisso mesmo, ocupado maior atenção dos autores especializados, que a êle geralmente dedicam algumas linhas de mera apresentação.

E' oportuno advertir, entretanto, que certos tratadistas sustentam a existência de um sistema intermediário entre o "Point System" — que estudaremos adiante — e o "Ranking Method", cujo funcionamento acabamos de examinar. E' o "Classification Method". Não nos deteremos na análise desse sistema. Êle constitui, na verdade, um refinamento do método que o precedeu, mas por suas peculiaridades, não se distingue do "Ranking Method" de forma tão acentuada a merecer estudo isolado.

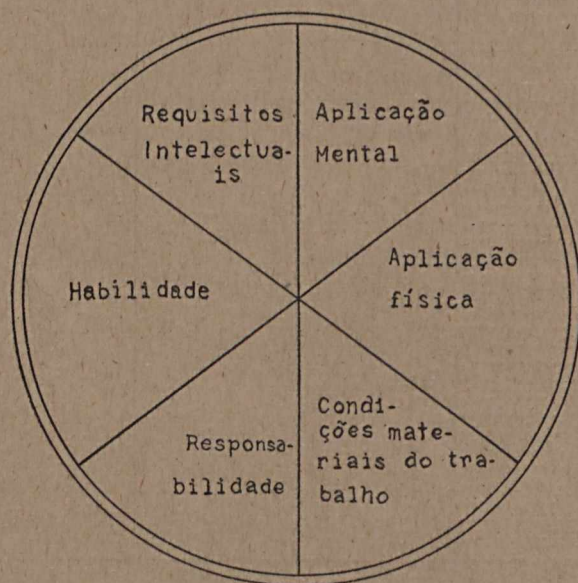
Passemos, por conseguinte, ao exame do "Factor Comparison Method" ou "Método de

Comparação de Fatores” que coroa uma das mais avançadas concepções técnicas, no terreno da avaliação de cargos.

2. Método de Comparação de Fatores

Este método acompanha a mais moderna tendência da arte da avaliação de cargos, ou seja aquela que se manifesta pela preocupação de avaliar por processos analíticos, dividindo o cargo em seus elementos constitutivos a fim de assegurar uma avaliação menos superficial do que a permitida pela comparação global. O método consiste — por definição — na comparação dos fatores componentes de cada cargo. Parte do pressuposto de que todos os cargos contêm características comuns, cuja comparação é mister estabelecer. Prevalece, não obstante, no sistema, a técnica de comparação direta, uma vez que, tomados dois cargos para objeto de estudo, efetua-se a avaliação comparativa dos elementos componentes de um com os fatores integrantes do outro.

O conceito de fatores como é aqui concebido foi excelentemente exposto pelo mestre Lionel B. Michael, que descreve a entidade abstrata, a que denominamos cargo, como se fôsse “u’a torta redonda a qual se divide em seis fatias” (10) (ou fatores):



Evidentemente o número de fatores varia na dependência da maior ou menor profundidade que se deseja emprestar à análise. Uma pesquisa dos planos adotados para execução deste método nas diversas Empresas norte-americanas onde é o mesmo praticado, revelaria variações substanciais de Companhia para Companhia. De modo geral prevalece a divisão do cargo em cinco ou seis fatores. Em alguns casos, porém, cada um desses fatores é, por sua vez, decomposto em subfatores.

Também este método depende da escolha prévia de cargos-chaves para a avaliação inicial,

e nisto é demonstrado nem sempre haver corrigido as falhas peculiares aos métodos primitivos que o antecederam. A avaliação inicial, tal como no “Ranking Method”, se reduz, em última análise, à construção de uma escala padrão destinada à avaliação dos demais cargos. É neste sentido que o “Sistema de Pontos” — como adiante se verá — constitui evidente evolução, visto efetuar a avaliação na base de instrumentos mais objetivos de medição, permitindo, por conseguinte, avaliação direta e eliminando os inconvenientes da comparação “between-jobs”.

Voltando, todavia, ao exame do “Factor Comparison Method” lembra-nos ressaltar que uma de suas mais discutidas características reside no fato de a determinação do valor relativo a cada cargo efetuar-se com apoio numa escala monetária. O processo de avaliação dos cargos-chaves representa, contudo, um indiscutível progresso sobre o “Ranking Method”, onde a própria avaliação inicial sofria o impacto de um julgamento inteiramente subjetivo, incapaz de conduzir a qualquer resultado do valor científico.

B-2 — Os Processos — O processo de avaliação mais comumente seguido para a execução do “Método de Comparação de Fatores” pode ser descrito como segue. São primeiramente escolhidos os fatores que deverão constituir objeto de comparação. Seleciona-se, em seguida, alguns cargos-chaves, representativos da moda dos tipos de emprêgo existentes. É, aí, designada uma comissão, composta de pessoal familiarizado com a natureza das ocupações a serem cobertas pela avaliação. A cada um dos membros dessa Comissão se distribui um quadro de dupla entrada, onde figuram os títulos dos cargos-chaves e os fatores de avaliação adotados:

CARGOS	REQUISITOS INTELECTUAIS	ESFORÇO MENTAL	RESPONSABILIDADE	HABILIDADE	APLICAÇÃO FÍSICA	CONDIÇÃO MATERIAIS DO TRABALHO
Delta.....						
Gama.....						
Beta.....						
Alfa.....						

Isto pôsto, são os diversos membros da comissão convidados a atribuir aos diversos cargos constantes da coluna “1”, no espaço reservado a cada fator, um valor numérico variável entre 1 e 5, destinado a indicar a preponderância com que em cada cargo se apresenta, cada um dos fatores.

A título de exemplificação, vamos supor que um dos avaliadores concluiu o seu julgamento da seguinte maneira:

Alfa

Responsabilidade	3
Esfôrço mental	3
Requisitos intelectuais	2

Habilidade	1
Aplicação física	1
Condições materiais de trabalho	1
Total	11

Beta

Responsabilidade	3
Esfôrço mental	1
Requisitos intelectuais	1
Habilidade	3
Aplicação física	3
Condições materiais de trabalho	3
Total	14

Feita esta avaliação preliminar é preparado segundo quadro, representativo da média dos pontos creditados, para cada fator, de cada cargo, pelos diversos julgadores. Como corolário do esquema anterior teríamos os novos resultados assim configurados:

Responsabilidade	3,2
Esfôrço mental	1,5
Requisitos intelectuais	1,0
Habilidade	2,9
Aplicação física	3,5
Condições materiais de trabalho	2,9
Total	15,0

A próxima etapa dos trabalhos constitui a mais expressiva característica do "Método de Comparação de Fatores" e ao mesmo tempo o seu mais combatido defeito. Tem lugar, nesta altura dos trabalhos, a conversão dos valores representativos da média de opinião dos diversos avaliadores numa expressão percentual sobre o salário atual das funções objeto de comparação. Esta fase do processo comparativo se subdivide, para execução, em duas etapas distintas: a primeira consiste em calcular a relação matemática existente entre os pontos concedidos a cada fator e o total dos créditos atribuídos ao conjunto de fatores do cargo. Temos, assim, que o cargo "Beta", uma vez somados os créditos parciais, apresentam um total de 15 pontos. Proporcionalmente, a ponderação atribuída, nesse conjunto, ao fator "esfôrço mental" — 1,5 — corresponde a 10% do total (ou seja 1,5 igual a 10% de 15).

Com estes dados construiremos um novo quadro.

A segunda fase consiste em converter estas proporções, puramente numéricas, em valores monetários, percentuais ao salário dos cargos avaliados.

Assim sendo, teremos:

Cargo: "Beta" — Salário global: Cr\$.
1.500,00.

Salário relativo dos diversos fatores:

1. Esfôrço mental (10% de 1.500,00) = 150,00
2. (X% de 1.500,00) =
3.

O quadro final é preparado com o resultado dessas conversões. Obter-se-ão, dêsse modo, valores expressos em termos de salário, pelo qual se

subentende que uma vez remunerado o cargo "Beta" à razão de Cr\$ 1.500,00 por mês, estaremos implicitamente remunerando o "esfôrço mental", necessário ao seu desempenho, à razão de Cr\$ 150,00, mensais.

A partir dêste ponto os valores monetários podem ser reconvertidos em valores aritméticos puros, uma vez fixado, de antemão, um termo de equivalência apropriado. Admitindo, por exemplo, que a cada cruzeiro se atribuissem dois pontos, teríamos, para o cargo "Beta", o fator "esfôrço mental" valendo 30 pontos.

Com o resultado final dêste complicadíssimo processo de avaliação poderemos, agora, preparar um Esquema Padrão dos cargos-chaves avaliados:

ESFÔRÇO MENTAL	HABILIDADE	RESPONSABILIDADE	APLICAÇÃO MENTAL
50			
49			
48			
47			
46		Delta	
45			
44			
43		Beta	
42 Delta			
41			
40			
39	Beta		
38			
37 Gama			
36			
35			
34			Delta]
33			
32			
31			
30			
29	Delta		Gama
28			
27 Alfa			Alfa
26			
25		Gama	
24			
23			
22		Alfa	
21			
20 Beta			
19	Alfa		
18			
17			
16			
15	Gama		Beta
14			
13			
12			
11			
10			
9			
8			
7			
6			

Com apoio neste quadro tem início o processo de comparação direta dos fatores dos demais cargos, cuja incorporação ao esquema se fará por mera interpelação.

Admitindo, por exemplo, que desejássemos avaliar o cargo de "marceneiro", não teríamos senão de comparar cada um dos seus fatores constitutivos com o grau de complexidade reconhecido ao mesmo fator nos cargos-chaves constantes do "padrão". Supondo, para argumentar, que o cargo "gama" fôsse o mesmo geralmente denominado "Escriturário", e para o qual o "padrão" atribui 37 pontos na coluna relativa ao fator "Esfôrço Mental", evidentemente ao "marceneiro" não po-

deriam ser creditados pontos mais elevados nesse mesmo fator. Nessa ordem de raciocínio se efetivará a avaliação de quantos cargos desejarem.

Este "Esquema Padrão" passa, por conseguinte, a constituir um instrumento de aferição ("measuring stick") dos valores dos demais cargos. Como se vê o sistema se apresenta, até certo ponto como uma regressão ao "Método de Escalonamento", cujos defeitos já tivemos oportunidade de estudar.

Na análise deste método de avaliação salta à vista o inconveniente das ponderações formuladas em termos monetários. E' inevitável que os avaliadores, utilizando-se de instrumento dessa ordem, deixem-se influenciar pela remuneração atualmente atribuída aos cargos objeto de avaliação. Se os salários vigentes para tais funções não representarem remuneração justa, a avaliação não trará, possivelmente, outros resultados, senão consagrar as iniquidades existentes, sacrificando o esforço despendido através de uma avaliação inicial refinada e complexa:

"... which may in some cases tend to perpetuate existing inequalities". (11)

O "Método de Comparação de Fatores", muito engenhoso por certo, foi inicialmente imaginado por Eugene Benge e sofreu modificações numerosas destinadas a compensar as falhas que apresentava. As empresas que modernamente adotam têm aperfeiçoado constantemente, eliminando, inclusive, a consideração do valor monetário. Por esta variante os processos são os mesmos acima explanados até o momento da fixação das percentagens monetárias sobre o montante do salário vigente, que passam a ser diretamente expressos, na base de uma escala de pontos. A modificação torna necessário elaborar uma escala variável de pontos para cada fator. O sistema se complica um pouco com a inovação, mas traz a inegável virtude de eliminar as desvantagens apontadas.

A despeito de suas relativas inconveniências, entretanto, o método representa uma indiscutível evolução. E' verdade que, cronologicamente, surgiu depois dos sistemas de avaliação por pontos imaginados por Merrill Lott, por volta de 1924. (12) Sem embargo, o sistema de pontos como é atualmente aplicado, após anos de estudo e experimentação, pode ser considerado um aperfeiçoamento do "Factor Comparison". Numa interessante pesquisa levada a efeito mais ou menos recentemente nos E.U.A., Smyth & Murphy constataram que o "Point System" é o método mais divulgado e aplicado na maioria das grandes Empresas Norte-Americanas. (13)

Ainda, porém, com referência ao Serviço Público é o "Point System" o método adotado no Ministério da Marinha daquele país, onde a sua aplicação tem conquistado os mais elogiáveis sucessos, segundo pôde pessoalmente constatar, através de longo e proveitoso estágio, o próprio autor deste artigo. (14)

C — SISTEMA DE PONTOS ("POINT SYSTEM")

A mais notável característica do sistema de pontos reside no fato de este método de avaliação comparar as características do cargo diretamente com uma táboa de "standards" ou "padrões", atribuindo aos fatores constitutivos do cargo valores aritméticos, proporcionalmente ao grau de intensidade com que cada um desses elementos se apresenta.

Isto pôsto, o "Point System" apóia a sua fidedignidade na exatidão do instrumento de aferição utilizado. A táboa de "standards" a que acima nos referimos se resume numa relação dos fatores considerados comuns a todos os cargos objeto de avaliação, com a peculiaridade de que cada um desses fatores é por sua vez subdividido em graus de complexidade e cuidadosamente definido.

Tomando para exemplo o fator "aplicação visual" teríamos, numa adaptação mais ou menos livre de Smith & Patton: (15)

Grau 1 — Rara oportunidade de aplicação visual; trabalhos de ritmo intermitente; operações mais ou menos automáticas.

Grau 2 — Freqüente aplicação visual; trabalho de complementação ou conferência de operações anteriormente executadas, exigindo alguma atenção.

Grau 3 — Aplicação contínua do esforço visual; ritmo de trabalho repetitivo, que exige viva atenção.

Grau 4 — Atenção visual muito concentrada elaboração de trabalho complexo; execução de tarefas que exigem especial destreza.

Grau 5 — Aplicação altamente concentrada e contínua de esforço visual em trabalhos de alta precisão.

O processo de trabalho, uma vez estabelecida a "táboa padrão", consiste na avaliação de cada fator através do enquadramento do mesmo no grau considerado adequado.

Tal qual no método anteriormente descrito, a primeira tarefa se resume na escolha dos fatores. A avaliação se procede comparando, analiticamente, cada um dos fatores do cargo com as diversas gradações constantes do "padrão". O mesmo processo se aplicará a todos os cargos existentes, eliminando-se, desse modo, a comparação direta. O método atingiu, assim, um elevado coeficiente de objetividade. Da análise e ponderação por essa forma estabelecidas poderia ter-se como resultado que o cargo "Beta" fôsse avaliado como segue:

Cargo: "Beta"	
	pontos
habilidade	3
esforço mental	2
esforço físico	4
condições materiais do trabalho	4
responsabilidade	2
Total	15

Como, entretanto, a avaliação é feita em pontos, impõe-se a necessidade de estabelecer uma escala de remuneração, e determinar a correspondência do escore de pontos com os diversos níveis de vencimentos.

Teremos, para exemplificação:

De 1 a 3 equivalerão a	600,00
De 4 a 6 equivalerão a	800,00
De 7 a 9 equivalerão a	1.000,00
De 10 a 12 equivalerão a	1.200,00
De 13 a 15 equivalerão a	1.500,00

O sistema é de aplicação muito simples e nisso, precisamente, consiste a sua maior virtude. De modo geral dispensa requisitos de alta especialização por parte do avaliador. A administração corrente dos planos baseados nesse método não oferece dificuldades maiores.

Em que pesem tais vantagens, este método pode ser considerado mais complexo e mais "técnico" do que os anteriores, particularmente no que respeita às questões ligadas à sua instalação. Uma vez que compara cargos com padrões previamente fixados, a dificuldade se transfere da avaliação, propriamente dita, para o problema de elaboração desses "padrões" ou "régua de medição".

Um de seus problemas magnos é a seleção dos fatores. O ideal desse sistema é atingir a mais completa objetividade analítica; segue-se que o número de fatores deve estender-se a todas as possíveis minúcias do cargo a ser avaliado. A definição dos fatores, por outro lado, demanda os mais acurados estudos. A clareza, a brevidade, o metódico cuidado em evitar o uso de termos ambíguos ou controversos, são requisitos básicos que o elaborador da táboa não pode descurar. Com o fim de evitar possíveis malentendidos dessa ordem, vários planos adotam os denominados "bench marks" o que significa fazer acompanhar a definição de cada grau por um ou dois exemplos de cargos rigorosamente enquadráveis naquele gabarito. É preciso, por outro lado, especial atenção para não incluir na "táboa" fatores incompatíveis, ou que mutuamente se compensem. Smith Jr. e Patton, (16) citados, observam com muita justeza que a atribuição de créditos a determinada tarefa porque requer a operação de certa máquina e ao mesmo tempo a concessão de crédito adicional porque o cargo exige treino especial no uso de máquinas implica em injustificável duplicação de valores.

A determinação do número de fatores que deverá figurar na táboa de aferição é outro problema que desafia a argúcia e a experiência do técnico. O problema depende, primordialmente, do tipo de ocupações em jogo. Quando as mesmas variam muito em natureza, impõe-se a elaboração de diferentes táboas para as diferentes categorias de cargos.

De modo geral os fatores costumam ser agrupados em quatro setores:

- 1.º habilidade;
- 2.º esforço;
- 3.º responsabilidade;
- 4.º condições materiais do trabalho.

Como se pode notar são características indefectíveis em todos os tipos de cargos. Em seguida são estes elementos decompostos em subfatores.

Dessa subdivisão dos fatores podem sacar-se listas intermináveis. À guisa de exemplificação, vejamos como poderia desdobrar-se o fator *Responsabilidade*:

- a) pela política administrativa;
- b) por informações confidenciais;
- c) pelo custo dos erros;
- d) pelo efeito provável sobre operação subsequente;
- e) pelo equipamento do trabalho;
- f) pelo material;
- g) por dinheiro;
- h) pela qualidade do produto acabado;
- i) pela segurança de pessoas;
- j) por arquivos e documentos;
- l) pelo trabalho de terceiros.

É evidente que ainda nesse mesmo cargo certos fatores preponderam sobre outros.

Uma vez escolhidos, portanto, os fatores, novo estudo deve ainda empreender-se com o objetivo de determinar o peso relativo de cada um. Isto pôsto, teremos que entre os fatores "Originalidade de Concepção", "Responsabilidade" e "Destreza Manual", os pesos respectivos podem variar conforme a natureza do cargo objeto de avaliação. Numa oficina de reparação de motores de automóvel, pode admitir-se a originalidade de concepção, por parte dos operários mecânicos, como até certo ponto desejável. Uma vez evidenciado, porém, tratar-se de simples serviço de reparação, cumpre atribuir a esse fator uma escala de pontos relativamente estreita. Supondo que as avaliações devessem ser feitas dentro de um gabarito geral de 20 pontos, assim poderíamos ponderar os três fatores abaixo, com relação ao cargo mencionado:

Destreza	1 a 10
Responsabilidade	1 a 20
Originalidade de concepção	1 a 5

Segue-se a esta medida preliminar a divisão de cada uma daquelas subescalas (1 a 5), (1 a 10) e (1 a 20) em graus, com a definição analítica de cada um. O limite de pormenorização dessas definições de gradação é mais ou menos arbitrária, dependendo da profundidade que se deseje emprestar à análise. Assim, numa escala que varia de 1 a 20 pontos podemos formular definições para cada intervalo de 2 pontos, gradativamente mais complexa à medida que se aproxima dos pontos máximos da Escala. Dêsse modo poderíamos obter o gabarito de avaliação de que damos exemplo a seguir:

A principal vantagem deste sistema é manifesta: o julgamento humano na avaliação fica reduzido, tanto quanto admissível, tendo em conta que nele se subordina o arbítrio individual a "gabaritos numéricos" de avaliação. O sistema de

Comparação de Fatores", ao contrário, e a despeito de sua relativa objetividade, requer constante julgamento humano, em quase tôdas as fases do seu processamento.

Essas razões justificam a geral aceitação do método de pontos, a despeito das dificuldades que apresenta para instalação. Adotado, nos E.U.A., pela United States Steel Corporation, pela Westinghouse Electric Corporation, General Electric Company, recomendada pela National Electrical Manufacturers Association, onde é aplicada em cerca de 1500 fábricas filiadas, o sistema comprovou, na prática, a excelência dos seus processos de trabalho.

Essa circunstância não obistou, todavia, a que diversas variantes do sistema venham sendo

propostos e tentados. Como já se salientou, qualquer destes métodos de avaliação se consolida, na prática, através de planos diferentes de execução. O U.S. Navy Department, por exemplo, adotou o "Point System" mas executa-o através de um processo bastante original, cuja análise poderia constituir matéria para longo e interessante ensaio.

O assunto abordado neste rápido escorço foi em parte objeto de palestra recentemente pronunciada nos Cursos de Administração do D.A.S.P. sob o título "Concepção Econômica e Técnica do Salário". O estudo é cativante e daria lugar certamente, a exposição muito mais pormenorizada e, por conseguinte, mais longa.

APLICÁVEL ÀS DIVERSAS CATEGORIAS DE OPERÁRIOS ESPECIALIZADOS DE UMA OFICINA DE REPARAÇÃO DE MOTORES DE AUTOMÓVEL (*)

	1 — 2	3 — 4	5 — 6	7 — 8
ORIGINALIDADE DE CONCEPÇÃO:				
Imaginação e habilidade para inovar; necessidade de resolver problemas que não tenham sido objeto de solução anterior satisfatório.	Tratamento puramente mecânico, ou de rotina; não requer imaginação.	São necessárias certas faculdades críticas. Todavia, a oportunidade de desvio das normas prefixadas é mais ou menos rara, sendo preferível seguir os padrões de que inovar.	O trabalho requer por vezes, na prática, soluções novas, mas não exige a apresentação de teorias ou concepções originais.	O trabalho requer análise, crítica, e não raro a introdução de idéias novas. Pode eventualmente conduzir a concepção ou teorias inteiramente originais.

(*) Esta táboa foi improvisada e serve apenas de exemplificação.

A técnica de estruturação das Escalas de Medição e os critérios usuais de escolha, gradação e definição dos fatores não são simples temas para um artigo, mas para um compêndio, como sói, aliás, acontecer nos E.U.A. onde se publicaram já algumas dezenas de tratados sobre avaliação de cargos.

O momento e o espaço de que dispomos não são, todavia, de molde a permitir extensas digressões. O que ai está é uma exposição superficial do problema. Creio, entretanto, ser esta a primeira vez em que a matéria é trazida para a "Revista do Serviço Público". E' possível que ela desperte o interesse de muitos, e o autor se sentirá, com isso, fartamente compensado do seu esforço.

BIBLIOGRAFIA

- 1) GOLDEN & RUTENBERG — *The Dynamics of Industrial Democracy*.
- 2 e 7) STANLEY P. FARWELL — *Job Evaluation: Its history, purposes and limitations* — W. C. Book Company Dubuque, Iowa. Agosto de 1951, p. 6.
- 3) *Job Evaluation Practices*, IRC, Univ. of. Minnesota, 1951, p. 1.
- 4) *Position Classification Handbook*, Office of Industrial Relations. Department of the Navy. Washington, D.C., julho, 1950, Navexos P — 609 — p. 21.

- 5) CHARLES WALTER LYTLE, M.E. — *Job Evaluation Methods* — The Ronald Press Company — N. York — 1946, p. 4.
- 6) STANLEY P. FARNELL, Raymond Kirkpatrick, W. Gomberg, Wells Marshall, Ralph W. Ellis, Jack Stillber, Groce Griffiee, C. Balderston, Lionel B. Michael, Raynold Smith Jr., John A. Paton, Richard C. Smyth, Mathew J. Murphy, Eugene Bengé, e outros.
- 8) J.K. LOUNDEN — *Wage Incentive Methods* — John Wiley and Sons, Inc. N. York, 1944, p. 16.
- 9) RAYMOND E. KIRKPATRICK — *Basic Systems of Job Evaluation* — Research and Technical Report n.º 9, do Centro de Relações Industriais da Universidade de Minnesota, 1951, p. 8.
- 10) LIONEL B. MICHAEL — *Wage and Salary Fundamentals and Precedms*, Industrial Organization and Management Series. Mc Graw Hill Book Company Inc. — N. York, 1950, p. 72.
- 11) SMYTH and MURPHY — *Job Evaluation and Employee Rating* — Mc Graw Hill Book Company Inc. 1946, N. York, 1.º ed., p. 26.
- 12) MERRIL LOTT, *Wage Scales and Job Evaluation* — Ronald Press Company — N. York, 1926.
- 13) SMYTH & MURPHY — *How Industry is using Time Study Incentives* — Factory Management and Maintenance, vol. 103, n.º 1, 1945, p. 113.
- 14) *Navy's Point Method for Evaluating Positions* — Navexos P — 1031 — Department of the Navy — Office of Industrial Relations — Wage and Classifications Division.
- 15 e 16) JOHN A. PATTON e REYNOLD S. SMITH JR., — *Job Evaluation* — Richard D. Irwin, Inc. — Illinois, USA., 1949, p. 56.

Tributação Sobre os Títulos ao Portador

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

As investidas fiscais contra os títulos ao portador são, poder-se-ia dizer, periódicas e universais.

Volta e meia, nos países mais diversos, surgem movimentos que se propalam saneadores e, ou acabam por adormecer nos Paramentos, ou serão, depois de consagrados em lei, postergados. Foi assim na Revolução Francesa, foi assim na Itália fascista.

E' de poucos anos o recuo, na Itália, onde o comercialista Navarrini e outros, combatendo a tradição de Vivante, conseguiram fazer renascer os títulos ao portador; foi assim, também recentemente, na França, onde a investida de Batandom contra as sociedades anônimas encontrou adversários poderosos em Thaller e Albert Wahl.

No Brasil, tais títulos já chegaram a ser condenados e proibidos. Lembre-se mesmo que, no alvorecer da República, levantou-se fortíssima campanha contra as sociedades anônimas, sendo de salientar que o notável comercialista Ubaldino do Amaral, enfrentando tenaz resistência, conseguiu provar, já em 1891, que as ações ao portador eram uma "necessidade do comércio", impostas "por fôrças circunstanciais".

Nos dias atuais, alguns legisladores brasileiros têm tentado reabrir a questão. Esta, a gênese dos projetos do Sr. Lúcio Bittencourt (extinção dos títulos ao portador, já rejeitado), e do Sr. Faraco (majoração tributária sobre tais títulos).

Pelo projeto de autoria do deputado Daniel Faraco propõe-se:

a) taxação dos rendimentos do capital aplicado em títulos ao portador, equiparando-os aos títulos nominativos;

b) taxação dos dividendos de ações e quaisquer bonificações a elas atribuídas (prevêem-se ações nominativas quanto ao portador);

c) que os descontos com pagamentos feitos a médicos, dentistas etc., só sejam descontados quando estes últimos não se hajam organizado em pessoa jurídica (medida acauteladora de evasão fraudulenta);

d) ampliação dos descontos referentes a filhos menores — cuja idade se dilatou a 24 anos, desde que frequentem curso superior;

e) desconto do imposto na fonte, à razão de 50%, tanto para títulos governamentais (salvo os que gozarem de imunidade fiscal), como para as ações ao portador e quaisquer bonificações a elas atribuídas;

f) os contribuintes que tenham renda anual inferior a Cr\$ 600.000,00 poderão identificar-se, comprometendo-se a incluir os rendimentos dos títulos na declaração de suas rendas — ficando, pois, isentos do imposto na fonte e do imposto progressivo.

Para melhor exposição de nosso pensamento, analisaremos o aludido projeto, visando não apenas os seus aspectos técnicos, mas também alguns problemas correlatos à matéria, tais como o desenvolvimento do mercado de títulos industriais, o estímulo à entrada de capitais estrangeiros no país e a preservação das rendas destinadas a consumo ou reinvestimento.

I — Do ponto de vista técnico, tôdas as hipóteses previstas nos pareceres lúdicas, com exceção, exatamente, da que prevê o pagamento do imposto sobre os títulos ao portador, que continua supinamente discutível. Neste ponto, é necessário estudar a proposta sob as duas etapas previstas:

a) taxação dos títulos ao portador no mesmo pé de igualdade dos títulos nominativos.

A êste respeito, parece-nos que a justificação apresentada pelo deputado não carece de maior insistência. E' realmente injusta a disparidade do tratamento fiscal para os títulos em aprêço, que estão imunes à taxação progressiva. Vale mesmo ressaltar que, via de regra, os grandes acionistas vêm dando preferência aos títulos ao portador, cuja taxação uniforme de 15% lhes garante descontos vultosos.

b) Quanto à segunda etapa proposta, temos nossas dúvidas. Prevê o projeto que o portador de títulos cuja renda anual não ultrapasse Cr\$ 600.000,00 (quando então começam a vigorar as taxas progressivas), declinará seu nome e identidade, obrigando-se a incluir os rendimentos dos títulos no cômputo de sua renda.

Prevê o autor que, dêsse modo, ninguém será prejudicado, pois só estará submetido à taxação de 50% aquêle que detém rendas superiores a Cr\$ 600.000,00 anuais. Parafraseando a recente reforma argentina, o autor do projeto prevê a "individualização espontânea do contribuinte", segundo o critério acima enunciado. E' mesmo lícito ressaltar que o deputado Lauro Lopes, ao relatar o projeto, foi mais longe, propondo que o fisco arrecade na fonte 30% dos rendimentos previstos, aplicando, posteriormente, sobre os rendimentos realmente auferidos, uma taxação progressiva, até 50%, de acôrdo com as tabelas atuais para os rendimentos de pessoas naturais. Só assim, pensa o Relator, estariam conciliados todos os interesses.

Como se pode perceber, o substitutivo viria tumultuar fortemente a administração do gravame entre nós. Evidentemente, conciliar um regi-

me de retenção na fonte de 30%, arbitrariamente, e, por outro lado, submeter os rendimentos efetivos dos títulos a uma tabela progressiva, pode redundar em inúmeros conflitos. E o primeiro a salientar seria o fato de inúmeros contribuintes exigirem retôrno do impôsto pago *a priori*, desde que, aplicada a tabela progressiva, o produto do impôsto ficasse aquém dos 30% anteriormente arrecadados.

Talvez impressionado com estas e outras suposições, é que o Sr. Paulo Sarasate, ao estudar o projeto, decidiu-se radicalmente pela taxaço de 50% na fonte, com ou sem individualizaço do contribuinte.

Data-venia, parece-nos que tôdas as hipóteses aventadas são irremediavelmente sofismáveis. A verdade é que o impôsto sobre a renda é eminentemente pessoal; e os rendimentos dos títulos ao portador são, por seu próprio determinismo, *impessoais*. Daí por que tem falhado em todos os países a tributaço sobre tais títulos. Lembre-se mesmo que, na Argentina — exemplo chamado à baila na Câmara — o Govêrno, com sua última reforma, não visou apenas aumentar seus proventos, com tal rigor tributário. O que visou, principalmente, pela equiparaço dos títulos ao portador aos nominativos, e a aventada “individualizaço espontânea”, foi eliminar a chamada “responsabilidade anônima”, ponto vital para um govêrno que pretende monopolizar tôdas as empresas.

Mesmo que tal tributaço pudesse ser realizada por instrumentos estritamente técnicos, não deixaria de apresentar sérios inconvenientes, como veremos adiante.

Como todos sabemos, o modo menos complexo de taxar os títulos ao portador ainda é o genérico. A percentagem X, retida na fonte, é o caminho mais curto e menos oneroso, do ponto de vista administrativo — e neste ponto o projeto é invulnerável.

Creemos, todavia, que a percentagem de 50%, como propõe o projeto, seria forte demais — isto porque, mesmo em se tratando de lucros fortuitos (prêmios de loterias, e, mais recentemente, apostas em cavalos etc.) a legislação volteia em tôrno de 30% e 40%, raramente atingindo os 50%.

II — Quanto às repercussões da medida sobre o desenvolvimento do mercado de títulos industriais, haveria que salientar, inicialmente, a opinião dos presidentes das Bôlsas de Valores do Rio de Janeiro e São Paulo, que taxaram a medida de inoportuna e prejudicial.

E, sem dúvida, em países carentes de capital, como o Brasil, as sociedades anônimas funcionam como verdadeiras alavancas do progresso material, sendo, realmente, aquilo que NICHOLAS BUTLER chamou de “a maior descoberta dos tempos modernos”.

Isto, porque os títulos ao portador oferecem grandes facilidades, decorrentes tôdas, diretamen-

te, de exclusão do vínculo *intuitus personae*, tais como :

- a) rapidez de investimentos e desinvestimentos;
- b) aceitação mais franca e rápida;
- c) aquisição rápida, sem maiores formalidades;
- d) tradição meramente manual;
- e) transferência com ou sem endôso no verso;
- f) possibilidades imediatas de cauço para operações de crédito;
- g) circulaço livre em qualquer praça.

Tôdas estas vantagens carregam para os títulos ao portador a preferência dos investidores. Além do mais, não havendo entre nós concentraço acentuada de capitais, o título ao portador funciona como um elo flexível de aglutinaço de pequenos investimentos rarefeitos, que se dispersariam improficuamente, não fôsse sua atuação dinâmica — fator essencial para um país como o nosso, em que os capitais, além de escassos, apresentam baixo índice de mobilidade.

Da importância sempre crescente das sociedades anônimas em nosso complexo econômico falam bem alto as estatísticas financeiras. Lembre-se, por exemplo, que as inversões do capital nacional em títulos ao portador crescem acentuadamente, chegando mesmo a acusar, em algumas épocas, ritmos que se expressam em cêrca de 50%.

Por outro lado, as nossas sociedades anônimas englobam seguramente mais de 50% de todo o capital social (realizado) investido na indústria, comércio, bancos, seguros, transportes, serviços públicos etc. — excluída apenas a agricultura.

Estes dados, que emanam dos órgãos oficiais, evidenciam incisivos o êrro que seria eliminar, sumariamente, as sociedades anônimas de nosso arcabouço econômico-financeiro (como desejam os Srs. Lúcio Bittencourt e Aliomar Baleeiro) ou mesmo hostilizar fiscalmente os títulos ao portador (como desejam o Sr. Daniel Faraco, e outros).

País subdesenvolvido, carente de capitais, e coagido, pelas graves injunções internacionais do momento, a tornar-se auto-suficiente em muitos setores, não há porquê hostilizar um dos fatores tradicionais de catalisaço de capitais, daquilo mesmo que Emille Gaillard denominou de “democratization de l'epargne” — a sociedade anônima.

Em cidades como o Rio e São Paulo, volta e meia surgem grandes empresas que aliciam quase instantaneamente milhares de tomadores, disseminando seus títulos pelo interior do país. E perguntamos: — quantos, dêstes milhares de tomadores, estariam dispostos a viajar até a sede da empresa, para submeter-se aos incômodos de lavratura de contratos, caso não se tratasse de títulos ao portador?

Tôdas estas observações nos fazem olhar com certo receio qualquer investida menos hábil contra esta espécie de títulos. Note-se mesmo, em última instância, que, no momento atual, mais do que nunca os empreendimentos industriais necessitam do capital anônimo, perdido ou entesourado no interior, isto porque, nas grandes metrópoles, a concorrência do mercado imobiliário é bastante acentuada, dados os lucros exorbitantes que pode oferecer.

As sociedades anônimas, com o seu consequente fluxo de títulos ao portador, é, pois, uma necessidade entre nós.

MAX WEBER, analisando as origens do capitalismo moderno, discerniu como uma das premissas das grandes empresas lucrativas a "comercialização da economia", quer dizer, a generalização do emprêgo de títulos de valor, que representam participação e mesmo bens patrimoniais. Esta, aliás, não é apenas uma característica do moderno *security capitalism*, isto porque, já em Roma, através das *sociedades publicanorum*, e na *Idade Média*, através das *maone e compere*, ficara patente a necessidade de se reunirem muitos prestadores de capital, para financiar grandes empreendimentos.

A concentração de capitais, pois, é um determinismo histórico. E, segundo o próprio MAX, foram as sociedades anônimas que melhor permitiram esta concentração.

A necessidade dos títulos ao portador é, assim, uma decorrência lógica da própria evolução do capitalismo. E estes se perpetuaram universalmente, porque, além das vantagens que já citamos, apresentam a característica de, como salientou NOGARO, assegurar ao acionista a perspectiva de investir seu capital, conservando, no entanto, perfeita disponibilidade do mesmo.

Além desta fácil cessabilidade, os títulos ao portador limitam o risco do capitalista ao *montante de sua contribuição*, deixando de representar garantia para o credor a *pessoa do devedor* — o que tem favorecido enormemente a cooperação dos capitalistas.

Por outro lado, a conceituação jurídica do instituto levou a uma completa independência da empresa frente aos seus membros: a morte de um dos acionistas, por exemplo, ou sua falência, em nada altera a vida social, o que é de insofismável importância para a continuidade das atividades econômicas.

Tôdas estas excelências se refletem no mercado de títulos. Assim é que, nos países mais avançados, as Bolsas de Valores atestam ininterruptamente a supremacia dos títulos ao portador.

Segundo RALPH H. BLODGETT (*in Comparative Economic Systems*) já em 1937, nas atividades dos transportes, as sociedades anônimas representavam 89% da renda total norte-americana; nas atividades mineiras, 96%; sendo que no fornecimento de força e luz elétricas e de gás, tais sociedades controlavam a totalidade dos empreendimentos no país.

Êstes dados devem ser por demais eloquentes para países como o Brasil, onde o mercado de títulos ainda está em formação. Já vimos, linhas atrás, que, afora os títulos da dívida pública, 50% de nosso mercado de valores é representado por títulos ao portador.

Hostilizá-los ostensivamente seria comprometer enormes parcelas de nossa vida econômica.

III — Quanto ao desestímulo à entrada de capitais estrangeiros no país, ocorre-nos o seguinte:

O problema de atração de capitais estrangeiros, é, principalmente, uma questão cambial. Primeiro: assegurar a remessa de lucros; segundo: não gravar tais lucros, com medidas fiscais cuja rigidez acabe por facultar apenas, além da voracidade do fisco, garantia de câmbio, para quantias sem significação.

E' óbvio que um país carente de capitais não deve dar-se ao luxo de pretender formar reservas de câmbio, desde que existem capitais estrangeiros que podem ser facilmente atraídos (caso típico: Brasil x Estados Unidos).

Dêsse modo, haverá, no caso brasileiro, dois fatores a ponderar, inicialmente:

Primeiro: garantias cambiais; *segundo*: tributação maneirada — e sempre menos intensa que no país de origem, para que se mantenha sempre o interesse pela evasão, no país exportador.

Hodiernamente, o problema cambial vai sendo driblado pelo que se poderia chamar de "seguro contra riscos cambiais", através de institutos de crédito internacionais, como o Banco Internacional de Reconstrução, e o *Export-Import-Bank*, sistema que, embora sob processos geralmente morosos, visa estimular o investidor receioso.

Tais garantias são, todavia, unilaterais. E é necessário que os países recipiendários se esforcem por apresentar incentivos ao capital alienígena.

O mais persuasivo destes incentivos é exatamente a tributação. E' bem verdade que os Estados Unidos, nosso melhor supridor de capitais, passam hoje por uma fase em que se procura contrabalançar a falta de importações de mercadorias pela exportação de capitais. Todavia, é de salientar que:

a) o mercado de investimentos naquele país está longe de se apresentar saturado;

b) há grande procura, em países de todos os continentes, pelo dólar americano, fenômeno que leva todos estes países a manter uma sub-república guerra de atrativos, cuja arma principal é a amenidade tributária.

Assinale-se, por exemplo, que se o balanço de entrada de capitais estrangeiros no Brasil, para o ano de 1950, acusou sensível aumento, contra o

de 1949, foi em virtude, exatamente, da atuação do Banco Internacional de Reconstrução e do *Export-Import-Bank*.

Até setembro de 1950 haviam entrado no Brasil, através do primeiro destes institutos, 13,7 milhões de dólares (por conta do empréstimo de 75 milhões, destinado à *Brazilian Traction*) e 1,2 milhões de dólares (por conta do empréstimo de 15 milhões, concedido à Companhia Hidrelétrica do S. Francisco).

Através do *Export-Import-Bank*, foram, drenados para o Brasil quantias ainda mais vultosas, destacando-se, entre todas, 25 milhões de dólares destinados à Cia. Siderúrgica Nacional.

Esta progressão se vem mantendo. Até meados de 1953, o total de empréstimos ao Brasil, concedidos por aqueles dois institutos, montou a 624,2 milhões de dólares.

Todavia, fora deste sistema de "seguros contra riscos cambiais", a que nos referimos, as inversões do capital privado americano têm sido bastante restritas, exceção feita dos investimentos do grupo Rockefeller, na agricultura.

Por outro lado, não se tem concretizado o interesse dos capitais europeus pelo Brasil, exceção feita do capital francês e belga, já ligado ao desenvolvimento da nossa agricultura e indústria petrolífera.

Como se pode notar, o Brasil, nas últimas décadas, não se apresentou como favorável mercado para o capital alienígena. Não vemos, pois, como incompatibilizar, pela tributação, os investimentos estrangeiros, principalmente porque, e em função mesmo da própria inquietação internacional, também não estamos em condições de lhes oferecer maiores garantias cambiais. (1)

IV — Quanto ao problema da preservação das rendas destinadas a consumo ou reinvestimento, ocorre-nos o seguinte:

Ao formular as bases de uma economia expansionista, os economistas clássicos não deram a devida atenção às tendências do consumo. Os neo-clássicos, todavia, inclinados embora para o instrumental e objetivos da produção, foram levados a ressaltar, por decorrência lógica, os fenômenos da distribuição e consumo.

Hodiernamente, inverteram-se os termos clássicos: a produção está contingenciada pelo consumo, havendo estreita correlação entre os dois fenômenos, conjugados hoje pela formação e distribuição das rendas.

O problema dos reinvestimentos, aspecto da questão que nos interessa mais de perto, no presente estudo — passou, portanto, a exigir um cunho eminentemente seletivo, tanto como fator de fomento da produção, como também da institucionalização do consumo e até mesmo da própria política monetária.

Este relance sobre as implicações da matéria denotam de imediato a complexidade do fenômeno, que deriva suas raízes da tentativa keynesiana — hoje irretorquível — de integrar o problema monetário ao problema do valor, visando a uma situação de equilíbrio, que emanaria da associação da moeda ao custo da produção, com repercussões diretas sobre o sistema de consumo, preços, serviços etc.

Estas interrelações apontadas legam ao problema do reinvestimento importância capital para qualquer país. No Brasil, este fator se apresenta de relevância ainda maior, isto porque, embora alguns estudiosos entendam que nossa expansão econômica depende apenas de uma redireção de investimentos — a verdade é que além de estarmos longe de atingir a saturação de um sem número de empreendimentos, necessitamos de inúmeros empreendimentos novos, os quais exigem, na maioria das vezes, investimentos diretos do Governo.

Para os países subdesenvolvidos, pois, as rendas destinadas a consumo e reinvestimento são de alta relevância, mesmo que se achesse uma fase promissora de pleno-emprego, como no caso brasileiro.

Dentre tais rendas ressaltam os rendimentos das ações ao portador — já que mais de 50% de nossas empresas estão constituídas em sociedades anônimas.

Extinguir as sociedades anônimas ou hostilizar fiscalmente os dividendos parece-nos, portanto, medida inconveniente, no que tange ao problema da reorientação de investimentos. Deve ressaltar-se mesmo que, durante a II Grande-Guerra, a atuação do fisco brasileiro foi inoperante e tacaña — já que o famigerado imposto sobre lucros extraordinários, dificultando as atividades naturais de reinvestimento, não foi utilizado como fator esclarecido de reorientação de investimentos.

V — Concluindo, podemos afirmar que qualquer reforma fiscal que vise majorar os rendimentos dos títulos ao portador deverá sopesar cuidadosamente todos os aspectos da questão, ora focalizados.

Deve o Governo olhar com desconfiança para os reformadores intransigentes que, ainda imbuídos de MARX e ENGELS, continuam enxergando na sociedade anônima e na distribuição de dividendos um vício capitalista a condenar, dramatizado pela "fruição parasitária dos lucros", pelo "vam-

(1) Recorde-se, aliás, que, obviando estes males, o Governo lançou, em 1953, a lei n.º 1807, que faculta, pelo mercado livre de câmbio, franquias à entrada e saída de capitais alienígenas, franquias ainda mais benevolentes que as preconizadas pelo próprio Fundo Monetário Internacional.

pirismo do trabalho morto, a sugar o trabalho vivo”, e outras figuras retóricas que tiveram sua época em função da Manchester escravocrata de há dois séculos atrás.

Dêsse modo, julgamos, *data-venia*, que uma reforma fiscal sôbre os títulos ao portador deverá obedecer aos seguintes postulados:

a) não ser tão rigorosamente técnica a ponto de não se poder efetivar na prática;

b) ser democrática, isto é, qualquer majoração tributária deverá ser progressivamente mais intensa para os grandes dividendos;

c) não deverá desorganizar o mercado de títulos industriais;

d) não deverá desestimular a entrada de capitais estrangeiros no país;

e) deverá preservar as rendas destinadas a consumo ou reinvestimento.

Infelizmente, cumpre denunciar que o projeto que vimos de analisar não atende integralmente a todos êstes quesitos — isto porque, parte de uma indiscriminação genérica, exceção feita quanto aos portadores de renda superior ou inferior a Cr\$ 600.000,00. Ainda assim, o critério adotado é antidemocrático, pois que para o pequeno tomador de ações não há evasão possível: ou se submete à majoração da taxa proporcional (hoje 15%, artigo 76 do Decreto n.º 24.239, de 22 de dezembro de 1947), ou carrega para sua renda anual o montante dos dividendos, submetendo-os

à taxação comum; enquanto que, para os grandes tomadores, haverá sempre o recurso de utilizar “testas de ferro”, fugindo não só à taxação proporcional como às taxas progressivas mais altas.

Por outro lado, além de flagrantemente vir prejudicar o nosso mercado de títulos e a entrada de capitais alienígenas no país, o projeto, decorrência mesma da indiscriminação genérica que vimos de apontar, não procura, de nenhum modo, salvaguardar os dividendos destinados a reinvestimentos. Ao contrário: silenciado a respeito, deixa em vigor, e agora sob taxação muito mais forte, alguns itens essenciais do artigo 96 do Decreto n.º 24.239, que gravam taxativamente:

“As vantagens auferidas pelos titulares e sócios de firmas ou sociedades, com a valorização do ativo destas, no caso de incorporação ou organização de nova sociedade”, “o valor das ações novas”, “o aumento de capital, com recursos tirados de quaisquer fundos”, “os juros de debêntures ou outras obrigações ao portador provenientes de empréstimos contraídos” etc., tôdas medidas de evidente desestímulo ao reinvestimento.

Dêste modo, felicitemos o Congresso Nacional, que ainda não tomou nenhuma atitude definitiva em prol de uma tributação revolucionária sôbre os títulos ao portador. E esperemos que desígnios mais universais inspirem nossos Congressistas, quando do surgimento de novos projetos sôbre a matéria.

O Direito Natural na Concepção de Gény

CLENÍCIO DUARTE

O NOTÁVEL professor da Faculdade de Direito de Nancy representa, no pensamento jus naturalista, um papel preeminente no seu movimento de renascença. Após o tremendo golpe que lhe vibrou a escola histórica, (1) o direito natural, cambaleante, procurou, na concepção do "direito justo" de STAMLER, firmar-se como um direito de conteúdo variável, essencialmente plástico. (2) Ora, tal concepção é, em última análise, flagrantemente contraditória, pois, como adverte HAURIU, citado por RIPERT, (3) um ideal não pode ser relativo e sim absoluto.

Contra essa teoria, que desvirtuara a concepção do direito natural, para harmonizá-la aos cânones da escola de SAVIGNY e PUCHTA, levantou-se GÉNY, (4) procurando dar à doutrina do direito natural um novo fundamento.

Estabeleceu, então, o insigne professor um direito natural irredutível, que dominaria a elaboração científica do direito positivo. Tentando salvá-lo da morte certa, GÉNY lança mão de todos os meios que lhe fornece sua robusta formação jurídica, chegando, numa última tentativa de salvamento, a minimizá-lo, reduzindo-o à idéia elementar de justiça. (5)

O vocábulo *direito* pode ser compreendido em um sentido *ideal*, ou numa acepção *positiva*. (6)

No primeiro caso estaria compreendido o direito natural; na segunda hipótese, o direito inserto nas legislações, o direito positivo. E, assim, sempre foi entendido o direito natural, por todos

os filósofos, teólogos e juristas que dêle se ocuparam, desde a mais remota antiguidade. (7)

GÉNY, entretanto, pretende distinguir entre um direito natural, que se poderia chamar ideal, e um direito natural, com atuação direta sobre o direito positivo. O primeiro seria um conjunto de regras que, presente na consciência de todos, não deveria indicar uma aplicação coercitiva. O segundo determinaria os preceitos que deveriam ser suscetíveis de uma coersão efetiva.

Embora admitindo essa dicotomia, GÉNY não deixa de reconhecer a dificuldade de um direito natural aplicável por via de constrangimento, concepção que se nos afigura, em si, contraditória, pois, existindo a coação, não há falar em direito natural, mas sim em direito positivo. Demais, qual a utilidade prática da distinção, se não podemos deixar de reconhecer que a simples indicação dos preceitos de direito natural que deveriam ser empregados, mediante coação, através do direito positivo, que os encamparia, não seria bastante, dado que o direito positivo poderia não aceitar essas sugestões!

Ao propósito, é interessante a crítica de J. DABIN, (8) que nos diz: "Não basta que uma solução de coação seja recomendada pela moral ou mesmo pela "lei natural", para que se torne desejável, em relação ao bem comum, ou, em todo caso, praticável tecnicamente. Ao contrário, a verdade jurídica pode muito bem reclamar coação para deveres que a lei natural não reconhece suscetíveis de nenhuma "coerção efetiva", ou até mesmo postular todo um sistema de constrangimento em matérias em que a "lei natural" não prescreve dever de qualquer espécie."

Assim, não nos parece aceitável admitir um direito natural "positivo", ou, como conceitua J. DABIN, um "direito natural jurídico", visto que o "direito jurídico" há que ser, forçosamente, o direito positivo. (9) E' que o direito positivo se compõe de regras aplicáveis mediante coação do Poder Público. As expressões "natural" e "positivo" são absolutamente antagônicas, uma exclui terminantemente a outra.

A concepção do direito natural "positivo", isto é, suscetível de coação, se nos afigura, assim, contraditória, nada mais representando do que a própria negação do direito natural.

(1) L. TANON. — *L'Évolution du droit et la conscience sociale*. — Paris, F. Alcan, 2.^a ed., 1905, págs. 1 e 5; "Pode ver-se facilmente que essa doutrina era a antítese plena da jusnaturalista": E. BODENHEIMER, *Teoria del Derecho*, ed. mexicana, pág. 265.

(2) RIPERT, — *La règle morale dans les obligations civiles*, — Paris, 4.^a ed., 1949, pág. 17.

(3) *Ob. e loc. cit.*

(4) *Science et Technique*, 1924, vol. II, págs. 127 e segs.

(5) *Ob. e vol. cit.* págs. 418 e segs.; *La nécessité du droit naturel* — in "Science et Technique", vol. IV, págs. 264 e 265.

(6) JEAN DABIN — *La Philosophie de l'Ordre Juridique Positif*, 1929, pág. 2. O notável jurista gaulês emprega, ao propósito, as expressões "direito dos moralistas, direito moral" e "direito dos juristas, direito jurídico". Embora a acepção seja a mesma, não se nos afiguram merecedoras de acolhida as expressões de Dabin, por isso que é flagrantemente redundante a expressão "direito jurídico".

(7) JEAN DABIN — *ob. cit.*, pág. 301.

(8) *Ob. cit.*, pág. 304.

(9) J. DABIN, *ob. cit.*, págs. 11 e 305; V. nota 6.

Negamos a existência de princípios jurídicos, superiores ao direito positivo, imanes em cada um de nós, imutáveis e irreduzíveis. Admitimos, entretanto, que haja, em cada um de nós, aspirações para um direito justo, sujeito, todavia, às nossas concepções subjetivas, dependentes da corrente filosófica e religiosa que seguimos e, dessa forma, essencialmente variável, segundo os indivíduos, as épocas e os povos. (10) Daí não podermos aceitar o direito natural, por isso que essas aspirações para um direito justo não podem ser tomadas como direito natural, dada a sua extrema mutabilidade, segundo aqueles elementos. O direito natural, a ser admitido, só poderia ser concebido como um ideal e este, por definição, deve ser absoluto, necessário e não contingente.

Estamos com RIPERT, (11) quando adverte:

“Qui douterait aujourd’hui que cette prétendue raison est tout simplement la conception qu’un peuple et une époque se font de la société?”

No seu notável trabalho, inserto nos “Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique”, 1933, números 3-4, intitulado “O Laicismo do Direito Natural”, GÉNY procura refutar as asserções de RIPERT, CUCHE e DABIN, que pretendem um direito natural de fundo religioso, para asseverar que este, desde a sua concepção tradicional, saiu da natureza, interpretado pela consciência, independentemente dos dogmas de uma religião determinada. E, reforçando o seu ponto de vista, cita SÃO TOMÁS DE AQUINO, que concebeu o direito natural dentro do terreno filosófico, sem nele fazer intervir a revelação. E acrescenta: (12) Após ter SÃO TOMÁS DE AQUINO justificado a existência da lei natural, de que a lei humana nada mais é do que a aplicação positivamente feita na humanidade, ele admite, ainda, a existência da lei divina. Mas esta vem a ser uma variedade da lei positiva; é a lei editada por Deus, para reger a conduta do homem. Ela (a lei divina) deixa intacta, como tal, a lei natural, pura, que é a mesma para todos, imutável em seus princípios gerais, inscrita no coração dos homens e da qual derivam as leis estabelecidas pela humanidade, impondo-se sem intervenção de elementos sobrenaturais.

Não é verdade — continua GÉNY — que GROTIUS tenha secularizado o direito natural, porquanto este, em sua essência, sempre permaneceu leigo.

Essa concepção do direito natural perfeitamente estranho ao direito divino — prossegue GÉNY — continuou sempre predominante, até que, em meados do século XIX, em alguns auto-

res italianos, mais teólogos que filósofos, surgiu a tendência em procurar soluções do direito natural em argumentos tirados dos princípios dogmáticos do catolicismo. Mas é, segundo GÉNY, uma atitude insulada, que não fez escola. A prova é que nas Encíclicas dos pontífices da Igreja Católica sempre se conservou uma equidistância entre o direito natural e o direito divino. (13) E isso se explica, adverte GÉNY, pela necessidade que se deve reconhecer no direito natural de ter um caráter universal, que o torne aceitável para todos os homens, independentemente de seus credos religiosos. E essa idéia se encontra na filosofia, sem necessidade de ir buscá-la na teologia, que poderá, quando muito, aperfeiçoá-la, mas não lhe é essencial.

Daí a necessidade de minimizá-lo, a fim de que o direito natural se ajuste às variadas doutrinas religiosas existentes no universo, ou mesmo aos que não têm religião.

Admitindo a influência religiosa, para aperfeiçoar o direito natural, GÉNY chega à concepção de um “direito natural progressivo”, que iria, gradativamente, se elevando e, conseqüentemente, cada vez mais se adaptando ao ideal do justo, admitindo, entretanto, que esses desenvolvimentos, oriundos da força das crenças e revelações religiosas, só valeriam dentro da zona de influência a que pertencesse esse ideal. Mas, de qualquer modo, o núcleo primitivo, ou seja, a essência mesma do direito natural, reduzida a um mínimo, se imporia a todos, alcançando a universalidade. Seria, — assim minimizado o direito natural — um conjunto de “regras de conduta exterior, impostas pela natureza, reconhecidas pela consciência e a razão comuns a todos”. (14)

Não há negar que a doutrina de GÉNY representa um tremendo esforço, no sentido de ressuscitar o direito natural, dando-lhe um conteúdo mínimo, afastando-o, completamente do ideal religioso, que pode influenciar, mas não é essencial à sua concepção.

A idéia, entretanto, de um direito acima e independente do direito positivo, decorrente da própria natureza do homem e resultante das supremas exigências dessa natureza, parece-nos uma concepção utópica, pois não seria possível conseguir, mesmo dentro de um mínimo, uma unanimidade tal que pudesse sintetizar essa concepção, essencialmente variável, segundo os indivíduos, as crenças e a orientação filosófica do valor do justo.

E, supondo-se que se pudesse atingir essa unanimidade, admitindo-se a existência do direito natural, que representaria, segundo a definição de GÉNY, esse conjunto de regras de conduta exterior, reconhecidas pela consciência e a razão co-

(10) No mesmo sentido, RIPERT, *La règle morale*, cit., pág. 16; GURVITCH, *Droit naturel ou droit positif?*, in “Archives de Philosophie du droit et de Sociologie juridique”, 1933, págs. 69 e segs.

(11) *Ob. cit.* pág. 16.

(12) *La Laïcité du Droit Naturel* — in “Archives”, pág. 14.

(13) *Idem*, *ibidem*, pág. 15.

(14) *Id.*, *ibid.*, pág. 21.

muns a todos, fácil era transformá-lo de direito ideal em direito positivo. E, então, não se poderia mais falar em direito natural, por isso que êste, concretizando-se, deixaria de ser um ideal, para se transformar em realidade.

Como adverte RADBRUCH, (15) "se existisse um direito da natureza, uma única verdade jurídica, inteligível e demonstrável, não seria possível conceber que um direito positivo, em contradição com essa verdade absoluta, tivesse força obrigatória. Esse direito positivo deveria deixar

de existir, pela evidência do seu êrro, em face da verdade transparente. A força obrigatória do direito positivo só pôde fundar-se no fato de que o direito justo não é nem inteligível, nem demonstrável".

Assim, debalde procurou GÉNY, com o brilhantismo que o caracteriza, dar um sôpro de vida à velha concepção do direito natural, já inteiramente mumificada.

O relativismo jurídico lançou a derradeira pá de cal no caixão em que, em entêro solene, se conduziu o velho direito natural. E, à beira do seu túmulo, não se lhe pode negar o elogio fúnebre de ter, embora românticamente, contribuído para o desenvolvimento, já em bases científicas, da Filosofia do Direito.

(15) G. RADBRUCH — *Le relativisme dans la philosophie du droit* — in "Archives de Philosophie du droit", 1934, ns. 1-2, pág. 106.

A Organização das Atividades Físicas da Juventude Operária na França

INEZIL PENNA MARINHO

(Este artigo é particularmente indicado aos técnicos do Ministério da Educação e Cultura e aos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio)

I — AMPLITUDE E DIFICULDADE DO PROBLEMA

O COMITÉ Pierre de Coubertin divulgou, em uma de suas habituais publicações, interessantes dados estatísticos sobre a organização das atividades físicas da juventude operária, que nos parecem de grande interesse para o Serviço de Recreação Operária, a Divisão de Educação Física do Ministério da Educação e Cultura e o Conselho Nacional de Desportos. Julgamos, assim, de grande oportunidade a sua divulgação, sobretudo pelos dados estatísticos que oferece.

Embora a vida do homem tenda a durar um maior número de anos, as dificuldades que lhe dizem respeito só têm aumentado, do ponto de vista físico e técnico, devido às condições anormais da vida moderna. A prática de exercícios físicos é, pois, indispensável ao equilíbrio de todos.

O esforço, que foi tentado para desenvolver fisicamente a juventude francesa, exerceu-se sobretudo em favor dos jovens dos estabelecimentos escolares.

Ora, a Educação Física e Desportiva dos rapazes e moças de 16 a 20 anos, que não frequentam escolas, apresenta importância considerável, primeiramente em razão do número de pessoas envolvidas.

Um estudo feito pela Direção de Mão-de-Obra, em 1951, demonstrou que de 1.700.000 jovens de 14 a 17 anos, cerca de 495.000 ou seja 29% continuavam a estudar em escolas ou em empresas para profissões não agrícolas (contratos de aprendizagem não agrícola 235.000; efetivo do ensino técnico público 260.000).

Do ponto de vista agrícola, o número de jovens de 14 a 17 anos que se dedicavam às diversas formas do ensino agrícola foi avaliado em 150.000.

O mesmo serviço dava os seguintes dados, em 1951, da população civil assalariada entre 14 e 20 anos: 600.000 homens e 450.000 mulheres para as profissões agrícolas; 800.000 homens e 730.000 mulheres para as profissões não agrícolas.

Se o problema das atividades físicas já está resolvido para os 260.000 alunos do ensino técni-

co público, ele continua pôsto para a grande maioria: 2.875.000 indivíduos.

O problema é igualmente importante porque ele se apresenta num momento em que a maioria dos jovens está em período de desenvolvimento; é preciso que lutem contra as deformações profissionais, as condições de trabalho pouco higiênicas e porque eles necessitam, para se manter em boa saúde e boas condições físicas, duma vida ao ar livre e bem equilibrada.

Se, no setor escolar, um certo número de condições favoráveis se encontram reunidas (grupamento de jovens, classificação, enquadramento, controle médico, programa, horários, instalações), no setor não escolar nada existe a não ser o que se deve à iniciativa de caráter privado. Os grupos desportivos de jovens, na verdade, reúnem voluntários já convencidos por si próprios das vantagens da prática de atividades físicas. Em muitas empresas o esforço se resume no treinamento de uma equipe, que, afinal, serve de publicidade para a firma ou é considerado apenas para o uso dos lazeres.

Está organizada apenas a parte desse setor que se liga a Escolas e Centros de aprendizado, cujo horário comporta um período destinado à Educação Física, que vai mesmo a sessões diárias e à sessão hebdomadária ao ar livre. Resultados interessantes puderam ser registrados nesse caso: crescimento harmonioso, resistência orgânica, melhor aptidão e maior precisão de gestos profissionais.

II — HISTÓRICO DOS ESFORÇOS JÁ REALIZADOS NO SETOR NÃO ESCOLAR

Antes da guerra 1939-1945, a Educação Física e Desportiva era pouco desenvolvida entre os trabalhadores.

Um pequeno número de estabelecimentos e empresas havia pôsto à disposição de seu pessoal, estádios e campos de treinamento, uns para facilitar a organização dos lazeres sadios ("Michelin", "Compagnie des Chemins de fer du Nord" etc.), outras para lutar contra condições de trabalho particularmente penosas e nocivas (usinas de produtos químicos ou eletroquímicos, por exemplo). Nenhum esforço, de conjunto fôra tentado.

Desde a Liberação, em 1944, está preparado um projeto de lei "para organizar as atividades físicas da juventude operária". Um projeto de regulamento de administração pública está em estudos, na Direção-Geral da Juventude e Desportos, para fixar os detalhes da aplicação desse projeto de lei. Essa "Direção" tem contato com os Serviços da Previdência Social para tentar determinar uma relação entre os efeitos da prática generalizada das atividades físicas e desportivas e sua incidência sobre as despesas do capítulo "Enfermidade" da Previdência Social.

Em 1945, o Ministério da Defesa Nacional organiza o serviço pré-militar ao qual são submetidos todos os jovens de 17 a 20 anos; depois de algumas formalidades, o sistema consagra dois anos às atividades físicas, sob a égide da Direção-Geral da Juventude e dos Desportos e mais um ano, dirigida pelo Exército, consagrado à preparação militar propriamente dita. Devemos saudar nisso a primeira tentativa de um Serviço Nacional de Formação Física de jovens franceses.

Uma organização regional e local se forma. Certas empresas, como a S.N.C.F., criam Centros onde os jovens trabalhadores, de 17 a 20 anos, treinam em terrenos próximos ou mesmo anexos aos locais de trabalho, durante as horas de serviço.

Em 1947, após um debate parlamentar, o Ministro das Finanças obteve que fossem suprimidas as verbas de Formação pré-militar. Com a intervenção de Mme. Viennot, o vice-presidente do Conselho, M. Teitgen, assume um compromisso formal de apresentar um projeto de lei regulando a questão. Em junho de 1947, o grupo socialista apresenta um projeto de lei (n.º 1851) para organizar as atividades físicas e desportivas dos trabalhadores jovens. O projeto não é discutido.

Em 1950, uma comissão interministerial é instituída a fim de estudar a criação de um "Treinamento físico nacional".

Em 1952, o Conselho Superior de Educação Popular e Desportiva prossegue no estudo da questão e registra os resultados obtidos pelos "Centros ao Ar Livre", criados pela Direção-Geral da Juventude e dos Desportos. Felizmente essa não esperou um texto legislativo para tentar difundir a Educação Física e Desportiva entre os jovens que trabalham. Ela movimentou a juventude operária, fazendo apêlo à compreensão e iniciativa dos chefes de empresa, comitês ou diferentes organismos de trabalho: pediu-lhes esforço material e deu-lhes apoio moral. Na verdade, sem meios, em virtude da falta de textos legislativos, sem possibilidade de decretar quaisquer obrigações, sem quadros, técnicos, devia contentar-se em convencer os interessados, de apoiar sua boa vontade, a fim de edificar campos e instalações, vestiários, ginásios, fornecer equipamento, agrupar voluntários. Foi, pois, nessas bases que os Serviços Departamentais da Juventude e dos Desportos

lançaram três categorias de centros de atividades físicas:

a) Centros de atividades físicas de empresas, criadas no seio de empresas que tenham instalações para esse fim, dentro de seus terrenos ou na proximidade e que forneçam monitor. Esse monitor é, muitas vezes, empregado da empresa. A Direção da Juventude e dos Desportos organiza estágios de um mês para formação ou aperfeiçoamento desses monitores nos Centros regionais de Educação Física e Desportiva.

b) Centros de atividades físicas interempresas, resultando de entendimento entre diversos estabelecimentos, cujo efetivo de jovens é pequeno para permitir a fundação de um Centro.

O tempo que pode ser consagrado nesses centros às atividades físicas e sobretudo o horário a adotar constituem problemas delicados.

Para os aprendizes, agrupados em escolas, não há dificuldades, as horas de Educação Física (de 3 a 7) e desportivas são incluídas no horário do ensino profissional.

Por outro lado, as questões de produção são muitas vezes invocadas, quando se trata de trabalhadores jovens, pois a noção da influência das atividades físicas sobre o valor profissional está longe de ser admitida. Segundo as profissões, diversas soluções são adotadas:

— Horas compreendidas no horário do trabalho (1 a 3 horas semanais) e remuneradas como horas de trabalho.

— Horas compreendidas no horário de trabalho, mas remuneradas a 50%.

— Horas não compreendidas no horário de trabalho, mas remuneradas como horas suplementares.

— Possibilidades oferecidas aos voluntários, logo após o horário de trabalho. A empresa limita sua colaboração ao equipamento de um campo e ao pagamento de um instrutor de Educação Física.

— Os centros de atividades físicas rurais, enfim, criados nos meios camponeses, onde se encontram trabalhadores agrícolas e artesãos.

E' difícil reunir os jovens desse meio. Geralmente só se consegue agir utilizando um agrupamento já constituído: lar rural, associação desportiva etc.

Para estimular o interesse dos jovens e para julgar a qualidade do treinamento físico prático, os Serviços Departamentais da Juventude e dos Desportos organizam todos os anos quatro provas:

— Cross-country;

— Triathlon;

— Sessões de distintivos desportivos populares;

— Sessões de distintivos de natação (25 metros).

Torneios interempresas de desportos coletivos também existem. Enfim, recentemente, um Decreto de 11 de fevereiro de 1953 instituiu, a título obrigatório, provas físicas nos exames que sancionam a escolaridade do ensino técnico. No mesmo sentido, a Direção-Geral instituiu um distintivo de Estado de monitor-auxiliar, que consagra a formação adquirida pelos animadores benévols pertencentes às empresas. Mais de 2.000 animadores têm atualmente distintivos. Os estágios de formação são inteiramente gratuitos (viagem, estada, indenização por lucros cessantes).

III — RESULTADOS OBTIDOS

A Direção-Geral da Juventude e dos Desportos apresenta a seguinte demonstração do progresso dos Centros de atividades físicas:

	Centros Participantes	
1945	748	6.600
1946	1.030	82.500
1947	1.276	97.000
1948	1.450	106.000
1949	1.520	115.000
1950	1.622	120.000
1951	1.742	128.000
1952	2.054	140.000

Se o progresso acima demonstrado pode parecer encorajador, é necessário observar que 140.000 é ainda muito pouco, considerado o número de jovens de 14 a 20 anos que poderia estar em tal incluído.

Centros foram criados nas diferentes classes profissionais e em todo o país: o maior esforço foi feito entre os trabalhadores de minas de ferro, estradas de ferro, indústrias têxteis e siderúrgicas.

Convém assinalar que uma circular de março de 1953 tende a criar, a título de ensino desportivo, centros de iniciação e de aperfeiçoamento, bem como "tournées" itinerantes, por iniciativa das Direções Regionais ou Departamentais da Juventude e dos Desportos: o objetivo é chegar aos jovens não no momento do trabalho, mas nos lares provocando e facilitando a organização de novas associações desportivas ativas e bem compreendidas.

IV — QUE PEDE E PROPÕE O COMITÉ PIERRE DE COUBERTIN

Nas circunstâncias atuais, não parece oportuno decretar uma obrigação, tanto em relação a empregadores quanto aos jovens trabalhadores de 14 a 20 anos.

O Comité de Pierre de Coubertin acha, de um lado, que convém fazer todo o esforço para criar um clima favorável ao desenvolvimento das atividades físicas no meio operário; de outro lado, é preciso encorajar todas as iniciativas que já estão em andamento.

Desenvolver um clima favorável

Trata-se de uma verdadeira batalha psicológica, a fim de interessar os empregadores, as organizações sindicais, as comissões de empresas, os trabalhadores jovens.

O ponto de partida da batalha é a organização, pelo Ministério da Educação Nacional e Ministério do Trabalho e Previdência Social (que correspondem respectivamente aos nossos Ministérios da Educação e Cultura e do Trabalho, Indústria e Comércio), de um questionário, do qual se possa estabelecer:

1 — Um inventário das iniciativas já tomadas e realizações existentes nas empresas industriais, comerciais e agrícolas.

2 — A maneira pela qual foram utilizados os fundos postos à disposição das comissões de empresas ou serviços sociais, bem como as subvenções doadas pelas coletividades.

Paralelamente, um segundo questionário deve ser organizado pela Inspeção-Geral médica do trabalho e da mão-de-obra e os serviços médicos da Direção-Geral da Juventude e dos Desportos, a fim de conhecer a opinião dos médicos sobre o valor das realizações obtidas, no plano das atividades físicas no meio trabalhador. Ele permitiria saber, sobretudo, a influência das medidas tomadas, sobre a frequência de acidentes do trabalho, sobre a higiene corporal, sobre o nível de vida dos trabalhadores e seu desejo de melhorar na hierarquia profissional.

O CPC apela para todos os que, em qualquer grau, se interessarem pela questão: inspetores da juventude e dos desportos, médicos e inspetores de trabalho, assistentes sociais, superintendentes de usina, mestres etc., para reunir, sem delongas, todos os elementos úteis a um tal questionário.

Espera o CPC que os diretores departamentais do trabalho, assistidos pelos chefes de serviços departamentais da juventude e dos desportos, empreendam a tarefa de reunir o material e centralizar os resultados.

Em segundo lugar, o CPC solicita um serviço racional de informações, destinado a esclarecer empregadores, empregados, médicos e membros do Ensino Técnico.

Uma exposição itinerante acaba de ser organizada pelos serviços da Direção-Geral da Juventude dos Desportos. É importante uma ação inteligente junto aos trabalhadores das localidades pelas quais ela vá passar.

Devem-se estabelecer programas para fazer conhecidos os interesses moral e material que apresentam a educação física e os desportos nas empresas, a forma administrativa e financeira a ser dada às futuras iniciativas, as formas de realização, a preferência que devem merecer as atividades que interessam a um número maior de pra-

ticantes, ao invés de favorecer às soluções que visam a fins publicitários, formação de equipes que pratiquem jogos espetaculares.

Monografias devem tornar conhecidas as realizações já existentes e os resultados obtidos, principalmente em certas indústrias, como os Centros interempresas do "Textile de Roubaix-Tourcoing", os Centros de Construção, os Centros de educação física e de juventude da S.N.C.F. etc.

Encorajamento às iniciativas tomadas

Alguma coisa já existe favorecendo os "Centros de Juventude Operária" (doação de material, subvenções, ajuda para formação e aperfeiçoamento de monitores de empresas).

O Comitê Pierre de Coubertin pede um texto legislativo que obrigue todos os comitês ou organismos sociais de empresas a consagrar uma percentagem, mesmo pequena de seus recursos, à organização de atividades físicas e desportivas de seu pessoal.

Acha equitativo que medidas sejam tomadas em favor das empresas que, sem esperar coação, já realizaram a possibilidade de tais atividades para seus empregados e trabalhadores.

Um outro texto legislativo deveria, pois, apreciar, por exemplo, que as somas destinadas à construção e manutenção de instalações desportivas bem como as somas utilizadas na organização de

atividades físicas para o pessoal, pudessem ser deduzidas no que diz respeito a impostos.

E' necessário insistir também no sentido de que os jovens que se limitam a um esforço físico tenham sua recompensa, mediante uma extensão das disposições desde já previstas pelo decreto de 11 de fevereiro de 1953, relativo aos "Centros de Atividades Físicas", majorando os pontos em todos os concursos ou exames profissionais, dando-lhes ainda vantagens quando forem convocados.

Em resumo, o Comitê Pierre de Coubertin pede a todos os que tenham boa vontade que se unam numa possante corrente de opinião, para que se faça sentir que as atividades físicas são um dever a uma compensação, não só para empresas, como também, e, sobretudo, para os trabalhadores, aos quais elas trazem saúde, alegria, equilíbrio e uma melhor aptidão para os esforços que a vida moderna exige.

Neste artigo, que traduz a experiência que está sendo vivida pela França, os Ministérios da Educação e Cultura e do Trabalho, Indústria e Comércio, o Conselho Nacional de Desportos, o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC) e os grandes industriais, encontrarão sugestões que merecem um pouco de reflexão. E' preciso aproveitar a fabulosa força social que os desportos apresentam, explorá-la racionalmente, utilizá-la na preservação da máquina humana e, finalmente, colocá-la a serviço do progresso do Brasil.

Politica de Habitação Rural

AUGUSTO LUIZ DUPRAT

(eng.º civil)

(Continuação)

II PARTE

TENDO examinado nos capítulos precedentes a situação em que vive o brasileiro e a sua produtividade agrícola, estamos em condições de avaliar a natureza da obra a realizar.

Do que nos foi dado observar, colhendo e analisando dados desde o Pará até o Rio Grande do Sul, vimos confirmado que, mais do que meios materiais, nos falta a educação, que é a causa do baixo nível social, cultural e econômico do nosso rurícola e o que dá motivo a migração para as cidades ou zonas de melhor economia.

Em se tratando primordialmente de um problema de educação, não podemos pensar em resolvê-lo numa geração, é obra a ser feita no tempo. No entanto, devemos continuar a semear, ainda mesmo com a certeza de que os frutos só serão colhidos pelas gerações vindouras.

Antes da carta do ABC temos que ensinar o nosso rurícola a viver, isto é, a utilizar os meios materiais de que dispõe para melhorar suas condições de vida. Habitado há centenas de anos a viver na miséria não tem o nosso rurícola necessidades e pouco se esforça de vez que, pela sua falta de preparo para a vida, são sempre malogrados seus esforços.

No entanto, este homem tão ridicularizado, tão injustiçado é quem trabalha para alimentar o Brasil e já é tempo de que se lhe preste alguma atenção.

Como bem disse CASTRO BARRETO — Estudos Brasileiros da População:

“Em primeiro lugar veio a própria evolução do Brasil, com a aparição de figuras extraordinárias, forrada de conhecimentos científicos, capitaneada pelos Mauá, pelos Tavares Bastos, pelos Osvaldo Cruz, pelos Euclides da Cunha, pelos Alberto Torres, pelos Moritz e por seus discípulos, para demonstrar que construímos durante um certo espaço de nossa existência, uma nacionalidade e uma civilização; que possuímos uma alta capacidade de trabalho, que mesmo mal organizado, avulta dentro da América; que pacíficos e tenazes, somos capazes de todos os sacrifícios; que o homem quando improdutivo, é o homem ineducado e doente; que possuímos os melhores climas, dentro dos quais começa a florescer a maior civilização do mundo.

Só assoalha que o brasileiro é preguiçoso quem nunca o viu trabalhar; quem é tão ignorante que, tendo sob os seus olhos um desgraçado compatriota, analfabeto, verminado, subalimentado, abandonado dentro de uma miserável palhoça sobre a terra encharcada, confunde essa miséria, e esse abandono com a preguiça!

Nenhum ser humano seria capaz de fazer mais do que ele faz, ainda assim. É prodigiosa, apesar de tudo, a capacidade do nosso trabalhador, só comparável ao seu espírito de sacrifício, mourejando subalimentado, sob os terços, parasitado pelo necator, hipoêmico, ulcerado, no mais absoluto desconforto.”

Para melhorar esta situação não basta que se processe uma reforma agrária, que se legisle, que se dividam as terras etc., é necessário, antes de mais nada que se recupere o homem.

“A recuperação do equilíbrio deverá ser tentada mediante os processos morais de revalorização da pessoa humana, que cumpre seja considerada como o princípio e o fim de todas as realizações do progresso. (SAINT-PASTOUS — *O Homem e a Terra*).”

Num país onde a densidade geográfica é insignificante, não devemos falar em latifúndios geográficos, a subdivisão das terras, nas atuais condições culturais da nossa gente, como bem acentuou CASTRO BARRETO, seria ineficiente:

“A simples distribuição das terras, dará lugar a formação de novos pequenos proprietários ignorantes e desarmados técnica e socialmente.”

O que cumpre fazer é educar; não dando ao rurícola uma educação urbana, mas sim uma educação de acordo com as condições ecológicas de cada região.

Neste sentido já os Ministérios da Agricultura e sobretudo o da Educação e Cultura, organizaram suas missões de educação-rural, com a finalidade de darem ao rurícola e sua família, a Educação de base ou educação fundamental que consiste num “mínimo de educação geral necessária a ajudar as crianças, os adolescentes e os adultos a compreenderem os problemas peculiares ao meio em que vivem, a formarem uma idéia exata dos seus deveres e direitos individuais e cívicos, e a participarem eficazmente do progresso econômico e social da comunidade a que pertencem”. (Prof. OSCAR MACHADO — *Coordenador da Campanha Nacional de Educação Rural*.)

É necessário estabelecer o equilíbrio natural entre as regiões rurais e urbanas; para o que devemos “dar vida ao meio rural, estabilizar a mão-de-obra, criando-lhe condições de vida que lhe facultem um desenvolvimento familiar e social harmônico; fazer todo o possível para manter nos meios rurais as concepções demográficas que assegurem a sobrevivência e a progressão.”

Do ponto de vista econômico e social, a prosperidade da nação está ligada incontestavelmente, à prosperidade das regiões rurais.

De fato, sendo a maioria da população brasileira constituída de rurícolas, são eles os maiores consumidores da nossa indústria.

"Com cerca de 33% da população brasileira, ou perto de 18 milhões localizados do Piauí a Bahia, em condições de subdesenvolvimento econômico, no conceito brasileiro, e por isso mesmo de maior precariedade, a região nordestina proporciona a economia de São Paulo quase dois milhões de cruzeiros de saldo anual no intercâmbio por cabotagem e vias internas. Somente Pernambuco, no último ano, proporcionou um saldo favorável a São Paulo, de 800 milhões de cruzeiros entre o que importou e as exportações que conseguiu realizar (*Desequilíbrio entre as regiões brasileiras* — JOÃO CLEOFAS — "Revista Brasileira dos Municípios", n.º 21-1953).

Do ponto de vista social é nas regiões rurais que vamos buscar as nossas energias sociais e onde encontramos os maiores coeficientes de natalidade; é onde ainda se conservam as nossas velhas tradições de honestidade, de lealdade, de trabalho; é onde a família ainda é uma instituição básica da sociedade.

PIO XI, em carta dirigida a população da República Oriental do Uruguai, por ocasião do centenário de sua independência escreveu:

"A família por ser a fonte de que brota a existência humana, é o vínculo fundamental mediante o qual os indivíduos estão unidos uns aos outros com ânimo inquebrantável, constitui a unidade básica da sociedade. Do bem-estar material, e da pureza moral da família, dependem o bem-estar e a moralidade da comunidade. Consequentemente, as medidas tomadas para melhorar física ou tecnicamente a vida doméstica, ou para garantir segurança econômica ao lar, são medidas que, conduzem ao bem-estar da comunidade; e o menosprezo à dignidade, à santidade ou a inviolável unidade do lar, conduz diretamente a uma decadência que põe em perigo a própria vida da sociedade organizada."

A família, como instituição social, é muito mais sólida nas zonas rurais do que nas urbanas; no campo a unidade econômica é a família, na cidade é o indivíduo.

Segundo o Dr. BAKER, citado em *La Cristianización de La Vida Rural*:

"Para que uma civilização seja permanente, tem que fundamentar-se principalmente na agricultura ou em outra cultura onde a unidade econômica seja a família. Na família rural, a juventude tem um papel a desempenhar, e o trabalho que realiza tende a fortalecer-lhe o caráter.

Também há na família rural um lugar para os velhos, um lugar que é respeitado e útil por sua vez."

Observou-se, nos Estados Unidos, por ocasião da crise de 1930 que nas zonas metropolitanas importantes, desmoranaram 19% dos lares; nos povoados, esta proporção foi de 14.7% enquanto que, nas zonas rurais foi de apenas 8.1%.

Esta pequena estatística nos mostra a importância a ser dada a família rural, cujo principal elemento é a mulher, em torno da qual gira toda a organização familiar. É sobretudo a mulher, futura mãe de família, que deve ser educada, e, por meio dela serão educados os homens e juntos educarão os filhos.

Em consequência das péssimas condições de vida no campo emigram sobretudo as mulheres. Esta condição não nos é peculiar.

Escrevendo sobre a mulher no campo, assim se expressa a Sra. de KERANFLECH — *Kernezne La femme à la campagne* — citado pelo padre ELIE GAUTIER — *La dure existence des paysans et des paysannes*:

"A mulher desejaria mais atenções. Desejaria um pouco de reconhecimento. O homem, satisfeitos os seus instintos, se mostra duro, exigente, às vezes brutal. No fundo de algumas regiões ainda se conserva a concepção romana, do casamento. A autoridade do chefe, enfraquecida em se tratando das crianças, recai pesadamente sobre a mulher. Sabemos que em algumas regiões a dona da casa não come na mesa com seu marido e seus hóspedes; ela os serve e somente senta-se a mesa no fim do jantar, para tomar o café. É sem dúvida, uma comodidade para o serviço, mas é também, de certo modo, o símbolo de uma inferioridade da qual o camponês, desdenhoso de toda fraqueza física, se persuade. Coisa curiosa, este fato não prejudica a influência feminina, que conquanto discreta não deixa de ser real, em França, pelo menos — mas, em público, o homem não gosta de dá-la a perceber, e, com gesto rude mandará a dona da casa tomar conta de suas panelas ou lavados. As mulheres de outrora aceitavam a situação, as de hoje, se queixam.

"São muito duros para conosco", dizem elas.

O que acima ficou transcrito é exatamente o que se passa no nosso interior, e só por meio da educação é que se poderá mudar a mentalidade existente e repor a mulher na sua verdadeira posição do lar.

Outro aspecto da questão que muito tem dificultado a execução de programas nacionais é que se quer sempre uniformizar as soluções. Ora, nós não constituímos uma unidade étnica.

Como resultado das diversas condições geográficas, de clima, e de colonização, formaram-se no Brasil três tipos diferentes: o sertanejo, o matuto e o gaúcho. Os três são bem diferentes, mas devem ser tratados de modo diverso.

A propósito disse OLIVEIRA VIANA — *Populações Meridionais do Brasil*:

"Mesmo que fossem homogêneos os *habitats* e idênticos por todo o país a composição étnica do povo, ainda assim a diferenciação era inevitável; porque levando somente em conta os fatores sociais e históricos, é já possível distinguir, da maneira mais nítida, pelo menos três histórias diferentes: a do Norte, a do Centro-Sul, a do extremo Sul, que geram por seu turno, três sociedades diferentes: a dos Sertões, a das matas, a dos pampas, com os seus três tipos específicos; o sertanejo, o matuto, o gaúcho. É impossível confundir esses três tipos, como é impossível confundir essas três histórias, como é impossível confundir esses três *habitats*. Os três grupos regionais não se distinguem, aliás, apenas em extensão; se fosse possível sujeitá-los a um corte vertical, mostrariam igualmente diversidades na sua estrutura interna."

Assim sendo é necessário, que se processe a educação de acordo com cada região, ou melhor de acordo com as condições de cada município, sem o que se produzem choques, às vezes de consequências imprevisíveis, porque sob o "social" há o "humano", isto é, o "que diz respeito à vida dos seres, aos seus pensamentos, seus sentimentos, suas decepções, suas misérias e seus trabalhos, o

que é sagrado e com o que não temos o direito de brincar nem de nos enganarmos, sob pena de graves conseqüências" (GUERRIN — *Desjardins* — *Las rapports humains dans l'Enterprise*).

Num país pobre como o nosso, não podemos pensar em grandes organizações, em grandes escolas em cada município deve-se é aumentar o número de missões de educação rural, uma em cada município para que possamos colher melhores resultados e sobretudo não produzirmos desequilíbrio entre os municípios.

Os resultados já obtidos através das missões rurais nos autorizam a esperar uma grande melhoria das condições de vida do rurícola nos próximos anos.

Para que se complemente a ação das missões rurais há necessidade de que se construam casas higiênicas, onde se possa desenvolver a família.

Se considerarmos como boas as casas existentes no meio rural, a nossa carência anda por volta de 3 milhões de casas; ora, num país pobre como o nosso, não podemos pensar em nos valermos do governo para atender a esta necessidade. Aliás, por mais rico que fosse o país, não há governo que possa arcar com o ônus de tal empreendimento. É necessário que toda a nação contribua com seu esforço.

Estabelecida, assim, a necessidade da Educação como meio de melhorar as condições de vida do rurícola e a necessidade da casa como seu complemento, vejamos agora qual a sua função e como poderemos resolver o problema da sua construção.

III PARTE

FUNÇÃO SOCIAL DA CASA RURAL

Ao se procurar estabelecer uma Política de Habitação, quer seja ela rural, quer seja urbana, deve-se sempre procurar obter da casa um rendimento humano, financeiro e social.

"A casa rural tem uma dupla finalidade: proteger a família rurícola, seus animais e suas colheitas contra as intempéries, permitir a exploração das terras, servindo de depósito para seus produtos e para as ferramentas.

Em conseqüência, ela se adapta ao mesmo tempo ao meio físico; clima (luta contra as intempéries) e natureza do solo (utilização para esta luta, de recursos locais em pedra, argila, madeira etc.) e ao meio econômico e humano rural (centro de exploração rural, sua importância varia com esta e com as culturas feitas, com o estado de espírito do rurícola etc.) Também por sua própria adaptação, a casa rural nos permite penetrar, íntima e seguramente no próprio meio rural da qual ela é, de certo modo, a emanção: é "uma ferramenta adaptada ao trabalho agrícola, concebido e armado pela experiência das gerações rurícolas."

A casa no campo e a casa na cidade tem funções diferentes. Um homem abrigado sob um ponto, pode trabalhar na indústria, enquanto que no campo a casa é um elemento de trabalho necessário a fixação do homem a terra, bem como um complemento da educação.

A melhoria da habitação rural representa uma das principais condições para proporcionar uma boa distribuição da população.

A solução não está em construir-se em larga escala, fazendo-se casas *standartizadas*, como se tem pensado. Dadas as nossas diversas condições ecológicas e a finalidade a ser atingida, a casa de campo deve ser bem estudada e de acordo com as condições locais. O problema da habitação no campo, é bem diverso do da cidade, tanto sob o ponto de vista da função desempenhada pela casa, como da sua utilização e construção.

A casa no campo é um elemento de trabalho, ela está intimamente ligada ao trabalho da terra e é nela que se desenvolve e afirma a família que, para o rurícola é também um elemento de trabalho. A casa, no campo, não pode, como na cidade, ser considerada isoladamente, temos que considerar também as dependências necessárias a consecução do trabalho, tais como o paiol, o galpão, o estábulo etc.

A habitação é um fator econômico de estabilidade da família.

"A sua morada (do campônio) é o símbolo da estabilidade, porque ele a considera também como planta, porque, em verdade, ela tem suas raízes na sua terra. E a propriedade no mais sagrado sentido da palavra." (CASTRO BARRETO — *op. cit.*)

A casa é um elemento de fixação do homem a terra, sobretudo quando ele contribuiu com seu próprio esforço para a sua construção. Para que se julgue da influência da casa na fixação do homem a terra, vem de molde citar o que se passa no Uruguai, onde a percentagem dos filhos ilegítimos é de 30% em todo o país, e de 60% nas províncias do norte, onde o homem que se dedica a pecuária, não se fixa, é por assim dizer nômade.

Como complemento da educação e elemento de fixação do homem no campo, apontamos a "casa", não apenas a casa "abrigo", mas a casa "lar".

"A casa não corresponde apenas a uma necessidade física, não tem por única finalidade proteger o corpo contra o resfriamento; servindo de envelope, a família torna-se um dos elementos essenciais da vida em sociedade. De outro lado, a família não é uma entidade que tenha nascido no cérebro dos pensadores, é uma realidade viva que não pode ficar no ar, precisa de uma base sólida. Para o pai, a mãe e os filhos, a casa cria, por assim dizer, um centro onde as tradições são conservadas como num relicário, onde os membros se encontram cada dia, como um ponto de reunião. É aí que se conserva a lembrança das alegrias e das dores, que se forma o laço permanente que liga as gerações. Pode-se dizer, sem receio de exagerar, que a questão da habitação é a primeira das questões sociais, e que se ela não for resolvida, todos os esforços tentados para melhorar a sorte dos operários, por mais enérgicos que sejam ficarão impotentes, sem a vida de família que só é possível pela posse de um lar decente, não pode haver nem economia, nem previdência, e conseqüentemente nenhum progresso duradouro, nenhuma melhoria séria (SIEGFRIED).

A casa deve ser feita de tal modo que propicie aos seus moradores a saúde no seu amplo sentido, isto é:

"... um estado completo de bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade."

Infelizmente, as nossas casas rurais, apesar de representarem a maioria das casas brasileiras, apresentam as piores condições de habitabilidade como já vimos.

Confirmando estas condições, assim, se expressa o Prof. OSCAR MACHADO, em relatório apresentado à Fundação da Casa Popular:

"Em todos os relatórios do levantamento do meio, seja qual for a zona em que esteja atuando uma equipe técnica da Campanha Nacional de Educação Rural — O problema que surge a primeira vista, angustiante e eloquente, sobre as condições infra-humanas em que vive a maior percentagem da população rural é o da habitação. Precariedade de material próprio, mesmo de teor modesto, quando não inadequação completa desse material denunciando a presença de um evidente fator de transitoriedade de seus habitantes, falta de hábitos higiênicos ou ainda, deplorável comodismo ou "conformismo" ante uma situação de carência em função do indivíduo e da comunidade."

O problema não nos é peculiar. Referindo-se às "Condições de emprêgo dos trabalhadores agrícolas" assim se expressa a repartição Internacional do Trabalho:

"As condições, porém, de habitação, inclusive para os trabalhadores com domicílio permanente, deixam muito a desejar no que se refere às crianças nos Estados Unidos. O excesso de população, a necessidade de consertarem-se e modernizarem-se as casas, a falta de água corrente e demais comodidades freqüentes na zona rural, não é de natureza a favorecer a saúde e o bem-estar geral da família, nem das crianças que sofrem particularmente dessas lacunas."

Dadas estas condições de habitabilidade, e outras causas que dificultam a vida, não é de estranhar que o rurícola migre para as cidades, movido por duas forças: uma, a da atração das cidades e a outra, a de repulsão do campo: a força de atração das cidades existirá sempre; cumprenos anular a força de repulsão do campo. O que se conseguirá, educando o nosso rurícola, isto é, fazendo com que ele seja útil à sociedade, levantando os seus níveis social, cultural e econômico, proporcionando-lhe uma casa, dando energia a este homem, de quem depende o nosso sustento e condições de vida a que ele tem direito, não se esquecendo que:

"A miséria, mais nociva à mente do que ao corpo, dissolve nos homens os sentimentos sociais e afrouxa os vínculos da solidariedade" (INGENIEROS — As forças morais).

Inquéritos realizados pelas Associações Francesas para a salvaguarda da Infância e da Adolescência, concluíram que 75 a 80% das crianças inadaptadas provinham de habitações malsãs. A proporção de inadaptados é quatorze vezes maior nas habitações superlotadas do que em outras, em condições normais.

C. Mota Filho, citado por CASTRO BARRETO, "Estudos Brasileiros de População", verificou que

66% dos criminosos condenados cumprindo penas na Penitenciária de São Paulo, foram menores abandonados, que tiveram que prover a existência muito cedo, ingressando precocemente no trabalho. E' o que nos trazem todos os dias os "Paus de Araras."

Verificamos que, nas nossas habitações rurais, a média de ocupação dormitório é de 2.74 pessoas por dormitório, ora, está hoje constatado que a "mortalidade infantil é duas vezes e meia maior quando há mais de duas pessoas por quarto."

Segundo um inquérito realizado em Munich, se a mortalidade infantil é de 3% nas habitações higiênicas, pode-se afirmar que ela atinge 81% quando a família ocupa uma única peça.

Estudando a mortalidade por tuberculose no Distrito Federal, a Conjuntura Econômica de outubro de 1952, mostra que "encontramos o trágico coeficiente de 409 por 100.000 habitantes, nas circunscrições de Gamboa e Santana, zonas pobres, cuja população apresenta elevada percentagem de operários de baixíssimo nível econômico". E' justamente nestas duas circunscrições onde encontramos o maior número de casas de comodas onde as condições de habitabilidade são as piores possíveis. Nestas duas circunscrições a mortalidade geral é de 19 por mil.

PLÁCIDO BARBOSA escreveu:

"... a habitação acumula, conserva e facilita o contágio tuberculoso e, quando insalubre, favorece os efeitos do contágio pela sua ação deprimente da saúde e das forças defensivas do organismo contra a infecção; por isso é que desde Koch, a tuberculose tem sido chamada uma doença da habitação."

"A casa, choça, ou a habitação coletiva, anti-higiênica contra as quais clamam Bunga e Palácios e outros, é o fator de importância na letalidade infantil, contra o aproveitamento da fertilidade "diz-nos Martinho da Rocha, influenciando nela a densidade da população." (CASTRO BARRETO, op. cit.)

E' muito comum, no interior, verificar-se que apenas 50% dos filhos são criados. Relata Castro Barreto que, no município de Breves, no Pará, numa lavagem de borracha, a pequena vila não apresentava nenhuma criança em 1944, porque todos os que ali nascem, logo morrem. Inqueridos os habitantes pelo nutriólogo Pedro Borges, porque morriam assim tôdas as crianças, responderam as mulheres:

"Aqui há uma cisma, criança não se cria."

Infelizmente, não temos dados precisos, sobre a mortalidade infantil no interior, entretanto, podemos afirmar que onde mais pobre é a população e piores são as condições de habitação, maiores são os coeficientes. (CASTRO BARRETO — Estudos Brasileiros de População), nos informa:

"A capital da República perde entre 125 a 150 por mil dos seus nascidos vivos e não se sente o declínio dessa desoladora situação, visto como de 1902 a 1941, as oscilações foram ao redor dos números citados. Convém dizer que, para encontrar essas taxas de natalidade infantil entre as nações civilizadas, é preciso recuar sempre mais de meio século."

Os números referentes à cidade de Natal expressam a situação de quase todas as nossas capitais de Estado e cidades menores pelo interior, com oscilações que variam, é claro, com a emergência de fatores positivos ou negativos influentes no problema. Aqui está o impressionante estudo publicado por N. Vilaça, de Natal, à base aeronaval, o aeroporto de maior importância para a defesa do país, sobre os anos de 1938 a 1940 a natalidade infantil foi de 3.018, 377,90 e 353,3 por mil. A média de natalidade por família — foi de 4.4 — evidentemente muito boa como índice de fertilidade; mas em 2624 gestações os natimortos foram 374 por mil, os abortamentos montaram a 82.7. Enfim “das 2.624 gestações apenas se aproveitam 1.445 produtos conceptuais, o que dá uma média de 2.3 por família, ou quase 50% sobre as gestações, que como frismos, aliás, dão 1.4 por unidade. Esses números são os da população em geral. Nas classes muito pobres a mortalidade de 0 a 1 ano foi de 516.7 por mil e as fichas, acompanhadas até os 12 anos, revelaram que o total de perdas, foi de 622 por mil gerações, ou sejam 1.6 por família, quando o número de prenhezês dá 4.6 por unidade ou apenas 343 por mil das gestações aproveitadas!”

Quando da minha última viagem a Natal, em junho de 1952, tive oportunidade de verificar, em visita feita ao dispensário infantil a natureza do material humano existente.

Desde que melhorem as condições sócio-econômicas diminui a mortalidade infantil. Na Alemanha, segundo Alfred Palácios, “La defensa del Valor Humano” antes da guerra, nas famílias nobres, a mortalidade das crianças menores de cinco anos era de 5.7%, enquanto que entre os pobres de Berlim era de 34.5%.

A melhoria das condições de habitação proporcionará uma melhoria na saúde do nosso rurícola e também muito contribuirá para que as crianças se criem melhor.

A renda do brasileiro sendo em média em 1952, de Cr\$ 445,90, é por demais pequena para pensarmos em poder dar a cada brasileiro sua casa. Temos que aproveitar os materiais locais e a própria mão-de-obra do rurícola, a fim de satisfazermos suas necessidades.

As nossas casas rurais, em geral, “carecem de solidez estrutural e condições de higiene, estão superlotadas, são insuficientemente ventiladas e em geral são inadequadas sob o ponto de vista das condições físicas e sociais indispensáveis ao alojamento.”

Segundo Castro Faria — Origens Culturais da Habitação Popular no Brasil, “dois termos definem todos os nossos tipos de habitação popular — Variedade ecológica e contingência econômica — Outra conclusão que se impõe é a de que o tipo de casa popular do Brasil representa mais uma condição que um estilo.”

Prevalece sempre o fator cultural e o fator econômico com os mesmos materiais com que são feitas as nossas casas rurais, podemos construir casas higiênicas; é apenas uma questão de racional aproveitamento destes materiais.

Mais de 2/3 da humanidade constrói suas próprias casas, valendo-se dos materiais locais, e de acordo com as condições ecológicas da Região, não há, pois, razão para que não façamos o mesmo, porém, dentro da técnica.

Estudando o problema da habitação rural nas zonas tropicais assim se expressa o Departamento de Assuntos Sociais das Nações Unidas.

“Realmente, o tipo de casa adotado pelas populações indígenas é, quase sempre, bem adequado as condições de clima e ao modo de viver na região. Apenas com a introdução de algumas melhorias no projeto da casa e nos métodos de construção, pode-se obter uma casa bem adequada ao modo de viver local, além de observar os princípios sanitários e condições de habitabilidade.”

Com pequena despesa, valendo-nos apenas do fator educação, poderemos melhorar as condições de habitabilidade do nosso rurícola. “Por muito importante que sejam as conseqüências sociais indiretas das condições de habitação, é bem mais acentuada a necessidade de melhorar as condições sociais destas regiões.”

PROJETO E CONSTRUÇÃO DA HABITAÇÃO RURAL

Feitas as considerações acima, que nos mostram a função social da casa, vejamos agora como devemos projetá-la, como devemos construí-la e como devemos usá-la tendo sempre em vista, que uma construção não custará mais caro pelo fato de ser projetada racionalmente, e, ainda mesmo que isto representasse uma despesa inicial maior, seria ela largamente compensada pela duração da casa e pelos benefícios que proporcionará.

Ao projetar uma habitação, devemos ter em vista a sua função no meio rural, além de que, deve facilitar vida em família e ser projetada de tal modo que reduza ao mínimo o trabalho da mãe de família, que é a pessoa em torno da qual deve girar toda a vida familiar.

Infelizmente, não é esta a concepção atual, a mãe de família é, em geral, a criada da casa e eventualmente objeto de prazer.

No entretanto, o trabalho material da mãe de família classificado na escala do trabalho humano, segundo o seu metabolismo, cu a quantidade de calorías que lhe são necessárias, deveria ser classificado entre os que se convencionou chamar de trabalho pesado; não esquecendo sua função sagrada da maternidade e o “nobre trabalho de mãe que sugere ideais a seus filhos; dentro do lar, mantendo permanentemente o fogo sagrado deste santuário, realizando assim uma atividade socialmente útil.”

“A habitação não é mais hoje e nem pode mais ser o que ela foi há um século — não é mais somente um teto e paredes, é um conjunto que deve permitir a família de se expandir e de cumprir esta função social eminente que é a educação das crianças, tornar mais leves os trabalhos da mãe também, permitir o descanso do pai.” (M. A. SAYOUR)

E’ dentro deste espírito que se deve pensar na casa. Antes de se pensar em construir uma nova casa se deve estudar a possibilidade de reparação ou ampliação das casas existentes, que possibilitem uma vida melhor. Devemos nos lembrar da tarefa a executar e da falta de numerário. E’ preferível que tenhamos 1.000 casas reparadas ou ampliadas do que 10 novas em folha.

"De qualquer modo, a melhoria da habitação oferece as pessoas de boa vontade um vasto campo de ação social e familiar, mais humilde sem dúvida que o de construtores de cidades novas, mas com a mesma finalidade que é a de criar lares mais sãos e mais felizes."

Muitas vezes as más condições de habitabilidade de uma casa, podem ser devidas, não ao seu mau estado mas a superlotação. Quando a transformação ou aumento é possível, os trabalhos a encetar devem ter prioridade.

O esforço coletivo deve ser dividido entre a construção nova e a melhoria do *habitat* existente, conquanto esta última tenha um aspecto mesmo espetacular, nem por isso deixa de oferecer um bom rendimento.

Ao ser projetada uma casa no campo, juntamente com suas dependências, deverão ser obedecidos certos princípios, indispensáveis às boas condições de salubridade.

Ao ser escolhido o local para a construção da casa, deve-se escolher um terreno alto, sêco, conquanto permeável, próximo de bosques e cursos d'água, bem ventilados sem ser batido pelos ventos. De preferência o projeto deve ser feito em linhas simples, que permitem sua execução pelo próprio rurícola, com materiais locais, e obedecendo as condições locais, de tradição, de clima, de hábitos e costumes. Devemos ter em vista que não se podem mudar, da noite para o dia, hábitos seculares e tradicionais.

Quando for locada a casa se deverá ter em vista sua orientação, de modo que a insolação seja a máxima, sem prejudicar o conforto térmico, a ventilação não deve ser excessiva, e a casa deve ser locada de tal modo que do seu interior se possa ter visão do terreno até a estrada de acesso.

A casa deve ser construída num nível mais alto que o terreno circundante, para evitar a humidade, que é a nocividade número 1 da habitação. As aberturas devem ter dimensões tais, que, permitam a renovação do ar e a entrada do sol. O velho conceito do ar confinado já foi superado, e hoje o que se procura ter é o ar em movimento para facilitar a evaporação pela pele e evitar a formação das "antropotoxinas" que se exalam do organismo humano e que dão aos locais um cheiro característico, imperceptível aos que ali estão, mas percebidos pelos que chegam. A renovação do ar tem mais importância do que a cubagem das peças.

O projeto, além dos seus aspectos sociais e econômicos, deve, no campo, respeitar a tradição. A distribuição deve ser simples, garantindo a independência das peças e sobretudo as ampliações que forem necessárias.

Em toda a casa rural deve haver uma varanda, não só pela própria natureza da vida no campo, onde se vive muito ao ar livre, como também para proteção das peças internas.

Como dito acima a casa deve ser projetada de tal modo que poupe a mãe de família todo trabalho supérfluo e, ao mesmo tempo lhe permita

tomar parte em todos os atos da família. Dentre estes, o principal, é o das refeições. Via de regra, no nosso interior, a mãe de família é quem cozinha, assim há necessidade de se projetar uma peça de dimensões bastante amplas, para permitir que nela se instale a cozinha e a sala de refeições.

A parte da cozinha deve ser projetada de tal modo que a mãe de família possa trabalhar sentada, posição esta que exige apenas mais 4% de esforço do que a posição deitada, que é o repouso perfeito. A posição de pé exige 12% e a posição debruçada 55% a mais de esforço.

"No campo, o lar da família laboriosa, está na realidade, onde arde o fogo que cozinha os alimentos."

Os quartos devem ter dimensões tais que permitam a colocação das casas e demais móveis, e serem em número suficiente para que não haja mais de duas pessoas por quarto. Quando possível, as casas devem sempre serem forradas, para diminuir a sensação das mudanças bruscas de temperatura. O banheiro e latrina devem ser colocados de tal modo, que permitam seu acesso do exterior, para que quando o rurícola volte de seu trabalho possa antes passar por ele e lavar-se.

Segundo o Arquiteto EZEQUIEL GUSTAVINO "Arquitetura-rural".

"Ao projetar-se racionalmente uma habitação rural deve-se juntamente com os fatores econômicos e sociais, observar o fator tradição, o que sem aumentar as despesas, tragam ao rurícola benefícios reais que lhe permitam usar os costumes e hábitos muito arraigados por velhos atavismos talvez universais.

Satisfaz a um destes hábitos a orientação para Este, Norte ou Nordeste da varanda principal, para que dela possa o rurícola gozar de um dos maiores encantos que lhe é dado contemplar no ambiente rural: o nascer do sol. A observação deste acontecimento quotidiano é uma necessidade no campo. A aurora é o relógio do rurícola e o batismo de sua almejada felicidade.

Uma porta para o exterior em cada peça da habitação diurna ou noturna é outro hábito também tradicional de nosso campo, característica peculiar das suas primeiras construções, bom hábito pelas suas conseqüências de ventilação e iluminação, deve ser melhorada, pelo arquiteto, colocando estas saídas debaixo de terraços, que as preservam do mau tempo. Estas portas para o exterior não devem ser motivo de suspensão da janela correspondente em todos os locais, nem da outra porta íntima para comunicação interior com o resto da casa.

E' necessário estudar a colocação de portas e janelas na sala-cozinha, procurando, além da boa orientação, que a pessoa que cozinha, possa ver durante seu trabalho, por estas aberturas, tudo quanto ocorre nas imediações. E' sabido que, na vida rural, em conseqüência do trabalho do pai e dos filhos mais velhos no campo, é a dona da casa, providencial e insubstituível mãe, a que permanece só, em casa, com os filhos menores, e assume assim todo o cuidado e segurança da mesma. Tornam-se necessários que esta vigilância possa ser exercida desde o local do trabalho."

Cuidados especiais devem ser dispensados ao abastecimento de água e evacuação dos dejetos humanos, bem como a coleta do lixo e armazenamento do estêrco. Não cabe no âmbito deste trabalho um estudo pormenorizado do assunto, apenas o lembramos e insistimos em que se deva fazer uma grande campanha para a utilização das

fossas o que evitará a propagação de inúmeras doenças.

Mostrado como se deve projetar uma casa rural, vejamos agora como a devemos e podemos construir entre nós, levando sempre em conta que, da construção de uma casa, repetimos, se deve obter um rendimento financeiro, humano e social.

Dado o nosso fraco poder aquisitivo e a escassez de material de construção, não podemos pensar em construir casas sem que sejam elas construídas com materiais locais e pelos próprios rurícolas, sempre debaixo de uma orientação técnica a ser dada pelos municípios.

Percorrendo o nosso país, encontramos os mais diversos tipos de habitação, sempre, porém, utilizando os materiais locais e obedecendo a tradição.

Estudando as "Origens culturais da Habitação Popular no Brasil", assim se expressa L. DE CASTRO FARIA:

"Em Cuiabá tôdas as casas e igrejas antigas são de taipa e adôbe e ainda hoje êsses dois processos são os únicos utilizados pelas classes mais pobres. A taipa representa para esta região o que o tijolo e a pedra representam para outras — a estabilidade e a solidez.

Em tôda parte a casa de taipa de sebe, portuguesa ou mediterrânea, para não buscar origens mais remotas e que aqui se chamam barreada, de pau-a-pique, de sapo, perdido o seu caráter de construção provisórias, pioneiras, foi e continua a ser o padrão de gente pobre, exprimindo antes uma condição que um estilo."

Assim, ao preconizarmos o uso racional dos materiais locais e a construção feita pelo próprio rurícola, não estamos dizendo nada de novo. Entre nós, um dos precursores do método e processo foi o arquiteto Angelo Murgel, que, sobre o assunto tem várias publicações.

Ainda de CASTRO FARIA, *op. cit.* são as seguintes palavras:

"Parece impossível negar que a nossa casa popular apresenta, em muitas casas, uma solução feliz e adequada do problema da habitação em zonas pioneiras.

Em quase tôdas as nossas regiões naturais os recursos são variados — houve, no entanto, uma acomodação, uma escolha. O material preferido foi aquele que, além de apresentar um certo número de qualidades próprias, melhor se ajustava às exigências do meio, necessidade de aeração, de aquecimento, resistência às intempéries. O material todo é de enorme plasticidade, mas as soluções surgidas foram sempre as mais simples e elementares.

ROY NASH (III — 1939 p. 224) acentuou o contraste — entre as casas rurais das zonas de colonização do sul e as choupanas brasileiras — ambas construídas com o mesmo material — madeira e barro — e ambas tão diversas.

Percorrendo o Estado de Santa Catarina, em viagem de estudo, sentimos ao vivo êsse doloroso contraste que absolutamente não representa diferença de padrão de civilização mais apurada" como exclamou o autor de "A conquista do Brasil", mas a lamentável evidência do mais profundo rudimentarismo econômico".

A opinião de CASTRO FARIA confirma a acima transcrita, das Nações Unidas, isto é, que as soluções adotadas foram sempre adequadas as condições do meio. Apenas, não teve a nossa gente a

"educação" necessária para melhorar a utilização dos materiais locais convenientemente. Perdeu-se a tradição das misturas de areia e argila, e hoje o que se constrói trinca, isto é, a argila ou barro, ao secar se contrai e fica a parede tôda cheia de trincas onde se alojam insetos transmissôres de moléstias.

Um país como o nosso, onde a produção de cimento corresponde a 18 kg 7 por habitante, em 1952, e cujo consumo é de 44 kg por habitante, não se pode pensar em outro tipo de construção que não seja aquele em que se empreguem materiais locais e seja construído pelo próprio usuário, como o auxílio de sua família e de seus amigos. Em outras palavras a autoconstrução, sob forma cooperativa.

E' ponto pacífico que o indivíduo dá muito mais valor e procura conservar a casa para a qual contribuiu, com seu esforço próprio do que quando a recebe do Governo. Além do mais, não devemos esquecer que:

"Uma obra social, segundo pensamos, não deve somente procurar dar satisfações materiais à classe popular, ela deve ter um fim educativo e moral, deve visar a formação de elites, a preparar dirigentes que assegurarão a paz social. E' necessário também levar em conta o sentimento da dignidade que mais do que nunca anima os trabalhadores da nossa época, sentimento êste que os faz aceitar com pesar dons graciosos.

Esta "dignidade" que êles procuram, a propriedade lhes dará, com a condição que êles tenham o sentimento de a ter merecido, tendo feito um esforço para adquiri-la. (ROBERT MANCEAU — *La vulgarisation de la propriété immobilière, par le Crédit*).

O uso dos materiais locais e da mão-de-obra do próprio interessado contribuirá certamente para baratear a construção e torná-la acessível ao nosso rurícola.

Na construção de casas usando os materiais próprios a cada região poderemos usar o processo da terra socada, o processo do pau-a-pique, do adôbe ou do solo-cimento, sem falarmos na pedra ou madeira.

A terra socada, também conhecida como "taipa" nos veio do velho mundo, desde o início da colonização portuguesa. Com o tempo e com o aparecimento de novos materiais, fomos perdendo a técnica dessas construções.

"Pegou aumentar muito as olarias. A vantagem do tijolo é poder mudar a casa. Aproveitar o tijolo. A taipa derrubou, perdeu. E é serviço pesado. Os taapeiros foram ficando velhos. Foi desdesistendo". (Construções de Taipa — CARLOS BORGES SCHMIDT. São Paulo).

Consiste o processo em colocar, por camadas, um "determinado" tipo de terra dentro de fôrmas e socá-la por meio do "pilão", que tem forma especial. O segredo está na proporcionalidade dos elementos (areia, argila, pedregulho e água), que entram na mistura, de modo a evitar a retração quando seca a parede, o que produz as grêtas, onde se alojam tôda a espécie de insetos.

Referindo-se ao assunto se expressa CLITON P. ANDERSON, que foi Ministro da Agricultura

dos Estados Unidos, prefaciando o livro de MERRILL.

"Dêste modo, estou ligado a terra socada através uma bem documentada cadeia de circunstâncias. Porém, apesar de toda a minha familiaridade com este método de construção, confesso-me um tanto admirado pelo fato de que depois de tantos anos de provada eficiência, este material permaneça ainda relativamente, desconhecido para o público."

Ainda do mesmo Ministro são as seguintes palavras:

"O sistema promete preencher um vazio entre aquelas milhares de pessoas que carecem de fundos e da possibilidade de obter algo melhor."

E' necessário que se restabeleça a confiança de que já desfrutou o processo, "já que o material possui a mesma segurança que o tijolo comum de barro cozido."

Este processo que já deu ótimos resultados entre nós, haja vista casas seculares construídas de taipa, é de uso corrente nos Estados Unidos e na França (pisé de terre) apresenta para o nosso rurícola o inconveniente da forma e de uma nova técnica que precisa aprender. Este inconveniente desaparecerá com o tempo, na medida em que forem educados os nossos rurícolas.

O "adôbe" é o tijolo de barro de mistura com palha, e sêco ao sol. O material para sua fabricação deve conter pelo menos 50% de areia. Este processo ainda exige certos conhecimentos do rurícola e a construção deverá obedecer a orientação de um mestre de obras.

O solo-cimento, que consiste na mistura de uma pequena percentagem de cimento com areia e argila, é o processo mais moderno e de todos o melhor. Infelizmente obriga ao uso do cimento para a fabricação de blocos em prensas manuais, das quais uma das melhores é a Landcret feita na África.

A casa de pau-a-pique, de uso mais corrente em todo o país, variando apenas no seu tipo, consiste num engradamento de madeira, rebocado com barro. Como, porém, este barro é retirado do chão sem nenhum preparo prévio e contém uma grande quantidade de argila quando sêca, greta, em consequência da retração do material. Nestas grêtas, como é do conhecimento geral, instalam-se insetos nocivos ao homem, inclusive o "barbeiro", causador da "Moléstia de Chagas".

Se se ensinasse ao rurícola que deve misturar uma determinada quantidade de areia, na argamassa com que vai "barrear" as paredes, as grêtas não apareceriam, sobretudo se depois de bem sêca a parece, fôr rebocada com argamassa de areia e argila.

Em Itaperuna tive ocasião de ver casas de pau-a-pique, bem antigas, e cujo aspecto externo em nada se diferenciava de uma casa de alvenaria de tijolo, revestida.

Para a execução de qualquer um destes processos se deverá proceder a exames prévios do

material disponível, de modo a que fiquemos habilitados a fazer as correções necessárias a fim de evitar a retração.

O Dr. R. di PRIMIO, do Rio Grande do Sul, publicou interessante trabalho a respeito do aproveitamento dos materiais locais, na "Revista de Medicina do Rio Grande do Sul", n.º 45-1952 intitulado: "Habitação Rural à prova de Triatoma."

Há uma grande bibliografia a respeito da utilização da terra nas construções, aos que se interessarem pelo assunto indicaremos: La construcción en Beton de Terre — Bureau-Central d'Etudes pour les équipements d'outremer — Service de l'Habitat 90 Boulevard Latour — Maubour — Paris. Habitação Rural à prova de Triatoma — Dr. R. di Primio — Pôrto Alegre R.G.S. — Casas de Tierra Apisonada y suelo Cimento por A. F. Merrill. Construções de Taipa, por Carlos Borges Schmidt, Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo — Diretoria de Publicidade Agrícola, 1946. Rammed Earth Walls for farm Buildings Agricultural Engineering, Department — Boletim n.º 277. South Dakota State College, Boletim do Museu Nacional — Antropologia n.º 12 de 1951. Arquitetura Rural — Ezequiel Pablo Gustavino. B. Aires. Le Beton de Terre — Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Batimen — 1950.33 Rue Jean-Goujou — Paris VIIIe. Casas de Paredes Monolíticas de solo-cimento. Associação Brasileira de Cimento Portland. Notas e Comentários n.º 25 e n.º 54 da série Cimento e Concreto. Casa Rural Brasileira, Angelo Murgel.

Entre nós, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes construiu uma série de casas de solo-cimento e em Manaus, o Serviço Nacional de Tuberculose, construiu um grande sanatório para 432 leitos, com uma área coberta de 7.500 m.

Como não é nosso propósito escrever um tratado sobre o assunto, indicamos as fontes onde as Municipalidades poderão obter as informações necessárias ao estabelecimento de um novo serviço de grande relevância, como complemento do trabalho das missões Rurais.

EDUCAÇÃO LOCATIVA

Não basta que se proporcione ao rurícola os meios para melhorar sua casa, é necessário também, que ele a saiba usar, o que se conseguirá educando a mulher, um dos mais fortes elementos para fixação do homem no campo.

Cabe as Assistentes Sociais, das Missões Rurais, o encargo de mostrar a mulher como deve utilizar a casa, os perigos da promiscuidade, da coabitação com os animais, das moscas, das águas estagnadas etc.

A higiene de uma casa, não é somente função do imóvel e de seu equipamento sanitário, tudo depende do comportamento do ocupante. E este comportamento vai depender em grande parte da atitude da mulher. Não sendo observadas determinadas condições de higiene, um local mesmo novo, não tarda em se transformar num imundo pardieiro.

As observações das regras e princípios de higiene necessários ao manutenção das boas condições de vida, não será conseguida por meio de regulamentos, mas sim por um trabalho de persuasão a ser feito pelas Assistentes Sociais, que procurarão, pelo exemplo, mostrar como podem ser transformadas as condições de vida, pela simples observância daquelas regras e princípios.

E' necessário que, sobretudo, a "mãe de família" receba uma instrução toda particular. de modo a aprender não só a manter seus negócios em ordem, cuidar de seu lar e amá-lo, como também aprender as indústrias domésticas. Deve-se incutir no nosso rurícola a idéia de que um meio são e uma casa limpa favorecem a saúde da família; que num ambiente agradável o marido se sentirá melhor e não ira procurar, fora, motivos mais agradáveis para utilizar suas folgas.

"A ignorância que nasce do isolamento é, em grande parte, responsável pela triste condição em que vive a família rural. A educação é necessária para tornar a família rural dona do seu próprio destino econômico, e para desvendar a seus membros, novos aspectos culturais e intelectuais. E' necessária a educação para transformar a mentalidade do agricultor e da família agrária. O agricultor deveria aprender a considerar como seu lar o conjunto em que trabalha. Deveria aprender a valorizar as coisas necessárias para levar uma vida familiar: uma casa moderna e higiênica, convenientemente mobiliada, provida de instalações e dispositivos que economizem trabalho e provida de material de leitura e outros elementos de valor cultural. (La cristianización de la Vida Rural).

"E', pois, um empreendimento nobre educar as mães de famílias, é dever de solidariedade ajudar, materialmente, os pobres, e não menor o de levar à alma dos infelizes a preocupação da dignidade e dos elementares princípios de higiene."

Conseguida a educação, conseguiríamos libertar a miséria da imundice.

Muitas vezes o pardieiro é filho da miséria, mas sujeira e pobreza não são sinônimos. A dona de casa tem muito mais mérito, quando, dentro da pobreza, da sua falta de recursos, conserva o seu lar limpo e arrumado.

Enquanto os serviços sociais prosseguem na sua cruzada, educando a família, é necessário que a escola intensifique a sua obra educativa, que multiplique seus cursos de ensino doméstico, que martele o espírito das crianças com frases e fórmulas lapidares, tais como:

"Um lugar para cada coisa e cada coisa no seu lugar."

"A limpeza é a base de toda a higiene."

"A higiene não precisa de casa, mas a casa precisa de higiene."

"O álcool embrutece, o álcool mata."

"A casa salubre é o espelho da higiene."

"Defenda-se contra a opilação: não andando descalço, não evacuando no chão, lavando as mãos antes de comer, lavando os alimentos que se comam crus."

"Evite a mosca que transmite a cólera, a febre tifóide, a disenteria, o tracoma, a tuberculose."

"Evite a superlotação nos dormitórios."

Enfim, devem ser incutidos nas crianças todos os princípios de higiene que devam ser observados diariamente.

Cabe ainda as Assistentes Sociais, incutir, nos moradores, noções fundamentais de disciplina, de instrução e de educação locativa, ensinando:

1.º) A evitar a superlotação das casas e a promiscuidade com os animais.

2.º) A se preocupar com o aspecto do "habitat": mobiliário, decoração e iluminação.

3.º) A se servir, corretamente, dos aparelhos, dispositivos e instalações postos a sua disposição.

4.º) A se impor, como princípio, a limpeza, desembaraçando-se dos germens de contágio e fazendo guerra aos parasitos.

Uma vez imbuídos dêste espírito, será mais fácil à dona de casa, manter o seu lar em condições sanitárias que permitam o gozo da saúde, de um modo integral.

O que é necessário àquele que trabalha, sobretudo no campo, onde as distrações são escasas, é um ambiente alegre no lar, quando volta a faina diária e se reúne ao redor da mesa; com a família; para discutir os problemas de interesse geral.

Há necessidade de um quarto amplo, bem exposto, e sôbriamente mobiliado, também necessita o homem de uma boa cama com roupa sã e repousante.

Esses detalhes tem uma grande importância, que tem sido muitas vezes silenciada: a higiene e a saúde física e moral, sofrem insidiosamente as conseqüências, o Homem normal passa em casa, no seu domicílio ou lar, a metade da sua existência, o que justifica a preocupação de arrumá-lo a seu modo, mas sempre levando em conta todas as circunstâncias apontadas, que seria imprudente desconhecer.

No século em que vivemos, está verificado que as manifestações microbianas dependem tanto do terreno biológico do paciente, como do germe infeccioso; a resistência do terreno é largamente influenciada pelo elemento biológico e psicológico, que representa um papel importante na aparição e na evolução da maior parte das nossas afecções patológicas.

"A limpeza é a base de toda a higiene" escreveram... *Courmont et Rochet — Precis d'Higiene* e ainda dos mesmos autores são as seguintes palavras:

"Por meio da higiene, impede-se o desenvolvimento das moléstias (micróbios, cogumelos, insetos etc.) e fortalece-se o terreno (organismo)."

Os povos mais limpos são aqueles que apresentam menores taxas de morbidade e mortalidade."

É, pois, necessário educar o nosso rurícola de modo a que saiba utilizar a casa, criando-lhe, pela educação, hábitos de higiene, hábitos estes que, com o correr dos tempos criarão a mística do lar.

CONCLUSÃO

Estamos certos de que a trágica eloquência dos números e coeficientes alinhados no presente trabalho, chocará aos que se habituaram a pensar no Brasil através do "Porque me ufano do meu País". Entendemos serem estes choques benéficos porque nos dará mais forças para procurarmos encontrar uma solução aos nossos males, que permita um mais rápido desenvolvimento e expansão ao Brasil.

E' grandioso o trabalho que já tem sido realizado; e só quem palmilhou este vasto país de Norte a Sul e de Leste a Oeste, com vontade de observar, e realizar a soma de sacrifícios de alguns abnegados que se dedicaram a melhorar as nossas condições de vida, os resultados já obtidos e o valor do nosso Homem.

No entretanto, estes sacrifícios são tanto mais penosos porque são resultados de esforços paralelos e que muitas vezes interferem, uns com os outros.

E' absolutamente necessário se queremos sobreviver, que cada município organize sua vida, dentro de um planejamento coordenado pelo Estado e que estes sejam coordenados pela União — só assim conseguiremos levar a bom termo os nossos esforços.

Apesar de todas as instituições criadas para atender ao problema da habitação, quer como finalidade precípua, quer como resultado de aplicação de fundos, vemos que cada dia mais se agrava o problema, porque cada um projeta e executa obras de acordo com suas conveniências, sem nenhuma observância das condições sócio-econômicas das populações.

Falta ao Brasil *Coordenação* e espírito de *Colaboração*, ainda não aprendemos a viver em comunidade, ainda somos por demais individualistas. Não temos *Espírito Público*.

Contamos sempre com o *Governo* para a solução dos nossos males, quando esta solução deve resultar de um *Esforço Nacional*, representando a soma dos esforços municipais, é à *Nação* que se deve conclamar para o combate, somos todos nós que, na medida de nossas possibilidades devemos contribuir com nossos esforços.

Não será apenas com uma *Reforma Agrária* ou estendendo ao rurícola os *Direitos* do trabalhador urbano que conseguiremos corrigir nossos males. Vimos acima que o mal é profundo e que só um esforço honesto feito em profundidade é que, no fim de alguns anos, talvez mesmo gerações, consiga fazer com que as coisas entrem nos seus eixos. Os problemas com que nos defrontamos ainda hoje, os problemas básicos, eram apon-

tados há cem anos atrás. Temos em nosso poder a coleção do "*Brazil Agrícola* — jornal editado por Francisco Maria Duprat, nosso bisavô, onde encontramos apontados todos os problemas de hoje. Muito já se tem conseguido, mas o principal ainda não conseguimos que é a *Educação*.

Devemos ter sempre em mente e como objetivo de nosso esforço, o apêlo do Prof. RENATO BARBOSA:

"Brasileiros do Norte, do Centro e do Sul, os estóicos pela tenacidade, os humanistas pela espiritualidade, os audaciosos pelo ímpeto da ação fecunda, a todos conclamamos para que se faça da Escola um *templo*, e da educação uma *religião*."

Para conseguirmos qualquer resultado, repetimos, teremos que procurar levantar os níveis social, cultural e econômico do nosso rurícola, de modo a obtermos:

"O rendimento social que é o resultado da contribuição que o indivíduo ou o grupo faz para a criação de riqueza e de progresso de uma coletividade. Contribuem para este rendimento todas as classes da sociedade e ele se espelha no desenvolvimento, eficiência e bem-estar de cada uma delas." (CASTRO BARRETO).

O rendimento cultural, isto é, o rendimento resultante do "desenvolvimento harmônico das faculdades morais, intelectuais e estéticas do homem" (La Cristianización de la Vida Rural).

E finalmente, econômico, pela criação de uma riqueza estável. Tal que "constantemente aumentada pelo progresso econômico e social deve ser distribuída por entre os vários indivíduos e classes de modo tal, que seja assim alcançado o bem comum de todos. (PIO XI.)

Analisando as nossas estatísticas e comparando os resultados dos censos de 1940 e 1950, constatamos, com pesar, que a população urbana aumentou em média numa proporção de 41.1%, a suburbana de 57.4% e a rural de apenas ... 16.9%. Estas percentagens nos indicam o êxodo rural e a criação das favelas, vilas de malocas, mocambos etc., o que vale dizer a agravação de todos os nossos problemas. Necessitamos, pois, atacar o mal na sua origem o que não se conseguirá se continuarmos a construir casas só nas cidades, criar escolas urbanas, aumentar o número de hospitais urbanos e se prevalecer o nosso sistema tributário e o sistema de arrecadação da nossa Previdência Social, um dos grandes fatores do êxodo rural, não só pela drenagem do capital nacional para as capitais, como também, pelas concentrações dos seus serviços de assistência médica nas zonas urbanas.

Enquanto em 1951 a arrecadação de todos os municípios brasileiros orçou em Cr\$ 5.004.506.000,00, a arrecadação das autarquias federais orçou em Cr\$ 18.626.296.000,00 dos quais Cr\$ 11.446.299.000,00 couberam a Previdência Social e destes Cr\$ 9.500.206.000 aos seis Institutos.

Como dissemos, inicialmente, o problema é complexo e não pode ser atacado unilateralmente.

sob pena de ser agravado; se de um lado devemos atender aos campos, de outro temos, nas cidades, problemas de emergência a resolver.

Assim sendo, aplicam-se ao nosso caso as conclusões do nosso trabalho apresentado ao II Congresso de Municípios de São Vicente, as quais acrescentaremos a necessidade da formação de um fundo social nacional para o financiamento das cooperativas e a criação, ou melhor, o restabelecimento da Coordenação da Habitação criada em 1951, no Ministério do Trabalho — e hoje imprescindível em face dos termos do Decreto n.º 33.427, de 30 de maio de 1953.

O fundo social deverá ser formado pelas contribuições municipais, estaduais e federais, pela contribuição dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e Caixas Econômicas e pela contribuição das Companhias de Seguro e Capitalização.

Em conclusão e tendo em vista o que foi exposto no presente trabalho, sugerimos, para a solução dos problemas habitacionais que sejam adotadas as seguintes medidas:

1.º) Criação, pelo Governo Federal, de um órgão de coordenação, no sentido de orientar e planejar no âmbito Nacional, o problema da habitação, dentro de toda a sua complexidade.

2.º) Criação de um fundo social Nacional, destinado ao financiamento das cooperativas de habitação, organizadas pelas municipalidades, ou por ela patrocinadas, dentro do critério estabelecido no Decreto n.º 33.427, de 30 de maio de 1953.

3.º) Que a Fundação da Casa Popular organize, sem demora os Conselhos Regionais de Urbanismo e Habitação e as Comissões Municipais de Habitação e Urbanismo, a êles subordinadas, para o planejamento urbano, suburbano e rural do Município, estabelecendo para êste, seus pré-planos, tendo em vista suas condições sócio-econômicas.

4.º) Que as Municipalidades, dentro da orientação estabelecida pelo órgão de coordenação proceda a inquéritos para o levantamento do padrão de vida municipal nas zonas urbana, su-

burbana e rural, em estreita colaboração com o I.B.G.E.

5.º) Que as Municipalidades fomentem o desenvolvimento de cooperativas de habitação, de crédito, de materiais de construção e de mão-de-obra.

6.º) Que as Municipalidades fomentem o desenvolvimento do sistema de construção pela ajuda própria, criando órgãos de assistência técnica a serviço dos interessados.

7.º) Que se estabeleça nos Municípios, uma política de terrenos, quer nas zonas urbana, suburbana ou rural, de modo a que se possa controlar o mercado-imobiliário para permitir a venda de lotes a preços razoáveis e a criação de colônias agrícolas.

8.º) Que as municipalidades fomentem a indústria de materiais de construção, aproveitando os materiais locais, e concedendo facilidades fiscais à iniciativas privadas.

9.º) Que as Municipalidades fomentem o desenvolvimento da educação dos meios rurais por intermédio das missões rurais e da educação de adultos nas zonas suburbanas e urbanas, em estreita colaboração com os Ministérios da Agricultura e Educação e Cultura, procurando sempre desenvolver os serviços de Ação e Serviço Social, em estreita colaboração com os organismos nacionais que se dedicam ao assunto, bem como procurar desenvolver, de acôrdo com o SAPS campanhas no sentido de ensinar nossa gente, como se deve alimentar e de acôrdo com o Ministério da Saúde o desenvolvimento da Assistência Médico-Hospitalar.

Se cada um dos Municípios brasileiros adotar as medidas acima preconizadas, terão todos, no fim de alguns anos, as mesmas possibilidades de desenvolvimento, e ficará restabelecido o equilíbrio econômico entre êles, dentro do possível.

As populações serão convenientemente educadas e assistidas quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista médico-alimentar; como consequência, teremos a diminuição da mortalidade infantil e dos coeficientes de morbidade — e poderá o País progredir.

Operação Município

Plano de Recuperação do Interior

Prof. FRANCISCO BURKINSKI

DESDE o tempo do Império, pensadores eminentes, dentre os quais avulta Tavares Bastos, vêm preconizando a descentralização administrativa, não só como fator indispensável à disseminação dos serviços públicos por toda a vastidão geográfica do País, como também à solução de problemas nacionais de base.

Durante a República, até a Primeira Grande Guerra, era comum se apontar o centralismo ora como causa ora como efeito da não solução de questões vitais de nossa organização política, econômica e social. De um modo geral, porém, toda a campanha nesse sentido se cifrava no combate à excessiva centralização do poder federal e às oligarquias nos Estados. Raramente se mostrava, com dados objetivos, a técnica de se processar a descentralização de serviços e rendas, uma vez que não se tomava como fundamento básico a unidade administrativa primária: o município.

Entretanto, a partir da Primeira Grande Guerra, em países sobretudo do Velho Mundo, por força de dispositivos legais de caráter econômico-social, tornou-se obrigação dos poderes públicos prestar maior soma de serviços, o que impôs o exame mais atento das atividades administrativas do Estado.

Dado o agravamento da questão social, também entre nós, principalmente após a Revolução de 30, as funções governamentais sofreram uma revisão crítica. Coube ao General Juarez Távora, em 1932, a prioridade no revelar, com dados estatísticos e de forma racional a desigualdade flagrante na distribuição da renda entre a União, os Estados e os Municípios, em cuja proporção era conferido parco quinhão a estes, proclamando, assim, a necessidade de atribuir-lhes maiores encargos e responsabilidades, e, conseqüentemente, maiores recursos financeiros.

Desde então, estudiosos de nossos problemas locais começaram a seguir essa orientação, chegando a formar-se um movimento. Graças a esse movimento, incluiu-se na Constituição Federal, além de outras conquistas de ordem financeira, a quota de dez por cento do imposto de renda, considerada o salário-mínimo dos municípios.

De outro lado, os sucessivos congressos nacionais e regionais de Municípios, levados a efeito a partir de 1950, vieram evidenciar a situação de extrema penúria em que se debatiam as comunas

brasileiras, oriunda de vícios de nossa organização política, e a necessidade inadiável de se atribuir maiores encargos e responsabilidades às comunas, mediante a descentralização de poder, serviços e rendas.

Devido a esse estado de vigilância permanente do homem do interior, a pouco e pouco todas as medidas governamentais e providências legislativas de âmbito nacional, têm procurado não olvidar de todos os municípios. Todavia, em virtude de nosso sistema presidencialista e sobrevivências de forças estadualistas, na prática quase sempre se insiste em fazer tudo em detrimento das comunas. Não é por outro motivo que o deputado Nestor Duarte acertadamente assinou que "por várias formas e expedientes de técnica política, submetemos o município a um tratamento redutor para situá-lo nas extremas de nossa organização pública e social".

Foi para pôr definitivamente um paradeiro a essa situação, que um grupo de técnicos, encabeçado por Araújo Cavalcanti e Luciano Mesquita, respectivamente Secretário-Geral da Associação Brasileira de Municípios e Assessor Técnico da Comissão de Finanças do Senado, esboçou o Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação Município), cujas linhas gerais foram objeto de uma Recomendação Especial, aprovada por unanimidade no III Congresso Nacional de Municípios, realizado em maio findo em São Lourenço, ora inscrita na nova Carta dos Municípios. Constitui, assim, a Operação Município, o empreendimento mais sério até hoje organizado, no sentido de proporcionar às unidades de nossa infra-estrutura administrativa, a porção legítima de encargos, responsabilidades e rendas que lhes deve caber no conjunto da administração pública brasileira.

Se, até o presente momento, nos acordos e convênios firmados entre a União e os Estados, e, às vezes, entre aquela e os Municípios, tudo se tem feito no sentido de subtrair às entidades comunais as verdadeiras funções que lhes deveria competir no sistema estabelecido, através da Comissão Organizadora da Operação Município, a ser criada, conforme prevê a proposição apresentada a 25 de junho findo pelo deputado Jarbas Maranhão, tudo se fará para que os municípios, com recursos próprios, possam executar sem per-

calços os serviços que lhes serão conferidos no conjunto do plano de obras e serviços.

Caberá, portanto, a essa Comissão, papel relevante como órgão de planejamento e execução. Assim, a fim de suscitar o debate em torno do assunto, vamos tecer algumas considerações sobre a estrutura e o funcionamento que julgamos mais adequado à aludida Comissão, já que da maneira pela qual será elaborada a Operação Município e da ação eficaz do órgão que a formular, na medida do possível imune de influências políticas, resultará o êxito cabal do magno empreendimento.

Acreditamos que a Operação Município será a maior experiência de planejamento administrativo a ser realizada entre nós, uma vez que atenderá às necessidades dos municípios do interior, consubstanciadas nos vários pequenos planos a serem encaminhados pelas Prefeituras à Comissão Organizadora e Executiva, agência central incumbida de fundi-los no Plano Nacional. Aliás, para isso uma equipe experimentada de técnicos desde já provocou um levantamento das necessidades mais urgentes de grande número de comunas, a ser posteriormente complementado.

Para se atender aos problemas dos municípios da hinterlândia, prevê-se acertadamente o investimento de 15 bilhões de cruzeiros, dentro de um quinquênio. Esse investimento maciço, na sua quase totalidade, terá caráter eminentemente antiinflacionário, já que se destina a empreendimentos geradores de riqueza.

Preliminarmente, é mister afastar a idéia de que a Comissão incumbida da Operação Município terá proporções de autarquias, órgãos de administração indireta, que se caracterizam, na sua maioria pela arrecadação de contribuições, prestando, em contrapartida, serviços específicos de assistência e previdência sociais. A Comissão será uma agência de administração direta, com reduzido número de funcionários, muitos requisitados de repartições já existentes, destinada a executar, através das Prefeituras, obras e serviços consubstanciados nos pequenos planos parciais de cada municipalidade, com recursos oriundos de dotações orçamentárias distribuídas pelos vários ministérios.

Somos de opinião que a estrutura adotada para a Comissão do Vale do São Francisco ou para a Administração Geral do Plano Salte, pode-

ria servir de modelo para a Comissão da Operação Município.

Caso se tomasse como paradigma a Comissão do Vale do São Francisco, entidade planejadora e executora, a Comissão do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais poder-se-ia dividir em uma Diretoria de Planos de Obras e uma Diretoria de Planos de Serviços Municipais, com as necessárias Seções. Em vez dos Distritos, órgãos de execução e fiscalização, entregar-se-ia a execução dos serviços e obras a municípios ou grupo de municípios, sendo a fiscalização feita pela própria Comissão, a quem os prefeitos deveriam enviar relatórios trimestrais. Nas reuniões das Diretorias seria livre a participação de prefeitos.

Se fôr tomado como modelo a Administração Geral do Plano Salte, a Comissão terá um Administrador Geral, auxiliado por um número determinado de assessores, encarregados de cada um dos setores ou subsetores da Operação Município, a qual seria constituída de um sistema de iniciativas, executadas através dos vários ministérios, por força sobretudo de acordos ou convênios celebrados entre a União e os Municípios.

A Comissão teria autonomia administrativa e contábil e disporia de um Fundo Rotativo. Para o depósito e posterior investimento das dotações, se utilizariam não apenas as agências do Banco do Brasil, mas poder-se-ia recorrer à rede de todo o nosso sistema bancário.

Tanto o modelo da Comissão do Vale do São Francisco como da Administração Geral do Plano Salte, julgamos se adaptar à organização da Comissão da Operação Município, que, como se vê, teria uma estrutura bastante simples, bem diferente da dos órgãos autárquicos.

De qualquer forma, acreditamos que a Comissão encarregada de preparar a Operação Município, está fadada a desempenhar o maior papel que até hoje se impôs a um órgão público, uma vez que lhe compete a recuperação e desenvolvimento efetivo da hinterlândia brasileira. Para pleno êxito desse empreendimento, a Comissão do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais conta com o apoio de milhares de prefeitos e vereadores do interior, cuja experiência, esclarecimento, espírito combativo e capacidade de direção, vêm sendo constantemente demonstrados nos sucessivos congressos nacionais e regionais de municípios realizados no País.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Novos Estatutos do Instituto Internacional de Ciências Administrativas

(Tradução de *Magdalena Mac Dowell Reinhoeffer*)

POR decreto real de 16 de novembro de 1953 foram aprovados os novos estatutos adotados pela assembléia-geral de 11 de setembro de 1953, realizada em Estambul, na forma seguinte:

DENOMINAÇÃO E SEDE

Art. 1.º Fica criado, de acordo com a decisão do Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Madrid, em 1930, um Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

Art. 2.º O Instituto é uma "associação internacional de finalidade científica", conforme as disposições da lei belga de 25 de outubro de 1919.

Art. 3.º A sede do Instituto fica estabelecida em Bruxelas. Os seus órgãos executivos ficam, da mesma forma, instalados em Bruxelas. No caso em que circunstâncias excepcionais imponham uma inevitável mudança de localização desses serviços, poderão ser os mesmos transferidos temporariamente para a localidade escolhida pelo Conselho de Administração do Instituto ou pelo Comitê Executivo, se o Conselho de Administração não se puder reunir.

OBJETIVO E MEIO DE AÇÃO

Art. 4.º O Instituto Internacional de Ciências Administrativas tem por missão promover o desenvolvimento das ciências administrativas, a melhoria de funcionamento das administrações públicas, o aperfeiçoamento dos métodos e das técnicas administrativas, o progresso da administração internacional.

Art. 5.º A fim de cumprir a missão acima definida, o Instituto:

a) Estuda os meios de ação mais oportunos para o cumprimento da sua missão de administração, levando em conta as experiências realizadas nos diferentes países;

b) Estuda os meios de que dispõem as administrações; preocupa-se notadamente com a formação de funcionários, com a racionalização do

trabalho, com a mecanização dos serviços, assim como com a aplicação de descobertas científicas em matéria administrativa;

c) Preside todos os estudos, dirige todos os inquéritos, elabora todos os projetos e planos, prepara todos os entendimentos que possam fazer progredir o direito administrativo, os métodos e as atividades administrativas;

d) Reúne a documentação necessária para levar a efeito as tarefas acima discriminadas e para responder às consultas que lhe são dirigidas por governos ou particulares, relativas à matéria compreendida no seu campo de estudos;

e) Estuda todas as questões de administração internacional e encoraja o intercâmbio de informações nesse assunto;

Art. 6.º Os meios de ação são os seguintes:

a) A realização de reuniões, conferências e congressos internacionais;

b) A manutenção, por meio de seu Comitê Executivo, de relações com os governos, as organizações internacionais, as instituições e as associações científicas, bem como com as pessoas competentes em matéria administrativa;

c) A criação de um centro de informações e de documentação, de uma biblioteca e de arquivos, postos à disposição dos membros do Instituto, dos sábios, funcionários ou homens públicos, nas condições determinadas pelo Comitê Executivo;

d) A criação de comitês e de comissões encarregados do estudo de problemas especiais de direito administrativo, de técnica ou de prática administrativa;

e) i. A constituição de seções nacionais destinadas a promover, nos diferentes países, o progresso da arte e da ciência da administração pública e a contribuir, por meio de comparações internacionais, ao estudo mais profundo da administração pública;

ii) A constituição de seções internacionais destinadas a promover, no seio dos organismos internacionais, o progresso da arte e da ciência

da administração pública e a contribuir ao estudo mais profundo da administração pública no plano internacional;

f) A publicação, seja diretamente, seja com a sua participação, de monografias e relatórios, e a publicação de uma revista internacional de ciências administrativas.

COMPOSIÇÃO DO INSTITUTO

Art. 7.º O Instituto é composto de :

- a) Estados-membros representados pelos respectivos delegados no Instituto.
- b) Seções nacionais e internacionais;
- c) Membros de honra;
- d) Membros coletivos;
- e) Membros titulares com título individual.

Art. 8.º Todo Estado que aceitar as obrigações dos presentes estatutos poderá ter o seu ingresso, como membros do Instituto, aprovado pelo Conselho de Administração.

Art. 9.º A qualidade de membro de honra do Instituto poderá ser conferida pelo Conselho de Administração, por proposta do Comitê Executivo, a todas as pessoas que, por seus trabalhos ou por meio do seu apoio, tenham trazido uma colaboração excepcional à realização das finalidades do Instituto.

Art. 10. a) As seções nacionais designarão os seus membros;

b) Nos países onde não exista seção nacional, os membros titulares de título individual serão escolhidos dentre as personalidades de primeiro plano que sejam conhecidas por sua atividade científica ou profissional no domínio administrativo;

c) Os funcionários internacionais em serviço num país onde não haja sede de seção internacional, poderão, da mesma maneira, ser nomeados membros titulares, nas condições do parágrafo b) acima;

d) Os membros titulares de título individual serão eleitos pelo Comitê Executivo por maioria de votos.

Art. 11. a) O Comitê Executivo poderá conferir a qualidade de membro coletivo a instituições ou associações devidamente constituídas que tenham, no plano internacional, finalidades análogas ou idênticas às do Instituto;

b) Subordinado a prévia aprovação da seção nacional interessada, o Comitê Executivo poderá conferir a qualidade de membro coletivo a instituições ou associações devidamente constituídas que tenham, no plano nacional, finalidades idênticas ou análogas às do Instituto;

c) Os membros coletivos serão representados no seio do Instituto nas condições determinadas pelo Conselho de Administração.

Art. 12. Os Estados-membros, as seções nacionais, as seções internacionais, os membros titulares ou coletivos que não hajam contribuído com as suas quotas completas durante dois anos consecutivos serão considerados demissionários e receberão notificação nesse sentido do Comitê Executivo. O Comitê Executivo poderá, todavia, em casos excepcionais, conceder um prazo adicional para o pagamento, determinando a sua duração e as condições para o mesmo.

DAS SEÇÕES

Art. 13. Quando os membros titulares de título individual de um mesmo país forem em número de dez, poderão, depois de aprovação do Comitê Executivo, constituir-se em seção nacional, sob a condição de que se comprometerão a cumprir os presentes estatutos.

Poderá ser aprovada, como seção nacional, pelo Comitê Executivo, uma associação já constituída num país onde não existe seção nacional e que corresponda às finalidades do Instituto. As modalidades para a sua constituição serão determinadas por regulamentação do Conselho de Administração.

Art. 14. Nas cidades ou países onde houver sede de um ou mais escritórios executivos das Nações Unidas, de organizações especializadas ou de outros organismos intergovernamentais, um grupo de funcionários internacionais, em número de dez, qualquer que seja a sua nacionalidade, poderá constituir, com a aprovação do Comitê Executivo, seções internacionais, comprometendo-se a submeter-se aos presentes estatutos e nas condições determinadas por regulamento do Comitê Executivo.

Art. 15. As seções nacionais e internacionais elegerão a sua diretoria. Darão conhecimento ao Comitê Executivo, todos os anos, da composição da sua diretoria e da lista dos seus membros. Cada três anos dirigirão ao Comitê Executivo um relatório pormenorizado das suas atividades durante o último triênio.

Os delegados dos Estados-membros e dos membros coletivos, assim como os membros de honra fazem parte, por direito, da seção nacional a que pertencem.

Art. 16. As seções nacionais e internacionais terão qualidade para, no quadro regional ou fora dele, com prévia aprovação do Comitê Executivo, organizar reuniões comuns, a fim de estudar certos aspectos das ciências e práticas administrativas.

DOS ÓRGÃOS DO INSTITUTO

Art. 17. Os órgãos do Instituto são :

- a) A Assembléia Geral;
- b) O Conselho de Administração;
- c) O Comitê Executivo;
- d) Os Serviços Administrativos.

DA ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 18. a) A Assembléia Geral se reunirá cada três anos, ao mesmo tempo que o congresso;

b) A Assembléia Geral é constituída pelos delegados oficiais dos Estados-membros, pelos membros de honra, pelos membros das seções nacionais e internacionais, pelos membros titulares de título individual e pelos delegados dos membros coletivos;

c) Poderá ser convocada uma assembléia geral extraordinária pelo Comitê Executivo, por maioria de votos, se essa convocação fôr solicitada em requerimento assinado pela metade, pelo menos, dos delegados dos Estados-membros, das seções nacionais e seções internacionais.

Art. 19. Dois meses antes da abertura da sessão, o Comitê Executivo informará todos os membros, do local, data e ordem do dia da Assembléia Geral. A ordem do dia compreenderá notadamente os seguintes itens:

a) Relatório do Comitê Executivo sobre as atividades do Instituto;

b) Relatório de contas e orçamentos;

c) Relatório sobre a atividade das seções nacionais e internacionais;

d) Consulta relativa à fixação do local e data do congresso e assembléia geral seguintes.

Art. 20. A Assembléia Geral se pronunciará por maioria de votos sobre os pontos submetidos ao seu exame.

Um regulamento estabelecido pelo Conselho de Administração, determinará as condições em que deverá ser exercido o direito de voto no seio da Assembléia Geral.

DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 21. O Conselho de Administração se reunirá ao menos uma vez por ano:

a) E' encarregado de determinar a orientação dos trabalhos do Instituto. A aplicação do plano de trabalho do Instituto é confiado ao Comitê Executivo;

b) Determina as modalidades de ação dos diversos serviços do Instituto;

c) Forma os comitês permanentes a fim de realizar os objetivos do Instituto e nomeia os seus presidentes;

d) Tem qualidade para tomar tôdas as medidas e tôdas as iniciativas julgadas oportunas, no que concerne o Instituto;

e) Aprova o orçamento anual e, eventualmente, o orçamento retificador;

f) Dá quitação de contas baseado no relatório anual dos comissários de contas, que designa.

Art. 22. O Conselho de Administração compreende:

a) O Presidente do Instituto;

b) Um representante de cada Estado-membro do Instituto;

c) Um representante de cada uma das seções nacionais, designado pela respectiva seção;

d) Um representante de cada uma das seções internacionais, designado pela respectiva seção;

e) O Presidente de cada um dos comitês permanentes do Instituto ou o seu delegado.

O Conselho de Administração pode convidar representantes de organizações internacionais que tenham interesses comuns com o Instituto para assistir às suas sessões.

A título transitório, os atuais vice-presidentes continuarão a fazer parte do Conselho, como membros, durante seis anos, se dêle não fizerem parte como membros por outro título qualquer.

O Diretor-Geral dos Serviços Administrativos e o Tesoureiro do Instituto assistirão às sessões do Conselho de Administração.

Art. 23. O Conselho de Administração elegerá, em escrutínio secreto, o Presidente do Instituto, dentre os seus membros, com mandato pelo prazo de três anos.

O Presidente do Instituto presidirá o Conselho de Administração e o Comitê Executivo.

As suas funções, assim como as dos membros do Conselho de Administração, continuarão a ser exercidas até as eleições estatutárias.

O Presidente só poderá ser reeleito uma vez.

Em caso de ausência ou impedimento do Presidente, a presidência do Conselho de Administração será cometida ao Vice-Presidente por êle designado ou, em falta de designação, ao Vice-Presidente mais antigo.

Art. 24. O Conselho de Administração elegerá quatro vice-presidentes com mandato pelo prazo de três anos.

No caso em que o Presidente não seja cidadão do país em que esteja situada a sede do Instituto, um dos vice-presidentes será eleito pelo Conselho de Administração, dentre uma lista de três nomes apresentada pela seção nacional do país em que esteja situada a sede do Instituto.

Os outros vice-presidentes serão escolhidos no seio do Conselho de Administração, por um período de três anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez.

Entretanto, quando da entrada em vigor dos presentes estatutos, um dos três primeiros vice-presidentes, eleitos pela aplicação do disposto na alínea precedente, poderá ser reeleito duas vezes. A escolha será feita por sorte.

Art. 25. a) Exceto quando haja disposição em contrário nos presentes estatutos, as decisões do Conselho de Administração serão tomadas por maioria de votos. Em caso de igualdade de votos na apuração, prevalecerá o voto do Presidente;

b) Os Estados-membros, as seções nacionais e as seções internacionais disporão cada uma de um voto, e os membros nomeados com título pessoal disporão igualmente de um voto cada.

DO COMITÊ EXECUTIVO

Art. 26. O Comitê Executivo:

a) E' encarregado da direção e do controle direto dos negócios do Instituto;

b) E' encarregado da execução das decisões e das diretrizes do Conselho de Administração;

c) E' encarregado das decisões sobre o que concerne a gestão dos negócios do Instituto, no intervalo das sessões do Conselho de Administração e apresentará, cada ano, a este último, o orçamento da receita e da despesa para o ano seguinte;

d) Recebe os relatórios do Diretor-Geral e as contas do Tesoureiro;

e) Autoriza o Presidente a levar a termo ações judiciais em nome do Instituto.

Em caso de circunstâncias imprevistas, o Comitê Executivo poderá, sujeito a ratificação pelo Conselho de Administração, determinar o pagamento de uma despesa não prevista ou excedente dos créditos votados.

Art. 27. O Comitê Executivo compreende:

a) O Presidente do Instituto;

b) Os quatro Vice-Presidentes do Conselho de Administração, que são também Vice-Presidentes do Comitê Executivo;

c) Os presidentes dos comitês permanentes do Instituto ou seus delegados.

Se um membro do Comitê Executivo se achar na impossibilidade de assistir a uma sessão, ele poderá fazer-se representar por outro membro do Instituto que não faça parte do Comitê Executivo.

O Comitê Executivo poderá completar-se com quatro representantes, no máximo, de seções nacionais ou internacionais às quais não pertençam o Presidente ou os Vice-Presidentes.

Esses membros serão convocados pelo Presidente na medida necessária para assegurar a presença de um número mínimo de sete membros.

O Diretor-Geral dos Serviços Administrativos e o Tesoureiro assistirão às reuniões do Comitê Executivo.

Os antigos presidentes poderão assistir às reuniões do Comitê Executivo.

Art. 28. a) O Comitê Executivo se reunirá em sessão ordinária ao menos uma vez por ano, em época que determinar; poderá ser convocada uma sessão extraordinária a qualquer momento pelo Presidente, ou no caso de o requerer a maioria dos seus membros e, neste caso, o Presidente fixará a data e o local da reunião;

b) As decisões do Comitê Executivo serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes. Em caso de igualdade na apuração de votos, prevalecerá o voto do Presidente.

Art. 29. O Presidente supervisionará a execução das decisões do Conselho de Administração e do Comitê Executivo. Os sumários ou cópias dessas decisões serão assinados pelo Presidente e pelo Diretor-Geral. Em caso de impedimento ou ausência do Presidente, este será substituído pelo Vice-Presidente designado na forma do artigo 23.

O Presidente controlará as atividades dos diversos serviços do Instituto; convocará o Conselho de Administração e o Comitê Executivo e determinará a ordem do dia dessas reuniões.

O Presidente representará o Instituto na justiça e em todos os atos da vida civil.

DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS

Art. 30. Os Serviços Administrativos serão dirigidos por um Diretor-Geral, que trabalhará em regime de tempo integral, subordinado à autoridade do Comitê Executivo e do Presidente. O Diretor-Geral é responsável pelo funcionamento dos Serviços; é nomeado e exonerado pelo Conselho de Administração, que lhe dará a orientação a seguir.

De acordo com as decisões do Comitê Executivo o Diretor-Geral nomeará o pessoal necessário à execução dos serviços, em concordância com o Presidente.

Art. 31. A nomeação e exoneração do Tesoureiro são atribuições do Conselho de Administração. O Tesoureiro terá sob sua responsabilidade pessoal a gestão dos recursos do Instituto. E' encarregado de fazer a coleta das quotas e dos diversos créditos do Instituto, assim como do pagamento das despesas, dentro dos limites dos créditos orçamentários e com reserva quanto à aplicação do disposto na última alínea do artigo 26.

As condições do exercício de suas funções serão objeto de um regulamento a ser estabelecido pelo Comitê Executivo. Durante o mês de janeiro o Tesoureiro prestará contas da sua gestão no ano precedente.

O Tesoureiro poderá receber uma remuneração fixada pelo Conselho de Administração.

DO CONGRESSO

Art. 32. O Congresso se reunirá cada três anos para deliberar sobre as questões de ciência e de práticas administrativas que o Comitê Executivo tenha trazido à ordem do dia.

Art. 33. A organização de cada congresso obedecerá a um regulamento interno estabelecido pelo Comitê Executivo.

DOS RECURSOS DO INSTITUTO

Art. 34. Os recursos do Instituto compreendem:

- a) As quotas dos Estados-membros;
- b) As quotas das seções nacionais e internacionais;
- c) As quotas dos membros titulares individuais e coletivos.

As quotas serão fixadas pelo Conselho de Administração.

As quotas dos Estados-membros, quando da entrada em vigor dos presentes estatutos, não poderão ser inferiores ao seu montante atual, exceto em casos excepcionais, assim reconhecidos pelo Conselho de Administração;

d) A remuneração dos serviços prestados a países ou organizações internacionais e nacionais, o produto da venda de publicações, as doações, legados ou subvenções de Estados, de organismos privados ou de particulares.

Art. 35. Os membros do Instituto, assim como aqueles que deixem de fazer parte do mesmo, seja por falecimento ou por outra razão qualquer, e seus herdeiros e sucessores não terão direito algum sobre o ativo do Instituto.

REGULAMENTO PARA APLICAÇÃO

Art. 36. O Conselho de Administração estabelecerá o regulamento que determinará as condições para aplicação dos presentes estatutos.

DISSOLUÇÃO

Art. 37. A dissolução do Instituto será sentenciada pelo Conselho de Administração, especialmente convocado para esse fim, por maioria de dois terços dos membros presentes ou representados.

Essa maioria é calculada na forma prevista na alínea b do artigo 25.

Art. 38. Em caso de dissolução, os fundos que constituam o ativo líquido do Instituto serão transferidos, por deliberação do Conselho de Administração, a uma instituição de finalidades análogas ou terão o destino que for considerado de acordo com as finalidades do Instituto.

O Conselho de Administração, pronunciando-se pela liquidação, nomeará um liquidante, ou uma comissão liquidante, cuja ação ficará subordinada às disposições das leis belgas relativas a sociedades comerciais.

REVISÃO DOS ESTATUTOS

Art. 39. a) Os presentes estatutos poderão ser modificados pelo Conselho de Administração, por proposta do Comitê Executivo ou por solicitação da maioria do conjunto de Estados-membros, seções nacionais e seções internacionais;

b) As propostas de modificações deverão ser transmitidas por escrito ao Presidente, com antecedência suficiente para que possam ser submetidas ao exame do Comitê Executivo e para que o texto possa ser comunicado a todos os membros pelo menos dois meses antes da reunião do Conselho de Administração em que deverão ser examinadas as mesmas propostas;

c) Todas as modificações deverão ser feitas por um mínimo de dois terços do total dos votos apurados, conforme as disposições do artigo 25 dos presentes estatutos;

d) As modificações dos estatutos aprovadas pelo Conselho de Administração entrarão imediatamente em vigor, mas não se tornarão definitivas senão depois de ratificação pela Assembleia Geral.

Art. 40. Os presentes estatutos entrarão em vigor dez dias depois da sua publicação como anexo ao "Moniteur Belge".

Art. 41. Serão consideradas válidas a convocação, as reuniões e as decisões do Conselho de Administração que tiveram lugar em conformidade com os presentes estatutos, porém, anteriormente à sua publicação.

Como foi Estabelecido o Serviço de "O e M" no Ceilão

W.A.R. WEBSTER

(Trad. de Alberto Abreu Chagas)

Publicado no "O e M Bulletin", Vol. 8, N.º 6, Dezembro de 1953

PRETENDE este pequeno artigo mostrar como foi estabelecido no Ceilão um serviço de O e M e descrever algumas das experiências com que foi pôsto em funcionamento. Talvez seja prematuro expressar confiança no êxito do novo serviço e avaliar os resultados por êle produzidos na vida burocrática do Ceilão. Assim, espera-se obter do atual diretor do O e M, dentro de um ano, um artigo que traga o exame do assunto a uma fase mais avançada.

APRECIAÇÃO DA NECESSIDADE DE "O e M"

O Ceilão tornou-se país independente em 1947, com um governo ministerial responsável no lugar do antigo regime colonial. O processo de "ceilonização" do serviço público (começado anos antes, no período de transição para a independência) está na atualidade quase completado; ao mesmo tempo, foram impulsionadas as atividades de desenvolvimento e várias tarefas novas e complexas premiram o serviço público cingalês. O Ministro da Fazenda reconheceu que o Tesouro poderia ser vantajosamente reorganizado e fortalecido. Vira exposições sobre O e M, feitas por pessoas de renome, tais como R.G. Casey, da Austrália, e chegara à conclusão de que os serviços de O e M teriam eficaz utilização para os propósitos que trazia em mente. Por fim, o Primeiro Ministro, Mr. Senanayake, dirigiu-se em 1949 ao Secretário de Estado das Relações do "Commonwealth", solicitando o auxílio do Governo de Sua Majestade para a introdução de O e M no Ceilão.

Houve, a seguir, um entendimento com o Tesouro Britânico e, em começos de 1950, um grupo de funcionários, composto dum Subsecretário encarregado dos assuntos de O e M no Ministério de Abastecimento, e dois funcionários da Divisão de O e M do Tesouro, foi convidado para um estágio de um mês, mais ou menos, no Ceilão a fim de dar parecer sobre:

1.º) os princípios gerais em que se baseia o emprêgo de O e M para a eficiência da administração;

2.º) a organização necessária para tornar efetiva a aplicação desses princípios no Ceilão;

3.º) o recrutamento e treinamento do "staff" de O e M;

4.º) o programa de trabalho da projetada Divisão de O e M.

Além disso, a equipe recebeu a incumbência de executar uma ou duas tarefas específicas de O e M, durante o estágio, a título de demonstração prática, bem como de aconselhar o Ministro da Fazenda sobre certos aspectos da implantação deste serviço e apreciar outros problemas que porventura se apresentassem no curso da estada.

Esse grupo exploratório chegou ao Ceilão em fevereiro de 1950. A parte mais importante de sua missão era a de explicar a todo mundo a maneira de operar de O e M e, em face das reações observadas, avaliar a extensão do interesse pela introdução do sistema. Reconhecia-se que a atividade de O e M não teria êxito se apenas contasse com a apoio de alguns entusiastas. Para gozar de condições adequadas, a respectiva unidade devia ser destacada como "staff" de primeiro nível, estabelecida firmemente por vários anos e utilizada com plena avaliação das suas possibilidades. Dessa maneira, o conceito do O e M havia que conquistar larga aceitação e, para esse fim, foram preparadas diversas visitas aos Ministros e altos funcionários.

Pouco esforço foi necessário para convencer o Primeiro Ministro e alguns Ministros principais, do valor do O e M. Eles concebiam que valia a pena destacar alguns funcionários para estudar problemas de organização e métodos no serviço público, a fim de poder dar assistência prática aos funcionários departamentais. Mas, nas palestras com outros Ministros e altos funcionários, fêz-se preciso acentuar o papel consultivo do O e M, devido a suspeita de que se tratasse de "agente investigador" sob o comando do Tesouro. Pareceu necessário, também, guardar modéstia a respeito do valor do O e M e esclarecer que parte da sua contribuição seria a longo prazo, i.e., que algumas das suas indicações não podiam produzir resultados imediatos, mas valeriam, sobretudo, para atrair a atenção sobre problemas e apresentar-lhes a solução.

Após muitos debates, tornou-se evidente que um importante setor da opinião era favorável ao

estabelecimento duma unidade O e M, e a ensinar-se à mesma a experimentação apropriada, tendo o grupo exploratório feito recomendações em conformidade. O relatório preparado para o Governo cingalês incluiu um capítulo sobre os propósitos e a natureza da organização e métodos e uma explicação das atividades de O e M em efetiva operação. Deu também parecer sobre:

1.º) as funções, organização e localização da nova unidade proposta (os prós e contras das unidades O e M departamentais e centrais foram considerados, recomendando-se uma unidade central, localizada no Tesouro);

2.º) a amplitude da unidade O e M, sua gradação como *staff* e sua organização interna (fêz-se a recomendação de que o *staff* tivesse um total de 10 a 12 pessoas e de que houvessem duas ou três equipes de agentes de O e M, operando sob as ordens dum chefe administrativo graduado);

3.º) o método de recrutamento e treinamento do *staff* da unidade (recomendando-se que se obtivesse o *staff* do O e M mediante assistência ao serviço público cingalês; foram descritos o tipo de agente desejado e as qualidades a êle necessárias e sugeridas as medidas de seleção);

4.º) o campo de ação do O e M e o programa para o primeiro ano ou para os primeiros dois anos.

Os relatórios sobre as tarefas demonstrativas realizadas durante o estágio foram incluídos como apêndices.

O LANÇAMENTO DE UMA DIVISÃO DE "O e M"

O Governo cingalês aprovou o relatório, tendo sido proposta aos dois oficiais do Tesouro Britânico a prestação de assistência ao serviço público do Ceilão por um período de dois anos, na qualidade de Diretor e Diretor-Adjunto respectivamente. Consistiria o seu trabalho em prestar assistência à criação de uma nova unidade O e M, dentro dos moldes esboçados no relatório. Pouco depois foi selecionado e nomeado Diretor-Adido o funcionário cingalês que teria de chefiar a unidade, logo enviado à Inglaterra para um curso de 6 meses de treinamento em O e M. O Diretor e o Diretor-Adjunto chegaram ao Ceilão em junho de 1951 e, com o Diretor-Adido, integraram o núcleo da unidade.

Cingiu-se a primeira tarefa ao recrutamento do *staff* O e M. Anunciaram-se as vagas para as diversas classificações, informações especiais foram obtidas e os candidatos trazidos à presença duma comissão selecionadora. O pessoal administrativo graduado mostrou-se uma fonte escassa, apresentando-se somente uns poucos candidatos dêste ramo, mas verificou-se a possibilidade de ampla escolha nas funções de contabilidade e entre as principais classes dos serviços de escritório. Nove servidores, ao todo, dois de adminis-

tração, quatro de contabilidade e três de escritório, foram escolhidos e admitidos na nova unidade, em grupos de 2 a 3, com poucos meses de intervalo dum grupo a outro.

O TREINAMENTO EM "O e M"

Cada elemento recrutado para a atividade de O e M submeteu-se a um curso formal de treinamento, com a duração de quatro semanas, pautado segundo os cursos O e M do Reino Unido. A circunstância de nunca haver mais de 3 ou 4 pessoas, a serem instruídas a um só tempo, permitiu dedicar-se boa dose de atenção particular a cada uma e orientar eficazmente suas leituras. Na verdade, o treinamento constituiu um período de muito intensivo trabalho e estudo para todos. Ao terminar-se o curso, cada funcionário treinado ficou adido, por algum tempo, a um dos Diretores. Cabia-lhe, com seus conhecimentos adquiridos, dar assistência ao respectivo Diretor, recolher dados (sob direção) em campos bem definidos, fazer análises etc. Mais tarde, sob a supervisão de cada Diretor, atribuiu-se ao exercitado um pequeno trabalho de métodos, a ser por êle realizado sob sua própria responsabilidade.

Reuniram-se em uma "Conferência de Relatórios" todos os comentários de proposições. No primeiro ano, a maioria dos trabalhos relacionados, as indicações feitas por qualquer dos Diretores e as conferências de relatórios, foram logo aplicadas como exercícios de treinamento. (Além do seu valor para treinamento, constituíram êsses trabalhos uma útil "caixa de ressonância" da aceitabilidade das recomendações, em face das condições locais).

Seis meses depois do recrutamento, mais ou menos, os novos agentes de O e M, em sua maioria, revelaram-se, individualmente, capazes de resolver proposições e, desde que o maior número dêles adquiriu completa destreza, estendeu-se o programa de empreendimentos da Divisão.

ESPECIFICAÇÃO DO TRABALHO DE "O e M"

Desde o começo, empenharam-se os três Diretores, com decisão, no trabalho de especificação, interrompendo-o apenas para recrutar e treinar novo *staff*. Parecia indispensável adaptar-se, o mais depressa possível, as técnicas inglesas de O e M às práticas locais, a fim de poder-se ensinar O e M no idioma local e, tanto quanto viável com exemplos locais. Demais, não havia dúvida de que, para firmar-se, o sistema O e M teria de ser julgado e aceito em pleno funcionamento. A melhor maneira de atingir o desejado resultado parecia, ser, assim, a produção de bem sucedidas operações. O alcance do trabalho empreendido pela unidade de O e M, durante os dois primeiros anos de atuação foi vasto. O governo local no Ceilão é subdesenvolvido, sendo uma

grande parte dos serviços de caráter local, e.g. as atividades de educação, levada a efeito pelo governo central. O programa da Divisão compreendia uma revisão total dos métodos do Tesouro, dos Ministérios e departamentos de educação e dos escritórios das agências regionais, chamados "kachcheries". Tarefas ainda maiores foram atacadas nos departamentos de Imigração, das Indústrias Algodoeiras, e do Imposto de Renda, tentando-se, também, trabalhos adicionais nos departamentos de Saúde, de Cooperativas e de Alfândegas. Estudou-se o procedimento de rotina do gabinete do Ministro em quatro Ministérios. Prepararam-se exposições sobre vários objetos, e.g. a organização de um projetado órgão de negócios econômicos, iniciando-se, também, estudos atinentes ao trabalho de estabelecimentos e finanças (inclusive questões sobre instrumentos de pagamento e formas de recibo).

Os problemas do Ministério e departamentos de educação e das "Kachcheries" eram substanciais e a revisão continuava ainda quando os funcionários britânicos regressaram. Entretanto, foi apresentado um relatório completo sobre o Tesouro e as recomendações a respeito estão sendo agora satisfeitas.

E' muito alto o grau de centralização dos serviços financeiros e de estabelecimento do Tesouro do Ceilão e foi medida acertada efetuar-se a revisão desse órgão em primeiro lugar. Por um lado, era proveitoso poder-se apresentar o Tesouro na situação de estar tomando "o seu próprio remédio"; por outro lado, facilitou grandemente o trabalho nos departamentos subseqüentes, por ter revelado muitos problemas gerais sobre os quais O e M podia exercer influência.

A revisão dos "Kachcheries" evidenciou um dos mais interessantes problemas. "Kachcheries" são escritórios distritais de funcionários conhecidos como Agentes do Governo. No período colonial, esses agentes governamentais eram diretamente responsáveis perante o governo pela execução de importante trabalho de desenvolvimento da agricultura, bem como pela arrecadação de certas receitas, a execução da lei local e a manutenção da ordem. Como indica sua denominação, agiam e falavam, na sua circunscrição, em nome do governo. Alcançada a independência, a responsabilidade pelas várias tarefas governamentais recaiu nos Ministérios e o papel desses agentes teria de ser modificado. Cedo, porém, tornou-se evidente (especialmente em face da intensificação de trabalhos de desenvolvimento) que as aptidões e influências dos Agentes do Governo não podiam ser dispensadas. A sua atuação tinha, por este motivo, de continuar e um dos objetivos daquela revisão era o de pôr suas atividades em bases administrativas sãs, i.e. delinear o mecanismo para especificação do trabalho de agência, que lhes cabia empreender para os Ministros, e prover à coordenação do conjunto das atividades governamentais nas respectivas áreas.

Em um ou dois casos, verificou-se ser preciso fazer-se muito mais, no tocante ao implemento das recomendações de O e M, do que o usual no Reino Unido; assim, por exemplo, em relação à tarefa no Tesouro, foi necessário colaborar no preparo do primeiro projeto de emenda aos regulamentos financeiros, que incorporou um certo número de recomendações de O e M.

Sobre todas as tarefas foram elaborados relatórios formais escritos, sendo que, no princípio, os funcionários cingalêses de O e M reagiram incisivamente contra a disciplina de escrever esses relatórios segundo as normas do Tesouro britânico. Contudo, chegou-se, por fim, a reconhecer que os relatórios escritos eram de grande valia para a correta efetivação do trabalho.

MÁQUINAS DE ESCRITÓRIO

Evidenciou-se, sem demora, que haviam sido adquiridas algumas instalações mecanizadas de escritório que não funcionavam de modo econômico (e dificilmente se podia esperar que o fizessem). Em consequência, a Divisão do Material do Tesouro baixou uma portaria, no sentido de que nenhuma máquina de escritório podia ser comprada sem a concordância do serviço de O e M. O Tesouro, por seu turno, solicitou ao referido serviço que fizesse o possível pelo melhoramento das existentes instalações mecanizadas. Como resultado, a Divisão de O e M viu-se envolvida em vultoso trabalho suplementar, devido a máquinas de escritório que não estavam em condições de aproveitamento imediato. Ficou patente que numerosas informações, a respeito do uso e eficiência dessas máquinas no serviço público cingalês, teriam de ser reunidas e que seria necessário, também, prover a uma certa especialização das máquinas na Divisão de O e M. Começou-se, então, um censo da maquinaria existente, enquanto um dos agentes cingalêses de O e M foi fazer um curso de mecanização no Reino Unido.

TREINAMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO

No relatório, inicial apontou-se a absoluta falta de facilidades de treinamento no serviço público do Ceilão e, com o trabalho de O e M, logo vieram à tona os maus efeitos do treinamento inadequado. Achou-se, por exemplo, que, em muitas repartições, os funcionários novos não recebiam instrução inicial para realizar suas tarefas, mas, ao invés, eram abandonados a sua própria iniciativa e, muita vez, demoravam-se, por isso, largo tempo numa espécie de trabalho de rotina. Além disso, empregados superiores de escritório nenhuma instrução recebiam sobre as técnicas de supervisão. Era tão premente a necessidade de treinamento que a Divisão de O e M, por espontânea deliberação sua, decidiu realizar uma série de leituras para os recém-admitidos em dado Departamento e organizou um curso de treinamento

para os supervisores desse mesmo órgão. Apraz constatar que, ao fim de dois anos de existência do O e M, foi nomeado um Agente de Treinamento, atribuindo-se à Divisão de O e M o encargo da execução desse objetivo. O treinamento sistemático está atualmente em pleno funcionamento e será estendido gradativamente a todo o serviço público.

INFLUÊNCIA DO SERVIÇO DE "O e M" NOS PROBLEMAS DE INSTALAÇÃO E CONEXOS

Estudos sobre a atribuição de deveres e o exame de métodos e práticas de trabalho induziram, por vezes, o serviço de O e M a tentar exercer influência sobre matérias que estavam realmente no campo da instalação. Questões, como falta de definição dos deveres das classes (dando lugar à existência de trabalho de desigual qualidade), generalização de baixa qualidade, defeitos na gradação de estrutura etc., foram submetidas

a debates informais, de tempo a tempo, com a Divisão de Instalação.

A unidade de O e M no Ceilão foi lançada satisfatoriamente; o *staff* respectivo mereceu cuidadoso recrutamento e treinamento. Alguns dos trabalhos demonstrativos chegaram a termo várias recomendações de O e M foram aceitas e postas em prática. A unidade está agora sob a chefia dum funcionário cingalês versado nas práticas de O e M e que trabalhou, durante dois anos, lado a lado com funcionários de O e M britânicos. Além disso, a maior parte do seu *staff* tem atualmente boa experiência em trabalhos administrativos. Há muita aptidão e entusiasmo na unidade de O e M do Ceilão e o pleno reconhecimento de seus objetivos e métodos por parte do público. São de bom porvir os augúrios, esperemos que dentro de um ano ou dois o trabalho de O e M possa ser considerado firmemente enraizado, exercendo benéfica influência na procura da eficiência do serviço público cingalês.

Exame da Organização de uma Administração Pública

Balanco das Condições Existentes, Análise Crítica, Propostas de Reforma e Execução

Do ponto de vista de um exame interno da administração. — Ao Dr. F. Fuchs, Chefe do Contrôlo Financeiro do Cantão de Zurich.

(Trad. de *Lygia Portocarrero Velloso*)

I — INTRODUÇÃO

As instituições de direito público recebem dos contribuintes as importâncias necessárias para o custeio das tarefas que lhes são atribuídas pelo direito de soberania. Assim, administram elas os meios da comunidade. Daí decorre o dever de lidar economicamente com esses meios. Uma administração econômica abrange não só uma responsabilidade ponderada na distribuição financeira, mas estende-se, antes de tudo, a uma ação administrativa racional. Por esse motivo é mister de toda e qualquer administração pública, examinar continuamente sua organização, tendo sempre em vista a seguinte questão: o que poderá ser melhorado na organização para que possa resolver, com menores esforços a tarefa que lhe foi atribuída pelo Estado e pelo Município? No exame da organização de uma administração pública entram em questão diversos órgãos, tanto aqueles que estão fora da Administração Estadual e Municipal, quanto aos que fazem parte integrante da organização administrativa. Os órgãos externos de exame, especialmente quando se trata de peritos em organização de economia privada, dispõe, freqüentemente, de maior experiência do que os próprios órgãos administrativos. Os peritos em indicar restrições financeiras, esses peritos em economia privada, trazem às vezes, devido ao seu vasto campo de ação — novos pontos de vista à administração pública e pelo seu modo de pensar na economia privada, podem propor, muitas vezes, soluções mais racionais do que as dos órgãos internos. Constitui vantagem especial desses peritos de fora não terem idéias preconcebidas e possuírem maior independência o que lhes dá maiores possibilidades na verificação e elaboração das propostas de reforma. Por outro lado, os técnicos da própria organização possuem mais profundo conhecimento de direito e técnica administrativa indispensáveis, tanto para o exame, como também, para elaboração de propostas de organização, do que os especialistas em economia

privada — a não ser que já tenham exercido cargos públicos — que não podem adquirir esses conhecimentos em curto espaço de tempo.

Em consequência de seu constante contato com as organizações administrativas, os peritos internos têm, em geral, mais conhecimentos da psicologia dos funcionários e das condições especiais do pessoal e do material, podendo por esse motivo, dispor de melhores meios para o exame, do que os técnicos de fora. Finalmente têm os peritos da própria administração pública, possibilidades inúmeras de trocar idéias com outras administrações, que os organizadores de economia privada.

II — VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES E DAS DEFICIÊNCIAS EXISTENTES E PROPOSTAS DE ORGANIZAÇÃO E SUA REALIZAÇÃO

Encetando-se o exame de uma determinada seção da administração pública com o objetivo de encontrar solução mais racional nas divisões do aparelho administrativo e seus métodos de trabalho, deve-se, antes de tudo, compreender a base da organização e conhecer, claramente, as suas deficiências. A elaboração de propostas de reforma deve ser precedida, logicamente, do exame das condições existentes e de sua análise. Sem conhecimento exato do desenvolvimento dos trabalhos e dos meios mecânicos auxiliares, como também, sem conhecer claramente suas deficiências, qualquer trabalho de reforma é de antemão condenado ao fracasso. Como deve ser feito o exame das condições existentes?

1. Exame das condições existentes

O processo a ser usado no exame das condições existentes, objetivando a reorganização, pode constituir por si mesmo um fator decisivo de sucesso. O exame das condições existentes pode ser feito sem ou com aviso prévio. O exame feito

imprevistamente, tem a vantagem de não permitir nenhuma providência improvisada nos trabalhos, que desse aos peritos, impressão mais favorável, encobrindo quaisquer falhas eventuais da organização. Essa vantagem, porém, não tem importância maior, pois a um organizador experimentado não será fácil enganar, e ele certamente descobrirá as deficiências existentes. Esse método de exame sem aviso prévio, usado nas revisões, não é necessário no exame dos órgãos administrativos, pois os peritos já conhecem, fartamente, as deficiências devido ao seu contato permanente com as diversas repartições. Quando são contratados peritos de fora, o aviso prévio deve ser dado, pois eles não possuem facilidades para ingressar nas divisões administrativas e correm o risco de não serem atendidos pelos chefes e funcionários superiores devido a ausência ou a outras ocupações surgentes. O exame feito inesperadamente, parece-me pouco apropriado a criar a atmosfera necessária a essa tarefa, por vezes, tão desagradável. As repartições administrativas submetidas a esses exames demonstram às vezes certa resistência às inovações, pois é condição natural do homem não aceitar as críticas a sua pessoa e a sua obra. Frequentemente, acontece que as providências de reorganização encontram resistência, por hábito a rotina de trabalho já estabelecida e devido ao mal-estar e desconforto provocado pelas inovações. A primeira providência a ser tomada para o exame e organização das divisões administrativas é o contato com os chefes e funcionários superiores, a fim de fazê-los compreender a importância e a necessidade dessa reorganização e, para que assim prestem a colaboração necessária. Dêse modo a reforma terá seu sucesso garantido, pois a afabilidade e o bom trato exigem que primeiramente seja considerado o chefe. Com isso não quero dizer absolutamente que não exista, em toda parte, a necessária compreensão com relação a reformas, de parte dos chefes e funcionários. Há divisões administrativas que possuem, no mais alto grau, a melhor boa vontade possível em colaborar ativamente nessas reformas e que são capazes de contribuir com idéias valiosas para a organização racional do trabalho administrativo. O meio para o exame das condições existentes é a pesquisa do trabalho. Isso deve ser iniciado por um inventário das tarefas atribuídas a administração ou as divisões administrativas. Para a execução dessa pesquisa do trabalho, não se pode estabelecer diretrizes rígidas, é decisivo para isso conhecer a espécie de administração ou divisão administrativa a ser examinada. Todavia, em todos os exames de organização, surgirão algumas questões fundamentais, quanto à divisão da organização administrativa, da divisão de trabalho e da marcha dos mesmos. As pesquisas do trabalho são executadas, de melhor modo, no próprio local do trabalho e quanto possível, sob colaboração dos chefes e auxiliares, por meio de conferências e verificações. O método de exame oral por meio de perguntas e respostas, tem a vantagem de poder eliminar, ime-

diatamente, erros eventuais e pontos obscuros, enquanto que o exame por questionários, entregues aos funcionários, chefes e auxiliares, para serem preenchidos por escrito, na maior parte dos casos exige muito tempo e via de regra são mais complexos, pois sugerem e dão margem a novas perguntas, por parte desses mesmos funcionários. Além disso, o processo de exame oral facilita ao perito reconhecer e contestar as declarações dos funcionários que não correspondam a realidade, e que deram respostas destinadas a confundir o órgão de verificação. Também, isso, constitui uma fraqueza humana, encontrada não só na administração mas em toda a parte, a de se informar favoravelmente, além do que a realidade indica. Para evitar que a análise do trabalho se disperse, seguindo o caminho das perguntas e observações pessoais e para se conseguir que dentro de um prazo razoável se tenha conhecimento das coisas essenciais, o exame terá que ser elaborado, sistematicamente, preparando-se um esquema de perguntas. Na grande maioria dos casos será possível verificar o estudo dos trabalhos. Para evitar objeções eventuais ao método de trabalho e vencer possíveis resistências, quanto as propostas de reforma, é aconselhável que os estudos do trabalho sejam completados pelo estudo do tempo. Muitas vezes se pode obter bases inequívocas para a realização das providências de organização, somente por meio de medições do tempo. Esse estudo tem maior importância, antes de tudo, nos casos em que seja necessário deliberar sobre aquisição de material de escritório dispendioso, como máquinas de calcular, de escrever etc... Mas, para que os resultados obtidos pelas medições de tempo sejam convincentes, precisa-se fazer esses estudos em bases amplas. Os estudos do tempo, feitos em bases demasiadamente estreitas, comportam perigos que podem conduzir a conclusões definitivas errôneas. O estudo do tempo só pode ser feito em trabalhos técnicos, não se apropriando ao trabalho intelectual.

2. *Exame analítico das condições da organização*

Uma nítida separação do exame das condições existentes e do seu julgamento só pode ser feita teoricamente. Na prática esses processos de trabalho correm paralelamente, pois, as deficiências de uma organização tornam-se claras aos peritos mesmo durante os trabalhos de pesquisa. É de grande importância para o sucesso das propostas de reforma a serem apresentadas, o meio e o modo pelos quais a crítica da organização é feita. A crítica deve ser rigorosamente objetiva, e evitados todos os julgamentos não objetivos e por vezes injustos, causados por antipatias pessoais. Manifestações de poder e alterações causam transtornos que podem constituir obstáculos sérios a execução das reformas. Quanto mais objetivo for o julgamento das condições existentes, tanto mais facilmente ficarão as seções administrativas respectivas, convencidas da necessidade e da conveniência das providências de reorga-

nização. A crítica mesmo destrutiva nunca deve ser violenta. O perito deve considerar sempre que lida com seres humanos facilmente susceptíveis, principalmente em se tratando de funcionários de valor que empregam toda a sua honra e todas as suas forças na execução de suas atividades. Por isso, uma organização conveniente e uma distribuição modelar devem ser louvadas com destaque. Isso proporcionará alegria no trabalho e suscitará ativa colaboração para racionalização do mesmo. Essa exigência para que seja reconhecido o trabalho de organização, realizado de forma conveniente é tão importante para o perito de fora, como para os dos órgãos internos de exame, e até mais importante para esses, pois, que dependem, permanentemente, de uma boa e profícua concordância com as diversas seções administrativas, mesmo quando o exame da organização estiver terminado.

Os órgãos internos não devem hostilizar a administração pública e sim auxiliar as diversas seções na execução de uma tarefa comum.

3. *Propostas de reforma e sua execução*

A verificação das condições existentes e das deficiências de uma organização, deve seguir à elaboração das propostas de reforma e a sua realização. A elaboração das propostas de reorganização também só podem ser separadas, teoricamente, dos trabalhos prévios dos peritos. Na prática, os planos de reforma amadurecem mesmo no correr da verificação das condições existentes e do julgamento analítico. Um processo especial de trabalho é reservado, somente, à elaboração e regulamentação definitiva. O exame da organização e a elaboração de propostas de reorganização deverão ser feitos, sempre que possível, isentos de fatores temporários e não sob pressão de tempo determinado. As mudanças numa organização exigem muito tempo. Esse tempo não está, porém, ilimitadamente, à disposição dos organizadores. E' mister, por essa razão, coordenar a verificação e a elaboração das propostas de reforma aos processos de trabalhos, nos quais resida maior importância e cujas providências de reorganização prometam maior sucesso possível. Deve-se evitar penetrar nos estudos de detalhe do trabalho e também não elaborar propostas complexas de reorganização, para as deficiências de pouca monta. Mas as propostas devem ser feitas, após profundas considerações e indo até as minudências da matéria. Para a formação racional do trabalho — é decisivo o emprêgo de métodos já usados com sucesso no trabalho administrativo; mas não se deve empregá-los esquematicamente. Esquemas de organização conduzem, na maior parte

das vezes, a fracassos. Cada proposta de reforma deve ser, cuidadosamente, ponderada e coordenada de modo mais cabível às condições objetivas e pessoais. Na Administração Pública, mais do que na economia privada, deve-se considerar os pontos de vista não econômicos da racionalização. Muitas vezes as soluções mais racionais, se tornam inexecutíveis, por condições especiais que surgem no contato com o público e que impossibilitam o estabelecimento de exigências quanto a política de pessoal. Os órgãos internos de verificação sabem estimar melhor, essas condições específicas da administração pública, do que os peritos de economia privada, inclinados a usar, exclusivamente, as ponderações comerciais. O supremo e irremovível mandamento para todos os peritos — sejam de fora ou pertençam à administração — é a exigência que as propostas de reorganização devem ser discutidas com os chefes de seção responsáveis e especialistas, antes de serem formuladas, definitivamente, e entregues as repartições, superiores. Essa exigência é feita, por diversos motivos. Primeiramente, nem sempre o melhor perito pode estender bastante o seu estudo do trabalho dentro do tempo disponível, de modo a evitar julgamentos errôneos. Entendimentos prévios, com os funcionários competentes, sobre as reformas planejadas evitam, em certos casos, a inclusão de inovações não convenientes e despesas que poderiam ser inútilmente feitas. Além disso, protege os peritos de possíveis enganos evitando de modo amplo, julgamentos errôneos que viriam prejudicar a autoridade dos órgãos de exame. Quanto mais a autoridade dos órgãos de exame fôr prejudicada, tanto menos será possível levar suas propostas a sério e mais difícil se tornará a imposição de providências posteriores de organização, na mesma, ou em outras seções administrativas. Finalmente, o entendimento prévio, durante as providências de reorganização, com funcionários responsáveis, constitui uma questão de alto tato. Pode-se chegar a flagrantes desarmonias se os peritos, como se fôsem infalíveis, quiserem apresentar suas propostas de reorganização sem antes submetê-las as repartições competentes para apreciação e conseqüente exposição de pontos de vista. Caso não se realize entendimentos com os chefes administrativos, quanto as propostas de reforma e as mesmas se apresentem como inconvenientes e inexecutíveis, devido a estudos insuficientes e unilaterais, tais erros serão debitados, com grande satisfação, aos peritos de fora, pois constituem prova concreta que os próprios funcionários poderiam fazer melhor a orga-

nização por conhecerem mais intimamente os problemas. Todo o exame da organização e propostas de reforma devem ser feitos em relatórios escritos, contendo, de maneira precisa e facilmente compreensível, a descrição das condições existentes, das deficiências encontradas e enumerando as providências de reorganização a serem tomadas. O relatório deve também acentuar, de forma elogiosa, as propostas de reforma apresentadas pelos próprios chefes da administração. Esse relatório deverá ser usado pelas autoridades das seções administrativas, como a diretriz para a reorganização. Deverão conter também questionários de economia, destinados ao pessoal. Esses questionários de economia foram utilizados nesses últimos anos em vários departamentos públicos e também na administração do Cantão de Zurich. Eles constituem um modo especial de examinar a organização, através de seus próprios funcionários, e consubstanciam as aspirações para uma formação, mais racional, do trabalho administrativo. Nesses questionários de economia os funcionários são convidados, por meio de circulares, a apresentar propostas relativas a essa racionalização administrativa. Para as propostas que prometam êxito são instituídos prêmios, cujo valor varia de acordo com a exequibilidade e os resultados a esperar. Deste modo, a administração pública procura avaliar, primeiramente, os conhecimentos de seu pessoal nos diferentes setores, adquiridos pelos trabalhos quotidianos, e segundo, obter resultados psicológicos favoráveis. Essa colaboração do pessoal poderá incrementar a alegria no trabalho e aumentar a noção de responsabilidade do pessoal. O questionário de economia pode, sob certas circunstâncias, ter a finalidade de dissipar a mania de certos funcionários de criticar, exageradamente, por superestimarem seus valores no trabalho.

Desde que o relatório é apresentado pelos órgãos de exame, começa-se a avaliação e a realização das propostas de reforma. Será então conveniente levar em consideração certas condições especiais do pessoal, adiando alterações na organização até que tais condições sejam transformadas. Não será exigido que funcionários, quase aposentados, aceitem a nova organização totalmente. Esses funcionários se sentiriam infelizes — principalmente quando são empregados maquinismos modernos — e dificilmente se conformariam em trabalhar com tais inovações. Dêsse modo, os melhoramentos almejados pela racionalização, seriam fictícios no correr dos trabalhos.

Não se deverá, também, dar a impressão, aos funcionários idosos e de mérito, que todo o trabalho anteriormente realizado, foi inconveniente e falho. Exceto quanto a essa consideração, devida a parte humanitária da técnica de trabalho, as propostas de reforma devem ser realizadas com toda a energia. É óbvio, que a execução das providências de reorganização não deve ser entregue a seções administrativas, pois, correr-se-ia o risco de encalhar aqui e ali. A execução deverá ser supervisionada, e se necessário, imposta pelas autoridades superiores. Às vezes, nesses interins, poderão aparecer influências contrárias as reformas propostas entre as autoridades superiores. Para eliminar, de antemão, tais resistências não justificadas e sem objetivo, poupando o automatismo inútil da administração, é conveniente conceder aos órgãos de exame posição independente e amplos poderes de ação. Frequentemente, os órgãos de exame da própria administração se vêem impossibilitados de impor essas providências, por lhes faltar essa independência e esse amplo poder de ação.

III — OBSERVAÇÕES FINAIS

Racionalização não é um estado definitivo. Racionalização é, unicamente, adaptação a certas condições, apresentadas em determinado tempo. Uma organização, ainda já quando estabelecida, não poderá ser considerada como inalterável. As exigências de uma administração pública estão, constantemente, sujeitas a alterações e, por esse motivo, a organização deverá ser, ininterruptamente, adaptada e racionalizada, segundo as circunstâncias presentes. Isso exige uma supervisão, mais ou menos permanente, da organização e para tal ação ficarão em 1.º lugar, os órgãos internos da organização. Nem todas as administrações públicas, porém, poderão dispor de um perito exclusivamente para essas questões. No exame para reorganização de uma administração pública deverão ser nomeados peritos especiais, quando o vulto da mesma o justificar. Nas grandes administrações estaduais e municipais, a nomeação de peritos especiais é amplamente justificada. Nas pequenas organizações, deverá ser dada, de tempo em tempo, a peritos de economia privada, ou a peritos de outras administrações, a incumbência do exame da organização. Isto não quer dizer que as grandes organizações possam dispensar, completamente, os serviços dos peritos em economia privada. De acordo com as vantagens mencionadas no início dêsse trabalho, quanto aos

peritos de fora, uma administração pública, mesmo possuindo seus próprios peritos, poderá incumbir, com grande vantagem, peritos de economia privada, do exame de sua organização. A utilização de peritos externos será justificada se, os próprios órgãos da administração estiverem sobrecarregados, e devido a falta de tempo necessário não puderem executar o exame. E' desejável o exame periódico, feito por peritos externos a administração pública, ainda por outra razão. Lidando com os meios da comunidade uma administração pública está, por isso, exposta, de modo mais direto, às críticas do público. O povo, de um modo geral, tem desconfiança pronunciada em relação às administrações públicas, afirmando que estas trabalham de modo não racional e por esse motivo são dispendiosas. O trabalho de peritos internos não pode dissipar, completamente, essa desconfiança, pois esses peritos são considerados como fazendo parte dessas administrações e por isso dependentes e partidários das mesmas.

Se ao contrário, fôr aceita a colaboração de peritos externos e se esses declararem que a administração trabalha, racionalmente, as críticas não serão tão acerbas. Por esse motivo seria errado, sob o ponto de vista objetivo e político, empregar, somente, peritos internos no exame de uma administração pública. Ambos se completam e quando, devido ao seu pequeno vulto, certos órgãos administrativos não possuam permanentemente peritos de fora, para o exame de sua organização, deverão, periodicamente, ser contratados para que, juntamente, com os peritos da própria organização procedam ao exame necessário. Os peritos de fora e os técnicos da própria organização têm um objetivo único, devendo portanto indicar meios e modos para que a organização seja eficiente tanto nos Estados quanto nos Municípios. Se eles, com habilidade e persistência, procurarem atingir a essa finalidade estarão servindo, de forma altamente destacada, ao bem-estar geral da comunidade.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

O Orçamento Federal Norte-Americano em Resumo

(Tradução de Martha Bastos)

RESUMO DO ORÇAMENTO FEDERAL

EXERCÍCIO DE 1955

1.º de julho de 1954 a 30 de junho de 1955

Ao ser empossado, há um ano atrás, prometi ao Congresso e ao povo que esta administração procuraria traçar uma política fiscal e econômica que fôsse capaz de reduzir os deficits previstos e proporcionar o equilíbrio orçamentário.

Adverti que não seria uma tarefa de fácil execução. A segurança nacional ainda está a exigir muito. Despesas consideráveis são, por lei, de natureza relativamente não discricionária. Todavia, a despeito dessas dificuldades inerentes, já obtivemos grandes progressos.

O Governo deve representar um papel vital na conservação da estabilidade e do crescimento econômicos. Acredito, porém, que nosso desenvolvimento, desde os primórdios da República, baseia-se no fato de deixarmos que grande parte de nossa renda nacional seja utilizada por um povo providente, disposto a arriscar-se. As ações de um tal povo estimularam o gênio americano para uma iniciativa criadora, multiplicando-se assim a nossa produtividade.

Acredito sinceramente que este orçamento representa um plano de governo que não apenas protegerá nossos métodos de vida, como também, concorrerá para melhorar o bem-estar de todos os americanos.

DWIGHT D. EISENHOWER

(Transcrito da Mensagem Orçamentária — 21 de janeiro de 1954)

INTRODUÇÃO

O Orçamento dos Estados Unidos, constitui a expressão financeira do programa presidencial de governo, durante o exercício entrante — a iniciar-se em 1.º de julho e a terminar em 30 de junho. Deve, por lei, ser enviado à apreciação do Congresso dentro dos primeiros quinze dias após a abertura do mesmo.

O Orçamento é um documento oficial, volumoso e complexo. Dessa forma, vários fatos importantes sobre o orçamento foram reunidos, de maneira mais conveniente, neste folheto.

Esta publicação do Resumo do Orçamento Federal refere-se, em particular, ao Orçamento para o exercício de 1955 (a começar em 1.º de julho de 1954 e a terminar em 30 de junho de 1955), enviado ao Congresso, pelo Presidente da República, em 21 de janeiro de 1954. Esse Orçamento apresenta as estimativas das quantias em dinheiro a serem recebidas pelo Governo, em virtude das leis tributárias em vigor e das que se propõem, das quantias que se prevê sejam despendidas para a execução dos programas atuais de governo, bem como, dos programas cuja execução foi recomendada, pelo Presidente, ao Congresso. O Resumo do Orçamento proporciona igualmente outras informações, que se destinam a promover um maior entendimento das transações financeiras federais.

Procederam-se a certas mudanças esclarecedoras no Orçamento de 1955. A fim de que se tornasse possível uma comparação, os dados numéricos correspondentes a anos anteriores, foram ajustados de maneira a se adaptarem ao presente Orçamento. Conseqüentemente, alguns dados numéricos apresentados neste folheto, para anos anteriores, serão diferentes dos dados incluídos em antigas publicações do Resumo do Orçamento Federal.

As estimativas da receita e da despesa, incluídas no Orçamento, estão sujeitas a modificações, a partir do momento em que são enviadas ao Congresso, em janeiro, até o encerramento do exercício, 18 meses mais tarde. Essas modificações poderão ocorrer devido a novas emendas e recomendações do Presidente, às deliberações do Congresso sobre legislação ou sobre impostos e verbas, assim como devido a mudanças ocorridas nas condições nacional e internacional, cuja influência se exerce sobre os produtos dos impostos e as despesas.

I PARTE

RESUMO DO ORÇAMENTO

Esta parte do Resumo do Orçamento Federal, contém uma descrição geral do Orçamento dos Estados Unidos, para o exercício de 1955. Apresenta algumas das questões contidas no Orçamento para 1955, bem como proporciona um resumo de alguns dos fatos importantes, referentes ao Orçamento.

RESUMO DO ORÇAMENTO PARA 1955

Espera-se que, durante o exercício a terminar em 30 de junho de 1955, o Governo Federal:

1.º) despenderá 65,6 bilhões de dólares, de acordo com a legislação em vigor e com a que se propõe;

2.º) arrecadará 62,7 bilhões de dólares, em impostos e outros rendimentos, levando-se em consideração as novas propostas presidenciais relativas à tributação;

3.º) proporcionará um equilíbrio orçamentário maior do que o conseguido em qualquer exercício desde 1951.

Despesa Orçamentária — A despesa orçamentária que se estima para o exercício de 1955, representa uma redução de 12,3 bilhões de dólares no montante recomendado para 1954 pelo documento de 9 de janeiro de 1953 (enviado ao Congresso pela administração anterior), uma redução de 5,3 bilhões de dólares nas despesas presentemente previstas para 1954, e uma redução de 8,4 bilhões de dólares nas despesas efetuadas durante o exercício de 1953.

Em sua mensagem orçamentária, o Presidente acentuou que, dentro de um Orçamento mais limitado, foi feita uma provisão adequada “para a segurança nacional, bem como para nossos compromissos internacionais, e podemos propor certos aumentos na despesa Federal capazes de desenvolver o bem-estar interno e fomentar o crescimento econômico”.

Receita Orçamentária — A receita orçamentária de 62,7 bilhões de dólares, prevista para o exercício de 1955, sofreu uma redução de quase 5 bilhões de dólares relativamente à estimativa atual para o exercício de 1954. Tal declínio decorre da diminuição de impostos. Tal estimativa inclui a eliminação do imposto sobre lucros extraordinários das sociedades anônimas, bem como a redução do imposto de renda individual, que entrou em vigor em 1.º de janeiro de 1954. Reflete ainda as propostas sobre tributação, enviadas ao Congresso pelo Presidente, cuja discussão encontra-se à página 8.

Deficit Orçamentário — O deficit orçamentário de 2,9 bilhões de dólares, estimado para o exercício de 1955, compara-se a uma estimativa inicial de 9,9 bilhões de dólares para 1954, incluída no Orçamento enviado ao Congresso em 9 de janeiro de 1953. A estimativa atual do deficit

orçamentário para 1954 é de 3,3 bilhões de dólares. O exercício de 1953 apresentou um deficit real de 9,4 bilhões de dólares.

As reduções efetuadas nas despesas governamentais, durante o exercício de 1954, foram aplicadas na redução do vultoso deficit previsto para aquele ano. No exercício de 1955, a maior parte das economias decorrentes da diminuição da despesa está sendo devolvida aos contribuintes, na forma de impostos mais baixos.

Autorizações para assumir Novos Compromissos — O Presidente recomendou que o Congresso concedesse às entidades governamentais autorização para assumir novos compromissos, durante o exercício de 1955, no montante de 56,3 bilhões de dólares, este montante representa uma redução de 35,1 bilhões de dólares relativamente ao montante estabelecido para 1952, 23,9 bilhões de dólares a menos do que em 1953, 15,5 bilhões de dólares a menos do que o montante recomendado para 1954 pelo Orçamento enviado ao Congresso em 9 de janeiro de 1953, e ainda uma redução de 4,4 bilhões de dólares em relação ao montante atualmente previsto para 1954.

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Consoante as recomendações presidenciais relativas à tributação, a receita orçamentária para o exercício de 1955 é estimada em 62,7 bilhões de dólares, enquanto que a receita estimada para o exercício de 1954 é de 67,6 bilhões de dólares.

A partir de 1.º de janeiro de 1954, o imposto de renda individual foi reduzido em cerca de 10 por cento. Revogou-se igualmente naquela data o imposto sobre lucros extraordinários das sociedades anônimas. Essas reduções de impostos afetam parte do Orçamento para o exercício de 1954 e todo o exercício de 1955. Justificam-se as reduções de impostos apenas pelo fato de se ter conseguido diminuir a despesa e melhorar a situação orçamentária.

A melhoria da situação orçamentária permitiu ao Presidente fazer algumas propostas no sentido da reforma tributária e redução de impostos para milhões de contribuintes, o que representa melhoramentos de extrema necessidade no sistema tributário. A mensagem orçamentária descreve 25 propostas tributárias diversas, capazes de tornar o sistema tributário mais justo para o contribuinte e de estimular a iniciativa e os investimentos, o que resultaria no aumento da produção, em mais e melhores empregos e no desenvolvimento econômico.

As propostas presidenciais relativas à reforma tributária, abrangem melhoramentos na tributação de:

- 1.º) menores com rendimento superior a 600 dólares;
- 2.º) solteiros com encargo de família;
- 3.º) filhos adotivos;
- 4.º) despesas com assistência à infância;

- 5.º) despesas médicas;
- 6.º) seguro médico e auxílio-doença aos empregados;
- 7.º) planos para concessão de pensões e participação dos lucros para empregados;
- 8.º) anuidades;
- 9.º) tributação dupla de dividendos;
- 10) rendimentos previstos;
- 11) data de declaração do imposto sobre rendimentos;
- 12) depreciação de edifícios, maquinaria e equipamento;
- 13) despesas de pesquisas e desenvolvimento;
- 14) acumulação de lucros;
- 15) certas sociedades anônimas e associações, concedendo-lhes opção para escolher a forma de organização pela qual podem pagar impostos;
- 16) associações;
- 17) reorganizações de sociedades anônimas;
- 18) loss carryback — extorno da perda ou eliminação do deficit;
- 19) despesas de conservação do solo;
- 20) definições de contabilidade;
- 21) isenções múltiplas de sobretaxas, rendimentos consolidados e dividendos "intercorporações";
- 22) rendimentos provenientes de fontes externas;
- 23) períodos de pagamento de impostos sobre a renda de sociedades anônimas;
- 24) simplificação das características administrativas das leis sobre tributação e
- 25) simplificação e melhoramentos gerais de outras intrincadas disposições tributárias.

O Presidente afirmou, em sua mensagem orçamentária, que embora a situação orçamentária permita as revisões sobre o processo tributário, acima descritas, que incorrem em uma redução do rendimento proveniente da tributação, não permite outras reduções gerais de impostos, no presente momento. Recomendou, portanto, "que as reduções dos impostos sobre a renda de sociedades anônimas sejam proteladas por um ano; que a diminuição do imposto de consumo, prevista para 1.º de abril, inclusive impostos sobre bebidas, tabaco, automóveis e gasolina, não seja efetuada; e que quaisquer ajustamentos do imposto de consumo sejam efetuados de maneira a manter-se o rendimento total que se obtém, atualmente, desta fonte."

Disse ainda, "Estou ansioso pela redução dos impostos, tão cedo quanto possa ser possível, sem causar deficits inflacionários. A presente administração tem o firme propósito de proceder a novas reduções de impostos, logo que se justifiquem as mesmas por rendimento prováveis e pela redução das despesas. O objetivo será o de devolver ao povo, para que este possa gastar como

quiser, a maior parte possível de dinheiro que o Governo vem despendendo por ele."

O imposto sobre a renda continuará, durante o exercício de 1955, a constituir a maior fonte da receita federal. Impostos sobre a renda, proveniente de indivíduos, constituirão cerca de 45% da receita orçamentária, enquanto os impostos sobre a renda de sociedades anônimas constituirão 32 por cento. Os restantes 16 por cento serão obtidos por meio do imposto de consumo sobre artigos, tais como bebidas, gasolina, tabaco e outros produtos e serviços.

DESPESA ORÇAMENTÁRIA

A despesa orçamentária para o exercício de 1955 é estimada em 65,6 bilhões de dólares. Calcula-se que cerca de 44,9 bilhões de dólares, mais de dois terços do total, serão despendidos na execução dos principais programas de segurança nacional. Este montante destina-se, sobretudo, à aquisição de armas e equipamento militar, ao soldo e pagamento do pessoal militar, à operação e conservação dos estabelecimentos militares, ao programa militar mútuo com os nossos aliados, e ao desenvolvimento da energia atômica. Destinar-se-á, igualmente, à construção de bases aéreas e de outras obras de caráter militar, à pesquisa e desenvolvimento de novas e melhores armas, ao estoque de materiais estratégicos, e ao reforço dos contingentes de reserva das unidades da Guarda Nacional.

As despesas decorrentes dos principais programas de defesa nacional a serem efetuadas em 1955 deverão ser inferiores em 5,4 bilhões de dólares às de 1953, em 9,8 bilhões de dólares às inicialmente estimadas para 1954, e em 3,9 bilhões de dólares às estimativas revistas para 1954. Ao discutir essas reduções, o Presidente afirmou que representam o maior elemento individual de redução do nível de despesas do ano corrente, mas acentuou que "tais economias resultam da revisão de programas, de determinadas mudanças de critério, de aquisições mais equilibradas, e de uma melhoria na administração e operações. A segurança nacional está sendo reforçada — e não enfraquecida. Ademais, se as despesas decorrentes de alguns programas desta categoria sofrem uma redução, outras sofrerão um aumento." As despesas com a energia atômica, com o programa militar mútuo, e com a defesa do continente serão, durante o exercício de 1955, maiores do que quaisquer outras anteriores. As despesas destinadas à força aérea, serão maiores do que as efetuadas em qualquer outro exercício desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

O Orçamento estabelece ainda uma quantia de 14,1 bilhões de dólares, ou 22 por cento do total da despesa orçamentária, para programas cuja natureza é relativamente não discricionária, no sentido de que, uma vez estabelecidos por lei, o montante da despesa é grandemente determinado por fatores alheios ao processo orçamentário

anual. Por exemplo, a despesa decorrente de auxílios aos Estados depende, para finalidades diversas, na medida em que cada Estado, individualmente, recebe vantagens dos programas federais de subvenções e auxílios; a despesa efetuada com pensões para veteranos de guerra depende do número de veteranos qualificados que requeiram tais pensões; pagamentos de juros da dívida pública dependem do montante da dívida que estiver pendente, bem como da taxa corrente de juros; preços de subvenção para mercadorias agrícolas dependem da colheita e da procura de tais mercadorias.

Tôdas as outras despesas orçamentárias, durante o exercício de 1955, são estimadas em 6,6 bilhões de dólares. As atividades incluídas nesta categoria abrangem, em número, a grande maioria das verbas incluídas no orçamento, embora o montante seja de apenas um décimo do total da despesa orçamentária. Algumas dessas atividades ligam-se de perto à segurança nacional, tais como programas internacionais para desenvolvimento econômico, o Sistema de Serviço Seletivo, a defesa civil, e a expansão da produção de defesa. O grosso dessa categoria, porém, representa o custo diário de operações do Governo Federal, como por exemplo a imposição ao cumprimento da lei, arrecadação de impostos, despesas com os vários órgãos da administração, obras públicas de natureza civil, e o estabelecimento e administração de outros serviços e benefícios destinados ao público.

O registro da despesa orçamentária relativa a essas três categorias principais mostra que, desde a agressão coreana em 30 de junho de 1950, as despesas efetuadas com a segurança nacional subiram acentuadamente e que estão, agora, sendo reduzidas; as despesas efetuadas com programas principais de controle relativamente difícil, têm flutuado dentro de limites bastante reduzidos; as despesas do Governo com outras atividades declinaram sensivelmente. As despesas efetuadas nesta última categoria de atividades, a qual contém elementos mais passíveis de controle por meio do processo orçamentário, foram reduzidas de 2,2 bilhões de dólares, durante o exercício de 1955, em comparação ao exercício de 1953 e em 1,5 bilhões de dólares comparativamente ao exercício de 1954. A redução levada a efeito desde 1953, representa um decréscimo de, aproximadamente, 25 por cento no custo das diversas operações correntes do Governo.

Os órgãos federais não podem, pela Constituição despendar qualquer quantia, até que o Congresso os autorize para tanto.

As autorizações feitas pelo Congresso podem ser de diversas formas. A mais comum é uma "verba", que

1.º) permite a um órgão do Governo empregar pessoal, adquirir fornecimentos e equipamento, conceder contratos, ou assumir outros compromissos, e

2.º) autoriza o órgão a pagar os títulos decorrentes de tais compromissos.

A autorização para assumir compromissos de ordem financeira, que o Congresso concede no decorrer de qualquer exercício, seja sob a forma de novas verbas ou sob a forma de outros tipos de autorização, é conhecida como "autorização para assumir novos compromissos".

O volume de autorizações para assumir novos compromissos, concedidas durante qualquer período não é geralmente, o mesmo das despesas para aquele período. Em vista de ser marcado o estabelecimento de ordens relativas a mercadorias e serviços, há um intervalo entre a época em que o Congresso concede uma autorização e a época em que o órgão governamental assume um compromisso. Segue-se ainda um novo período até que os títulos sejam realmente pagos, porquanto demora a produção e a entrega de mercadorias e serviços. Em alguns casos, como do pagamento de salários e ordenados de funcionários, o atraso é muito pequeno; em outros casos, porém, como o da produção e entrega de material militar complexo, poderão decorrer anos até que se efetue o pagamento final. Assim sendo, as despesas efetuadas durante um determinado ano, decorrem, parcialmente, de autorizações para assumir novos compromissos, concedidas para aquele ano e, parcialmente, de autorizações concedidas para anos anteriores.

Durante o exercício de 1955, 45 por cento das despesas previstas em 65,6 bilhões de dólares, decorrerão de autorizações concedidas em anos anteriores. Calcula-se, portanto, que os 55 por cento restantes, decorrem de autorizações recomendadas para o exercício de 1955.

O Presidente recomendou que fôsem concedidas autorizações no montante de 56,3 bilhões de dólares, para fazer face a novos compromissos durante 1955. Estima-se que 36,4 bilhões de dólares serão despendidos, desta quantia, em 1955 e 19,9 bilhões de dólares em anos posteriores.

Durante os três primeiros exercícios, após o início das hostilidades na Coreia (de 1951 até 1953, inclusive), as autorizações para assumir novos compromissos, concedidas pelo Congresso, ultrapassaram de muito a despesa orçamentária prevista para cada um daqueles anos. Ultrapassaram igualmente, de muito, a renda obtida então pelo sistema tributário.

Os saldos, provenientes de verbas, não despendidos ao fim do ano, mas a serem despendidos posteriormente, passaram de 14,1 bilhões de dólares em fins do exercício de 1953. Tais saldos representam compromissos em dinheiro que precisam ser pagos, por meio do produto dos impostos, em anos posteriores.

Dessa maneira, durante o exercício de 1954, poder-se-ia efetuar despesas por conta dos 78,7 bilhões de dólares de saldos não despendidos das verbas concedidas em anos anteriores, bem como por conta de novas verbas concedidas para aquele ano. Os saldos não despendidos destinam-se,

em grande parte, à compra de equipamento militar, já encomendado.

Durante os exercícios de 1954 e 1955, os pagamentos a serem efetuados por conta de equipamento militar encomendado em anos anteriores, ultrapassarão os de novos equipamentos encomendados. Os saldos de verbas, não despendidos, começarão a diminuir e espera-se que atinjam 54,1 bilhões de dólares em fins do exercício de 1955. A redução de 24,6 bilhões de dólares, em saldos não despendidos, desde o início do exercício de 1954, resulta de diminuições previstas para as verbas, que são muito superiores ao volume das diminuições na despesa orçamentária.

Em sua mensagem orçamentária, o Presidente fez o seguinte comentário sobre esta tendência: "Níveis mais baixos das autorizações para assumir novos compromissos e acúmulo dos saldos não despendidos para 1954 e 1955 possibilitarão menores despesas durante esses anos, bem como durante anos futuros. A revisão dos orçamentos de 1954 e de 1955 indica claramente a tendência para o equilíbrio orçamentário."

AUTORIZAÇÕES PARA ASSUMIR NOVOS COMPROMISSOS E DESPESA ORÇAMENTÁRIA, POR ÓRGÃO

Na segunda parte deste folheto, incluem-se e discutem-se as atividades do Governo Federal, em termos de sua finalidade e função principais. Todavia, as verbas e outras autorizações para cada atividade são concedidas ao órgão governamental tornando-o, por lei, responsável pela execução da atividade a que se destinam.

Ao preparar o Orçamento, as comissões de verbas e o Congresso revêem, detalhadamente, órgão por órgão, as atividades do Governo Federal. O Orçamento indica, portanto, separadamente para cada órgão, os pormenores das propostas orçamentárias do Presidente. As verbas que se recomendam são discriminadas em separado, auxiliadas por tabelas que indicam o montante da verba, os compromissos que deverão ser assumidos, bem como as despesas previstas. Este agrupamento das propostas orçamentárias, por órgão, não é apenas necessário para ação do Congresso, mas é também essencial para que todos os interessados possam acompanhar o desenvolvimento das propostas orçamentárias em trâmite no Congresso.

O Departamento da Defesa ultrapassa de muito o tamanho de qualquer outro órgão do Governo Federal. Dos 56,3 bilhões de dólares do total das autorizações para assumir novos compromissos, recomendadas pelo Presidente para o exercício de 1955, estima-se que 33,5 bilhões de dólares serão necessários para levar avante as operações militares do Departamento da Defesa e para a execução do programa militar mútuo com nossos aliados. Calcula-se que para 1955, a despesa orçamentária destinada a essas duas atividades, atingirá o montante de 41,9 bilhões de

dólares, ou seja 64 por cento do total da despesa prevista.

As autorizações para assumir novos compromissos, recomendadas pelo Departamento do Tesouro, para 1955 atingem o montante de 7,5 bilhões de dólares. A despesa orçamentária é calculada em 7,4 bilhões de dólares, ou seja 11 por cento do total. Com exceção de 570 milhões de dólares, todas as despesas do Departamento do Tesouro, durante 1955, serão decorrentes de pagamentos de juros.

O Presidente recomendou, no orçamento para 1955, que se concedessem autorizações para assumir novos compromissos à Administração dos Veteranos de Guerra, no montante de 3,9 bilhões de dólares, e previu que esta Administração despenderia, em 1955, a quantia de 4,2 bilhões de dólares. A maior parte desta quantia destina-se ao pagamento de compensações, pensões, e outros benefícios a cerca de 20 milhões de veteranos de guerra.

O documento orçamentário propõe a concessão, ao Departamento da Agricultura de autorizações para assumir novos compromissos, durante o exercício de 1955, no montante de 2,9 bilhões de dólares. A despesa orçamentária é calculada em 2,5 bilhões de dólares, três quintos dos quais destinam-se ao pagamento de preços de subvenção à agricultura, bem como a programas correlatos.

O orçamento inclui ainda recomendações para a concessão de autorizações para assumir novos compromissos, à Comissão de Energia Atômica, no montante de 1,4 bilhões de dólares. Estima-se a despesa orçamentária, para o exercício de 1955, em 2,4 bilhões de dólares, destinando-se a maior parte à produção de materiais fissionáveis e à construção de novas fábricas e equipamentos.

As autorizações para assumir novos compromissos, concedidas ao Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar, para o exercício de 1955, totalizam 1,8 bilhões de dólares, enquanto que a despesa orçamentária estima-se, igualmente, e, 1,8 bilhões de dólares, sendo que 1,3 bilhões de dólares deste montante são calculados como auxílio aos Estados para assistência pública.

O Presidente recomendou que se concedessem autorizações para assumir novos compromissos, no montante de 5,3 bilhões de dólares, a todos os outros órgãos do Governo Federal, inclusive às funções civis do Departamento da Defesa, isto é, menos de 10 por cento do total de 56,3 bilhões, recomendado para 1955. A despesa orçamentária para esses órgãos, durante 1955, é estimada em 5,4 bilhões de dólares, ou seja 8 por cento do total da despesa orçamentária.

...68,4% do Orçamento para 1955

ou \$44.860 Milhões

SEGURANÇA NACIONAL

Calcula-se que entre os exercícios de 1954 e 1955, a despesa orçamentária com os principais programas de segurança nacional foi reduzida em 3,9 bilhões de dólares. A redução verificada entre 1953 e 1955 é ainda maior, ou seja, 5,4 bilhões de dólares.

Essas economias que se verificam na despesa orçamentária refletem o dinamismo de um plano de defesa de longo alcance, plano este recomendado pelo Estado-Maior Geral das Forças Armadas e aprovado pelo Presidente e pelo Conselho de Segurança Nacional. Resultam, igualmente, de economias na administração, do término das hostilidades na Coreia, e do decréscimo das aquisições, tornado possível pelo melhoramento dos fornecimentos e da posição dos materiais disponíveis.

O novo plano de defesa do Estado-Maior Geral das Forças Armadas, acentua a necessidade de se proporcionar as possibilidades para uma posição militar sólida, que possa ser mantida durante um período prolongado de paz incerta. Assim sendo, o Orçamento proporciona os meios para a criação, conservação e total exploração da força aérea moderna. Inclui, ao mesmo tempo, os meios para o estabelecimento de um sistema continental de defesa, contra um possível ataque inimigo.

Ao descrever o novo plano, disse o Presidente: "Desviando-nos para a total exploração do poder aéreo e das armas modernas, colocamos em posição capaz de sustentar grandes programas de segurança nacional, durante um período indefinido de tempo, com um ônus menor para os nossos recursos materiais e financeiros e para a nossa capacidade de trabalho".

A aquisição de equipamento militar para nossas forças armadas constitui a maior despesa efetuada para com a segurança nacional. Quase um terço dos 44,9 bilhões de dólares das despesas previstas para a segurança nacional, durante o exercício de 1955, destina-se à aquisição de aviões, navios, tanques, armamentos, munições e outros importantes elementos que constituem as forças armadas dos Estados Unidos.

O pagamento e a manutenção do corpo militar dos Estados Unidos, atinge quase um-quarto das despesas efetuadas com a segurança nacional. Essas despesas manterão, em média, 3,2 milhões de homens e mulheres em serviço militar, durante o exercício de 1955.

A operação e a conservação de instalações e equipamento militar exigirão cerca de 20 por cento do total das despesas com a segurança nacional. Essas despesas abrangem o custo da operação do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais, navios de guerra e frota auxiliar, aviões de todos os tipos e para todos os fins, e o sistema mundial de instalações de costa, incluindo-se sobressalentes, folhas de pagamentos para civis, combustível, bem como outros fornecimentos.

Equipamento militar e treinamento destinados a determinados materiais já foi quase atingido. Em 30 de junho de 1955, já se terá atingido 5,5 bilhões de dólares de materiais em reserva, de um objetivo total de 7,2 bilhões de dólares. Nesta época, o estoque e a reserva de cerca de 50 dos 73 materiais previstos já estarão virtualmente completados.

Outras importantes despesas com a segurança nacional referem-se a pesquisas e desenvolvimento, assim como ao reforço e melhoramento das forças de reserva e da Guarda Nacional.

II PARTE

DESPESA ORÇAMENTÁRIA, POR FUNÇÃO

A parte que se segue proporciona pormenores adicionais sobre a despesa orçamentária prevista para o exercício de 1955. Descreve, por cada programa principal, as atividades do Governo incluídas no Orçamento para 1955, bem como indica qual o montante que se espera seja despendido, em 1955, com cada uma dessas atividades.

...6,4% do Orçamento para 1955

ou \$4.192 Milhões

BENEFÍCIOS E SERVIÇOS A VETERANOS DE GUERRA

Atualmente, o número de veteranos de guerra sobe a mais de 20 milhões, os quais, com suas famílias, constituem cerca de 40 por cento da população do país. O número de veteranos quase quintuplicou desde 1940 e continua a aumentar.

Mais de 300 leis proporcionam uma grande variedade de serviços e benefícios especiais aos veteranos de guerra. Estes vão desde cuidados hospitalares e auxílio para reajustamento até a concessão de pensões e auxílios para sepultamento. São fornecidos aos veteranos e seus dependentes, por ocasião de morte ou por incapacidade física quando em serviço militar, bem como aos veteranos sem danos decorrentes do serviço militar, e às suas famílias.

As despesas destinadas aos programas especiais para veteranos de guerra, cuja maior parte é efetuada pela Administração dos Veteranos, são calculadas em 4,2 bilhões de dólares para o exercício de 1955, montante este aproximado ao de 1954. Tais despesas têm declinado sensivelmente, desde que atingiram o máximo logo após a Segunda Guerra Mundial.

Os 2,5 bilhões de dólares de despesas previstas como compensações e pensões, durante o exercício de 1955, proporcionarão benefícios a uma média de 3,3 milhões de indivíduos ou famílias. Desta quantia, cerca de 1,8 bilhões a nossos aliados do mundo livre constituirão, aproximadamente, 10 por cento das despesas de segurança nacional previstas para o exercício de 1955. Os fornecimentos militares, feitos mediante o programa militar mútuo, constituem importante auxílio para nossos aliados, para o equipamento e treina-

mento de um equivalente de 175 divisões de exército, cerca de 220 esquadrões aéreos, aproximadamente 1.500 aeronaves navais, mais de 440 navios de guerra, além de unidades de combate correlatas, para auxiliar essas armadas. Tais forças constituem um fator vital do poderio militar do mundo livre.

Estimam-se em 2,4 bilhões de dólares, as maiores, de toda a história, as despesas destinadas à energia atômica, durante o exercício de 1955. Proporcionarão meios para a operação das usinas de energia atômica, inclusive usinas adicionais ora em construção, que se destinam à produção de materiais fissíveis e armas atômicas, para grandes aquisições de minérios e concentrados de urânio e para o estabelecimento de maior capacidade de produção. Levar-se-ão avante as pesquisas e o desenvolvimento, inclusive o desenvolvimento da energia atômica para fins pacíficos.

A maior parte das despesas destinadas a obras públicas militares, durante o exercício de 1955, destinam-se a bases aéreas e a construções correlatas, necessárias para fazer face ao aumento do poderio aéreo, recomendado no orçamento.

As despesas requeridas para o estoque e reserva de materiais críticos e estratégicos vêm declinando, porquanto o objetivo planejado para o estoque e reserva de bilhões de dólares serão pagos a 2 milhões de veteranos, incapacitados durante o serviço militar, e a 385.000 famílias de veteranos, cuja morte deve-se a causas ligadas ao serviço militar. Os restantes 700 milhões de dólares serão despendidos com o pagamento de pensões a mais de 900.000 veteranos ou famílias de veteranos, serviço militar.

As despesas efetuadas com o pagamento de compensações e pensões aumentaram quase seis vezes, desde 1940. Baseando-se nas leis vigentes e no número de veteranos, tais despesas tendem a duplicar o montante anual dentro das próximas três ou quatro décadas.

A despesa de 754 milhões de dólares em 1955, para hospitais e cuidados médicos, incluem 694 milhões de dólares para operações correntes e 60 milhões de dólares para construção e reforma de hospitais de veteranos. O montante destinado às despesas correntes proporcionará cuidados para uma média de 110.200 pacientes em hospitais da Administração dos Veteranos, bem como em hospitais contratados, e ainda para 25.700 membros em estabelecimentos da Administração dos Veteranos ou estabelecimentos estaduais. A fim de executar esses programas, a Administração dos Veteranos utilizar-se-á, em média, dos serviços de 136.000 médicos e enfermeiras, além de outra espécie de pessoal, cujo número é superior em 3.000 ao previsto para 1954.

Calcula-se que, durante o exercício de 1955, 537.000 veteranos de guerra entrarão em escolas, empregos, instituições de educação agrícolas e cursos de treinamento. A proporção de veteranos, matriculados, com serviço ativo na Coreia de-

verá subir a três- quintos, em relação a todos os veteranos, durante o exercício de 1955.

O Orçamento inclui ainda provisão para pensões destinadas a veteranos desempregados, que serviram durante o conflito coreano. Tais pagamentos aumentam à medida que aumenta o número de veteranos que os solicitam.

Calcula-se que, durante o exercício de 1955, conceder-se-ão empréstimos, garantidos pelo Governo, a 335.000 veteranos qualificados, para construção de casas, aquisição de fazendas e estabelecimento de negócios. A despesa estimada para este programa de empréstimos garantidos pelo Governo, resulta do não cumprimento das obrigações dos empréstimos, por parte dos veteranos.

Enquanto declinam as despesas decorrentes dos seguros de vida de veteranos, sobem acentuadamente os pagamentos feitos consoante a Lei de Indenizações a Soldados, de 1951. Esse programa prevê o pagamento mensal de \$92,90, durante dez anos, à família de cada soldado que morrer em serviço ativo ou dentro de 120 dias após desligamento do serviço. Calcula-se uma despesa de 179 milhões de dólares, durante o exercício de 1955, destinada a outros serviços, ou seja, 14 milhões de dólares a menos do que durante 1954. As reduções de despesas na administração geral tornam-se possíveis por uma melhor execução dos serviços, pelas modificações de métodos de organização e pela diminuição dos ônus acarretados por certos programas.

...1,9% do Orçamento para 1955

ou \$1.250 Milhões

RELAÇÕES EXTERIORES E FINANÇAS

As despesas orçamentárias destinadas às relações exteriores e às finanças abrangem programas de desenvolvimento econômico e técnico no estrangeiro, a conduta de nossos negócios exteriores, bem como o programa de informações exteriores e intercâmbio de pessoas. O programa militar mútuo, que se relaciona de perto com estes programas, encontra-se incluído no programa de segurança nacional.

Mais de oitenta por cento das despesas estimadas para relações exteriores e finanças, durante o exercício de 1955, destinam-se a auxiliar o desenvolvimento econômico e técnico de nações amigas. Este programa tem por finalidade aumentar a nossa própria segurança, por meio da assistência ao desenvolvimento econômico de tais nações, a fim de assegurar-lhes o poderio econômico necessário para fazer face a um esforço militar capaz de deter possíveis agressores. As mercadorias e serviços técnicos especializados, fornecidos consoante este programa, auxiliam as nações amigas a aumentar a sua produção, melhorar seus padrões de vida e proporcionar maior liberdade política, bem como contribuir para a expansão do comércio internacional.

Com o melhoramento das condições econômicas, que ocorreu na Europa durante os dois últimos anos, e com o alto nível de atividades e de emprego, que se espera continuar a se fazer sentir no futuro, foi possível reduzir, no Orçamento para 1955 as despesas previstas para programas de ajuda técnica e econômica.

Há uma carência muito séria de investimentos de capital e de técnicas especializadas, sobretudo fora da área européia. Os E.U.A. são chamados a proporcionar alguma ajuda a tais países, a fim de que os mesmos possam assumir o esforço militar e levar avante o progresso econômico, necessários para sua estabilidade política, assim como para a sua segurança e ainda para a nossa própria segurança. O Presidente recomendou, no Orçamento para 1955, a concessão de fundos que se destinarão a auxiliar a recuperação das áreas coreanas, devastadas pela guerra. Recomendou ainda assistência técnica e econômica para nações amigas da América Latina, do Oriente Próximo e do Extremo Oriente. O Orçamento prevê, além disso, fundos destinados a programas internacionais de auxílio mútuo, levados a efeito pelas Nações Unidas.

A fim de suplementar o programa geral de desenvolvimento técnico e econômico, o Presidente afirmou, na mensagem orçamentária, que pretendia solicitar ao Congresso autorização para utilizar uma parte de nossos excedentes acumulados de produtos agrícolas para ajudar a fortalecer as economias de nações amigas e contribuir, assim, para alcançar os objetivos de nossa política internacional. Recomendou que uma verba de 300 milhões de dólares fosse incluída no exercício de 1955 para tal fim.

Estimam-se em 125 milhões de dólares as despesas previstas para o exercício de 1955, com a administração de nossos assuntos exteriores. Tais despesas referem-se, em primeiro lugar, às atividades do Departamento de Estado, no desenvolvimento e coordenação de nossa política exterior, na representação dos interesses nacionais através de 273 missões diplomáticas e escritórios consulares no estrangeiro, e ainda em nossa participação nas Nações Unidas e em outras organizações internacionais.

Os programas de informações exteriores e intercâmbio de pessoas, levados a efeito pelo Governo, visam o esclarecimento dos povos de outras nações sobre os objetivos e as diretrizes dos Estados Unidos. A Agência de Informações dos Estados Unidos chegará a 77 países livres, através do rádio, da imprensa, do cinema ou de centros de informações, e a 10 países da Cortina de Ferro através de programas radiofônicos. Acredita-se que se tais povos souberem que nossas diretrizes e objetivos auxiliarão suas aspirações legítimas de liberdade, progresso e paz, juntar-se-ão a nós no esforço, bem como para atingir as finalidades mútuas que nos propomos. O Orçamento para 1955 prevê ainda o intercâmbio de estudan-

tes e outros indivíduos a fim de melhorar a compreensão entre americanos e cidadãos de outros países.

...2,8% do Orçamento para 1955

ou \$1.807 Milhões

SAÚDE, BEM-ESTAR E SEGURO SOCIAL

Os auxílios aos Estados para assistência pública atingem, durante o exercício de 1955, o montante de 1,3 bilhões de dólares, do total das despesas orçamentárias previstas de 1,8 bilhões de dólares para todos os programas de saúde, bem-estar e seguro social. Esses auxílios, juntamente com as disponibilidades estaduais e locais, destinam-se ao pagamento de benefícios a cerca de 5 milhões de pessoas cuja maior parte consiste em pessoas idosas ou crianças dependentes.

O programa de assistência pública difere do seguro de velhice e de sobreviventes, o qual é financiado por contribuições consignadas nas folhas de pagamento de empregados e empregadores. O seguro de velhice e de sobreviventes é um sistema de fundações e, à maneira de outras fundações do Governo, não se inclui nos totais orçamentários. Cerca de 6 milhões de indivíduos — pessoas aposentadas, bem como viúvas e órfãos de trabalhadores falecidos — recebem benefícios por meio deste sistema de seguro.

A fim de reforçar o sistema de seguro social e reduzir a necessidade de auxílios para assistência pública, o Presidente recomendou que se incluísse no sistema de seguro de velhice e sobreviventes um número adicional de 10 milhões de trabalhadores e suas famílias. Propôs ainda outras mudanças capazes de melhorar este programa e proporcionar uma redução gradual dos auxílios para assistência pública, à medida que fôr diminuindo a necessidade dos mesmos.

As despesas efetuadas com a saúde pública incluem auxílios-subvenções a governos estaduais e municipais, para a construção de hospitais, serviços gerais de saúde, saúde materna e infantil, bem como controle de certas doenças específicas, tais como a tuberculose, o câncer, doenças mentais e afecções cardíacas. A assistência federal para pesquisas e treinamento médico, bem como a criação de laboratórios e equipamento de pesquisar, tornarão possíveis um ataque eficaz a certas doenças e moléstias crônicas e predominantes, tais como o câncer, afecções cardíacas, reumatismo, artrite e desordens neurológicas.

O Orçamento para 1955 prevê ainda o início de um novo programa, recomendado pelo Presidente, que se destina a auxiliar os cidadãos americanos a obter cuidados médicos e hospitalares adequados. Este novo programa estabelecerá um serviço de resseguro federal limitado, para planos de seguro saúde privados, capazes de estimular uma proteção maior à saúde de um número maior de famílias. Aumentaria ainda o atual programa federal de auxílios-subvenções para a construção de hospitais, no sentido de aumentar os centros

de diagnóstico e tratamento, instalações para recuperação, berçários, e proporcionar um maior número de hospitais especializados em doenças crônicas.

O programa de almoço escolar, levado a efeito através de auxílios federais aos Estados, proporciona almoços a baixo custo a 9,5 milhões de crianças em idade escolar, em todo o país. As contribuições federais de excedentes de produtos agrícolas, são feitas ao programa pelo Departamento de Agricultura.

O total do auxílio federal para esse programa, inclusive excedente de alimentos distribuídos, bem como 68 milhões de dólares em dinheiro, é calculado em 218 milhões de dólares em 1955, ou seja, 12 milhões a mais do que em 1954.

As responsabilidades federais para com os 400.000 índios nativos, incluem oportunidades de educação e a manutenção de atividades básicas de saúde e bem-estar.

Outras despesas decorrentes de programas de saúde, bem-estar e seguro social dizem respeito a várias atividades, como sejam compensação a funcionários públicos em casos de acidente, administração de prisões federais e de instituições para delinquentes, e auxílios aos Estados para a recuperação de indivíduos fisicamente incapazes. O Orçamento prevê a expansão do programa de recuperação de pessoas fisicamente incapazes, consoante recomendação do Presidente, de sorte que um maior número de pessoas incapazes possa voltar à vida ativa.

(Continua)

PESSOAL

Profissionalização no Serviço Público -
Muito pouca ou excessiva

YORK WILLBERN

Diretor do Bureau of Public Administration, University
of Alabama.

(Tradução de Marcos Henrique Camillo Côrtes)

O CRESCIMENTO DA PROFISSIONALIZAÇÃO NO SER-
VIÇO PÚBLICO

N A edição de 1936 daquele notável manual de informações — *The Municipal Yearbook* — uma nova seção foi iniciada, sob o título “Profissionalização do Serviço Municipal”. Esta seção compunha-se de vinte e quatro páginas e estudava onze tipos de profissões entre empregados municipais. Algumas destas eram antigas profissões, que haviam sido organizadas há muitos anos; outras eram muito mais recentes. Superintendentes escolares, administradores urbanos, bibliotecários, diretores de assistência e previdência social, assessores, agentes de compra, chefes de bombeiros e chefes de polícia estavam nesta ordem relacionados.

Poucos duvidariam que a “profissionalização” do serviço público em todos os níveis, tem avançado a passos largos, antes e a partir daquela data. Em 1939, o “Yearbook” citava dezenove tipos de profissões e falava da ascensão vertiginosa de seu efetivo. Há um número cada vez maior de profissões diferentes. Antigas profissões estão se ramificando e diferenciando-se. Vocações que podiam ser anteriormente classificadas na categoria de “habilidade de ofício” estão sendo elevadas ao nível “profissional”. Os bombeiros e os policiais estavam aparentemente neste caminho em 1936. Os funcionários florestais, agrônomos, bibliotecários e sanitaristas têm procurado e atingido a posição almejada. Campos profissionais inteiramente novos têm surgido, em parte desagregados de profissões estabelecidas e em parte sintetizando antigas habilidades e grupos: penologistas, técnicos de pessoal, controladores de tráfego, e muitos outros.

Oportunidades de carreira em algumas profissões estão inteira ou grandemente restritas ao serviço público. Os serviços militares e de relações exteriores são exemplos claros, juntamente com os bombeiros e a polícia, períodos probatórios e administração urbana. O emprego público

predomina por uma margem um pouco menor, entretanto, no professorado, no trabalho social e nos serviços bibliotecários. Outras, é evidente, são profissões muito sólidas e antigas, as quais têm substanciais possibilidades de carreira em ambos os serviços, público e privado; entre estas contam-se a advocacia, a medicina, a engenharia e a contabilidade.

O crescimento de organizações profissionais de servidores públicos é uma indicação de que tanto as profissões, como seu pessoal integrante, estão multiplicando-se. A *National Association of Assessing Officers*, organizada em 1934, tinha 150 membros em 1936 e 1.550 em 1952. A *National Probation and Parole Association*, criada em 1907, tinha 12.000 membros em 1936 e 34.000 em 1952. A *National Education Association* (talvez a mais antiga das associações profissionais “públicas”), estabelecida em 1857, tinha 191.000 sócios em 1936 e em 1952 já contava com 450.000. A *Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada*, fundada em 1906, possuía 475 associados em 1936 e 2.500 em 1952. A *International City Managers' Association*, organizada em 1914, contava com 308 membros administradores em 1936 e em 1952 esse número subira para 813. A *American Society of Planning Officials*, constituída em 1934, tinha 500 sócios em 1936 e um efetivo de 9.000 em 1952.

O *Oxford English Dictionary* define profissão como sendo “uma vocação na qual um conhecimento declarado de algum ramo de estudo ou ciência é usado em sua aplicação aos negócios de outros, ou na prática de uma arte sobre ela fundada”. R.H. Tawney acrescenta que “não é simplesmente uma coleção de indivíduos que obtêm uma subsistência para si mesmos pela mesma espécie de trabalho... é um conjunto de homens que realizam seu trabalho de acordo com regras projetadas para reforçar certos padrões, tanto

para a melhor proteção de seus membros, como para um melhor serviço ao público". (1)

O *Municipal Yearbook* de 1936 (págs. 211-12) relacionava as características abaixo como peculiares a um grupo profissional de funcionários públicos:

1. Um corpo organizado de conhecimento, que é pôsto ao alcance de seus membros.
2. O estabelecimento de padrões de competência para entrada e promoção no serviço, e um esforço persistente a fim de assegurar a aceitação geral destes padrões.
3. Responsabilidade para o desenvolvimento de oportunidades de treinamento para atuais e futuros membros da profissão.
4. Um senso de integridade bem desenvolvido e digno do serviço público.
5. Um profundo sentimento de obrigação de servir o público bem e honestamente.
6. Um código de conduta ética, cuja violação por qualquer membro servirá para bani-lo da profissão.
7. Uma organização estabelecida para a realização destes objetivos.

Seria um espírito realmente empreendedor aquele que tentasse compilar uma lista de profissões, ou que designasse qualquer critério exato para exclusão ou inclusão.

ATITUDES EM RELAÇÃO AO PROFISSIONALISMO

A atitude comum e ortodoxa em relação ao crescimento de profissões no serviço público, tem sido entusiasticamente favorável. Citando uma vez mais o *Yearbook* de 1936: "Uma grande esperança para o sucesso da democracia, como uma técnica produtiva de governo, reside na profissionalização dos cargos públicos... Experiência do passado, análise do presente e previsão do futuro, são combinadas para sugerir que um autocontrole por grupos profissionais dos próprios funcionários, é a chave que abre a porta para uma democracia eficiente". (p. 211)

Leonard White, comentou, na edição de 1926 de sua obra: "Oportunidades ilimitadas para a elevação do serviço público aos níveis de uma profissão reconhecida... esperam cultivo", e acrescentou, em sua conclusão, que uma das maiores linhas de desenvolvimento que devia ser aguardada no futuro era "o aparecimento do especialista e do perito, a origem de importantes organizações econômicas e profissionais dos funcionários públicos... (2). Na época em que a edição de 1939 apareceu, ele havia adicionado um capi-

tulo inteiramente novo sobre profissionalização e associações do serviço público, o qual ele concluía dizendo:

Resumidamente, à medida que as implicações de longo alcance das tendências do último quarto de século são examinadas, a importância do crescimento em números e em influência dos grupos profissionais, científicos e técnicos nos serviços públicos assume grandes proporções. A competência do serviço público é favoravelmente afetada; sua imparcialidade e objetividade são mais intimamente asseguradas; sua capacidade de servir projetos de longa duração é inteligentemente aumentada; seu prestígio é elevado. Sem qualquer esforço consciente por parte do governo, ideais profissionais e científicos têm tomado posse de porções substanciais do serviço público. Isto é ganho certo. (3)

Tornou-se prática vulgarizada ressaltar o grande valor da responsabilidade profissional como um primeiro aumento ou substituição para as responsabilidades legais e políticas, com seus óbvios inconvenientes. John Gaus falou do "controle interno do orgulho de seus membros...", e da "responsabilidade do servidor público às normas de sua profissão, tanto quanto estas normas sejam de interesse público..." (4)

A observação tem produzido argumentos suficientes para convencer a maioria de nós, penso eu, da precisão geral destas avaliações. Qualquer de nós que se aventurou bastante, dentro e em redor de nossos tribunais municipais, não pode deixar de ter observado o contraste entre aquelas repartições onde o profissionalismo está pouco avançado — usualmente os escritórios do xerife, do cobrador de impostos, e dos funcionários de estradas (se têm eles escritórios) — e aquelas cargos, tais como assistência e previdência, saúde, e agricultura, onde as normas e treinamentos profissionais estão muito mais claramente evidenciados.

A despeito do geral otimismo em relação ao processo de profissionalização, as dúvidas e os problemas não têm estado inteiramente ausentes. Leonard White, que havia olhado para o futuro com uma considerável antecipação à profissionalização em 1926, e acolheu-a de braços abertos em 1939, tinha aparentemente algumas questões em mente em 1942, quando escreveu:

O lugar do grupo profissional nesta gradativa clarificação de função no trabalho total de administração está longe de clara atualmente, e suas tendências futuras são obscuras. Que cada uma das profissões (excetuando talvez a teologia) colocará sua competência especial ao serviço do governo em maior escala, parece certo. Que o

(3) *Ibid.* (2.^a edição, 1939), p. 425.

(4) JOHN M. GAUS — *The Responsibility of Public Administration*, in JOHN M. GAUS e outros — *The Frontiers of Public Administration* (University of Chicago Press, 1936), págs. 41, 39. A frase qualificadora citada deve ser anotada.

(1) R.H. TAWNEY — *The Acquisitive Society*, (1920), p. 92.

(2) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration* (Macmillan, 1926), págs. 381, 475.

timbre do serviço público será elevado à medida que as profissões sobre ele mais e mais pressionarem seus ideais profissionais, é óbvio. Mas a extensão da contribuição dos diversos grupos à administração superior não é nítida, e as atuais tendências não fornecem nenhuma indicação conclusiva para o futuro. (5)

E' talvez simbólico que o estudo sobre profissionalização do serviço municipal, tão audaciosamente iniciado pelo *Municipal Yearbook* em 1936, foi abandonado em 1940 em favor de um plano que incluía qualquer informação relacionando-se com este processo nas várias seções tratando de funções particulares.

Não obstante as vantagens do processo serem quase absolutamente óbvias, parece claro que a profissionalização tende a conduzir a uma estratificação da comunidade governamental, a um separatismo como há entre as funções governamentais, e a um perigo de controle indevido por grupos especiais, em lugar de todo o público.

DÚVIDAS E QUESTÕES

Embora possam ser louváveis muitos dos objetivos, ambições e normas de uma profissão, os interesses da mesma nem sempre coincidem com o interesse público, e pode haver ocasiões em que a profissão tenda a buscar seus próprios objetivos, em lugar dos do público. Como Tawney considerou em 1920, "todas as profissões têm algumas regras que protegem os interesses da comunidade e outras que são uma imposição sobre a mesma". (6) O Estado de Alabama foi, talvez, tão longe quanto um estado pode ir em depositar sua confiança em uma profissão, como se constata por sua designação de há 75 anos da *Medical Association of the State of Alabama* para formar a *State Board of Public Health*. A constituição desta *Medical Association* (a qual é, por lei, a *State Board of Health*) estabelece muito claramente as duas espécies de seus objetivos, quando apresenta como finalidade da organização: "combinar a influência dos médicos do Estado a fim de proteger seus legítimos direitos e de promover o bem-estar sanitário do povo". (7) Seria difícil compor uma declaração de propósitos mais sucinta, ou que apresentasse o dilema da profissionalização de forma mais clara.

Estas profissões, com seus interesses particulares e suas afinidades com públicos especiais, levantam o problema do relacionamento do governo para interessar grupos de uma forma muito especial. Formando, como freqüentemente fazem, um vínculo impecavelmente correto e convenientemente

entre o pessoal do governo e os grupos que dele aguardam ou necessitam alguma coisa (como ocorre com todos os grupos), elas apresentam um tipo de representação inerente de uma categoria de interesse especial.

Este problema é nitidamente apresentado quando uma das tarefas de uma seção profissionalmente orientada da burocracia, é o controle total ou parcial da própria profissão. A *State Board of Public Health*, no Alabama, um departamento do governo, ainda que privado, é também a junta de licenciamento para a profissão médica. Esta é uma prática muito comum, e os problemas que ela acarreta podem ser imaginados. Em muitos destes casos, é claro, temos incorporado à nossa estrutura governamental e social uma versão não muito modernizada da corporação medieval.

Além disso, enquanto a maioria dos departamentos do governo possui ou tende a desenvolver inclinações separatistas, estas tendências parecem ser inerentes em um departamento onde o profissionalismo já se concretizou.

Parcialmente, esta insistência peculiar de independência é provocada pela resistência da estrutura política tradicional, particularmente no nível local, ao desenvolvimento da espécie de treinamento e mobilidade de pessoal associado com as profissões. Indivíduos desejosos de conseguir óbvias e atraentes vantagens da profissionalização nos sistemas penitenciários, por exemplo, ou nos departamentos recreativos, ou nas escolas, têm sentido necessário insistir, como primeiro passo, que o único meio de superar a resistência do funcionalismo político é "separar" o serviço ou função particular, a fim de permitir o recrutamento de profissionais e o treinamento de novos deles, e assegurar a desejável combinação de mobilidade e estabilidade no cargo.

Mais importante como uma razão para este separatismo, entretanto, é provavelmente o caráter intrínseco de uma profissão. O fato que determina uma profissão é que ela é algo diferente, é o estar baseada em uma doutrina especial que deve, de certa forma, ser esotérica e, fora do alcance de um indivíduo qualquer. A posição ou apreço social que o profissionalismo traz depende da diferenciação do separatismo. Defendendo a independência do *State Health Department* do Alabama, um seu ex-funcionário dispôs o problema sob o seguinte aspecto: "a filosofia deste plano de organização reside no postulado irrefutável de que, na administração de um serviço tão altamente técnico como a saúde pública, aqueles encarregados da responsabilidade e autoridade sobre tal administração, deveriam possuir o treinamento e o conhecimento requeridos das ciências abarcadas por tal serviço técnico". (8) Ou, como os autores

(5) LEONARD D. WHITE — *The Public Service of the Future*, in LEONARD D. WHITE, ed., *The Future of Government in the United States* (University of Chicago Press, 1942), p. 203.

(6) TAWNEY, *op. cit.*, págs. 92-93.

(7) Constituição da "Medical Association of the State of Alabama", art. II, § 7.

(8) Citado em ROBERT T. DALAND, "Administration of Public Health in Alabama" (um volume a ser brevemente publicado pelo "Bureau of Public Administration", da Universidade de Alabama), p. 336.

de um artigo sobre "Profissões" na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, dizem: "êste reconhecimento (como uma profissão) pode ser impedido pela dependência, a qual luta contra a consciência de grupo, desde que é somente sob o estímulo da última que os operários associam-se e tornam seu trabalho uma profissão, no verdadeiro sentido da palavra". (9)

Êste desejo de independência, usualmente motivado pelo desejo de posição, mas justificado no domínio da posse de doutrina particular, é uma das poderosas forças desintegradoras agindo sobre a organização governamental. Muito embora êle, com freqüência, ligue estreitamente um grupo de uma profissão particular e a função com ela associada, êle arraza o controle político geral. O melhor exemplo, provavelmente, é uma das maiores e mais antigas profissões — o ensino público. Aqui o profissionalismo tem conduzido a uma completa série de governos diversos. Para utilizar meu Estado como exemplo, uma vez mais: o corpo dirigente da Universidade de Alabama é uma junta grandemente autocontinuada, estabelecida pela Constituição estadual, e sob alguns aspectos ela acha-se equiparada, ao invés de subordinada, ao Executivo e ao Legislativo do Estado. Devo confessar que, como membro desta profissão, sou muitas vezes grato a êste isolamento do controle político normal.

Se esta independência profissional estabeleceu-se fortemente antes que forças integrantes sejam introduzidas, a tarefa de reunir os fios de governo em alguma espécie de sistema unificado, pode muito bem ser quase impossível. E' difícil conceber como um administrador municipal, por exemplo, pode empenhar-se em qualquer direção verdadeira do pessoal encarregado da assistência e previdência, da agricultura, da saúde e do ensino, presumivelmente trabalhando para o governo municipal.

Embora haja muita verdade na proclamação exultante do *Yearbook* de 1936 da descoberta do profissionalismo como "a chave que abre a porta para uma democracia eficiente", esta chave conduz também a alguns problemas bastante sérios para a democracia. E' a competência especializada somente atingível às custas de controle democrático? Deve a responsabilidade profissional ser um substituto, em vez de um apêsto, da responsabilidade através da hierarquia para o eleitorado? Primeiramente, há um certo sentimento (com nítidas linhas de descendência do Jacksonismo) de que todo êste sistema de colocar algumas pessoas apartadas de outras, baseando-se em que elas foram ungidas com algum óleo especial, é uma afronta aos fundamentais preceitos Americanos. A oposição a uma "classe administrativa" no serviço público Americano, ou ao estabelecimento de um curso superior de administração, comparável a um existente na Grã-Bretanha, tem

sido baseado nestes argumentos. Em segundo lugar, o reforçamento destas novas castas clericais desafiam fortemente vários dos outros dogmas da irmandade da administração pública — o executivo único, o plano do conselho-administrativo, o orçamento do executivo, o controle geral de compras, os princípios básicos do movimento reorganizador.

O reconhecimento das razões mistas que levam ao desejo de remoção dos serviços profissionais, ou de sua permanência fora da "Política", é acompanhado por considerável ceticismo quanto à praticabilidade ou desiribilidade de tal subterfúgio. Um funcionário da saúde pública do Alabama, opondo-se à designação de leigos para a *State Board of Health*, diz que o objetivo fundamental do sistema do Alabama "era separar a saúde pública da Política e do método fraudulento, e mantê-la livre do sentimentalismo caritativo e do charlatanismo bem-aparentado das reformas sociais". (10) Pode ser sugerido que o profissionalismo, ao sair da Política, esteja simplesmente substituindo pela política aberta, e muitas vezes subjetiva, de um eleitorado sem a devida mentalidade e seus líderes excessivamente humanos, a política encoberta mas santificada de um clero.

Não somente podem haver hesitações na separação destes preceitos aureolados do controle democrático normal; a questão pode coerentemente ser levantada com relação a se há ou não, dentro das paredes dos templos, liberdade, igualdade e fraternidade. Para usar outra vez o exemplo da antiga e respeitada profissão que está realizando o programa governamental de saúde do Estado de Alabama: o corpo dirigente da *Medical Association of the State of Alabama* é uma *Medical Legislature* constituída por duas câmaras, que assemelhar-se-iam ao Congresso dos Estados Unidos se o Senado dêste fôsse composto por um número de membros maior que o da Câmara dos Deputados, e se as vagas nas cadeiras senatoriais fôsssem preenchidas por eleição, levada a efeito em uma sessão conjunta do Congresso. (11) O profissional praticante comum está muito distante dos postos de poder. O fundador dêste sistema disse que "o segredo de seu (da *Medical Association of the State of Alabama*) sucesso é a excelência sem rival de sua organização e o rigor de sua disciplina, quase idêntica à de um exército". (12)

O efeito do crescimento e fortalecimento das profissões sobre as relações intergovernamentais tem muitas ramificações. No papel de um dispositivo coordenador entre diferentes níveis, dentro de uma mesma função ou uma única atividade profissional, as profissões são de uma importância quase incalculável. O vínculo profissional entre o funcionário florestal de nível federal e o de nível

(9) A.M. CARR-SAUNDERS e P.A. WILSON, "Professions", na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, p. 478.

(10) Citado em CAREY STABLER — *History of Public Health in Alabama* (Ph. D. dissertação inédita, Duke University, 1945), p. 169.

(11) DALAND, *op. cit.*, p. 340.

(12) Citado por DALAND, *op. cit.*, p. 341.

estadual, entre o trabalhador social de nível estadual e o de nível local, pode ligar a distância entre Washington e Montgomery, entre Montgomery e Double Springs, talvez até melhor do que as condições que acompanham o dólar. Muito engenheiro de estradas estaduais é muito mais íntimo dos engenheiros do "Bureau of Public Roads", do que de qualquer pessoa do gabinete do Governador, e comparar as relações que uma diretora de assistência social municipal tem com suas colegas do departamento municipal àquelas que ela possui com a junta governante municipal, é quase ridículo.

Além disso, parece que o crescimento da centralização e o do profissionalismo têm uma relação mais íntima do que a de serem simplesmente concomitantes. Weldon Cooper, em uma carta concernente a este assunto, escreve sobre "a mão opressiva que o profissional de nível estadual coloca sobre os funcionários de um governo local. O oráculo fala e os crentes submissos obedecem, apesar de muitas vezes não saberem propriamente qual o significado de suas palavras". Frequentemente, tem parecido também que o único meio de profissionalizar um serviço ou função, e tirar as vantagens daí decorrentes, é transferi-lo para um nível mais alto de governo. Uma das razões para a elevação do serviço de construção de estradas do nível local para o estadual na Carolina do Norte, na Virgínia, e em outros estados, deve certamente ter sido para obter um maior grau de competência profissional. Muitas outras funções, inábil e inadequadamente desempenhadas em um nível local, estão sendo elevadas para um nível mais alto em busca de suficiente conhecimento e perícia para proporcionar um grau aceitável de realização.

VANTAGENS E DESVANTAGENS

Pode ser proveitoso tentar-se uma espécie de apreciação superficial das vantagens e desvantagens deste processo de profissionalização no serviço público. Tal deve ser feito com uma prévia e absoluta compreensão de que um sumário deste tipo não pode ser completo, e que alguns dos itens que se seguem podem significar uma mesma coisa, apenas dita em outras palavras.

Os tópicos seguintes, podem ser relacionados como vantagens do processo:

1. A profissionalização tende a motivar respeito e reconhecimento da perícia técnica. Em um mundo tão dominado pela variação e complexidade tecnológica, a importância desta consideração está além de qualquer avaliação.

2. O aumento de competência técnica, baseada sobre níveis mais altos de educação e treinamento, pode ter um valor de transferência em produzir um maior grau de respeito por fatos, racionalidade e padrões elevados, até mesmo em campos diversos do profissional, imediatamente à mão. Isto, pode talvez, ser sugerido, é pelo menos parte da razão porque, de tempos em tempos, um

generalizador de medidas excessivamente amplas é criado através do caminho de um treinamento profissional.

3. As profissões tendem a produzir um interesse de grupo por padrões mínimos relativos ao desempenho técnico e à conduta ética, e seu reforçamento. Em vista da insuficiência de outros controles, a importância desta disciplina de grupo é difícil de ser superestimada.

4. A profissionalização fornece um grau de isolamento contra pressões exercidas visando a discriminação e o tratamento indevido da clientela — proteção esta baseada sobre treinamento, posição e apoio coeso do grupo.

5. Pode ocorrer que a relativa independência das profissões ajude a evitar um controle democrático direto, em algumas áreas, nas quais tal controle seria de valor duvidoso. E' apropriado para um conselho urbano decidir que um teste de escola superior é melhor que outro?

6. A organização profissional atua como um dos mais fortes vínculos, verticais e horizontais, de conexão — de nível para nível, e de unidade para unidade — dentro da mesma função. Ela certamente facilita as comunicações e a divulgação de novos desenvolvimentos na função ou serviço particular.

7. Os sistemas profissionais trabalham para um maior grau de intercâmbio de pessoal entre unidades governamentais, e fornecem uma disposição quase indispensável para o desenvolvimento dos diversos serviços de "carreira".

8. As atividades em associações profissionais produzem incentivos nos indivíduos do serviço, para a contínua aquisição de conhecimentos e habilidade.

9. O intercâmbio de informações e idéias, e a instituição de estudos estimulados por canais profissionais, impulsionam à frente as fronteiras do conhecimento sobre técnicas e problemas públicos. A evolução de certos grupos de níveis puramente sociais, para aqueles realmente profissionais, tem sido caracterizada como uma marcha progressiva do "beber rum para a pesquisa".

10. As profissões fornecem uma lealdade interna de grupo e um "esprit de corps" que atuam, de uma certa forma, como substitutos, no que se refere a obter e a manter empregados, de outras recompensas que, freqüentemente, não surgem para os servidores públicos.

11. A profissionalização ajuda a fornecer uma satisfação aos empregados, a qual é, por si própria, um objetivo valioso. Duas espécies de satisfação podem aqui ser distinguidas — uma, resumida na expressão de Veblen: "o instinto de habilidade"; e a outra, na asserção de John Collier: "através de vossas sociedades, vivereis".

Entre as desvantagens e interrogações concernentes à profissionalização, podem ser relacionadas as seguintes:

1. O bem-estar do grupo profissional inevitavelmente compete, em certos pontos, com o

bem-estar de maiores proporções da população. Às vezes, este pode ser o bem-estar da clientela; com muito maior frequência é o bem-estar dos contribuintes apoiadores.

2. Através de elos profissionais, os membros da burocracia podem ser indevidamente identificados com uma *porção* da clientela da agência governamental, ou do público, assim tornando a imparcialidade e o tratamento equânime mais difícil, ou permitindo que públicos especiais tenham influência indevida ou acesso especial.

3. A profissionalização não isola somente do particularismo e do favoritismo da política, mas também do controle político no interesse público. Ela frequentemente o faz pelo uso da cortina altamente frustrativa de uma profissão de conhecimento especial, vedado ao leigo e, entretanto, de alguma forma, desconfiado por ele. Este conhecimento especial assemelha-se às vezes com a sabedoria mística do "pagé", e com a astúcia religiosa.

4. As profissões estão, com frequência, destituídas de democracia interna. Como grupos voluntários, elas estão isentas de diligência quanto à democracia de suas próprias estruturas de poder.

5. A profissionalização limita, certas vezes, a extensão do serviço público pela insistência sobre certos padrões, ou sobre determinadas qualificações de pessoal, quando aqueles padrões ou o pessoal com estas certas qualificações, não estão disponíveis.

6. A profissionalização pode diminuir a capacidade de transferência de pessoal dentro de uma jurisdição, e limitar a completa utilização das competências de todos os atuais e potenciais participantes de um empreendimento governamental. Por exemplo, somente aqueles classificados como funcionários sociais, podem ingressar e trabalhar para uma agência de assistência e previdência pública. Às vezes, este procedimento provoca uma espécie de estratificação que prejudica, mais que ajuda, o serviço público.

7. O particularismo e o separatismo inerentes à competência "especial" de uma profissão, aumentam a dificuldade de coordenação das funções governamentais. Isto pode ser dito de muitas formas diversas, e tem sido sugerido de várias maneiras em páginas anteriores deste artigo.

8. Às vezes, a profissionalização tende a enfraquecer o controle local e a participação cívica local em certas funções governamentais.

CICLOS E TENDÊNCIAS

Podem haver certas regularidades no padrão — quase um ciclo — com respeito ao relacionamento entre a profissionalização e o controle democrático central, que é o problema-chave. Quando um serviço ou uma função é dominada pelo tipo de política mesquinha, particularista, tradicional, corrupta, e uma necessidade e demanda

de melhoramento do serviço desenvolvem-se; o ímpeto inicial será em direção à separação — uma junta separada, proteções especiais de estabilidade funcional, sistemas especiais de merecimento, qualificações restritas e técnicas para os cargos, fundos distintamente identificados, e assim por diante. Com separação e independência, a profissionalização pode ser introduzida e desenvolver-se. Depois que a qualidade de desempenho tenha sido aprimorada, e após verificar-se que cada vez mais funções estão sendo separadas, a necessidade de alguma espécie de integração tornar-se-á mais premente, do que era a necessidade e a demanda da profissionalização no serviço particular. Então, através de uma reorganização, ou por meio de instituição do administrador urbano, ou de plano do administrador do condado, o serviço profissionalizado pode, talvez, ser uma vez mais trazido mais para dentro da órbita do controle democrático central.

Dois exemplos podem ser úteis aqui. Em muitas jurisdições, tem parecido que o único meio para profissionalizar a função do pessoal era desligar-se dos políticos, estabelecer uma agência separada e independente, e proceder sua profissionalização. Somente assim poderia qualquer trabalho de pessoal, digno do nome, ser realizado. Então, à proporção que a profissionalização firmasse, mais separatismo desenvolve-se, juntamente com a aquisição de técnicas especiais, até que, conforme o disse Wallace Sayer, obtenhamos o triunfo da técnica sobre o propósito. Neste momento, a necessidade de integração, para a realização dos objetivos gerais do governo, começa a sobrepujar a necessidade e a demanda de perícia técnica.

Nos departamentos penitenciários de muitos Estados, um ciclo semelhante, um tanto menos avançado, pode ser verificado. As penitenciárias, outrora dominadas por política corrupta e patronização do livramento condicional, foram libertadas dos antigos controles políticos, de forma tal que alguma semelhança de profissionalização pode ser introduzida. À medida que a profissionalização desenvolve-se, a necessidade de integração pode surgir, e uma reorganização pode forçar a função de volta para a estrutura central.

Não há intenção alguma de sugerir que este "padrão de desenvolvimento seja algo de universal. Entretanto, em muitos casos parece haver uma necessidade de separar e profissionalizar, para obter do caos a ordem; neste ponto, devem os profissionais ser novamente chamados aos postos pelos políticos, através do controle de organização e responsabilidade. Pode haver um perigo real de que a reação contra a profissionalização independente adiantada no ciclo, naquelas áreas, possa impedir o único movimento que oferece uma firme esperança àqueles que acham-se ainda no atoleiro da política amadora, insignificante, paroquial.

Uma questão interessante pode ser levantada neste ponto. Qual é o efeito sobre este processo,

do desenvolvimento dos administradores públicos profissionais (não trabalhadores sociais ou funcionários do serviço de relações exteriores, mas administradores públicos)? Algumas vezes os administradores públicos têm tomado o mesmo caminho que os profissionais de outros tipos. Isto é especialmente verdadeiro onde eles se têm preocupado com a profissionalização dos serviços auxiliares — pessoal, finanças, controle de propriedade, e assim por diante. O separatismo e o culto característicos da administração de pessoal, estão entre os mais assinalados de qualquer das profissões do serviço público. William W. Shaw, diretor de pessoal da cidade de New Orleans cientista político de ampla visão por treinamento original, argumenta de forma muito persuasiva, em um número recente da *Public Personnel Review* (13) que pessoal é algo de especial e apartado, que não pode ser confiado ao executivo de escolha popular.

Mas as tendências que estão presentes e surgindo no treinamento geral para serviço público e na literatura geral de administração pública, parecem estar em direção oposta. A política foi permitida retornar ao âmbito da administração pública; temos recuado na insistência de que os administradores públicos devem manter os políticos à distância; estamos admitindo que administradores urbanos tomem decisões políticas; estamos ensinando os estudantes por um *método de casos* que certamente não os deixa convencidos de que os administradores públicos profissionais poderão jamais ser separados do controle democrático geral.

Pode ser que o desenvolvimento de generalizadores profissionais (se é que isto não é uma contradição de termos) seja um dos meios que mais forneça esperanças para realizar-se uma oposição a algumas tendências perturbadoras produzidas pelo processo de profissionalização. O crescimento da administração hospitalar como uma profissão, por exemplo, está desafiando algumas das prerrogativas especiais da profissão médica, da enfermagem profissional e dos farmacêuticos, nos hospitais públicos. O aumento do número de administradores urbanos tem roubado muito impulso aos administradores de pessoal, profissionalizados e separatistas.

Se pudermos profissionalizar nossos generalizadores antes que a profissionalização de nossos especialistas tenha concretizado-se completamente, em uma jurisdição ou área particular, o separatismo com o qual as profissões têm tentado proteger-se dos políticos não-profissionalizados, possa, talvez então, ser moderado. Em outras palavras, se um administrador de condado, ou um administrador urbano, ou um gabinete de um governador "iluminado" tiver rédeas nas mãos, a competência técnica e a profissionalização nos

serviços e funções particulares do governo podem ser desenvolvidas, sem tanta necessidade de isolamento e desmembramento. Pode ser sugerido, entretanto, que este melhoramento será somente em graduação, desde que nem todas as forças provocadoras de independência profissional serão removidas pela existência de profissionalização no serviço central.

LINHAS DE DESENVOLVIMENTO

Em conclusão, o que pode ser apresentado como linhas de desenvolvimento adequadas, com relação às profissões do serviço público e à profissionalização? O que pode ser feito, e deveria sê-lo, sobre a profissionalização do serviço público? Tentar responder estas interrogações é, certamente, um tanto precipitado, mas algumas sugestões podem ser arriscadas:

1. O desenvolvimento das características da profissionalização entre funcionários públicos, no caso de tais características não existirem ou estarem desenvolvendo-se lentamente, deveria ser encorajado. Certamente parece claro que a onda de profissionalização deve ser governada e orientada, e não opor-se-lhe obstáculos. Devemos continuar a promover a profissionalização do serviço público, conquanto reconhecendo que a profissionalização no serviço público apresenta vários problemas.

2. A profissionalização daqueles que tendem a ser generalizadores, deveria ser especialmente fomentada. Administradores de hospitais, por exemplo, tendem a ser generalizadores, em comparação aos médicos, enfermeiras, farmacêuticos e técnicos de laboratórios. A administração urbana é, talvez, o melhor exemplo do desenvolvimento de uma profissão generalizadora.

Aqueles que temem ser o desenvolvimento de uma classe administrativa, ou de um grupo especial de administradores gerais, contrário à fibra democrática da vida Americana, poderia ser dito que esta é muito mais forte do que eles julgam, e que nós podemos ir longe no rumo de distinguir e dignificar administradores generalizadores, sem pôr em perigo quaisquer padrões básicos de nossa sociedade.

3. Todos os esforços deveriam ser empreendidos para tentar-se incorporar, pelo menos, um esboço de generalização na educação profissional.

4. O dogmatismo irrazoável, com respeito às doutrinas integrativas de administração pública, pode não ser uma norma hábil. Deve ser reconhecido que a apologia de um executivo único, da subordinação de todos ou da maioria das agências administrativas a um único foco de poder, do orçamento do executivo, e assim por diante, está algumas vezes em conflito com o desenvolvimento da profissionalização, a qual, como foi acima sugerido, constitui um objetivo ainda desejável. Podem haver circunstâncias nas quais a rota indireta seja

(13) WILLIAM W. SHAW — *Independent Civil Service Commissions and Executive Power*, 14 *Public Personnel Review*, págs. 113-16 (julho, 1953).

mais adequada — onde a profissionalização é necessária com mais urgência do que a integração. Se a integração pode ser conseguida em primeiro lugar, ou prosseguida onde e quando seja possível, muitos problemas poderão então ser eliminados. E' inconcebível, entretanto, que funcionários da assistência e previdência social, o pessoal da *extensão agrícola*, o pessoal da Saúde, os educadores profissionais, possam ser arrastados de volta à órbita de uma junta de condado, enquanto tal junta é ainda de feição rural e amadora, e sujeita a uma mesquinha política pessoal. Porém, sempre que haja alguma coisa substancial para se integrar em seu redor, parece proveitoso trazer o máximo de funções governamentais, incluindo as profissionais, o mais perto possível do centro comum.

5. Todo o encorajamento deveria ser prestado à continuação ou ao desenvolvimento do interesse dos leigos pelos problemas profissionais. Juntas de conselho ou dirigentes, em agências profissionais, por exemplo, deveriam ter tanta participação de leigos quanto possível. A saúde públi-

ca é excessivamente importante para ser abandonada aos médicos, e o ensino público importante demais para ser deixado exclusivamente em mãos de professores. Supervisões ocasionais ou frequentes, ou estudos de programas profissionais, por grupos leigos, podem ter grande valor.

6. Tentativas de funcionários políticos do governo visando coordenar as atividades profissionais pareceriam interessantes, até mesmo onde a obtenção de qualquer coordenação real, ou de controle sobre as funções profissionais, aparente ser improvável. Seria, por exemplo, de interesse para os governadores, convidar para reuniões de conselho ou de gabinete, até mesmo aqueles chefes de agências profissionais, sobre as quais têm os ditos governadores pequeno controle; e para os corpos de governo de condados, ou para prefeitos, ou para administradores, realizar tais esforços, como parece razoável a fim de trazer as agências profissionais para o interior de suas órbitas de ação. O contato entre o profissional e o político pode ampliar e iluminar a visão de ambos — esta afirmação é, provavelmente, a melhor observação com a qual este artigo poderia ser concluído.

Problemas Práticos na Aferição do Preparo Educacional e da Experiência

ROY E. FOSSETT (*)

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)
Do "Public Personnel Review-Civil Service Assembly —
U.S.A. and Canada"

A AVALIAÇÃO do preparo educacional e da experiência, para a apuração das qualificações dos candidatos a emprego público, não constitui novidade, uma vez que surgiu logo após a idéia da extensão do sistema do mérito, com finalidade correspondente à dos exames escritos. Seu objetivo é determinar quais os candidatos mais qualificados para o preenchimento de determinados cargos. Tratando-se de um processo que, há meio século, tem sido grandemente aplicado, é de estranhar quão diminutos têm sido os esforços no sentido de determinar-lhe a eficiência. Isso se explica talvez, em parte, pelo obstáculo quase insuperável de sua subjetividade e, em parte, por isso que as condições em que é feita a avaliação não podem ser bem controladas como as das provas escritas.

De vez em quando, aparecem, em publicações especializadas, artigos sobre vários aspectos do processo de avaliação. Via de regra, porém, tratam dos méritos e das deficiências do processo em conjunto. Esses trabalhos constituem uma base essencial, mas pouco auxílio prático e pouca facilidade proporcionam ao técnico de seleção, a quem cabe julgar os requerimentos na base do preparo educacional e da experiência e, posteriormente, quando necessário, vê-se a braços com a tarefa bastante ingrata de defender o próprio julgamento.

O presente trabalho tem em mira examinar a fundo o verdadeiro processo da avaliação do preparo e da experiência e assinalar alguns dos problemas e questões de ordem prática que o examinador, diariamente, tem que enfrentar, especialmente nas pequenas organizações.

Três problemas principais surgem perante o técnico incumbido de apurar, por esse método, as qualificações dos candidatos. O primeiro, é a necessidade de conseguir, acerca do cargo em consideração, informações que abranjam não somente suas características gerais, mas, ainda, as particulares. O segundo, é a elaboração de uma escala de avaliação, que corresponda à necessidade de

determinar qual a experiência necessária e qual o valor a ser atribuído a cada diferente experiência. Em terceiro lugar, o examinador tem que conseguir informações completas acerca dos precedentes educacionais e de trabalho do candidato, para, a seguir, distribuir esse histórico de trabalho pelos vários níveis da escala de avaliação.

ANÁLISE DAS ESPECIFICAÇÕES DE CLASSE

Quer tenha que preparar um exame escrito, quer tenha que elaborar uma escala de avaliação de preparo educacional e experiência, o técnico examinador deverá sempre começar do mesmo ponto e precisa ter perfeita compreensão do cargo em estudo. O ponto de partida lógico, para a obtenção desses conhecimentos, é a análise das especificações de classe, que lhe fornecerão indicações quanto às principais responsabilidades e atribuições do cargo e, em muitos casos, algumas das qualificações necessárias para desempenhá-las.

As especificações de classe, porém, embora preciosas, são apenas descrições sumárias do cargo ou da classe, uma vez que se destinam, essencialmente, à comparação dos cargos para fim de remuneração. Para julgar com justiça um concurso, quer escrito, quer de títulos, o examinador precisa "sentir" o cargo. Precisa, através de pesquisa e exame local, verificar o lugar que o cargo ocupa na organização, suas relações com os cargos acima, abaixo e ao lado e, finalmente, sua importância para toda a organização. Suponhamos, por exemplo, que um examinador receba a incumbência de julgar candidatos para o cargo de engenheiro sanitário, no nível inicial.

Ordinariamente, o primeiro passo será analisar as especificações da classe, para ter uma descrição do cargo, apurar o lugar do mesmo na organização, bem como os conhecimentos e habilitações indicadas para o cargo. As especificações de classe, porém, são redigidas em termos gerais e a mesma fraseologia pode abranger muitas situações diferentes. As especificações podem dizer que os ocupantes dêse cargo "supervisionam e participam da inspeção e classificação dos estabelecimentos de manipulação de alimentos, laticínios

(*) O autor deste artigo é Examinador-assistente de Pessoal da Junta do Serviço Civil do Condado de Fulton, Geórgia.

e usinas de pasteurização de leite"; "revêem planos e especificações de engenharia"; ou "projetam várias construções sanitárias".

Para compreender o cargo, o examinador deverá saber exatamente o que significam essas generalidades. "Supervisionar" pode significar simplesmente distribuir as tarefas e conferir os relatórios sob o ponto de vista da conclusão dos trabalhos, ou pode significar que o ocupante do cargo tem que preparar e supervisionar sanitaristas e orientá-los quanto aos problemas mais difíceis. A "revisão de planos e especificações" pode significar que tem a seu cargo os aspectos mais gerais ou, então, que confere o trabalho do ponto de vista técnico e da conformidade com os bons princípios de engenharia. "Projetar" pode significar modificar especificações já existentes ou determinar e solucionar problemas de resistência e usura de material e outros mais complexos, de engenharia.

ENTREVISTAS "IN LOCO"

Evidentemente, é preciso averiguar essas diferenças, já que as respostas indicarão, em grande parte, o tipo de experiência e de treino exigidos para o cargo. O meio mais eficaz de obter essas informações é a entrevista *in loco*. Nada melhor do que o contacto direto com o chefe do Departamento, com o chefe imediato e com outros funcionários do Departamento. Assim é que o examinador pode observar pessoalmente o grau de supervisão exercido; pode verificar em que consiste a inspeção de uma usina de laticínios e julgar o tipo de conhecimentos que o inspetor deverá possuir; pode investigar os planos e especificações cuja revisão compete ao engenheiro, bem como o tipo de revisão dispensada; e pode investigar a complexidade dos trabalhos e obras que o engenheiro terá eventualmente que projetar. Essa investigação *in loco* permitirá ao técnico voltar à sua mesa de trabalho com uma visão mais recente e mais vivaz do tipo de candidato de que se necessita para executar de modo adequado as atribuições do cargo.

DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES

Antes de elaborar a escala de avaliação, faz-se mister definir, com a cooperação do chefe da repartição, as principais atribuições e responsabilidades do cargo. Essas atribuições e responsabilidades devem ser traduzidas para os conhecimentos e habilitações que habilitarão o candidato a desincumbir-se das atribuições do cargo, em tempo mínimo.

Para voltarmos ao cargo de engenheiro, acima referido, que conhecimentos e habilitações serão necessárias para "supervisionar e participar da inspeção e classificação de estabelecimentos de manipulação de alimentos" ou para "projetar uma rede de esgotos ou um sistema de abastecimento d'água"? Para exemplificar, pode-se supor que o ocupante desse cargo deva conhecer, com segurança, princípios e práticas de engenharia sanitária

e de saneamento, bem como ter conhecimentos sobre as relações entre as condições ambientes e a propagação de doenças. Um cargo desse tipo exigiria, necessariamente, conhecimentos de química e de bacteriologia da água, do leite e dos esgotos, e capacidade para projetar diferentes trabalhos de construção e fazer cálculos e cálculos que envolvam a aplicação de conhecimentos de engenharia. Seria necessário que o ocupante tivesse capacidade para supervisionar subordinados, na medida determinada na entrevista e capacidade para executar e planejar trabalhos de campo independentes. A providência seguinte será, então, determinar a experiência que, mais provavelmente, poderá ter desenvolvido as qualificações do candidato. É este o problema mais delicado de todos.

DEFINIÇÃO DOS REQUISITOS DE PREPARO E EXPERIÊNCIA

A parte mais subjetiva da avaliação de preparo e experiência é, possivelmente, a interpretação dos conhecimentos e habilitações desejáveis, nos termos do nível educacional exigido. Embora todo o processo consista apenas em critério ponderado por parte do examinador, a maior probabilidade de desacordos encontra-se no ponto da definição da experiência aplicável. Neste particular, também, a entrevista *in loco* constitui ajuda substancial. Contudo, o técnico deverá não somente estar bem familiarizado com o cargo e sua função na organização, como, também, será bom que tenha conhecimento de trabalho acerca do setor ocupacional em que se situa o cargo.

No exemplo teórico de engenheiro sanitário, aqui considerado, partimos da hipótese de que um candidato terá que possuir conhecimentos sobre os princípios e práticas de engenharia sanitária e de saneamento de ambiente. A questão, agora, é a seguinte: que tipo de experiência anterior o habilitará a levar ao cargo esses conhecimentos? Poderá o candidato ter adquirido essa experiência como sanitarista no Departamento de Saúde ou em experiências anteriores, como engenheiro em algum serviço de saúde? Poderá essa experiência ter sido adquirida em qualquer cargo na indústria privada? Caso afirmativo, em que cargos? Ou será melhor supor que os requisitos educacionais abrangerão esses conhecimentos desejados? Neste caso, que tipo de preparo acadêmico será necessário?

Outro requisito considerado necessário para este cargo, como vimos, era a capacidade para projetar construções e para fazer cálculos baseados em conhecimentos profissionais de engenharia. Naturalmente, o tipo de experiência admissível, no caso, dependeria do nível de responsabilidade determinado através das entrevistas *in loco*. Se tiver sido reconhecido, nessa ocasião, que os planos e especificações de engenharia são revistos, para conferência de sua exatidão e correção técnica, em todos os aspectos de engenharia e não apenas quanto a determinados aspectos

predeterminados, então os tipos de experiência exigidos serão de nível muito mais elevado. Da mesma forma, se as estruturas a ser projetadas foram de natureza complexa e devam incluir desde os alicerces, com a responsabilidade de resolver qualquer problema de engenharia que venha a surgir, é evidente que a experiência exigida deverá ser de qualidade superior à que se exigiria se o ocupante do cargo tivesse apenas que modificar planos mestres, elaborados por outros engenheiros. Aí, também poder-se-á exigir do candidato conhecimentos de química e bacteriologia da água, do leite e de esgotos, adquiridos através de experiência, ou será melhor considerar que tais conhecimentos também estarão incluídos nos requisitos educacionais?

REQUISITOS DE EXPERIÊNCIA E PREPARO EDUCACIONAL

A resposta a essas perguntas leva-nos a outro problema delicado, que é o de resolver o valor relativo dos vários tipos de experiência exigidos. Antes, porém, de chegar a esse ponto, o examinador já terá especificado as atribuições mais importantes a ser desempenhadas e terá identificado os conhecimentos e habilitações mais importantes.

Trata-se, agora, de colocar a experiência exigida, em ordem de mérito relativo, isto é, distribuir os vários tipos de experiência pelos respectivos níveis de A, B, C etc. A elaboração desse escalonamento envolve também, na maioria dos casos, a determinação de valores numéricos aos vários níveis de experiência. Isto, porém, é secundário e não apresenta problema, já que o escalonamento dos níveis de experiência estarão resolvidos. Suponhamos que o examinador verifique que as atribuições essenciais do cargo envolvem a revisão de planos e especificações de engenharia e, mais, que exigem do ocupante determinar se estão certos esses planos e essas especificações. Neste caso, uma folha de serviços que indique experiência neste particular, ficaria, logicamente, classificada no mais alto nível.

Supondo-se que a atribuição de importância secundária seja projetar estruturas sanitárias de vários tipos e consista, essencialmente, na modificação de planos mestres idealizados por outros engenheiros, a experiência neste particular deverá figurar em segundo nível e assim por diante, até ficarem, definidos todos os níveis de experiência desejados. Os valores numéricos reais, atribuídos aos vários níveis de experiência, não têm importância em si. Pouco importa atribuir-se um valor de dois pontos, quatro pontos ou cinco pontos, por ano, à experiência do nível A. O importante é determinar o valor a atribuir à experiência do nível B, desde que A tenha merecido dois pontos por ano. Um ano de experiência do nível B valerá a metade, três quartas partes ou a quarta parte de um ano de experiência do nível A? O mesmo critério será adotado com relação à experiência do nível C e sua relação com os níveis A e B.

Uma vez estabelecida a gradação, será esta aplicável a qualquer experiência, sem levar-se em conta sua antiguidade? Para resolver esta questão, é necessário considerar certos fatores, tais como modificações porventura ocorridas na técnica, novos aspectos do cargo e novos processos eventualmente introduzidos. Em muitos casos, a resposta é evidente, como no caso de novos aspectos do cargo, por exemplo. Todavia, em cargos como o exemplificado, de engenheiro sanitário, os princípios básicos pouco se modificaram. É perfeitamente possível que uma experiência antiga seja tão valiosa quanto uma recente. Não se pode, naturalmente, estabelecer normas fixas. Cada cargo (ou grupo de cargos ligados entre si) deverá ser analisado, para chegar-se a conclusões dessa natureza.

DETERMINAÇÃO DA QUALIDADE DO PREPARO

No julgamento do preparo e da experiência, o examinador é chamado, igualmente, a atribuir um valor numérico ao preparo acadêmico. Se este for de nível inferior ao colegial, não haverá problema. O difícil é quando os requisitos do cargo se situam acima deste nível. Muitos problemas surgem neste particular e, infelizmente, as soluções ou a maneira de encontrá-las são extremamente difíceis.

Compete, inegavelmente, ao examinador investigar os conhecimentos do candidato, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, mas é não menos evidente que as dificuldades para avaliar a qualidade do nível educacional são de tal natureza, que é impossível determinar-se um meio adequado de fazer uma avaliação exata neste particular. Quem poderia dizer, por exemplo, que um curso de engenharia civil em determinada escola seja tão bom ou melhor do que um curso sobre a mesma matéria em outro estabelecimento? Dentro da mesma Universidade, os departamentos variam consideravelmente quanto aos respectivos padrões e há, até mesmo, professores, dentro da mesma unidade, que julgam de modo diverso e dão maior ou menor relevo a diferentes aspectos do curso. Na prática, mede-se geralmente a educação segundo o curso principal ou pelo fato do estabelecimento ser ou não credenciado pelas associações educacionais responsáveis. Algumas organizações adotam a praxe de exigir determinado número de cursos em assuntos ligados ao cargo, ou determinado número de horas por trimestre ou por semestre. Embora todos esses critérios sejam apenas aproximativos, são os melhores para evitar que o examinador se embrenhe em dificuldades sem fim.

AValiação DA QUALIDADE DA EXPERIÊNCIA

A classificação do candidato depende da medida em que a sua experiência comprovada atenda aos requisitos estipulados na escala de avaliação. Ao estabelecer comparações, o examinador deverá lembrar-se de que a própria escala de ava-

liação deve ser sujeita a revisão. Por mais cuidadosamente que tenha sido elaborada, essa escala apresentará quase sempre deficiências em algum aspecto. Os candidatos podem comprovar determinada experiência, aplicável ao cargo, que não tenha sido considerada e, neste caso, a escala de avaliação terá que ser suplementada para abranger essa experiência. Em caso de alteração, porém, é absolutamente necessário que os requerimentos já julgados sejam revistos, a fim de garantir-se um tratamento uniforme.

Há duas maneiras comumente adotadas para comparar os requerimentos com a escala de avaliação. A primeira, é pela apreciação do conjunto dos documentos. O examinador revê todos os documentos e determina um valor quantitativo, baseado num padrão geral de preparo e experiência. Este último critério talvez seja mais subjetivo e impressionista, pois, o julgamento final depende do critério subjetivo do examinador. Além disso, uma vez que cada um dos candidatos submete um diferente conjunto de preparo e experiência, este método não se presta a interpretação estatística. Habilita, porém, o avaliador a considerar qualquer experiência que talvez não seja considerada suficientemente valiosa para ser incluída, se o conjunto fôr dividido para ser analisado separadamente.

O segundo método é dividir a experiência de trabalho, para análise e enquadramento nos vários níveis estabelecidos na escala de avaliação. Tal como no primeiro método, o critério do examinador determina quanto ou até que ponto a experiência em exame contribuirá para o êxito ou o malôgro do candidato. A principal diferença entre os dois métodos está na possibilidade de apuração estatística, embora difícil, da contribuição de tipos definidos de experiência de trabalho, para o êxito do desempenho do cargo. Caso esses valores estatísticos não sejam determinados, ambos os métodos nada mais são do que o critério ponderado do examinador.

OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES AMPLAS E COMPLETAS

O terceiro problema importante na avaliação do preparo e da experiência é a coleta de um histórico completo do trabalho do candidato. E' esta, sem dúvida alguma, a parte mais ingrata de todo o processo. Poucas pessoas parecem compreender a importância do requerimento, no processo de exame, e é difícil conseguir-se incutir essa importância no espírito dos candidatos. Isso se deve, talvez, ao fato dos formulários de requerimento para os cargos do serviço público serem geralmente longos e de aspecto rebarbativo, desanimando os candidatos, desde logo, quanto ao processo de recrutamento.

E' inestimável o valor de um histórico completo. E' o que determina, em grande parte, a validade do processo. E' o candidato que se prejudica pelas informações incompletas, mas o exami-

nador que se interessa pela justiça do julgamento que dá e por conseguir o candidato mais qualificado, é obrigado a ir além do requerimento e investigar os antecedentes de trabalho do candidato ao cargo. Na realidade, tem que fazê-lo, a bem das boas relações públicas.

O próprio candidato é a melhor fonte de informação no tocante ao que tenha feito e o melhor meio de obter essa informação é entrevistá-lo. Isso não é prático, a não ser para uma ligeira verificação por parte da pessoa que receba o requerimento, quanto às datas indicadas no requerimento e quanto ao preenchimento de todos os quesitos. Este tipo de revisão burocrática, naturalmente, não atende às necessidades do examinador que se interessa pelas atribuições desempenhadas, pelos níveis de responsabilidade e outras informações semelhantes. Na ausência de entrevista, o único recurso é comunicar-se com o candidato através de cartas ou formulários solicitando informações suplementares, com perguntas específicas relativamente aos itens em dúvida. Nas organizações locais, é possível também usar-se o telefone para esclarecer esses detalhes. A carta, porém, será sempre melhor, principalmente por proporcionar provas escritas, documentadas, em apoio do julgamento dado, em caso de recurso.

Embora, no tocante ao trabalho executado, o candidato seja a melhor fonte de informação, não quer isso dizer que seja ele a pessoa mais indicada para dizer se fez o trabalho bem ou mal. Para isso, os examinadores deverão procurar os patrões e supervisores, e, ainda, os colegas do candidato. A dificuldade, neste caso, é que muitos escritórios não mantêm anotações dessa natureza e os antigos chefes talvez já não sejam encontrados. Da mesma forma, pode acontecer que os antigos chefes e colegas não se lembrem mais do indivíduo em questão, bastante bem para poderem fornecer informações seguras quanto aos seus hábitos de trabalho e sobre a qualidade deste. Ao procurar detalhes quanto à qualidade do trabalho, é muito conveniente o contato pessoal com fontes de informação, pois, habilita o investigador a acompanhar novas fontes de informação, que possam surgir. Neste ponto, também, embora seja este, sem dúvida alguma, o melhor método, para a maioria das agências é muito dispendioso para ser usado normalmente. Resta a correspondência como única maneira prática de obter informações sobre os candidatos.

RESUMO

A discussão limitou-se aos problemas que o examinador tem que enfrentar ao examinar a classificação do preparo e da experiência para determinado cargo. Há vários outros problemas a resolver, os quais, porém, na maioria, se enquadram nos pontos aqui discutidos. Não pretendemos dar solução para todos os casos suscitados. Na verdade, não existem soluções já prontas, que se apliquem a todos os casos. Procuramos, antes, esboçar um estudo sistemático da avaliação do pre-

paro e da experiência, com algumas indicações quanto ao caráter dos problemas que surgem em cada etapa do processo.

Uma das principais vantagens do uso de exames isolados é que os mesmos exigem menos tempo e esforço do que a organização, administração e julgamento de provas escritas. Do ponto de vista do trabalho burocrático, há, naturalmente, razões para esta asserção. Do ponto de vista técnico, porém, há lugar para bastante dúvida.

Uma avaliação bem feita do preparo e da experiência dos candidatos exige que o examinador tenha perfeita compreensão do cargo e da organização em causa. Mas é preciso que vá além. Deverá conhecer todo o campo ocupacional em que se situa o cargo e o tipo de experiência proporcionada pelos empregos anteriores do candidato. Esses requisitos exigem considerável e intensiva pesquisa e acurado estudo e não podem ser conseguidos da noite para o dia.

—————
—————

Apontamentos de Arquivística

MARCÍLIO VAZ TÔRRES

[illegible]

Quando as gavetas estiverem cheias, poderão ser aliviadas com a mudança dos documentos mais antigos para *Caixas de Transferência*, onde serão guardados na mesma ordem.

No caso de aproveitamento do número de uma pasta para outro assunto ou correspondente, basta transferir a pasta anterior, abrir outra pasta com o mesmo número e anotar na parte inferior da guia respectiva a alteração do seguinte modo:

Adão & Co. até / /

Ademar & Co. de / /

Essa anotação nos permite, no caso de uma referência antiga, quando o número da pasta indicada não corresponder ao assunto ou nome nela registrado, verificar, rápida e facilmente, quais os anteriores assuntos ou nomes guardados sob o número mencionado e períodos respectivos.

XIV — MÉTODO AUTOMÁTICO

O Método Automático foi idealizado e pôsto à venda pela primeira vez em 1911, por Edward A. Dunn.

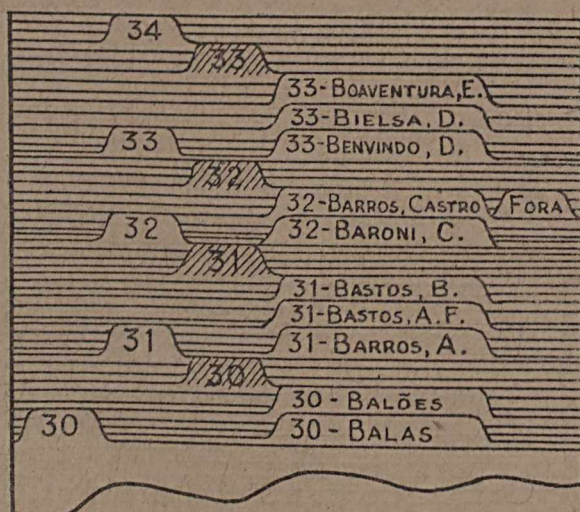
É uma engenhosa aplicação do método alfabético numérico, observando a ordenação por dois nomes, isto é, nome e sobrenome.

As guias com projeções em primeira posição, numeradas de 10 em 10, corresponderão à distribuição dos sobrenomes; as guias com projeções em segunda posição, separarão os nomes dentro de cada sobrenome e terão como número a dezena da guia correspondente em primeira posição seguida das unidades 1 a 9.

O zero é reservado para assuntos ou nomes singelos.

Em terceira posição, teremos uma guia em duplicata, em côr diferente, das notações das guias de segunda posição, para localizar as pastas destinadas à miscelânea.

Em quarta posição, aparecerão projeções de pastas individuais, que repetirão os números das guias seguidos dos nomes dos correspondentes.



Finalmente, em quinta posição, aparecerão projeções de pastas ou guias de "fora" ou de assuntos especiais.

Os números das pastas individuais são previamente determinados por meio de uma tabela organizada de acordo com a divisão alfabética fechada que houver sido adotada para os sobrenomes, cujos números corresponderão a dezenas e serão colocados nas projeções das guias primárias.

Para os nomes, o alfabeto será dividido em nove classes, sendo reservado o zero para nomes singelos ou assuntos, correspondendo os números desta tabela a unidades que, juntas às dezenas das guias primárias, formarão as centenas que constarão das projeções das guias secundárias.

A tabela das guias secundárias é geralmente invariável, enquanto que a das guias primárias admite um número incalculável de desdobramentos que reduzirão o campo para pesquisas, conforme o maior ou menor movimento do órgão ou serviço que se tenha em vista.

Não é, entretanto, prático, nem econômico, usar-se uma tabela muito desdobrada sem grande necessidade, pois, não somente se torna mais difícil a execução, como, ainda, há um dispêndio exagerado de guias, material que encarece o preço de custo.

A tabela abaixo é um exemplo de tabela usualmente empregada, por ser simples e eficiente.

TABELA AUTOMÁTICA

= Guias Primárias =																									
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
Aa 1	Ba 3	Ca 5	Da 7	Ea 9	Fa 11	Ga 13	Ha 14	Ia 15	Ka 17	Ma 19	Na 21	Pa 23	Qa 24	Ra 25	Sa 27	Ta 29	Va 31	Wa 33	Xa 35						
Au 2	Bu 4	Cu 6	Du 8	Fu 10	Fu 12																				
= Guias Secundárias =																									
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9																
ASSUNTOS	A - B	C	D - E	F - G	H - I	J - K	L - M	N - S	T - Z																

Determinado o número relativo ao nome do correspondente, prepara-se a pasta respectiva que é ordenada pelo número e, dentro de cada número, pela rigorosa ordem alfabética.

Exemplo :

- 135 — Galileu, Hilda
- 135 — Galileu, Iná
- 135 — Genuino, Hilário
- 135 — Geremário, Inocência
- 135 — Gerôndio, Heleno
- 135 — Guttemberg, Inácio.

Vejamos, agora, como determinar o número relativo ao nome desejado, que seria, por exemplo, *Espírito Santo Mesquita*.

Em primeiro lugar, ordenemos esse nome, que é composto, de acordo com as regras bibliográficas e teremos:

MESQUITA, Espírito Santo.

A tabela consigna para a guia primária, que corresponderá ao sobrenome MESQUITA, os valores: Ma 19 e Mm 20. Isso quer dizer que a divisão alfabética fechada adotada para essa letra foi:

Ma — Ml = 19
Mm — Mz = 20

A tabela consigna, pois, as letras iniciais da abertura da divisão adotada, deixando subentendidas as letras do fechamento, que serão as imediatamente anteriores às iniciais da divisão seguinte. Se a divisão seguinte começa por Mm, é claro que a anterior terminou em Ml e todos os nomes que tiverem as suas primeiras letras do sobrenome compreendidas entre Ma-Ml, formarão uma centena cuja dezena é 19.

No exemplo citado, o nome de batismo é Espírito Santo, portanto, a unidade é indicada pela tabela das guias secundárias, onde temos:

D — E = 3

Em consequência, teremos que a classificação automática do nome tomado para exemplo é a seguinte:

193 — Mesquita, Espírito Santo

Quando a tabela nos indica para as guias primárias apenas duas letras, é porque se trata de sobrenomes de pouca incidência e, portanto, não há necessidade de subdividir, como em Ga, Ha, Pa e Qa, cujos valores consignados são 13, 14, 23 e 24 respectivamente, o que equivale a indicar que as divisões alfabéticas adotadas compreendem todos os nomes da inicial.

Exemplo:

135 — Galileu, Hilda
135 — Gerôndio, Heleno
135 — Guttemberg, Inácio
141 — Hans, Berto
142 — Hell, Carlos
149 — Huss, William
236 — Pálio, João
248 — Quasímodo, Orlando.

Também na tabela relativa às guias secundárias há letras subentendidas nas divisões N-S e T-Z que compreendem:

N-S = N, O, P, Q, R, S = 8

T-Z = T, U, V, W, X, Y, Z = 9

Os nomes singelos que geralmente, correspondem a firmas comerciais ou assuntos são classificados de modo idêntico.

Vamos, por exemplo, classificar o nome da firma *Lacerda & Irmãos*. Como sabemos, os nomes de firmas, estabelecimentos etc., são considerados singelos, portanto, teremos, usando a tabela os valores La = 18 para as guias primárias e zero para as secundárias, ficando, dessa forma, classificada a firma em aprêço como:

180 — Lacerda & Irmãos.

Da mesma forma procederíamos para classificar açúcar, ameixa, banana, cacau, damasco, espinafre, feijão fubá, goiaba, ingá, jamelão, laranja, mamão, noz, oiti, pinha, queijo, rapadura, sagu, tamarindo, que teriam, ainda de acordo com a tabela acima, os seguintes números classificados:

10 — Açúcar
20 — Ameixa
30 — Banana
50 — Cacau
70 — Damasco
100 — Espinafre
110 — Feijão
120 — Fubá
130 — Goiaba
150 — Ingá
160 — Jamelão
180 — Laranja
190 — Mamão
210 — Noz
220 — Oiti
230 — Pinha
240 — Queijo
250 — Rapadura
270 — Sagu
290 — Tamarindo.

Contribuição ao Estudo da Documentação

OPHELIA VITORIA VESENTINI

I — PARTE GERAL

"Documenter c'est réunir, classer et distribuer des documents de tout genre dans tous les domaines de l'activité humaine."

F. I. D.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA

INTERESSANTE a marcha progressiva do espírito humano. Se acompanharmos a evolução do homem, desde o seu estado primitivo até hoje, veremos quanto tem ele progredido. Na sua marcha evolutiva através das idades, o homem partiu da simples narrativa oral à moderna documentação de hoje, com seus maravilhosos instrumentos, como são o rádio, o cinema, o disco... De fato, é na tradição oral que vamos encontrar a origem de toda documentação.

Ao homem primitivo, a escrita não era necessária, pois seu interesse se concentrava apenas nas necessidades imediatas, sendo a voz o instrumento de que lançava mão para se comunicar com seus semelhantes. Quando muito, conhecia apenas alguns símbolos ou sinais, com os quais exprimia sua vontade, seus pensamentos.

A poesia sempre foi a linguagem universal, o meio de compreensão dos povos. Dos pastores do Himalaia aos bardos gregos e romanos, aos trovadores e jograis da Idade Média, eram todos intérpretes dos sentimentos de seu povo, transmitindo de geração a geração os feitos heróicos, as conquistas da ciência, as lutas religiosas e políticas dos seus antepassados.

A medida que o homem foi evoluindo, começou a transmitir suas idéias e experiências por meio de símbolos rústicos, desenhos de ídolos, sinais convencionais. Antes de escrever, o homem desenhou. A arte esteve sempre presente, comprovando a existência dos povos, seu meio de vida, acompanhando passo a passo suas transformações sociais.

Na História Gráfica da Arte, JOSEPH GAUTHIER nos diz que "a civilização só pode ser estudada através dos documentos que possibilitem a reconstituição de todas as idades, documentos esses representados, entre outras coisas, pelos restos arqueológicos, pelos elementos artísticos e pelos motivos e símbolos religiosos". As primeiras civilizações foram documentadas pela arte, em primeiro lugar, e pela escritura, em segundo.

Na história do espírito humano, a invenção da escrita constitui um fato essencial. Por meio dela, o homem se libertou do intermediário imediato e pôde, sozinho, comunicar-se com os outros homens, haurir dos benefícios das experiências passadas, deixar gravado para a posteridade seu cabedal de conhecimentos, consignar o resultado de suas experiências, tornar acessível para milhares o que conseguira realizar.

Do machado de sílex, comprovante do instrumento de trabalho e do meio de vida, aos desenhos toscos, às imagens de astros, animais, árvores, da Idade da Pedra; das armas metálicas, dos monumentos esculpidos em baixo-relevo, da Idade do Bronze; às moedas, colares, decorações de traço e expressão menos tósca da Idade do Ferro; o homem foi evoluindo, pouco a pouco, na sua maneira de expressar o pensamento, até atingir a simplicidade do alfabeto de hoje. Inicialmente, usaram um complicado sistema de símbolos, representando idéias (ideogramas); com o correr dos séculos, dividiram a palavra em sílabas, dando a cada uma destas um sinal distinto, reduzindo posteriormente o número de sinais necessários à articulação do vocábulo. Aperfeiçoada e simplificada cada vez mais, apreendida pelos fenícios e levada por estes aos povos da Europa, a escrita evoluiu até atingir a fase do Cristianismo; o clero se incumbiria então de divulgá-la e aperfeiçoá-la cada vez mais, surgindo daí novos estilos, destacando-se, nessa tarefa, os beneditinos e os monges da Ordem de São Jerônimo.

Fator essencial da civilização, tanto quanto veículo do pensamento escrito, o livro existiu desde a mais alta Antiguidade, mas não como o conhecemos hoje. Já muito tempo antes de Cristo, os egípcios escreviam, usando um sistema de escrita quase tão desenvolvido quanto o dos sumerianos, mas diferente. Decifrando os hieróglifos, CHAMPOLION veio trazer um pouco de luz às pesquisas sobre os problemas sociais e políticos desses povos. Em argila, papiro, pergaminho e, mais tarde, em papel, os livros foram surgindo e, desde muitos séculos, a biblioteca fazia parte dos templos, dos palácios reais. Desde a biblioteca fundada por Assurbanípal, constituída por cilindros de terracota, às célebres bibliotecas de Pérgamo, Alexandria, sempre existiu esse "órgão de documentação por excelência, que é uma biblioteca. Em Alexandria, na Biblioteca, em seu vasto anexo do Templo de Serápis, e no Museu fundado

pelo mesmo Ptolomeu como um centro de pesquisas científicas e de trabalhos literários, a cultura e a curiosidade alexandrinas vão encontrar farta documentação, para estudos que revolucionarão os conhecimentos da época. Graças à facilidade de acesso aos conhecimentos anteriormente adquiridos, os trabalhos dos sábios alexandrinos terão um caráter de continuidade, um ritmo uniforme de progressão, desconhecidos de seus antecessores da Grécia. As conquistas sucedem às conquistas e servem de base a novas conquistas". (1)

Roma também possuiu suas bibliotecas e, dentro em pouco, elas se espalhavam por toda a Itália. Os arquivos desenvolvem-se também, extraordinariamente, e os museus se multiplicam.

A imprensa surgiu logo depois da descoberta do papel. De início, a simples reprodução sobre um objeto, em forma invertida, de sinais antes gravados na matriz, muito usado na Antiguidade, até a xilografia, ou obtenção de impressos com o emprêgo de uma prancha de madeira, sobre a qual se gravavam, em relevo, as letras, a imprensa evoluiu até atingir o tipo móvel, com Gutenberg. Mediante esse novo processo, podia-se reproduzir no papel a composição original. Outros aperfeiçoamentos foram sendo introduzidos. Em 1811, Koenig construía a primeira máquina impressora, seguindo-se, depois, a invenção da rotativa.

Nos tempos modernos, com a invenção do cinema, do disco, do microfilme, da gravação em fio etc., pôde a documentação melhor cumprir sua tarefa, pois, quer no conceito antigo, quer no moderno, ela visa, sobretudo, facilitar a aquisição da cultura, "promovendo, destarte, o progresso, e com ele a concórdia entre as nações", no dizer de Donken-Duyvis.

OBJETIVOS E CONCEITO DA DOCUMENTAÇÃO

"Em qualquer setor da atividade humana, para trabalhar com método, é necessário:

a) saber-se até que ponto foi a matéria estudada e quais os resultados conseguidos;

b) isto feito, tentar em seguida, por meio de novas descobertas ou do estudo profundo dos dados já conhecidos, fazer avançar a ciência e aperfeiçoar os resultados, precedentemente obtidos.

Esta tarefa está reservada à Documentação." (2)

"Documentação é a arte de criar, compor, conservar, classificar, registrar e divulgar os elementos de informação e comprovação de fatos e idéias, quer interessem esses elementos o setor da história e das ciências, quer os da arte em geral." (3)

(1) CORRÊA Jr., Manuel Pio — *Origens da documentação administrativa* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1952.

(2) MOREIRA, Aluizio Xavier — *Documentação administrativa* — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1950. Junho, págs. 62-4.

(3) MESQUITA, Pacifico do Espírito Santo — *Curso de Administração de Arquivos e Serviços de Documentação* — Súmulas de aula. 1953.

A teoria da Documentação foi edificada, pouco a pouco, depois do grande período de inflação tipográfica, no século passado. Os primeiros mestres foram Paul Otlet e Henri La Fontaine, que lançaram sua doutrina fundamental, levando em conta, então, apenas a classificação de documentos escritos.

Para eles, a Documentação deveria difundir, de maneira acessível a todos, os conhecimentos relativos às épocas históricas, às peculiaridades regionais e às diversas modalidades de ocupação, através do arquivo e da biblioteca; e transformar também esses conhecimentos, ainda por intermédio de arquivos e bibliotecas, em patrimônio da comunidade universal, razão por que tiveram seus empreendimentos um caráter essencialmente bibliográfico.

Entretanto, a Documentação transpôs as fronteiras da biblioteca e do arquivo. Hoje, ela utiliza, além do impresso, o cinema, o rádio, o museu, a exposição, a estatística, a propaganda etc.

"As bibliotecas modernas não são mais um depósito de livros e, do mesmo modo, a Documentação não é apenas um arquivo de velhos alfarrábios avulsos. As mapotecas, pinacotecas, discotecas, filmotecas etc., desdobram-se e se subdividem, tendo como principal objetivo guardar, com integral fidelidade, o documentário concernente a episódios, pessoas ou lugares, cuja exibição, em qualquer momento, à luz da História, seja capaz de reconstituir e fixar uma época, por mais remota que seja, com uniformidade e clareza." (4)

"O progresso depende do livre acesso às fontes de informação, diz BRADFORD, sendo a Documentação a arte de criar esse livre acesso, coligindo, classificando, e pondo à disposição de todos as peças informativas referentes a todas as espécies de atividades, quer artísticas, técnicas ou científicas." (5)

Portanto, a Documentação é o meio de que se serve o homem que estuda, pesquisa, inventa, a fim de se orientar quanto às experiências já realizadas no seu campo de especialização, baseando-se nos planos, nos exemplos, na literatura já existente, evitando duplicação de trabalho, desperdício de tempo ou que venha, no fim, obter um resultado que já fôra conseguido por outros.

A bibliografia, que no princípio se contentava com reunir a documentação librística, invadiu o campo das revistas científicas, atingindo depois toda classe de documentos. A partir daí, a bibliografia cedeu seu posto à Documentação.

Segundo BRADFORD, a "Documentação nada mais seria do que uma parte da vasta ciência da biblioteconomia. Mas um aspecto especial, requerendo estudos especiais, pois enquanto o vasto assunto da biblioteconomia diz respeito a todos os aspectos de tratamento dos livros, o trabalho do documentalista é tornar proveitosa a informação original, que foi coligida em artigos de periódicos, folhetos, relatórios e material congênere..." (6)

De origem remota e de progresso técnico cada vez mais crescente, a Documentação hoje em dia

(4) SANTOS, Cícero dos — *Serviços de documentação* — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944. Outubro, p. 45.

(5) BRADFORD, S. C. — *Documentation* — Washington, Public Affairs Press, 1950.

(6) Bradford, S.C. — *Op. cit.*

tem um conceito muito amplo. Não é raro encontrar-se um documentalista na direção de um órgão que comporte uma biblioteca especializada, uma seção de pesquisa, um serviço de microfilmagem, uma sala de exposição, de traduções etc. Compila os documentos, analisa-os, recopia-os, faz traduções, compara-os. E' tudo, enfim.

Há muitos anos atrás, o cientista em seu laboratório, ou o sábio em sua mesa de trabalho, poderiam tomar conhecimento de todo o material existente no mundo, dentro de sua especialidade. Com a descoberta da imprensa, os livros se multiplicaram indefinidamente, as descobertas se sucedem, dia a dia, os meios de comunicação se reproduzem, e os pesquisadores de hoje não podem conhecer tudo o que se publica no mundo, não podem tomar conhecimento de todas as inovações, mesmo que sejam apenas no campo de sua especialidade. Só com o auxílio de seleções, de referências, dos "abstracts", das notas bibliográficas sobre todos os assuntos, seleções essas que representam meios de registro de informações, o homem pode ter, em parte, conhecimento do que se passa longe de si, ou ao seu redor. Para BRADFORD, "essas seleções foram a pedra fundamental do processo de metamorfose da Documentação em atividade técnica especializada, visando sistematizar os dados relativos aos conhecimentos humanos, facilitando sua obtenção e promovendo sua divulgação".

Assim sendo, os documentadores da escola otletiana dizem que a fonte da documentação coincide com o aparecimento do livro impresso e não, como querem outros, com a longínqua tradição oral. O Professor ESPÍRITO SANTO MESQUITA, em suas súmulas de aula, afirma:

"A classificação, como base do processo técnico de documentação, é que surgiu recentemente, com o trabalho de LA FONTAINE e OTLET, em 1892, quando se empenhavam em coligir material sobre as Ciências Sociais, fundando, em Bruxelas, o Escritório Internacional de Bibliografia. Só do ponto de vista estrito, porém, a documentação se restringe à classificação de documentos escritos. De acordo com esse conceito, ela teria surgido com os primeiros catálogos conhecidos, isto é, o Libri Graeci Imperi, o catálogo de Robert Etienne, o de Conrad Gesner..." (7)

Hoje, a documentação se espalha por todos os setores do conhecimento humano, abrangendo a biblioteca, os arquivos, os museus, a estatística, a publicidade etc. Ela é estática e dinâmica, coletando, sistematizando, conservando toda sorte de documentos; imprimindo e divulgando esses mesmos documentos; promovendo melhores relações, por meio da publicidade e divulgação de conhecimentos; reunindo o maior número possível de documentários úteis ao estudo e à pesquisa, permitindo aos homens de hoje apoiarem-se nas experiências passadas, usando para isso técnicas e instrumentos diversos.

(7) MESQUITA, Pacifico do Espírito Santo — *Op. cit.*

II — INSTRUMENTOS E TÉCNICAS

DA DOCUMENTAÇÃO

"Documentos são todas as peças que comprovam fatos, fenômenos e modos de vida ou de pensar, numa determinada era ou relativamente a um grupo."

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Grandes progressos científicos foram realizados no domínio da reprodução da palavra, escrita ou oral, e da imagem visual. Estende-se, hoje, graças à imprensa, ao rádio, ao cinema, à televisão etc., toda uma rede de comunicações; cada um desses meios tem sua técnica, seu interesse particular, que evoluem constantemente.

Varia de um lado para outro a distribuição dos meios de informação, e os documentos empregados têm os mais variados conceitos.

Em Documentação, "documentos são todas as peças que comprovam fatos, fenômenos e modos de vida ou de pensar, numa determinada era ou relativamente a um grupo". (8)

Dentre elas, destacam-se as escrituras, de origem milenária, a estampa, a cerâmica, armas, utensílios, estatuária, moedas, arquitetura, arte em geral.

"Temos como instrumentos de documentação, em primeiro lugar, os órgãos incumbidos do trabalho de criar, coletar, colecionar, registrar, classificar, guardar, conservar e divulgar o que chamamos de "documentário" e, em segundo, os equipamentos empregados na execução desse trabalho. No entanto, o próprio documento, em certos aspectos e em certos casos, é também instrumento de documentação." (9)

Entre os órgãos, encontramos a biblioteca, o arquivo, o rádio e a televisão, o cinema, a imprensa em geral, os museus etc.

Quanto aos equipamentos, dispomos do linotipo, da rotativa, do mimeógrafo, das máquinas de escrever, calcular e gravar, dos discos, dos filmes, das câmeras, dos projetores, das fichas de bibliotecas, dos elementos químicos, câmaras à prova de luz, calor e umidade etc.

Segundo o Professor ESPÍRITO SANTO MESQUITA, podemos dividir esses equipamentos em 5 grupos, a saber:

- "a) equipamentos empregados na impressão e gravação;
- b) equipamentos empregados no registro fotográfico e cinematográfico;
- c) equipamentos empregados na tarefa de arquivamento, guarda, preservação e restauração;
- d) equipamentos empregados na decoração, modelagem e construção e
- e) equipamentos empregados na distribuição, transmissão e exposição dos documentos ... (impressos, manuscritos, pictóricos, monumentais, que sejam objetos ou apenas palavras e imagens não gravadas no plano, em relevo ou em três dimensões, mas, simplesmente, transmitidas pelo rádio e pela televisão)."

(8) MESQUITA, Pacifico do Espírito Santo — *Curso de Administração de Arquivos e Serviços de Documentação* — Súmulas de aula, 1953.

(9) MESQUITA, Pacifico do Espírito Santo — *Op. cit.*

(10) *Op. cit.*

"Devemos, ainda, computar como instrumentos de documentação as técnicas predominantes em cada setor da documentação, valendo salientar os métodos que são aplicáveis em todo o campo dessa atividade, isto é, os de registro, pesquisa, preservação, guarda, exposição e distribuição, conforme se ajustem ou atendam às necessidades da imprensa, do rádio, da biblioteca, do museu, do arquivo, da estatística, do cinema e da fotografia." (10)

Em Documentação, temos inúmeras técnicas e aplicações. De um lado, são usados os catálogos, as classificações com dados convencionais, a bibliografia, a difusão, a exposição. De outro, temos as fotografias, os filmes, a televisão, os discos, a teleaudição. O que a palavra não consegue comunicar, a imagem e o som tentam fazer, por seu turno. E a aplicação dessas técnicas interessa não só à Documentação, mas também ao público em geral, público que se deixa atrair pela imprensa, pela propaganda e publicidade, pela imagem e pelo som, e por inúmeras outras manifestações atraentes ou demonstrativas.

* * *

Vejamos, em linhas gerais, quais são essas técnicas.

A Documentação, segundo a clássica definição da Fédération Internationale de Documentation (F.I.D.), "c'est réunir, classer et distribuer des documents de tout genre dans tous les domaines de l'activité humaine". Além de reunir e conservar os documentos, o documentalista deve classificá-los, catalogá-los etc., distribuindo-os a todos os interessados.

A classificação é de importância básica para a documentação. O uso que se vai fazer dos documentos é que determina a forma de classificação, razão pela qual muitos documentalistas preferem um método próprio, de acordo com suas necessidades. Entretanto, "classer" é mais do que determinar o assunto, classificando, pressupondo, geralmente, tradução, uniformização e definição.

"Distribuer" é tornar acessível um artigo ao leitor ou ao pesquisador, esteja ele onde estiver (geralmente, usamos a microfotografia).

Em "Qu'est-ce que la documentation?", diz-nos SUZANNE BRIET:

"Toda ação de coleta, conservação, e, mais particularmente, de catalogação, vem das profissões pré-documentalistas (arquivista, bibliotecário, conservador de museu); as técnicas de normalização, racionalização generalizada são do domínio da documentação. A distribuição e a classificação são de uma importância de primeira grandeza no trabalho dinâmico do documentalista. Mas é sobretudo na distribuição da documentação e no que se pode chamar de produção documentária que é preciso uma verdadeira criação profissional.

A função própria dos organismos de documentação é produzir os documentos secundários, derivados de documentos iniciais: traduções, análises, boletins de documentação, fichários, catálogos, bibliografias, dossiers, fotografias, microfilmes, seleções, sínteses documentárias, enciclopédias, guias de orientação." (11)

(11) BRIET, Suzanne — *Qu'est-ce que la documentation?* — Paris, Éditions documentaires, industrielles et techniques, 1951.

Procedendo-se à normalização do que diz respeito à terminologia, às referências bibliográficas, à catalogação uniforme de periódicos, estampas, músicas, mapas, microfilmes etc., muito se simplifica a ação dos documentalistas.

O livro é ainda uma das principais fontes de pesquisa dos documentos, no plano do estudo. Muita coisa interessante e inédita pode ser encontrada nos catálogos de editores e livrarias.

Os periódicos representam, também, um papel importante, com seus artigos críticos, suas bibliografias correntes; extratos de periódicos, obtidos pela fusão de sumários dessas publicações, são de grande utilidade. A catalogação analítica dos artigos permite que o documentalista apresente tudo que há de novo sobre os diversos assuntos, porque antes de serem publicados em livros, os trabalhos aparecem antes nos periódicos, na maioria das vezes.

Artigos de jornais, sejam originais ou simples menção de obras, ajudam o documentalista a prestar uma informação metódica e imediata. Por meio deles são organizadas análises, bibliografias, extratos, resumos, críticas, sinopses etc. Estas últimas são conseguidas por meio de compilações de sumários de jornais em fichas, que são depois classificadas, incluindo referência mais ou menos completas de artigos publicados nas revistas, algumas vezes seguidas de comentários pessoais. Contribuem, depois, para a redação de boletins de documentação e de bibliografia.

Além disso, um bom artigo de revista oferece sempre um interesse imediato. Se fizermos tiragens à parte, esses artigos servirão para uma rápida informação sobre conferências, comunicados de congressos etc. Podem ser reproduzidos por meio de tiragens heliográficas, que custam pouco, em relação ao número enorme de exemplares obtidos.

A Bibliografia, apoiando-se na pesquisa, identificação, descrição e classificação dos documentos, é um dos instrumentos básicos da documentação, que se serve dela em sua tarefa informativa, principalmente. Bibliografias correntes ou retrospectivas, nacionais ou universais, gerais ou especializadas, são sempre um ponto de apoio do estudioso ou do pesquisador. Se o documentalista não pode fornecer-lhes, diretamente, as obras de que necessitam, deve, no entanto, informá-los a respeito do que existe sobre o assunto, do que foi publicado, o que, por si, já representa uma das funções mais importantes de sua carreira.

A catalogação é, também, de grande utilidade. Reunimos nos catálogos as mais variadas formas de documentos: livros, manuscritos, medalhas, mapas, estampas, fotografias, discos... Como fará o erudito para conhecer todos os recursos de que poderá dispor, se lhe é impossível localizar o material? Procurando os livros de determinado autor; qual o material existente sobre determinado assunto; qual a natureza desse material, e muita coisa mais, pode o pesquisador encontrar a resposta nos catálogos.

Dentre eles, avulta em importância, sobretudo para a documentação, o *catálogo-coletivo*. Para o pesquisador, o fator tempo não é o menos importante. Por meio do catálogo-coletivo, ele estará melhor equipado para obter com rapidez o material de que necessita. Facilita, além disso, o empréstimo de obras entre um organismo e outro, como no caso do empréstimo interbibliotecário.

Obra de consulta por excelência, a *enciclopédia* muito serve à documentação. Nas enciclopédias sempre atualizadas, por meio de suplementos, como a Britânica, os dados são, tanto quanto possível, positivos e em dia. Nas sistemáticas, os assuntos são tratados de maneira ampla e completa, como no caso do XVIII volume da *Encyclopédie Française*, referente à Civilização escrita.

Existe uma categoria de obras, de uso cotidiano e de utilidade incontestável: os *anuários*. Pertencem a várias categorias: Anuário geral, contendo dados administrativos, notícias históricas e demográficas, relação de sociedades, agrupamentos e cooperativas, repertórios de imprensa e muitos outros assuntos, que fazem do anuário uma verdadeira enciclopédia; anuário nacional, que é uma forma especial do anuário geral, são destinados a fornecer uma documentação autêntica sobre a vida política, econômica, intelectual e social de um determinado país; o anuário especializado, o qual se pode aplicar a uma infinidade de assuntos, exigindo a colaboração de especialistas, ao ser organizado.

Lendo os documentos, que se pode compreendê-los. Por isso, as *traduções* são hoje de importância vital. Além do trabalho original, deve um bom organismo de documentação possuir boas traduções do mesmo, feitas por pessoas que realmente entendem do assunto tratado na obra que lhes serviu de base.

Um dos meios mais usados na documentação, hoje em dia, é a *análise documentária* (abstracts ou resumos, em português). Cada dia, uma obra importante se realiza em alguma parte do globo, o resultado de reflexões de pesquisas ou de ensaio se encontra consignado num grande número de publicações: livros, monografias, artigos de periódicos, conferências, relatórios etc. Mais ou menos 1 milhão de artigos científicos ou não imprime-se cada ano. Entretanto, só terão realmente valor, se forem conhecidos por todos os que podem compreendê-los e aproveitá-los. No entanto, não se pode esperar que cada pesquisador tome conhecimento, diretamente, de todas as novidades que lhe interessam. E' aqui que se encontra a importância da análise documentária, dando notícias fundamentais sobre cada publicação recente. Seja obra original ou tradução, extraem-se da mesma, além do título, os assuntos principais, como para um catálogo, fazendo-se, além disso, uma análise ou um resumo mais ou menos amplo, com pequenas notas explicativas, datas, indicação de resumos principais, suscetíveis de fornecer um suplemento de informação. O documentalista apresenta ao pesquisador um resumo analítico e,

muitas vezes, crítico, das novidades que lhe interessam, indicando-lhe as fontes de pesquisa, que ele poderá depois consultar, pela leitura direta ou por meio de reprodução fotográfica.

Microfilmagem — A utilização do microfilme permitiu que se desse um grande passo na técnica documentária. Os serviços de fotografia e de microfilme modificaram profundamente o método de trabalho, tornando os serviços mais rápidos e a informação mais acessível. Os arquivos, as bibliotecas e demais organismos de documentação, já não podem prescindir dos seus serviços.

Em um relatório da Repartição Internacional do Trabalho, encontramos uma definição de microfilme, de autoria de J. W. Haden: "A microfotografia ou microcópia consiste em fotografar os textos impressos, em escala reduzida, sobre filmes cinematográficos e a torná-los em seguida legíveis, por meio de um aparelho de ampliação, manipulado pelo próprio leitor". (12)

"Procura-se, hoje, coordenar da melhor maneira possível todas as peças de um mesmo assunto. O livro tende para as folhas soltas; a informação, a ilustração estão sendo retiradas do mesmo, para serem incluídas nos *dossiers*. Ao contrário dos fichários, os *dossiers* podem reunir os próprios documentos, facilitando assim a consulta, como no caso dos gráficos etc.

Ao lado dos fichários e dos catálogos, que apresentam a imagem esquematizada dos documentos, acompanhada ou não de fotografia, vê-se, depois de pouco tempo, constituírem-se fichários paralelos, obtidos pela codificação dos elementos podendo dar lugar à estatística ou à seleção. A palavra aqui desaparece, a própria letra acha-se, algumas vezes, ausente, quando os trabalhos são feitos à máquina ou por meio de cartões perfurados. A *mecanografia estatística*, onde cada uma das notações é a tradução convencional de signos diretamente inteligíveis", está muito em uso. (13)

Vários métodos novos têm sido usados para a impressão, tais como mimeógrafo, foto-offset, teletipo, hectógrafo etc.

O mimeógrafo é por demais conhecido, usado em todas as repartições de documentação. Emprega como matriz um papel parafinado, conhecido por estencil.

Foto-offset, ou fotolitografia (e outras denominações) é muito usado para imprimir gravuras. E' a aplicação dos princípios da litografia e fotografia e novos tipos de prensa de imprimir.

Muitos meios são empregados para a reprodução de documentos, alguns há muito tempo, como no caso da cópia a mão, da moldagem, do esbôço, da pintura etc. Agora, outros meios mais modernos têm surgido, destacando-se, dentre eles, a fotografia.

(12) In LATOUR, Jorge — *Documentação* — Artigo incluído na "Revista Rio", dezembro de 1944, p. 161.

(13) BRIET, Suzanne — *Op. cit.*

Pouca gente, fora do mundo documentário, sabe como se pode tornar assimiláveis os fatos mais diversos, e como os objetos menos familiares e as matérias mais obscuras podem ser perfeitamente gravadas na memória, uma vez que sejam classificados nas boas tabelas de referência e nas coleções de documentos fotográficos.

Fazem-se agora fac-símiles dos livros mais raros, de manuscritos, quadros etc. Pela cópia fotostática (reflectografia), pelo processo de duplicação colorida (fordigrafia), etc., o desenvolvimento tem sido crescente.

Com as modernas técnicas de que dispomos, muitas obras especiais serão reproduzidas para uso de especialistas. E esses documentos, "incorporados no sistema educativo, dotarão a humanidade futura de uma compreensão mútua e da concepção de um fim comum e de um interesse comum".

III — A DOCUMENTAÇÃO A SERVIÇO DA INFORMAÇÃO E DA EDUCAÇÃO

Informando e divulgando conhecimentos, não poderá a documentação elevar o nível cultural dos povos, promovendo assim melhores relações?

A importância nova que tomou a documentação já foi sobejamente demonstrada, sendo ela agora imposta como uma necessidade em todos os domínios da ciência e do pensamento.

Atualmente, dois problemas principais exigem solução: a informação em todos os sentidos e a educação. O primeiro vem sendo eficientemente atendido pela documentação. E o segundo?

Para tanto, ela poderá lançar mão de técnicas maravilhosas, no campo da imagem ou da audição; de livros e periódicos diversos, colecionados e divulgados; de métodos modernos e eficientes de doutrinação...

Informando e divulgando conhecimentos, não poderá a documentação elevar o nível cultural dos povos, promovendo assim melhores relações?

A UNESCO assim deve pensar, uma vez que tem dado grande importância aos problemas da documentação. Por exemplo, para 1953-1954, traçou, um grande programa a seguir, no campo da Bibliografia e da Documentação. As principais atividades desse programa estão assim determinadas:

- a) Desenvolvimento das bibliotecas públicas;
- b) Bibliografia e Documentação;
- c) Atividades diversas do Centro da UNESCO, para a permuta de publicações e a reprodução dos documentos.

Por outro lado, elaborou duas Convenções internacionais, visando eliminar os obstáculos de ordem aduaneira à livre circulação de informação pelos meios visuais e auditivos:

1.^a) Acôrdo visando facilitar a circulação internacional do material visual e auditivo, de caráter educativo, científico e cultural;

2.^a) Acôrdo para a importação de objetos de caráter educativo, científico e cultural.

Realmente, a documentação tem meios suficientes para desenvolver estes dois programas. O primeiro, como vimos, há muito que vem sendo um de seus objetivos e o segundo já constitui motivo de interesse para vários organismos de documentação. Se analisarmos, mais detidamente, alguns de seus instrumentos, veremos que, a todo momento, vêm prestando as informações mais variadas, instruindo e colaborando, com maior ou menor intensidade, na obra de educação. Examinemos, por exemplo, o cinema, a televisão, a fotografia, o rádio, o museu, a biblioteca e os modernos centros de documentação, apenas estes, pois é vastíssimo o campo da documentação; veremos, então, como eles se enquadram dentro dos dois problemas expostos, ora como meios de informação, ora agentes de educação.

* * *

"A imagem é um dos mais ricos meios de informação, porque ela transmite à nossa imaginação detalhes que uma simples descrição oral não nos poderia indicar, com precisão." Além de ser compreensível a todos, seja qual for o nível de cultura ou a língua falada, ela nos dá uma síntese dos acontecimentos, uma visão direta.

Estas características são aplicadas tanto às imagens fotográficas, como às cinematográficas, tendo estas últimas, a seu favor, as vantagens do movimento e das técnicas do filme.

Aproveitando esse valor, ela tem sido usada em vários meios de informação do povo e, também, como auxiliar de sua educação.

CINEMA

Milhões de pessoas, por semana, assistem às projeções cinematográficas, ficando, assim, a par das novidades atuais, relativas à ciência, às letras, à política internacional, às catástrofes etc., pois a maioria dos cinemas apresenta sempre, além da fita principal, os jornais filmados.

Temos vários tipos de filmes, como os de longa metragem, os jornais filmados, os documentários, os filmes educativos etc.

Para divertimento de um público variadíssimo, temos os filmes de longa metragem, os grandes filmes projetados em salas comerciais, com duração superior a uma hora, atingindo, muitas vezes, três ou quatro horas. Embora tenham uma finalidade puramente recreativa, são, no entanto, um poderoso meio de informação e de cultura.

Os jornais filmados, os documentários, os filmes educativos são realizados em diversos países. No Brasil, possuímos várias sociedades produtoras, as quais levam sempre filmes dessa categoria. A Agência Nacional produz programas de atualidades, e o Instituto Nacional de Cinema Educativo apresenta, cada ano, centenas de filmes educativos, ligados a todos os assuntos.

Já em 1936, o Papa Pio XI declarava, em sua encíclica "Vigilanti cura": "O cinema é uma

verdadeira escola popular, sendo hoje impossível descobrir-se um meio de influência capaz de exercer sobre os povos uma ação mais decisiva". (14)

Por isso, os educadores têm tomado, cada vez mais, um interesse novo pelo cinema. Não é preciso apenas aprender a ler e a escrever, nas escolas, é preciso, também, melhorar o nível de cultura geral, dar uma formação melhor em matéria de higiene, de puericultura, de economia doméstica, noções que ultrapassam os programas escolares. De maneira agradável e atraente, o cinema auxilia o educador, apresentando imagens sucessivas, que mostram cenas típicas de uma cidade, notícias sobre a agricultura, a criação, as indústrias; ensinando o povo a lutar contra novas doenças, dando-lhe noções úteis à sua vida e ao seu progresso; apresentando-lhe, enfim, personagens, cenas, lugares que ele conhece, que lhe são familiares.

Como meio de informação, o cinema apresenta o jornal filmado, que é um testemunho da atualidade, que reflete. Conhecido pelos nomes de newsreels, noticiários, actualités etc., distingue-se dos outros filmes de curta metragem, por uma série de características gerais: (15)

"a) Aparecem regularmente, a intervalos relativamente curtos, sendo suas edições, segundo os países, mensais ou bimensais, semanais e mesmo bissemanais;

b) Cada uma dessas edições comporta vários assuntos, reunidos sem uma ligação direta entre si;

c) Cada um dos assuntos apresentados se relaciona, em princípio, à atualidade geral do momento do aparecimento;

d) São, geralmente, de alto padrão;

e) Sua apresentação é direta, enquanto que a das revistas e dos filmes documentários propriamente ditos tem um caráter interpretativo e didático."

Surgido em 1907, na França, a guerra de 1914-18 deu-lhe grandes oportunidades, ocupando, hoje, um lugar de destaque entre os meios de informação das massas.

O cinema apresenta, agora, outras possibilidades, como os filmes em relêvo. Torna-se, dia a dia, o meio de informação por excelência, um órgão poderosíssimo, a serviço da educação e da cultura populares.

FOTOGRAFIA

Auxiliar imprescindível da documentação, vem a fotografia sendo empregada, com sucesso, em vários empreendimentos, quer visando a informação das massas, quer a sua educação.

Na imprensa, é ela usada da maneira mais liberal, ilustrando textos, auxiliando na compreensão dos mesmos.

Antes de sua invenção, já existiam outros meios de imprimir uma ilustração: a gravura sobre madeira, a gravura a buril, o desenho litográfico;

mas o original era sempre devido ao buril, ao crayon ou ao pincel de um artista.

A placa fotográfica não interpreta, mas registra; daí a sua fidelidade incontestável. A imprensa não tardaria a tirar proveito desse por menor, sendo hoje empregados vários métodos de reprodução, destacando-se, dentre eles:

Foto-offset ou fotolitografia (ou várias outras denominações) — para impressão de gravuras. Aplicação dos princípios da litografia e fotografia a novos tipos de prensa de imprimir.

Fotocalcografia — Gravura em côncavo, obtida sobre chapa de cobre, preparada na câmara escura, com gelatina bicromatada e exposta à luz, através de um clichê fotográfico.

Fotocópia — O mesmo que positivo ou prova direta. Útil para a reprodução de documentos escritos em ambas as faces.

Fotocromia — Estampa a cores, obtida por processos fotoquímicos. Também chamada heliocromia.

Fotostática — Um dos métodos de cópia mais usados, quando se quer uma reprodução exata ou fac-similar, usando-se um papel fotosensível, etc., etc.

Nem só a imprensa se utiliza da fotografia. Ela é usada para inúmeros outros fins, como no caso da fotografia astronômica, da fotografia aérea e fotogrametria.

Fotografia astronômica — Na moderna astronomia, noventa por cento dos elementos são obtidos por via fotográfica. Isso traz inúmeras vantagens, entre as quais: registro automático, permitindo estudo e medições subsequentes, tão demorados quanto se deseje; facilidade de controle e eliminação de erros: vários elementos podem ser colhidos simultaneamente, como por exemplo, as posições relativas e o brilho de todas as estrelas de uma região do céu podem ser registradas numa única chapa etc.

Fotografia aérea — Ela tem várias aplicações: publicidade, ensino, urbanização etc., mas as principais são a colheita de dados para fins militares e a cartografia.

A **fotocartografia** é a aplicação da fotografia a reproduções cartográficas, ou levantamentos de cartas ou mapas, pela fotografia.

Os mesmos aparelhos que foram usados durante a guerra para fotografar objetivos inimigos, estão sendo usados na paz para realizar, de maneira científica, diversas missões de cartografia.

Graças à fotografia aérea, realiza-se em poucos meses o que se levaria anos a fazer, se se usasse somente os velhos métodos tradicionais.

Permitindo localizar poços hidráulicos em várias regiões, tirando cartas aéreas, ajudando a distinguir a natureza do subsolo, permitindo focalizar o conjunto de mapas de uma região, a fotografia aérea muito tem auxiliado.

No fim da guerra, muitos países estavam desprovidos de mapas, devido à destruição de muitos originais cartográficos. Graças ao avião, muitas

(14) In *Les auxiliaires visuels et l'éducation de base* — Paris, Unesco, 1952.

(15) BAECHLIN, Peter et MULLER-STRAUSS, Maurice — *La presse filmée dans le monde* — Paris, Unesco, 1951.

cartas estão sendo refeitas, dando aqui uma idéia clara das linhas de alta tensão, acolá os reservatórios e barragens, facilitando um plano de eletrificação geral. Ajuda na elaboração de cartas para uso de engenheiros de minas e de companhias de distribuição de água; contribuindo, também, para a descoberta de riquezas inexploradas.

Progressos técnicos importantes têm sido realizados no domínio da fotografia aérea, tais como a fotografia em três dimensões, que permite tomar vistas verticais de um terreno situado imediatamente abaixo do avião, ao mesmo tempo que dois outros aparelhos registram simultaneamente, de cada lado, imagens oblíquas; por outro lado, um dispositivo especial ligado aos aparelhos fotográficos, e dirigido eletricamente, permite que se tirem clichês numa cadência proporcional à velocidade do avião.

Existe, ainda, a *fotogrametria*, que é a medição, numa perspectiva fotográfica, das distâncias e das dimensões reais dos objetos. A fotogrametria aérea, mais geral, trouxe aos levantamentos das grandes extensões uma solução rápida e econômica; os elementos fotográficos obtidos fornecem imediatamente cartas fotográficas, para efeitos de reconhecimento e de estudos que não necessitem demasiado rigor e, paralelamente, cartas topográficas tão rigorosas e detalhadas, quanto se deseje.

TELEVISÃO

Talvez nenhum meio de informação tenha sido recebido com tanto entusiasmo, como o foi a televisão. No entanto, muitas controvérsias tem suscitado, por outro lado. Uns contra, outros a favor, as estações de televisão proliferam, estando, agora, sendo usada para inúmeros fins. Programas educativos são organizados em vários países; organizações de televisão colaboram com instituições educativas, tais como universidades, escolas, museus, bibliotecas, observatórios astronômicos etc. Encontramos, também, emissões consagradas à educação artística, à antropologia e à ciência.

Como instrumento pedagógico, a televisão pode oferecer muitas vantagens:

a) Facilitar o ensino de certos fatos, certas práticas ou técnicas. Na música, por exemplo, ela ajuda a apresentar os diversos instrumentos da orquestra e a explicar o manejo. Oferece um interesse análogo no ensino das artes, da costura e da maior parte dos trabalhos manuais. Os serviços que ela presta no ensino das ciências são muito evidentes para que haja necessidade de insistir.

b) Permite demonstrações da arte e da técnica magistral ...

c) Permite a "troca de mestre", o que os alunos apreciam ...

d) Terá, sem dúvida, grande interesse, notadamente para os cursos de estudos sociais, recorrer, de tempos a tempos, às emissões de televisão. O poder que tem a televisão de apresentar ao espectador, onde quer que ele se encontre, certos acontecimentos da atualidade, no momento mesmo onde eles se produzem, é próprio a incitar na criança o sentimento da realidade do mundo, no qual ela vive e de que faz parte, apesar das distâncias. Do mesmo modo, a presença viva de eminentes personalida-

des, pertencentes ao mundo da política, da ciência, da arte, da indústria ou do trabalho, despertará na criança o culto dos heróis..." (16)

O progresso da televisão tem sido rápido. Seu emprego não se limita a esses aspectos, somente. Além de realizar prodígios nos campos do espetáculo e da informação, vem prestando, outrossim, imensos serviços à ciência. Com efeito, a televisão é um maravilhoso instrumento para a pesquisa científica, para a educação e o progresso industrial.

"A telecâmara tem sido utilizada com sucesso nas pesquisas submarinas, como no caso de encontrar a carcaça do submarino britânico "Affray". No Canadá, o serviço de fauna selvagem utiliza a televisão submarina para efetuar pesquisas biológicas e para obter um melhor acondicionamento das pescarias. De uma maneira mais geral, os sábios se esforçam para empregar este instrumento de trabalho para a pesquisa oceanográfica.

Esta técnica de teleexploração é muito diferente das emissões regulares. Ela oferece numerosas aplicações na indústria. Por exemplo, em Londres, um banco utiliza a televisão para o exame de certos documentos, para a verificação dos números e das assinaturas. As imagens são transmitidas por sucursais, nos subúrbios, na sede central do banco, por toda Londres.

Esta nova técnica está ainda em seus primórdios. Mas já podemos vislumbrar as enormes perspectivas que ela oferece, nos domínios da ciência, da indústria e sobretudo da educação."

RÁDIO

"Meio de expressão fundado na palavra, na música e no ruído, ao rádio competem as tarefas mais diversas: o divertimento, a informação, a luta de idéias, os serviços de interesse público, a educação e a cultura."

Hoje, ninguém pode negar a ação considerável que exerce o rádio no desenvolvimento do gosto musical, na divulgação dos conhecimentos científicos etc., sem falar do seu papel informativo.

O homem tem necessidade de comunicar aos outros suas idéias, de transmitir seu pensamento, e o rádio vem em seu auxílio, como um dos mais eficazes meios de comunicação, unindo povos e nações.

A principal vantagem do rádio está na sua possibilidade de refletir a vida cotidiana, os acontecimentos que têm uma importância direta para os homens, fornecendo notícias sobre o comércio, os esportes, a política nacional e internacional e os problemas sociais, em geral.

Em uma monografia preparada especialmente para a UNESCO, declara Grenfell Williams:

"Uma das qualidades próprias do rádio, e do rádio somente, é a possibilidade de atingir a família no lar, ou pelo menos o pequeno círculo reunido ao redor do

(16) SIEPMANN, Charles A. — *Télévision et éducation aux États-Unis* — Paris, Unesco, 1952.

alto-falante; seria então evidente que a maior parte dos programas deveria ser concebida, antes de tudo, para o ouvinte adulto. Contribuindo para a criação de um clima favorável à educação de base, o rádio pode desempenhar um grande papel. Estimulando seu desejo de instrução, criando um elo entre os adultos iletrados e seus filhos que vão, talvez, à escola; completando o ensino recebido na escola, uma vez que as crianças a deixam, ocupando-se de problemas imediatos e práticos da coletividade, o rádio tem a possibilidade de conquistar os adultos." (17)

Portanto, o rádio informa, diverte e educa.

De manhã à noite, com o simples virar de um botão, o homem estará a par do que vai pelo mundo, e do que acontece em seu próprio país.

Agências de informação, espalhadas pelos quatro pontos da terra, reúnem informes relativos a todos os assuntos do momento, notícias que são depois retransmitidas pelas estações radiofônicas, constituindo os "Repórter Esso", "Repórter Continental", "Cacique informa" etc.

No Brasil, por exemplo, temos a "Voz do Brasil", da Agência Nacional, com noticiários detalhados sobre os atos governamentais; as principais atividades estaduais e municipais; a vida política, intelectual e artística do país; problemas concernentes ao funcionalismo público, às finanças, ao comércio; as atividades de cada ministério; as condições meteorológicas etc.

Como o jornal ou o cinema (com a vantagem da maior rapidez, devido às ondas curtas), o rádio pode, a qualquer momento, trazer-nos os assuntos mais variados: um campeonato de futebol na Europa; um terremoto no Japão; as secas do Ceará; a eleição de nova Miss Universo; a descoberta de novas invenções científicas...

Há pouco, acabei de ouvir um programa humorístico, irradiado por uma das mais conhecidas estações de nosso país. Era como se estivesse diante de um grande ator cômico, em qualquer teatro do mundo. O rádio é vivo e atraente. Com o auxílio da imaginação, ele constitui um repouso para os nervos, verdadeira higiene mental, depois de um exaustivo dia de trabalho.

Pode-se mesmo dizer que, nas regiões longínquas do País, o rádio constitui um dos únicos divertimentos locais, proporcionando ensejo para comentários entre vizinhas, observações sobre a vida de determinado rádio-ator, sobre as peculiaridades de determinado programa.

A educação, antigamente reservada a certas classes sociais, é, hoje, livre, acessível a todos; e o rádio, admirável meio de comunicação das massas, muito pode contribuir para isso. E, de fato, a obra educativa tornou-se uma das tarefas principais da radiodifusão.

Programas educativos são elaborados, tendo em vista o tipo de ouvinte, a idade e o nível cultural; daí as emissões especiais para crianças, escolares e adultos em geral, ou dirigidas a certas profissões.

Visando atender às necessidades do povo, expondo fatos e idéias, demonstrando a aplicação

prática dos conhecimentos e das ciências, o rádio deve ser, acima de tudo, um meio de ensino complementar.

Busca-se no rádio educativo o que não se encontrou nas escolas; por isso, ele procura responder clara e concisamente às questões que afetam o público de hoje, tornando-se uma espécie de enciclopédia do presente, mas sob uma forma ligeira, agradável e recreativa.

Estações radiofônicas, no mundo inteiro, difundem lições consagradas às línguas. Há mais de 7 anos, a B.B.C. distribui seus programas "English by Radio". No Brasil, a Radiodifusão Educativa, do Ministério da Educação, organiza programas destinados ao ensino de francês, italiano, inglês etc.

Acima de tudo, o rádio é um poderoso auxiliar dos outros instrumentos de documentação. Visando a publicidade e a divulgação, dele lançam mão a biblioteca, o museu, os serviços de documentação.

Em suma, o rádio é um meio de informação, por excelência, transmitindo notícias e informações variadas; um meio de educação, no mais amplo sentido da palavra, elevando o nível cultural dos povos, concorrendo para a sua formação intelectual, moral e artística; uma poderosa arma de instrução, mostrando a beleza das obras-primas da literatura, da música dos grandes mestres, as grandes descobertas científicas; instrumentos de puro divertimento e órgão de documentação.

MUSEU

Um dos principais órgãos da documentação é o museu, repositório de materiais, que são o testemunho de civilizações, onde ocupam lugares de destaque a arqueologia, a heráldica, a numismática, a história, a arte em geral.

Já em 1898, Sir William Flower aludia à função dinâmica dos museus, acabando com o seu antigo conceito de simples depósito de objetos de valor.

"A partir dessa data, o Museu aparece com a finalidade de recolher, classificar, conservar e expor os objetos, promovendo pesquisas e prestando informações ao grande público que o procura, assim como divulgando o seu patrimônio, no sentido de atrair maior número de estudiosos." (18)

A documentação geral que deve fornecer um museu depende da concepção dos meios de trabalho a utilizar, pelo público e pelos funcionários, e de sua adaptação a cada categoria de museu.

Atingem a dois os mais importantes problemas de museografia, aos quais deve satisfazer um museu: o estudo das coleções e sua difusão — que são os mais essenciais — e os que devem satisfazer os pessoais de conservação.

(17) WILLIAMS, J. Grenfell — *La radio et l'éducation de base* — Paris, Unesco, 1950.

(18) TRIGUEIROS, F. dos Santos — *O museu, órgão de documentação* — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952, Novembro, p. 91.

Segundo a finalidade para que foi criado, temos 2 categorias de museu: o de caráter geral e o especializado:

"Existem, no entanto, finalidades que são comuns a todos eles, a saber:

a) recolher, classificar, conservar e expor os objetos;

b) recolher, classificar e conservar documentos, sob a forma de arquivo;

c) promover estudos, pesquisas, cursos e divulgação.

... Além das descobertas científicas e dos fatores de ordem econômica e social, a pesquisa e a divulgação exercem papel preponderante para a vida de um museu moderno e são as causas principais de sua ação dinâmica. A pesquisa é uma importante atividade do Conservador, que requer, além da aplicação dos seus conhecimentos de técnico, as qualidades de inteligência e minúcia. A divulgação é a vida dinâmica do museu e é por seu intermédio que despertaremos a consciência do nosso povo, que ainda ignora o seu valor altamente educativo; ela deve ser feita pelo rádio, jornais, televisão, filmes etc." (19)

A difusão não pode ser realizada senão com o auxílio de fichários, por assunto e auxiliares, com a devida classificação das peças, guias e etiquetas bastante claras e resumidas, pois no museu encontramos uma verdadeira escola.

Lá estão, entre outras, as seções de arte, de numismática, de história; tornando-se o museu um documentário vivo, original, onde o povo, em geral, encontra fontes de inspiração para a sua arte, aprende a respeito de outros povos, inspira-se nos exemplos da história, descobre nas moedas a informação procurada a respeito de um ponto mais obscuro da história ou da economia política.

De fato, a arte nos ajuda a descobrir o grau de cultura de um povo, quais as circunstâncias que o influenciaram na produção dessa mesma arte, quais os hábitos, as tradições e as necessidades.

A numismática, que é a ciência das moedas antigas, auxiliar da história, trata, além disso, do estudo das medalhas e mesmo do papel-moeda. Permite o estudo não somente da economia política, como vimos, mas ainda da arte, da religião, dos costumes.

Dão-nos as moedas uma idéia dos caminhos seguidos pelas grandes migrações humanas e das rotas comerciais. Assim é que, fazendo uma plan-ta dos lugares onde tinham sido encontradas moedas merovíngias, a França pôde determinar a influência econômica que exerceu esse povo. Outras moedas encontradas permitiram o estudo da influência árabe na Espanha, ao mesmo tempo que o peso e a dimensão das peças indicava, mais seguramente do que nenhum outro indício, o estado financeiro dos países, em tal ou qual época.

Afirmamos que o museu é um auxiliar da cultura, uma escola, por excelência. A fim de me-

lhor ilustrarmos este conceito, verifiquemos, detalhadamente, quais as seções que poderíamos encontrar em um museu histórico, por exemplo: (20)

"I — *Coleções de pré-história e de arqueologia* (Origens até o séc. XV), com subseções:

a) Pré-história, reunindo documentos geológicos, coleções paleontológicas e coleções pré-históricas e proto-históricas, propriamente ditas: essas últimas repartidas entre os períodos clássicos (paleolítica, mesolítica, neolítica, idade do bronze e idade do ferro);

b) Arqueologia, reunindo as inscrições, pedras esculpidas, objetos diversos em pedra, cerâmica, vidro, ourivesaria, marfim, os de madeira envernizada e os tecidos pintados; repartida entre 3 épocas (gália-romana, alta Idade Média, Idade Média).

II — *Coleções de arte e de história moderna:*

a) Objetos de arte, propriamente ditos: pinturas, esculturas, desenhos e miniaturas;

b) Objetos de arte aplicada: cerâmicas, costumes, mobiliário, planos em relevo, tecidos etc.;

c) Objetos históricos, que pertenceram a personalidades, ou de caráter histórico (armas, bandeiras, insígnias etc.).

III — *Seção de estampas*, compreendendo: gravuras, fotografias, cartazes, sobre paisagens, acontecimentos e personalidades, assim como sobre trabalhos, modas, ou sobre a vida pública e privada.

IV — *Seção de numismática* e referente às moedas, medalhas, selos etc. sobre a história."

Cada uma dessas seções tem um caráter particular. No entanto, têm ligação entre si, constituindo uma massa considerável de elementos documentários.

BIBLIOTECAS

E que falar das bibliotecas?

Precisar onde e quando se originaram não é fácil, uma vez que as opiniões divergem a respeito. Sabe-se, no entanto, devido a escavações arqueológicas, que elas existem desde a mais alta Antiguidade.

Dentre as bibliotecas antigas, a de Alexandria foi, sem dúvida, a mais importante. Possuía um arquivo fabuloso para a época, utilizado por muitos sábios, o que permitiu que não se perdesse todo o conhecimento antigo, ali acumulado, ao ser completamente destruída por incêndio.

Mais tarde, em Roma, tiveram as bibliotecas seu período de esplendor, entrando, depois, em decadência, com a queda do Império.

A partir desse período, elas passariam para os mosteiros, onde a paciência e competência dos monges iria legar-nos maravilhas em manuscritos. As iluminuras, as letras iniciais dos parágrafos trabalhadas, desenhadas, fizeram dos livros, na Idade Média, verdadeiras obras de arte.

Com a Imprensa, pelos seus vastos recursos e modalidades, o livro assumiria, como dissemos, um papel preponderante, e a biblioteca dominaria, em grande parte, a idéia de documento.

Finalmente, em fins do século passado, iriam os americanos revolucionar a ciência biblioteconô-

mica, com seu novo conceito dinâmico, que transformou a biblioteca passiva do passado em um órgão informativo excepcional, constituindo, hoje, um precioso agente de educação extra-escolar.

Não é a biblioteca apenas um ambiente de estudos ocasionais, sempre à espera de consulentes. Ela é organizada no sentido de informar, sugerir, orientar e encaminhar os estudiosos, facilitando-lhes a tarefa, poupando-lhes, ao máximo, o esforço das buscas bibliográficas, economizando-lhes tempo, fornecendo-lhes os dados.

Atualmente, a biblioteca é um dos principais meios de se colocar as obras à disposição dos homens, sejam livros simples para crianças, ou obras técnicas, para adultos especializados neste ou naquele ramo do saber.

Eis aqui os quatro objetivos da biblioteca pública, objetivos esses que foram definidos na Conferência de São Paulo:

“1. Fornecer ao público informações, livros, material e facilidades diversas, a fim de melhor servir seus interesses e de satisfazer suas necessidades intelectuais;

2. Estimular a liberdade de expressão e favorecer uma crítica construtiva dos problemas sociais;

3. Dar ao homem uma formação que lhe permita exercer uma atividade criadora no quadro da coletividade, e de trabalhar para aumentar a compreensão entre os indivíduos, entre os grupos e entre as nações;

4. Completar a ação de estabelecimentos de ensino, oferecendo à população a possibilidade de continuar a se instruir.” (21)

Na obra de educação das massas, a biblioteca pública tem um importante papel a desempenhar. Uma missão educadora é também reservada às bibliotecas modernas, que constituem verdadeiros centros culturais, ora influenciando a leitura, ora colocando, simplesmente, o livro ao alcance do povo. Nos Estados Unidos, é uma realidade o chamado “conselheiro de leitura” — o bibliotecário de referência auxiliando e supervisionando a auto-educação.

Além do empréstimo de livros, realiza a biblioteca inúmeras outras atividades, que vão dos concertos às exposições de toda sorte.

A fim de atender às necessidades de um público cada dia mais variado, desdobra-se em “serviços de extensão”. Aqui, uma biblioteca, com livros em Braille ou obras registradas em discos, para cegos; acolá, “bibliotecas ambulantes” estão nos mais longínquos recantos, atingindo o agricultor ou o doente hospitalizado. Discotecas, filmotecas, coleções de reproduções de quadros, de gravuras antigas, de fotografias, constituem elementos de publicidade e divulgação das bibliotecas, além de armas a serviço da educação popular.

As crianças recebem, hoje, uma atenção toda especial das bibliotecas, Bibliotecária especializada, em biblioteca especialmente organizada para elas, conta-lhes lindas histórias, ilustradas com interessantes gravuras infantis.

Bibliotecas consagradas à música, organizam programas ao ar livre, põem à disposição do público discos dos gêneros musicais mais variados.

Livros em diversas línguas são destinados a satisfazer uma população composta de várias nacionalidades.

Discussões, conferências, cursos, reuniões cinematográficas, emissões radiofônicas são realizadas, expandindo a biblioteca cada vez mais seus serviços, a favor da educação do povo.

Mas, entre todos os serviços de uma biblioteca, o mais importante é o de referência, com suas consultas, questões de toda espécie, onde o funcionário se esforça por responder rapidamente, encontrando a resposta correta.

Esse mesmo serviço de referência encarrega-se do empréstimo interbibliotecário, facilitando, assim, tanto quanto possível, a consulta da obra solicitada. Uma das tarefas principais da biblioteca é fornecer ao leitor os dados referentes a tudo o que já se publicou sobre o assunto por ele abordado.

Lendo um artigo de MYRIAM GUSMÃO MARTINS, sobre Empréstimo interbibliotecário, vemos que muitos trabalhos editados são medíocres, devido à falta de documentário sobre o assunto nêles tratados, para os quais o leitor não teve à sua disposição o material necessário para sua pesquisas e investigação. Dá-nos, então, exemplo de três tipos de trabalhos nessas condições: (22)

“a) trabalhos de real valor, para os quais as pesquisas e estudos foram realizados em obras da própria biblioteca do autor e acrescidos de informações que o especialista conseguiu em bibliotecas estrangeiras e de outras cidades do próprio país (donde, parte da acessibilidade ao material está condicionada à situação econômica do pesquisador);

b) trabalhos que, embora evidenciando a capacidade do autor, denotam o desconhecimento da bibliografia sobre o assunto;

c) trabalhos onde a bibliografia citada ou consultada já havia, de muito, sido superada.”

Por ser tão vasto o campo do saber, o progresso da ciência e o desenvolvimento da pesquisa tão rápido, o número de livros publicados tão grande, a especialização nas bibliotecas tornou-se uma necessidade. De um lado, as grandes bibliotecas gerais, públicas quase sempre, atendendo a consultas também gerais; de outro, bibliotecas menores, especializadas em determinados assuntos, a fim de melhor atender às necessidades dos leitores.

Num setor especializado, é muito importante que não se reproduza o que já foi feito, que o pesquisador tome conhecimento de tudo que vai surgindo sobre o seu assunto, de especialização.

Mas, o mundo bibliográfico está se tornando cada vez mais vasto; o número de especializações é sempre maior, e ao pesquisador não interessa apenas a obra editada, mas também qualquer ar-

(21) *L'accès aux livres*. (L'Unesco et son programme, t. 9) — Paris, Unesco, 1952.

(22) MARTINS, Myriam Gusmão — *Empréstimo interbibliotecário* — In “Revista do Serviço Público” — Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1953. Maio, p. 73.

tigo de periódico, teses não publicadas, relatórios, trabalhos microfilmados etc. Mesmo com o auxílio do empréstimo interbibliotecário, não estão as bibliotecas aptas a atender, sòzinhas, a tôdas as necessidades exigidas em todos os campos do conhecimento humano.

Hoje é necessário um trabalho de cooperação entre bibliotecas e serviços congêneres, proporcionando aos pesquisadores qualquer tipo de material que lhes seja necessário.

Daí, o aparecimento, cada dia mais crescente, de serviços especializados em vários setores — os Centros de documentação.

CENTROS DE DOCUMENTAÇÃO

Cada vez mais, os cientistas viram-se obrigados a sair de seus laboratórios, a permanecer por mais tempo nas bibliotecas. A explicação está no aumento crescente da massa de conhecimentos, obrigando o pesquisador consciencioso a não estacionar em seus próprios trabalhos, desdenhando os de seus contemporâneos, seja no seu próprio país ou no estrangeiro. Se êle pretendesse ler tôdas as publicações editadas no mundo inteiro, não lhe sobraria tempo para prosseguir em seus próprios trabalhos. Assim considerando, descobriu-se a necessidade dos Centros de Documentação.

Reunindo todo o material sôbre a especialidade a que pertence (análises documentárias, bibliografias, artigos de periódicos, resumos, teses, manuscritos, trabalhos ainda não editados, microfilmes, cópias fotostáticas etc.) presta informações detalhadas aos interessados, possuindo serviços de intercâmbio, entre si e com os dos outros países, se possível.

No "Guide de la documentation en Suisse", encontramos a seguinte definição:

"Serviço ou conjunto de serviços, onde a documentação é metódicamente organizada, para ser posta à disposição dos interessados."

"Um Centro de documentação completo compreende um serviço de reunião, de seleção, de conservação e de difusão. Comporta, essencialmente, uma colaboração entre:

1. Um serviço que reúna, registre e classifique os documentos (arquivos, bibliotecas, cinematecas, discotecas, museus, etc.);
- 2) Um serviço que selecione os documentos e separe todos os elementos utilizáveis, em vista da preparação de repertórios, de análises etc.;
3. Um serviço que ponha a documentação à disposição do público, para informação, publicação, tradução etc." (23)

As especialidades dêsses Centros são as mais variadas; possuem classificação e catalogação muitas vêzes particular, de acôrdo com suas necessidades; todos procuram, no entanto, ser o mais eficientes e atualizados, contando, para isso, com pessoal técnico no assunto, quase sempre médicos, químicos etc.

Nos últimos anos, os Centros de documentação têm tomado um impulso considerável. Na França, por exemplo, existem centenas e centenas, cada vez mais especializados.

Além da Federação Internacional de Documentação (F.I.D.), existem outras organizações no assunto, entre as quais a U.F.O.D. — Union Française des Organismes de Documentation.

O Brasil também já possui centros de documentação. Além do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação sob a direção do Conselho Nacional de Pesquisas, já possuímos em São Paulo um organismo de documentação. Subordinado à Universidade de São Paulo, o Departamento de Documentação vem prestando relevantes serviços, principalmente por meio de seu Catálogo Coletivo e Serviço de microfilmes.

A principal tarefa do Centro Brasileiro de Bibliografia e Documentação será orientar, ou executar êle mesmo, os diversos trabalhos de bibliografia nacional, as aquisições em comum e a catalogação; de aconselhar às instituições brasileiras, relativamente às bibliografias especializadas, e de tudo fazer para que o Brasil possa dispor da documentação publicada no estrangeiro. "Seu fim deve ser o de constituir um serviço nacional modelo, a fim de incitar os Estados vizinhos a seguir-lhe o exemplo."

SERVIÇOS DE DOCUMENTAÇÃO

Procurou o Repertório das Bibliotecas de França, na parte referente aos Centros e Serviços de Documentação, fazer uma distinção entre êsses dois instrumentos de documentação. "A distinção entre uns e outros não é sempre fácil. Pode-se, todavia, definir um Centro de documentação como um organismo autônomo, cujos elementos podem ser de natureza muito diversa: biblioteca, discoteca, hemeroteca etc.; serviços encarregados de classificar, conservar, comunicar, analisar, reproduzir os documentos, de produzir, êle mesmo, os documentos. A documentação dos centros pode ser geral ou especial, completa ou parcial. Um Serviço de documentação, se lhe competem funções análogas, não é, em princípio, autônomo; êle está subordinado a um grupo, ou a uma instituição oficial ou privada: reservado, em geral, ao uso exclusivo do organismo de que depende, êle pode, entretanto, ser aberto ao público." (24)

No Brasil, como vimos, temos o Departamento de Documentação de São Paulo e o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação; possuímos, no entanto, 8 Serviços de Documentação, abertos ao público, em geral, como o do D.A.S.P. e o Serviço de Informação Agrícola.

Aqui, a documentação desenvolveu-se mais no campo da administração. Vejamos a opinião de um dos especialistas no assunto:

(23) *Répertoire international des centres de documentation de sciences sociales* — Paris, Unesco, 1952.

(24) *Répertoire des bibliothèques de France*, pt. 3 — *Centres et services de documentation* — Paris, U.F.O.D. — Bibliothèque nationale, 1951.

"No âmbito administrativo, a documentação deve realizar:

"a) coleta, classificação e arquivamento de todos os documentos oficiais que representem provas de atos administrativos ou governamentais (políticos), que tenham força de lei ou que sejam subsídios à interpretação de leis, regulamentos, instruções etc.;

b) impressão e divulgação de todos os documentos nacionais ou estrangeiros, de caráter instrutivo, doutrinário ou informativo, de interesse para a administração e o governo;

c) promoção de melhores relações internas e externas no campo do serviço público, por meio da publicidade capaz de conquistar ou formar opinião pública favorável;

d) reunir o maior número possível de documentários úteis ao estudo e à pesquisa, documentários esses que fogem, porém, ao campo dos impressos, tais como o registro fotográfico, cinematográfico ou sonográfico;

e) promover o levantamento estatístico da administração, a fim de armar a autoridade superior dos elementos necessários à tomada de decisões, com base no conhecimento dos dados numéricos ou qualitativos que possam interessar ao caso; e

f) produzir, compor e imprimir, vender ou distribuir gratuitamente, o material de índole instrutiva, de propaganda ou de simples divulgação, relativo aos problemas econômicos, sociais, técnicos, científicos e artísticos de interesse público, principalmente do ponto de vista da administração."

* * *

De maneira geral, podemos afirmar que todos os organismos de índole informativa, são instrumentos de documentação. "O livro, os periódicos, os documentos oficiais, os levantamentos estatísticos, o disco, o filme, a fotografia, o desenho, mapa, a gravura, tudo o que fixa ou reproduz um pensamento, uma realização, uma etapa do progresso, uma conquista, é matéria-prima capaz de atender à solução de tão relevante problema. A exigência fundamental é que os instrumentos aptos a informar, informem, realmente." (25)

BIBLIOGRAFIA

A.B.C.D. — Archives-Bibliothèques-Collections-Documentation. Paris /J. Pinot/ 1951-53. Números esparsos.

L'accès aux livres. /L'Unesco et son programme, t. 9/ Paris, Unesco /1952/.

Aperçu du programme de l'Unesco en matière de bibliothèques et de bibliographie pour 1953-54 — Paris, Unesco, 1953.

Les auxiliaires visuels et l'éducation de base — Paris, Unesco, 1952.

BAECHLIN, Peter et MULLER-STAUB, Maurice — La presse filmée dans le monde — Paris, Unesco, 1951.

(25) MOREIRA, Aluizio Xavier — Documentação administrativa — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1950. Junho, página 62.

Boletín de la Unesco para las bibliotecas — Paris, agosto-septiembre de 1953, v. 7, n.º 8-9.

BOUCHER, François — Documentation et musées — In "A.B.C.D.", Juillet-août 1951, p. 45.

BRADFORD, S. C. — Documentation — Washington, Public Affairs press, 1950.

BRIET, Suzanne — Qu'est-ce que la documentation? — Paris, Éditions documentaires, industrielles et techniques, 1951.

CORRÊA Jr., Manuel Pio — Origens da documentação administrativa — Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952.

Documentação administrativa — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944. Julho, p. 3.

Encyclopédie Française — t. XVIII — Paris, Société de gestion de l'Encyclopédie, 1939.

GUIMARÃES, Hahnemann — A educação e a biblioteca — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944.

L'information a travers le monde — Presse, film, radio, télévision. Paris, Unesco, 1951.

LACLÉMANDIÈRE, Jean de — Les publications périodiques répondent-elles aux besoins documentaires? — In "A.B.C.D.", Juillet-août 1951, p. 51.

LATOUR, Jorge — Documentação — In "Revista Rio", dezembro de 1944, p. 161.

MARTINS, Myriam Gusmão — Empréstimo interbibliotecário — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1953. Maio, página 73.

MESQUITA, Pacífico do Espírito Santo — Curso de administração de arquivos e serviços de documentação — Símulas de aula. Rio de Janeiro, 1953.

MOREIRA, Aluizio Xavier — Documentação administrativa — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1950. Junho, página 62.

OTLET, Paul — Documentos e documentação — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1947.

PRESSE, film, radio — Rapports de la Commission des besoins techniques — Paris, Unesco, 1950.

Répertoire des bibliothèques de France — pt. 3 — Centres et services de documentation — Paris, Bibliothèque nationale — U.F.O.D., 1951.

Répertoire internationale des centres de documentation de sciences sociales — Paris, Unesco, 1952.

Revista do Serviço Público — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. 1944-1953. Números esparsos.

SELVA, Manuel — Tratado de bibliotecaria — v. 1 — Buenos Aires, J. Suarez, 1944.

SIEPMAN, Charles A. — Télévision et éducation aux États-Unis — Paris, Unesco, 1952.

TRIGUEIROS, F. dos Santos — O museu, órgão de documentação — In "Revista do Serviço Público" — Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952. Novembro, p. 91.

WILLIAMS, J. Grenfell — La radio et l'éducation de base — Paris, Unesco, 1950.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Planejamento de Cidades

ANTÔNIO PEZZOLO

Iniciando este trabalho desejamos aqui re-produzir conclusões contidas na CARTA DE ATENAS, resultante do Congresso de Urbanismo, realizado na Capital da Grécia em 1933, a fim de inspirados em tão sábios ensinamentos orientar a presente contribuição do III Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros: —

“83 — E’ de mais urgente necessidade que cada cidade estabeleça o seu programa, elaborando leis que permitam a sua realização. O abandono cederá ante a previsão, o programa sucederá à improvisação. Cada caso será inscrito no Plano Regional: os terrenos serão medidos e adjudicados à atividade diversas; clara ordenação na empresa que se iniciará logo através e prosseguirá pouco a pouco, etapa sucessivas. A lei fixará o “estatuto do terreno” dotando cada função chave dos meios para melhor os expressar e se instalar nos terrenos mais favoráveis e a distâncias mais úteis. Haverá, também, a proteção e a vigilância das extensões a serem ocupadas no futuro. Terá o direito de autorizar e de proibir iniciativas, fa-

vorecendo as que forem úteis, porém, cuidará que sejam incluídas no Plano Regional e sempre se subordinem aos interesses coletivos que forma o bem público”.

“77 — As chaves do urbanismo se encontram nas quatro funções: Habitar, Trabalhar, Recrear-se, Circular”.

“84 — O programa será estabelecido sobre análises rigorosas efetuadas por especialistas. Preverá etapas no tempo e no espaço. Unirá em fecundo acôrdo os recursos naturais do lugar, a topografia do conjunto, os dados econômicos, as necessidades sociológicas, os valores espirituais”.

O que é urbanismo:

“Urbanismo é a arte de planejar o desenvolvimento das cidades, com o objetivo de assegurar, saúde, segurança e condições de trabalho aos seus habitantes, provendo eficientes e convenientes formas de circulação e fomentando o bem-estar geral (THOMAS ADAMS — City Planning).

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A ORIGEM das cidades Brasileiras, de modo geral, estão ligadas a interesses de determinados agrupamentos humanos.

Aqui é uma cidade que surgiu com a exploração de determinada espécie de agricultura, mais adiante as condições geográficas fizeram nascer outra cidade com características portuária ou balneária, outras por apresentarem condições propensas para o desenvolvimento Industrial, e assim sucessivamente, porém, na sua maioria, trazem o vício de origem, não serem planejadas, e o território que deveria proporcionar condições mínimas de habitação, trabalho, recreação e circulação, apresentam escassa atração e conforto.

Portanto, o problema de planejamento deve abranger não só renovação das cidades existentes, prover e prever o seu crescimento ordenado, mas também alertando as cidades novas, indicando os meios práticos e econômicos para consecução de um planejamento.

E’ o que nos propomos fazer com o presente trabalho.

2. BASES PARA UM PLANEJAMENTO

Tôdas condições geográficas, físicas, demográficas e econômicas da região a estudar são as bases que o urbanista deve se apoiar para estudo de planejamento para, de uma análise mais profunda, coordenar harmonicamente o plano propriamente dito.

Estes elementos são obtidos com: a planta da cidade e cadastro.

PLANTA DA CIDADE

A planta da cidade é obtida com um levantamento topográfico ou aerofotogramétrico da região.

As técnicas modernas de composição das plantas aerofotogramétricas têm progredido muito, e devido não só por serem executadas com relativa rapidez e serem econômicas, têm sido adotadas com bastante sucesso.

Recomenda-se plantas em escalas de 1:1000, com curvas de nível de metro em metro para os centros urbanos e para as zonas de provável expansão da cidade poderá ser levantada na escala

de 1:2000, em curvas de nível de dois em dois metros e para as zonas situadas na zona rural, servindo para anteprojeto de reflorestamento, agricultura, reservas florestais, de vias de penetração ferroviárias ou rodoviárias de captação de águas, usinas hidrelétricas, retificação de rios etc., a escala pode ser de 1:5000 em curvas de nível de cinco em cinco metros.

Assim, a planta da cidade estampará não só os acidentes geográficos, isto é, a topografia do terreno, como também, localizará os contornos das edificações, a largura e a situação dos alinhamentos dos logradouros públicos, as vias de transportes existentes — rodovias, ferrovias, hidrovias e aerovias, pontes, aeroportos, pântanos, florestas, parques mananciais hidráulicos e de consumo de água domiciliar, rede distribuída, área de força e luz, de telefone, enfim todos os elementos físicos da cidade.

As diversas formas do terreno serão evidenciadas na planta da cidade, tais como: montes, montanhas, colinas chapadões, maciços, cordilheiras, contrafortes, encostas, campos, brejos; as florestas e bosques; as zonas sujeitas a erosão, corrosão; as linhas divisórias ou espigões, talvez ou fundos de vale, áreas inundáveis etc..

CADASTRO

A fim de complementar a planta da cidade paralelamente será executado o cadastro, isto é, serão colhidos, analisados e cadastrados todos os elementos que o levantamento topográfico ou aerofotométricos não pôde abranger, isto é, será feito o levantamento pormenorizado de todos os prédios existentes, com indicação de proprietários ou sucessores, compromissários etc.; e suas características, como dependências e indicação de seu uso, residencial, comercial, industrial, público, com suas dimensões, áreas e volumes, tipo de construção, idade do prédio, condições de conservação e melhoramentos públicos existentes — abastecimento de água, gás, esgoto, coleta de lixo, força e luz, telefone, pavimentação, guias, sarjetas etc., e conjuntamente com este serviço executa-se a avaliação dos imóveis, prédios e terrenos, elementos que servirão para organização de um Cadastro Fiscal Imobiliário, que permitirá a racionalização dos serviços tributários, a equidade fiscal e eliminação dos obsoletos métodos de avaliação ainda vigorantes. Neste particular é nosso desejo apresentar, na sua oportunidade, trabalho que condense a nossa experiência adquirida na implantação do Cadastro Fiscal Imobiliário na Prefeitura Municipal de Santo André.

Serão também cadastradas todas as redes de melhoramentos públicos *subterrâneos* existentes nos logradouros públicos e respectivas derivações, tais como: redes de água, esgotos, gás, telefones, luz, força, com os maiores detalhes e especificações possíveis, condições geológicas do subsolo, fertilização do solo etc..

O recenseamento das populações será feito com determinação do padrão de vida, nas condições educacionais e de assistência social.

Assim, a planta e o cadastro conterão todas as condições geográficas, físicas, demográficas, e econômicas, elementos que espelham a situação real da cidade e essenciais para o estudo do zoneamento, código de obras abrangendo normas para edificações e loteamentos, enfim o estudo do plano diretor da cidade.

Porém, sendo a cidade um organismo vivo, com modificações contínuas, quer pela construção, reconstrução ou acréscimos de edifícios, abertura de novas vias de comunicação, transações de imóveis etc., evidentemente a planta e o cadastro devem ser rapidamente levantados e uma equipe treinada deverá atualizá-los constantemente, a fim de mantê-los em dia.

3. PLANO DIRETOR DA CIDADE

Com os elementos fornecidos pela planta da cidade e cadastro possui o urbanista os materiais para manipular e realizar o seu delicado trabalho, que é o plano de desenvolvimento, ou mais conhecido como plano diretor da cidade.

O plano diretor estabelece as normas não só para a parte existente da cidade, transformando-a no que possível, como deve essencialmente regular a sua expansão por previsões para o futuro do qual os administradores públicos possam executá-lo parcialmente dentro das possibilidades financeiras e exigências do momento.

O que importa é que normas gerais para o desenvolvimento da cidade sejam legisladas e decretadas a fim de evitar o caráter individual, improvisação de pequenos programas administrativos que, apesar da boa intenção dos seus idealizadores, não se harmonizam e não se coordenam e pela sua fragilidade são facilmente alterados ou simplesmente suprimidos ou relegados ao esquecimento por ocasião de novas administrações, com perda de tempo e aplicação maléfica dos dinheiros públicos.

Portanto, é necessário realizar um trabalho não só para os nossos dias, mas o que é mais importante para o futuro, para novas administrações e gerações, a fim de que seja enaltecido o trabalho que lhes foi herdado e que seja conservado e ampliado e que cada tijolo assente e cada pá de terra removida seja trabalho executado dentro de um planejamento geral.

Enfim, um plano estudado com coragem, decisão e por técnicos não está sujeito a impugnações que o possa afetar substancialmente e terá a sua continuidade garantida pela autoridade de sua estruturação.

Obtidos todos os elementos e informações referidas iniciam-se os estudos sobre as tendências do desenvolvimento da cidade, mediante pesquisas e análises.

Da sua comparação, coordenação e sistematização sairão conclusões para efetivação do plano diretor da cidade, que logicamente estará em função das peculiaridades próprias da região, em linhas gerais se caracterizará pelo:

a) *Zoneamento* — Segundo Robert Moses, Diretor do Estudo de um Programa para Melhoramentos Públicos para a cidade de São Paulo “entendem-se por zoneamento uma série de regras acerca do uso das áreas da cidade, de tal modo que se protejam da melhor forma os interesses tanto da coletividade como do proprietário individual. Por sua importância, justifica-se que o Governo use de seus poderes para impô-lo, e cumpra que seja parte integral do planejamento oficial de uma cidade. Embora a preparação de um plano completo de zoneamento seja obra complicada e difícil, que requer a inspeção de milhares de lotes de terreno, são simples os princípios básicos que o dirigem. A parte do zoneamento que se encarrega do controle da altura e da área das edificações urbanas têm por propósito minorar o congestionamento de transeuntes e veículos, e concorrer para o bom uso da luz e do ar. Reduz, ao mínimo, o abuso da utilização dos terrenos, porque estabelece separação entre as zonas industriais, comerciais e residenciais. O zoneamento apropriado garante a cada proprietário proteção contra práticas indesejáveis por seus vizinhos, e assegura-lhe o prazer de poder usar sua propriedade, sem interferência alheia, pela forma que tinha em mente ao adquiri-la”.

A Lei do zoneamento dirige e orienta o desenvolvimento da cidade dando normas para o uso dos terrenos e edificações em geral e o sucesso de sua aplicação depende de sua estruturação perfeita, das subdivisões e classificações do território de expansão tendo em conta as funções próprias de cada um.

Existem princípios que dirigem as divisões das zonas os quais devem ser seguidos na sua confecção, segundo as peculiaridades próprias da região:

— escolha do terreno de acordo com a finalidade da função que irá exercer, levando em conta a posição, topografia e salubridade;

— colocação em zonas vizinhas (separadas com zonas verdes ou cursos de água) as que têm razão de correlação — caso de zonas industriais como de habitação operária, de esportes com divertimentos públicos;

— graduar do centro para a periferia as zonas de modo que as mais centrais sejam aquelas que tem maior razão de contato com a vida do centro e inversamente no sentido da periferia;

— levar em consideração uma relação de equivalência no estudo das zonas de expansão, a fim de ficar previsto a influência do conjunto e das regiões vizinhas, para efeito de equilíbrio das diversas áreas de zoneamento.

As diversas zonas podem abranger:

Zonas residenciais

Do estudo demográfico surgirá a distribuição da população em diversas zonas habitacionais, as quais serão feitas em base de suas condições sociais e econômicas, prevendo-se uma densidade padrão a fim de evitar concentrações perniciosas, procurando-se um equilíbrio entre as zonas rurais e urbanas, com formação de zonas de população homogêneas, tendo em conta torná-las autosuficientes, com prédios para educação e cultura, serviços de saúde e assistência social, cultos religiosos, correios, mercados, cinemas, teatros, clubes esportivos, parques públicos e de recreação infantil etc.

Poderão surgir então três tipos de conjuntos residenciais:

— zonas estritamente residenciais localizadas na zona urbana, com densidade demográfica relativa;

— zonas para residências operárias, conjugadas com as zonas industriais, a fim de evitar o movimento de grandes massas de população. Estes núcleos geralmente são de maior densidade demográfica;

— zona para residências rurais conjugadas com zonas para desenvolvimento agrícola, da pecuária etc., procurando-se levar para o campo o conforto mínimo a fim de evitar o êxodo rural, um dos maiores problemas do País, com a elevação do nível de vida do trabalhador rural. São de menor densidade demográfica.

ZONAS INDUSTRIAIS

— As zonas industriais serão localizadas nas proximidades das vias de comunicação — ferrovias, estradas de rodagem, a fim de permitir comunicação rápida com os centros produtores de matéria-prima e consumidores e nas proximidades de mananciais de água e facilidade para despejos industriais.

As zonas industriais também são subdivididas segundo o tipo de indústria leve, pesada, nocivas, barulhentas, procurando-se afastar o mais possível do centro urbano as nocivas.

ZONAS COMERCIAIS

— Deverão ser distribuídas de modo racional, tendo em conta as facilidades de abastecimento e distribuição e as diversas classes de comércio — atacadista, varejista e com subclassificações quanto à espécie do comércio — gêneros alimentícios, carnes, verduras etc..

Zonas para desenvolvimento da Agricultura,

Pecuária, Avicultura etc.

Nas zonas rurais surgirão núcleos do tipo mencionado, prevendo-se a organização de fazendas-modelo, canais de irrigação, silos, enfim, pro-

curando-se elevar o padrão da vida do homem do campo com base no revigoramento das atividades produtoras.

Zonas menores

Zona verde — Os núcleos residenciais serão projetados prevendo-se sistematicamente espaços livres contornado de parques, com plantação abundante, inclusive as escolas, zonas esportivas, centro cívico etc..

Zona universitária — De acordo com a peculiaridade da região, deverão ser reservadas áreas para localização de cursos universitários, com museus, bibliotecas, clubes e parques próprios e habitação para estudantes e professores.

Zona militar — A localização de quartéis, centros de preparação de jovens em idade militar, corpo de bombeiros é feita geralmente fora do centro urbano, mais para a periferia, reservando-se áreas apreciáveis para expansão.

Zonas dos cemitérios — Serão localizadas em áreas de fácil comunicação com os centros urbanos, em terrenos altos, planos e secos.

Zona esportiva — Também em lugares de fácil comunicação deverá ser localizada a zona esportiva, com estádios, hipódromos, sendo clubes esportivos, se possível, situados nas proximidades de rios, lagos ou mares para desenvolvimento do esporte aquático.

Zona de aeroporto — Devem ser situadas em lugares altos e planos e suas características estarão em função da categoria do aeroporto tendo em conta o clima, predominância dos ventos etc..

Edifícios e serviços públicos

A centralização dos serviços públicos importantes em centros cívicos no centro urbano tem sido preconizados e circundados por zona verde.

Tem importância toda especial a localização de entrepostos, mercados, feiras de divertimentos públicos, teatro etc..

b) Tráfego — As vias de comunicação têm valor primordial no planejamento da cidade. A rede de trânsito urbano deve ser totalmente revista, tendo em conta o futuro da cidade; as vias de comunicação existentes deverão ser ampliadas e o traçado de vias de alta e média velocidade, e o estudo do metropolitano, se for o caso.

As vias expressas que facilitam o livre movimento de veículos, sem cruzamentos no mesmo nível, sem voltas à esquerda, com sinais de tráfego, geralmente construídas para dar escoamento ao tráfego local e servir as propriedades vizinhas da cidade, incluindo áreas de recreação, rampas ajardinadas, postos de gasolina, instalações sanitárias, com exclusão do tráfego comercial, devem ser previstas.

As Leis Brasileiras prevêm uma conjugação entre os planos rodoviários do governo federal,

estadual e municipais o que é de grande importância.

A localização das estações ferroviárias, rodoviárias deve obedecer à localização em lugares de fácil acesso.

c) Hidrografia — Tem importância particular o estudo do sistema hidrográfico, tendo em conta a salubridade da região e seu aproveitamento em serviços públicos.

Assim, serão propostas retificações nos cursos de água, construção de represas para aproveitamento hidrelétrico, canais, açudes, mananciais de água potável e prevista a eliminação de inundações periódicas, problema que afeta um grande número de cidades.

4. ASPECTOS LEGAIS E FINANCEIROS PARA UM PLANEJAMENTO

As normas ditadas para que o plano diretor de uma cidade se transforme em realidade, devem ser traduzidas em leis, de modo claro e preciso.

Leis especiais devem ser baixadas ou, como é comum em nosso País, o Código de Obras geralmente abrange todos os aspectos da questão, tratando do zoneamento, subdivisões de terrenos e construções.

A remodelação da cidade com novas exigências de recuos, zonas verdes, locais para prédios públicos, exigem grande soma para sua execução.

Evidentemente a sua execução terá que ser feita em etapas, de acordo com as possibilidades financeiras do município, uma vez estruturada a propaganda e campanhas de esclarecimento público devem ser encetadas a fim de mostrar as vantagens do mesmo, pois, diante da argumentação do bem geral e, da disposição das autoridades em executá-lo, lentamente os mais intransigentes opositores acabarão se transformando em ardorosos defensores do mesmo.

E' preciso compreender que a sua estrutura e início de execução é a fase mais delicada e difícil, como toda obra grandiosa e duradoura, envolvendo toda uma comunidade, como é o planejamento.

Neste particular seja-nos permitido aqui reproduzir trecho de uma carta que nos foi enviada pelo eng.^o Ricardo González Córtes, da Organização Mundial de Habitação, ao nos oferecer muito gentilmente um exemplar do *Plano de Fomento y Urbanización para Las Provincias de Chile* — 1951:

"El sereno e immutable pronunciamiento de la Historia es, a menudo, tardío en ofrecer sus veredictos cuando debe justipreciar las acciones contemporáneas. En el caso del Presidente de Chile, analizando esta su labor de "Planificación Regional", como inicio de una política de Gobierno de Descentralización, el proposito tienen — como toda cosa humana — severos impugnadores. Nos sumamos gratamente a los que sin prejuicios ni apasionamiento y como profesionales — entregan su satisfacción y aplauso por el valiente esfuerzo realizado, con sus cooperadores técnicos".

5. APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO ÀS CIDADES

Até aqui a nossa preocupação foi dar uma idéia das diversas facetas para um planejamento.

Porém, a nossa principal finalidade, na oportunidade da realização do III Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, é alertar os Municípios Brasileiros para tão relevante assunto, procurando o reexame e aperfeiçoamento do que já foi debatido nos dois primeiros Congressos, formulando orientação objetiva para sua execução.

Sendo de competência e iniciativa dos municípios o planejamento de cidades, entendemos que dos componentes da própria região deve partir o brado de alerta, fazendo funcionar imediatamente em cada cidade uma Comissão do Plano Geral da Cidade, a qual, pela sua estruturação e do desprendimento e patriotismo dos seus componentes pode ser o germe que provocará uma disciplinação geral para o planejamento.

Neste sentido, exercendo a função de Vereador à Câmara Municipal de Santo André, apresentamos à sua consideração o seguinte Projeto de Lei, visando os fins colimados no presente trabalho, o qual poderá servir de orientação:

PROJETO DE LEI

Cria a Comissão de Melhoramentos Urbanos e do Plano Geral da cidade

A Câmara Municipal de decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1.º Fica criada neste Município uma Comissão denominada "Comissão de Melhoramentos e do Plano Geral da Cidade", com os seguintes fins:

a) exprimir as condições e as aspirações gerais da população quanto ao plano diretor e melhoramentos urbanos do Município;

b) propor ao que fôr necessário para estruturação e execução de projetos do plano diretor;

c) estudo do novo Código de Obras, esclarecer dúvidas de sua aplicação e propor a sua atualização;

d) colaborar na propaganda do plano de urbanismo e propor normas rigorosas de fiscalização e execução do plano diretor.

Parágrafo único. A Comissão, dentro de 30 (trinta) dias de sua posse, submeterá à aprovação do Senhor Prefeito Municipal, um projeto de Regimento Interno, o qual depois de aprovado deverá orientar os seus trabalhos.

Art. 2.º A Comissão poderá ser assistida por um urbanista, a fim de prestar trabalhos profissionais de sua especialidade.

Parágrafo único. O urbanista poderá assistir às reuniões da Comissão, tomando parte nas discussões, mas sem direito ao voto.

Art. 3.º A Comissão será constituída, além do Prefeito que é o seu Presidente nato, de dois vereadores, êstes da escolha da Câmara, por dois funcionários municipais e por cidadãos de notória competência e idoneidade, até o máximo de quatro, uns e outros nomeados pelo Sr. Prefeito.

Art. 4.º A Comissão elegerá, em sua primeira reunião, um Vice-Presidente e um Secretário, bem assim

uma Comissão para elaborar o seu regimento interno, com as seguintes bases:

a) realização de uma sessão, no mínimo, por semana, em dia diferente do das reuniões da Câmara;

b) publicidade das reuniões;

c) as reuniões constarão de atas, as quais serão totalmente taquigrafadas formando Anais da Comissão;

d) a Comissão só poderá deliberar com a presença da maioria absoluta dos seus membros;

e) limitação de prazos para apresentação do plano geral de melhoramentos e urbanismo;

f) perda de mandato de membro da Comissão, pela ausência de três reuniões consecutivas, sem motivo justificado aceito pela Comissão;

g) as deliberações serão tomadas por meio de resoluções; encaminhadas aos poderes competentes.

Art. 5.º O mandato da Comissão cessará suas atividades com o término do mandato do Prefeito, devendo ser reestruturadas.

Art. 6.º Os membros da Comissão serão nomeados pelo Prefeito, que lhes deferirá o compromisso, em reunião da mesma.

Parágrafo único. Será a seguinte a fórmula de compromisso: *prometo exercer, com dedicação e dignidade, as funções de membro da Comissão de Melhoramentos Urbanos e do Plano Geral da Cidade*".

Art. 7.º As funções de membro da Comissão não tem incompatibilidade com nenhuma outra função, tem caráter cívico e consultivo e seus membros não têm direito a nenhuma remuneração e seus serviços serão considerados relevantes.

Art. 8.º A Comissão requisitará do Sr. Prefeito os servidores municipais necessários para servirem na mesma, bem como material, local para funcionamento etc.

Art. 9.º As despesas com a execução da presente lei correrão

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

6.º CONCLUSÃO

Tendo em conta as considerações desenvolvidas, desejamos submeter à alta deliberação do III Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros o presente trabalho, no sentido de ser recomendado a todos os Municípios a aprovação de leis idênticas ao Projeto de Lei oferecido, visando o planejamento de cidades.

Santo André, março de 1954. — eng.º Antônio Pezzolo, Vereador à Câmara Municipal de Santo André.

OBRAS CONSULTADAS

Planejamento Geral — Problemas Urbanos da Capital — Prefeitura de São Paulo. — 1951.

PIANO REGOLATORE DI PAVIA — Arch Carlo Morandotti — 1.º Prêmio.

Legislação Municipal de Campinas — São Paulo — Brasil.

Plano de Melhoramentos para a Cidade de São Paulo — Herbert Moses, 1950.

FRANCISCO BURKINSKI — Urbanismo — "Revista do Serviço Público".

Plan de Fomento y Urbanización para las Provincias de Chile — Presidencia de la Republica — 1951.

Tamanho das Cidades e Padrão de Vida do Operário Industrial

JOÃO JOCHMANN

COMO aconteceu também em outros países e como é natural, muitos estabelecimentos industriais brasileiros localizaram-se onde encontraram abundância de mão-de-obra e, ao mesmo tempo, proximidade de mercados de consumo largo. Assim, as cidades, especialmente as grandes, tornaram-se sedes de importantes parques industriais. Daí resultou, aos poucos, uma concentração geográfica da indústria brasileira, em escala extraordinária. Ilustremos o fato com alguns dados oferecidos pelo último Censo Industrial. Segundo esse levantamento, o valor bruto da nossa produção industrial exprimiu-se, em 1949, pela cifra de 116,7 bilhões de cruzeiros. Apenas a duas praças (à Capital de São Paulo e ao Distrito Federal) cabiam, em conjunto, nada menos de 45,6 bilhões, ou sejam 40% do total. E se juntamos à Paulicéia os municípios que com ela formam uma única área industrial (Santo André, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo) e procedemos de maneira semelhante com o Distrito Federal, acrescentando-lhe a produção de Niterói e São Gonçalo, essas duas grandes praças englobaram 52,2 bilhões de cruzeiros, isto é, 44,7% do total nacional. Somando-se, ainda, a esse montante os relativos a outros cinco municípios de maior expressão no campo da atividade industrial (Porto Alegre, Recife, Barra Mansa, Sorocaba e Campinas), chegamos ao total de 59,9 bilhões de cruzeiros: sete centros industriais representaram, sob o aspecto do valor da produção, mais do que 50% da indústria nacional.

Se as cidades, especialmente as maiores, atraíram as indústrias, não é menos verdade que as indústrias, por sua vez, atraíram homens, contribuindo, essencialmente, para o crescimento dos centros urbanos.

Há quem considere aqui e alhures, tal crescimento como sinal inequívoco de progresso. E constam casos em que o nascimento do centésimo milésimo habitante motivou grandes festejos. O Sr. Prefeito apareceu de cartola e fraque em praça pública, a banda de música executou hinos cívicos; festas, feriados, foguetes, grandes banquetes e muitos discursos: era o grande dia; a coletividade sentia-se promovida a categoria superior.

Ao lado desses progressistas "à outrance" há outras vozes, menos otimistas, que alimentam certas dúvidas a respeito dos benefícios que as cida-

des grandes proporcionam aos seus habitantes e à Nação. De qualquer forma, parece evidente que aquelas aglomerações humanas significam coisa diferente conforme se trate de regiões com grande ou exagerada densidade de população ou de países cujo número de habitantes por quilômetro quadrado pouco excede 5.

Mas quer aplaudamos quer desaprovemos semelhantes concentrações da população, elas são um fato, e um fato muito sério. É preciso estudá-lo, examinar-lhe as condições e conseqüências. São sobejamente conhecidos os motivos que atraem os industriários, bem como pessoas de outras camadas do povo, para as metrópoles. Muitas vezes o caminho percorrido não é direto. Começa nos campos, conduz primeiro à sede do município. De lá à cidade grande. A volta é rara, mas frequentemente segue ainda o pulo para as metrópoles, a Paulicéia ou a Cidade Maravilhosa. Se o êxodo rural muitas vezes é fruto do abandono em que vive a população rural, resultado de falta de assistência sanitária, cultural e mesmo econômica, no habitante das praças pequenas atuam outros motivos que o arrasta para as cidades maiores: a monotonia do local, a estreiteza dos costumes, a pouca esperança de progredir na escala social. Nos grandes centros é tudo diferente, oferecem-se oportunidades para todos, a vida é mais folgada, mais movimentada, mais livre, mais interessante e, acima de tudo, os salários são mais elevados. Eis o conceito que muito habitante de cidade pequena tem a respeito dos centros grandes, e que o leva a mudar-se para os mesmos.

As conseqüências dessas migrações costumam ser julgadas de maneira algo unilateral. Queixamo-nos do crescimento exagerado das cidades grandes, cujo aparelhamento e abastecimento ficam atrás do aumento da população. Mas esquecemo-nos de que tal movimento implica em grave prejuízo para as localidades abandonadas. Essas experimentam uma situação semelhante à de países de emigração: criam e educam com despesas não pequenas uma geração inteira e, quando os jovens após tudo isso ficam adultos, em condições de retribuir à comunidade o que dela receberam, vão-se embora. E entre eles, muitos elementos valiosos, dinâmicos e progressistas cuja saída empobrece o lugar.

Sob todos esses aspectos torna-se interessante indagar detidamente, com justiça e visão

ampla, qual é na verdade o padrão de vida nas diversas classes de tamanho das cidades. A simples menção do "salário mais alto" mostra que há erros muito profundos naquela visão quimérica que o habitante das pequenas cidades alimenta a respeito dos centros urbanos maiores.

PESQUISA DO PADRÃO DE VIDA DA COMISSÃO NACIONAL DE BEM-ESTAR SOCIAL

Para uma apreciação dessa natureza encontramos elementos interessantes nos resultados que nos proporcionou a pesquisa do padrão de vida, executada há um ano e meio pela Comissão Nacional de Bem-Estar Social. Essa pesquisa indagou a situação do operariado industrial em 68 localidades do País, grandes, médias e pequenas, e que se distribuem por tôdas as Unidades da Federação. Limitamo-nos, nesta ocasião, às localidades situadas no Sul do País, uma vez que é essa a região líder no campo da atividade industrial. Além disso, em comparações dessa ordem têm de se refletir naturalmente, e com bastante força, diferenças regionais que são reconhecidamente profundas, dada a extensão enorme do território nacional em cujas partes os costumes de alimentação, habitação e vestuário muito variam, principalmente em função do clima. Limitando ao Sul nossa análise dos resultados da citada pesquisa, eliminamos a maior parte das diferenças regionais que prejudicariam o nexos que aqui nos interessa: a influência do tamanho da cidade sobre o padrão de vida do operário industrial.

Incluindo-se no Sul, o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro, essa região abrange 27 localidades cobertas pela pesquisa: seis cidades grandes, de mais de 100.000 habitantes, ou sejam Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Santos, Curitiba e Niterói inclusive São Gonçalo. Posteriormente, destacamos, nesse grupo, as duas metrópoles, Rio e São Paulo, das quais cada uma conta mais de 2 milhões de almas.

Entre as restantes 21 cidades há cinco localidades cuja população não atinge a 25.000: Blumenau e Joinville, em Santa Catarina; Paranaguá, no Paraná; Itatiba, em São Paulo, e Arrôio dos Ratos, Vila do Município de São Jerônimo, no Rio Grande do Sul. A esse grupo chamaremos daqui em diante de cidades pequenas. As cidades médias, com população acima de 25.000 mas abaixo de 100.000 habitantes e que são em número de 16, distribuem-se da seguinte maneira entre os diversos Estados: cinco pertencem a São Paulo (Sorocaba, Bauru, São José do Rio Preto, Marília e Taubaté); quatro ao Rio de Janeiro (Campos, Petrópolis, Nova Friburgo e Volta Redonda); quatro ao Rio Grande do Sul (Pelotas, Santa Maria, Caxias do Sul e Livramento); duas ao Paraná (Ponta Grossa e Londrina) e finalmente uma a Santa Catarina (Florianópolis). Dêsse rol de 16 cidades médias excluimos do nosso exame duas, Volta Redonda e Londrina, porque

representam tipos tão especiais que a procurada influência do tamanho do lugar sobre o padrão de vida bem pode estar prejudicada, compensada ou anulada por fatores de outra ordem.

Volta Redonda não é produto dum desenvolvimento histórico, mas criação artificial e oficial. A maior empresa siderúrgica do País construiu aí as suas usinas, baseando-se em estudos geográficos e econômicos. Seus fundadores planejaram o empreendimento, não só obedecendo aos preceitos técnicos mais modernos, mas também, atendendo a conceitos sociais bastante avançados. Volta Redonda, a menina dos olhos da nação e do governo, é um caso à parte e o será por muito tempo, quer o lugar tenha 20.000 habitantes, quer 200.000.

No tocante a Londrina, trata-se do centro duma região em fase de desenvolvimento impetuoso. Como sói acontecer em tais casos, seu crescimento vem acompanhado por momentos todos particulares: transformações profundas, movimentação intensa, valorização rápida, com forte ingerência de especulação. Certamente esses fatores especiais perturbam os reflexos da influência que procuramos estudar e que se patenteiam com maior clareza nos lugares cujo desenvolvimento corresponde a um crescimento orgânico de ritmo natural.

Ficamos, pois, ao todo, com 25 lugares que assim se distribuem pelas diversas classes de tamanho:

	NÚMERO DE CIDADES	FAMÍLIAS PESQUISADAS	PESOAS ABRANGIDAS
Rio e São Paulo.....	2	310	1275
Outras cidades grandes.....	4	250	1061
Cidades médias.....	14	621	2714
Cidades pequenas.....	5	212	873
TOTAL.....	25	1393	5923

RESULTADOS GERAIS DA PESQUISA

Lancemos primeiro um olhar rápido sobre as informações que essas famílias prestaram a respeito dos seus orçamentos. Como era de se esperar, o total dos recursos por família foi nas cidades grandes de fato bastante mais elevado do que nas menores, oscilando nestas em torno de Cr\$ 2.000 e naquelas, em redor de Cr\$ 3.000. A apreciação justa da diferença teria que levar em conta, evidentemente, o valor real desses recursos. Para esclarecer esse ponto básico, os resultados até agora apurados não bastam.

As famílias pesquisadas preencheram, tôdas elas, um questionário em que informaram, por vezes com dados estimados, sobre o seu orçamento mensal: os salários obtidos e outras rendas auferidas, bem como suas despesas, estas bastante subdivididas e especificadas. Mas essas informações detiveram-se em termos de moeda. Metade das famílias preencheu ainda uma caderneta na qual lançaram durante seis semanas tôdas as re-

ceitas e despesas na medida em que ocorreram, especificando, na parte dos gastos, também as quantidades adquiridas. Estas informações estão ainda em fase de apuração. E sem os referidos quantitativos de gêneros e outros artigos consumidos, os resultados não têm plena expressão. Que saberemos, por exemplo, se verificarmos que as famílias gastaram, em média, por mês, com alimentação Cr\$ 1.328,00 no Rio e em São Paulo; Cr\$ 1.320,40 nas outras cidades grandes; Cr\$ 923,50 nas cidades médias e Cr\$ 1.144,00 nas localidades pequenas? Muito pouco! E' preciso saber qual foi a alimentação que adquiriram com aqueles montantes. E' pois, de se esperar que a Comissão Nacional de Bem-Estar Social termine quanto antes a apuração das cadernetas familiares. Os respectivos resultados constituirão complemento indispensável dos dados já elaborados. Além disso, tais resultados merecem indiscutivelmente um grande interesse geral, sob vários pontos de vista, entre os quais figura, não em último lugar, o da dieta do operário brasileiro.

Aliás, embora preconizemos com justos motivos a apuração das referidas cadernetas, acreditamos de antemão que também de posse desses resultados, uma comparação perfeitamente exata de alguns gastos reais não será possível, pois justamente no campo da alimentação há certos aspectos que escapam à verificação estatística. Suponhamos que as famílias consumam "per capita" igual quantidade de leite no Rio de Janeiro e em Blumenau. Isso não significa absolutamente que ingiram o mesmo número de calorias. Em Blumenau o leite não vem aguado como acontece freqüentemente no Rio. Mas, o leite que a família carioca obtém, é tirado, no mínimo, 12 horas antes, muitas vezes, bem mais. Ele vem de Minas Gerais e do Estado do Rio de Janeiro; é primeiro recolhido em certos postos, e congelado. Viaja não raro 8 até 12 horas. E' pasteurizado e novamente gelado antes de chegar às mãos do consumidor. A imprensa da capital vive reclamando contra a má qualidade do leite que se vende na cidade. Isso não acontece em Blumenau, nem em muitas outras pequenas cidades do interior. Também ovos, manteiga, frutas, legumes e até carne raras vezes nas metrópoles e cidades grandes estão tão frescos quando são vendidos ao consumidor, como nas cidades menores. Evidentemente, o grau de frescura afeta o valor nutritivo daqueles alimentos.

RESULTADOS SOBRE A HABITAÇÃO DAS FAMÍLIAS OPERÁRIAS

Se os dados da Pesquisa já disponíveis não satisfazem, por enquanto, para uma apreciação exata das diferenças provavelmente existentes em questões de alimentação, muito elucidativos são, entretanto, os que dizem respeito à habitação. Esta foi pesquisada com bastante minúcia no próprio questionário. Desta maneira temos elementos para avaliar o que corresponde ao dinheiro

gasto com habitação. Embora a despesa com a moradia não seja tão elevada no orçamento familiar como a com alimentação, atribuímos à habitação uma importância toda especial. Pois ela é o centro da vida familiar; seu estado e suas condições são de influência decisiva para o lar e podem sê-lo para a formação mental, moral e até intelectual dos filhos.

Agradecemos, nesta oportunidade, ao professor Guerreiro Ramos cuja gentileza nos permitiu livre acesso ao material da pesquisa, até a resultados ainda não divulgados. Diversos índices que podemos deduzir daqueles resultados, parecem-nos de grande significação e expressão. Apresentamos, em primeiro lugar, alguns dados gerais. O questionário indagou se a casa era própria, alugada, gratuita ou se se achava em aquisição, e se a família a ocupava exclusivamente ou parcialmente. Se era casa propriamente dita ou apartamento, casa de cômodos, casebre ou porão. Qual era o material de construção: tijolos, madeira, taipa, palha? Perguntou, ainda, se certas dependências da habitação, tais como cozinha, banheiro e latrina, eram de uso exclusivo da família ou se serviam também para pessoas de outro domicílio. Eis os resultados obtidos pelas respostas a alguns desses quesitos mais expressivos:

	RIO E S. PAULO	OUTRAS CIDADES GRANDES	CIDADES MÉDIAS	CIDADES PEQUENAS
Total das habitações.....	310	250	621	212
Casa própria ou em aquisição.....	61	72	209	77
Ocupação exclusiva.....	175	184	510	182
Casa de taipa ou palha.....	22	12	9	1
Casa de cômodos, casebre ou porão.....	25	12	20	2
UTILIZAÇÃO POR ESTRANHOS:.....				
Da cozinha.....	24	22	26	8
Do banheiro.....	71	37	28	4
Da latrina.....	84	59	117	16
Casa própria ou em aquisição.....	19,7	28,8	33,7	36,2
Ocupação exclusiva.....	56,5	73,6	82,1	85,8
Casa de taipa ou palha.....	7,1	4,8	1,4	0,5
Casa de cômodos, casebre ou porão.....	8,1	4,8	3,2	0,9
UTILIZAÇÃO POR ESTRANHOS:.....				
Da cozinha.....	7,7	8,8	4,2	3,8
Do banheiro.....	22,9	14,8	4,5	1,9
Da latrina.....	27,1	23,6	18,8	7,5

Como varia bastante o número de habitações pesquisadas nas quatro classes de cidades, convém transformarmos os números absolutos da tabela para relativos, exprimindo as ocorrências em percentagem do respectivo total de habitações.

Esses algarismos falam uma linguagem bem clara. Quase com regularidade absoluta acusam que as condições de habitação estão tanto melhores quanto menor o tamanho da cidade. A casa própria é inegavelmente um alto bem para a família, um índice de bem-estar inequívoco. E este índice nos mostra que nas cidades pequenas a propriedade da casa ocorre quase com dupla freqüência, comparada com a situação nas metrópoles.

Também a ocupação exclusiva da habitação representa vantagens evidente. Quantas rixas e dissabores devem-se aos atritos surgidos facilmente entre várias famílias que ocupam a mesma casa.

Este e outros fenômenos, aliás, têm nas cidades grandes, importância maior do que nas localidades pequenas, onde todos se conhecem e, se ocorre a necessidade de duas famílias morarem juntas, estão aptas a fazer a melhor escolha. Não há nos lugares pequenos tamanha falta de moradias que tanto flagela a população das cidades grandes, fazendo com que muita família, para ter um teto sobre a cabeça, aceite sob esse teto a quem, em outras circunstâncias, nem admitiria como vizinho de rua.

A casa de cômodos então é um fenômeno típico de cidade grande; nas praças menores encontramos, algumas vezes, o porão; também não moradia ideal, mas pelo menos individual. Pergunta-se como será possível que os filhos de famílias obrigadas a se alojar em "cabeças de porco", se desenvolvam moral e mentalmente sãos na promiscuidade daquelas casas. Não é admissível que o pai, a mãe da família operária carioca ou paulista amem os seus filhos menos do que os pais em localidades menores. Nem creio que sejam menos perspicazes. Se aceitam o ambiente da casa de cômodos para moradia, é porque não encontraram casa, isto é, casa cujo aluguel pudessem pagar com o salário alto da cidade grande e maravilhosa. Mas, alguém já terá contado as lágrimas e os gemidos das mães, assistindo, sem defesa, a que os filhos adolescentes escutem a conversa mantida no quarto contíguo entre o malandro e a metretiz?

A frequência muito mais alta das casas de taipa ou de palha nas metrópoles é um reflexo sombrio das favelas que se gostaria tanto de esconder. Mas, por desgraça, estão localizadas nos morros, quer dizer em pontos altos e bem visíveis.

Um capítulo todo especial é a utilização de certas dependências da habitação por parte de pessoas de outras famílias. Tal ingerência é, em qualquer hipótese, indesejável, não resta dúvida; mas é especialmente desagradável e incômoda no caso da latrina. Prevalecem aqui aspectos a que já aludimos no ligeiro comentário sobre a ocupação exclusiva da habitação. É bastante preferível que o reservado da família lhe esteja, de fato, reservado. Mas, se isso não é possível, a situação é evidentemente muito menos penosa, se uma família conhecida e talvez amiga se serve dessa mesma dependência que nós, do que pessoas quaisquer a cujo convívio a família está coagida.

O questionário da Comissão de Bem-Estar pediu ainda informações sobre o sistema da instalação sanitária: esgoto, fossa séptica ou fossa precária. O esgoto foi encontrado com maior frequência na classe das "outras cidades grandes" (34%). Seguiram-se-lhes as cidades pequenas (32,6%). Em terceiro lugar aparecem as metrópoles (29,7%) e, em último lugar, as cidades médias (25,9%). Parece-nos digno de nota que as cidades pequenas ocupem posição tão vantajosa, justamente nesse terreno em que se poderia esperar que a situação fosse tanto melhor quanto maior a cidade. Deduzimos daqueles resultados

o número de habitações sem qualquer instalação sanitária. Eis a percentagem dessas moradias sobre os respectivos totais:

Rio e São Paulo	31,0
Outras cidades grandes	7,2
Cidades médias	8,5
Cidades pequenas	4,7

A distância entre os extremos é muito grande e as metrópoles perdem nesse confronto algo do seu encanto. Lembramos certas reportagens sobre as favelas, que nos contam de lamaçais, de detritos de toda espécie, parados ou descendo lentamente o morro, de um cheiro pestilencial. E crianças descalças brincando perto.

Vejamos, ainda, como as habitações das famílias operárias estavam dotadas de certas instalações e utilidades.

	RIO E S. PAULO	OUTRAS CIDADES GRANDES	CIDADES MÉDIAS	CIDADES PEQUENAS
(% das habitações dotadas com as instalações e utilidades mencionadas sobre o total das habitações)				
Água encanada.....	43,5	64,8	49,1	55,7
Luz elétrica.....	64,2	89,2	75,8	95,3
Rádio.....	50,0	76,8	51,4	66,0
Máquina de costura.....	32,6	58,8	43,8	48,1

Pode surpreender muito, à primeira vista, a ocorrência fraca da água encanada nas habitações do Rio e São Paulo. O motivo é, também aqui, o fato da pesquisa ter abrangido várias famílias moradoras de favelas. Mas também nesse particular os números não dizem tudo, pois não ter água encanada significa coisa muito diferente em cidade grande e em cidade pequena. Nesta, se não há encanamento, existe quase sempre um poço no quintal, a uns 10 metros. Mas em cidade grande? Lá não há lugar para quintal, e raras vezes poço. Daí as filas de mulheres e crianças que carregam o precioso líquido em baldes e latas, muitas vezes por uma distância não de 10 mas de 1.000 metros. E isso acontece não só com famílias cuja habitação não possui água encanada, pois encanamento no Rio e São Paulo está longe de garantir água. Os estatísticos podem ficar muito tristes mas não é possível somar a energia gasta com a busca de água e o desespero pela sua falta absoluta. Mas, o total do mal-estar coletivo, causado por essas deficiências, é enorme, enervante e bem capaz de diminuir a produtividade do homem.

Quanto à luz elétrica, evidentemente sinal de conforto, a posição fraca das metrópoles deve-se também em boa parte às favelas incluídas nas habitações desses centros. De resto, parece-nos aconselhável alguma reserva na interpretação dos dados numéricos, pois a luz elétrica não é a mes-

ma coisa em toda parte. Lembramo-nos, com susto, de situações experimentadas quando de viagens pelo interior. Obrigado a fazer breves anotações à noite, no hotel, e sentado à mesa, a luz nem dava para enxergar bem a ponta da lapiseira. Para se ler qualquer coisa era preferível ir comprar uma vela de estearina. Entre essas cidades figurava também a capital de um Estado sulino.

O radioreceptor, cuja maior ou menor frequência não consideramos, em face do nível da programação das irradiações, como índice cultural, mas sim e exclusivamente como sinal da situação econômica, acha-se numa dependência natural da disponibilidade de eletricidade e da qualidade da mesma. Deve influir também até certo ponto o grau de facilidade com que se podem adquirir esses aparelhos nas diversas praças.

Observação análoga cabe a respeito das máquinas de costura. Estranhemos que essas máquinas se encontraram na classe das "outras cidades grandes" com maior frequência do que nas localidades menores, porque é de supor-se que nessas localidades menores a confecção de roupas para os membros da família seja mais comum do que nos centros grandes, onde a economia doméstica representa antes o tipo da comunidade unicamente de consumo, valendo-se dos numerosos estabelecimentos, maiores e menores, de alfaiates e costureiras. Possivelmente tenha havido entre as famílias pesquisadas nas "outras cidades grandes" várias em que a dona de casa ou filhas costuram para terceiros.

Terminemos o capítulo da habitação com algumas informações que lançam certa luz sobre a amplitude das moradias:

	N.º DE COMODOS POR FAMÍLIA	N.º DE PESSOAS POR DORMITÓRIO	% DOS DORMITÓRIOS NÃO QUANTOS SÓ - BEE O TOTAL DOS DORMITÓRIOS
Rio e São Paulo.....	2,2	2,5	12,3
Outras cidades grandes.....	3,0	2,2	6,1
Cidades médias.....	2,9	2,3	7,2
Cidades pequenas.....	3,5	2,0	1,6

As três séries acusam curvas não perfeitamente regulares, mas, comparando-se a situação nas cidades grandes, especialmente no Rio e em São Paulo, com a encontrada nas cidades pequenas, estas levam grande vantagem sobre aquelas: o espaço das moradias nos centros grandes é muito mais escasso do que o das habitações nas cidades menores, motivando índices de densidade bastante mais elevados e, concomitantemente, índices de comodidade mais desfavoráveis.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES E TRANSPORTE

A parte final do questionário usado na pesquisa pediu algumas informações complementares que possuem grande significação social. Perguntou-se às famílias se produziam quaisquer artigos

no quintal, quer para o consumo próprio quer para venda (aves, ovos, leite, legumes). Eis os resultados:

	RIO E S. PAULO	OUTRAS CIDADES GRANDES	CIDADES MÉDIAS	CIDADES PEQUENAS
Famílias com produção própria....	38	67	187	67
% sobre o total das famílias.....	12,3	26,8	30,1	31,6
Valor médio da produção por.....				
família produtora Cr\$.....	198,20	71,80	71,80	141,10

A percentagem das famílias com produção própria sobe claramente com a diminuição do tamanho das cidades. O fato explica-se facilmente. No tangente ao valor dos produtos, as segunda e terceira classes de cidades têm posições irregulares. O confronto entre as maiores e menores é interessante. O valor médio por família produtora é sensivelmente mais alto nos grandes centros do que nas cidades menores. Se levarmos em conta a diferença dos preços nas duas categorias de localidades e, ainda, o valor total dos recursos que as famílias em ambas auferem, as cidades pequenas têm posição bem mais vantajosa.

Aliás, o importante nesse caso não nos parece o valor alcançado por essa produção, mas sim a respectiva atividade em si. Tratar de aves ou cultivar algum canteiro põe o homem em contato com a natureza, contato esse que ele perde no labor da fábrica. Dá-lhe um prazer natural, é educativo e instrutivo para os filhos. Aliás, já houve movimentos fortes em grandes cidades estrangeiras que visavam a proporcionar aos operários industriais a possibilidade de dedicar suas horas de folga a pequenas culturas, ainda que em lotes reduzidos de terras arrendadas. Também entre nós, várias empresas propagam essas atividades entre seus operários, com bons motivos, louváveis intenções e resultados interessantes para as famílias.

Merecem, ainda, interesse especial as informações sobre os bens das famílias, os quais constituem um valor mais constante e expressivo do que as receitas e despesas mensais. Estas podem no caso individual variar de um mês para o outro, enquanto que aqueles, fruto do labor e da economia de anos, têm um caráter mais duradouro. Vejamos, primeiro o número de famílias que possuíam os diversos tipos de bens especificados, em relação ao total das famílias pesquisadas:

Bens	RIO E S. PAULO	OUTRAS CIDADES GRANDES	CIDADES MÉDIAS	CIDADES PEQUENAS
Casas.....	19,7	27,2	31,2	36,3
Terrenos.....	10,3	18,8	4,7	21,7
Depósitos.....	15,8	15,6	11,4	10,4
Bicicletas.....	6,0	10,1	10,0	28,4

Com exceção dos depósitos e dos terrenos nas cidades médias, a situação apresenta-se nas localidades menores bem mais vantajosa do que nas maiores, especialmente nas metrópoles. O fato é bastante significativo e surpreende porque

a aquisição de imóveis deve ser relativamente mais fácil para o operário dos centros maiores, sedes dos institutos de previdência que financiam construção e compra da casa. Atribuímos a diferença em favor das localidades menores ao fato de que nelas o ambiente mais convida para a poupança, enquanto que o asfalto seduz para gastar.

No tocante aos depósitos convém lembrar que, nesse particular, as cidades grandes com as suas rêdes densas de filiais e agências de bancos e Caixas Econômicas propiciam a abertura dum depósito, o que não ocorre na mesma medida nos lugares menores. Os valores médios dos principais bens acham-se arrolados na seguinte tabela:

Bens	RIO E S. PAULO	OUTRAS CIDADES GRANDES	CIDADES MÉDIAS	CIDADES PEQUENAS
	(CRUZEIROS)			
Tasas.....	73 400	72 600	36 700	46 100
Cerrenos.....	30 700	23 700	11 800	21 700
Depósitos.....	3 100	2 600	3 800	7 900

Convém esclarecer que as médias dessa tabela foram calculadas em relação ao número de famílias que possuíam esses bens. A valor mais elevado dos imóveis nas cidades grandes é muito natural, evidentemente afetado pelo valor aquisitivo da moeda, que não é o mesmo nas metrópoles e no interior. O valor real duma casa em cidade grande, num montante de 73 mil cruzeiros, pode, despido do "véu monetário" ser mais baixo do que os 46 mil em cidade pequena, e provavelmente o é. Em todo caso é mais influenciado pela especulação. A diferença observada entre os diversos montantes de depósitos é tão extraordinária que nos limitamos a registrá-la. Será mais prudente esperar outros resultados de levantamentos semelhantes.

Apresentemos, ainda, os valores médios calculados em relação a todas as famílias pesquisadas, dentro das diversas classes:

Bens	RIO E S. PAULO	OUTRAS CIDADES GRANDES	CIDADES MÉDIAS	CIDADES PEQUENAS
	(CRUZEIROS)			
Casas.....	14.400	19.800	11.500	16.700
Terrenos.....	3.200	4.500	600	4.700
Depósitos.....	500	400	400	800
Todos os bens.....	18.800	26.300	13.800	24.000

(1) Inclusive os aqui não especificados, tais como veículos, apólices etc

Sempre levando em conta o diferente valor aquisitivo da moeda nas diversas classes de tamanho das cidades, também esse quadro resumo mostra a posição relativamente favorável das famílias operárias nas cidades menores, mesmo daquelas que aqui chamamos de "médias" e que em diversos confrontos feitos aparecem com índices desfavoráveis. Nota-se claramente, em todas as classes de cidades, a participação decisiva dos imóveis, especialmente da casa, no pequeno patrimônio da família operária.

A significação geral desses algarismos prova que, bem diversamente do que supõem e sonham operários do interior, o padrão de vida nos grandes centros não é mais alto do que nas cidades menores. Muito ao contrário. Nem todo o conforto e bem pouco do luxo que tornam aqueles centros, para muitos, tão atraentes, é acessível, ao bolso do operário, apesar dos seus salários "altos".

Mencionamos linhas atrás a percentagem das famílias que possuíam bicicletas. Acrescentamos, a título de curiosidade, que entre as 45 famílias investigadas em Joinville nada menos de 38 tinham tais veículos. E essas 38 famílias possuíam 72 bicicletas! Varia muitíssimo a frequência com que as mesmas são encontradas. E é lamentável que sejam relativamente raras nas cidades grandes onde poderiam aliviar, em muitos casos, o problema do transporte que se reveste justamente nos maiores centros de uma gravidade extrema. Não pensamos em primeiro lugar na respectiva despesa, que, como é natural, cresce sensivelmente com o tamanho da cidade. Da pesquisa em foco obtivemos as seguintes médias por família:

	Cr\$ por mês
Rio e São Paulo	62,60
Outras cidades grandes	44,70
Cidades médias	11,30
Cidades pequenas	5,70

Como ficou dito, o aspecto da despesa não é o mais sombrio nesta questão. Pior é a perda de tempo livre em que a necessidade de transporte implica. O questionário da Comissão de Bem-Estar não perguntou quanto tempo o operário gasta diariamente com a ida à fábrica e a volta para a casa. Conforme a natureza das coisas, esse gasto é, normalmente, muito maior nas cidades grandes do que nas pequenas. cremos que esse tempo em muitos casos diariamente excede duas horas. São duas horas que o operário perde do seu tempo livre, em prejuízo do repouso e da vida familiar. Reputamos esses aspectos muito importantes. O operário é não só trabalhador mas também homem, chefe de família e pai. Tem direito e obrigação de dedicar certo tempo aos filhos e à esposa. Quem precisa levantar-se cedo, correndo para a fábrica para chegar dentro da hora, e, depois do trabalho, tem que sacrificar mais uma ou duas horas com o transporte da volta, que cansa e muitas vezes enerva, depois de tudo isso não tem mais o espírito e a disposição para se dedicar aos filhos assim como eles merecem e precisam; mas a nosso ver, o problema do transporte não para nem aí.

Atribuímos à índole do homem brasileiro uma boa dose de bondade natural. E a virtude da humildade é altamente apreciada por ele. Ora, aconselharíamos aos elogiadores das metrópoles, viajar, só poucas vezes, nos trens elétricos da Central do Brasil nas horas em que esses coletivos trazem e levam os operários. Então poderiam apreciar como as contingências de transporte a

que os operários estão sujeitos todo dia, brutalizam o homem. Não há mais respeito de nada. Ai das crianças, dos velhos e fracos atirados nesse turbilhão em que vale tudo, do sôco e empurrão ao pontapé senão à facada, para não perder o trem, para conquistar um lugar. Quem suporta isso durante anos, perde a sua bondade natural. E a humildade torna-se a coisa mais contra-indicada possível.

O transporte não é o único mas talvez o mais importante dos fatores da vida nas cidades grandes que deformam a personalidade humana. Esta se dissolve numa partícula anônima numa grande massa amorfa. Nos campos e nas cidades pequenas, existem entre as famílias e pessoas relações humanas, naturais e cordiais. O convívio forçado de milhões na área pequena das cidades com os seus constantes atritos mata essas relações, isola um do outro. Na luta pelo pão de cada dia, o outro não é mais nosso próximo, é o competidor. Amizade e caridade cedem lugar à hostilidade e à indiferença. Citemos aqui, *data vênica*, o verso dum poeta austríaco que viveu longos anos no meio do proletariado de Viena:

*"E as cidades, ó Senhor,
que espalhastes pela terra sã,
como doença e gangrena
que corrói os campos e as várzeas —
Vivemos nelas, como que em chagas:
destino ao lado de destino.
Parede ao lado de parede". (*)*

Possivelmente esses conceitos parecerão a um ou outro simples divagações semimetafísicas. Voltando para um terreno mais palpável, telúrico e econômico-social, acreditamos que os gastos de tempo e nervos, motivados pelo transporte diário nas grandes cidades e especialmente nas metrópoles, prejudicam seriamente a capacidade de trabalhar e produzir. Não haverá poucos operários que nesses transportes gastem mais esforço físico e nervoso do que no próprio trabalho. E isso constitui um contra-senso evidente, devido às condições de vida nas encantadas cidades grandes. Aliás, mais um! Também os outros ensinamentos da pesquisa do padrão de vida, antes expostos, deixam em pé muito pouco daquela imagem sedutora dos grandes centros que enche a fantasia com tanto maior vivacidade quanto mais afasta da dos mesmos a pessoa vive.

(*) O original reza:

*"Und in den Staedten, so du uebers Land gebracht
Wie eine Krankheit und wie Brand,
Der um sich frisst in das Gesuncé der Wiesen und
[Saaten*

*Herr, wie in einer Wunde nisten wir da:
Schicksal an Schicksal*

Wan an Wand" — Zwiesprach, von Anton Wildgans

Em face do exposto sugerimos as seguintes recomendações:

1. Que se promova uma campanha hábil, sistemática e persistente no sentido de esclarecer os operários das localidades menores a respeito das verdadeiras condições de vida nas cidades grandes. Entre outras medidas conviria solicitar à Comissão Nacional de Bem-Estar Social que termine, com urgência, as apurações da sua pesquisa de padrão de vida, publicando imediatamente os resultados da mesma, tanto os deduzidos dos questionários quanto os obtidos pelas cadernetas familiares, e, ainda, que promova outras investigações sobre o assunto.

2. Que se fomente o máximo possível um movimento em prol da casa própria para o operário industrial, especialmente nos lugares menores, onde isso se torna mais fácil. A casa própria parece um dos meios mais seguros para prender o indivíduo à sua terra, encerrando, além disso, uma série toda de vantagens sociais e demográficas.

3. Que se remova e corrija a hiperconcentração da indústria brasileira em poucas cidades grandes, visando a desafogar aqueles centros urbanos superpovoados e, ao mesmo tempo, a proporcionar ao operário industrial um padrão de vida mais elevado, principalmente no tocante à habitação, que hoje, em muitos casos, constitui moradia indigna de um ser humano e pernicioso para a família, especialmente para a prole. Esse fim não poderá ser alcançado sem esforço e prontamente, mas deve ser intentado com todos os meios legais e adequados. Consideramos medidas eficientes cuja aplicação pode ser posta em prática imediatamente:

a) Ajudar as empresas que já encetaram mudanças de fábricas suas para o interior, proporcionando-lhes para isso todas as facilidades possíveis. Animar outras empresas a seguir esse exemplo;

b) Evitar que se localizem grandes estabelecimentos novos nas metrópoles, esclarecendo os respectivos empreendedores e encaminhando-os, na medida do possível, para o interior;

c) Evitar que fábricas situadas em cidades médias e pequenas se transfiram para os centros grandes, procurando, se for necessário, prendê-las com a concessão de certas vantagens;

d) Empenhar todos os esforços no sentido de dotar as pequenas praças industriais com suficiente energia elétrica e melhorar os meios de transporte, especialmente os de maior importância para as indústrias.

Os Privilégios Jurisdicionais Britânicos no Brasil

ARNOLD WALD

Os privilégios jurisdicionais surgiram no próximo Oriente no século XVI e deram competência aos cônsules das nações européias para julgarem as causas em que fôssem interessados súditos dos países que representavam. Hoje o estudo das capitulações apenas apresenta interesse histórico embora uma nova forma de privilégios jurisdicionais se tenha estabelecido durante a última guerra em relação às tropas estrangeiras situadas em país aliado, sendo a matéria regulada por diversos tratados anglo-americanos.

As capitulações constituem hoje reminiscências de épocas ultrapassadas. Os internacionalistas só a elas se referem incidentemente. Os tratados de BATIFFOL e de ARMINJON, o curso de SAVATIER, o manual de HILDEBRANDO ACCIOLY não lhes dedicam a devida atenção. GEORGES SCHELLE no seu *Cours de droit international public* já se alonga mais sobre o assunto sem lhe definir, todavia, todos os aspectos.

As capitulações ficaram ligadas ao Oriente próximo e ao Extremo Oriente. A farta bibliografia referente à matéria olvidou a existência de privilégios jurisdicionais nos países ibero-americanos e em particular no Brasil. Os nossos mestres de direito internacional, embora lembrassem a existência da *conservatória inglesa* em Portugal, não se detiveram para analisar os privilégios jurisdicionais que os súditos de Sua Majestade britânica tiveram em nosso país. Coube a um jurista austríaco, atualmente ocupando a cátedra de direito administrativo da Universidade de Jerusalém, fazer este estudo. O Professor HANS KLINGHOFFER, que passou alguns anos de sua vida de estudioso em nosso país, é um dos mais brilhantes discípulos de HANS Kelsen e pertence à elite que constituiu a *Escola de Viena*. Publicou diversos artigos na *Revista Forense* em que nos revelou aspectos gerais das teorias de Kelsen e de ADOLFO MERKL. Dêle, acabamos de receber uma separata do *Osterr. Zeitschrift für Öffentliches Recht*, de 1953, em que o ilustre jurista estuda os "Privilégios jurisdicionais britânicos na Espanha, em Portugal e no Brasil". O ensaio do professor da Universidade Hebraica vem enriquecer sobremaneira a nossa bibliografia de direito internacional, abrindo caminho para novos estudos da matéria.

Lembra HANS KLINGHOFFER que um decreto, de 4 de maio de 1808, do Príncipe-Regente D. João criou no Rio a função de juiz conservador para a Nação Inglesa, tendo como atribuição o julgamento das questões relativas à referida nação na forma observada pelo juiz conservador de Lisboa. O Tratado de Comércio e Navegação de 1810, reafirmou e consolidou estes princípios de imunidades jurisdicionais. Proclamada a Independência, indagou-se da vigência do tratado de 1810. José Bonifácio, em carta de 20 de dezembro de 1822, dirigida ao consul Chamberlain, esclarecia que qualquer outro governo consideraria o tratado invalidado em vista da dissolução do pacto político e social que fizera do Brasil uma parte integrante da monarquia portuguesa. Para Caravellas, a posição do governo era de reconhecimento de fato da existência do tratado, já que tal era a vontade do Imperador, mas este não tinha relevância jurídica já que, celebrado com a Coroa Portuguesa, deixara de ter vigência depois da independência do nosso país.

A Constituição Brasileira de 1824, estabeleceria no seu artigo 179, § 17 que "à exceção das causas que por sua natureza pertencem a juízos particulares, na conformidade das leis, não haverá foro privilegiado, nem, comissões especiais nas causas cíveis ou crimes". Estavam em conflito a legislação nacional e os tratados internacionais. Nesta situação o Brasil sempre reconheceu a supremacia da norma de direito internacional. Em 1825, o artigo VIII do novo tratado de comércio anglo-brasileiro extinguiu o cargo de juiz conservador para a nação inglesa. O tratado não foi, todavia, ratificado pelo governo britânico permanecendo, pois, o *statu quo ante*. O tratado de amizade e comércio de 1827, considerando que a Constituição Imperial vedara a existência de privilégios jurisdicionais, fazia subsistir a função de juiz conservador até que seja estabelecida uma fórmula de substituição satisfatória capaz de assegurar, de modo igual, a proteção das pessoas e dos bens dos súditos de Sua Majestade. O artigo VI considerou como fórmula satisfatória aquela em que fôsse garantida aos ingleses igualdade de condições com os brasileiros, sendo que não deveria haver prisão sem culpa formada e sem ordem da autoridade competente, ressalvado o caso de flagrante delito. O tratado vigoraria durante quinze

anos a partir da entrega dos instrumentos de ratificação. Em 1832, promulgamos o nosso código do processo criminal e o Brasil, assinalou que este diploma assegurava aos ingleses os direitos que tinham em virtude do artigo VI do tratado, constituindo uma fórmula de substituição satisfatória da conservatória inglesa. O governo de Sua Majestade não se conformou, todavia, com a tese brasileira, continuando a subsistir a conservatória até o fim da vigência do tratado de 1827, o que ocorreu em 1844. Em 10 de novembro do referido ano, o Ministro de Estado dos Negócios Estrangeiros, Ferreira França, ordenou ao juiz conservador que entregasse todos os seus livros e papéis às autoridades judiciárias competentes, notificando a Legação Inglesa das medidas tomadas. Não obstante a insistência do ministro britânico Hamilton, o governo brasileiro manteve a sua deci-

são de cancelar os privilégios jurisdicionais concedidos aos cidadãos ingleses. Verdade é que estes já naquela época, comunicavam ao Ministro das Relações Exteriores da Grã-Bretanha, Lord Aberdeen, que poderiam confiar na justiça brasileira, visto que os comerciantes de outras nações não sofriam injustiça na administração da lei. Recordando estes episódios, o Professor Klinghoffer esboçou a história dos privilégios jurisdicionais britânicos que existiram por vinte dois anos em nossa pátria e constituem interessante capítulo da nossa história política e jurídica a avocar a atenção e a meditação do historiador e do internacionalista. Com este estudo dedicado ao Brasil, o Professor Klinghoffer, reafirmou a amizade fiel que o liga ao nosso país cuja bibliografia jurídica acaba de enriquecer.

Os Problemas da Justiça

OLIVEIRA E SILVA

I

PARECE-NOS útil uma série de reportagens sobre os problemas da Justiça, no Distrito Federal, visto que interessam intensamente a todas as classes sociais.

Nos últimos tempos, dezenas de advogados e os órgãos mais ilustres da nossa imprensa debatem pontos relevantes da administração e funcionamento da Justiça, na capital do país, pedindo a atenção do Governo e das duas Casas do Congresso Nacional para os de natureza inadiável como, por exemplo, o do julgamento retardado dos réus de crimes dolosos contra a vida, o superlotamento das nossas duas penitenciárias e a instalação condigna do nosso fôro.

Ouviremos todos os que conhecem, no seu respectivo setor, os ângulos lancinantes de tais problemas, alguns reclamando solução urgente, pela sua gravidade, do equilíbrio social: juizes de primeira e segunda instâncias, representantes do Ministério Público, advogados, escrivães, escreventes e oficiais de justiça.

Preliminarmente, cabe-nos esclarecer a opinião pública sobre o panorama da Justiça, no Rio de Janeiro, para que não a deformem certos comentários de imprensa tendenciosa e, assim, honestamente esclarecida, julgue com pleno conhecimento de causa.

No momento, somos, no Distrito Federal, uma população de dois milhões e meio de habitantes, com um crescimento, certo e inevitável, principalmente pelo afluxo contínuo de brasileiros de outros Estados, que, aqui, procuram a sua melhoria econômica, e de estrangeiros, não se devendo esquecer que os índices da natalidade superaram os da morte.

Em 1920, segundo o recenseamento, então feito, contávamos, aqui, com pouco mais de metade da atual população, pelo que o problema da Justiça era, apenas, o de melhor instalação, o que se resolveu com a edificação do Palácio da Justiça, prédio de cinco andares, substituindo o par-dieiro da rua dos Inválidos.

Para uma síntese lúcida, vamos enumerar os problemas, de vária natureza, a exigir providências do nosso legislador e do Executivo Federal:

a) construção, de acordo com projetos já aprovados, de um Palácio da Justiça, de quatorze

andares, centralizando todos os serviços forenses, inclusive tabelionatos, aí instalado o Ministério da Justiça;

b) construção de outra Casa de Correção e de mais uma penitenciária, que os atuais estabelecimentos, no gênero, estão superlotados, com centenas de presos, nas Delegacias de Polícia, aguardando vaga;

c) oficialização da Justiça do Distrito Federal, com o pagamento das custas processuais em selos, estruturado o seu funcionalismo, recorrendo-se, para o seu anteprojeto, aos técnicos do D.A.S.P., o que importaria em suprimir o câmbio negro da maioria dos cartórios e dar justos padrões ao funcionalismo;

d) aumento de uma Vara Criminal que constitua um segundo Tribunal do Júri, a fim de os réus não esperarem julgamento, já pronunciados, por mais de um ano, o que ora sucede com um justo clamor geral;

e) criação de uma Vara especializada de concordatas e falências, o que não permitiria demora no andamento dos processos ajuizados e suas decisões finais;

f) aumento de duas Câmaras Cíveis e Criminais, no Tribunal de Justiça, para normalização dos julgamentos, procedendo-se a uma reforma processual que simplifique a matéria de recursos, acabados os de embargos a Acórdãos, não unânimes, e os de revista, conservando-se o de apelação somente em causas de valor acima de vinte mil cruzeiros;

g) descongestionamento das Varas Criminais, com a criação de cinco a seis Juizados de Instrução, competentes para o julgamento de pequenos delitos, inclusive os capitulados no artigo 129 do Código Penal (lesões corporais), dia a dia mais numerosos e que atingem, atualmente, a quase setenta por cento (70%) do serviço criminal;

h) criação de mais duas Varas da Fazenda Pública, pela deficiência das quatro Varas atuais para o julgamento de ações e mandados de segurança, de interesse da União, autarquias e Prefeitura do Distrito Federal;

i) organização de um corpo de taquígrafos, para as Câmaras Cíveis e Criminais do Tribunal de Justiça, como existe nas duas Casas do Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal, a fim de não demorar a lavratura dos respectivos Acórdãos.

O panorama exposto demonstra o desaparelhamento da Justiça local que ainda funciona, embora mal, graças ao devotamento dos juizes, nas duas instâncias, e dos cartórios.

Sobre as sugestões, aqui oferecidas, falarão todos os que, em nosso fóro, conhecem os problemas que a assoberbam, cada vez mais numerosos e a que não pode ser indiferente a ordem social.

II

Para o primeiro depoimento sobre a máquina judiciária, escolhamos o que, na hierarquia, ocupa uma situação das mais modestas: um oficial de justiça.

Precisamos ouvir, antes de tudo, aqueles que mantêm um contato cotidiano com o povo, na execução dos mandados judiciais. Aquêles que, principalmente no serviço criminal, são incumbidos de prender os elementos mais perigosos, os réus dos delitos mais ignóbeis, ou que localizam, com grande esforço e perdendo vários dias, em zonas longínquas, testemunhas não só na acusação, como da defesa.

Podemos afirmar que é uma classe sacrificada, quando atua no fóro criminal. Quase todas as diligências são gratuitas. Raramente, dispõe de passes para o seu transporte. E, sobretudo, visada pelos facinoras que não se deixam prender, sem custo e, muita vez, golpeada, na escuridão das favelas, traiçoeiramente.

Por outro lado, é o oficial de justiça quem toma contato com os humildes dos bairros e dos subúrbios, cujo salário mesquinho não lhes permite pagar, pontualmente, os impostos de um rancho ou de um terreno. O juiz do processo não pode vê-los, nem conhecê-los, enquanto o oficial de justiça lhes ouve as queixas e lhes explica o tamanho dos prazos para a sua defesa ou a liquidação do débito com o pagamento de menores custas.

Numa cidade como o Rio de Janeiro, em que existe o chamado sertão pouco povoado, é difícil descobrir um endereço, quando não impossível, e o chamado meirinho perde o seu tempo e trabalho. Ou é a testemunha que se desloca para qualquer Estado do Brasil, ou o devedor que morrera ou abandonara o seu pequeno sítio.

Entre nós, a remuneração do oficial de justiça atinge, apenas, a quase quatro mil cruzeiros mensais. Os que servem nas Varas Criminais, são os abnegados, em face da modéstia das custas que recebem, pelas suas diligências. Ao passo que os das Varas de Fazenda Pública, de Órfãos e Sucessões ou Cíveis, são grandemente aquinhoados, graças ao grande número de diligências, percebendo uma remuneração total que se equipara aos dos juizes de direito.

Dispusemo-nos a ouvir um oficial de justiça que já serviu em Vara Criminal e de Fazenda Pública e se encontra, agora, há três anos, numa Vara Cível: o Sr. Zilmar Campos.

Esclareceu-nos o nosso primeiro entrevistado que, no fóro criminal, antes de tudo, existe má distribuição do respectivo serviço, pela circunstância de não haver oficial para determinar distrito ou zona. Acontece que, para intimação de um acusado ou testemunha, residente em Copacabana (zona sul) ou Campo Grande ou Bangu (sertão carioca), distribui-se o serviço ao mesmo oficial, quase sempre com 48 a 72 horas de antecedência apenas.

Acrescenta o Sr. Zilmar Campos que os oficiais não têm direito ao porte de arma, embora lidem com delinquentes e, às vezes, são presos, além de agredidos, por essa medida de prudência que importa em contravenção.

Em face da avalanche dos inquéritos policiais, com a onda crescente da criminalidade, no Distrito Federal, sucede que a autoridade, no inquérito, qualifica mal as testemunhas arroladas. Daí o trabalho inútil dos oficiais de justiça que encontram, constantemente, endereços errados.

No que se refere às Varas de Fazenda Pública, elucida o Sr. Zilmar Campos que, na cobrança dos impostos territoriais, a nossa Prefeitura costuma providenciar, em média, com cinco a sete anos de atraso... Perguntar-se-á cãdida-mente: — E o pequeno exército do funcionalismo municipal não disporá de duas a três centenas de pessoas para encarregar-se de serviço que tanto interessa aos cofres públicos? Que fazem os comandantes dêsse pequeno exército, cuja manutenção impossibilita a cidade de melhoramentos imprescindíveis, até de sua conservação e limpeza?

Essa é a realidade exigindo que, ao menos, na cobrança executiva, haja funcionários de boa vontade...

Embora em cada uma das Varas da Fazenda Pública (atualmente, em número de quatro, exigindo aumento imediato) trabalhem doze oficiais de justiça, o excesso de mandados, numa cidade de dois milhões e meio de habitantes, cria um ritmo excessivamente vagaroso e contraproducente para o serviço de execução.

Nas Varas Cíveis, aborda, muito justamente, o Sr. Zilmar Campos a falta de uma distribuição equitativa do trabalho, entre os quatro oficiais de justiça que nela atuam, o que não acontece com os escreventes. E' manifesto o desequilíbrio. Os advogados escolhem, para os mandados ou petições de intimação, os oficiais de justiça do seu antigo conhecimento, que, aí, servem, há anos, enquanto os oficiais de justiça, mais novos, ficam apenas com as sobras do serviço.

Tal desequilíbrio, a merecer pronto reparo em nossa futura lei de organização judiciária, importa em prejuízo para a regularidade do andamento da máquina judiciária. Podemos afirmar que audiências de julgamento têm sido adiadas, apenas por este motivo: os oficiais de justiça, mais aquinhoados de serviço, não dispuseram de tempo a fim de intimar o réu ou testemunha, para prestar o seu depoimento.

Finalmente, clama o Sr. Zilmar Campos contra o artifício de um regimento de custas, já antigo, cujas tabelas não correspondem à atual desvalorização da moeda. E, como, infelizmente, no fôro, não há santos ou heróis, campeia, impunemente, o chamado "câmbio negro", a corrupção incompatível com a dignidade da justiça.

Embora os Corregedores tenham procurado combater tamanho impudor, persiste o impudor, para o qual parece só haver um remédio eficaz: a reestruturação do funcionalismo da Justiça num grande quadro, com as custas pagas em sêlo.

III

Impressionante o depoimento do Juiz João José de Queirós, titular da 4.^a Vara da Fazenda Pública, em suas sugestões à Comissão de Estudos da Reorganização da Justiça do Distrito Federal, cujos trabalhos prosseguem sob a presidência do Sr. Ministro da Justiça.

Tais sugestões refletem a experiência de um magistrado que, no seu setor de Vara de Fazenda Pública, observa, ano a ano, o incrível acréscimo de serviço, com evidente gravame para o ritmo da máquina judiciária e a desafiar o espírito de sacrifício de um juiz. Por outro lado, merece a maior atenção o que indica, lucidamente, como remédio inadiável: a simplificação da lei processual.

Vejam a lição de estatística recente: a de 1953, nas 4 Varas da Fazenda Pública: um total de 115.260 feitos, onde se incluem as ações ordinárias, de interesse da União e da Prefeitura, mandados de segurança, diversos e executivos fiscais.

A Comissão de Estudos da Reorganização da Justiça no Distrito Federal, graças à colaboração do nosso entrevistado, está em condições de, no futuro anteprojeto, a ser debatido, nas duas Câmaras, incluir medidas que atenuem ou evitem o estado caótico em que resvalam aquelas 4 Varas, com a avalanche de processos em curso e a tendência de se impetrar, entre nós, mandado de segurança, pelo direito menos líquido e menos certo e até para alterar notas concedidas em exames de normalistas.

Ouçamos o depoimento do titular da 4.^a Vara da Fazenda Pública:

— A indisfarçável crise por que passam os serviços judiciários, no Distrito Federal, se caracteriza principalmente:

a) pelo congestionamento crescente, tanto na primeira, como na segunda instância, acarretando repetido excedimento de prazos processuais, inútilmente fixados em lei, e longa demora de julgamentos;

b) pela inobservância generalizada do Regimento de Custas, praticamente substituído por um arbitrário regime de propinas ou gorjetas, sem as quais mais se emperram os serviços cartorários e se atrasa o cumprimento dos mandados judiciais;

c) pela insuportável precariedade das instalações materiais, insuficientes, desconfortáveis, antiquadas ou impróprias, a dificultarem, ainda mais, um razoável funcionamento do aparelho judiciário.

Inútil será verberar, apenas, as conseqüências de todos esses males ou prescrever paliativos, fáceis de receitar e servir mas que, na realidade, não resolvem o problema. E' preciso enfrentá-lo honestamente, indo ao âmago dos fatos, muito simples, aliás. Começemos pelo mais claro:

INSTALAÇÕES ADEQUADAS E DECENTES

Cabe, ao Governo Federal, que tem a seu cargo manter os serviços judiciários da Capital da República, propiciar-lhe as imprescindíveis condições materiais de satisfatório funcionamento. E' de ordem meramente administrativa o problema e não há interesses a contrariar ou resistências a vencer: basta, pois, que a Administração Federal possa — e o que é principal — *queira*, para que se construa o novo Palácio da Justiça.

CUSTEIO BARATO A PREÇO FIXO

Têm resultado improficuos o rigor da Lei e todas as tentativas de corrigir o abuso na cobrança de custas. Rever as Tabelas do Regimento de Custas e estabelecer penalidades ainda mais severas do que as atuais, que não se aplicam, não adianta. Como neste país, não é possível pensar-se, sequer, na oficialização dos Cartórios, o remédio é procurar solução intermediária que obvie ou, pelo menos, atenuem, de fato, o mal. O remédio para não falhar, terá de ser radical e simples: deve-se abolir inteiramente o obsoleto sistema vigente. O novo poderia obedecer às seguintes regras, a serem completadas no que toca a detalhes:

1.º) O pagamento dos serviços dos escrivães, distribuidores, avaliadores, partidores, depositários e oficiais de justiça, como liquidantes, inventariantes e testamenteiros judiciais, far-se-ia mediante uma só taxa percentual sobre o valor das causas, fixando-se, razoavelmente, os das inestimáveis.

2.º) A taxa percentual única decresceria em razão do valor ascendente, e variaria conforme a natureza dos feitos, que seriam, para esse fim, classificados em tantas categorias diversas quantas fôssem necessárias.

3.º) As taxas, recolhidas a uma Tesouraria geral (adiantadamente, quando se tratasse de feito contencioso), só seriam entregues aos Cartórios, para a distribuição entre os serventuários interessados, na proporção que a lei estabelecer, após o trânsito em julgado da decisão final de primeira instância ou a subida do recurso que fôr interposto, mediante relações apresentadas pelo Escrivão, contendo as datas de conclusão ao Juiz e da sentença proferida.

Ao lado da grande simplificação, o sistema proposto traria mais as seguintes vantagens:

a) evitar a anacrônica conta de custas e consequente protelação do andamento processual, que não mais ficaria a depender do preparo dos autos;

b) qualquer interessado poderia saber, facilmente, qual o montante exato das despesas a fazer em juízo, pois, além dos honorários devidos ao advogado e aos peritos, teria de pagar, apenas, a taxa de custas e a Taxa Judiciária, devida ao Estado, ajustada de modo a permitir a abolição da exigência de papel selado;

c) os serventuários, que não ficariam nunca sem receber as custas que lhes fôssem devidas, teriam maior interesse no rápido andamento dos feitos, pois só as receberiam após a sua últimação;

d) caracterizar-se-iam, sem sombra de dúvida, como delitos de concussão e corrupção, ativa ou passiva, a exigência, solicitação ou recebimento de propinas ou gorjetas;

e) por meio das relações apresentadas pelos Escrivães, para o recebimento da taxa de custas, se estabeleceria meio prático e eficiente para controlar o excedimento, pelos Juizes, dos prazos para sentenciar.

JUSTIÇA RÁPIDA E EFICIENTE

A causa principal do congestionamento do serviço judiciário, no Distrito Federal, é a extraordinária e constante elevação de número de feitos distribuídos. Tomemos, para evidenciar esse fato, as estatísticas de 1942 e 1952. Em dez anos, o total das feitos distribuídos passou de 51.213 para 119.949, ao passo que o número de Varas subiu de 42 para, apenas, 60. Eis o aumento, em detalhe:

VARAS	1942		1952	
	N.º	FEITOS	N.º	FEITOS
Criminais.....	16	7.690	25	23.031
Cíveis.....	14	9.659	18	26.688
Família.....	2	1.095	6	5.685
Orfãos.....	4	4.271	4	6.644
Fazenda.....	3	25.063	4	55.306
Registros.....	1	543	1	326
Menores.....	1	961	1	975
Acidentes.....	1	1.931	1	1.294
TOTAIS.....	42	51.213	60	119.949

Assim, apenas para restabelecer a proporção de dez anos atrás, seria necessária a criação de mais de 40 Varas. Não parece, porém, aconselhável, salvo no que fôr imprescindível, a elevação de seu número. Exigir-se por outro lado de magistrados esfalfados e mal pagos, a multiplicação indefinida de sua esgotada capacidade de trabalho, é absurdo desumano e impraticável. A situação, como é óbvio, se repete na segunda instância. A única solução será, pois, simplificar a tarefa dos Juizes e Desembargadores. Umas poucas refor-

mas fundamentais terão de ser corajosamente realizadas, tais como:

1.º elevação da alçada, isto é, do poder conferido aos Juizes de primeira instância para julgar sem apelação nem agravo, de 2 mil para 40 mil cruzeiros, a fim de desafogar a segunda instância.

A medida, que tornará desnecessária a criação do Tribunal de Alçada — uma complicação a mais no aparelho judiciário — se justifica plenamente. Basta recordar que o limite de 200 mil réis, estabelecido em 1850 (art. 26 do C. Comercial e arts. 646, 665 e 735 do Regimento 737), já quarenta anos depois era elevado para 2 contos de réis, isto é, dez vezes mais (art. 9.º, inciso II, do Dec. n.º 848, de 11-10-1890), sendo nesse limite definitivamente consolidada a alçada dos Juizes Seccionais (art. 66, do Dec. n.º 3.064, de 5-11-1890).

Ora, o limite estabelecido em 1890 é evidentemente anacrônico e irrisório em 1953. Como única exceção ao novo limite, ora proposto e em atenção ao interesse econômico relativo, poder-se-ia admitir a possibilidade de agravo nos feitos decididos contra o beneficiário da Justiça Gratuita:

2.º simplificação do processo civil, com a adoção de rito sumaríssimo, semelhante ao adotado na Justiça do Trabalho, para as causas até o valor da alçada e outras a especificar, bem como permissão para o julgamento de plano, logo após a contestação, de todas as demais causas em que não haja produção de prova testemunhal ou pericial;

3.º simplificação do processo criminal, de modo a permitir que, pelo menos nas cidades de grande população, sejam as contravenções e pequenos delitos também julgados de plano por Juizes, ou Tribunais de Circuito, com funcionamento diário e pelo tempo suficiente, aos quais seriam os delinquentes e contraventores presos em flagrante levados, incontinenti, com as testemunhas;

4.º ajustamento da Organização Judiciária do Distrito Federal, a fim de que possa corresponder às novas formas processuais, inclusive criação de eficiente serviço de taquigrafia, que poupe aos Juizes tempo e trabalho.

A DESCENTRALIZAÇÃO

Entre as modificações da Organização Judiciária que se impõem está o restabelecimento da jurisdição criminal regional, a fim de vincular cada Distrito Policial a uma determinada Vara. Não se deve, porém, confundir a descentralização jurisdicional com a disseminação geográfica das sedes dos Juizes Criminais.

Aquela é absolutamente necessária pelas reais vantagens que trata; esta apresenta graves inconvenientes, não só para os advogados, impossibilitados de atender a clientes em lugares diferentes,

como para as próprias partes, tolhidas por isso na sua liberdade de escolha de patrono.

Parece de todo desaconselhável o restabelecimento de jurisdições cíveis regionais. Quanto aos serviços de Registro Civil das Pessoas Naturais de Casamentos, impõe-se, sem dúvida, a descentralização geográfica das sedes, já que existe a jurisdicional.

AS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA

Em 1937, antes da extinção da Justiça Federal, os feitos da Fazenda Pública eram julgados, no Distrito Federal, por 8 (oito) Juizes: 3 Juizes Federais e 3 Substitutos, com funções próprias, afora o auxílio das titulares, além de suplentes convocáveis, não permitindo claros nas substituições daqueles aos titulares, e dos Juizes, titular e auxiliar permanente, servindo na Vara dos Feitos da Fazenda local.

Dezesseis anos depois, em 1953, todo o serviço atribuído àqueles oito magistrados, menos o de natureza criminal e mais o de tôdas as inúmeras autarquias criadas desde então, é exercido apenas pelos atuais quatro Juizes da Fazenda Pública. E note-se que o total de feitos distribuídos, em 1942, já muito maior que em 1937, passou do elevado número de 25.063 para, em 1952, 55.306, mais do que o total dos feitos distribuídos a tôdas as 42 Varas existentes em 1942, que foi 51.213 apenas! Eis a estatística de 1952:

FEITOS	INTERESSE DA UNIÃO	INTERESSE DA PREFEITURA	TOTAIS
Aç. ordinárias.....	674	165	839
M. de segurança.....	660	87	747
Diversos.....	2.944	217	3.161
Tot. Parcial.....	4.278	469	4.747
Ex. fiscais.....	34.561	15.998	50.559
TOTAL GERAL.....	38.839	16.467	55.306

Convém notar que os totais parciais, referentes a ações ordinárias, mandados de segurança e feitos diversos, em 1953, só nos três primeiros trimestres, subiram a 5.832, para os feitos de interesse da União, e 830 para os de interesse da Prefeitura, perfazendo o total, em 9 meses, de 6.668, contra 4.747, em todo o ano anterior.

Os Juizes das Varas Cíveis, sobrecarregadíssimos de trabalho, tiveram, no ano passado, a média total, por Vara, de 1.482 feitos. Cada Juiz da Fazenda, até setembro de 1953, fora os executivos fiscais (várias dezenas de milhares) teve, em média, 1.667 feitos distribuídos.

Os Juizes da Fazenda, além disso, estão com frequência no exercício de substituições no Tribunal Federal da Recursos, ficando presos, quando baixam às respectivas Varas, a elevado número de julgamentos naquela instância. Parece, pois, imprescindível a criação de mais Varas da Fa-

zenda. A solução mais fácil e mais simples, entretanto, parece-me a seguinte:

1.º) criação de duas Varas dos Feitos da Fazenda do Distrito Federal, às quais ficarão vinculados os atuais Cartórios do 2.º Ofício, dois para cada Vara.

As quatro Varas atualmente existentes, a elas continuando vinculados os atuais Cartórios do 1.º Ofício, ficariam apenas com competência para os feitos de interesse da União e autarquias federais. Com base na estatística de 1952, cada uma das novas Varas teria, em média, 8.233 feitos, sendo 7.999 executivos fiscais e 234 ações ordinárias, mandados de segurança e outros feitos. Cada uma das antigas teria, em média, 9.709, sendo 8.640 executivos fiscais e 1.069 ações ordinárias, mandados de segurança e outros feitos;

2.º) designação anual, obrigatória, de quatro Juizes Substitutos para servirem, um em cada Vara, das competentes para os feitos da União, com atribuições definidas em lei, além do auxílio que devessem prestar aos titulares, assegurada, no caso de convocação destes para o Tribunal Federal de Recursos, a designação de outros tantos Substitutos, a fim de manter em exercício, permanentemente, dois Juizes em cada Vara;

3.º) atribuição, aos Juizes titulares dessas quatro Varas, do mesmo período de férias atribuído aos juizes que freqüentemente os substituem e assegurar aos substitutos, em cada ano, o legítimo descanso a que fazem jus.

São essas, no que diz respeito às Varas da Fazenda Pública, as modificações necessárias, além das que se impõem, também, para a simplificação do processo executivo fiscal.

CONCLUSÕES DO JUIZ JOÃO JOSÉ DE QUEIRÓS

Em síntese, propomos à consideração da ilustrada Comissão Especial, como necessárias para a solução da crise por que passam os serviços judiciários no Distrito Federal, as seguintes medidas:

- a) a urgente construção do Palácio da Justiça;
- b) a adoção, para o pagamento de custas, do sistema da taxa percentual única;
- c) a elevação da alçada de 2 para 40 mil cruzeiros;
- d) a simplificação do processo civil ordinário e adoção do rito sumaríssimo nos casos indicados;
- e) a simplificação do processo criminal, para possibilitar o julgamento, de plano, das contravenções e pequenos delitos;
- f) o ajustamento da Organização Judiciária local às novas formas processuais a serem adotadas, bem como:

1.º) criação de serviços de taquigrafia e datilografia junto a cada Vara;

2.º) descentralização jurisdicional dos Juizes Criminais, desaconselhada, porém, a disseminação geográfica das respectivas sedes;

3.º) descentralização geográfica dos serviços de Registro Civil das Pessoas Naturais e Casamento;

4.º) criação de novas Varas e lugares de Juiz Substituto que forem absolutamente necessários, sendo que, na Fazenda Pública, a premente necessidade é de mais 2 Varas e 4 Substitutos.

IV

No debate em torno da reorganização judiciária do Distrito Federal, surgiu o projeto do Sr. Paulo Whitaker, membro da delegação do Estado de São Paulo junto ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Não se pode negar, às linhas desse projeto, uma certa audácia inovadora e necessária, para solução das dificuldades que entravam o funcionamento da nossa máquina judiciária. Em vez de pequenas alterações, defrontamos uma reforma de base, até com a criação de quatro câmaras trabalhistas que substituiriam o atual Tribunal Regional do Trabalho, além de um Tribunal de Alçada que visaria descongestionar a nossa Corte de Justiça local.

Justificando o seu projeto, o Sr. Paulo Whitaker declarou, numa sessão do Instituto dos Advogados, que “os acórdos mais desastrosos são feitos, tendo-se em vista o não exercício do direito da demanda”, devido à organização judiciária atual, “mais teórica do que prática”, bem como à centralização dos serviços judiciários nos prédios da rua D. Manuel.

Lembra o ilustre advogado a necessidade da remodelação do vigente Código de Processo, tanto Civil como Penal, para que se transformem os tribunais em casas de julgar “e não recintos de explanações teóricas”, simplificando-se, modernizando-se o aparelhamento judiciário, abolidos termos, diligências e intimações inúteis.

Inovação interessante, no projeto, é a da criação no Distrito Federal, de dois tribunais do júri: um para a zona norte e outro para a zona sul.

Sem dúvida que, no caso, poderíamos ir mais longe, para maior facilidade da movimentação de partes, testemunhas e interessados no processo, com a divisão do Distrito Federal em três zonas, sem se esquecer, pelas suas grandes dimensões, a zona suburbana.

Sugere o Sr. Paulo Whitaker, com a instituição do Tribunal de Alçada, como existe, com excelentes resultados, em São Paulo, e composto de trinta juizes, a mesma organização e competência do nosso Tribunal de Justiça. Segundo o citado projeto, teríamos trinta juizes de terceira entrância, sessenta de segunda e cento e oitenta juizes de primeira entrância, com três para as

varas de execuções criminais, um exclusivo para delitos contra a segurança pública, havendo três tribunais do júri.

A competência do Tribunal de Alçada, nos termos daquele projeto, abrangeria os recursos das decisões proferidas pelos juizes de primeira e segunda entrâncias, as ações rescisórias e as revisões criminais, pertencentes ao seu âmbito e, ainda, os “habeas-corpus” contra decisões de juizes de segunda instância.

Teriam os juizes de primeira entrância, como em nosso antigo sistema judiciário, a designação de pretores, competentes para processar e julgar arrolamentos até o limite de Cr\$ 25.000,00 e questões cíveis de valor igual ou inferior a Cr\$ 25.000,00, assim como as contravenções penais, os crimes contra a economia popular, a saúde pública e as infrações de postura.

Quanto ao processo, nos juizados de primeira entrância, preconiza, lúcidamente, o Sr. Paulo Whitaker um rito sumaríssimo, o que é medida de alto alcance em benefício das partes.

Ouvidos os litigantes e as testemunhas arroladas, redigiria o juiz as declarações que constariam da ata das audiências, proferindo a sua sentença, em regra, na aludida ata, fazendo-se as intimações, com um prazo nunca inferior a 72 horas, até por via telegráfica.

Quanto à instituição do Tribunal de Alçada, entre nós, com os trinta mais antigos juizes de direito do Distrito Federal, não nos parece plausível com o atual sistema processual em que abundam os recursos, assegurando a intranquilidade das partes.

Pensamos assim, porque a atual Constituição Federal criara o Tribunal Federal de Recursos, com o pensamento de descongestionar o Supremo Tribunal Federal, na sua luta incessante para o julgamento de milhares de recursos, vindos de todos os Estados do Brasil. E a experiência está revelando que a chamada crise do Supremo Tribunal continua, clamorosa e insolúvel, reclamando medidas urgentes ao menos para a sua atenuação.

Entendemos que todo o direito, na justiça local, para a sua defesa, não necessita de mais de duas instâncias, só se devendo interpor o recurso extraordinário, para o Supremo Tribunal Federal, em causas de determinado valor e que justificassem semelhante apelo que, com o seu repetido abuso, se tornou “ordinário”...

Basta lembrarmos que, em nosso vigorante sistema processual, a parte vencida pode interpor, perante a justiça local, o recurso de revista e, perante a mais Alta Corte Judiciária do país, o recurso extraordinário.

Como justificar-se o recurso de revista, que já deveria, de há muito, estar abolido, entre nós?

Os seus defensores se escudam na necessidade de uniformizar-se a jurisprudência das pró-

prias câmaras cíveis, como se a função da jurisprudência fôsse a de estacionar em certas interpretações doutrinárias e não rasgar novos rumos ao legislador.

Já se tem permitido, entre nós, até o abusivo, estranho recurso da ação rescisória da própria ação rescisória, o que é maneira de fazer flutuante o direito mais sólido, com o desequilíbrio social.

Quanto ao aumento do número dos tribunais do júri, no Distrito Federal, inexistente argumento ponderável que lhe seja oponível. Já que não se combate, com a devida eficiência, a onda de criminalidade, cada vez mais avassalante e temível, com as necessárias medidas preventivas, a existência atual de um só tribunal do júri implica num injusto retardamento do julgamento de centenas de processos de crimes dolosos contra a vida.

Assistimos, de um lado, à deficiência de nossas casas de correção e penitenciárias, para abrigar os acusados e, do outro lado, às centenas dos que aguardam a sua vez para julgamento, com mais de um ano de detenção.

Há, portanto, toda a conveniência na criação de mais dois tribunais do júri, porque não é lícito, ao Estado, que pune, retardar a solução do processo de todo aquele que delinqüiu.

O projeto Paulo Whitaker, além dos pretores, cria juízes distritais para processar e julgar as causas de alimentos, nulidade e anulação de casamento, desquites, ações de investigações de paternidade, todas as inerentes ao direito de família.

Parece-nos, no exame do projeto Whitaker, embora as restrições que lhe fazemos, principalmente no que tange à existência do Tribunal de Alçada, que importa, antes de tudo, fazer a reforma urgente da nossa lei processual, tanto civil, como penal. No sentido da sua simplificação e diminuição de recursos que visam procrastinar a solução dos direitos e aumentar os serviços judiciários, bastando estabelecer-se que, a cada direito, corresponderá o julgamento em duas instâncias, limitado às causas de grande valor o âmbito do recurso extraordinário.

Conservar um sistema processual, como o vigente, oneroso e, naturalmente, complicado e tardio, consistirá em adiar-se, mais uma vez, a solução que já não comporta os paliativos superficiais... A realidade revela que, no ano de 1954, não é possível, nem lógico, pretender conservar as linhas mestras do regime processual do Brasil-Império, quando as nossas condições de vida e índices demográficos eram muito diferentes. Urge estabilizar a Justiça em moldes modernos que não a tornem um pesadelo ou uma decepção na capital do país.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1954

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, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto.

PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PLANO DE REMUNERAÇÃO

