

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



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 XIV

JANEIRO DE 1951

Vol. I - N. 1

SUMÁRIO

	Pág.
EDITORIAL	
Panorama Orçamentário-Financeiro	3
COLABORAÇÃO	
A Recuperação dos Surdos-Mudos — MILTON ACÁCIO DE ARAÚJO.....	5
O Conhecimento Econômico e o Problema do Método — ROBERT MOSSÉ (Trad. de Espírito Santo Mesquita)	14
A Bandeira Republicana e sua História — LUIZ HILDEBRANDO DE HORTA BARBOSA	20
Dependerá a Paz do Poder Aquisitivo do Operário? — JEAN MAURICE LAYOLLE.....	26
Reorganização dos Serviços de Tráfego do Distrito Federal — PEDRO COUTINHO.....	32
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Estudo da significação e função dos Municípios e das Câmaras Municipais — RENÉ PENA CHAVES	39
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL	
Solo, Floresta e Água — RAYMOND FURON (Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)	56
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
PESSOAL	
Promoções e Melhorias no Serviço Público Civil — RUBENS DA ROCHA PARANHOS.....	68
MATERIAL	
Fenômenos negativos no Sistema de Material — PLÍNIO PALHANO	70
DOCUMENTAÇÃO	
Enciclopédias — ISADORE GILBERT MUDGE (Trad. de Sylvio do Valle Amaral).....	72
SELEÇÃO	
Questões apresentadas no C 80 — Concurso para a Carreira de Contador do Ministério da Fazenda	74
APERFEIÇOAMENTO	
Notas sobre Legislação de Pessoal.....	80
DOCUMENTÁRIO	
Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Trad. de Espírito Santo Mesquita) — continuação	83
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
Direito da Companhia — OLIVEIRA E SILVA	87

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação 22-9961 Ramal 524
Administração 22-9961 Ramal 527
Expedição 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Redator-chefe — Diógenes B. Monteiro

Secretário — Wanda Silva Wolter

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 ineditos escritos especialmente para esta Revista.

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

Panorama Orçamentário - Financeiro

A ATUAL situação financeira do país está a exigir, fora de dúvida, sejam adotadas severas medidas, tendentes à compressão dos gastos públicos: impõe-se seja alcançado o equilíbrio orçamentário ou, pelo menos, obtida a redução dos persistentes "deficits", que se registram, em escala crescente, desde a nossa Independência. Note-se aqui, de passagem, para corroborar o acerto da afirmação que, já em 1900, a cifra dos "deficits" acumulados atingia a 1.669 milhões de cruzeiros, ou seja, um total duas e meia vezes maior do que o meio circulante que montava, àquela época, em 670 milhões de cruzeiros. Enquanto isto, para objeto de confronto, observe-se que, prestes a se encerrar o exercício de 1950, o total desses "deficits" acumulados se elevava a cerca de 24.500 milhões de cruzeiros, não computadas aí, entretanto, as despesas decorrentes da nossa participação no último conflito mundial, cujo financiamento se processou mediante empréstimos.

Ora, um país novo como o Brasil, ainda em fase de desenvolvimento e cuja população neste meio século triplicou, tem, a par de outros fatores, a necessidade de aumentar — é inegável — seus meios de pagamentos. A simples comparação, porém, entre os crescimentos demográfico e monetário vem mostrar que o meio circulante "per capita", — situado, em 1900, no nível dos 39 cruzeiros —, alçou a 594, em fins de 1950. Tal ocorrência mostra, à saciedade, portanto, um desenvolvimento exagerado (15 vezes superior), o que evidencia clara e insofismavelmente a tendência inflacionária, colocada, destarte, muito acima do real aumento da produção.

E' óbvio que tal situação foi sempre provocada pelos "deficits" orçamentários, responsáveis pelas emissões de papel-moeda e trazendo como corolário, conseqüente baixa da taxa cambial e esta, a seu turno, vindo alimentar desastrosamente a alta dos preços no mercado interno determinou, em círculo vicioso, novas emissões. De modo concreto e em linguagem incisiva: na última década, foi deveras acentuado o fenômeno; enquanto no período da guerra mundial 1940-1945 os "deficits" orçamentários do Governo Federal totalizaram 4.342 milhões de cruzeiros e o papel-moeda emitido chegou à cifra de 12.500 milhões, no quinquênio 1946-1950 é de se destacar que os saldos negativos orçamentários mais do que duplicaram (9.180 milhões) e o papel-moeda em circulação foi acrescido de mais de 13.670 milhões de cruzeiros. Evidencia-se, pois, mesmo aos pouco afeitos ao problema em foco, a desigualdade da relação papel-moeda e "deficit" orçamentário: no primeiro caso atingia a 2,9; no último, 1,5. Merece, aqui, que se abra um parêntese: Neste particular, é explicável a disparidade que se nota! Durante o último conflito armado, o Governo viu-se forçado a financiar grande parte da exportação, havendo

até mesmo sido proporcionado cerca de 12.900 milhões de cruzeiros pelos "superavits" da balança comercial, a qual mesmo reduzida pelos compromissos da balança de serviços, ainda exigia elevados pagamentos em cruzeiros aos exportadores nacionais; no período de 46-50, a relação papel-moeda "deficit" orçamentário mostra que cerca de 2/3 das emissões, se destinaram apenas à cobertura dos saldos para menos dos gastos públicos. Esta demonstração patenteia que, no quinquênio encerrado em 1950, o Governo emitiu 50% a mais do numerário correspondente aos "deficits" dos orçamentos públicos, ou seja, cerca de 4.600 milhões de cruzeiros e cujo destino foi exigido em parte pelo comércio exterior. Apesar do montante das exportações trazerem um ativo de 8.403 milhões de cruzeiros, os compromissos de pagamento por parte do Governo aos exportadores decresceram consideravelmente, de vez que as transferências de capitais dos serviços do Governo, e outros itens da balança de pagamento, canalizaram para o Banco do Brasil substanciais parcelas de moeda nacional. Além disso, perto de 1.350 milhões de cruzeiros do saldo dessa balança ficaram congelados, frente ao preceituado no Decreto-lei n.º 9.254, de 26-7-1946, pelo qual foi criada a obrigação de dar aplicação em letras do Tesouro, por parte dos exportadores e com vencimento de 120 dias, às importâncias correspondentes a 20% do valor em cruzeiros das vendas e câmbio que fizeram.

Refletindo estes resultados danosos e pecando pelos mesmos males de origem, o último orçamento federal, isto é, o de 1950, foi um exemplo típico. Tendo sido votado com um "deficit" inicial de 3.524 milhões de cruzeiros e, já no nascedouro, enfartado de autorizações de gastos originários de exercícios anteriores (créditos adicionais transferidos) num montante de 1.655 milhões de cruzeiros, foi agravado, no correr do exercício, com cerca de 975 milhões, germinados por novos créditos (suplementares, 63 milhões; extraordinários, 10 milhões e especiais, 902 milhões de cruzeiros). Como tivessem sido autorizadas as despesas nesse ano em 24.929 milhões, fácil seria antever elevadíssimo "deficit". Todavia, a execução orçamentária acusou uma despesa de 23.669 milhões para uma receita de 19.378 milhões de cruzeiros, o que equivaliu a ter sofrido decesso o "deficit" situando-se em 4.297 milhões de cruzeiros, reduzidas de mais de 1 bilhão as dotações autorizadas. Dêsse total, cerca de 240 milhões de cruzeiros se compunham de créditos adicionais.

Por outro lado, as despesas orçamentárias de caixa acusaram, no exercício transato, um passivo de 3.264 milhões de cruzeiros, montante este que, solicitado como adiantamento ao Banco do Brasil, foi dos elementos que mais respondem pelas elevadas emissões lançadas no ano próximo passado: somente os títulos redescontados originários do citado Banco alcançaram perto de 4.500 milhões de cruzeiros.

Eis aí como evoluiu o quadro orçamentário-financeiro, em 1950, fotografado nas suas diversas etapas e gravado seu desfecho.

A Recuperação dos Surdos-Mudos

MILTON ACÁCIO DE ARAÚJO

(Subsídios para a criação de uma rede federal de ensino emendativo no BRASIL)

"Nec tēmere, nec timide"

— * —

QUANDO se realizou o último recenseamento geral do Brasil (setembro de 1940) havia 36.674 surdos-mudos — número absoluto. Esse total, porém, vai muito além, segundo a estimativa feita pelo I.B.G.E., que é de 40.636 deficientes. Desses, sabiam ler e escrever apenas 1.640.

O número de surdos-mudos em idade escolar, hoje, pode ser estimado em mais de 10.000. Em 1949 recebiam instrução adequada em estabelecimentos de ensino especializado, tão somente, 584 meninos e meninas, assim distribuídos pelas diversas unidades da Federação:

Amazonas	21
Minas Gerais	23
Rio Grande do Sul	140
São Paulo	142
Distrito Federal	258
Total	584

O número insignificante de estabelecimentos de ensino especializado com capacidade reduzidíssima; a inexistência de cursos normais para a formação de professores na "arte de instruir os surdos-mudos"; a falta de organização de uma rede federal de ensino capaz de atender às necessidades locais; um nível de remuneração incapaz de estimular a dedicação à "arte" e o emprêgo de tempo integral ao ensino; os vários colapsos que sofre a educação desses deficientes, ocasionados por fatores diversos, o que faz com que permaneçam, muitas vezes, na fase estacionária dos conhecimentos adquiridos, contribuam para que quasi todos os brasileiros afetados da surdo-mudez fiquem privados dos benefícios da instrução, mesmo rudimentar.

Em um panorama do que se passa pelo mundo, e que vamos mostrar, em síntese, aos nossos leitores, se pode verificar o acerto da nossa afirmativa.

I — QUANTO A ESTABELECIMENTOS DE ENSINO ESPECIALIZADO

Na Austria — Para um número aproximado de 8.000 surdos-mudos (número absoluto), há seis estabelecimentos especializados:

"Taubstummen Institut Wien"; "Landes — Taubstummen Austalt In Graz"; "Landes —

Taubstummen — Austalt In Klagenfurt"; "Taubstummen — Austalt In Lins"; "Landes — Taubstummen Austalt In Mils"; "Landes — Taubstummen — Austalt Salzburg".

Tôdas essas escolas ministram instrução primária e secundária e são internatos. Dos surdos-mudos em idade escolar 90% recebem instrução adequada.

Na Noruega — Para 19.000 surdos-mudos (última estimativa feita), há, além de outras, as seguintes escolas especializadas:

"Skaadalens Döveskole", em Oslo; "Holmesstrands Döveskole", em Holmestrand; "Trondheims Döveskole", em Trondheim; "Alm Skole", em Jovnaker; "Stavanger Döveskole", em Stanager; "Bergens Döveskole", em Bergen; "Sukke Gaard", em Andebu.

Na Dinamarca — Para 1.813 surdos-mudos (número absoluto), há os seguintes estabelecimentos especializados:

"Real Instituto de Surdos-Mudos", em Copenhague; "Real Instituto de Surdos-Mudos", em Nyborg; "Real Instituto de Surdos-Mudos", em Fredericia; "Escola Municipal de Vojle"; "Escola de Surdos-Mudos de Henriette Thestrup", em Copenhague; e, "Escola Ebba Kamp", em Copenhague.

Na Suécia — Para 5.337 surdos-mudos (número absoluto), há os seguintes educandários:

"Escola Manila Stockholm"; "Escola para Surdos-Parciais", em Örebro; "Escola para Surdos-Mudos Incapacitados", em Gäole; "Escola Agrícola", em Broby, para o ensino da agricultura e jardinagem; "Escola de Lund"; "Escola de Värnersborg"; "Escola de Härnösand"; "Escola de Värnersborg", para rapazes vocalmente instruídos (instrução superior); "Escola de Växjö", para moças vocalmente instruídas (instrução superior); "Escola de Uppland" (instrução superior).

Na Bélgica — Para 4.764 surdos-mudos (número absoluto), há os seguintes estabelecimentos especializados:

"Institut Royal pour Sourdes-Muettes et Aveugles", em Bruxelas; "Institut Royal pour Surds-Muets et Aveugles", em Woluwe, Bruxelas; "Institut Provincial pour Sourds-Muets et Aveugles", em Berchem-Ste-Agathe, Bruxelas; "Institut Royal pour Sourds-Muets et Aveugles", em Bruges; "Institut Royal pour Sourds-Muets", em Anvers; "Institut Royal pour Sourdes-Muettes", em Anvers; "Institut Royal pour Filles Muettes et Aveugles", em Liège; "Institut Royal pour Sourds-



Jacob Rodrigues Pereira, o grande mestre israelita, iniciador do ensino isolado na França (1715-1780)

Muets", em Gand; "Institut pour Sourds-Muets", em Masseyk; "Institut Royal pour Sourdes-Muettes", em Gand; "Institut Saint François de Sales", em Bougeles-Namur; "Institut Notre-Dame aux Anges", em Masseyk.

Na Inglaterra — Em 1862 já funcionavam na Inglaterra 35 estabelecimentos especializados para a educação dos privados da fala e da audição, destacando-se as escolas de Londres, de Birmingham, de Manchester, de Doncaster, de Liverpool e de Dublin.

O último relatório do "The Board of Education", em 1938, consigna o seguinte número de educandários em todo o território da Grã-Bretanha:

Special schools for deaf children	47
Voluntary schools	21
Council schools (residential)	8
Council schools (day)	36
Private schools	5
Total	117

Destaca-se como fonte irradiadora de instrução "The National Institute for the Deaf", de Londres, cuja sede é em 105 — Gower Street, London, W. C. I.

A frequência às aulas das "special schools for deaf children", nos últimos anos, tem sido, em média, de 3.583 alunos, de ambos os sexos, de 2 a 16 anos de idade. Não obstante, êsses estabelecimentos têm uma capacidade escolar para 4.527 alunos, sem que seja comprometida a eficiência do

ensino. A Inglaterra tem atualmente, segundo o último censo, um número absoluto de 32.000 surdos-mudos, com uma frequência incalculável aos educandários especializados disseminados pelas Ilhas Britânicas.

Na Alemanha — No cenário educacional do Império Alemão destacava-se, já no século XVIII, o Instituto de Leipzig, fundado por iniciativa de AUGUSTO FREDERICO, da Saxônia e instalado por SAMUEL HEINICKE. Difundindo o "ensino oral puro", êsse célebre educador fixou, em definitivo, as bases da famosa escola alemã.

No princípio dêste século ainda pontificavam as célebres escolas de Weinssensfeld, Berlim, Cologne, Francfort, Aix-la-Chapelle, Pforzheim, Munich, Gmünd, Karlsruhe, Breslau, Königsberg, Bremen, Hamburgo, Weimar, Brunswick e Willdeschansen. O número considerável de educandários e o valor dos mestres de hoje nos falam, bem alto, da importância da escola germânica.

Na Holanda — Na pátria do famoso jurisperito, RUDOLF AGRÍCOLA (1443-1485), e cenário das atividades do fundador da escola alemã (ensino oral puro), JEAN CONRAD AMMAN, o "Instituto Nacional de Gronique", fundado por GUIOT, que teve como continuador de sua obra seus dois filhos, destaca-se dos demais estabelecimentos de ensino especializado nos Países Baixos.

Os Institutos de Rotterdam, fundado em 1853, de San-Michiels-Gestel, também instalado no século XIX; de Amsterdam e de Voorburg, formam com os demais estabelecimentos, a rede de ensino emendativo que atende às necessidades de 4.357 surdos-mudos (número absoluto existente no País).



Charles-Michel, o célebre Abade de L'Epée, que lançou os fundamentos do ensino coletivo na França (1712-1798)

Na Índia — Para 230.895 surdos-mudos (número absoluto), há as seguintes escolas:

Em Bombay	6
Em Dalhi	1
Nos Estados Nativos	6
Em Madras	7
Em Bengal	12
Em Bibar	2
Em Orissa	3
Em Calcutá	1
Total	38

"The Convention of the Teachers of the Deaf in Índia", realizada em 1949, recomendou a instalação de mais escolas, a fim de perfazer um número equivalente a 300 instituições de ensino especializado para surdos-mudos em toda a Índia.

Voltando a nossa atenção para as Américas encontramos, nos Estados Unidos da América do Norte, para 100.000 surdos-mudos (número absoluto), os seguintes estabelecimentos de recuperação:

Residential schools	70
Day schools	114
Denominational and private schools ..	25
Total	209

Duzentas e nove escolas de recuperação mental, moral e física, estão em pleno funcionamento, com uma frequência média de 20.313 alunos, ministrando ensino primário, secundário, profissional e superior, numa gigantesca tentativa de aproveitar todas as possibilidades mentais e vocacionais de surdos e surdos-mudos.

Na América do Sul, podemos observar o que se faz na Argentina. Para um número absoluto de 14.700 surdos-mudos há 7 estabelecimentos especializados, assim distribuídos:

Em Buenos Aires — o "Instituto Nacional de Sordomudos", o "Instituto Nacional de Niñas Sordomudas" e o "Colégio Próvolo".

Em La Plata — o "Instituto de Sordomudos de la Conferência de Senoras de San Vicente de Paul".

Em Mendoza — a "Escola de Readaptación Victor Mercante".

Ainda: Um Instituto em Rosário de Santa Fé e um em Córdoba.

Todos esses estabelecimentos estão em pleno funcionamento com apreciável frequência.

— Recapitulando —

Áustria — para 8.000 surdos-mudos há 6 educandários.

Noruega — para 19.000 surdos-mudos há 7 educandários.

Dinamarca — para 1.813 surdos-mudos há 6 educandários.

Suécia — para 5.337 surdos-mudos há 10 educandários.

Bélgica — para 4.764 surdos-mudos há 12 educandários.

Inglaterra — para 32.000 surdos-mudos há 117 educandários.

Alemanha — para 35.679 surdos-mudos há 17 educandários (mais ou menos).

Holanda — para 4.357 surdos-mudos há 5 educandários.

Índia — para 230.895 surdos-mudos há mais de 38 educandários.

Estados Unidos da América do Norte — para 100.000 surdos-mudos há 209 educandários.

Argentina — para 14.700 surdos-mudos há 7 educandários.

No Brasil, com extensão territorial de 8.511.189 km² e 40.636 surdos-mudos (estimativa feita pelo I. B. G. E.), existem apenas dez educandários privados e um nacional.

No Amazonas	1
No Distrito Federal (Nacional)	1
Em Minas Gerais	1
Em São Paulo	2
No Rio Grande do Sul	4
No Paraná	1
Em Mato Grosso	1
Total	11

Urge, portanto, se quisermos encarar de frente o problema da recuperação dos surdos-mudos, criar institutos especializados nos Estados, pelo menos, 1 no Norte, onde há mais de seiscentos deficientes; 2 no Nordeste, onde há 5.040 surdos-mudos; 2 no Este, onde há 15.033 privados da fala e da audição; 2 no Sul, onde há 10.018 surdos-mudos; e 1 no Centro-Oeste, onde há 5.975 deficientes.

II — QUANTO A CURSOS NORMAIS

A necessidade de se habilitar professores na difícil "arte de instruir os surdos-mudos" foi compreendida há séculos. A mais antiga escola de formação de professores especializados, da Europa, foi fundada na Itália.

Rebuscando os arquivos do "Institut National de Paris" encontraram-se documentos que atestam a organização de uma escola de formação de professores, já em 1824, tendo sido instituído, em 1826, um verdadeiro Conselho de Aperfeiçoamento de Professores.

Antes de L'Epée e Jacob Rodrigues Pereira os professores de surdos-mudos eram autodidatas. Especializavam-se pelo desejo de alguma coisa fazerem em favor da reabilitação dos mesmos e pela experiência que adquiriam, dia a dia, em contato com esses deficientes.

O Abade L'Epée, tendo sido o fundador do ensino coletivo na França, foi o mestre dos mestres da "arte de educar os surdos-mudos", naquele país.

O abade Sicard dêle recebeu uma formação técnica e prática, que muito contribuiu para que se tornasse um grande mestre. Sua capacidade de

educador e de erudito projetou-se por todo o mundo, chegando até nossos dias seus magníficos trabalhos em favor da evolução da "arte".

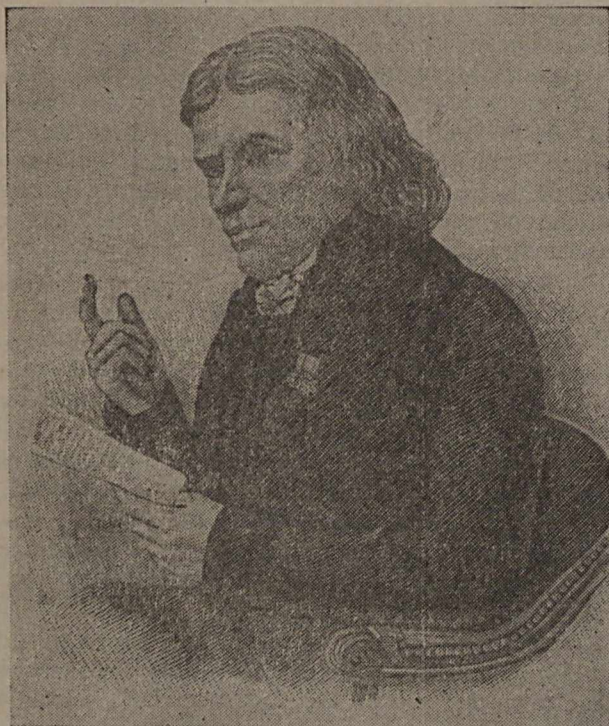
Da escola de Sicard saíram Palmier, Bebian, Massieu, Clerc, Xeridat e muitos outros mestres notáveis.

Da Escola de Formação de Professores do "Instituto Nacional de Paris" saiu, em fins do século passado, um grande educador: Thollon. Publicou diversas obras, entre elas: "De l'Acquisition des Idées Abstraites par le sourd-muet" (1893); "Faut-il des maîtres spéciaux pour instruire les sourds-muets?" (1907); "Le Manuel d'Articulation"; "L'enseignement de la parole au sourd-muet"; "La parole e les sourds-muets de faible intelligence".

Como vemos, as escolas de formação de professores na didática especial dos surdos-mudos têm dado ao mundo homens normais de grande erudição, e mesmo, surdos-mudos de nascença que se tornaram grandes mestres, chegando vários deles à direção de educandários notáveis.

Pela documentação que se encontra nos arquivos do "Institut National de Paris" e apontada por A. L'Argenton na "Revue Générale de L'Enseignement des Sourds-Muets" — janeiro de 1938 — já funcionava normalmente um Curso de preparação de professores, em 1882, e após a realização do Congresso Internacional de Ensino aos Surdos-Mudos, levado a efeito em Bruxelas (1883), por um ato ministerial de 23 de julho de 1888, foram estabelecidas novas bases de ensino para o referido Curso. Passou-se a ministrar aos aspirantes ao professorado o seguinte programa:

- conhecimento do ensino prático;
- composição — aulas ministradas aos alunos mais adiantados;



Roch-Ambroise-Cucurron, o abade Sicard (1742-1822) sucessor do abade l'Epée na direção do Instituto Nacional de Paris



Thomas Hopkins Gallaudet
O pioneiro da recuperação dos surdos-mudos nos Estados Unidos da América do Norte

- plano geral de coordenação do ensino;
- aplicação, em geral, da "linguagem mímica" — gênero, sintaxe comparada às demais línguas faladas;
- história e teoria da "arte";
- exposição comparada dos diversos métodos então em uso;
- exposição da diferença existente entre a educação dos surdos-mudos e dos normais;
- estado físico, intelectual e moral do surdo-mudo antes e depois da educação;
- articulação e leitura labial;
- conhecimentos do método "intuitivo",

Hoje, funcionam na França, diversos Cursos Normais, tendo como centro irradiador das normas de ensino, o Curso anexo ao "Institut National de Paris".

A formação dos professores especializados em diversos países é feita do seguinte modo, como aponta a "Revue Générale de l'Enseignement des Sourds-Muets" — março de 1938:

No Japão — O recrutamento dos mestres é feito da seguinte forma: aos candidatos à profissão é exigido o certificado de conclusão do Curso Primário a fim de serem submetidos aos exames de admissão aos Cursos Normais: exame de fonética e de "mímica facial" (facial expression).

A formação dos mestres é feita nas escolas especializadas, durante três anos, sendo-lhes ministradas lições técnicas e práticas.

Curso técnico — moral; história da educação dos surdos-mudos; pedagogia especial; psicologia; métodos de ensino; fonética; linguagem dos gestos; otologia e desenho.

Curso prático — É ministrado simultaneamente com o teórico. No primeiro período: assistência às aulas; no segundo período: o aspirante deve ministrar aulas aos surdos-mudos com assistência dos mestres, discutindo os métodos empregados.

Na Inglaterra — Entre outras escolas de preparação de professores, é sobejamente conhecida: "The Teacher of the deaf", de Londres, sob a direção de Carey Roe. Não é um simples Curso, mas, uma grande escola de formação de mestres, que se encontra em pleno funcionamento.

Nos demais países da Europa a organização dos Cursos de Formação de Professores é mais ou menos idêntica, motivo pelo qual voltamos as nossas vistas para as Américas.

Estados Unidos da América do Norte — Exige-se dos aspirantes a professores: atestado de idoneidade e de assiduidade profissional; certificado de conclusão do curso secundário, com o respectivo currículo, provando terem obtido excelentes notas em todas as classes.

A preparação especial dos mestres dura três anos, ministrando-se-lhes o ensino teórico e prático.

O ensino teórico compreende:

1.º) Conhecimentos gerais — língua inglesa; ciências naturais (trabalhos práticos); história; psicologia geral; sociologia elementar; higiene; psicologia infantil.

2.º) Pedagogia geral — introdução ao ensino; história e filosofia do ensino; princípios de educação; testes, etc.

3.º) Pedagogia especial — ensino da palavra; psicologia da palavra e da linguagem; acústica; testes sobre o ouvido; técnica do emprego dos aparelhos; técnica do ensino de surdos-mudos; leitura sobre os lábios; anatomia; fisiologia e patologia dos órgãos vocais e da audição; aspectos sociais da surdez; história da educação dos surdos-mudos; organização dos surdos e dos professores de surdos; bibliografia; instituições, etc.

A preparação prática consiste no seguinte: os alunos deverão assistir às aulas dadas pelos mestres habilitados para se familiarizarem com os métodos de instrução e recursos empregados. Posteriormente, sob a assistência de um competente professor, o aluno deverá ministrar várias aulas a meninos de diversas possibilidades mentais e auditivas.

Esta foi considerada a preparação ideal de professores e reflete, mais ou menos, o estado atual da organização dos 20 Cursos de Especialização de Professores, que funcionam nos seguintes estabelecimentos de ensino especializado nos Estados Unidos da América do Norte:

"Clark School for the Deaf", Northampton, Mass, (filiada ao "Colégio Smith e à Escola Normal do Estado de Salem), Mass;

"Lexington School for the Deaf", New-York, (filiada à Universidade de New-York);

Western Pennsylvania School for the Deaf", Pittsburg (filiada à Universidade de Pittsburg);

"Central Institute for the Deaf, "Saint-Louis (filiada à Universidade de Washington);

"Columbia University", New-York;

"Milwaukee State Teachers Collège", Milwaukee, Wisconsin;

"California School for the Deaf", Berkeley, California;

"Illinois School for the Deaf", Jacksonville;

"North Carolina School for the Deaf", Morganton, N.C.;

"Mystic Oral School", Mystic, Conn;

"Alabama Institute for the Deaf", Talladaga, Alabama;

"Michigan School for the Deaf", Flint, Michigan;

"West Virginia School for the Deaf", Trenton, N. J.;

"Parker Practice Day School for the Deaf", Chicago;

"Indiana State School for the Deaf", Indianapolis, Indiana;

"Ohio State School for the Deaf", Columbus, Ohio;

"Maryland State School for the Deaf", Frederick, Md;

"Columbia Institution for the Deaf", Kendall Green, Washington.

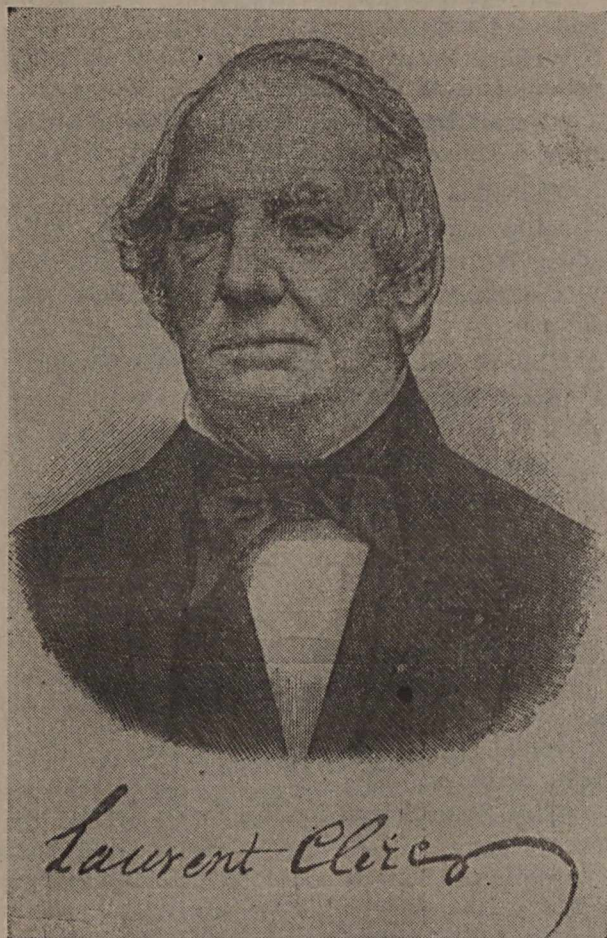
Na Argentina — Lançados os fundamentos da educação dos surdos-mudos em 1857, e reconhecida a necessidade da criação de uma escola normal para a formação de professores especializados, foi esta instalada em 1885, sob a direção de Don Serafin Balestra e Don Luis Mollino, professores contratados para esse fim na Itália. Atualmente todos os institutos têm, anexa, uma Escola Normal de especialização de professores, cuja organização tem por base as escolas italianas.

No Uruguai — Os primeiros professores de surdos-mudos do Uruguai especializaram-se no Curso Normal anexo ao "Instituto de Niñas Sordomudas", de Buenos Aires. Hoje, funciona no "Instituto Nacional de Montevideo" um Curso Normal que se destina à formação teórica e prática de mestres, no decurso de dois anos, só podendo ser designado para qualquer escola de surdos-mudos do Uruguai, técnicos diplomados por esse Curso.

*
* *

Como transmitir aos surdos-mudos os nossos conhecimentos se, quasi sempre, são criaturas que nenhum resíduo de audição têm? Como poderão eles reagir e nos dar a conhecer seus pensamentos, suas dúvidas, suas impressões?

— Torná-los entes normais; dar-lhes os meios de se fazerem compreendidos; dar-lhes, enfim, a necessária auto-suficiência para viverem, eis a complexidade do problema.



Laurent Clerc (1785-1869)

Não obstante ser surdo-mudo e privado do olfato, foi o fundador da primeira escola nos Estados Unidos da América do Norte — "Connecticut Asylum for the Instruction and Education for the Deaf and Dumb", instalada em abril de 1817

O professor de surdos-mudos, antes de tudo, deve penetrar no subconsciente do aluno, conhecê-lo os sentimentos, maneiras de viver, pensamentos, etc. E isso é só poderá conseguir através de longo contato direto com ele, adquirindo a prática necessária para transmitir-lhe a instrução, dando-lhe uma missão preponderante na sociedade.

A pedagogia dos surdos-mudos deve, assim, ser fundamentada na natureza da alma humana, obedecendo a princípios que lhes facultem provas tangíveis da nossa boa vontade para com eles.

Aferir, com justeza, as possibilidades mentais de um cérebro que tem seis milhões de células vivas e cinco bilhões de fibras, para traçar um programa de ensino capaz de chegar a um fim colimado, só a experiência dos mestres nos poderá indicar o caminho.

Não temos no Brasil um só Curso Normal para nele recrutar professores especializados na didática dos surdos-mudos. Não obstante, existem autodidatas e alguns professores especializados em Cursos Normais alienígenas.

Em Bourg-la-Reine, um subúrbio de Paris, a Congregação das Irmãs de Nossa Senhora do

Calvário dirige, há mais de um século, um estabelecimento de ensino para surdas-mudas. O educandário funciona em um antigo castelo de Henrique IV e nele se processa, de modo intenso, a instrução das meninas e a especialização de professoras de surdas-mudas.

As Irmãs mantêm-se a par da evolução da pedagogia, assistem reuniões culturais, participam de Congressos, discutem o valor dos métodos, traçam diretrizes, enfim, recebem uma formação teórica e prática que as habilitam ao exercício do magistério especializado.

No Curso Normal que funciona no "Instituto de Bourg-la-Reine" são recrutadas professoras para instruir as surdas-mudas do "Instituto Santa Teresinha", que funciona na Capital do Estado de São Paulo.

LOUISE GRATZFELD SCHIMDT, fundadora do Instituto de Surdos-Mudos de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, é professora diplomada pelo Curso Normal anexo ao "Instituto Provincial Renânia", na cidade de Essen, Ruhr, Alemanha, já tendo publicado diversos livros destinados à educação dos surdos-mudos, destacando-se, dentre eles, o "Primeiro Livro de Leitura pelo Método Oral" — 1908.

Lecionando em cursos particulares haverá outros professores especializados, talvez. Faltam, porém, um Curso Normal onde possam ser recrutados técnicos em quantidade suficiente para atender às nossas necessidades, a fim de que a recuperação dos surdos-mudos seja incrementada.

O ideal será contratar nos Estados Unidos da América do Norte um mestre para organizar e instalar o nosso Curso Normal e preparar a pri-



Samuel Heinicke (1719-1790)

O consolidador da escola alemã (ensino oral puro)

meira equipe de professores. Nenhum outro país tem uma organização de educação especial para os deficientes, mais completa.

Naquele país os retardados mentais têm o mesmo direito que os normais a um programa de ensino, que se adapte às suas necessidades educativas.

Os incapacitados físicos têm suas escolas especializadas em vários Estados.

Os cegos e os de visão deficitária têm professores com um treino muito especial para esse tipo de educação. Dão-lhes instrução, exigindo o mínimo de esforço da vista; a orientação educacional tem por finalidade dar-lhes um lugar útil na sociedade.

Aos de audição deficiente e aos surdos-mudos é ministrada uma educação adequada, por professores que tiveram treino intensivo na "arte" de educar os mesmos. São verdadeiros técnicos no uso de auxiliares mecânicos do ouvido, no ensino da leitura labial, na correção da fala, no programa de estudos regulares, etc. Os portadores de defeitos de linguagem, inclusive a tartamudez, têm escolas com professores de grande experiência na correção científica da fala. Meninos com problemas ou perturbações da conduta ou da personalidade são submetidos a uma educação toda especial.

Ora, se tardamos tanto na formação de técnicos no assunto, devemos dar a mais avançada organização ao Curso Normal para a preparação de professores de deficientes, em geral. E que melhor campo para o recrutamento de um mestre consumado do que aquela grande Nação?

III — QUANTO AO NÍVEL DE REMUNERAÇÃO DO PROFESSOR ESPECIALIZADO

A "arte de ensinar os surdos-mudos" é tão difícil que se tornam necessários requisitos essenciais àqueles que aspiram ingressar na carreira de professor especializado na didática respectiva.

Por isso mesmo, é justo fixar-se remuneração compensadora dos sacrifícios despendidos, assegurando-lhes meios para exercerem profissão tão laboriosa e criando para eles, uma situação compatível com sua missão, na sociedade.

Há uma grande diferença entre o professor de surdos-mudos e o do magistério normal.

O professor desses deficientes, antes de mais nada, deve conhecer profundamente a natureza do aluno. E isso ele só poderá conseguir em um longo contato direto com o surdo-mudo, aprendendo como transmitir seus conhecimentos. Deve, assim, ter erudição e saber transmiti-la ao surdo-mudo, num trabalho de repetição contínua. Uma palavra, uma frase, um período, têm de ser repetidos muitas e muitas vezes, a fim de que se torne uma operação automática para o espírito do aluno, embora fastidiosa para o mestre. Só essa operação é que dá ao surdo-mudo a faculdade de tomar conhecimento dos objetos e lhes determinar os nomes e utilidades.

A educação desses deficientes é um problema, cuja complexidade ressalta a cada momento. As

difficuldades se apresentam ao educador em cada curva do caminho a percorrer. Os planos de ensino, previamente traçados, muitas vezes se desmoronam ante os óbices, que se apresentam aos mestres. Momentos de incertezas e decepções assaltam, constantemente, aos que se propõem à humanitária tarefa de integrar esses deficientes na sociedade.

O maior escopo dos educadores deve ser modificar as percepções mentais desses entes, de cuja organização física, a natureza desviou-se da perfeição.

Não é possível ao professor fixar, com segurança, todos os pormenores de um programa de educação dos seus alunos.

O mestre deve, preliminarmente, estudar o deficiente, procurando conhecer-lhe o temperamento, o gênio, o caráter e até os complexos decorrentes da vida em família.

E' necessário conhecer as causas da surdo-mudez, estimulando a natureza semimorta de uns, mitigando o temperamento explosivo de outros, conquistando a confiança e amizade de todos.

A afeição do surdo-mudo pelo mestre é condição *sine qua non* para o resultado dos esforços do professor. Sem essa confiança, sem a amizade ou simpatia do aluno, o educador nada conseguirá. Esta é uma observação e advertência dos grandes mestres dos privados da fala e da audição.

Tobias Leite dizia que todas as vezes, que no exercício do magistério tinha de subir dos efeitos às causas, reconhecia o acerto das palavras de J. J. Valade-Gabel, o grande mestre francês, quando asseverava que "o maior obstáculo à educação dos surdos-mudos não procede da enfermidade, e, sim, dos próprios professores, muitas vezes displicentes, não sabendo fazer-se pequenos com os pequeninos, simples com os ignorantes; não esclarecendo bem o espírito antes de tentar levar a luz à inteligência do deficiente".

Quanto ao exercício do magistério, em geral, Everardo Backheuser, em "O Professor", tratando das vantagens e recompensas, assim se manifesta, magistralmente (transcrevemos os períodos que interessam ao nosso ponto de vista):

"Em se querendo meditar um pouco mais filosoficamente sobre o exercício do magistério, é lícito indagar se dele pode o professor tirar vantagens individuais, isto é, proventos diretamente para si, ou, de um modo mais geral, se aí encontrará recompensas consoladoras.

Essas vantagens ou recompensas podem ser de ordem intelectual, espiritual, material e social.

Deixemos por um instante de lado os aspectos material e social a serem abordados mais adiante e paremos dois minutos no exame das vantagens intelectuais e espirituais.

Vantagens intelectuais — A grande vantagem intelectual obtida pelo professor no exercício do magistério é de aprofundar conhecimentos. Quem ensina, aprende, porque quem ensina precisa estudar.

Devendo ensinar, vê-se o professor obrigado a planejar sua aula, a procurar motivações interessantes, e com isso, está forçado a meditar o assunto da lição. Verifica o que sabe e o que não sabe.

Atira-se então ao estudo para esclarecer pontos duvidosos. Com isso, adquire conhecimentos, ou os consolida.

Dir-se-á que essa aquisição de novas noções só ocorre nos primeiros anos de exercício do magistério. Depois de bem travejado o planejamento das aulas, torna-se desnecessário estar sem descanso em cima dos livros. De certo modo está certo, mas só até certo ponto.

Passados dois ou três anos de intenso estudo depois do provimento de uma cadeira, o professor pode descansar um pouco, pois, de fato, já arquitetou o seu edifício didático. Mas com o estar concluído, não está (materialmente falando) o edifício perfeito para todo o sempre. Fica sujeito a reparações ulteriores, a limpezas, a adaptações, a acréscimos, a instalações mais confortáveis. Com os edifícios didáticos ocorre o mesmo. Ai do professor que não se procura manter no nível dos progressos de sua especialidade, já na essência mesma da matéria ensinada, já nas maneiras modernas de comunicá-las, isto é, na evolução da metodologia respectiva.

O professor que paralisa seus conhecimentos em dada época, ou os sintoniza por um único autor, eminente que seja este, raramente se consagra como um bom professor. A favor da excelência das suas aulas falarão discípulos antigos. Mas a dura realidade mostra às novas turmas que ele está arcaizado. Em breve, o ridículo cobrirá o "velho mestre".

Esse esforço para se manter "em dia" com a marcha que a sua matéria vai tendo, obriga-o a leitura de revistas especializadas, de tratados modernos, de novos informes pedagógicos, o que tudo imprime o brilho da boa novidade às preleções e aos métodos de ensino.

Nem se diga que essa restrição só é aplicável às cátedras universitárias. O ensino da linguagem ou da aritmética, ou da geografia para crianças ou jovens, não é hoje o que era há vinte anos. E não será o mesmo dentro de uma década. A psicologia fornece à pedagogia novos processos. Desconhecê-los é, para o professor, fossilizar-se. E este é o mais triste dos fins que um bom professor pode ter.

Vantagens espirituais — Também proveitos espirituais podem ser tirados do exercício do magistério. Com a obrigação de ensinar, está o professor forçado a meditar sua especialidade. E a meditação sobre qualquer ramo de conhecimento conduz a interrogações sucessivas, que significam aprofundamentos crescentes e cada vez mais graves para a consciência filosófica.

Proventos materiais — Quanto a proventos materiais muito se haveria de escrever falando do exercício do magistério. E', no entanto, desagradável setor, que abordaremos constrangidos.

Considerando a nobreza e a magnitude de suas funções, os serviços que presta à família, à sociedade, à nação e à humanidade, o magistério deveria ser pago generosamente de modo a que os homens (homens e mulheres) a ele entregues lhe pudessem dedicar inteiramente seu tempo e suas preocupações (o grifo é nosso). Em princípio, tal deverá ser a regra.

Mas não é. Não o é aqui e talvez tal não aconteça em país algum. Em geral, em paralelo com o padrão de vida local, as retribuições ao professor são poucas. Mesmo aos professores superiores, em geral, paga-se pouco. Pondo-se os vencimentos do professorado em confronto com os de empregados burocráticos, com os honorários das profissões liberais e até com os salários de operários, verificar-se-á a modéstia dos do magistério. Modéstia que se torna mais chocante quando se pensa no tempo gasto para a formação técnica do professor, no que despense ele em estudos sempre renovados, no dinheiro que precisa empregar em livros e revistas para se manter *au point* no ensino de sua disciplina.

Se exíguos são os vencimentos do magistério oficial, ridículos o são para quem exerce a carreira em estabelecimentos particulares. Daí os complexos de inferioridade que angustiam alguns professores obrigados a correr de colégio a colégio para reunir parcelas com as quais difícil e penosamente se podem manter.

Proventos sociais — Que os honorários do professorado sejam poucos no Brasil admira talvez menos que a falta de conceito público a envolver a função, a honrá-la, a prestigiá-la.

Não há, de fato, em nosso país aquela união que vi cercar, por exemplo, na Alemanha, a figura clássica do "Herr Professor" e mesmo do "Herr Oberlehrer" e até do simples "Herr Lehrer". E' que naquele país vi o povo honrar o mestre por considerá-lo (e com inteira justiça) conspicuo fator da formação nacional. Homenagens e acatamento especiais lhe serem tributados por toda gente, das mais altas camadas sociais aos menos bem colocados. Os políticos tanto quanto os potentados das finanças não lhe regatearem atenções. Títulos honoríficos coroarem as carreiras desempenhadas com desvelo.

Aqui, nada disso. Equiparados estiveram durante o Império professores e desembargadores. Hoje, em remuneração e em distinção social, o nível do professor, mesmo do catedrático das Universidades, é de cota muito abaixo já não dos desembargadores, mas dos simples juizes, e até dos pretores".

Além desses predicados psíquicos, pedagógicos, morais, físicos e intelectuais, exigidos e necessários aos professores, em geral, o professor de surdos-mudos, na acepção nata do termo, mestre que também contribui para a formação moral, intelectual e física do povo, deve ir mais adiante.

Já não exigimos para esses mestres uma formação de um L'Epée, de um Sicard, verdadeiros apóstolos, ungidos de um amor extremado por aqueles estancados. Mantiveram uma atitude que, talvez, na época atual, seja impossível adotar.

Não obstante, a adoção de um comportamento irreprochável, para quem se dedica à recuperação dos privados da fala e da audição, aliás, dos deficientes em geral, é absolutamente necessária para que não haja a erosão de todo o esforço feito nesse sentido.

Ouçamos o que diz MARIA DELLA CEJAS CARRICA, notável educadora, argentina, de subnormais, na "Educación de Retardados", obra publicada em época recentíssima (1948).

"La preparación de los maestros se efectúa de maneras diferentes en los diversos países; pero, sin asegurar cuáles el procedimiento que más conviene, los autores se limitan a señalarlos, declarando algunos que es cuestión no resuelta aun desde el punto de vista de la relativa uniformidad exigible. Ordinariamente se realiza por estudios regulares en seminarios pedagógicos anexos a los institutos de anormales, como en Suiza; o por "cursos de perfeccionamiento", ya organizados por universidades (cursos que se dictan temporariamente como en Norte-América); ya dispuestos por autoridades técnicas, como el Cuerpo Médico Escolar. Este ultimo es el sistema que se establece en nuestro país en el año 1924 en la provincia de Buenos Aires y luego en la Capital (Tratado en "Historia").

El plan vigente, como dije, imitación del usado en el sistema italiano, no tiene sanciones ni censuras de cultores autorizados en esta materia, por la novedad de su desarrollo en nuestro país. Sólo movió la pluma del doctor Ameghino, quien en su crítica, a la vez que aplaudió la iniciativa, condenó el plan por su mala organización.

La enseñanza impartida, puramente teórica, desorientó el educador, y a poco de iniciada la tarea en las clases diferenciales, varios de ellos optaron por renunciar, pese a que gozaban de maior remuneración.

Desde luego, la educación de estos niños conviene encomendarla a maestros, o mejor dicho a "determinados" maestros.

Mlle. Descoedres dice: "Este trabajo debe ser elegido y no impuesto; se necesita ante toda una personalidad propia; para el caso, el carácter importa más que el saber.

Pero una vez elegido el cargo, es preciso capacitarse para él”.

De modo que son de suma importancia las condiciones personales; pero en este caso, como en todos, es el carácter lo que hace al verdadero maestro y lo imprescindible para poder llevar a cabo la noble misión de la enseñanza.

Estas condiciones tendrían necesariamente que encontrarse en la mujer.

La experiencia da, con el conocimiento del niño y la práctica pedagógica, condiciones de dominio, de autoridad y serenidad de juicio que son indispensables.

Otro fator que ha de tenerse en cuenta en la elección del maestro de anormales, es la edad. “Ha de ser joven — dice Mannel — para poder resistir mejor las fatigas físicas y morales de esa enseñanza”.

En verdad, quien ha tenido que trabajar con esta classe de niños, sabe de lucha, de fadiga, de dolor. Sólo un espíritu entusiasta y generoso y una naturaleza vigorosa — condiciones estas que más fácilmente se hallan en la juventud —, podrán realizar con éxito una tarea de paciencia y perseverancia únicas.

Pero cabe aqui una salvedad: la juventud dependería de la posesión de tales atributos, los cuales continúan siendo patrimonio a veces de la edad madura y no lo son de muchos jóvenes que fracasan en la docencia.

De modo que el educador de anormales poseerá vigor y entusiasmo juveniles y estará dotado de condiciones de carácter especiales, además de contar con algunos años de práctica en las escuelas comunes.

La instrucción indispensable consistirá en: nociones de psicología experimental y aplicada; nociones de psiquiatria y patologia infantil; exploración de los sentidos en niños anormales; antropometria; perturbaciones de la palabra e tratamiento; procedimientos especiales y práctica pedagógica (pre-escolar principalmente); nociones de pedagogia.

La preparación se hará en los laboratorios de psicologia, donde se conozca, se estudie e investigue cada caso diferente; y ese laboratorio será la “escuela especial”. No es posible aceptar por maestro de irregulares al que no haya estudiado y practicado dos años, por lo menos, en estos establecimientos.”

*
* *

Não existe no Instituto Nacional a “carreira de professor especializado na didática de surdos-mudos”. O corpo docente é constituído atualmente de:

Cultura geral:

	Cr\$
Professôres, padrão K	4.310,00
Professôres referência 26	3.620,00
Auxiliares de ensino, classe G	2.170,00
Auxiliares de ensino, classe F	1.900,00

Cultura técnica:

	Cr\$
Mestres, referência 23	2.170,00
Mestres, referência 22	1.900,00

Como se vê, é uma remuneração de nível baixo e inconstante, para tempo integral.

Assim, torna-se necessária a criação da carreira com uma estruturação que possibilite estímulo, a fim de que se forme uma equipe de técnicos especializados, uma das finalidades do Instituto Nacional de Surdos-Mudos, podendo, então, colaborar com os estabelecimentos congêneres estaduais ou locais, como determina o seu Regimento.

O acesso à carreira, cuja criação sugerimos, só deverá ser permitido aos portadores de diplomas expedidos pelo “curso normal de formação de professores na didática especial”, instituído concomitantemente.

A recuperação, sem estes recursos, será lenta e não atingirá, pelo menos em escala apreciável, os seus objetivos.

Alguém já disse:

Quem trabalha com as mãos, é um operário. Quem trabalha com as mãos e o cérebro, é um artífice. Quem trabalha com as mãos, o cérebro e o coração, é um artista”.

Por que não fazemos dos nossos surdos-mudos, também, uns artistas?

*
* *

Reconhecemos a magnificência da tarefa. Não obstante, apresentamos estes subsídios,

“nem temerária, nem tímidamente”.

*
* *

(Do livro, em elaboração, “Os silenciosos, êsses desconhecidos”).

O Conhecimento Econômico e o Problema do Método

ROBERT MOSSÉ.

Tradução Especial de E. S. Mesquita para a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO.

Artigo extraído do *Internacional Social Science Bulletin*, da UNESCO.

PELO menos desde os tempos de Descartes o problema do método jamais deixou de ocupar um importante lugar entre as grandes questões universais cuja relevância se faz sentir em tôdas as atividades, quer quando se trata da abertura de uma vala ou do trabalho de estender a tôda a humanidade os benefícios dos recursos científicos. Depois da libertação, aumentou o interesse por êsse problema e, por isso, foram criadas na França as “comissões de métodos” cujo objetivo era explorar e, se possível, aperfeiçoar os métodos administrativos. Com nomes diferentes e em variados setores (planejamento científico, aperfeiçoamento da direção, racionalização, etc.) muitos outros países também estão empenhados na tarefa de promover a melhoria de seus “métodos”, desde que se tornou patente, contrariando nesse particular a tese do materialismo, que o método é, talvez, um dos mais decisivos fatores de sucesso, isto é, mais decisivo do que o fator trabalho executado, os materiais utilizados ou o equipamento empregado.

A pesquisa científica não é mais e nem menos do que uma tentativa sistemática de aprofundar e ampliar conhecimentos sendo, por conseguinte, natural que os pesquisadores devem colocar a metodologia numa posição de realce tanto nos seus aspectos subalternos de organização de índices e fichários como no que pese um ponto de vista mais importante que é o da epistemologia. Em muitas disciplinas, parece que o problema está resolvido; já não há mais discussão entre os químicos com respeito ao método experimental e os matemáticos por sua vez já estão bastante seguros de sua técnica. Por outro lado, nas ciências sociais e particularmente na economia política, o processo de pesquisa ainda está longe da sistematização. O caminho que leva à verdade não é a larga estrada seguida por todos, estrada essa que leva invariavelmente a uma meta muito bem definida. O que temos é, realmente, uma multiplicidade de trilhas às vêzes indistintas cujo fim não é claro e nem satisfatório.

Nessas circunstâncias, não é motivo de surpresa o fato de ser hesitante e relativamente

moroso o progresso do conhecimento econômico. A despeito da utilização de meios muito superiores aos empregados no século dezenove (pessoal numeroso, ensino avançado, institutos de pesquisas bem equipados, máquinas de apuração estatística, etc.), a comparação entre as duas épocas não é favorável à nossa. Entre Quesnay e Turgot e entre Cournot e Walras, um número muito insignificante de pensadores — sem auxiliares, sem anuários estatísticos, sem papel milimetrado, sem cartões perfurados — conseguiram estabelecer uma notável organização científica. É possível que se enganassem quanto aos efeitos finais de certos processos; não obstante, o mérito de seus esforços está no fato de que procuraram explicar a maneira por que atuam certas forças importantes e determinar as suas numerosas relações fenomenológicas. Nos últimos cinquenta anos a marcha do progresso não foi de modo algum proporcional ao aumento dos meios utilizados; êsse progresso consistiu no esclarecimento de questões de detalhes, em definições, na descoberta de ligações entre fenômenos de menor relevância em informar o mundo a respeito dos fatos e, finalmente, em pôr em dúvida o que já parecia estar resolvido ao iniciar a Primeira Grande Guerra. O mínimo que se pode dizer é que os resultados são decepcionantes.

Isto basta para justificar uma nova discussão da metodologia, discussão essa que foi violenta na época de Carl Menger e Schmoller. Considerando a precariedade de nosso progresso, apesar da abundância de meios à disposição devemos necessariamente perguntar a nós mesmos se estamos de fato na linha certa. Os economistas contemporâneos sofrem a dominante influência das ciências físicas e matemáticas; aparentemente, eles se interessam exclusivamente pela exatidão estatística. Isto certamente quer dizer que se verificou um estreitamento do horizonte científico e que se deve recorrer ainda aos métodos menos dominados pelos fatores quantitativos, métodos êsses que visam à análise das forças e à explicação das suas relações.

E' este o problema que será examinado nestas poucas páginas. Não se afirmará, de certo, que os atuais métodos devem ser postos de lado para serem adotados novos. Tudo o que se procura fazer nada mais é do que a revisão dos métodos em uso atualmente, definindo suas características e descobrindo suas limitações, e seguindo-se então outros métodos e buscando outros objetivos para fins de investigação. Esse processo nos levará à conclusão de que devemos readotar e reavivar certos métodos que já demonstraram ser valiosos na ciência econômica ou em outros setores, métodos esses que poderão melhorar nossa visão e entendimento dos fenômenos econômicos.

Na primeira parte, procurar-se-á mostrar as características principais dos métodos e na segunda far-se-á a crítica dos mesmos, crítica essencialmente epistemológica em sua natureza, demonstrando que a presente linha de conduta adotada pela ciência econômica sistematicamente despreza certo número de ângulos mortos.

No presente trabalho, não se visa estabelecer o contraste entre o abstrato e o concreto, desde que sabemos muito bem que "o perpétuo movimento de investida e recuo do intelecto, impellido ora para um e ora para outro lado, constitui a base de toda a realização positiva". Em vez disso, procura-se dirigir a atenção para as falhas de um conhecimento que aceitou ou proclamou a supremacia do quantitativo. (1)

PARTE I — MÉTODOS ACEITOS

A — Métodos no século dezenove

Os primitivos economistas estavam pouco interessados pelo método. Eles observavam fatos, físicos e psíquicos, relativos aos indivíduos ou grupos, fatos esses espontâneos ou provocados. Eles utilizavam todas as suas faculdades mentais, inclusive senso de valores e imaginação. Eles procuraram descrever o que acontecia em toda a sua complexidade, explicar as relações entre os fatos e, às vezes, formular as leis gerais. Quesnay utilizou a fisiologia para mostrar como circulava a riqueza no organismo social. Adam Smith dedicou-se à formulação de leis gerais relativas aos valores.

Em seguida, no século dezenove, particularmente sob a influência de Ricardo, a ciência econômica tomou uma forma dedutiva aparentada à geometria. Pressupunha-se então a existência de certas forças ou tendências — quer na natureza do homem, quer na evolução da sociedade — e seus efeitos foram objeto de debates, ponto por ponto.

Um importante exemplo desse procedimento é a teoria do rendimento da terra. O primeiro

passo é a adoção de dois postulados aparentemente estabelecidos pela observação externa ou pela introspecção: a) há uma tendência na população para aumentar em proporções variáveis; b) por sua própria natureza o homem procura atender o seu interesse pessoal, o que pode constituir, segundo as circunstâncias, a linha de conduta pautada pelo menor esforço ou que vise à preservação da vida.

Dadas essas premissas, segue-se que um povo, recentemente fixado numa determinada região, começa por trabalhar a terra cujo cultivo lhe exija o menor esforço, isto é, aquela que é a mais fértil. Daí em diante, a par do aumento da população, esse povo é obrigado a usar mais intensamente as terras menos férteis, com mais elevados custos de produção.

Não obstante uma série de deduções, série essa que é desnecessário citar aqui detalhadamente, chega-se à conclusão de que só se pode obter um preço que corresponda ao custo mais elevado.

Em consequência, os proprietários das terras mais férteis obterão um lucro diferencial, conhecido por renda, lucro em que aumentará ou irá aumentando conforme o aumento da população e o uso das terras cada vez menos produtivas.

Por essa razão os senhores de terras receberão uma parcela cada vez maior da renda do país enquanto os produtos agrícolas vão se tornando cada vez mais caros.

Em virtude dessa situação, aumentará continuamente a injustiça social.

Esse exemplo é inteiramente típico. Nêle encontramos uma análise *a priori* dos efeitos sucessivos de certas forças elementares. A inteligência concebe um modelo abstrato simples, pressupondo a seguir uma pressão da população e do interesse pessoal e deduzindo as consequências. Enquanto o recurso à dedução partindo de simples postulados lembra a geometria, o desejo de seguir os efeitos das forças evoca a mecânica racional. Num certo sentido, estamos na verdade em face de uma dinâmica porque se estuda a integração de forças. Esta dinâmica é realmente muito grosseira; não compreende a mensuração nem a verificação à base dos fatos. E', além disso, incapaz de estabelecer uma relação quantitativa entre o primeiro impulso e o quarto ou quinto efeito sucessivo. Nada mais é do que uma tentativa como a do estudo da queda dos corpos no vácuo. Entretanto, compreende um certo entendimento do processo, que, por contraste, nos permite saber o que está faltando aos métodos contemporâneos. (2)

(1) Esta parece ser a atitude de François Perroux que tentou exprimir toda a proposição em termos quantitativos e que usou as proposições qualitativas simplesmente em apoio dos quantitativos.

(2) Ainda que seja errônea em virtude de premissas erradas, a teoria do rendimento da terra constitui um admirável exemplo da conjunção do "microcômico" com o "macrocômico", cujo equivalente na ciência moderna seria difícil de definir.

Reagindo contra o formalismo da escola de Ricardo e de Viena que votavam o mesmo desprezo pelo empirismo, concentrou-se a escola histórica nos estudos descritivos na esperança de chegar por dedução às leis gerais. Alguns dos representantes dessa escola empenharam-se com afincos em intermináveis exames de fatos heterogêneos, por demais numerosos ou remotos para serem verdadeiramente conhecidos, contentando-se com este pensamento estapafúrdio: "São precisos anos de análise para se fazer uma síntese de uma hora". Outros se esforçavam para ordenar os fatos visando fazer de sua disposição ordenada um substitutivo para a experimentação, disposição ordenada essa que poderia pôr a mostra novas hipóteses ou comprovar as existentes. François Simiand era um destes. O grande volume de material acumulado por esses estudiosos não tinha o menor valor enquanto não dispusessem de dados seguros relativos a períodos distantes e que possibilitassem o estudo quantitativo das concomitâncias.

A divergência entre os dois métodos — dedutivo e indutivo — tomou a forma de uma polêmica ou contenda que durou o último quarto do século dezanove. Quando os ânimos se acalmaram, tudo o que os economistas puderam saber desse fogo de artifício intelectual não passou de simples fragmentos. De toda a frente de batalha de idéias engenhosas, resta apenas o desgosto por todas as discussões sobre metodologia. Disseram então que era melhor observar como os grandes economistas trabalhavam em vez de prestar atenção às suas discussões a respeito do método. Tolerou-se um ecletismo indolente, admitindo-se todos os métodos sob o pretexto de que os homens não devem poupar recursos e meios que os levem a alcançar a verdade.

Esta atitude completamente negativa privou os economistas da geração atual de qualquer diretriz básica relativamente ao método a seguir. Em seu lugar, os mestres empenharam-se em ensinar a seus discípulos os truques do campo em estudo, os expedientes, o uso dos instrumentos (fontes de documentação, bibliografias, e referências, apresentação de dados, tabelas, etc.). Isto era mais fácil do que as reflexões sobre a natureza do conhecimento e suas funções.

B — Os métodos no século vinte

Mal terminara a polêmica e a ciência política enveredava por outros rumos cuja principal característica comum era o predomínio do quantitativo. De um lado, enriqueceu-se o empirismo que também se revigorou com a estatística. Do outro lado, a dedução atingiu culminâncias vertiginais no tapete mágico da alta matemática. Longe então de discutirem de novo, os que adotavam uma e outra técnica deram-se as mãos e procuraram fazer uma síntese.

A atualização — se nos referimos a todos os que começaram a estudar as questões econômicas por volta de 1900 — testemunhou ou tomou parte no trabalho de acumulação, em gigantesca escala, de material estatístico cuja produção mal começara. Uma verdadeira revolução se processara no campo informe estatístico; cada vez mais acurado, mais preciso e detalhado, o dado estatístico nos permite ter agora um conhecimento mais justo dos fatos econômicos. Hoje, sabemos o preço, a produção e o "stock" de inúmeros artigos, os salários em diferentes áreas e em diferentes profissões, capitais líquidos, investimentos e até mesmo renda nacional e balança de pagamentos. As flutuações de milhares de fenômenos mais ou menos gerais podem ser seguidas de mês em mês e de ano em ano. Relativamente aos Estados Unidos, por exemplo, não existe, provavelmente, campo de pesquisa em que a economia deixe de encontrar mais informações do que deseja. Outros países não menos aquinhoados nesse sentido mas seu progresso é rápido, principalmente depois da última guerra mundial, podendo-se presumir, pois, que também nêles a pesquisa econômica já disponha de dados a mão ou que dêles poderá dispor em breve.

Isto nos conduz ao vasto setor de estudo das ligações entre magnitudes ou das interrelações entre as variações dessas mesmas magnitudes. Cada fenômeno pode ser comparado com um ou mais fenômenos similares, podendo-se além disso calcular um número infinito de correlações simples ou múltiplas. Assim, é possível, partindo-se dos fatos, estudar as concomitâncias nas flutuações e suas aparentes ligações funcionais. Pode-se, por exemplo, estabelecer uma equação *a priori* a fim de exprimir a relação que existiu num determinado período e num dado país, entre a produção de aço de um lado e, outro, o seu preço, a renda nacional, o total das despesas públicas e das exportações. Com bastante paciência e dinheiro é possível estabelecer um grande número de equações do tipo:

$$M = ax + by + c$$

Posteriormente, no fim da análise é possível traçar a curva imaginada de *M*, aplicando-se a equação aos valores mais de *X* e de *Y* em ocasiões sucessivas e também a curva mal determinada em virtude de observação direta de *M*. Caso seja necessário, algumas notas elucidativas a margem ajudarão os olhos a perceber o paralelismo existente entre a curva real e a imaginada.

Se este método é o certo e pode dar apreciáveis resultados, não há limitações para o campo econômico. O único percalço é que, em certas ocasiões, o indivíduo fica tonto diante da imensidade da tarefa a ser executada caso deseja utilizar o material coletado. Conforme Henry Poincaré temia, pode ser que nossa riqueza tenha se transformado em algo incômodo e que sua acumulação poderá vir a ser uma "confusão tão impenetrável como o é, para o ignorante uma verdade não

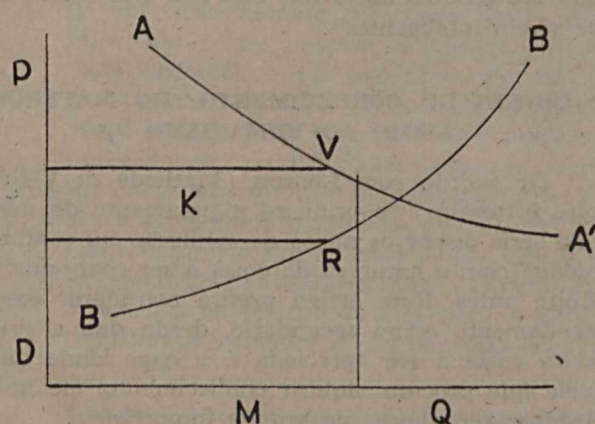
conhecida" (Science and Method, pág. 20). Além disso, deve-se ou não, conforme recomendou Poincaré, fazer a escolha entre os fatos? Para fazer tal escolha o empirismo é inadequado.

O uso abstrato da matemática tem dois ramos pelo menos: o do estudo das relações particulares e o das relações complexas.

No estudo das relações particulares, as relações entre fenômenos podem ser expressas visualmente por meio de diagramas geométricos, muito embora esses fenômenos não tenham expressão numérica concreta e sejam desconhecidas suas variações no momento.

Os monopólios nos oferecem exemplos do método geométrico e de sua inutilidade.

Traça-se suas linhas, representa a abscissa as quantidades produzidas ou vendidas e os preços estabelecidos por unidade.



Uma linha B-B' representa a relação entre o preço do custo e a quantidade; na figura, isto toma a forma de uma curva ascendente o que vale dizer que proporcionalmente à medida que a quantidade aumenta o preço unitário de custo aumenta.

Enquanto o raciocínio for apriorístico, a linha B-B' pode tomar qualquer forma; pode ser horizontal ou descendente de início e depois ascendente. Análise específica concreta bastaria para estabelecer uma linha definida; não obstante, na falta de mensuração exata, o economista pode com um pouco de observação e raciocínio estabelecer certos grupos de curvas de custo (constante, crescente ou descendente) com os quais lidará a análise.

Na figura, a linha A-A' representa os preços de venda a serem aplicados a uma certa quantidade de mercadoria; essa linha é descendente, como é obviamente necessário, a fim de assegurar uma venda maior para que se possa vender mais barato. Assim, para uma certa quantidade M, há o preço custo MR e um preço de venda MV, isto é, um lucro por unidade de RV. O lucro total é representado pela área K que corresponde ao produto RV x CM (lucro por unidade x quantidade vendida). O problema monopolista é o

de unificar a quantidade dada a área máxima K. A tarefa é descobrir o raio entre a área K e os valores sucessivos que podem teoricamente ser assegurados por M.

A questão pode ser resolvida por meio da álgebra ou do cálculo integral mas somente quando se dispõe de valores definidos com respeito às linhas B-B' e A-A'. Na falta disso, a figura geométrica dá uma idéia da posição dos problemas de relações e pode facilitar posteriores pesquisas. (3)

Desde Walras, alguns economistas procuram pôr em prática um sistema de equações que possa descrever um complexo econômico e definir a relação de cada quantidade com a restante. Nos últimos anos e, em particular, sob a influência de J. M. Keynes, certos conceitos significativos foram definidos, conceitos esses relativos a magnitudes tais como renda nacional, despesas com artigos de consumo, investimentos, exportação ou fundos líquidos. Em seguida, a idéia sugeriu que certas relações necessárias podiam ser estabelecidas entre essas diversas magnitudes. Isto produziria um sistema ou modelo cujos vários elementos teriam relações mútuas fixas de modo que determinada mudança seria seguida por outros a fim de manter a coerência do sistema. Afirma-se por conseguinte que se pode estudar os possíveis efeitos (alternativos ou concorrentes) de uma mudança introduzida no sistema pela variação de um de seus elementos. Temos assim um estudo baseado não na análise casual do efeito de um estimulante mas nas relações funcionais dentro de um complexo. Reduzido a seus termos mais simples, o raciocínio é, em sua essência, este: considerando-se que A mais B é igual a C, se A é diminuído no valor de m, B aumentará necessariamente no valor de m. O conjunto dessa cadeia de raciocínio depende do postulado de que A mais B deve, necessariamente e em todas as circunstâncias, ser igual a C.

A mais recente tendência é a de construir uma ponte entre o empirismo estatístico e o método dedutivo matemático. Com respeito a relações particulares, procura-se atribuir valores reais às funções do custo ou da procura (estudos sobre elasticidade). Os estatísticos por sua vez se esforçam para definir grandezas concretas correspondentes às grandezas definidas em teoria, por exemplo, que o aumento dos lucros induz certas pessoas a aumentar a produção. O trabalho realizado não fornece uma verdadeira dinâmica desde que não se considera a atuação das forças em jogo. Limitam-se os esforços a procurar uma expressão algébrica ou numérica para a relação.

Deve-se acrescentar que os pesquisadores não procuram explicar os fenômenos específicos mas, sim, estabelecer relações de valor geral.

(3) Esse problema pertence ao campo da economia aplicada se o economista está aconselhando o monopolista.

Pelos precedentes parecerá claro que a pesquisa econômica segue hoje um rumo definido que permitirá no entanto a existência de grandes setores obscuros. A questão que exige uma resposta é a seguinte: milhares de economistas continuarão por mais duas ou três décadas a estabelecer séries estatísticas transformando-as em equações ou, deixando amplo campo para a realização dessas análises, uma proporção importante da pesquisa deverá tomar rumo diferente, interessando-se mais pelo fator humano, pelo quantitativo, pelas instituições e pelas explicações mais profundas? Para lançar um tênue raio de luz sobre um problema, é necessário fazer certa crítica dos fundamentos dos métodos consagrados.

PARTE II — CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS DOS MÉTODOS CONSAGRADOS

Não é intenção do autor considerar nesta oportunidade as críticas de ordem técnica que poderiam ser feitas relativamente aos atuais métodos postos em prática em economia, mas, sim, estabelecer aquelas que são mais profundas e que se relacionam com a teoria geral do conhecimento.

A relação dos métodos necessários implica na aceitação, consciente ou inconsciente, de um determinado ponto de vista sobre a origem do conhecimento ou, em outras palavras, sobre as possibilidades do indivíduo que procura adquirir conhecimento sobre a natureza do objeto a conhecer e, inferir, sobre as funções do conhecimento ou, conforme queiram, sobre os objetivos do conhecimento, isto é, o que se considera como um resultado satisfatório. Procurar-se-á expor algumas dessas primeiras que, queiramos ou não, constituem as bases da ciência econômica.

O QUE PROCURA CONHECER: DO CONHECIMENTO SENSORIAL AO CONHECIMENTO INTEGRAL

Não se compreendia que a noção contra o abuso das teorias que, em alguns casos, nada mais eram do que opiniões subjetivas insuficientemente fundamentadas, acabariam criando certas exigências com respeito aos fatos. Hoje, um empirismo importuno obriga o pesquisador a tomar como ponto de partida dados sensórios, fatos observados na vida real, apoiados em elementos estáticos, e a utilizar o que podia ser descrito como processo puramente mecânico de utilização daqueles fatos. À base desse processo se encontra uma teoria sensualista de conhecimento que não só atribui todos os conhecimentos aos sentidos como também ainda vai além e nega o poder criativo da mente. Podemos reconhecer aqui certos conceitos fundamentalmente materialistas que se prendem a uma certa filosofia do século dezoito.

Neste ponto, colocamos o nosso dedo em um dos pontos fracos do conhecimento econômico, isto é, a sua incapacidade de evoluir tão depressa quanto os outros campos de conhecimento, princi-

palmente do ângulo filosófico. A negação da capacidade da mente para formar juízos sintéticos já não é mais comum. Poucos duvidam da parte ativa e independente desempenhada pela mente no processo de aquisição de conhecimento. Não se concorda mais que o conhecimento seja fruto de um processo mecânico. Outras virtudes indispensáveis são percepção e imaginação, mesmo a "inspiração súbita". E' em Poincaré novamente que encontramos as palavras: "Para conseguir um resultado que seja de real valor não basta empenhar-se em cálculo ou utilizar máquinas que colocam as coisas em ordem". Além disso, deve-se procurar apreender a essência dos fatos. A história da ciência demonstra amplamente a parte desempenhada pelo imprevisto. Conforme já se disse, "a inteligência deve libertar-se por meio dum esforço poderoso de raciocínio, do sentimento e do ser imaginativo, de pronto, de súbito: este é o preço da descoberta. Em uma palavra, tem-se dito aos pesquisadores que eles não têm o direito de serem inteligentes".

O OBJETO DO CONHECIMENTO: DO MATERIALISMO AO HUMANISMO

De acordo com Lanson (*Méthode de l'Histoire Littéraire*) "o primeiro mandamento do método seria dispor os meios de conhecer em conformidade com a natureza da coisa a ser conhecida". Muito antes deste artigo prefira considerar esse mandamento como secundário, desde que a primeira coisa a ser apreciada é a capacidade daquela que procura adquirir conhecimento, ele não obstante reconhece sua grande importância.

O objeto da economia (ou do conhecimento econômico) está na mesma categoria de matéria; ora, a matéria está sujeita ao determinismo e, portanto, o objeto da economia está sujeito a um determinismo.

Não se pode compreender que numerosos economistas, impressionados com o sucesso das ciências físicas no século dezanove, procuraram transformar a economia política em ciência. Assim procedendo, porém, deixaram de apreciar a diferença em espécie que possa distinguir os seres vivos e que é a própria vida, ou melhor, uma força, um estímulo, uma vitalidade espontânea que contrabalança as determinações externas e tem capacidade para criar. No caso específico do ser humano, a existência do pensamento e da vontade livres complicará o problema. Courcelle — Seneuél escreveu em 1873: "As hipóteses das ciências que dizem respeito à natureza inanimada e suas leis externas, podem com dificuldade ser adaptadas às ciências que estudam a vida". Marshall, porém, cujos ensinamentos foram singularmente mal compreendidos, considerou o estudo da força vital como o objeto essencial da economia. Mais recentemente, o importante trabalho de Nogaro sobre o método realçou com profundidade e originalidade, o caráter especial dos fenômenos econômicos vistos como atos humanos.

Desde o instante que se admite que o objeto do conhecimento econômico é feito de fenômenos humanos, com seu conteúdo de vida, inteligência e elementos afetivos, modifica-se toda a tendência dessa ciência. Ela se interessará desde então, principalmente pelo comportamento individual (principalmente dos indivíduos que decidem para os grupos) visto como é uma força motivadora ou diretora, e que será o ponto de partida de uma verdadeira dinâmica. No estudo do comportamento, far-se-á pleno uso de todos os recursos da moderna psicologia em vez de manter o clássico conceito de hedonismo ou o esquema do mecanismo das preferências. No devido tempo, pode haver investigações em torno de assuntos tornados populares pelos estudos da atividade sexual. Na interpretação das seqüências de causa e efeito, aceitar-se-á que elas, as seqüências, não são do tipo simples, isto é, que causa *A* da grandeza *X* produzirá um efeito *B* da grandeza *Y*, mas que — o que é mais correto — um fenômeno é o produto de um certo número de causas que podem produzir um certo número de efeitos; que não há nada automático na produção de efeitos; que, proporcionalmente, é muito raro e que muitas vezes as inconsistências, os efeitos maiores e menores do que os esperados, fornecem aquele elemento imprevisto que é o característico da vida. Deve ser lembrado também que não há um fenômeno completo em si mesmo mas que o início e as circunstâncias exercem uma profunda influência. Esses poucos pontos bastam para mostrar a extraordinária dificuldade da pesquisa econômica.

AS FUNÇÕES DO CONHECIMENTO: DA MENSURAÇÃO À COMPREENSÃO

Para que o conhecimento possa progredir, não é bastante que seus servos estejam avisados da natureza do conhecimento; eles devem também saber onde querem ir, isto é, o que estão procurando. O que dá direito ao homem de dizer que realmente conhece uma coisa? É bastante conhecer suas dimensões e suas relações numéricas internas e externas?

Hoje, a economia é dominada pelo interesse, pela exatidão estatística, isto é, pelo conhecimento quantitativo. Os homens se sentem satisfeitos quando conhecem as variações quantita-

tivas dos fenômenos durante um certo período e suas relações com outros fenômenos.

Conforme Nogaro muito bem disse, definir uma relação não é o bastante; seu "como" e seu "porque" devem ser explicados. O conhecimento das relações numéricas entre o raio e a circunferência não é o bastante; a economia política não pode ser reduzida a simples pesquisa dos II. Precisamos aprender o processo pelo qual um raio pode produzir uma circunferência e o propósito do exercício. Em outras palavras, não mais devemos nos limitar a procurar leis. Nós devemos estudar os mecanismos pelos quais as relações surgem, fazendo todos os esforços para entendê-los. Não podemos saber por que e como o ferro dilata sob a ação do calor; ficamos satisfeitos em medir o calor e a dilatação do ferro e calcular as relações entre os dois fatores. No entanto, muito embora não nos podemos colocar no lugar do ferro e analisar seus motivos, podemos nos colocar no lugar do consumidor que hesita entre um quilo de maçãs e outro de laranjas, procurando entender seu mecanismo psíquico. Não há razão para que o economista condene certos meios de aquisição de conhecimento só porque são inacessíveis às ciências físicas, aceitando como um progresso do conhecimento o que é de fato muito pior. Além da estatística há muitas outras possibilidades para tentar-se a compeensão, podendo então o conhecimento econômico empreender sua marcha quando estiver perfeitamente entendido que a validade de uma ciência depende mais da profundidade da explicação — da compreensão dos fenômenos — do que do grau de exatidão.

CONCLUSÃO

A economia é uma disciplina relativamente nova e nos dois séculos de sua história tem sofrido a influência de muitas outras ciências. Suas fileiras foram ocupadas por médicos, filósofos, juristas, historiadores, matemáticos, etc. Hoje é dominada pelas considerações de ordem estatística e pelo problema das seqüências. Progresso decisivo para a compreensão dos encadeamentos de fenômenos só será alcançado se uma maior corrente de pesquisas for deliberadamente dirigida para o estudo da vida e da mente, retirando sua inspiração da biologia e da psicologia.

A Bandeira Republicana e sua História

LUIZ HILDEBRANDO DE HORTA BARBOSA

TODA a existência do homem é dominada pelas emoções e sentimentos, bons ou maus, altruístas ou egoístas que o impelem a pensar e a agir em proveito próprio, ou em benefício de outrem.

A vida social desenvolve, fortalece e aprimora essas características emocionais da natureza humana, oferecendo-lhes objetivos elevados, diferentes daqueles mesquinhos e insignificantes que, ligados à própria personalidade de cada um, são incapazes de atingir às sublimidades da abnegação.

Promover a felicidade da família, da Pátria e de toda a Humanidade; trabalhar para que cessem a miséria, a dor e a maldade que acabrunham as grandes massas humanas, constituem incentivos cada vez mais enérgicos, puros e nobilitantes para o conjunto dos impulsos afetivos que tanto embelezam a alma humana, elevando-a do paul rasteiro e diferenciando-a da grosseira animalidade primitiva.

As verdadeiras emoções altruísticas encontram encanto e estímulo na dedicação e até no sacrifício. Quem, melhor que as mulheres, conhece esses estados d'álma em que todo o ser humano se concentra e se resume num objetivo único, obsessante e imperioso que nos encanta e nos tortura; que nos rouba as noites de sono e tranqüilidade, e nos enche os dias de trabalho e preocupações sem fim?...

Os sentimentos estão quase sempre intimamente ligados e são despertados, com maior ou menor vivacidade, ao se ouvir uma música, um nome, ou ao se contemplar uma simples paisagem, um quadro, um retrato, uma velha carta, uma roupinha amarelecida pelo tempo, ou ainda por uma mecha de cabelos, e por infinitas outras pequenas coisas, objetos ou sinais que se prendem aos entes amados e que nos evocam uma imensidade de saudades, de emoções e de paixões já vividas que novamente vêm à tona, dominando a nossa personalidade.

Essa poderosa correlação que existe entre certos objetos ou coisas, ou ainda entre determinadas imagens, principalmente visuais e auditivas, e as nossas mais íntimas emoções, provém da lei psicológica que assinala a íntima e permanente ligação que acaba por se estabelecer entre os sentimentos, as imagens e os sinais entre os quais as

circunstâncias hajam uma vez estabelecido vínculos de correspondência, seqüência ou simultaneidade.

Os sinais, tanto quanto as imagens, desde que instituídos de modo adequado, assumem na vida humana, quer individual, quer coletiva um poder imenso, graças à capacidade que possuem de despertar ou avivar os sentimentos mais ou menos intensos os quais, por sua vez, impelem enérgicamente os homens a pensar e a agir no sentido da satisfação dos desejos assim surgidos.

Os gritos bélicos das hordas guerreiras do nosso longínquo passado excitavam a coragem e a energia segundo o mesmo mecanismo psíquico que ainda hoje faz com que os franceses vibrem de viva emoção ao ouvirem os inspirados acantos da Marselhesa e os ingleses aos acordes solenes de "God Save the King".

Assim como os povos do alvorecer da Humanidade se coligavam intimamente em torno dos seus fetiches que simbolizavam a unidade da tribo, ao mesmo tempo que distinguiam e separavam os seus homens dos que integravam os outros clãs, assim também, ainda em nosso tempo, e por todos os séculos vindouros, a bandeira, o pavilhão de cada povo, encerra e sintetiza, numa imagem simbólica, todo o amor, e todo o apêgo que de modo invencível, liga cada ser humano à sua terra natal, aos seus antepassados, aos seus descendentes, aos seus ideais, aos sonhos e recordações de infância, em uma palavra, à sua Pátria.

O hino e o pavilhão nacionais são, indiscutivelmente, os símbolos máximos, um fônico, outro visual, ante os quais todos nós nos sentimos arrebatados até as profundezas insondáveis de nossas almas. É essa invencível emoção que nos induz a balbuciar tal como o poeta no exílio:

Nossos céus têm mais estrélas,
Nossas várzeas têm mais flores,
Nossos bosques têm mais vida,
Nossa vida mais amores...

A Humanidade sempre possuiu, em todas as idades, símbolos religiosos, filosóficos, ou políticos com os quais sintetiza, em cada época, os seus ideais ou as suas emoções mais características e populares.

Todos conhecemos o profundo poder sentimental que, há quase dois mil anos e ainda hoje,

tem a cruz sobre os povos cristãos e o Crescente ou a bandeira verde do Profeta sobre os maometanos. O taciturno e pensativo mouro dos atenienses; a loba romana; o boi Apis dos egípcios; o touro alado dos assírios; o dragão fabuloso dos chineses; o Sol nascente dos nipões; a águia bicéfala dos austríacos; o leopardo e o unicórnio do escudo inglês; o signo salomônico dos israelistas, e toda essa imensidade de sinais e de insígnias, de ordem totêmica ou não, que congregavam os nossos antepassados em torno de objetivos ora militares, ora religiosos, ora políticos, provam quanto é peculiar à psicologia humana o emprego dos símbolos, isto é, dos sinais intimamente ligados a um conjunto mais ou menos complexo de sentimentos que, desde então, eles se tornam capazes de sintetizar, despertar, avivar e até mesmo sublimar em incontidos arroubos emocionais.

Tal o fundamento científico, vale dizer, de conformidade com a natureza humana, das bandeiras, pendões, lábaros ou pavilhões que, hoje em dia, juntamente com os hinos nacionais, resumem todos os sentimentos patrióticos, centralizando toda a nossa capacidade de abnegação e de amor à terra em que nascemos e ao povo a que pertencemos.

Diodoro de Sicília, historiador grego contemporâneo de César, pretende que os egípcios foram os primeiros a usarem bandeiras, isto é, retângulos de pano nos quais pintavam ou bordavam a effigie de seus animais sagrados, principalmente do boi Apis. Esses retângulos eram, como agora, pregados no topo de lanças e drapejavam ao sabor dos ventos.

O Antigo Testamento nos revela que as doze tribos de Israel possuíam, como quase todos os demais povos da terra, insígnias constituídas de estatuetas representando animais e sustidas na ponta de longas hastes. Bem mais tarde essas estatuetas foram substituídas por pedaços de tecido de formas variadas nas quais aqueles animais eram pintados. Juda, Issachar e Zabulon, filhos de Jacob, tinham em suas bandeiras um leão com a divisa "que o Senhor se erga e que os nossos inimigos sejam derrotados". A insígnia de Simeão continha a figura de um cervo circundado pela divisa: "escuta, Israel, o Senhor teu Deus é o único Deus".

Xenofonte escreve que o distintivo dos reis persas era constituído por uma grande águia de asas abertas erguida no topo de uma esguia lança.

Os romanos, nos primórdios de sua existência nacional, usavam insígnias nas quais preponderavam a águia, o lobo, o touro, o cavalo e o javali. Eram esses animais os totens dos sabinos, latinos e dos romanos, finalmente unificados sob a preponderância dos últimos.

Alguns séculos mais tarde a preferência coube à águia, soberbo pássaro de rapina, desde então considerado "o Deus das legiões" por esse aguerrido povo.

Usavam também os romanos o vexilo, estandarte constituído por um pano retangular ou triangular, mais ou menos longo, pregado a uma

haste que, por sua vez, era pendurado por dois cordéis, na ponta de uma lança com a qual tomava a forma de uma cruz. Foi um lábaro desse tipo, com a célebre inscrição: "in hoc signo vinces", que Constantino alegava haver recebido do céu para conduzi-lo à vitória.

Durante a Idade Média, o regime feudal subdividiu a Europa em pequenas unidades políticas cujas existências giravam em torno do Senhor o qual, por isso, era quem possuía pendão, estandarte, escudo e demais emblemas heráldicos.

Por ocasião das cruzadas, todos os povos que marchavam para a conquista da Terra-Santa adotavam um vexilo ou estandarte branco com uma cruz vermelha. Posteriormente, para se diferenciarem, os italianos pintavam a cruz em amarelo, os lorenos em verde, ao passo que os franceses conservavam a cor vermelha.

Nos fins da feudalidade surgiu a bandeira propriamente dita, mas ainda como insígnia particular do rei, duque ou do capitão comandante e não como emblema geral da pátria.

A primeira bandeira nacional, no sentido moderno, tremulou aos ventos nos Estados Unidos da América do Norte em 1776, tendo sido adotada oficialmente a 14 de junho de 1777 pelo Congresso Constituinte. Desenhou-a Francis Hopkinson, um dos signatários da Declaração da Independência.

A heróica tricolor da França foi instituída durante a grande revolução de 1789, depois da preferência popular haver oscilado entre o verde das folhas arrancadas das árvores de Palais Royal, como símbolo, por Camilo Desmoulins e as cores vermelho e azul da Cidade de Paris combinadas com o branco constitucional. Lafayette e Bailly depois confirmados pela Convenção, generalizaram o uso da "cocarde tricolor" e, em seguida, da imortal bandeira azul, branco e vermelho, na qual freqüentemente se lia o célebre lema "Liberté, Egalité et Fraternité".

Sob o influxo da Revolução Francesa e dos Estados Unidos, a América Espanhola emancipou-se já livre dos preconceitos da heráldica e do armorial feudais. As várias repúblicas assim surgidas adotaram bandeiras como símbolos puramente nacionais.

A bandeira do Brasil tem uma história de quatro longos séculos. Ela nasceu e transformou-se lentamente no período Colonial, assumindo várias formas, algumas imprecisas e pouco conhecidas, outras bem definidas, até atingir a bela e harmoniosa composição de nossos dias.

"As lusas naus gloriosas, diz Faustino da Fonseca, que conduziram seus intrépidos navegadores à conquista dos novos continentes, tinham a cruz pintada nas velas, como se vê em todos os desenhos dos séculos XV e XVI, e desfraldavam também uma grande variedade de bandeiras, entre as quais o estandarte real, branco, com as armas portuguesas; a bandeira branca com a cruz de Cristo; o pendão das quinas, branco, debruado a vermelho, com as cinco quinas azuis redondas; bandeiras azuis com a cruz branca e as quinas;

guiões e pendões farpados, brancos, com a cruz de Cristo; pendões farpados, verde-amarelo e amarelo-vermelho; bem como flâmulas verdes e vermelhas, içadas no mastro grande, a par das bizarras divisas e insígnias especiais de cada capitão!

O primeiro Governador Geral do Brasil, Tomé de Souza, ao fundar a futura cidade do Salvador, deu-lhe por armas, em campo azul, uma pomba branca tendo no bico um ramo de oliveira e, em torno, a divisa em letras amarelas "Sic illa ad arcam reversa est". Esta foi, portanto, a primeira das bandeiras exclusivamente brasileira. Nela já se viam o branco e o azul, combinados com o verde e o amarelo, bem como uma divisa característica em latim.

Durante o domínio espanhol (1616-1640) foi conservada a bandeira portuguesa, branca com o escudo branco e cinco escudetes azuis em cruz, sobreposto a outro escudo vermelho rodeado de 7 castelos amarelos ou dourados.

Restaurada a independência de Portugal, D. João IV passou a usar um pavilhão branco, orlado de azul, com as armas e a coroa. Em 1669, diz Clovis Ribeiro, a bandeira é verde com as armas reais ao centro. Em meados do século XVIII o pavilhão tinha no meio uma esfera amarela com zodíaco vermelho.

No decorrer dos sete anos em que subsistiu o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve prevaleceu a carta-lei de D. João VI, datada de 13 de maio de 1816, com a qual foram criadas as armas do Brasil: "Que o Reino do Brasil, diz aquêlo documento, tenha por armas uma esfera armilar de ouro em campo azul".

Os bandeirantes, enfeitados pelo ouro e pelas verdes esmeraldas que os índios diziam existir abundantes na lendária Serra Verde, desfraldavam, quase sempre, pendões verdes ou verdes e amarelos. Fernão Dias Pais Leme, o indômito Governador das Esmeraldas, relata Basílio de Magalhães, levava à frente de seus audazes paulistas, uma flâmula verde.

Se a presença, no Brasil, da côrte portuguesa e, depois, de um príncipe regente, tornou possível a independência sem o esfacelamento territorial, impediu, por outro lado, o estabelecimento, desde logo, da república e a conseqüente formação da Bandeira Nacional segundo os moldes das demais Pátrias americanas.

Proclamada a independência, instituiu Pedro I, por decreto de 18 de setembro de 1822, o escudo real das armas segundo modelo essencialmente devido a José Bonifácio de Andrada e Silva, o nosso sábio Patriarca, modelo esse que foi desenhado pelo pintor francês João Batista Debret, fundador da Academia de Belas Artes, atual Escola Nacional de Belas Artes.

O Grande Andrada, êsse arquiteto ousado

Que amassa um povo na robusta mão...

estabeleceu que a bandeira do império seria composta de um paralelograma verde, e nêlo inscrito

um quadrilátero romboidal côr de ouro, ficando no centro o escudo das armas formado por uma esfera armilar de ouro sôbre campo verde, atravessada por uma cruz da Ordem de Cristo e circundada de 19 estrêlas de prata em uma orla azul. A coroa imperial seria colocada sôbre o escudo, cujos lados ficariam abraçados por dois ramos de planta de café e tabaco.

Se para a maioria dos brasileiros essa Bandeira era considerada como da Pátria, para a família imperial e para a nobreza, era antes a bandeira da casa imperante, segundo as velhas tradições européias.

Proclamada a República na madrugada de 15 de novembro de 1889 a primeira bandeira que surgiu foi hasteada à tarde dêsse mesmo dia, na fachada da Câmara Municipal desta Capital, onde permaneceu até o dia 25 daquele mês.

Era ela a bandeira do Clube Republicano "Lopes Trovão" e compunha-se de listas verdes e amarelas tendo no canto superior, junto à haste, um quadrado prêto pontilhado por 20 estrêlas brancas.

Essa cópia da bandeira Norte-Americana, além de revelar pouca capacidade imaginativa, nenhuma ligação tinha com os velhos símbolos coloniais e imperiais que acompanharam a formação histórica do Brasil. Não teve ela, felizmente, nenhuma repercussão nacional e não chegou a ser hasteada em nenhum outro local, salvo no vapor Alagoas, que transportou Pedro II e sua família para a Europa. Mas nesse exemplar o quadrado prêto fôra substituído por um retângulo azul.

Fugazes ensaios de renovação da bandeira foram feitos por Silva Jardim, pelo Barão do Rio Branco e por Júlio Ribeiro, êste em São Paulo.

Logo às últimas horas do dia 19 de novembro, porém, pelo Decreto n.º 4, o Governo Provisório da República estabeleceu o majestoso símbolo que ora nos encanta os olhos e nos enche o coração das mais puras emoções cívicas.

E' o seguinte o teor daquele decreto:

"considerando que as côres da nossa antiga bandeira recordam as lutas e as vitórias gloriosas de nosso exército e da armada na defesa da pátria;

"considerando, pois, que essas côres, independentemente da forma de Governo, simbolizam a perpetuidade e integridade da pátria entre as outras nações;

Decreta:

Art. 1.º A bandeira adotada pela República mantém a tradição das antigas côres nacionais — verde e amarelo — do seguinte modo: um losango amarelo em campo verde, tendo no meio a esfera celeste azul, atravessada por uma zona branca, em sentido oblíquo e descendente da esquerda para a direita, com a legenda — "Ordem e Progresso" — e pontuada por vinte e uma estrêlas, entre as quais as da constelação do Cruzeiro, dis-

postas na sua situação astronômica, quanto à distância e ao tamanho relativos, representando os 20 Estados da República e o Município Neutro, tudo segundo o modelo debuxado no anexo n.º 1.

Art. 2.º As armas nacionais serão as que figuram na estampa anexa n.º 2.

Art. 3.º Para os selos e sinetes da República servirá de símbolo a esfera celeste, qual se debuxa no centro da bandeira, tendo em volta as palavras "República dos Estados Unidos do Brasil".

Art. 4.º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões do Governo Provisório, 19 de novembro de 1889, 1.º da República, Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório; Quintino Bocaiuva; Aristides Lôbo; Rui Barbosa; Campos Sales; Benjamin Constant; Eduardo Wandenkolk.

Mas, quem foi o idealizador da bela bandeira republicana? Qual o nome daquele que, respeitando as tradições pátrias, seguiu as pegadas do Patriarca da nacionalidade, o sábio José Bonifácio, criador do pavilhão imperial?

Poucos, muito poucos, sabem hoje que o autor do auriverde pendão nacional foi um maranhense tão sábio e tão patriota quanto o fôra, em sua época, o grande José Bonifácio.

Esse maranhense chamava-se Raimundo Teixeira Mendes, e nascera a 5 de janeiro de 1855 na cidade de Caxias, então província do Maranhão, vindo a falecer no dia 28 de junho de 1927, com 72 anos de idade.

Seu pai, cujo nome herdou por inteiro, conquistara na Escola Central de Paris o título de engenheiro, profissão que sempre exerceu com zelo e eficiência. Sua veneranda mãe, D. Inês Vale Teixeira Mendes, que o educou com carinho na religião católica e que com ele viveu os últimos anos, veio a falecer aos 65 anos de idade em seus braços de filho extremoso.

Depois dos primeiros estudos realizados no Maranhão, mudou-se Teixeira Mendes para o Rio onde se matriculou em um colégio de Jesuítas. Permaneceu nesse colégio apenas um ano, iniciando o seu curso secundário com 13 anos de idade, no internato Pedro II. Aluno brilhante e excepcional, tanto pela inteligência de que era dotado, como pela estima que lhe acarretavam suas invulgaes qualidades de coração e de caráter, alistou-se ele muito cedo entre aqueles que, no Brasil, se batiam, com fé e ardor, pela extinção dos escravos e pela causa republicana.

O entusiasmo da mocidade brasileira em torno dos ideais de 1789 havia adquirido novo vigor com a abolição da escravatura nos Estados Unidos; com o triunfo dos mexicanos contra Maximiliano, o aventureiro enviado por Napoleão III, bem como, logo depois, com o retorno da república francesa, subseqüente ao desastre de 1870.

Entre os estudantes que haviam abraçado a célebre divisa — reforma ou revolução — figu-

ravam tanto Teixeira Mendes, como o jovem fluminense Miguel Lemos, desde aí irmanados para sempre pelos ideais políticos, filosóficos e religiosos.

Em consequência da energia de suas convicções e da pureza e sinceridade de seus sentimentos, já nessa idade pautava o ardoroso maranhense sua conduta pelo que dizia e defendia como justo e certo. Um dos índices de semelhantes características pessoais é dado pela recusa de colar grau de bacharel em letras. Esse ato era, com efeito, antecedido por um juramento, feito de joelhos, com a mão sobre o Evangelho e nos seguintes termos: "juro manter a religião do Estado, obedecer e defender a S.M. o Imperador e as instituições pátrias; concorrer, quanto me fôr possível, para a prosperidade do império e satisfazer com lealdade às obrigações que me foram incumbidas". Sua honestidade não lhe permitia jurar aquilo que viria certamente depois perjurar.

Em 1874 matriculou-se Teixeira Mendes na Escola Central, atualmente Faculdade Nacional de Engenharia. Foi nesse ano que teve ele o seu primeiro contato com a obra de A. Comte, através da Geometria Analítica, cuja leitura lhe fôra aconselhada por Benjamin Constant. No fim desse mesmo ano, com quase 20 anos de idade, viu por terra, definitivamente a sua fé católica. Em abril de 1875, por ocasião de prova oral daquela matéria, manifestou Teixeira Mendes sua adesão filosófica ao positivismo.

Já por essa época apresentava-se o positivismo bastante difundido no Brasil nos meios mais cultos e adiantados, pois que, desde 1850, vários professores defendiam teses científicas baseados nos ensinamentos morais e intelectuais de A. Comte. Foi, aliás, em 1857, 18 anos antes deste jovem que viria a ser, juntamente com Miguel Lemos, o maior apóstolo da Religião da Humanidade no Brasil, que Benjamin Constant, com 21 anos de idade, travou conhecimento com as obras do grande Filósofo.

Em fins de 1877, os dois amigos partiram com destino à Europa, onde pretendiam continuar os seus estudos, interrompidos na Politécnica por motivo da suspensão que, por dois anos, lhes fôra imposta pela Congregação, com o voto contrário de Benjamin Constant. A penalidade resultara de um artigo de crítica à conduta do diretor da Escola, o Visconde do Rio Branco, por ambos assinado, em defesa de um colega injustiçado.

Um ano depois, regressava Teixeira Mendes para prestar os exames da 2.ª e 3.ª séries da Politécnica. Na mesma época estudava ele também medicina, apesar da saúde precária e dos poucos recursos de que dispunha.

Impossível seria, em poucas linhas, expor a vigorosa e multiforme atividade religiosa, filosófica e política de Teixeira Mendes, cuja história, ficou, desde então, ligada à abolição, à república e a todos os principais fastos da Pátria Brasileira, como também a todos os grandes problemas humanos que agitaram os povos até sua morte.

Para que se perceba o alto valor social dessa vida bastará, dentre os inúmeros serviços de toda ordem que prestou à Humanidade em geral, e à Pátria Brasileira em particular, assinalar alguns bens característicos.

Na época em que iniciou as suas atividades sociais, o problema que empolgava o nosso país era o da abolição da escravatura. A êsse magno objetivo consagrou Teixeira Mendes a sua pena e a sua palavra corajosa e esclarecida.

Em 1880 publicou êle na Gazeta da Tarde, os "Apontamentos para a solução do problema social no Brasil". "A situação do trabalhador, dizia êle nesse escrito, é a preocupação hodierna de todos os espíritos esclarecidos, e, mais que tudo, dos corações bem formados. Entre nós, a grande massa produtora conserva-se ainda na escravidão, e, no resto do Ocidente, acha-se apenas acampada, segundo a frase profundamente característica de A. Comte. Certamente vai um abismo entre as duas condições; cumpre, porém, lembrá-lo, a fim de mostrar que a emancipação do escravo não resolve o problema social brasileiro. E' imprescindível não esquecer jamais o caráter sintético das questões humanas, e chamar a atenção dos governados e dos governantes para o verdadeiro ponto de vista: a reorganização da sociedade".

"Os princípios que acabamos de indicar rapidamente, continua Teixeira Mendes, assinalam a marcha que deverá seguir o estadista brasileiro na solução do problema social. Em primeiro lugar, o homem não pode ser propriedade de ninguém: o produtor do capital humano de modo algum poderá confundir-se com o produto do seu trabalho, isto é, de sua ação real e útil sobre o mundo exterior. Cumpre, portanto, afastar as considerações sofisticadas do egoísmo depravado, que erige as medidas a tomar em ataques à propriedade; semelhante propriedade não existe".

"Como dissemos, o de que se trata é da incorporação do produtor à sociedade moderna. No Brasil, o produtor é escravo, importa, pois, libertá-lo previamente — tais os verdadeiros termos do problema. Pode haver divergências nas resoluções a adotar para atingir semelhante desiderato; em caso algum, porém, deverá prevalecer a consideração da ruína possível de um punhado de escravocratas".

"A nação, que não hesitou em sacrificar milhares de seus filhos e em comprometer o seu futuro numa guerra de cinco anos, cobrindo o país de inválidos, viúvas e órfãos, porque o exigiu a honra nacional, não pode recuar ante o receio de tal ruína, caso viesse a se produzir, por assim o exigir a honra da Humanidade".

No ano seguinte, isto é, em 1881, numa conferência que pronunciou a 7 de setembro e estampada sob o título de "Pátria Brasileira" dizia Teixeira Mendes: "O Catolicismo exausto não teve forças para condenar a maldita instituição e contentou-se então o doloroso espetáculo de sacer-

dotes possuidores de escravos. Ainda mais: em nome de Deus, o confessor absolvía os pecados que os senhores toleravam e aconselhavam as mesmas virtudes que os proprietários exigiam". "Cumpra, pois, cortar o mal pela raiz, suprimindo imediatamente o regime escravagista, isto é, destruindo essa organização monstruosa do trabalho humano em que o produtor tem todos os ônus e só o administrador todos os benefícios da vida social".

A lei abolicionista de 13 de maio de 1888 rompeu o pacto espontâneo de recíproca defesa dos mútuos interesses entre o trono e os escravocratas. Algumas vezes o imperador, cedendo à premente aspiração nacional parecia pessoalmente disposto a apoiar e dirigir o movimento emancipador, mas, logo em seguida, os interesses da coroa o impeliavam a fortalecer ainda mais a resistência a essa inovação.

Os escravistas, cujo apêgo ao trono provinha unicamente do interesse pela conservação da nefanda propriedade humana, prejudicados com o 13 de maio, desertaram a causa monárquica e alistaram-se nas fileiras democráticas, com grande surpresa dos imperialistas e repulsa dos verdadeiros republicanos.

A monarquia no Brasil, sem tradições, divorciada das simpatias populares, desamparada pelos escravocratas, não podia, também contar mais com o apoio do exército, já minado pelos desgostos causados pelos recentes castigos disciplinares infligidos ao tenente-coronel Sena Madureira, Cunha Matos, Deodoro, Leite Lobo, e outros. Além disso, mais agravava a precária situação da coroa a obstinada resistência do governo a adotar a liberdade de culto, o registro civil e a autonomia das províncias. A gratidão à princesa Izabel, depois de 13 de maio, era anulada pela antipatia popular ao Conde d'Eu e pelas suspeitas nascidas das suas tendências clericais.

Miguel Lemos e Teixeira Mendes, desde o início, demonstravam e esclareciam, em diversas publicações dirigidas ao soberano, ser a monarquia uma instituição morta, sem que houvesse força capaz de ressuscitá-la ou impedir que fôsse eliminada, ainda mesmo que o governo indenizasse os ex-senhores de escravos, e acrescentavam: "vemos aproximar-se êsse desfecho fatal com a segurança de quem espera a realização de um fenómeno astronômico cientificamente previsto, menos a determinação do instante em que terá lugar, porque os acontecimentos sociais não comportam a precisão matemática".

Não cessavam, além disso, os dois brasileiros, de aconselhar ao imperador que, resolutamente, assumisse êle próprio a direção do movimento que não poderia impedir. Havendo concorrido eficazmente e sem vacilações, para a propaganda republicana, de acôrdo com o programa político traçado por A. Comte, contavam os dois amigos colher os frutos dos seus ensinamentos, mediante uma reforma pacificamente dirigida. Pelo ascendente moral, esperavam êles, em breve prazo, de-

cisivas modificações nas opiniões e nos costumes dos seus concidadãos de modo a incutir, principalmente nas elites dirigentes, a necessária abnegação e os conhecimentos suficientes para que efetuassem elas mesmas, de modo voluntário e pacífico, as transformações políticas e sociais indicadas pela ciência sociológica.

Fundada a república por Benjamin Constant, com o indispensável e decisivo concurso do Marechal Deodoro, em meio de indescritível regozijo popular, sem um único incidente que viesse empanar a glória da pacífica jornada, formou-se o novo governo do qual participavam Demétrio Ribeiro e o próprio fundador da República Brasileira. Além desses dois eminentes positivistas, havia entre os republicanos a marcante personalidade de Júlio de Castilhos e de seu partido, bem como muitos outros elementos simpatizantes ou adeptos da Religião da Humanidade.

Conquanto não houvessem participado do movimento revolucionário, em razão da sua rigorosa fidelidade aos ensinamentos de A. Comte, colaboraram Miguel Lemos e Teixeira Mendes em todas as grandes medidas verdadeiramente republicanas adotadas pelo Governo Provisório, entre as quais avultam a criação da bandeira nacional e a separação entre a Igreja e o Estado, necessária à plena liberdade espiritual.

A bandeira da nossa República foi idealizada por Teixeira Mendes e pintada, pela primeira vez, pelo grande artista brasileiro Décio Vilares, segundo os conselhos de Miguel Lemos no que dizia respeito à necessidade de se conservar a essência da antiga bandeira do império, instituída por José Bonifácio, suprimindo-se nela, simplesmente, as armas imperiais e inscrevendo-se a divisa: "Ordem e Progresso".

O Dr. Pereira Reis, lente de astronomia da Escola Politécnica e amigo de Teixeira Mendes, muito contribuiu para realçar o aspecto panorâmico da abóboda celeste cujas constelações principais ampliou, dando posição de destaque à do Cruzeiro.

O projeto foi aceito sem reservas por Benjamin Constant e pelo Marechal Deodoro e aprovado por todo o Governo, mediante o já citado Decreto n.º 4 de 19 de novembro de 1889.

Ao prestígio de Benjamin Constant deve o Brasil possuir hoje "a mais bela bandeira do mundo" no dizer de Rui Barbosa. O lema nela inscrito "Ordem e Progresso", devia ser, na opinião de Jorge V da Inglaterra, introduzido nas bandeiras de todos os povos civilizados.

Por solicitação de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, Teixeira Mendes redigiu dois artigos descritivos que foram publicados no "Diário Oficial". O eminente criador do Pavilhão Nacional, declarou então, que o seu projeto visava, sobretudo, manter a continuidade histórica, a fim de garantir, em toda a sua plenitude, o sentimento de fraternidade cívica, e, ao mesmo tempo, evitar para o novo símbolo da Pátria, a condição de cópia caricata e inexpressiva da bandeira Norte-Americana.

No primeiro dos dois artigos acima referidos, Teixeira Mendes, transcreve o decreto de 18 de setembro de 1822 com que José Bonifácio instituiu o escudo de armas e a bandeira do Império para ressaltar a sua nobre intenção de conservar a esfera armilar de ouro dada por D. João VI ao reino do Brasil pela carta de lei de 13 de maio de 1816, e de rememorar o primeiro nome, — Terra de Santa Cruz —, que ao Brasil fôra imposto por ocasião do seu descobrimento, bem como a de honrar, evocando-as com estrêlas, as províncias de que era então constituída a nossa Pátria.

Comparada a antiga com a nova bandeira, verifica-se, explica Teixeira Mendes, que, na última, foram conservadas as antigas cores azul e branca, que lembram a fase colonial do país, bem como a esfera destinada a recordar a esfera armilar, ligando-nos assim ao período do reino-unido.

Foi, deste modo, substituída a esfera armilar pela representação idealizada do aspecto da abóboda celeste, na capital do país, na manhã de 15 de novembro, momento esse em que a constelação do Cruzeiro do Sul se achava no meridiano. Esta circunstância astronômica lembra a fé que presidiu os primórdios de nossa evolução social e o primeiro nome do Brasil. As estrêlas projetadas na bandeira foram escolhidas em número igual ao dos estados federados mantendo-se, assim, o simbolismo usado pelo glorioso Patriarca da independência.

As posições relativas dessas 21 estrêlas correspondem, aliás, aproximadamente, à disposição geográfica dos nossos estados, com exceção do Distrito Federal, segundo o feliz estudo elaborado pelo general Djalma Polli Coelho.

Eliminou Teixeira Mendes da nova bandeira nacional, os ramos de fumo e de café, por não constituírem, sob nenhum aspecto, nem as nossas melhores fontes de riqueza, nem as que hão de prevalecer no futuro. Esses e outros recursos materiais ficaram melhor simbolizados pelo verde e pelo amarelo da velha bandeira de José Bonifácio, olhados como emblemas de nossa exuberante flora, e das nossas imensas jazidas minerais.

Entre os inestimáveis serviços prestados à Pátria por Teixeira Mendes, avulta, sem dúvida, a criação da admirável Bandeira Nacional, a primeira planejada do ponto de vista social e sob a inspiração dos supremos interesses da Humanidade.

A arcaica heráldica medieval, já morta e sem expressão na alma popular, foi substituída pela viva simbologia da arte moderna baseada na ciência e na indústria. O *belo* foi assim ligado de modo indissolúvel ao *verdadeiro* e ao *útil*, bases do futuro.

Ao vê-la drapejar serena e majestosa, bela e acolhedora, pura e aureolada de glória, o nosso joelho se dobra e, reverente, balbuciamos a prece do poeta:

Auriverde pendão de minha terra,
Que a brisa do Brasil beija e balança,
Estandarte que à luz do Sol encerra
As promessas divinas da esperança...

Dependerá a Paz do Poder Aquisitivo do Operário?

JEAN MAURICE LAYOLLE

Os principais problemas para os quais a sociedade tem de encontrar soluções aceitáveis se quiser sobreviver, apresentam tal interdependência que não é possível estudar alguns deles ignorando completamente os outros. Assim é que, quando se costuma tratar de economia e finanças, se é levado a examinar as questões chamadas "sociais" em vista da repercussão que estas exercem sobre aquelas.

Se a nossa geração não destruir a humanidade, é provável que o recuo do tempo mostre ao homem do porvir a nossa época numa visão de conjunto que o fará compreender claramente os motivos profundos do caos no qual nós estamos vivendo e os métodos que teremos empregado para salvar-nos; então se perceberá também que, entre os problemas vitais cuja solução é indispensável para recuperarmos estabilidade, aqueles referentes ao problema social foram dos mais importantes. Uma comparação permitirá entender melhor a incidência destes sobre a nossa época agitada.

Se uma doença grave atinge um organismo, nada é mais urgente de que debelá-la; quando porém irrompem doenças sucessivas, já não é suficiente eliminá-las à medida de seu aparecimento; é preciso também compreender que os micróbios nocivos proliferam tanto só porque o estado geral é precário, e enquanto este não tiver melhorado a ponto de devolver ao organismo sua capacidade de resistência contra os males que o ameaçam, os piores perigos serão de recesso.

Assim há várias décadas o mundo moderno anda padecendo de crises gravíssimas e tem de arrostar perigos sucessivos, porque alguns oportunistas, ávidos de o dominar para o maior interesse ou a maior satisfação de pequenos grupos de aproveitadores, não o incitam a evoluir e melhorar, mas a praticar destruições e, em troca das suas liberdades adquiridas a preço elevado, não proporcionam melhora alguma ao seu estado.

Cada um dos novos flagelos sempre acarreta uma guerra, e nesse domínio também a operação cirúrgica é cada vez mais perigosa; é pois bem tempo de empenharmo-nos em melhorar o que está errado na nossa estrutura e em encontrar soluções adequadas para os problemas sociais de maior importância se quisermos tornar os povos menos receptivos aos sucessivos micróbios em

ismo que os espreitam e evitarmos assim guerras futuras.

Dentre os problemas de índole social cuja solução é mais premente por causa da incidência direta que têm sobre o estado moral das classes trabalhadoras, mencionaremos em primeiro lugar:

a habitação das pessoas pouco abastadas, e o poder aquisitivo dos salários.

Esses dois problemas, aliás, estão intimamente ligados, dependendo a solução do primeiro, em grande parte de ser ou não satisfatória a que fôr dada ao segundo. Nasceram eles também das mesmas causas, ou seja, o transtorno que, no fim do século XIX, a ordem estabelecida sofreu em consequência do nascimento e, mais tarde, do desenvolvimento prodigioso da grande indústria; um dos resultados decorrentes desses dois fatores foi o fato de enormes massas de trabalhadores, até então espalhados pelos campos e ocupados na lavoura, terem-se deslocado para as cidades, onde serviriam de mão-de-obra à indústria e comércio.

Antigamente o alimento era produzido no local e quase nada custava; a moradia reduzia-se apenas a um telhado; os gastos para vestuário eram insignificantes e as diversões, muitas vezes, gratuitas: assim, como necessitassem de muito pouco dinheiro para viver, os trabalhadores conformavam-se com salários ínfimos.

Hoje em dia, ricos e pobres moram lado a lado nas cidades e essa promiscuidade torna constante a comparação. A alimentação, a roupa e a habitação chegaram a ser caras e, para cúmulo de tudo isso, o homem inventou e produziu fatores de bem-estar, de conforto e de prazer (rádios, cinemas, geladeiras, cozinhas modernas, automóveis, etc.) cuja posse é bastante tentadora, mas só se adquire com muito dinheiro.

Perderíamos um tempo valioso em discutir sobre o valor relativo da felicidade, seja segundo a fórmula antiga ou a nova, em sustentar, conforme pensam alguns, que o estado de selvagem era ideal para o homem... Mas aquele que busca soluções aceitáveis para os nossos problemas atuais tem de permanecer realista; ora, dentro do real, o problema exato que surge para nossas gerações é o seguinte:

Já que a evolução reuniu os homens em massas compactas, em que são flagrantes as oposições, já que se procura instruí-los e, por conseguinte, desenvolver-lhes o poder de reflexão, já que o progresso os incita a tornarem-se cada vez mais materialistas, que uma propaganda contínua se esforça por oferecer-lhes mil comodidades muito sedutoras, — numa palavra, já que se faz tudo para que a massa chegue ao cúmulo dos seus desejos e supostas necessidades, é preciso encontramos meios de tornar-lhes acessível uma parte razoável do que se lhe oferece; do contrário, compenetremo-nos de que a nossa sociedade perecerá.

A habitação:

Um homem que, não sendo completamente desprovido de coração, visita os bairros chamados "populosos" das grandes cidades modernas, realmente não pode orgulhar-se de nossas gerações, as quais encontraram soluções aos problemas mais abstratos, se envaidecem com as descobertas sensacionais e, contudo, não se revoltam contra o fato de que a maioria das populações urbanas mora em pardieiros.

Graças à ciência, consegue-se ainda, às vezes, que essa miséria não gere demasiadas epidemias; mas que vacina poderá impedir que se torne o campo de cultura ideal de inveja e, depois, do ódio?

Não há dúvida de que, para que as classes laboriosas pudessem desfrutar alojamentos decentes, seria necessário dispor de capitais consideráveis. Agora, suponhamos que sobrevenha uma guerra, e somas muito mais importantes ainda serão encontradas para financiá-la, pois não seria mais inteligente gastá-las, em tempo de paz, para acometer os incômodos que geram os conflitos, do que deixar perpetuarem-se guerras que arruinam e aviltam o mundo?

Se forem exatas as informações recentes de um jornal francês, o custo de uma divisão blindada seria de aproximadamente duzentos milhões de dólares, ou seja, quatro bilhões de cruzeiros; admitindo-se que a moradia adequada de que deveria dispor cada família de operários venha a custar trezentos mil cruzeiros, ou seja, cinqüenta a sessenta mil pessoas, ao preço de uma só divisão blindada.

Trata-se, aliás, não mais de gastar sacrificando o capital nem de dar moradias gratuitas, mas de permitir que cada casal modesto adquira o seu próprio lar a prestações. Quando todas as famílias de operários ou empregados possuírem em plena propriedade a moradia decente em que hão de viver, os aproveitadores de revoluções acharão muito mais dificuldades em recrutar sua clientela.

Mas a fim de que as classes modestas sejam capazes de gastar em habitações e alimentos e, em geral, para que as comodidades, o conforto e as diversões que se lhes oferecerem sejam acessíveis à sua bolsa numa medida razoável, devem elas dispor de um poder aquisitivo su-

ficiente; todo o problema social depende, portanto, do seguinte ponto capital:

Encontrar a solução, ou as soluções, que permitam ao assalariado receber, como preço do trabalho, um salário que represente um poder aquisitivo decente.

A primeira solução que ocorreu aos homens de governo foi extremamente simplista: decretaram altas obrigatórias de salários.

Sendo naturalmente muito importante a incidência do salário sobre os preços de custo da indústria e comércio, essas elevações depressa acarretaram aumento dos preços, o que motivou novo aumento de salários, seguido este de outra elevação dos preços; assim o ciclo infernal, cuja principal vítima há alguns anos tem sido a Europa, há de prosseguir até a catástrofe, se não se encontrar solução melhor, — pois essa, de todo modo, não vale nada.

O Estado Paternalista nasceu de outra maneira de encarar o problema. A fim de evitar essa corrida — salários-preços, preços-salários, etc. — certos países pretenderam reduzir as necessidades financeiras dos assalariados fazendo-lhes presentes sob diversas formas, como assistência médica e farmacêutica, educação e instrução dos filhos; alguns, para conseguir isso, até oneraram as finanças nacionais com os deficits dos transportes públicos, compraram produtos de primeira necessidade, como a farinha, para revendê-los (a preço abaixo do custo) aos consumidores, e houve outras soluções-panacéias.

O inconveniente disso é que são dispendiosas e sem base todas essas liberalidades do Estado benfeitor. Não podendo as finanças nacionais fugir à obrigação de pedir aos contribuintes do dinheiro necessário para cobrir as despesas, o resultado é que aquilo que o povo recebe com u'a mão a título de presente, o devolve com a outra, ora diretamente sob forma de impostos, ora indiretamente porque o custo geral de vida aumenta ao elevarem-se os impostos. Enfim, a situação do povo não melhorou em nada, e o ter êle abandonado ao Estado suas prerrogativas de "ente adulto" foi em vão.

Essa política de intromissão cada vez mais íntima do governo na vida privada do indivíduo entorpece consideravelmente a máquina pública dando pretextos a multiplicar os funcionários e, por outro lado, tira ao homem o sentido da responsabilidade sem proporcionar-lhe, em troca, melhora material alguma; mas é também o cunho de um dos graves erros dos países democráticos, os quais, até agora, falhos de imaginação e bom senso, só têm procurado amparar-se contra o comunismo, praticando o comunismo êles próprios; a insatisfação crescente que dela resultou testemunha bem o valor desses métodos.

Orientaram-se então os políticos para um sistema que não resiste à análise, mas ia encontrar ampla aceitação no povo porque é dirigido contra aquêle que nossos demagogos gostam de injusta-

mente apresentar ao assalariado como o inimigo público número um: o patrão.

Disseram pois às classes trabalhadoras: "Todos os seus males vêm de o patrão enriquecer-se à custa de vocês; doravante vocês vão participar nos lucros da empresa e tornar-se ricos também".

Que desta vez não se acusem as concepções de serem tímidas nem de temerem a novidade; de uma só penada suprimem-se o patronato e conjuntamente o assalariado; o mundo inteiro só se compõe doravante de sócios (associados, naturalmente, apenas nos lucros); começou a idade de ouro!

Se essa fôsse realmente a idade áurea, daríamos pleno apoio a êsse método. Infelizmente, aqueles que apoiam são precisamente os mesmos que só têm razão de existir enquanto persiste a discórdia; eles estão bem seguros agora, pois como poderiam concordar os novos sócios — o chefe de empresa e o pessoal —, cujos interesses estarão em oposição contínua?

Para alguns assalariados, o lucro é um dado concreto, fácil de se estabelecer e não sujeito a discussões: a soma das receitas perfaz um total de X, a das despesas, um total de Y; uma simples subtração indicará a importância dos lucros.

Se isso fôsse tão simples, as escolas de contabilidade poderiam fechar as portas e os contabilistas seriam inúteis, pois qualquer pessoa capaz de somar e subtrair seria competente para dirigir os serviços contábeis das maiores empresas.

Na realidade, as noções de amortização, reservas, valor de substituição e muitas outras ainda conferem à contabilidade moderna, e principalmente ao balanço, uma complexidade inevitável, e os resultados daí decorrentes, denominados "lucros e perdas", são essencialmente abstratos.

Suponhamos o caso mais fácil, aquele em que se defrontam apenas sócios de boa fé: um deverá gerir sadiamente a empresa e o outro, muito legitimamente aliás, desejará receber, em cada balanço, a parte mais elevada possível; sua situação respectiva, por si mesma, os obrigará a achar-se em constante conflito, — e aqui mencionamos apenas o caso de sócios de boa fé...

Em consequência, o primeiro resultado fatal será um desentendimento permanente entre a direção e o pessoal. Mas quem fala ainda em direção? Ela não existe mais.

Se houver participação nos lucros, é bem normal que tudo o que tiver podido contribuir a fazer com que os mesmos variassem seria de suma importância para o interessado, o qual, em consequência, exigiria que se possa discutir acerca deles e recorrer ao veto: eis que nasce o soviete.

Além disso são concludentes as experiências que, há alguns anos, têm sido empreendidas em diversas partes do mundo e que consistem em tirar às administrações privadas certos negócios lucrativos para confiá-los à administração do governo: na maioria dos casos, êsses mesmos negócios tornam-se deficitários, precisamente porque o governo, o "Estado", equivale a toda gente.

Quando a indústria e comércio privados forem também dirigidos por toda gente, isto é, por ninguém, não haverá mais lucros.

E' evidente que êsse nivelamento, por um ponto baixo, poderá satisfazer aos incapazes e invejosos, mas construir o mundo para agradar a essa categoria de indivíduos certamente não será o meio de tornar os povos mais felizes.

Depois de assim expor que as fórmulas até agora adotadas não conseguiram melhorar a sorte das classes laboriosas, pode-se explicar êsses fracassos ao verificar que a maioria das providências a que se recorreu foi tomada com u'a mentalidade partidária, uma preocupação de demagogia e sem qualquer lógica.

Se se quiser realmente achar as fórmulas convenientes, é preciso evitar que se caia nos mesmos erros e admitir, como ponto de partida, o princípio absoluto de que, não podendo o homem realizar milagres, o "trabalhar pouco e ganhar muito" é, pelo menos na nossa época, um lógro. Nessas condições, e encarando os fatos com realismo, deve-se dizer que se o homem que vive do próprio trabalho tem o desejo legítimo de poder aproveitar razoavelmente as vantagens que oferece a vida moderna, tem de, obrigatoriamente, fornecer um "rendimento" que justifique o salário de que precisa.

Ora, se é certo que freqüentemente o assalariado ganha pouco demais para levar uma existência decente, o seu rendimento, na maioria das vezes, é tão medíocre que não permite melhor retribuição.

Para provar essa verificação não nos limitaremos a mencionar as administrações públicas do mundo inteiro, em que quantidades sempre crescentes de funcionários oferecem o exemplo flagrante da retribuição concedida por hora de presença inútil, embora êsse exemplo já deva bastar para que as pessoas clarividentes e de boa fé admitam que é materialmente impossível pagar-se um salário suficiente em troca de rendimento tão reduzido. Citaremos também as empresas privadas, que obtêm do seu pessoal um rendimento menos mau do que aquele que a administração pública consegue dos seus funcionários, porém completamente insuficiente em relação a uma média razoável.

Qual a testemunha imparcial, acostumada a visitar estaleiros, oficinas ou escritórios, que não tenha verificado que a maior parte de um dia chamado "de trabalho" decorre, para um número excessivo de pessoas, em tagarelices, sonhos ou bocejos que permitem esperar a hora da saída? Êsse hábito de gastar o tempo em vez de trabalhar prejudica a todos, e o assalariado com certeza não tem razão em abandonar-se a êle; mas o mesmo se generaliza só porque o sistema de remuneração, quando unicamente baseado na hora-de-presença, é um erro psicológico que fatalmente devia acarretar êsse resultado.

Para chegar-se a que o assalariado ganhe mais sem que se elevem os preços de custo e, por-

tanto, sem que a vida encareça, é indispensável que seu tempo-de-presença seja mais bem empregado, e para conseguir-se isso é preciso criar-lhe um estímulo, sendo o melhor meio interessá-lo pecuniariamente em que suas horas de trabalho fiquem mais produtivas; daí a idéia do "salário-rendimento".

Objetarão alguns que, se se aumentar o rendimento dos assalariados, tôdas as firmas ocuparão menos empregados e que a isso se seguirá o desemprego.

E' certo que as emprêsas que adotam o salário-rendimento necessitam de pessoal menos numeroso para realizar o mesmo volume de produção e podem eliminar os elementos menos bons; mas ao generalizar-se êsse sistema, cada assalariado, cujo poder aquisitivo aumentou, há de gastar mais; por conseguinte vende-se mais e a superprodução tornar-se-á necessária para satisfazer aos pedidos, o que permitirá dar trabalho a todos.

De modo particular, nos países cujo desenvolvimento econômico está ainda longe de atingir seus limites máximos, o perigo de desemprego não se apresenta. *Nesses países, ainda mais que em outros, pode-se resumir o segredo do progresso econômico e social numa palavra só: produzir.*

Isso é evidente hoje em dia. Suponhamos porém que, no século vindouro, as máquinas se tornem tão aperfeiçoadas que possam suprir o homem em quase todos os trabalhos e dêem tal rendimento que se possa pagar muito apesar de ser cada indivíduo encarregado apenas de vigiar as máquinas; mesmo então será preferível estabelecer uma proporção entre o tempo-de-presença de cada um e o trabalho efetivo que deverá fornecer, o que surtirá melhor efeito do que impor presença prolongada a um pessoal ocioso, pois nada é mais nefasto do que acostumarmo-nos a malbaratar o tempo.

Mas não antecipemos. Aos nossos netos caberá encarar as complicações da sua época tais como se apresentarem então; as nossas já são bastante delicadas. Ora, no estado de coisas atual, o homem que desejar receber um salário adequado só o conseguirá produzindo suficientemente.

Não tencionamos dar a êsse problema complexo a solução única, tanto menos quanto, nos seus pormenores, os dados podem variar segundo os lugares e as circunstâncias; afirmamos somente (e essa asserção é provada pela experiência) que o sistema que consiste em dar ao assalariado participação no rendimento costuma resultar em que, a partir de então, um mesmo grupo de assalariados receba remuneração bem superior sem que se aumentem as horas de presença e haja necessidade de elevar o preço da mercadoria.

As linhas mestras dêsses métodos, tais como vamos expô-las, não são fruto de elocubrações da fantasia, mas a conclusão de experiências práticas tentadas no mundo e que, na maioria dos casos, funcionam dando a maior satisfação aos assalariados bem como aos chefes de emprêsas.

Antes de tudo convém precisar qual o espírito que tem de presidir tôda idéia de trabalho baseada no rendimento.

Nos países sob regime comunista, o assalariado geralmente é retribuído apenas em função do que produz e a tabela de salários é calculada de modo a que o mesmo consiga receber um mínimo vital apenas se fornecer trabalho intenso. Nos países democráticos, ao contrário, o fito não é obrigar o homem a trabalhar até o limite das suas forças, mas levá-lo a fornecer rendimento conveniente, deixando-lhe liberdade bastante para que produza e ganhe mais e garantindo-lhe, como mínimo, seu salário anterior, baseado no tempo-de-presença.

Além disso, para que êsse sistema de remuneração não só atinja o fim principal, que consiste em aumentar o poder aquisitivo, mas também dê resultado de ordem moral, pelo fato de desenvolver no assalariado o sentido de comunidade de emprêsa, é bom interessá-lo, não no seu rendimento pessoal, encarado isoladamente, mas naquele do grupo a que pertence, como seção, oficina ou estaleiro, etc. Nessa ordem de idéias, para que o espírito de cooperação e de solidariedade mais facilmente se concretize, será preciso evitar que cada grupo abranja número excessivo de membros.

Finalmente, o processo escolhido deve ser o mais simples possível, a fim de que o trabalhador nunca tenha a impressão de ser prejudicado; deve-se prever que os interessados sejam regularmente postos a par do rendimento de seu grupo bem como das vantagens que o mesmo lhes proporciona. Importa também que a remuneração seja distribuída o mais breve possível.

Havendo assim especificado, muito por alto, com que espírito essas questões precisam ser encaradas, resta-nos determinar as linhas mestras de aplicação prática, quer se trate de operários e técnicos quer de empregados e em todos os degraus da hierarquia.

1.º Indústria.

Sendo representado por dados concertos, o rendimento geralmente é fácil de calcular.

Uma usina ou uma fábrica é dividida em oficinas distintas; se se decidir adotar nela o salário-rendimento, estabelece-se para cada oficina um coeficiente de base conforme os dados do ano anterior, resultando êsse coeficiente da relação entre:

valor dos produtos ao sair da oficina	X
salários pagos na oficina	Y
proporção entre Y e X	Z

Os interessados continuarão recebendo seus salários e ordenados nas datas costumeiras e segundo as bases até então vigentes.

No começo de cada mês serão afixados os resultados do precedente:

valor dos produtos ao sair da oficina;
salários pagos na oficina;
relação.

Se a relação fôr igual a zero ou se fôr negativa (proporção maior de salários), o pessoal da oficina não receberá suplemento algum.

Se a relação fôr positiva (proporção menor de salários), o conjunto da oficina será creditado com um valor-salário que restabelecerá a relação Z e cada interessado receberá sua parte proporcionalmente aos salários individuais.

No caso de usina ou fábrica nova, poder-se-á obter, seja pelas empresas similares, seja pelos sindicatos e câmaras sindicais de profissão, os dados destinados a determinar o coeficiente que permitirá calcular depois o salário-rendimento.

Os contramestres, engenheiros e chefes de serviços que controlarem ou dirigirem grupos de oficinas terão os salários fixos divididos entre suas oficinas proporcionalmente à importância de cada um, e caber-lhes-á, em função dos resultados de cada oficina, uma parte igualmente proporcional de salário-rendimento.

2.º Serviços gerais e comerciais.

Nestes serviços, quer dependam de uma indústria quer de uma empresa puramente comercial, o rendimento é mais difícil de avaliar porque corresponde a dados mais abstratos. O melhor termo que encontramos para definir a parte que cabe a cada empregado em função de sua colaboração no andamento da empresa, é o de "dividendo de atividade econômica".

Em consequência, independentemente dos ordenados fixos, o pessoal dos escritórios receberá um "dividendo" proporcional à atividade que o serviço ao qual pertence tiver desenvolvido nas realizações econômicas da empresa.

Para calcular-se a parte devida a cada um, divide-se o pessoal em equipes correspondentes a um serviço, ou seja, a uma atividade determinada.

O dividendo de atividade econômica calcula-se, para cada equipe, em percentagem dos salários do serviço relacionados com o total das entradas de dinheiro e no início de cada mês afixam-se os resultados do mês anterior, ou seja:

entradas de dinheiro do mês;
ordenados globais do serviço.

Como no caso dos operários, o coeficiente da base foi determinado no início do novo sistema. Todas as vezes que o coeficiente mensal fôr positivo em relação ao básico, cada empregado receberá um dividendo proporcional ao seu ordenado e ao seu tempo de presença no serviço durante o período em apêço.

Em consequência os dias de ausência e de doença, quando o interessado não contribui ao trabalho do grupo, não figuram na sua conta, ao passo que participa nos resultados mesmo durante as férias porque todos gozam delas.

Embora seja mais difícil ajustar a fórmula aos escritórios do que às oficinas, é suficiente procurá-la com toda boa fé e com o desejo sincero de chegar a alguma coisa de equitativo para que se consiga adaptar cada caso particular à idéia geral

que acabamos de sugerir, e que propomos com tanto mais confiança quanto, há vários anos, numerosas empresas começaram a praticá-la e acham-na proveitosa.

Adaptando-se esse método aos escritórios, é evidente que o resultado não será tão rápido como nas oficinas. Logo, porém, que alguns grupos tiverem percebido que há entre eles pesos mortos de pouca eficiência e que se poderia, sem grande esforço, passar sem os mesmos para assegurar o andamento do serviço, e quando souberem que lucrarão com a economia de salários assim realizada, far-se-á naturalmente uma seleção destinada a eliminar os pesos mortos. Mudando de serviço ou de empresa, os preguiçosos saberão que doravante será preciso trazer ao trabalho comum uma contribuição adequada se não quiserem que seus colegas, por própria iniciativa, os classifiquem entre os indesejáveis; pela prática se vê que essa solidariedade de grupo, baseada no interesse comum, surte os melhores efeitos.

Em certos países, o salário-rendimento foi completado por um prêmio de fidelidade; cada empregado e operário beneficia-se com um coeficiente tanto mais vantajoso quanto maior é sua antiguidade no estabelecimento.

Entretanto, algumas legislações específicas podem torná-la de difícil aplicação. Assim, p. ex. no Brasil, encontramos uma lei cujo objetivo fundamental foi bom, pois ela se propõe proporcionar ao assalariado empregado no prazo de dez anos a certeza de conservar o emprego. Infelizmente, alguns empregam mal essa vantagem.

Em conclusão, as dificuldades que até agora se opuseram à instauração de um mundo melhor são principalmente de ordem moral. O homem carece de objetividade, e ao examinar os problemas a resolver, fá-lo muitas vezes com opinião preconcebida; divide arbitrariamente a sociedade em clãs, que ele chama de classes e atribui ao seu todos os méritos, aos outros todos os vícios. Naturalmente, o mesmo indivíduo, quando o êxito o faz subir a outra classe de há muito cobijada ou a má sorte o coloca numa posição inferior, não demorará em vilipendiar todos quantos antigamente louvava, ou proclamar os méritos exclusivos daqueles que desprezava.

Essa mentalidade é ideal para preparar-nos o mais sombrio porvir.

Mas se se desejar sinceramente chegar aos meios próprios para tornar melhor a breve passagem que o homem faz pela terra, será melhor admitirmos lealmente que o próximo não é pior que nós, seja cheia ou vazia sua bolsa, e que os homens de boa vontade formam, apesar de tudo, a grande maioria do mundo.

Aquêles que pertencem às chamadas classes dirigentes porque o destino quis que nascessem mais abastados, mais inteligentes ou mais felizes, devem convencer-se de que sua condição privilegiada lhes impõe mais deveres do que aos outros e também mais responsabilidades pelo fato de

os métodos adequados ainda não haverem sido descobertos.

Quanto aos outros, é legítimo seu desejo de aproveitar razoavelmente uma vida melhor. Mas não pretendam escutar os demagogos com a esperança de ganhar mais, trabalhando pouco, e de mau humor: contribuirão a matar uma sociedade que certamente não é perfeita mas pode ser melhorada e, de todo modo, valé mais do que a escravidão para a qual são convidados.

Procuramos demonstrar que é perfeitamente

possível às diversas camadas sociais viverem em concórdia e elaborar juntas as normas que tornam a vida melhor para os homens de boa vontade.

Se, depois disso, alguns continuarem recusando seu concurso porque preferem a vida miserável ao trabalho produtivo, estão no direito de escolher para si essa existência. Mas não nos venham falar em destruir a sociedade se êsse resultado importar em assassinar milhões de seres humanos para a única satisfação dos preguiçosos e invejosos.

Reorganização dos Serviços de Tráfego do Distrito Federal

PEDRO COUTINHO.

I — AS NECESSIDADES ATUAIS DO TRÁFEGO DE UMA CIDADE

A importância dos estudos de tráfego é hoje apontada pelas dificuldades apresentadas na circulação e principalmente pelo número cada vez maior de acidentes verificados nas vias públicas.

Vários são os institutos e associações organizados com o intuito de procurar os meios necessários à melhoria da segurança do tráfego.

Dentre os organismos criados para o incremento dos estudos de tráfego podemos citar o "Institute of Traffic Engineers" e "The Eno Foundation for Highway Traffic Control", os quais publicam duas revistas especializadas, a "Traffic Engineering" e a "Traffic Quarterly", destinadas à divulgação dos princípios, ensaios ou trabalhos sobre a nova técnica.

Antes de abordarmos a questão da organização dos serviços de tráfego de uma cidade faremos algumas considerações sobre o emprego dos conhecimentos de Engenharia de Tráfego, assim como, pela sua utilidade, transcreveremos aqui, as conclusões do Congresso de Segurança de Estradas realizado, em Washington, em maio de 1946, no que diz respeito à administração dos serviços.

O "Institute of Traffic Engineers" define a engenharia do tráfego como sendo "is that phase of engineering which deals with the planning and geometric design of streets, highways, and abutting lands, and with traffic operation thereon, as their use is related to the safe, convenient, and economic transportation of person and goods"...

E' fora de dúvida que o transporte seguro, conveniente e econômico só se obtém quando cientificamente estudado e dirigido.

Convictos de uma indispensável orientação científica nos estudos de tráfego, procuraram as autoridades americanas interessar às Universidades nos problemas de segurança de tráfego urbano e hoje, várias delas possuem cursos de engenharia de tráfego como sejam: "Yale University, California University, Northwestern e Chicago University".

A Yale University, por exemplo, no seu programa para o ano de 1948-1949, inclui as seguintes disciplinas, no curso de "Highway Traffic":

1.º Highway Traffic Characteristics.

Onde são analisados os estudos de origem e destino, volume, velocidade, acidente, congestão, estacionamento, etc.

2.º Highway Traffic Regulation.

Estudo do controle do tráfego, motoristas e veículos, legislação sobre o assunto.

3.º Traffic Design.

Projeto de vias, de estacionamentos de veículos, além do estudo do movimento dos veículos.

4.º Traffic Planning.

Estudo do planejamento geral do tráfego, na cidade e suas relações com as estradas de rodagem e sobre as terminais.

5.º Traffic Administration.

Organização administrativa dos Serviços de Tráfego.

6.º Practical Traffic Problems.

7.º Student Research.

À observação da organização do Curso é possível notar a preocupação e o rigor técnico dos estudos de tráfego ministrados.

Na "President's Conference", a que já nos referimos, foram recomendados os princípios de engenharia e técnica para a eliminação ou diminuição dos acidentes, pela segurança e eficiente controle do tráfego, usando para tal serviços especiais. Estabelece ainda que cidades de mais de cem mil habitantes, devem ser providas de divisões ou departamentos, com autoridade suficiente e responsáveis pela aplicação da engenharia no controle do tráfego.

A seguir transcreveremos, na íntegra, as recomendações desse importante Congresso, na parte referente à administração dos Serviços de veículos a motor.

"The Conference recommends the adoption by the States of sound policies and procedures in the field of motor vehicle administration, with special attention to driver licensing, vehicle inspection, and other regulatory measures affecting highway safety."

Specific recommendation to this and are as follows :

1. Establishment of motor vehicle departments as independent units of State government, having equal Status with other State Departments.

2. The provision for each department of an adequate budget and qualified personnel selected through a merit system or civil service, with technically trained individuals for key positions, and with a competent departmental executive having a fixed term of office.

3. Sound driver licensing, which should include :

a) Adoption and use by all States of at least the minimum standards provided for in Act II of the Uniform Vehicle Code.

b) Adoption of minimum standards for driver examination as recommended by the American Association of Motor Vehicle Administrators by those States where Standards are lower. Where possible, standards should be higher than these minimums.

c) Adequate facilities for training of examiners and for proper examination of drivers.

d) Classification of driver licenses by type of vehicle, with separate examinations for each where needed.

e) Provision of restricted licenses for the physically handicapped.

f) Use of driver license fees for driver license administration.

4. Maintenance and use of central files providing complete of motor vehicle registration and operation.

5. Adequate facilities and personnel should be provided for analysis of these records and resultant driver control as well as the development of information and statistical data of a research nature.

6. Motor vehicle administrators should continue their work in driver education and training, and maintain the necessary staff for that purpose.

7. The American Association of Motor Vehicle Administration should be financed by its member states departments with sufficient funds to enable the Association to carry on its work in a positive and aggressive manner.

8. Encouragement of sound financial responsibility laws through integration into the safety program tend to give greater control on driver licensing.

9. Establishment, in those states where an adequate over-all accident prevention program has been provided, of periodic motor vehicle inspection, on the basis of minimum standards prescribed in Act V of the Uniform Vehicle Code.

Os resultados alcançados com o emprêgo destas recomendações e de todas as outras adota-

das pelo referido Congresso, foram auspiciosos, conforme afirma Sidney J. Williams, no artigo "Traffic Accidents in 1947", na revista "Traffic Quarterly", de abril, 1948.

Acabamos de verificar, mesmo rapidamente, a seriedade em que são hoje encarados os problemas de tráfego e porque deixaram de constituir um caso de polícia ou assunto a ser examinado por qualquer pessoa, para ser estudado cientificamente.

Maxwell Halsey, autoridade no assunto no seu livro "Traffic, Accidents and Congestion" analisa em vários capítulos a organização de um departamento de tráfego, a sua localização e a administração dos serviços.

Antes de analisarmos a posição do departamento em relação aos serviços, transcrevemos, aqui, a distribuição típica das atividades da engenharia do tráfego, de acordo com a sua importância no quadro das necessidades urbanas, segundo essa mesma autoridade:

ATIVIDADES PRINCIPAIS DA ENGENHARIA DO TRÁFEGO

90%

70% Controle Mecânico

- 1 — Sinais simples
- 2 — Marcas
- 3 — Sinais elétricos
- 4 — Ilhas e interseções
- 5 — Iluminação
- 6 — Terminais, estacionamentos

10% Desenho e Projeto

- 7 — Pavimentação das ruas
- 8 — Planos de Tráfego — mão única, rua de maior movimento, zoning.

5% Estatística e Cadastro

- 9 — Cadastro de tráfego
- 10 — Estatística de acidentes
- 11 — Administração
- 12 — Economia dos transportes

5% Educação e Rigor no Cumprimento da Legislação.

ATIVIDADES COLATERAIS

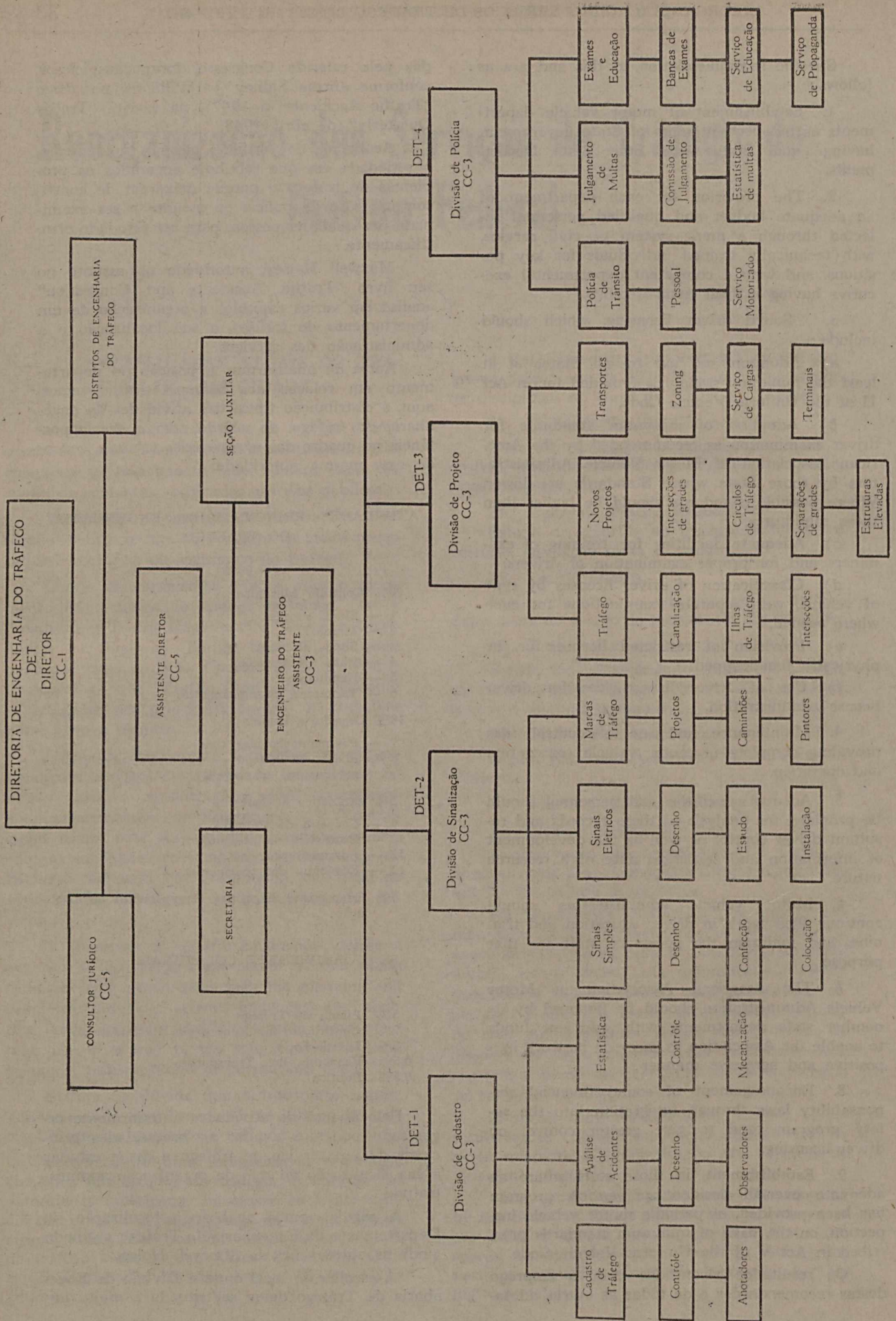
10%

- 5% Planos de Tráfego
- 2% Construção das Ruas e sua Pavimentação
- 2% Legislação
- 0,5% Economia dos Transportes
- 0,5% Política

Pelo quadro de atividades anteriormente organizado podemos avaliar as necessidades principais de um serviço de tráfego e assim estudar a sua localização no seio da organização administrativa.

A seguir vamos analisar a localização do Departamento de Engenharia do Tráfego, seguindo ainda as observações de Maxwell Halsey :

"A escolha do local onde a Divisão de Engenharia de Tráfego devia ser situada é muito im-



portante e por isso mesmo difícil. E' de se supor que a divisão será o reflexo do ambiente de suas casas. Desde que o problema seja de engenharia, a única resposta satisfatória é colocar a Divisão de Engenharia de Tráfego ou como uma unidade completamente separada, sem estar subordinada a nenhum departamento, ou lotá-la num departamento de engenharia. Este raciocínio leva primeiramente a conclusão de que esta Divisão não deve ser lotada num departamento de segurança pública, ou num departamento de veículos motorizados ou num departamento de polícia. Todos estes departamentos estão principalmente ligados com a segurança. "Segurança é importante, mas é somente a primeira metade de todo um problema de transporte, no qual o congestionamento é a segunda metade e de igual importância. Estes departamentos também não são bons para servir de local para a engenharia de tráfego porque eles não são dirigidos por engenheiros e não poderão adotar a atitude do engenheiro".

"A localização, na Cidade, dentro de um departamento de engenharia será mais difícil do que no Estado, porque antes do desenvolvimento da profissão de engenharia do tráfego, algumas das funções secundárias de controle mecânico e de engenharia tais como, sinais, tabuletas e marcas, foram empregadas pelo departamento de polícia".

"Algumas divisões de engenharia de tráfego estão operando com sucesso como parte de departamentos de polícia, porém isto deve ser considerado como um tributo ao interesse pelo tráfego e capacidade do chefe de polícia, mais do que prova de que a divisão está bem localizada".

Em seguida considera os seguintes pontos principais:

- a) Deve estar suficientemente em plano superior na organização para conseguir autoridade e orçamento que assegure a manutenção de serviço;
- b) Deve estar em nível ou ser parte daqueles departamentos existentes que têm operações de mais importância para a engenharia de tráfego e transporte.

Das observações anteriores ficou claramente delineado qual a melhor orientação na formação e localização de um Departamento de engenharia de tráfego. Entretanto, antes de analisarmos o assunto passaremos em revista as últimas modificações administrativas introduzidas em várias cidades a fim de que possamos melhor julgar e escolher a organização a ser adotada entre nós.

Em "1949 Proceedings" do "Institute of Traffic engineers", T. T. Wiley, Director Department of Traffic Engineering, New York City, nos relata a última modificação introduzida nos serviços de tráfego de New York.

Foram organizadas a "Traffic Commission" e o "Department of Traffic Engineering", sendo a primeira destinada à supervisão e o segundo à execução dos serviços.

Foi o Departamento dividido em três divisões, com serviços específicos e determinados: Divisão de Controle (Traffic Control); Divisão de

Projeto (Traffic Design) e a Divisão de Segurança (Traffic Safety). A primeira destinada a execução da sinalização (signs, signals, markings); a Divisão de Projeto, incumbida do estudo dos estacionamentos, ruas e demais investigações da engenharia de tráfego; a Divisão de segurança destinada a investigação de acidentes e a execução de programas contínuos de educação e segurança do tráfego.

A "Traffic Commission", é constituída dos seguintes membros:

O "Police Commissioner", o "Commissioner of Public Works", o "Chairman of the Triborough Bridge and Tunnel authority", o "Chairman of the City Planning Commission", o "Chairman of the Board of Transportation", o "Chief Engineer of the Board of Estimate" e o "Executive Director of the Department of Traffic Engineering".

E' da competência da "Traffic Commission" a regulamentação do tráfego na cidade; o estabelecimento do tipo de desenho e localização de sinais e marcas; recomendar ao Prefeito a localização dos "parking meters", do tipo e intensidade da iluminação das ruas, assim como, organizar o plano de tráfego da cidade.

Pelo que se depreende do que ficou dito anteriormente, com a nova organização, procuraram as autoridades, em New York adotar uma solução intermediária, para a organização dos serviços de tráfego, em que os serviços de engenharia de tráfego e de Polícia conservar-se-ão como organismos separados, mas trabalharão perfeitamente sincronizados graças à Comissão de Tráfego, da qual farão parte não só os diretores desses dois órgãos como os demais diretores de Repartições, aos quais estão subordinados serviços de interesse para o Tráfego. E' uma solução interessante e que poderia ser adotada entre nós.

Devemos ainda citar o exemplo de Los Angeles, segundo nos relata Joseph E. Havennaer, Menager, Public Safety Department, e que fez parte da "Traffic Survey Committee" para estudar a situação de tráfego da Cidade.

O relatório apresentado ao Prefeito em outubro de 1948, tendo em vista a situação peculiar da cidade com dois milhões de habitantes e 1.800.000 veículos e ainda devido ao grande número de repartições ligadas ao problema do tráfego, propõe a organização do "Department of Traffic Engineering" e da "Technical Coordinating Committee" esta última para coordenação das atividades dos Departamentos interessados em problemas de Tráfego. Solução esta semelhante a de New York.

II — A ORGANIZAÇÃO ATUAL DOS SERVIÇOS NO RIO DE JANEIRO

Atualmente, existem cinco repartições que tratam de assuntos referentes ao tráfego da Cidade.

Na Administração Federal, existem os Departamentos de Iluminação e Segurança Pública e

na Municipalidade, os Departamentos de Obras, Urbanismo e de Fiscalização.

Ainda não existe um departamento de Engenharia do Tráfego e não foi ainda criado um órgão para coordenar e orientar esses departamentos na execução dos serviços, por isso mesmo, muitas vezes as medidas adotadas por um deles são desaprovadas ou contestadas pelos outros ou ainda, na execução há divergência de métodos de trabalhos não raro prejudicial ao fim em vista.

Urge, portanto, organizar a Comissão de coordenação do Tráfego com a participação dos diretores das repartições interessadas e de representantes das empresas de transporte, com o fim de coordenar e orientar o Tráfego Urbano. Essa foi a solução adotada ultimamente, como acabamos de citar, pelas cidades americanas.

III — REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRÁFEGO

E' importante antes de concluirmos o presente trabalho, verificarmos o estado atual dos Serviços de Tráfego, repartição subordinada ao D.F.S.P. do Ministério da Justiça.

Conforme consta do organograma anexo, essa repartição possui a estrutura indispensável de um Departamento de Engenharia de Tráfego. Os seus serviços, quase que se limitam à polícia de tráfego e ao controle geral.

Por esse motivo e em complemento ao nosso estudo e para melhor esclarecermos as necessidades de uma repartição de Engenharia de Tráfego, juntamos um outro organograma, em que propomos a transformação da atual repartição, a fim de que sejam devidamente atendidos problemas de engenharia de tráfego. Também anexamos um projeto de regulamento para essa repartição de acordo com a organização proposta.

A solução por nós adotada, admite variante, a qual seria a organização de um departamento de engenharia de tráfego na Municipalidade, deixando a parte referente a polícia de tráfego (4.^a divisão do projeto) com o Departamento Federal de Segurança Pública.

Em ambas as soluções propostas, é indispensável a organização do órgão controlador das diversas repartições interessadas nos problemas do Tráfego da Cidade.

Deixamos de fazer comentários sobre os serviços das diversas divisões, porque na exposição e no regulamento estão claramente delineadas as funções de cada serviço.

São essas as considerações que desejávamos fazer sobre os serviços de tráfego e a reforma necessária para colocá-lo em condições de resolver os problemas mais difíceis do trânsito de uma moderna cidade.

REGULAMENTO DA DIRETORIA DE ENGENHARIA DO TRÁFEGO

CAPÍTULO I

Objetivo e Organização

Art. 1.^o A Diretoria de Engenharia do Tráfego (DET) é o órgão que tem por objetivo tratar das questões relativas ao tráfego, no Distrito Federal.

Art. 2.^o Para o cumprimento das suas finalidades a DET terá as seguintes divisões, subordinadas ao Diretor de Engenharia do Tráfego :

1. ^a Divisão — Cadastro	DET-1.
2. ^a Divisão — Sinalização	DET-2.
3. ^a Divisão — Projeto	DET-3.
4. ^a Divisão — Polícia	DET-4.
Seção Auxiliar	DETSA.
Distritos de Engenharia do Tráfego	DISTET

CAPÍTULO II

Art. 3.^o Compete à Divisão de Cadastro (DET-1) :

- a) estudar e organizar o cadastro do volume do tráfego da cidade;
- b) estudar e organizar o cadastro de estacionamento de veículos e propor as modificações necessárias assim como a distribuição das áreas de estacionamento e sobre o controle de estacionamento no meio-fio;
- c) estudar e organizar os gráficos de densidade de tráfego, origem e destino, cinturão da cidade assim como o gráfico de ruas de maior volume e picos de tráfego e propor as modificações necessárias;
- d) estudar e organizar o serviço de estacionamento e escalonamento de horários para a carga e descarga no centro urbano;
- e) pesquisar de acordo com os elementos conhecidos o motivo dos acidentes e estudar as modificações aconselhadas;
- f) organizar a estatística de tráfego e de acidentes, de acordo com os modernos processos, para facilitar os estudos sobre o trânsito nas vias urbanas.

Parágrafo único. A Divisão de Cadastro terá a seguinte organização :

- 1.^a Seção — Cadastro de tráfego.
- 2.^a Seção — Análise de acidentes.
- 3.^a Seção — Estatística.

Art. 4.^o Compete à Divisão de Sinalização (DET-2) :

- a) estudar, confeccionar e localizar os sinais, tabuletas e indicações necessárias a fácil compreensão, pelo público, do trânsito de veículos e pedestres;

ORGANIZAÇÃO ATUAL DOS SERVIÇOS EXISTENTES DA DIRETORIA DO SERVIÇO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL

ESQUEMA

DIRETOR

SECRETÁRIO

Assistente

Assistente

Seções Administrativas

Seção Expediente	Seção Fiscalização	Seção Técnica Habilitação	Seção Multas
1) Protocolo Geral; 2) Expediente Geral; 3) Expediente portarias; 4) Serviço Especial de Autos Roubados; 5) Arquivo geral; 6) Biblioteca de leis; 7) Comissão infrações para julgamento; 8) Estatística; 9) Contrôlo da arrecadação da receita da repartição.	1) Corpo Motorizado; 2) Barreiras e Aeroportos; 3) Saídas de autos novos sem placa; 4) Contrôlo ônibus; 5) Contrôlo garagens; 6) Emplacamento veículos; 7) Contrôlo pessoal e distribuição; 8) Sinalização — oficina; 9) Fiscalização geral externa; 10) Contrôlo de Grupos (Subseções) instalados nos bairros com âmbito local; 11) Plantão noturno.	1) Prontuários Motoristas; 2) Matrículas Profissionais; 3) Registro Geral Veículos; 4) Entrega Carteiras Novas; 5) Registro Carteiras Estaduais; 6) Cobrança ou taxas; 7) Serviço de exames de alfabetismo de motoristas; 8) Pagamento de taxas de exames; 9) Chamada de exame de motoristas (organização e contrôlo dos candidatos); 10) Plantão noturno; 11) Censura das infrações para ser apurada a reincidência nos prontuários dos motoristas, onde são anotados; 12) Registro de automóveis, bicicletas e veículos sem tração mecânica.	1) Contrôlo; 2) Guias de pagamento; 3) Cobrança de multas; 4) Entregas de Carteiras Prêas por Infração; 5) Autorizações de saídas para o interior e exterior em conjunto com a Alfândega; 6) Plantão noturno.

b) estudar, adquirir e localizar convenientemente, sinais elétricos, nos cruzamentos, defronte de Edifícios Públicos, Escolas ou outros pontos julgados convenientes, para permitir o trânsito seguro de pedestres e veículos;

c) efetuar a sinalização com marcas e faixas na superfície pavimentada ou em outros locais destinados ao fácil escoamento e canalização dos veículos ou a determinação das áreas reservadas ao estacionamento, à superfície;

Parágrafo único. A Divisão de Sinalização para cumprimento de suas finalidades terá a seguinte organização:

- 1.^a Seção — Sinais simples.
- 2.^a Seção — Sinais elétricos.
- 3.^a Seção — Marcas de tráfego.

Art 5.^o Compete à Divisão de Projeto (DET-3):

a) estudar a canalização do tráfego, nas vias existentes e propor modificações a fim de facilitar o escoamento dos veículos;

b) propor a construção de ilhas de tráfego, interseções, voltas e outros destinados a melhorar o tráfego e evitar os acidentes;

c) projetar interseções de "grades", círculos de tráfego, estruturas elevadas e grades separados onde houver conveniência para serem submetidos à aprovação pelas autoridades competentes;

d) estudar o Zoning, o serviço de carga, as terminais de ônibus e bondes assim como o transporte em geral;

e) estudar o regulamento de tráfego para o Distrito Federal e propor modificações

Parágrafo único. A Divisão, de Projeto terá a seguinte organização :

- 1.^a Seção — Seção de Tráfego.
- 2.^a Seção — Seção de Projetos.
- 3.^a Seção — Seção de Transportes.

Art. 6.^o Compete à Divisão de Polícia (DET-4) :

a) organizar o corpo de Polícia militarizado para fiscalização do tráfego urbano e rural do Distrito Federal;

b) organizar o regulamento próprio desse corpo de Polícia, o qual será aprovado pelo Diretor de Engenharia do Tráfego;

c) , organizar o Serviço de Julgamento de infrações e o cadastro de infrações de motoristas e pedestres;

d) organizar as instruções da Comissão de julgamento de Infrações, a qual será aprovada pelo Diretor de Engenharia do Tráfego;

e) organizar o Serviço de Exames de Motoristas e o Registro das carteiras de habilitação;

f) organizar o Serviço de Educação e Propaganda de Tráfego.

Parágrafo único. A Divisão de Polícia, para o cumprimento de suas finalidades, terá a seguinte organização :

- 1.^a Seção — Polícia de Trânsito.
- 2.^a Seção — Julgamento de Infrações.
- 3.^a Seção — Exames e Educação.

Art. 7.^o A Seção Auxiliar (DE TSA), diretamente subordinada ao Diretor compreenderá os serviços de expedientes, protocolo, arquivo, correio, conservação do material e instalações da Diretoria e os serviços de caráter administrativo.

Art. 8.^o De acordo com o desenvolvimento dos serviços, serão organizados Distritos de Engenharia de Tráfego, destinados a descentralizar os serviços técnicos de execução.

CAPÍTULO III

Do Pessoal

Art. 9.^o O pessoal em serviço na DET abrangerá :

- Diretor
- Diretores de Divisão
- Chefes de Seção

— Servidores civis e militares dos quadros do D. F. S. P.

Art. 10. O Diretor será, nomeado, em comissão, por decreto do Presidente da República e por indicação do Chefe de Polícia.

Parágrafo único. O Diretor será auxiliado em suas funções privativas por dois Assistentes, sendo um engenheiro de Tráfego e por um Consultor Jurídico.

Art. 11. O Diretor será responsável :

a) pela direção, funcionamento, e boa marcha dos Serviços da Diretoria, competindo solicitar os recursos e o pessoal que forem necessários e entrar em entendimento com os demais Diretores e Delegados, sobre os assuntos de interesse de sua Diretoria;

b) pela fiscalização e superintendência dos serviços e estabelecimentos que lhe são subordinados e pelo cumprimento das prescrições a eles relativos.

Art. 12. Os Diretores de Divisão serão nomeados pelo Ministro, em comissão, por indicação da DET.

Parágrafo único. Os Diretores de Divisão serão responsáveis, perante o Diretor pela eficiência dos serviços de suas Divisões.

Art. 13. Os Chefes de Seção e o pessoal da DET serão para ela designados pelo Chefe de Polícia e classificados nas Seções pela DET, de acordo com as necessidades do serviço.

CAPÍTULO IV

Disposições Gerais

Art. 14. A Diretoria de Engenharia do Tráfego terá um Regimento Interno que estabelecerá em minúcia a sua organização e funcionamento, efetivo em pessoal, a sua subdivisão de serviços e as atribuições e deveres do pessoal.

§ 1.^o O Regimento Interno será proposto pelo Diretor e aprovado pelo Chefe de Polícia.

Art. 15. Os cargos em comissão e os vencimentos desses cargos serão os seguintes :

1 — Diretor	CC-1
4 — Diretores de Divisão	CC-3
1 — Engenheiro de Tráfego Assistente	CC-3
1 — Assistente Diretor	CC-5
1 — Assistente Jurídico	CC-5

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Estudo da significação e função dos Municípios e das Câmaras Municipais

RENÉ PENA CHAVES.

TESE APRESENTADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS AO II CONGRESSO DE CÂMARAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO, REALIZADO NA CIDADE DE RIBEIRÃO PRÊTO — DE 12 A 16 DE JUNHO DE 1949

Significação e funções dos Municípios e das Câmaras Municipais. — Estudo e especificação dos Serviços Públicos que, por sua natureza, devem caber ao Município.

PREÂMBULO

Quando em 3 de maio de 1948 a Câmara Municipal de Campinas, atendendo a solicitação de um dos seus membros, resolveu convidar todas as instituições congêneres de São Paulo para o I Congresso de Câmaras Municipais do Estado, como reunião preparatória a um Congresso Nacional das Municipalidades, agiu com plena consciência das suas responsabilidades e com a convicção de que atendia ao anseio de todos os legislativos municipais bandeirantes.

Realmente, a precária situação dos Municípios brasileiros é uma evidência que ressalta ao mais superficial exame das condições político-sociais da nossa Pátria.

Assunto de tamanha relevância não poderia, porém, permanecer indefinidamente relegado ao intuicionismo sentimental do povo, amante das suas vilas e cidades natais, nem tão pouco à mercê de interferências político-partidárias, cujas tendências particularistas são de todos conhecidas.

Cumpria que, para tão grave e complexa questão como a do municipalismo, se encontrasse um órgão idôneo, possuidor não somente da autoridade indispensável para tratar desse delicado problema, como também da capacidade necessária ao seu estudo e a sua solução definitiva.

As Câmaras Municipais constituem, evidentemente, os órgãos indicados para essa missão.

Como representantes legítimos da vontade popular comunal, contêm em si todas as correntes

locais de opinião, que expressam de forma suprapartidária e com força de lei. Ao mesmo tempo, lidando com os assuntos referentes ao bem comum, por imposição funcional, sentem em sua própria carne as vicissitudes dos núcleos municipais e se familiarizam com os seus múltiplos problemas. Daí a sua inegável capacidade para tratar da questão.

Como partes integrantes do poder público constituído, revestem-se por outro lado da autoridade necessária para agitar esse problema, sem o perigo de desvios demagógicos que tirariam o sentido construtivo que o movimento municipalista deve possuir.

A demonstração do acerto de quanto acima foi dito encontramos nos fecundos resultados do I Congresso de Câmaras Municipais do Estado, realizado em Campinas, nos dias 4 a 7 de setembro de 1948, entre os quais contamos com um dos mais úteis e felizes, a realização nesta magnífica e hospitaleira cidade de Ribeirão Preto do II Congresso Estadual das Câmaras Municipais bandeirantes.

Cumpre-nos, assim, antes de mais nada, apresentar ao povo desta terra, à nobre Câmara Municipal de Ribeirão Preto e a todas as ilustres Câmaras Municipais aqui representadas neste histórico Congresso, as saudações fraternas da Câmara e do povo de Campinas, com as expressões do seu entusiasmo e do seu carinho pelos seus ilustres patrícios, que por amor à causa municipalista e ao bem da Pátria se reúnem neste momento para a generosa pesquisa da solução dos seus magnos problemas.

Sim, porque os magnos problemas nacionais não são os que se apresentam no âmbito correspondente, mas os problemas de base que afetam a estrutura e a vitalidade mesmo das unidades fundamentais da Nação.

A Secretaria Permanente dos Congressos de Câmaras Municipais do Estado de São Paulo, criada pelo I Congresso realizado em Campinas, no desempenho da sua missão, não somente manteve entendimentos com a nobre Câmara Municipal de Ribeirão Preto, com referência ao II Congresso Estadual que ora se realiza, como também promoveu nos dias 23, 24 e 25 de abril do corrente

ano uma reunião no Rio de Janeiro, de Câmaras Municipais de vários Estados, além de numerosos Prefeitos.

Dessa reunião resultou a constituição de uma Comissão organizadora do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, da qual participam as Câmaras Municipais de Fortaleza, Recife, Salvador, Juiz de Fora, Curitiba, Santa Maria, e as de São Paulo por intermédio da referida Secretaria.

Estamos, pois, com o movimento municipalista iniciado em nosso Estado, numa fase extremamente avançada.

Mais uma vez o Brasil sente os reflexos do patriotismo bandeirante e espera a palavra de Piratininga para a solução dos seus problemas vitais.

Grande, imensa, é a responsabilidade das Câmaras Municipais de São Paulo perante a nossa Pátria.

E' preciso que em janeiro de 1950, no Congresso Nacional das Municipalidades Brasileiras, a realizar-se na cidade do Salvador, as Câmaras paulistas digam a palavra serena, objetiva e esclarecedora sobre a questão municipalista brasileira que com tanto empenho vêm estudando para benefício geral do país.

Essa palavra deve sair deste II Congresso que ora realizamos aqui em Ribeirão Preto, no coração mesmo do nosso Estado. Terá, assim, não somente o brilho da verdade, honestamente procurada, mas também o calor do sentimento paulista que tantas vezes já na história tem fundido o bronze da nacionalidade, para a maravilhosa obra escultória da fisionomia da nossa Pátria.

Coube a Campinas uma das teses mais delicadas: Significação e funções dos Municípios e das Câmaras Municipais — Estudo e especificação dos serviços públicos que, por sua natureza, devem caber ao Município. — Conceito de autonomia e estudo desta em relação às Constituições Federal e Estadual.

Entretanto, por mais difícil e delicado que seja o tema, é imprescindível o seu pleno esclarecimento para a fundamentação de toda e qualquer atitude reivindicatória, que porventura venha a ser assumida pelos Municípios.

Que estes possuem atualmente uma vida puramente vegetativa, menos ainda, uma vida latente, sopitando em sua triste incapacidade funcional todo e qualquer desenvolvimento do país, é uma verdade que os homens públicos de todas as esferas político-administrativas nacionais, vêm reconhecendo todos os dias.

Que no atual sistema constitucional brasileiro essa situação é irremovível, é outra verdade repetidamente afirmada por quantos se dedicam ao assunto e ficou claramente estabelecida pelo Plenário do I Congresso realizado em Campinas.

Eis por que sempre afirmamos a necessidade de serem os esforços da campanha municipalista dirigidos em sua fase inicial para o problema po-

lítico constitucional e o financeiro que, aliás, decorre obrigatoriamente do primeiro.

Somente depois de alcançados os objetivos referidos; quando os Municípios tiverem obtido uma posição constitucional definida e seus direitos e deveres garantidos em nossa Carta Magna, só então terão oportunidade os problemas de ordem técnico-administrativa que, pela multiplicidade infinita por que se apresentam e pelo seu aspecto freqüentemente local ou regional, trariam agora indesejável dispersão de esforços e perda do precioso tempo disponível em nossos Congressos, sem compensação proporcional.

Assunto tão grave como o que se refere às normas constitucionais, deve ser tratado com absoluta serenidade e profundo senso das nossas realidades políticas e sociais.

Mister se faz, realmente, que abandonemos uma vez por todas o malfadado erro de escrevermos nossas cartas políticas com os olhos voltados para a lua, para outros continentes, para outros "tipos culturais". E' tempo de aprendermos, entre outras, a repetida lição do grande mestre Oliveira Viana, que se não cansa de mostrar à luz da moderna sociologia que as leis escritas, quando não expressam o comportamento popular, os usos e costumes do povo, permanecem letra morta e ocasionam confusão, aumentando exageradamente o não-conformismo com as normas ideais artificialmente impostas.

Por outro lado, impõe-se enorme prudência para que na substância ou na forma das alterações propostas, e na sua realização, não se fira o justo e não se possibilite crises de adaptação.

Eis por que, qualquer modificação proposta ao atual "statu quo" deve sofrer rigoroso exame, quanto ao seu conteúdo conceitual e quanto à técnica da sua aplicação, dando-se talvez uma forma de imposição de tipo gradativo no tempo, a fim de permitir a indispensável adaptação.

Feitas essas considerações preliminares, que julgamos oportunas e reveladoras da nossa consciência da grande responsabilidade que o assunto impõe, passamos a desenvolver o tema que nos foi atribuído".

CAPÍTULO I

Conceito de Município — Suas formas e estruturas históricas — Permanência da instituição Municipal.

A boa compreensão do assunto exige que, inicialmente, procuremos encontrar uma definição para o objeto de nosso estudo, ou seja uma delimitação clara do conceito de instituição municipal.

A seguir, impõe-se o esclarecimento de duas questões referentes àquela instituição, como preliminar indispensável ao perfeito entendimento do sentido e da significação da mesma, em função da sociedade em geral. São elas:

a) E' o Município uma instituição "constante" da sociedade?

b) No caso afirmativo, representa apenas uma fase no processo evolutivo da organização social, que deva ser normalmente superada com a perda das suas características e finalidades?

Cabe ao Estado substituir, ou complementar o Município?

A caracterização sociológica do Município não oferece grandes dificuldades, uma vez que sobre o assunto há plena concordância entre os sociólogos, os historiadores e os filósofos.

O mesmo, porém, já não acontece no que se refere à parte interpretativa, no que tange ao significado íntimo daquela instituição. Neste terreno divergem os estudiosos, na conformidade das suas preferências doutrinárias e pontos de vista filosóficos.

No entanto, é esta uma questão capital uma vez que, de acordo com a concepção que se tenha da natureza e da significação da comuna na estrutura da sociedade, soluções radicalmente opostas decorrerão para os seus destinos, como, aliás, a história comprova.

Deixando a discussão deste assunto para outro lugar do presente trabalho, passemos à definição do Município:

O Município é um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias, ligadas entre si por interesse de vizinhança e politicamente organizadas.

EDMUNDO ZENHA, no seu interessante livro *O Município no Brasil* diz à pág. 131: "O Município é, em princípio, o resultado de um agrupamento de famílias".

Em geral, todos quantos desprezam o estudo da natureza íntima das coisas, para se preocuparem exclusivamente com o fato em si, independentemente das suas determinantes originárias e das suas finalidades, estudam o Município apenas num dos seus aspectos formais. E' assim que com frequência a instituição municipal que vemos descrita nos tratados e nos compêndios, corresponde à estrutura particular por ela apresentada no tempo da dominação romana, com as suas ulteriores transformações.

Ora, aos sociólogos cabe o estudo de uma dada estrutura social não apenas num determinado momento de sua evolução, mas desde a sua própria origem, para a plena compreensão do sentido dessa estrutura e dos seus elementos determinantes, que podem decorrer de simples contingências de tempo e lugar ou de uma motivação mais profunda e mais geral, cujas raízes se encontrem na própria natureza humana.

Pela definição acima exarada, vemos que o Município apareceu com a reunião das primeiras famílias, ou seja nos primórdios da humanidade.

Como a própria instituição da família, grupo natural de ordem biológica, a instituição municipal pode e tem resistido através da história variadas características no seu aspecto formal, sem, contudo perder o que possui de essencial.

Desde as hordas e tribos nômades, verdadeiros municípios ambulantes, passou a humanidade para o tipo sedentário de existência, constituindo-se em comunidades de aldeia, nas múltiplas variedades agrícolas, pecuárias, de água, pesca e etc, todas com a sua aparelhagem micro-estatal.

As peculiaridades históricas, raciais e mesológicas, por certo, influíram na estrutura desses Estados-aldeias, criando modalidades políticas, permanentes ou sucessivas (tribo, clã, aldeamentos democráticos, etc) sem alterar-lhes o significado sociológico de agrupamentos familiares espontâneos.

E' indispensável frisar-se que essas comunidades de aldeia existiram em todos os países do mundo desde a mais remota antiguidade, e existem ainda em nossos dias, constituindo um "complexo cultural" na linguagem da escola culturalista, cuja permanência é digna de meditação.

"Surgiram naturalmente com o primeiro núcleo humano que se constituiu junto ao olho d'água, ou à torrente que irrigou a primeira veiga lavradia, depois que o homem descobriu — na expressão de CAMILLE JULLIEN — o poder agrícola da terra". (OLIVEIRA VIANA — *Inst. Pol. Bras.* — Vol. I — 99).

Instituição verdadeiramente universal, surge espontaneamente onde quer que o homem se organize em sociedade, sem coações artificiais de ordem política, jurídica ou econômica. Mesmo quando submetida à pressão de forças superiores, a comunidade de aldeia, nascida da solidariedade vicinal mantém-se indestrutível, conservando-se seu direito costumeiro e suas tradições sociais ao lado do direito escrito que lhe é imposto.

Ainda hoje são encontradas em toda a Europa, na Ásia e nas Américas, sob denominações múltiplas, mas todas elas com uma estrutura fundamental idêntica. São os "pueblos" nos países de raça espanhola, a "Zudruga" sérvia, a "gemeinde" suíça, o "mir" russo, a "comuna" a "frazzioni" e as "townships" anglo-saxônicas, ainda tão vivas na Inglaterra, nos Estados Unidos e nos países de colonização inglesa, de modo geral.

E' de suma importância fixarem-se esses aspectos que acompanham a instituição municipal definida como o fizemos, e que se nos apresentam ao espírito como algo de fundamental, de essencial àquela instituição.

Esses aspectos essenciais são:

- a) A antiguidade da Instituição Municipal;
- b) A universalidade da mesma;
- c) A sua permanência através da história;
- d) O seu caráter democrático, principalmente no Ocidente.

Sobre os itens a, b e c já temos dito alguma coisa e ainda devemos dizer antes de tratarmos do último, cuja demonstração precisa ser feita por ser de grande importância para a tese ora defendida.

A fim de documentar as alegações acima, e para não sobrecarregar demasiado de citações este

trabalho, tiraremos do autorizado sociólogo OLIVEIRA VIANA, no seu livro (Inst. Pol. Bras.), aliás exaustivamente documentado, os trechos que se seguem, muito sugestivos por certo:

"MUKERGEE, considera a aldeia-agrária "a matriz da civilização" e o "tipo de vivência humana mais universal e mais duradouro". (pág. 102).

"Realmente, pela imemorialidade da sua existência ali, está a se ver que estas Instituições locais não existem apenas nas normas ou "Chartas". Existem nos costumes, nos modos correntes de vivência do Povo, nas suas tradições religiosas ou sociais; mais ainda: dentro da consciência e da sensibilidade de cada membro destas comunidades, sob formas iminentes de hábitos, de sentimentos, de idéias associadas, articuladas num sistema. Numa palavra: constituem um "complexo psicológico" ou um "complexo de democracia direta" (página 105).

Para demonstrar que os Estados-aldeias, não são peculiares a este ou aquele país — diz o mestre citado — à pág. 101:

"Estas formas de Estado-aldeia, não são, — note-se bem — na Europa exclusivos da Espanha, como não o são as "comunidades hidráulicas" da classificação de Aymard, formadas e organizadas em torno de uma fonte de água, laguna, rio, olho d'água, manancial de serra. Elas aparecem onde quer que os interesses comuns da agricultura ou do pastoreio, da vinha, do trigo, da fruticultura, da pecuária ovina, equina ou bovina, ou da pesca, o exigem.

Provavelmente as pré-históricas "citâncias" e os prístinos "castros" lusitanos, estudados pelos modernos arqueólogos portugueses, devem ter sido as sedes destas primitivas comunidades rurais". (pág. 101).

Ainda do mesmo autor:

"O Estado-aldeia é certamente a mais primitiva forma de democracia no mundo: vem do fundo dos séculos, emerge dos horizontes da pré-história. Desde o período neolítico a humanidade ariana conhece e vem praticando esta forma de Estado, este regime de pura democracia. Conta ele, seguramente, de três a cinco mil anos" (página 99).

Com referência a Portugal, que de modo todo particular nos interessa, vejamos o que diz o mesmo autor:

"Em Portugal, estas aldeias-agrárias que ali existiam desde o Neolítico, perduraram sob o regime municipalista da dominação romana, e atravessaram intactas o período da dominação goda e o da dominação árabe; e continuaram a viscejar mesmo no período da reconquista da Monarquia agrária".

"Eram as "citâncias" do período romano, que não passavam, aliás, de "aldeias agrárias", naturalmente cercadas — como as de toda a Europa pré e proto-históricas e à maneira das outras comunidades ibéricas — com a sua paliçada e seus muros defensivos e, quando fortificadas, tomavam

o nome de "castros" ou "oppidas". Esses castros ou oppidas eram, no fundo, uma continuação histórica das comunidades agrárias do período pré-romano, dos lusitanos de Viriato e antecessores" (pag. 106).

Esses trechos do ilustre mestre patricio, documentam suficientemente a tese da existência da instituição municipal desde os primórdios da humanidade, como instituição constante e universal.

Quanto à estruturação democrática, que as comunidades de aldeia apresentaram desde a mais remota antiguidade, convém ouvir-se ainda Oliveira Viana no seu livro já citado: "Nestas microestruturas vilarejas — ainda hoje sobreviventes — deparamos, assim, a forma pura e primitiva dos governos locais autônomos, de base democrática. Representam o tipo perfeito da democracia direta no Ocidente e pode-se dizer que constituem as primeiras gêmulas do Estado, na história do mundo civilizado" (pág. 104).

E ainda:

"Estas "comunidades de aldeia" são, assim, puras democracias; existiam há milênios e existem ainda por toda a Europa. Toda a humanidade européia evoluiu desde os seus primórdios, sob este regime de vivência política" (pág. 101).

Citamos tantas vezes a Oliveira Viana, não apenas pela sua inegável autoridade como historiador e sociólogo, mas também porque na obra referida (Inst. Pol. Bras.) há uma documentação bibliográfica muito rica, que demonstra estar aquele autor conforme os mais modernos mestres na matéria.

Verificamos assim que as comunidades de aldeia eram regidas por uma aparelhagem micro-estatal, de tipo democrático, com suas juntas administrativas, seus comícios eleitorais, seus tribunais julgadores, todos eleitos pelo povo em votação direta, que para isso se reunia periodicamente.

Essa estrutura democrática, com maiores ou menores restrições, atravessou os tempos, floresceu na península ibérica desde o século X, para depois atrofiar-se aos influxos do absolutismo jurídico que o direito romano introduziu desde o século XII e que dominou completamente a situação no século XIV.

Entretanto, jamais desapareceu, e, ainda hoje, é encontrada pura nas reminiscências das comunidades de aldeia já referidas, que por todos os países mostram uma permanência das mais significativas.

Não é nosso objetivo fazer a história da instituição municipal. Deixamos, assim, de citar tantos autores interessantes como Herculano, Gama Barros, o Visconde de Santarém, etc., que de modo particular estudam a referida instituição na península ibérica, ponto de origem das nossas tradições municipalistas.

Quisemos apenas, com as citações anteriores — que poderiam ser ampliadas e multiplicadas à vontade — estabelecer em bases históricas aquelas características fundamentais referidas no início des-

te trabalho, ou seja: a antiguidade, a universalidade, a permanência e a estrutura democrática da instituição municipal.

Isso se impõe como preliminar ao estado da posição do Município frente às superestruturas estatais que, em épocas relativamente recentes na História, se foram superpondo ao grupo comunal.

Uma instituição que surge espontaneamente, e com absoluta constância em todos os povos, desde os primeiros momentos de sua existência; que se revela permanente, mau grado as deformações que forças superiores lhe possam infligir; que se organiza com impressionante uniformidade estrutural nos seus elementos essenciais, leva quem quer que a estude sem preconceitos e com espírito de objetividade científica a uma conclusão: a de que a comuna expressa uma tendência natural do homem.

Em outras palavras, o Município é à luz da História, da Etnografia e da Sociologia, um grupo natural da sociedade humana.

A concepção cristã da vida social, por sua vez, sempre afirmou a mesma coisa.

Partindo do conceito de personalidade humana, com os seus atributos de liberdade e de dignidade, o cristianismo afirma a existência de grupos naturais dentro da sociedade, através dos quais essa personalidade se manifesta e se expande.

E' evidente que o homem, anterior à sociedade — que em última análise se constitui pela reunião de famílias — é levado à vida social pela sua natureza, embora em caráter de necessidade condicional e não absoluta.

São as suas deficiências individuais que tornam necessárias as trocas, os intercâmbios, num sentido lato, abrangendo desde a parte material até a espiritual. O homem precisa da sociedade para a plena e perfeita expansão da sua personalidade.

Em sua integração na sociedade, o homem o faz, porém, por intermédio de grupos de complexidade crescente, cujas finalidades são exatamente uma eficiência progressiva nas garantias que oferecem à pessoa humana na livre manifestação das suas prerrogativas naturais.

Êsses grupos naturais da sociedade, que encontram sua razão de ser na própria natureza do homem, podem ser discriminados como segue:

a) *Grupo biológico*, através do qual a pessoa humana se projeta no tempo (conservação da espécie). — Família.

b) *Grupos Econômicos* — Associações profissionais tendentes à defesa do trabalho, que é um direito natural — Sindicatos, associações várias.

c) *Grupos políticos* — O Município era Nação.

d) *Grupos espirituais* — As religiões.

A existência desses grupos sociais não comporta controvérsias. Entretanto, quanto à sua condição de grupos naturais, à sua significação intrínseca na sociedade, há divergências de opiniões.

Poderíamos resumir as diversas correntes doutrinárias sobre o assunto, em três:

1.º As doutrinas individualistas ou voluntaristas, que se caracterizam por conceberem a sociedade — em bases puramente teóricas — como resultante de um simples ato da vontade individual. Poderíamos filiar essa doutrina aos grandes pensadores KANT e JEAN JACQUES ROUSSEAU. Não haveria aqui nenhuma inclinação natural do homem à vida social (que até lhe seria em parte prejudicial). E' a teoria do contrato social que reduz a sociedade ao binômio: indivíduo — Estado.

Nessa concepção, que informou a organização de numerosos países desde a revolução francesa em 1789, não há lugar para os grupos sociais intermediários.

2.º As doutrinas deterministas, que concebem a sociedade como uma necessidade absoluta para o homem, o qual seria um produto daquela. São as doutrinas coletivistas e estatistas, cuja tendência é desconhecer direitos à pessoa humana perante um Estado todo poderoso. Como mentores desse ponto de vista, podemos citar DURKHEIM, MARX e a escola pan-culturalista em geral, com FROBENIUS, SPENGLER, BOAS, etc., que admitem a cultura como sendo algo que possui vida própria, capaz de fazer e modelar o homem (Paideuma). Nessa concepção o homem passa a ser algo de secundário no "processus" social, simples membro de um todo absorvente.

3.º Doutrinas objetivas, incluindo os pontos de vista da concepção social cristã e as escolas científicas modernas (funcionalista).

A primeira, partindo do conceito da personalidade humana, reconhece a sociedade como resultante da natureza humana, sem admitir-lhe um caráter de necessidade absoluta, e da vontade que procura livremente no convívio social os benefícios dele decorrentes.

Entretanto, condiciona toda a estrutura social à sua finalidade fundamental, qual seja a de garantir à pessoa humana a ambiência necessária ao seu desenvolvimento pleno e harmonioso.

Assim, reconhece ao homem direitos anteriores aos do Estado, que compete a êste proteger e respeitar.

Não só ao homem em si, mas aos seus agrupamentos naturais, todos formados como decorrência da própria natureza humana, e objetivando finalidades bem definidas. São êles, como vimos, a família, os grupos profissionais, os grupos políticos (Município — Nação) e os grupos espirituais.

A sociologia moderna — principalmente a escola funcionalista — por vias diferentes chega à mesma concepção.

Realmente, verificou-se que longe de haver uma causalidade externa, determinante absoluta da conduta humana e das estruturas sociais, a personalidade representa um fator ponderável.

A êsse respeito convém citar ainda uma vez a OLIVEIRA VIANA, (Inst. Pol. Bras.) V. I. — 51:

"Só o misticismo dos velhos pan-culturalistas se obstinava em negar ou não ver esta verdade indiscutível: *dentro de sua cultura, o homem existe e revela-se com a sua personalidade*".

O próprio RALPH LINTON (*Cultura y personalidad* — México, 1945) apesar de pan-culturalista, reconhece que a antropologia não confirmou nas suas pesquisas modernas, os postulados da sua escola. Ao contrário, verificou-se a existência, no "processus" social, da personalidade humana.

Por outro lado, constata a ciência social moderna a existência do que se convencionou chamar de "complexos culturais", que constituem formas de conduta profundamente arraigadas no homem, como parte integrante da sua natureza.

Constituem sistemas articulados, compostos de elementos externos ou objetivos, como fatos, coisas, tradições, e elementos internos ou subjetivos, representados por sentimentos, idéias, juízos, etc., associados e reflexos condicionados.

Esses complexos penetram, pois, a personalidade e influem até no modo de agir ou de sentir, apresentando uma invencível tendência à estabilidade.

Como exemplos, cita Burgess (*Political science and comparative constitutional law*) os caracteres psicológicos dos gregos, celtas, germanos, eslavos, etc., que ainda hoje perduram os mesmos de remotas eras.

Isso se explica pela imanência dos elementos subjetivos que constituem os complexos.

Eis por que as simples mudanças das normas políticas não conseguem alterar o comportamento do povo, motivo pelo qual todos os golpes e imposições ditatoriais estão previamente condenados a fracassos mais ou menos completos.

Eis por que, igualmente, o estudo científico do direito público e constitucional vem sendo feito modernamente sobre a base do comportamento social dos indivíduos num dado grupo humano e — retornando ao antigo realismo — aos poucos se desloca do campo do direito escrito para o do direito costumeiro, para a tradição popular.

Essa, aliás, a chave do aparente mistério da estabilidade e da eficiência das leis e instituições dos povos anglo-saxões.

E' que nesses países o direito-lei, escrito, é apenas a expressão legal, a forma jurídica daquilo que já se achava feito e vivido nos costumes do povo, e que recebe então a devida sanção.

Por este motivo, os povos anglo-saxões, que nisto seguem o ponto de vista da sociologia cristã, reconhecem ao Direito uma existência anterior ao Estado, cuja função é mais de proteger as leis, dar-lhes formas jurídicas, zelar pelo seu cumprimento e administrar o país.

Nos povos latino-americanos, cuja tendência às imitações das cartas constitucionais, dos princípios ideológicos e das instituições estrangeiras é conhecida, surgem sempre os conflitos entre essas normas, fórmulas abstratas de conduta, e o comportamento real das populações.

Ora, o Estado, se em sua essência é a expressão mais perfeita da sociedade política, que contém os grupos sociais, historicamente é posterior à família e aos demais grupos naturais.

Nessas condições, e, considerando-se as finalidades mesmas da sociedade, deve o Estado reconhecer e garantir os direitos que lhe são anteriores, da pessoa humana e dos vários tipos de associação ou agrupamento que decorrem da sua natureza.

Tristão de Ataíde, citando Ventura de Raulica (*Política*, pág. 37), transcreve:

"A soberania, mesmo depois de delegada sob certas condições e quanto ao seu exercício, permanece sempre em princípio com os pais de família, os únicos que representam a sociedade perfeita".

Uma das tendências mais perniciosas das doutrinas político-sociais destes últimos séculos, é sem dúvida a dessa atomização social, que leva a colocar o indivíduo isolado frente ao Estado.

A sociologia científica e a história nos mostram a importância vital dos grupos sociais intermediários, que precisam ser respeitados e garantidos. O direito de associação não é concedido pelo Estado; é apenas reconhecido por ele, uma vez que é anterior ao próprio Estado.

"Consideramos o Estado uma "sociedade perfeita". Mas, isso não implica de modo algum a ilimitação de sua soberania. Perfeito é tudo aquilo que realiza a sua finalidade própria".

"A natureza do Estado, porém, não é a de absorver todos os grupos naturais de que se compõe ou com ele coexistem, nem de se sobrepor às leis naturais de toda ordem que transcendem à sua esfera de ação e às quais tem este de se adaptar. A soberania, portanto, não é um direito absoluto. Ela é, como dizem os juristas, um "direito de decidir em última instância", desde que se mantenha dentro de sua esfera própria de ação. Toda soberania que excede os seus limites é ilegítima. A limitação é lei da própria natureza da soberania".

"Não se trata, portanto, de harmonizar externamente, na convivência internacional, as soberanias absolutas de vários Estados. Nem se trata, na vida intranacional, de harmonizar a soberania absoluta do Estado com a soberania relativa dos indivíduos e grupos que o compõem".

"O que há é apenas a coexistência de soberanias naturalmente relativas, pois possui cada qual a sua esfera de ação delimitada". (TRISTÃO DE ATAÍDE, *Política*, pág. 72).

Assim sendo, podemos admitir que o Estado encontra limites à sua ação em:

- a) nos princípios do direito natural;
- b) nos direitos dos grupos que o compõem.

Sem dúvida, a doutrina que considerava o Estado como criador do direito já se acha superada. Não nos é mais possível admitir o Estado-de-Direito da concepção de Jellinek ou Kelsen.

O direito precede ao Estado como a todos os grupos que o compõem, pois está na ordem natural das coisas.

Ainda de TRISTÃO DE ATAÍDE (*Política*, páginas 74-75) tiramos os seguintes trechos :

“Compete ao Estado coordenar a atividade de cada prupo, de modo que todos, além do seu bem próprio, cooperem para o bem comum. Isto só se fará, porém, se o Estado respeitar a natureza de cada um dos grupos menores de que se compõem a sociedade civil”.

“Todos êsses grupos intermediários entre o indivíduo e o Estado possuem a sua finalidade própria e um direito natural, não só à existência, como a todos os meios necessários para preencherem a sua finalidade”.

“Cabe, portanto, ao Estado não substituir-se à atividade de qualquer dêles, mas ao contrário, constituir-se em patrono dos direitos de cada um”.

“Sua função (do Estado) não é anular a variedade social, e sim contribuir para que ela se congregue numa unidade final”.

“Cada grupo tem o seu grau de soberania em tudo que diz respeito às suas atribuições e ao seu âmbito natural”.

E’ evidente que, sendo o Estado uma sociedade perfeita, como o grupo superior, pode exigir de todos os demais grupos uma subordinação formal a êle, pois todos dêle necessitam para atingir a sua finalidade completa.

Isso significa que “há um direito de intervenção do Estado, mesmo junto aos grupos que o compõem, para encaminhar êsses grupos e sociedades privadas no sentido do interesse coletivo”. (*Política*, pág. 75).

O estatismo jurídico, que poderíamos chamar também de nacionalismo jurídico, histórica e filosoficamente ligado ao conceito absoluto de Estado do direito romano, veio penetrando paulatinamente as sociedades européias desde o século XII, informou o direito das monarquias absolutas do Renascimento, e perdurou no sistema jurídico e na filosofia política impostos pela Revolução Francesa, através das concepções do Estado como criador do direito e da soberania una e indivisível.

Ora, não há dúvida de que êsses conceitos filosófico-jurídicos constituem nos países ocidentais, principalmente nos de origem latina, uma reminiscência do poder absoluto dos Césares em flagrante contradição com os ideais e a estrutura de natureza democrática por êles adotados.

Essa contradição constitui um permanente germe de totalitarismo político, e encontra-se na base de todos os estatismos contemporâneos. E’ o Estado de Direito, criador do Direito, impondo uma ordem jurídica e política de cima para baixo, numa autodeterminação que se processa e evolui à revelia das realidades outras que caracterizam o comportamento e os tipos culturais dos povos a êle submetidos.

Curioso é notar-se que os povos anglo-saxões, que escaparam a essa influência do romanismo jurídico, evitando assim as contradições entre a sua estrutura democrática e o seu sistema filosófico-jurídico, vêm demonstrando, na prática, uma

inigualável harmonia no funcionamento das suas instituições, que possuem uma estabilidade sem similar nos demais países do mundo.

E’ que nos países anglo-saxões não se reconhece o Estado como criador do direito. Nêles, a técnica legislativa consiste principalmente em buscar êsse direito, elaborado pela massa (*comon law*) para cristalizá-lo em leis (*acts statutes*).

A sociologia moderna, retornando à objetividade científica por muito tempo esquecida, reconhece hoje o papel fundamental que, na determinação das normas jurídicas, representa a atividade elaboradora da própria sociedade, atividade essa que se desenvolve espontaneamente, fora e independente da atuação técnica dos corpos legislativos oficiais.

Refutada a tese do Estado como criador do Direito, voltamos à questão da soberania, cuja elucidação se torna imprescindível à compreensão do tema em estudo.

Vimos que a soberania, encarada como poder do Estado, representa uma reminiscência do Direito político europeu e se apresenta como atributo próprio do Estado unitário, de fundo absolutista.

Essa teoria, que desde a Revolução Francesa tem informado a filosofia jurídica de quase todos os países de origem latina, acha-se hoje felizmente superada. Sem dúvida, o federalismo norte-americano muito contribuiu para tal resultado.

Sobre a concepção moderna de soberania, além dos trechos já citados do sociólogo patricio Tristão de Ataíde, vamos socorrer-nos de algumas citações tiradas do notável discurso proferido pelo nobre Vereador Marcos Mélega, na colenda Câmara Municipal de São Paulo, em sua sessão de 20 de outubro de 1948, e referente à questão das imunidades dos vereadores.

Dessa peça oratória, monumento de cultura que sobremodo honra o seu autor, não somente nos reportaremos à própria argumentação do ilustre vereador, exarada com invulgar brilhantismo, como também às citações nela contidas. Vejamos as seguintes transcrições:

“Agir como soberano significa também agir em sua esfera de modo tal que não encontre limite a não ser no esgotamento da sua própria energia ou finalidade.

“Porém dêste modo age não só o Estado, como toda pessoa com autonomia própria, sempre que tenha capacidade para realizar seus objetivos.

“Não se concebe uma personalidade sem um poder próprio de determinação para atuar no que lhe diz respeito.

“E, supostas essas condições, toda personalidade teria soberania”. (Posada).

“Destarte, todo Poder que, por disposição constitucional se movimente em esfera própria, autônoma, sem intervenção de outro — na inteligência dos ensinamentos proferidos pelos doutores da matéria — age soberanamente.

“O Município, pela Constituição em vigor, enquadra-se nessa lição”. (Mélega).

"Agir como soberano, equivale a decidir em última instância, sem ulterior nem superior recurso, em cujo conceito não é a soberania atributo só daquela instituição (Estado) pois que se dá também no indivíduo, na sociedade doméstica, na religiosa, na científica, na econômica, sob o sentido de que sendo inteiramente independentes na esfera de suas respectivas competências, não reconhecem superior para quanto dentro delas lhes está confiado". (Giner).

"... donde a conversão da soberania em problema jurídico de determinação de competência, segundo normas constitucionais". (J. Walts).

"... um fato, desde logo se impõe, como decorrência da moderna conceituação de soberanias: na órbita constitucional, em esferas próprias, todos são soberanos — União, Estado, Municípios, Associações e indivíduos.

"A diferenciação entre órgãos maiores e menores é peculiar aos Estados Unitários". (Mélega).

"A soberania, assim considerada, não expressa conceito de "quantidade de poder", de força material, porém de "qualidade" do poder e daí sintetizar o Poder relativo-jurídico, para o fim do núcleo social em que se radica". (Mélega).

"a) A soberania do Estado, assim entendida, explica a compatibilidade atual — e até a penetração — de soberanias na concorrência e vida dos Estados. As soberanias podem atuar juntas, ou concorrentemente, sem anular-se. Nas reivindicações nacionais, regionais, locais e até individuais, procura-se, às vezes, o estabelecimento de um regime jurídico de compatibilidade de soberanias-autonomias.

b) A soberania do Estado retifica a noção tradicional do Poder político como exclusivo, absorvente, único, significando supremacia, isto é, domínio do príncipe, da oligarquia, minoria de casta, sobre a lei ou o direito". (Posada).

De tudo quanto acima ficou dito, fundamentado em autorizadas opiniões de mestres na matéria, concluímos:

1.º Pela existência de grupos naturais, cujos direitos cabe ao Estado proteger;

2.º Pela noção de soberania como esferas de competência, atributo assim de toda personalidade (indivíduo, grupo familiar, grupo profissional, município, nação);

3.º Pela universalidade, antiguidade e permanência da instituição municipal, o que lhe dá as características de grupo natural da sociedade;

4.º Pela estrutura democrática do grupo municipal, nas tradições mais remotas dos povos europeus que colonizaram o Brasil;

5.º Pela incompetência jurídica, filosófica e sociológica do Estado para substituir-se ao grupo municipal, no âmbito das suas atribuições;

6.º Como decorrência, pela afirmativa de que o Município não é uma simples fase no processo evolutivo das sociedades, mas uma das suas partes integrantes, com finalidades próprias, com

características de permanência e de soberania na esfera da sua competência;

7.º Pela afirmativa de que a soberania, em última instância, reside na própria natureza da pessoa humana, irradiando-se desta para os grupos políticos e sociais de complexidade crescente que integram a sociedade, até o âmbito nacional.

CAPÍTULO II

Formação histórica dos Estados — Significação para o Município

O estudo da formação histórica dos Estados, que com o tempo se foram constituindo até o tipo atualmente existente no mundo ocidental, interessa-nos relativamente, enquanto possa verificar a sua influência na situação do grupo municipal.

Nessas condições, o assunto será abordado sumariamente, o quanto baste para a boa compreensão do problema, mau grado toda a beleza e todos os preciosos ensinamentos que encerra.

Em época relativamente remota, vemos as comunidades de aldeia organizarem-se em estruturas mais complexas, constituindo os Estados-cidades.

Geneticamente foram as cidades formadas por verdadeiras federações de aldeias agrárias.

Temos então as estruturas estatais que encontramos, por exemplo, na "polis" grega, na "civitas" romana.

"Roma, por sua vez, que é uma criação do conquistador etrusco resultou da reunião das aldeias agrárias instaladas nos sete montes da Roma primitiva: o Palatino, o Capitólio, o Quirinal, o Viminal, o Célio, o Esquilínio e o Aventino".

"Na fase anterior, antes desta fusão, Roma vivia em plena condição rural; distribuía-se em povoações separadas — em aldeias patriarcais — (Gens); cada qual governada por um rei rústico (e, por isto mesmo, rex nemorensis), assistido por seu "concelho de anciãos" — qualquer coisa análoga ao que ocorre nas aldeias ou zadrugas eslavas atuais" (OLIVEIRA VIANA. — *Instituições Políticas Brasileiras*. — Vol. I, 108).

Assim, em todos os países, vemos surgirem as cidades, como reuniões das aldeias agrárias.

Posteriormente, por conquista e por efeito das migrações, foram essas aldeias agrárias e cidades reunidas sob um só governo, abrangendo regiões mais ou menos vastas.

Dessa sujeição de numerosas aldeias e cidades a um governo único, nasceram os chamados Estados-Impérios, com estruturas algo diversas, mas todos na base do princípio dinástico e aristocrático.

Assim se formaram, por exemplo, o Império dos Medas e Persas, o Império dos Faraós, o Macedônio, o Império Romano, e, mais recentemente,

o Império Português, o Espanhol, o Francês, o Holandês, o Britânico, etc.

Com a Revolução Francesa, entramos na 4.^a fase evolutiva do Estado, que se pode chamar de Estado-Nação, de base democrática, no qual o povo volta a participar da vida política e administrativa por via do processo eletivo.

Eis aí, em duas palavras, o trajeto evolutivo da sociedade, desde suas formas mais primitivas, de agrupamentos de famílias, até o Estado Nacional dos nossos dias.

Nisso tudo um problema nos interessa: qual a posição do grupo municipal durante essas fases sucessivas da evolução do Estado?

Infelizmente, escapa às dimensões de uma simples tese o estudo pormenorizado da instituição municipal durante o desenvolvimento histórico da sociedade. Cabe-nos, contudo, fazer lembradas algumas noções históricas de conhecimento obrigatório para a compreensão do problema.

Durante o processo agregativo que caracterizou a passagem dos Estados-cidades, tão bem estudados por Fustel de Coulanges (a cidade antiga) para os Estados-Impérios, a participação do povo — considerado como conjunto de famílias — praticamente desapareceu do governo da coisa pública. A política e a administração tornaram-se patrimônios de uma dinastia, assessorada por certas classes privilegiadas.

Isso não deve causar espécie, uma vez que na gênese desses Impérios encontramos sempre a dura interferência de um conquistador.

Mau grado as condições desfavoráveis, vimos que não houve um desaparecimento das estruturas anteriores, mas, apenas menores ou maiores restrições às suas atividades locais.

Caberia aqui o estudo da instituição sob o Império Romano, mais livre e florescente no período republicano e gradativamente restringida em suas prerrogativas durante a fase imperial.

Inicialmente, a própria denominação de município (município) se aplicava às cidades vencidas e conquistadas por Roma e que, conservando a prerrogativa de se regerem pelas próprias instituições locais, adquiriam o direito à cidadania romana em troca de certos tributos e encargos para com o Estado (munera).

Sobre esse assunto há notáveis contribuições como as de um ALEXANDRE HERCULANO (História de Portugal), de um GAMA BARROS (Hist. da Administração Pública em Portugal), de um COSTA BROCHADO, Visconde de Santarém, etc.

Baste-nos lembrar, porém, que a medida que se firmava o Império e se corporificava o maravilhoso monumento jurídico que constitui o Direito Romano, o absolutismo estatal, consubstanciado no conceito da divindade do Imperador, foi paulatinamente estrangulando as liberdades populares no âmbito municipal.

Dessa ocasião data a noção do Estado — representado por um Imperador divino — ser o criador e a fonte do Direito. Este era, em última análise, a vontade do divino César, detentor da soberania absoluta.

Deve-se esclarecer que o Direito Romano, nunca suficientemente admirado, contém em si duas tendências, ou linhas de orientação, cuja interferência na evolução jurídica e política posterior se processou de forma divergente.

Como repositório de toda a experiência das épocas pregressas, de toda a sabedoria antiga, nele encontramos a expressão legal dos usos e costumes, das tradições político-sociais e religiosas que existiam no comportamento real dos povos daqueles tempos. Nesse sentido, o direito romano se caracteriza pelo que se pode chamar de humanismo jurídico, ou seja, por expressar juridicamente o que há de Universal no homem e que se manifesta espontaneamente no curso evolutivo da sua organização social, dando ao Direito o seu conteúdo próprio, na consonância com a ordem natural das coisas.

Sob esse aspecto, o Direito Romano por tal forma corresponde à realidade viva do organismo social, que o vemos perdurar por séculos — através do direito dito consuetudinário — mesmo após o desaparecimento do Império e da máquina estatal encarregada da sua execução. É o que poderemos chamar Direito vivo.

Entretanto, ao lado da tendência acima referida, manifesta-se no romanismo jurídico um outro aspecto, cuja significação para os nossos dias é incomparavelmente maior, uma vez que foi aquele que perdurou e ainda hoje inspira porção ponderável dos juristas.

Referimo-nos ao conceito já abordado do estatismo jurídico, explícita ou implicitamente fundamentado nas noções de soberania absoluta e una do Estado e na concepção do Estado como criador do Direito, além de outras mais, cujo estudo escapa a este trabalho.

Nessa orientação do Direito Romano, ora analisada, vamos encontrar as raízes de numerosas noções ainda hoje aceitas e aplicadas por muitos juristas e teorizadores do Estado.

Históricamente podemos determinar o início da influência desse aspecto do romanismo jurídico na Europa em geral e particularmente na Península Ibérica, no século XII, quando o Direito Romano passou a ser estudado em várias Universidades européias, como as de Paris e Bolonha.

“Já nas Côrtes de Coimbra, reunidas em 1211, o direito romano começou a interferir por intermédio dos legistas (Costa Brochado, D. Afonso Henriques, 211).

De passagem, e como documento a favor das nossas tradições democráticas, convém lembrar que as referidas Côrtes de Coimbra se reuniram 65 anos antes das primeiras realizadas na

Inglaterra e 92 e 98 anos antes, respectivamente, do que as primeiras da França e da Alemanha.

Com o transcurso do tempo, a tendência estatista e centralizadora do direito romano se foi impondo, criando oportunamente os absolutismos monárquicos.

Já no século XIV dominava praticamente a Europa.

“... quando os legistas de Eduardo I ou de Felipe, o Belo, sustentaram a origem divina imediata do poder, que o absolutismo voltou a dominar o conceito de Estado em concepções sucessivas e variadas, mas todas dominadas por um caráter comum: a ilimitação da soberania do Estado”. (TRISTÃO DE ATAÍDE — *Política* — 68).

Mais uma vez lamentamos a impossibilidade de um estudo mais profundo sobre tão palpitante tema, embora de tantas e profundas ressonâncias nas concepções políticas e jurídicas contemporâneas.

Continuemos, porém, ainda que de modo sumário, o assunto em curso.

Mais tarde, com as grandes codificações Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521), Ordenações Filipinas (1603) — em Portugal — que foram surgindo na Europa, entre as quais convém referir o Código Napoleônico, o sentido estatista do Direito Romano se foi acentuando, absorvendo o governo central, progressivamente, as franquias e os direitos das pessoas e dos grupos sociais.

Com o evento do Estado-Nação, que veio substituir o Estado-Império, ou seja, com a Revolução Francesa de 1789, ressurgiu o ideal Democrático, que já havia conseguido uma vitória parcial na fase intermediária das monarquias constitucionais.

Entretanto, com a vitória da democracia, com a introdução democrática do sistema eletivo, com o reinício da participação do povo nos negócios públicos, uma coisa perdurou, contrastante e desarmônica: o estatismo jurídico romano, forjando os nacionalismos jurídicos coevos, germens permanentes das formas totalitárias de governo.

Perdurou, igualmente, a inclinação ainda hoje tão comum, de estudar-se a ciência política, o Direito Público, a Sociologia, através do método puramente jurístico ou legístico, com um desprezo quase geral pelos métodos histórico, comparativo, filosófico, experimental, biológico e sociológico, tão bem discriminados por Jacobsenn.

Uma demonstração do acima afirmado, encontramos na posição doutrinária de EDMUNDO ZENHA, no seu livro *O Município no Brasil*, sem dúvida um dos mais notáveis de quantos sobre o assunto já se escreveram, entre nós. Igualmente, podemos encontrar no grande mestre municipalista argentino Bielsa.

Vejamos a opinião de Edmundo Zenha. Inicialmente, indicando considerar talvez o assunto de somenos diz o ilustre patricio:

“Como já notou Santi Romano, a disputa entre saber-se se o município tem origem natural ou é produto da vontade do legislador, não passa da discussão limitada de um problema de ordem geral, já de lata indagação filosófica e que abrange todas as manifestações jurídicas. A questão não pode ser discutida em função do município, uma vez que extravaza deste conteúdo diminuto indo atingir todo o conjunto da ciência do direito”. (E. ZENHA — *O Município do Brasil*, 21).

Ora, mau grado a extensão do assunto, julgamos que deve ser discutido em função do Município, uma vez que os destinos mesmos da instituição municipal dependem do resultado a que se chegar.

Se o Município fôr estudado apenas sob os pontos de vista histórico e descritivo, esse estudo, puramente erudito e especulativo, perde toda a significação prática.

Realmente, o assunto nos interessa como estudiosos e pesquisadores, apenas enquanto nos permita determinar uma atitude perante o problema da instituição municipal. Se o Município é um grupo natural da sociedade, é preciso que se lute pela sua existência eficiente, que se batalhe pelos seus direitos e deveres.

Porém, se ao contrário, é ele uma organização arbitrária e artificial, nascida da vontade soberana e absoluta de um legislador — seja ele um rei ou uma assembleia — então mister se faz que cruzemos os braços e o deixemos entregue à própria sorte.

Entretanto, logo depois nos mostra o ilustre autor, a quem com o maior respeito nos estamos referindo, que tem posição doutrinária assentada sobre o assunto. Vejamos:

“Semelhantemente a toda forma jurídica, o município tem, na sua raiz, determinantes geográficas, sociológicas, demográficas, econômicas, etc. Quando um certo número de homens se reúne sobre uma limitada superfície, com ânimo de convivência, temos, nada mais nada menos, que o material necessário para a formação de um município. Até aqui o fenômeno se desenvolve, em regra geral, de maneira espontânea, seguindo processos naturais livres de interferências jurídicas que encarem o aglomerado como parcela administrativa. Pode esta convivência, que gera um vínculo de coesão entre os indivíduos, ser ou espontânea ou provocada por um fato histórico consciente, mas, mesmo assim, não menos natural.

“Para o município, esse grupo político primário revestido de personalidade jurídica, ser estudado como convém, é mister não perder de vista que o mesmo reveste um aspecto legal e outro sociológico. O primeiro é impossível ser focalizado fazendo-se abstração de uma norma de direito emanada de poder superior. “Quando se quer examinar, entretanto, não sua qualidade de sujeito do direito, de circunscrição administrativa ou outro seu aspecto jurídico qualquer, mas a sua existência ma-

terial e as noções que lhe são relativas, então importa pouco que estas com tal ou qual lei ou decreto, tenham recebido o reconhecimento oficial". (SANTI ROMANO). — (E. ZENHA, *O Município no Brasil*, 22).

Mais adiante:

"Se encararmos, porém, o núcleo administrativo, a pessoa jurídica de direito público interno, não podemos, é evidente, esquecer de que, se a mesma existe é, unicamente, por autorização ou delegação de um poder jurídico superior. E' sob este aspecto que analisamos o município e nenhum instituto jurídico, enquanto encarado como tal, afasta de si a idéia de matriz, onde se cria e de onde dimana.

"Como entidade administrativa e, portanto, debaixo do ponto de vista jurídico, é que o município deve ser colocado. Dêsse modo não resta dúvida quanto ao problema da origem do instituto. Este depende de um ato de vontade, de uma manifestação do poder que lhe é superior.

"Criando a pessoa jurídica municipal o Estado absolutamente não lhe reconhece o direito de fazer valer-se dêsse modo, supondo-a preexistente. Não se trata de ato declarativo e sim de ato constitutivo. Não importa que elementos demográficos, sociológicos, geográficos e outros tenham provocado a decisão estatal. Antes desta, o aglomerado humano terá outros predicados, outras formas de existência, mas não possuirá a personalidade jurídica municipal que só o ato legal lhe outorga". (E. ZENHA — *O Município no Brasil*, 22).

Sentimos nessa argumentação transcrita, o jurismo já referido que põe a ordem jurídica acima da realidade sociológica e histórica, fazendo da lei o ato gerador do fato social e atribuindo ao Estado a faculdade divina de fonte do direito.

Já vimos, no Capítulo I, que essas concepções de poderes superiores e inferiores, de soberania absoluta, de estatismo jurídico já foram superadas, pelo menos no terreno científico, e com a noção trazida pelo federalismo e pelas disciplinas sociais modernas, o povo que realmente vive nos seus complexos culturais, nos seus usos e costumes retomou a sua faculdade de criador do direito.

Já vimos, igualmente, que a soberania é hoje concebida como elemento qualitativo, definindo-se como problema jurídico de determinação de competência, numa dada esfera de atividade.

O grupo municipal, que se formou espontaneamente no seio da sociedade, desde os primórdios da sua existência, não esperou, certamente, por nenhuma lei escrita superior para organizar-se política, administrativa e juridicamente como unidade social.

Nisso tudo há uma inversão da ordem natural das coisas, uma vez que, se não considerarmos o elemento "fôrça", o fator "imposição" somente poderemos admitir a existência dos Estados Nacionais modernos, neste século XX tão cheio de declarações dos Direitos do Homem, como uma dele-

gação ascendente (e não descendente) de prerrogativas e de âmbitos de soberania.

E essa delegação ascendente da soberania se faz, conforme nos mostram a história, a filosofia e as ciências sociais modernas, através dos grupos naturais da sociedade, que possuem um direito líquido à existência e uma finalidade natural que lhes é específica.

Partindo da pessoa humana, detentora "em princípio" da soberania, esta se estende, em âmbitos crescentes, até à Nação.

Terminando este capítulo, devemos concluir:

1.^o Que no decurso da evolução da sociedade, a instituição municipal atravessou numerosas vicissitudes, que entretanto não a fizeram desaparecer, nem lhe anularam as características fundamentais anteriormente estudadas.

2.^o Que no transcurso das passagens das comunidades de aldeia para os Estados-cidades, Estados-Impérios e Estados-Nações, sempre que o município perdeu prerrogativas foi por imposição violenta de princípios cesaristas, cuja sistematização perfeita encontramos no romanismo jurídico;

3.^o Que esses princípios chocam-se hoje com as tendências democráticas tão vivas em nosso século, não sendo mais admissíveis em países que prezam a liberdade e suas tradições cristãs;

4.^o Que o Município não foi criado pelo Estado, mas é-lhe anterior, cabendo a este garantir-lhe a ambiência necessária para que ele realize as suas finalidades específicas.

No capítulo seguinte, estudaremos quais são essas finalidades específicas, ou seja, em outros termos, quais são as funções próprias à instituição municipal, como grupo natural que é.

CAPÍTULO III

Serviços Públicos Municipais — Deveres e finalidades do grupo municipal

A quem quer que examine as nossas Constituições federais, choca a forma sumária e superficial com que se referem ao município. Essa deficiência perdura mesmo na atual Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946, não obstante as suas francas e muito louváveis tendências municipalistas.

Sem dúvida cabe muita razão ao Sr. Alberto de Abreu Chagas, quando escreve:

"As Constituições federais brasileiras não se têm demorado em definir a existência e a posição do Município nos quadros de divisão política e territorial da União.

"Com efeito, as referências constitucionais ao Município têm sido, via de regra, quase incidentes, em duas formulazinhas em que se lhe assegura a "autonomia em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse" e o direito de estabelecer, arrecadar e aplicar certos tributos".

“A determinação de princípios normativos flexíveis, disciplinadores da existência do Município, enquadrar-se-ia muito bem, parece-nos, no corpo da Lei Magna e não estaria em desacôrdo com os fundamentos dum federalismo sãbiamente praticado”. (*Revista Brasileira dos Municípios*. — números 3-4, Ano I, pág. 343).

A falta de uma conceituação clara e explícita do Município em nossa Carta Magna, revela a permanência atenuada embora, de certos preconceitos estadualistas que caracterizaram a mentalidade dos nossos homens públicos, integrantes das várias constituintes anteriores.

A forma vaga e imprecisa, como a nossa Constituição de 1891 se referia à instituição municipal, cuja natureza não era definida, permitiu que se desse a mais variada interpretação à autonomia que se lhe procurava assegurar, pela não menos vaga expressão de “peculiar interesse”.

A ambigüidade terminológica e conceitual consagrada naquela Constituição, possibilitou não só as mais desencontradas interpretações, como também os maiores atentados àquela autonomia, como bem afirma Pedro Calmon (*Curso de Direito Constitucional Brasileiro — 1947 —* pág. 102).

A atual Constituição em seu artigo 28 como a de 1934 no art. 13, procuraram esclarecer melhor a questão e descem à enumeração dos poderes que caracterizam a autonomia municipal, assim discriminados:

1.º Pela eleição do prefeito e dos vereadores;

2.º Pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, e, especificamente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

Ora, uma coisa surpreende aos que estudam a questão. Se o Município é algo cuja autonomia deva ser assegurada na Carta Magna, como explicar-se que nenhuma referência lhe seja feita no parágrafo 1.º do Artigo 1.º, que estabelece os elementos constitutivos da União?

Perduram assim as nebulosidades sobre a comuna que, não tendo sua natureza definida em nossa Constituição, vê o seu “peculiar interesse” e os “serviços públicos locais” à mercê das mais variadas interpretações.

Da falta de uma conceituação constitucional clara sobre o Município, decorre uma impossibilidade de estabelecer com certa precisão os campos de atribuições, havendo na própria Constituição de 1946 numerosas determinações que anulam as prerrogativas especificadas no artigo 28, como características da autonomia local. Bastam citar as freqüentes imposições sobre a aplicação das rendas municipais e a nomeação dos prefeitos nas estâncias hidrominerais.

No que tange aos serviços públicos municipais, isto é, pertinentes ao Município, tem havido sempre, a nosso ver, um lamentável equívoco, con-

seqüente natural da filosofia jurídica reinante entre os nossos homens públicos, e, cuja crítica já foi por nós feita nos capítulos anteriores.

Cabe aqui, antes de analisarmos o assunto, transcrever um pequeno trecho de Raoul de La Grasserie (*L'Etat Federatif*), citado por Carlos Maximiliano nos seus Comentários à Constituição, pág. 660.

“Em todos os sistemas de descentralização que vêm à luz inclusive os mais largos, parte-se da idéia de que a unidade normal é o Estado; o departamento ou província, os arredondamentos, os cantões, as comunas constituem os submúltiplos. Invertem a pirâmide, colocando-a sobre o ápice. A verdadeira unidade original e primária é a comuna. Foi dali que se partiu sempre na história de tôdas as libertações e ela ficará sendo a base de um governo livre. O departamento (ou província), o Estado, são os seus múltiplos”.

Realmente, vimos nos capítulos anteriores que sob o ponto de vista político, a realidade primária é a comuna constituída pela reunião — não de indivíduos — mas de famílias ligadas por interesses de vizinhança.

Vimos, igualmente, que a organização estatal, em todos os seus graus de complexidade, tem uma finalidade própria, que é o bem comum, no qual estão compreendidos o bem individual e o coletivo.

Ora, se fugirmos ao jurismo vigente, que concebe uma força criadora, verdadeiramente mágica, às fórmulas escritas, para nos atermos à realidade, somos levados a admitir que há uma inversão da pirâmide, conforme afirma Raoul de La Grasserie.

Nesse terreno, julgamos que apenas dois caminhos se nos oferecem ao espírito.

Ou aceitamos a evolução histórica da sociedade, resultante da própria natureza das coisas e da realidade social e, nesse caso, só podemos compreender a complexidade crescente da estrutura social e o Estado, desde que as estruturas maiores não anulem as anteriores, das quais derivam, visando ampliar a própria eficiência, ou aceitamos o argumento da força como razão de direito e, nesse sentido, ficam asseguradas ao Estado, como o mais forte, tôdas as prepotências sobre os indivíduos e os grupos constitutivos da sociedade.

Ou o Estado existe para garantir a pessoa humana e seus grupos naturais, a família, o profissional, o municipal, o nacional e outros, ou então ele existe com vida própria, como algo de superior e fora da sociedade, criando com simples atos da sua vontade as realidades sociais.

Vimos nos capítulos anteriores que esse conceito do Estado detentor de soberania única e indivisível, criador do direito e das realidades sociais, já se acha felizmente superado, porque, em última análise, é uma reminiscência do cesarismo, o endeusamento da força, e a negação da natureza das coisas.

Cabe-nos, pois, muito mais humana e realisticamente, reconhecer aquilo que a história, a filosofia e a sociologia científica moderna nos ensinam: que a pessoa humana existe, reconhecida ou não pelos textos legais, sendo levada pela sua vontade e pela sua natureza a organizar-se em grupos mais ou menos complexos, cada qual com sua finalidade própria e um direito à permanência decorrente da sua origem natural.

Cabe-nos reconhecer, igualmente, que o Estado não encontra sua finalidade em si mesmo, como se fôsse um ser substancial, mas nos indivíduos e na coletividade conjuntamente.

Em última análise, a pessoa humana possui em si todas as prerrogativas e todos os atributos que caracterizarão os vários grupos sociais em que se integra para a sua plena realização. A pessoa é a fonte originária da soberania política, como é a fonte natural da vida, das manifestações artísticas, intelectuais e espirituais. Só, estaria, porém, desamparada para a realização dessas virtualidades. Assim, levada pelo natural desejo de ampliar suas possibilidades íntimas, ela se associa a outras. Formam-se os grupos biológicos, sociais, econômicos, políticos, espirituais. Todos, porém, como condição implícita de existência, devem ampliar a capacidade da pessoa de realizar e não anular as suas prerrogativas essenciais.

Admitindo-se esse ponto de vista, vemos que o grupo biológico familiar, grupo primário da sociedade, possui direitos políticos e econômicos decorrentes. É uma nação e um Estado em embrião. Reunindo-se umas às outras, visando aumentar suas possibilidades, organizam-se, como grupo político, em grupo comunal possuindo aquelas características já ampliadas.

À medida que o homem, para a melhor realização da sua personalidade, se associa a outros, constituindo um determinado grupo natural, cede a esse grupo parte das suas prerrogativas, limitando-as em vista de um bem maior e mais perfeito, mas, quanto ao exercício, conservando-as em princípio. Criam-se, igualmente, deveres comuns, que em certa medida restringem a atividade individual.

O grupo político comunal, que contém em si outros grupos mais particularizados nos seus objetivos, como os econômicos, culturais, etc., verdadeiro Estado, visa o bem comum e individual e durante milênios representou a estrutura estatal vulgar (comunidades de aldeia).

Sob a atuação de fatores circunstanciais e, objetivando sempre a obtenção de um "meio" mais propício ao desenvolvimento da personalidade humana e o bem comum da sociedade, esses micro-Estados se foram reunindo, numa evolução já estudada, até a complexa estrutura dos Estados modernos.

Vimos que pela influência de situações de fato (imposição da força) ou pela ação de conceitos ce-saristas, desviou-se o Estado contemporâneo da sua

natureza e das suas finalidades, transformando-se de criatura em criador e absorvendo indêbitamente, entre outros, o direito associativo do homem, asfixiando os grupos sociais intermediários.

À luz do acima exposto, passemos a analisar as finalidades do grupo municipal, isto é, seus deveres funcionais para com a sociedade.

Como verdadeiro micro-Estado que é, cabem-lhe, *em princípio*, todas as funções e atribuições reconhecidas ao Estado Nacional, ou seja, a realização do bem comum e individual dos elementos constitutivos da comuna.

Entretanto, essa competência sofre duas restrições evidentes e muito naturais.

A primeira, quanto ao âmbito e ao grau, pois abrange apenas o território comunal e sofre limitações quantitativas. A segunda quanto à natureza mesma de certas funções, cuja atribuição aos grupos mais amplos (estadual e nacional) constitui até, em última análise, uma das principais razões de ser desses grupos.

Representam, de modo geral, as funções relacionadas com a vida exterior à economia nacional e as referentes à coordenação e unificação do conjunto de Municípios, no sentido do bem comum do país. Em outras palavras, aquelas funções que implicam o conjunto das comunas como um todo orgânico, e as que asseguram a organicidade mesma daquele conjunto, articulando as suas partes constitutivas em vista do bem geral.

Assim, quanto à natureza funcional, competem ao grupo nacional:

- a) As relações exteriores (diplomacia, comércio externo, guerra, etc.);
- b) A defesa nacional (forças armadas, indústrias afins, etc.);
- c) Controle e emissão de moeda;
- d) Os Correios e Telégrafos — Serviços Públicos nacionais, (radiocomunicação, radiodifusão, telefones interestaduais e internacionais, etc.);
- e) Serviço monetário e de medidas.

Salvo as funções acima referidas, cuja atribuição ao grupo nacional, com exclusividade, constitui uma decorrência natural desse agrupamento, que representa a totalidade das comunas nacionais, as demais prerrogativas do Estado competem simultaneamente à União, aos Estados e aos Municípios, ressalvadas as respectivas esferas de competência.

Assim, podemos incluir neste grupo as seguintes funções:

- a) Polícia;
- b) Viação;
- c) Justiça;
- d) Assistência e Previdência sociais;
- e) Saúde Pública;
- f) Educação;
- g) Administração.

Como vemos, o peculiar interesse do Município não diverge do peculiar interesse dos Estados e da União, num grande setor das funções estatais senão em graus de competência e não na natureza mesma dessas funções.

A verdade do que acima foi dito se verifica pela imensa dificuldade que sempre se encontrou em delimitar e definir a expressão "peculiar interesse".

Se eliminarmos os resquícios de unitarismo que ainda informam a nossa organização político-social, mormente no que se refere aos Municípios, admitindo-os como grupos políticos naturais e partes integrantes da União com sua personalidade (daí a autonomia), esse problema é superado e pode ser resolvido no terreno dos âmbitos de competência.

Porque, na verdade, o peculiar interesse do Município é o bem comum e individual da coletividade comunal, e, em natureza, é esse também o peculiar interesse dos Estados e da União. Apenas, em âmbitos maiores. Esse ponto de vista traria não apenas uma solução justa ao problema político-social, mas corrigiria também inúmeras deficiências de nossa máquina estatal, hoje emperrada pela injustificada e imprecisa discriminação de naturezas nacionais entre a União, os Estados e os Municípios.

Fugiríamos à centralização que constitui a maior grilhetas ao progresso nacional, scpitando praticamente a iniciativa particular e a eficiência administrativa.

Em seu lugar, teríamos a cooperação, o pacto intergovernamental, que daria elasticidade, eficiência e unidade hierárquica à atividade dos poderes nacionais, estaduais e municipais, ressaltando-lhes, entretanto, a legítima liberdade e o sentido de responsabilidade decorrente.

São impressionantes as contribuições que o digno e ilustre Dr. Mário Augusto Teixeira de Freitas, em artigos, discursos e conferências vem apresentando ao país, no sentido da tese acima referida.

O ilustre mestre, sem dúvida um dos espíritos mais cultos e patriotas do país, diz com sinceridade e eloquência, referindo-se ao caso particular do funcionalismo público:

"Dado o regime político que é o nosso, isto só poderia surgir de uma convenção estabelecida entre a União, os Estados e os Municípios, a fim de que os mesmos princípios e padrões prevalessem nos âmbitos das respectivas autonomias.

"Esta nova necessidade, já decorrente da fase inicial da reforma, por sua vez suscitará o meio de completá-la, demonstrando ao mesmo tempo a possibilidade de utilizar-se admirável recurso — o pacto intergovernamental — para que se dê sentido orgânico ao nosso federalismo". (Os grandes rumos da Organização Nacional observados à luz de geografia e estatística — pág. 19).

Por sua vez, numerosos serviços públicos que se realizam atualmente por intermédio de três fun-

cionalismos concorrentes, com imensa sobrecarga financeira para o Estado, seriam escalonados hierárquicamente, numa entrosagem orgânica, com proveitosos resultados para a economia e a eficiência administrativas.

O ilustre patricio Teixeira de Freitas, na conferência acima citada, proferida na Escola do Estado-Maior do Exército em novembro de 1948, diz à pág. 19:

"Dois outros benefícios, contudo, ainda resultarão:

"O primeiro deles decorrerá do entendimento que facilmente se pode estabelecer entre as três órbitas administrativas, no sentido de imprimir eficiência, simplicidade, racionalização e baixo custo à arrecadação fiscal, vindo a promover-se afinal, à luz da experiência e dos interesses comuns, satisfatoriamente harmonizados, num regime tributário uniforme ou adequadamente diferenciado, segundo princípios justos, para todo o país. E' mais do que provável que esse entendimento continuado e a mútua confiança que dele decorrerá, surgiram a unificação da rede de exatorias, a cargo de uma organização técnica convenientemente instituída".

Referindo-se à Convenção Nacional de Estatística, diz ainda Teixeira de Freitas:

"Teríamos assim, não uma tentativa avulsa, cujo êxito pudesse ser atribuído antes a um fator pessoal de ocasião, ou ao caráter específico do campo administrativo, mas duas experiências em campos e de fins diferentes, demonstrando cabalmente a necessidade de serem unificadas, conforme o espírito do regime, as atuações dispersivas, antieconômicas, que entre nós o Poder Público multiplica em três planos diferentes — o federal, o estadual e o municipal".

A seguir, lembra Teixeira de Freitas que noutros setores mais, seria possível que as três órbitas governamentais somem e entrossem os recursos e as atividades, citando especificamente os da saúde pública, assistência social, fomento rural e o da educação primária e profissional.

Como estão hoje as coisas, os Estados e a União, chamando a si certas atividades, embora condigam diretamente com o peculiar interesse local, justificam assim a necessidade de maiores rendas tributadas em relação às municipais, e, por outro lado, não as exercem com a devida eficiência.

Essa ineficiência dos Estados e da União para certos tipos ou graus de atividade não decorre de inépcia do funcionalismo, nem de negligência dos poderes respectivos. Mas, simplesmente da inadequação daqueles poderes para os referidos serviços pertinentes ao Município.

Poderes distantes do centro de interesse em jogo, com problemas e preocupações de ordem muito mais ampla, com uma organização burocrática evidentemente bem mais complexa, o Estado e a União se mostram sempre incompetentes para

numerosos serviços que hoje tentam realizar no campo municipal.

A instrução pública, a saúde pública, a justiça, a assistência social em tôdas as suas modalidades, a polícia, são tôdas funções atinentes ao Município, cabendo ao Estado e à união suplementar a ação municipal e exercê-las em graus de mais ampla competência.

Como exemplo, podemos citar o problema da saúde pública: inegavelmente, o serviço realizado pelos Centros de Saúde, são absolutamente compatíveis com as atribuições do Município, como também os serviços rotineiros de profilaxia e polícia sanitária, hospitais de isolamentos, etc.

À União e ao Estado competiriam, por outro lado, os serviços especializados contra as grandes endemias, as instituições de pesquisas científicas, o controle dos medicamentos e gêneros alimentícios, além de uma cooperação técnica e material eficiente, em casos excepcionais de epidemias, ou outras situações calamitosas.

Na justiça, igualmente, não se justifica o alheamento total do município, sobrecarregando os tribunais superiores com infinidade de processos de pequeno vulto, cuja solução seria com mais rapidez e menor custo obtida pelo poder local.

Sobre esse assunto há um interessante artigo do nobre Desembargador Teodomiro Dias, Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, publicado na *Fôlha da Manhã* de 6 de fevereiro do corrente ano, no qual o ilustre jurista faz referências à conveniência dos tribunais populares, de âmbito municipal, para os casos de instância inferior, cujo vulto não se coaduna com os tribunais mais altos, assoberbados de trabalho.

Não cabe, evidentemente, nesta tese, a análise particularizada das funções de competência municipal.

Seria isso obra de muito maior vulto, cujo alcance escapa às nossas fracas possibilidades.

Entretanto, julgamos oportunas as considerações gerais aqui exaradas com o intuito construtivo de integrar a instituição municipal no espírito do federalismo, libertando-o de preconceitos estatistas que não mais se justificam em nosso século de democracia e de reafirmação cristã.

Bem sabemos que os assuntos tratados são graves, exigindo estudos meticolosos e imensa prudência no que tange a sua objetivação.

Por esse motivo não os abordamos em qualquer lugar e em qualquer ocasião, mas com entusiasmo e confiança os trouxemos ao plenário do II Congresso das Câmaras Municipais paulistas, como uma homenagem ao patriotismo, à cultura e ao sentido de responsabilidade dos nobres Legislativos Municipais bandeirantes aqui tão brilhantemente representados pelos congressistas presentes.

As municipalidades brasileiras possuem uma gloriosa tradição de brasilidade, de amor à uni-

dade nacional, de espírito de sacrifício e de dignidade.

A exaustão econômica e financeira dos Municípios brasileiros corrói a vitalidade da Pátria e paralisa a sua marcha na estrada do progresso.

Lutar pela melhoria financeira dos Municípios é lutar pela própria sobrevivência do nosso Brasil, cujo destino será, por certo, o das suas unidades fundamentais — as comunas!

Porém, mister se faz que não se lute apenas por direitos, mas, ao contrário, com a virilidade e o patriotismo tão tradicionais à sua atribulada existência, peçam os Municípios à Nação a parte que lhes cabe nos deveres e nas responsabilidades da nacionalidade.

Antes de retirarem ao Município os seus legítimos recursos financeiros, deformaram-lhe a fisionomia política e sociológica, sonegaram-lhe a natureza de grupo natural permanente, universal, fonte sempiterna e luminosa dos mais puros ideais democráticos. Passou a ser simples divisão administrativa, sem existência própria, criatura de um legislador caprichoso.

A História, ainda bem recente, nos mostra como, com sereníssima tranquilidade, são os Municípios cortados em suas carnes, fragmentados, divididos, como se fossem matéria bruta e inorgânica e não as matrizes mesmas da vitalidade nacional.

Antes de terminarmos, com as conclusões deste III Capítulo, cumpre-nos dizer ainda alguma coisa, que bem expresse a nossa fé na ressurreição da Pátria estremecida na pujança dos seus Municípios.

Como uma sacrílega irrisão, aqueles mesmos cuja ação centralizadora vem secando de valores as comunas nacionais, tirando toda possibilidade de progresso aos agrupamentos vicinais, costumam tremer de medo à simples idéia de dar-lhes alguma liberdade de ação. Para esses, o interior do Brasil é visceralmente incapaz para a ordem política e administrativa, necessitando a perene tutela dos esclarecidos citatinos litorâneos.

Insistem numa tentativa que há cem anos fracassa, como a môsca teima em passar através da vidraça, na expressão feliz de Oliveira Viana.

A quantos assim pensam, seja-nos permitido lembrar as palavras de Tavares Bastos:

“Negam ao país aptidão para governar-se por si, e o condenam por isso à tutela do governo. E' pretender que adquiramos as qualidades e virtudes cívicas, que certamente nos faltam, sob a ação estragadora de um regime de educação política que justamente gera e perpetua os vícios opostos”. (Tavares Bastos).

“Depois de haver destruído no coração dos povos toda a altivez, toda a inteligência, e até o gosto pelos públicos negócios, e centralização — escreve Odilon Barrot — invoca isso mesmo como título para perpetuar-se...” (TAVARES BASTOS — *A Província* — pág. 43).

E, para terminar, tiramos do ilustre professor Alcides Greco a seguinte citação de LABOULAYE:

"Deixai às comunas, deixai aos indivíduos a liberdade de se arruinarem, porém é com esta mesma liberdade que poderão enriquecer; confiai nessa força que conduz o homem pelos caminhos da razão e o resguarda até de suas próprias loucuras: a responsabilidade. Buscai na história os países que realizaram grandes coisas e que são a glória da civilização: Atenas, Roma, Veneza, Florença, Flandres, Holanda, Suíça, Estados Unidos, Inglaterra, todos foram países municipais, onde a comuna, entregue a si mesma, teve sempre o direito de arruinar-se; buscai agora os Estados que, apesar de uma grandeza aparente, se fundiram sem poder levantar-se de sua decadência: O Egito, O Império Romano, Bizâncio, a China. Foram governos sem vida municipal, isto é, Estados centralizados. Ou a experiência engana, ou é necessário voltar à liberdade". (A eficiência do regime democrático e o governo municipal — pag. 15).

Com essa impressionante citação, terminamos este trabalho, pequena contribuição de Campinas à campanha de redenção municipalista, em tão boa hora iniciada para a felicidade nacional.

CONCLUSÕES DO III CAPÍTULO

1.º As prerrogativas dos grupos naturais, incluindo o Estado, derivam, em última análise, da personalidade humana;

2.º O grupo municipal constituiu, durante milênios, o próprio Estado, com todas as atribuições específicas;

3.º Reunindo-se uns aos outros, para maior eficiência em vista do bem comum, constituíram os Estados modernos, aos quais transferiram algumas prerrogativas próprias e com os quais dividiram os âmbitos de soberania em esferas específicas de competência;

4.º Com exceção das funções atinentes às relações exteriores, à defesa nacional, sistema monetário e serviços públicos nacionais (Correios e Telégrafos, etc.), que implicam ou a responsabilidade do todo nacional, ou se referem à própria organicidade do conjunto, todas as demais são comuns à União, aos Estados e aos Municípios, ressalvadas as respectivas esferas de competência;

5.º O peculiar interesse do Município, assim concebido, não diverge do peculiar interesse dos Estados e da União em natureza, mas em âmbito de competência;

6.º Assim, dentro dos limites da sua competência, compete ao Município as funções de:

- a) Polícia;
- b) Justiça;
- c) Viação;
- d) Saúde Pública;
- e) Assistência e Previdência Sociais;

f) Educação;

g) Administração.

7.º Nessas condições, não apenas se respeitam os direitos e as liberdades municipais, como também se evita a coexistência de funcionalismos no mesmo âmbito, para idênticas funções;

8.º Os convênios intergovernamentais permitirão unificar vários serviços exercidos hoje separadamente pela União, pelo Estado e pelo Município, com benefícios de eficiência e menor custo;

9.º Os agrupamentos de municípios, ampliando a capacidade funcional dos membros componentes, são perfeitamente indicados como grupos intermediários com os Estados.

CONCLUSÕES GERAIS

1.º Sendo reconhecidamente impossível resolver o problema da instituição municipal brasileira no atual sistema constitucional, PROPOMOS ao nobre Plenário do II Congresso de Câmaras Municipais do Estado de São Paulo a escolha de uma Comissão de Câmaras Municipais, para o estudo de um Anteprojeto de reforma da atual Constituição Federal;

2.º Este Anteprojeto se inspirará nas CONCLUSÕES da presente tese, caso mereça aprovação, sendo apresentado ao próximo I CONGRESSO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, a realizar-se em Salvador, no mês de janeiro de 1950.

RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO N.º 2 DA COMISSÃO DE AUTONOMIA MUNICIPAL

Foram presentes a esta Subcomissão duas teses:

1) Intitulada "Da Autonomia Municipal", da autoria do Dr. Antônio Luiz de Areia Leão, Vereador da Câmara Municipal de Santo André;

2) Intitulada "Significação e Funções dos Municípios e das Câmaras Municipais", da autoria do Vereador Dr. René Pena Chaves, da Câmara Municipal de Campinas.

A primeira tese do Vereador Areia Leão apresenta-se dividida em duas partes: A primeira estudando Autonomia Municipal como decorrente de condições econômicas financeiras. O autor afirma que dando ao Município uma sólida base Econômica Financeira poder-se-á garantir-lhe autonomia. Para atingir esse fim reclama modificação no regime tributário. No seu ponto de vista seria mister adotar uma única repartição arrecadadora fazendo um serviço só de imposto único para a União, o Estado e o Município.

Far-se-ia a distribuição das rendas de modo que ficasse 50% para o Município e 50% para ser dividido entre o Estado e a União.

A segunda parte da tese propõe fortalecimento político do Município pela modificação do sistema eleitoral, preconizando o processo das eleições universais só para o Município, e as outras dever-se-iam fazer pelo regime de votação indireta.

PARECER

Quanto à primeira parte a Subcomissão admite a sua aceitação em princípio, ponderando, porém que a matéria é complexa, reclamando estudos especializados mais demorados. Por isso sugere que como conclusão da tese

se recomende ao Plenário a conveniência de se incumbir o Conselho Permanente dos Congressos das Câmaras Municipais do Estado de São Paulo faça distribuir a matéria da tese ao autor encarregado de elaborar a tese sob sistema tributário que em nome das Câmaras de São Paulo deverá ser levada ao Congresso Nacional da Bahia, e que considerando que a 23 de julho se realizará no Rio o III Congresso Fazendário de que farão parte funcionários e representantes da União, Estados e Municípios, este Congresso recomende aos congressistas interessados compareçam como representantes de seus Municípios.

Quanto à segunda parte a Subcomissão é de parecer que não obstante apresentando aspectos e razões ponderáveis, a tese tange matéria contravertida e também complexa. Como são realmente impressionantes os métodos da propaganda eleitoral, tangenciando quase sempre para a demagogia, que em salvaguarda dos interesses da Administração Municipal, se recomende aos Delegados presentes ao Congresso uma campanha inteligente e esclarecedora da opinião pública, alertando-a contra os excessos da propaganda insincera e que se faça aos poderes constituídos um apêlo para que se apresse a melhoria das leis eleitorais vigentes.

A segunda tese da autoria do Dr. René Pena Chaves constitui uma verdadeira introdução doutrinária das razões de ser do movimento municipalista no Brasil e merece desta Subcomissão seja ela indicada como um manifesto deste Congresso de Ribeirão Preto, representando as Câmaras Municipais de São Paulo às Câmaras Brasileiras no Congresso da Bahia.

O autor fez obra de estudo e de fôlego, caracterizando com volumoso documentário sociológico e histórico a feição do Município e a sua função na anatomia da vida nacional. Justo seria fosse a tese lida em plenário. A angústia do tempo impõe-se a necessidade de sintetizá-la.

Afirma o autor que os municípios brasileiros possuem vida vegetativa, sopitando em sua triste incapacidade funcional todo e qualquer desenvolvimento do país, e que, no atual sistema constitucional essa situação é irreversível.

Dei a grave responsabilidade dos Congressos Municipalistas e a necessidade da Prudência, do Estudo aprofundado do papel do município para se definirem com certeza os rumos a que o municipalismo deve demandar. Para tal importa definir o conceito de município e compreender a sua função histórica e social.

Que é Município? — O autor entende que município é um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias, ligadas entre si por interesse de vizinhança e politicamente organizadas. Como grupo natural o município se tem revestido através da história de variadas características no seu aspecto formal sem perder o que de essencial sempre possuiu. Caracteriza o Município como Instituição antiga, nascida nos pródromos da própria sociedade. Marca-o como uma instituição universal, comum a todos os povos. Frisa como terceira característica a sua permanência através de todas as fases da história e de todos os ciclos evolutivos do Estado. E afinal, dá-lhe caráter de instituição democrática.

Como grupo natural surge espontaneamente, organiza-se com impressionante uniformidade estrutural expressando uma iniludível tendência natural do homem. Como grupo natural antecede ao Estado e a sua conservação e vitalidade interessam à própria conservação e vitalidade do Estado.

O Estado não pode absorver um grupo natural, como não pode por suas leis se sobrepor as leis naturais de tais grupos mas antes deve reconhecer e garantir a permanência e a eficiência dos mesmos. Não pode substituir-se a atividade deles mas constituir-se em patrono desses grupos chamados naturais.

O município não é uma simples fase no processo evolutivo das sociedades mas uma das suas partes integrantes

com finalidades próprias, com característica de permanência e até com soberania na esfera de sua competência.

Na segunda parte do seu trabalho o autor esboça a história da formação dos Estados que nasceram da associação de comunas e aldeias que passaram a ser Estados — Cidades — e em virtude de conquistas foram reunidas sob um só governo formando-se os Estados-Ímpérios.

Com a revolução francesa surge o Estado-nação, de base democrática.

Qual a posição do município durante essas fases sucessivas da evolução do Estado? — Das aldeias até os Estados Cidades a vida pública foi puramente municipal. Na transição dos Estados Cidades para os Estados ímpérios o clima e as Instituições Municipais desaparecem praticamente. A política e administração tornaram-se patrimônios de dinastias, assessoradas por classes privilegiadas. Isso não deve causar espécie uma vez que na gênese desses ímpérios ocorre sempre a interferência de um conquistador. Abafadas pela prepotência as Instituições Municipais porém ainda persistem muitas vezes deformadas. A criação do Estado, fonte e autor do direito cerceia a existência do município, grupo natural vivendo dentro da lei e do direito consuetudinários. Leis adventícias e um direito artificial tolhem as manifestações da vida do grupo natural e de suas leis espontâneas. Se o município é um grupo natural da sociedade é preciso que lute pela sua existência de grupo eficiente. Se o município é uma organização arbitrária nascida só da vontade soberana do Governo do Estado não há razão de reivindicações municipalistas.

A terceira parte do trabalho em estudo procura focalizar as funções próprias ao Grupo Natural que é o Município. Diz o autor que as Constituições Federais do Brasil são lacônicas, sumárias e superficiais quando falam do município.

Não se demoram em definir-lhe a existência e a posição nos quadros da vida política do país. Limitam-se a assegurar-lhe "Autonomia em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse" e o direito de aplicar certos tributos. A falta de conceituação clara do município na constituição revela a permanência de certos preconceitos estaduais dos nossos homens públicos e permitia confusões e incertezas nas interpretações da sua autonomia e até do seu peculiar interesse. Zelar pelo bem comum e peculiar interesse é função da União, do Estado e do Município. Cumprir essa tarefa representa garantir soberania porque tanto existe uma soberania Nacional como uma soberania Estadual, como uma soberania Municipal.

Porque soberania significa agir em sua esfera de modo que não encontre limite senão no esgotamento não só da sua capacidade mas do seu âmbito de ação. Dentro dos limites de sua competência, zelando pelo bem comum os municípios têm que funcionar como órgãos veladores da saúde pública, da educação, da assistência e da previdência social, da Justiça, da Polícia e da Viação. Quando eles puderem realizar essa tarefa, cuidando dos interesses peculiares dos municípios eles existirão com autonomia e funcionarão como órgãos naturais. Os municípios brasileiros reclamam autonomia para viver seu destino de grupo natural.

Concluindo a comissão recomenda a adoção da tese em causa como a justificativa do Congresso e seu manifesto às Câmaras do Brasil no Congresso da Bahia.

Sala das Sessões. — Fausto de Barros Camargo, Presidente. — Nelson Omegna, Relator. — Paulo V. Meireles. — Joaquim Lourival.

CONCLUSÃO DA COMISSÃO — "Aprovado o parecer por unanimidade".

CONCLUSÃO FINAL — "Aprovada por unanimidade. Encaminhe-se à Secretaria Permanente das Câmaras Municipais, para a designação da Comissão a que se refere o parecer".

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO ISIDORO ZANOTTI

Solo, Floresta e Água



INTRODUÇÃO

O SOLO, a Floresta e a Água constituem um conjunto natural. No presente trabalho, o termo "Floresta" será substituído por "Vegetação" a fim de abranger o "Prado", elemento importante da cobertura vegetal.

Acontece que a vegetação é destruída pouco a pouco pelo Homem em busca de novas terras de cultura. As consequências dessa destruição são múltiplas. O solo, depois de desnudado fica sujeito à ação dos agentes atmosféricos — chuva e vento. A superfície dos solos cultiváveis encontra-se reduzida, de ano para ano, em consequência da degradação e da erosão. São fenômenos que se observam em imensas áreas, constituindo ameaça para as possibilidades de alimentação da Humanidade.

Durante esse tempo, a população do globo aumenta. Não é uma questão de escola. É um fato evidente e já é tempo de tratar de sanar o mal.

Pretendemos aqui expor os vários aspectos do problema, isto é:

- I — Equilíbrio natural — Solo, água, vegetação;
- II — Variações do clima;
- III — Intervenção do Homem e destruição do equilíbrio natural;
- IV — Programa de luta contra a erosão visando a conservação e a restauração dos solos.

I — SOLO, ÁGUA, VEGETAÇÃO

O Solo, a Água e a Vegetação formam um equilíbrio natural. A alteração de qualquer desses três termos implica na modificação do conjunto. Examinaremos rapidamente cada um dos três elementos desse equilíbrio harmônico porém instável.

A. O SOLO

O solo, isto é, a camada mais superficial da crosta terrestre, representa um equilíbrio físico-

(Da série "Problemas de Alimentação e População, da UNESCO)

RAYMOND FURON (*)

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)

químico e biológico instável. Não é uma rocha inerte e sim um complexo vivo, que nasce, evolui e morre.

Constituição de um solo.

Um solo é um meio heterogêneo contendo quatro grupos de elementos constitutivos: elementos minerais, água, elementos orgânicos mortos ou vivos e gases.

O pH de um determinado solo pode variar com o tempo, sob a influência do clima e da vegetação.

A reação dos solos tem grande importância sob o ponto de vista da respectiva lavoura. O ótimo de reação não é, necessariamente, a neutralidade química. Varia segundo a planta e o pH celular da mesma.

CLASSIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS SOLOS

Pode-se classificar os solos de várias maneiras: segundo a gênese, segundo a cor ou ainda segundo a respectiva composição física e química. Preferimos a classificação de acordo com as zonas climáticas por serem estas mais conhecidas em todo o globo e por que, efetivamente, as mesmas correspondem alguns grandes tipos de solos. Os pedólogos nelas distinguem grande número de variedades.

	km ²
1. Solos de tundra	20.000.000
2. Solos podzólicos de taiga	45.000.000
3. "Tchernozioms" das estepes	8.000.000
4. Solos desérticos	25.000.000
5. Solos tropicais	20.000.000
6. Solos de montanha	10.000.000
7. Diversos	8.000.000

1. Solos de tundra.

A zona da tundra abrange o extremo norte, onde o inverno é prolongado e rigoroso, o verão

(*) Subdiretor do Serviço de Geologia do Museu Nacional de História Natural da França, autor da obra "A Erosão do Solo", Payot, Paris, 1947.

curto e frio, o céu nublado, as precipitações atmosféricas pouco importantes. A certa profundidade, (60 cm em média), o solo é permanentemente gelado.

Uma parte da tundra é coberta de pântanos e lamaçais. Em conjunto, as rochas-madres são pouco atacadas. É uma zona de solos fósseis mais ou menos degradados, praticamente desabitada e inabitável, imprópria à cultura.

2. Os solos podzólicos de taiga.

A zona situada ao sul da Tundra é a Taiga, zona de florestas onde predominam os alerces, os pinheiros e, em menor quantidade, as essências folhudas.

O inverno é frio, o verão relativamente quente e as precipitações atmosféricas de cerca de 500 mm por ano. Trata-se, pois, de clima temperado frio, úmido, com uma estação seca.

O tipo de solo que ali se encontra é denominado *podzol*, termo tirado de uma palavra russa que significa "como cinza", devido à sua cor clara e seu aspecto farinhoso.

3. Os solos de estepe ou "tchernozioms".

A zona das estepes fica ao sul da zona das florestas. O solo-tipo é preto, com espessura média atingindo até um metro. Corresponde a um clima seco, quente no verão, frio no inverno, com um tapete vegetal composto de gramíneas.

O processo de sua formação é o seguinte:

a) durante a estação úmida, a água desce por infiltração e leva a zona superior.

b) durante a estação quente e seca, a evaporação provoca um movimento ascendente da água, que sobe carregada de todos os sais dissolvidos na zona de ataque da rocha-madre. Essa passagem da água manifesta-se por finos depósitos de carbonato de cálcio dispostos em minúsculos canais anastomosados (pseudomicéδιο de calcite).

Os "tchernozioms" são os solos mais ricos em humo (até 16%). Esse humo é sempre saturado pelas bases vindas do fundo e tem reação alcalina (pH-7 a 8). É um solo pouco solúvel e, anualmente, se enriquece com todos os detritos das plantas anuais de sua cobertura vegetal.

4. Solos desérticos.

Os solos desérticos caracterizam-se pela cor clara e ausência de humo. São constituídos principalmente de areia fina, com uma quantidade importante de sais solúveis: carbonato de cálcio, sulfato de cálcio, cloreto de sódio, etc. Os sais são solúveis mas não dissolvidos, por isso que é insuficiente a circulação da água. Quando muito abundantes, o solo é estéril; quando não, a qualidade dos solos desérticos nem sempre é má e a irrigação pode permitir obter neles uma vegetação normal.

A despeito da sua extrema pobreza natural em água, os solos desérticos dão lugar a fenômenos

químicos que demonstram a presença de microrganismos ativos.

Nas zonas desérticas ou semidesérticas, grandes áreas de solos fósseis ilustram as mudanças de clima que ali se processaram desde tempos pré-históricos.

5. Os solos tropicais.

O clima tropical caracteriza-se por uma temperatura média elevada e grande pluviosidade. A zona equatorial é mais úmida, quase sem estação seca. É o reino da grande floresta. No Norte e no Sul, entre a grande floresta e os desertos, estende-se uma zona intermediária, com alternativas de estações secas e úmidas. É o reino da savana.

Ali se encontram solos muito peculiares. Nas zonas temperadas, os silicatos de alumina da rocha-madre transformam-se em argilas (*sensulato*), isto é, permanecem silicatos de alumina, a sílica conserva-se ligada a alumina. Nas regiões florestais tropicais, a alumina e a sílica se separam, sendo esta eliminada pelas águas que descem, juntamente com as bases.

Os hidróxidos de alumina (e de ferro) permanecem e acabam se acumulando. Tem-se então uma argila *laterítica*, de cor vermelha, de pH — 6,2.

Na superfície não se encontra humo propriamente dito e sim um horizonte de folhas mortas e detritos vegetais, em via de decomposição rápida, de pH ácido (-5).

São terras pobres. A floresta ali se estabeleceu muito lentamente. Quando destruída, deixa um solo que se esgota rapidamente e que, além disso, evoluirá rapidamente para transformar-se em minério, a *laterite*.

Desaparecida a cobertura vegetal, a influência da estação seca faz-se sentir pela evaporação e pela volta das soluções de hidróxidos de ferro e de alumina. Estas precipitam para a superfície e formam uma couraça alumino-ferruginosa, dura, com vários metros de espessura e impermeável. Essa couraça é imprópria a qualquer vegetação. Vamos encontrá-la fóssil nas regiões outrora cobertas de florestas e hoje dominadas pela savana.

6. Solos de montanha e solos aluvionais.

Os solos de montanha são pouco importantes sob o ponto de vista da extensão. Os solos aluvionais não se formaram *in loco* por alteração de uma rocha-madre subjacente. Formaram-se graças à contribuição das enxurradas e da erosão. Encontram-se no fundo dos vales e têm sido cultivados desde a mais alta antiguidade.

DEGRADAÇÃO E DESAPARECIMENTO DOS SOLOS

Acabamos de expor a evolução e a morte dos solos lateríticos tropicais. Além desse caso particular, que interessa grandes regiões, há dois outros modos de desaparecimento dos solos: a erosão pelo vento e a erosão pela água.

Nas regiões chuvosas, o solo não estando protegido por um tapete vegetal é atacado pelas chuvas fortes e pelas águas que escorrem, cavam grotes e carregam a terra. A totalidade do solo pode assim desaparecer em poucos anos.

Nas regiões de estação seca prolongada, é a erosão eólica que faz desaparecer o solo desnudado. O vento desloca e leva para longe as partículas móveis, reagrupando-as às vezes sob a forma de dunas móveis.

B. A ÁGUA

A água utilizada ou utilizável tem várias origens: as precipitações atmosféricas, os lençóis subterrâneos, o orvalho.

1. *Precipitações atmosféricas.*

A formação de nuvens provém da condensação, por resfriamento, do vapor d'água atmosférico.

A quantidade d'água que cai na superfície do solo é conhecida graças aos pluviômetros. Observam-se grandes diferenças segundo as regiões, diferenças ligadas à altitude, à pressão barométrica e à temperatura.

O mínimo se encontra nas zonas subtropicais desérticas, onde nem todos os anos chove; o máximo, no sopé do Himalaia, em Tcherrapundji, que recebe 12 metros d'água por ano.

Em conjunto, é a zona equatorial que recebe o máximo de precipitações atmosféricas, com mais de 2 metros por ano: zona rodeada de regiões muito chuvosas, recebendo de 1 a 2 metros de chuvas.

As regiões temperadas recebem entre 500 mm e 1 metro; as regiões de estepes, semi-áridas, de 250 a 500 mm e as zonas áridas, menos de 250 mm.

A quantidade d'água (chuva ou neve) que cai durante um ano não é o único elemento importante a conhecer. É preciso acrescentar a isso o número de dias de chuva ou de neve e a importância relativa de cada precipitação. Com efeito, a distribuição das precipitações entre os doze meses do ano é elemento do clima, tão importante quanto o regime das temperaturas.

A água que cai na superfície do solo nela não permanece. Desaparece rapidamente:

1.º por escoamento segundo os declives, por deslizamento e pela formação de cursos d'água; 2.º por infiltração no solo; 3.º por evaporação.

A quantidade d'água que corre para o mar é praticamente mensurável por isso que conhecemos também a contribuição dos principais rios e a superfície das respectivas bacias.

Há uma diferença entre o volume d'água que cai e o que sai. Essa diferença corresponde à quantidade d'água que se infiltrou no solo e a que se evaporou.

2. *Lençóis subterrâneos.*

A água que não se esgota correndo pela superfície e que não se evapora, infiltra-se no solo onde se acumula, constituindo um lençol subterrâneo, li-

mitado na parte inferior por um nível impermeável.

A alimentação de um lençol d'água só se faz se a evaporação não for muito forte.

Nos países temperados, a evaporação física (veremos adiante o papel da evaporação fisiológica) é suscetível de carregar a quarta parte do total das precipitações. A água corrente levando cerca da metade, a reserva d'água subterrânea poderia atingir um quarto do total das precipitações.

Nas regiões desérticas muito secas, de temperatura elevada, a evaporação potencial pode ultrapassar 30 ou 40 vezes o total das precipitações. Na zona semidesértica do Saara, recebendo 100mm de chuva por ano, a evaporação poderia absorver 2.753.

Distinguem-se duas espécies de lençóis subterrâneos: uns, pouco profundos, que são facilmente alcançados e explorados pelas raízes dos vegetais, outros muito profundos, em grande parte fósseis, conservados em poços artesianos.

Esses lençóis d'água subterrâneos dão origem a fontes que alimentam cursos d'água.

3. *O orvalho.*

Sabe-se que a atmosfera contém certa quantidade de vapor d'água. O estado higrométrico do ar tem grande importância para a vegetação, muito mais do que se pensa geralmente, por isso que existe uma forma de condensação, conhecida sob o nome de orvalho.

O orvalho é uma espécie de condensação oculta, uma vez que sua importância quantitativa, volumétrica, não é ainda conhecida. Os números publicados variam de 1 a 100.

O orvalho é difícil de medir-se. Varia com o estado higrométrico do ar, com a radiação noturna e com a natureza das superfícies (minerais ou vegetais) onde se condensa.

Certas observações parecem indicar que há áreas de bosque que recebem em orvalho uma quantidade d'água igual à proveniente da chuva.

Em Angola e no sul de Madagascar, os indígenas recolhem o orvalho para o abastecimento d'água durante os meses de seca.

É uma fonte importantíssima de água, para a qual chamamos atenção, esperando que a mesma seja devidamente estudada.

O Papel da Água.

A água é absolutamente necessária à vida. Sua ação, boa ou má, depende muito da maneira pela qual ela entra em contato com o solo. Por infiltração no solo, assegura a alimentação dos vegetais, o ataque das rochas-mães e a dissolução dos sais minerais, a constituição de lençóis subterrâneos e fontes.

Correndo pelas encostas nuas, a água carrega o solo, cava as encostas, modifica a forma dos relevos, rega e inunda os vales, levando para o mar a maior parte do volume das chuvas.

Por condensação direta, o vapor d'água contido na atmosfera continua a ação benfazeja da chuva e não provoca erosão.

C. A VEGETAÇÃO

Quando as condições climáticas o permitem, o solo tende a cobrir-se com um tapete vegetal tanto mais rico e cheio, quanto mais próximo das regiões quentes e úmidas da zona equatorial. O tapete vegetal só não se encontra nas regiões demasiado frias ou demasiado quentes.

Estudaremos dois tipos principais de vegetação: a Floresta e o Prado.

A FLORESTA

A floresta constitui uma associação vegetal cujos elementos podem variar, compreendendo, porém, árvores altas e arbustos.

As grandes florestas formam-se apenas nas terras úmidas. O globo terrestre possui três faixas de florestas: uma, central, na zona equatorial quente e úmida; as duas outras nas regiões situadas aquém dos círculos polares. No hemisfério Norte, essa zona corresponde à imensa área das florestas que cobrem a Escandinávia, o norte da U.R.S.S., o Alasca, o Canadá e uma parte dos Estados Unidos (3.350 milhões de hectares).

A floresta constitui uma riqueza natural que pode ser explorada pelo homem para satisfazer suas necessidades em madeira: lenha para aquecimento, madeira para carpintaria, postes, construção de navios, móveis e, ainda, neste quarto de século, pasta para papel e fabricação de certos tecidos de celulose de qualidade inferior.

O homem pode satisfazer amplamente suas necessidades explorando racionalmente a floresta, mas veremos adiante que os agricultores e industriais muitas vezes devastam e destroem a floresta, tratando-a como uma mina que se abandona depois de esgotada.

A floresta explorada e conservada é uma riqueza permanente e inesgotável.

PAPEL DA FLORESTA

1. Ação sobre o clima.

A relação possível entre a floresta e o regime de chuvas é muito discutida. Os mapas pluviométricos não mostram qualquer anomalia positiva na vizinhança das grandes florestas.

As experiências realizadas foram por demais localizadas para que delas se possa tirar qualquer conclusão.

2. Ação sobre o microclima.

Chama-se microclima o clima de um espaço restrito: um bosque, a margem de um rio, etc. Neste caso, o papel da floresta é muito importante

e observações das mais precisas foram realizadas. Descreveremos dois exemplos na costa da Itália.

Num pinheiral contendo 400 árvores por hectare, a temperatura é um pouco inferior à do campo circunvizinho. Os pluviômetros situados no solo recolheram 704 mm d'água durante o ano, ao invés de 949. O poder de retenção do pinheiral é de 26,3% no verão, ao passo que durante o inverno o solo recebe até 89% da chuva total. O vento é reduzido pelo menos em 44%. A evaporação média é de 3,8 mm contra 6,5 em terreno descoberto.

Num bosque de carvalhos na Toscana, verificou-se um aumento da temperatura média entre fevereiro e outubro e uma diminuição entre outubro e fevereiro. As precipitações foram de 589 mm no solo, ao invés de 949 em terreno descoberto e a evaporação, 60% menor. Nos dois casos, a insolação é muito reduzida e a temperatura do solo mais baixa do que em terreno descoberto, tanto na superfície como a 20 e 30 centímetros de profundidade. A diferença observada é de 1.º no inverno e 7.º no verão.

3. Ação sobre a enxurrada, erosão e lençóis subterrâneos.

Mesmo num terreno em declive e durante o inverno, a floresta constitui uma proteção entre a chuva e o solo e este não é diretamente atacado.

Por outro lado, o solo conserva-se no seu lugar graças às raízes das árvores e à vegetação rasteira. Não pode ser atacado diretamente pelas enxurradas. Um metro quadrado de musgo pesando 1 kg quando seco, pesa 6 kg após uma chuva forte. Numa floresta de 10.000 hectares, o tapete de musgo retém 500.000 metros cúbicos d'água depois de um temporal.

Assim, pois, a erosão se reduz ao mínimo e a água pode ser absorvida pelo solo, participando destarte da formação e da conservação dos lençóis subterrâneos.

Se a floresta fôr destruída, as chuvas fortes escorregam pelas encostas nuas, arrancam o solo, abaixam os relevos e se precipitam nos vales. A absorção fica reduzida ao mínimo, os lençóis subterrâneos deixam de ser alimentados, as fontes secam e o nível dos poços baixa.

A totalidade da água não vai para os lençóis subterrâneos, nem mesmo nas florestas, por isso que as próprias árvores consomem grande quantidade d'água. Certas árvores afundam as raízes até 10 ou 12 metros de profundidade, em busca d'água. No começo do verão, uma bétula transpira 75 litros d'água por dia e uma tilia até 200 litros.

Calcula-se a evaporação média anual em 0,7 l por dia e por metro quadrado de terreno coberto de floresta.

A alimentação dos lençóis d'água seria, pois, difícil durante todo o período vegetativo, sem a intervenção das condensações ocultas (orvalho).

O PRADO

O prado constitui também uma associação vegetal particular, onde as árvores já não têm qualquer papel.

4. *Ação do prado sobre a água corrente, a erosão e a alimentação dos lençóis subterrâneos.*

Os vegetais do prado têm uma superfície de fôlhas bastante importante para impedir as gotas de chuva de atacarem o solo por percursão. O sistema radicular das plantas herbáceas pode atingir a mesma profundidade que o das árvores.

Num declive médio, coberto de pradaria, a água que corre pela superfície não vai além de 11% do volume da chuva. Encontraremos números muito superiores no tocante aos solos cultivados ou desnudos.

O prado protege, pois, perfeitamente o solo contra qualquer erosão e tem papel importante na alimentação normal dos lençóis d'água subterrâneos.

D. SOLO, ÁGUA, VEGETAÇÃO

Solo, água e vegetação constituem na realidade um equilíbrio natural que garante o desenvolvimento da vida. Esse equilíbrio sofre as ameaças das mudanças de clima e da erosão.

De um modo geral, os malefícios da erosão não se podem fazer sentir senão quando o solo se encontra privado de sua cobertura vegetal. O equilíbrio é então bruscamente quebrado, o solo pode evoluir no sentido de uma morte rápida (laterização nas zonas tropicais) ou desaparecer por erosão (pela água ou pelo vento). Ao mesmo tempo, os lençóis d'água subterrâneos deixam de se alimentar normalmente.

II — ANOMALIAS E VARIAÇÕES DE CLIMA

O estudo dos vários elementos que contribuem para a definição de um clima faz-se por meio de observações regulares e prolongadas.

O desenvolvimento da vegetação, a evolução dos solos e as reservas d'água, sendo função do clima, é importante conhecer-se a fundo os dados meteorológicos.

Função hidrotérmica e índice de aridez.

Há uma função climatológica resultante da combinação da temperatura e das precipitações atmosféricas, função esta que pode ser expressa de vários modos e que parece fadada a evidenciar afinidades climáticas entre regiões muito diferentes.

O Ministério da Agricultura dos Estados Unidos já publicou estudos de agroclimatologia comparada demonstrando, por exemplo, as analogias climáticas entre os Estados Unidos e a Ucrânia ou a Palestina.

Esse gênero de estudo é particularmente interessante por permitir estudar-se a ecologia de certas espécies vegetais em regiões distantes das que são utilizadas ou então distantes das regiões onde poderiam ser as mesmas introduzidas.

Anomalias e variações do clima.

A estação das chuvas, por exemplo, pode começar com 15, 30 ou 40 dias de atraso. O período vegetativo será assim reduzido nas mesmas proporções e as respectivas consequências se farão sentir nas plantas silvestres ou cultivadas. Embora o total das precipitações atmosféricas permaneça o mesmo, a distribuição diferente das chuvas terá consequências desastrosas.

As áreas climáticas não têm fronteiras definidas. Há uma zona periférica onde as condições do clima são variáveis.

As anomalias registradas nem sempre são explicáveis mas muitas delas estão sendo estudadas para demonstrar-se que são como fenômenos periódicos, cíclicos, ligados à atividade solar. Conhecem-se ciclos de onze anos e de trinta e seis anos, com períodos de seca e de umidade, de avanço e recuo das geleiras, redução ou extensão da superfície dos lagos.

Os ciclos mais importantes toram revelados por Douglass e Huntington que estudaram as variações de espessura dos anéis anuais de crescimento de árvores velhíssimas da Califórnia e do Arizona. Árvores de 3.250 anos permitiram estabelecer-se uma curva de chuvas desde 1.300 anos antes do começo de nossa era. Verifica-se assim que houve períodos úmidos bem acentuados por volta de 1.200 antes de Cristo, depois nos Séculos IX, X-XI, XIV-XV, separados por longos períodos mais secos.

Observações de ordem histórica realizadas na Bacia do Mar Cáspio mostram uma série paralela há 2.000 anos.

Pode-se considerar que os climas atuais são mais ou menos semelhantes aos climas da Antiguidade clássica. Por exemplo, a tamareira vive em Atenas, frutifica mas não amadurece (por uma diferença de 1.º) exatamente como no tempo de Aristóteles.

Nos arredores do Saara, especialmente ao norte, o limite possível das culturas é o mesmo que no tempo dos romanos.

Todavia, os períodos de estiagem que aparecem entre os séculos V e X e, depois, nos séculos XII e XIII devem ter tido influência sobre as grandes estepes, sucedendo ao empobrecimento das pastagens e aos anos de fome.

E' um assunto ainda confuso que merece grande atenção. Pode-se tirar desses fatos ensinamentos preciosos sob o ponto de vista histórico e geográfico. Pode-se ainda considerar o momento em que o conhecimento dos ciclos climáticos estando adquirido, será possível prever, com bastante antecedência, a valorização ou o abandono temporário de certas regiões de estepes e de savanas.

III — INTERVENÇÃO DO HOMEM — VALORIZAÇÃO DO SOLO

Descrevemos, no primeiro capítulo, as condições do equilíbrio natural — solo, água, vegetação. O Homem primitivo viveu num mundo cuja cobertura vegetal variava segundo o clima, no tempo e no espaço.

Recordemos que a Humanidade existe há um milhão de anos e que passou por grandes vicissitudes em consequência das variações do clima. A influência da grande extensão de blocos glaciais fez-se sentir várias vezes, modificando completamente as zonas climáticas. As tribos primitivas vivendo de caça e colheita, eram levadas a grandes migrações em busca de vegetais e caça. Ora eram os caçadores de renas que desciam até o Pirineus e ora (durante os períodos de esquecimento) eram os elefantes e hipopótamos que subiam até a Inglaterra. Por vezes, um clima estépico provocava a invasão, na Europa ocidental, de rebanhos de cavalos e de antílopes da Saiga.

Há apenas 10.000 anos registrou-se uma descoberta fabulosa: o Homem inventou a lavoura e a pecuária. Durante centenas de milhares de anos as civilizações pré-históricas bem pouco haviam progredido. Entre aqueles caçadores, munidos de armas de pedra talhada e nós, homens do Século XX, decorreram menos de 10.000 anos. Foi no decorrer desses dez milênios que a Humanidade evoluiu rapidamente.

Civilizações neolíticas e proto-histórica.

Foi no período neolítico que as tribos começaram a se tornar sedentárias. Os homens passaram a estabelecer aldeias (terrestres ou lacustres) e, à caça e à colheita, juntaram os produtos da criação de alguns animais domésticos e da cultura de certos vegetais. Foi nessa época que o Homem começou a intervir na evolução do tapete vegetal e começou a quebrar o equilíbrio natural — água, solo, vegetação.

Cultivar consiste essencialmente em destruir a vegetação natural em determinada área, para substituí-la por outras espécies. Essas espécies cultivadas, principalmente cereais e leguminosas, são semeadas num solo desnudo. O solo permanece nu durante vários meses por ano. Mas os neolíticos cultivaram muito e atacaram enormemente as florestas. Foram os primeiros cultivadores neolíticos que começaram a romper o equilíbrio natural e expor o solo aos malefícios da erosão.

Após o polimento e aperfeiçoamento dos utensílios líticos, o Homem descobriu e utilizou os metais, o cobre primeiramente, depois o bronze e finalmente, o ferro, no último milênio antes de nossa Era.

Sucedendo ao Neolítico, em épocas diferentes segundo as regiões, o período proto-histórico durou três ou quatro milênios. Caracterizou-se esse período por grandes concentrações de homens nas cidades, situadas nas proximidades dos terrenos de cultura e criação. A maioria das grandes civilizações

proto-históricas nasceram e evoluíram nos grandes vales de férteis aluviões, facilmente irrigáveis: o Rio Amarelo, o Ganges, o Indu o Tigre e o Eufrates, o Nilo e o Danúbio.

A população aumentou rapidamente, a economia se desenvolveu e as trocas internacionais assumiram grande atividade.

Variações de clima sobrevieram, provocando o ressecamento do Saara e das estepes eurasiáticas.

Valorização do solo na época histórica.

Nestes dois mil anos, a população total do globo cresceu consideravelmente. Esse crescimento acelerou-se ainda mais de um século para nossos dias, mercê dos progressos das ciências que permitem lutar contra as grandes doenças endêmicas e epidêmicas.

A esse crescimento da população corresponde um aumento de necessidades. Para fornecer alimento a uma população que cresce sem cessar é preciso “valorizar” territórios cada vez mais vastos. Essa “valorização” quebrou completamente o equilíbrio natural e desencadeou forças cuja existência o homem nem suspeitava. O resultado bruto dessa atividade impensada pode ser expresso em poucas palavras: diminuição das florestas e dos prados, diminuição das reservas d’água, erosão do solo, redução sensível da superfície das terras aráveis.

Ação dos agricultores.

Em todos os países do mundo o agricultor ataca o prado e a floresta.

A destruição total de florestas inteiras pelo machado e pelo fogo tomou proporções consideráveis no decurso das épocas históricas. O solo e pouco fértil, é abandonado ao cabo de alguns anos de cultura. O agricultor recomeça seus malefícios um pouco mais adiante. É o que se chama cultura extensiva.

Nas montanhas, a destruição das florestas provocou inúmeros desastres sob a forma de inundações bruscas nos vales. As águas meteóricas sem encontrarem obstáculos de vegetação ou de solo (este último roubado pela erosão) precipitam-se em torrentes que atingem enorme volume em poucos minutos.

O próprio uso do arado tem seus perigos em muitos pontos, por isso que o solo revolvido numa grande espessura fica exposto à erosão pelo vento e pelas águas que correm. Os sulcos feitos acompanhando o declive são cavados, transformando-se em pequenas torrentes.

Nos terrenos cultivados, o tapete vegetal reconstituído pelo homem nem sempre protege o solo. O trigo semeado no outono não protege o solo contra os ventos do inverno nem contra as chuvas da primavera.

A retirada de 15 centímetros de solo leva no máximo 50 anos num terreno cultivado e 3.500 anos num prado.

O resultado extremo é a desnudação da rocha estéril que não mantém a menor vegetação. Entre os solos em via de degradação e esse caso extremo, encontram-se todos os intermediários: más terras (*bad lands*), capoeiras, garrigues, etc.

Nas regiões tropicais, a destruição da floresta acarreta a laterização do solo, a formação de uma crosta alumino-ferruginosa. Onde havia florestas há apenas savanas, depois pradarias, em seguida estepes, nada mais do que grandes áreas estéreis. Esse processo é apressado pelo emprêgo das queimadas.

Ação dos pastores.

Os pastores de rebanhos não são menos perigosos do que os cultivadores. Seus esforços conjugados nas regiões semi-áridas provocam a formação da paisagem desértica. Também os pastores incendeiam para abrir veredas, para estender a área das pastagens.

O perigo das queimas de mato na África foi denunciado mil vezes. A savana é incendiada anualmente e por toda parte. A borda da floresta é atacada. A terra calcinada permanece nua, exposta ao sol.

Além da ação direta do pastor sobre a vegetação, é preciso levar em conta a ação do gado. O gado numeroso pisa o solo, expondo-o aos agentes da erosão.

Os caprinos têm feito estragos incomensuráveis. Arrancam a erva e devoram os brotos.

Os malefícios dos caprinos são clássicos na África do Norte, na Provença e no litoral da Dalmácia. Foram os caprinos que degradaram as florestas de Chipre e fizeram desaparecer as de Santa Helena e de Juan Fernandez.

Ação dos industriais.

As necessidades da indústria têm também provocado não raro destruições de florestas. As fundições de ferro, em particular, consumiram muita lenha. Neste caso também não se tem explorado racionalmente as florestas, que são destruídas totalmente.

Os lenhadores destruíram imensas florestas. Na América do Norte, nos Estados Unidos, sabe-se que a floresta cobria 820 milhões de acres (1 hectare = 2,4 acres) há 200 anos. Hoje, cobre apenas a metade dessa área, isto é, 400 milhões de acres, dos quais apenas uma quarta parte de grandes florestas.

Segundo as estatísticas, 60 a 100 milhões de acres foram totalmente devastados. As primeiras florestas atacadas industrialmente foram as da região dos Grandes Lagos, exploradas desde 1860 no Michigan. Esse Estado, até 1890 era o primeiro produtor de madeira. Hoje, está em 16.º lugar. As grandes reservas de madeiras estão atualmente nos Estados do Oeste — Washington, Oregon e Califórnia. A exploração ali começou em 1900, com uma verdadeira devastação. Os lenhadores faziam saltar as árvores a dinamite. A quarta

parte das grandes florestas do Oeste foi definitivamente destruída em cinquenta anos. Ao lado do corte de madeira propriamente dito, o incêndio exerce seus estragos em 850.000 acres por ano, segundo o Serviço Florestal dos Estados Unidos. Em conjunto, os lenhadores destroem cerca de 1,50 a 2% da floresta. Não se pode garantir que o reflorestamento possa jamais atingir tal cadência. O déficit anual oficial está calculado em cem milhões de metros cúbicos.

Se passarmos ao Canadá, encontraremos números semelhantes. A floresta cobre 1.250.000 milhas quadradas, sendo um terço apenas explorável. O volume global das árvores em pé está calculado em 27 bilhões de metros cúbicos. As retiradas médias anuais orçam em 400 milhões de metros cúbicos, o que garantiria a destruição total da floresta em sessenta anos, não fôsse a intervenção dos Serviços florestais.

Atualmente, a produção de pasta para papel provoca a destruição de milhares de hectares de florestas. O Canadá sozinho fornece 3 milhões de toneladas por ano. Sem negar a utilidade da Imprensa, lembremos que um número de jornal com uma tiragem de 100.000 exemplares consome, em um ano, o que cresce num hectare em um ano, correspondendo a cerca de 400 hectares anuais para um diário comum.

Na Europa ocidental, onde a exploração das florestas é racional e fiscalizada, os incêndios provocam grandes destruições. O fogo destruiu uma parte das florestas francesas.

Em conjunto, a exploração extensiva e os incêndios consomem muito mais árvores do que a Natureza pode produzir durante o mesmo tempo e as florestas estão realmente perigando.

Ação dos guerreiros.

As guerras provocaram enormes estragos nas regiões semi-áridas principalmente. Encontram-se facilmente na Ásia e na África, indícios das invasões mongóis ou árabes que acarretaram a destruição das populações sedentárias, o êxodo dos sobreviventes, o abandono das práticas de irrigação, a desertização mais ou menos completa da região. As destruições dos Árabes ainda hoje são evidentes desde o Irã até o Marrocos e mesmo até ao Sul do Saara.

RESULTADO: DEGRADAÇÃO E EROSÃO DO SOLO

De um modo geral, com todos os meios de que pôde dispor, pela espada, pelo fogo, pelo machado ou pelo arado, o Homem quebrou em todos os continentes o equilíbrio natural — água, vegetação, solo.

Essa atividade lamentável manifestou-se de modo particular há um ou dois séculos, desde a ocupação e valorização da América e da África pelos europeus que dispunham de meios moderníssimos de ataque.

Poder-se-á responder talvez que afinal de contas é preciso cultivar cereais e criar gado. Não

há dúvida. E' preciso até cultivar e criar cada vez mais para garantir a alimentação de uma população em constante crescimento.

Acrescentaremos que, de um modo geral, os estragos não foram tão grandes nos países de clima temperado, por isso que os ventos e as chuvas nêles não são de grande duração nem de grande violência. E' preciso, porém, não esquecer as inundações provocadas pelo desflorestamento e, ainda, o desaparecimento de inúmeras fontes e o empobrecimento geral das regiões mediterrâneas. São, todavia, males reparáveis.

O mesmo não acontece, porém, nas regiões semi-áridas das estepes nem nas regiões tropicais e equatoriais.

Nas regiões equatoriais, o solo desnudado foi arrancado e levado pelas chuvas violentas. Em poucos anos, a floresta e o solo desaparecem.

Nas regiões tropicais, de duas estações por ano (sêca e úmida), a argila laterítica cobriu-se de laterite dura e estéril, os solos arenosos foram levados pelo vento durante a estação sêca ou por algum aguaceiro durante a estação úmida.

Nas regiões semi-áridas, o homem não podia conservar terras de cultura senão praticando a irrigação. O abandono da irrigação, a destruição do que restava de vegetação favoreceram a erosão eólica e a tendência desértica.

Por toda parte a superfície utilizável diminuiu sensivelmente. A construção de grandes barragens hidrelétricas tornou-se um problema singular, uma vez que as bacias que retêm as águas são condenadas à obstrução pelos produtos da erosão.

De tudo isso citaremos exemplos em todos os países do mundo.

EXEMPLOS

Líbano e Palestina.

Um autor do século XIII antes de Cristo, no reino de Ramsés II, descreve as florestas impenetráveis do Líbano. Durante séculos os cedros do Líbano foram exportados para o Egito e a Palestina. Da floresta "impenetrável" já não resta senão um pequeno bosque, na região do Djebel el Khodid, a cerca de 2.000 metros de altitude.

A exploração das minas concorreu para a ruína das florestas. Ainda no tempo de Mehemet Ali, vice-rei do Egito, os altos fornos construídos no Cairo eram alimentados com carvão vegetal do Líbano. As montanhas do Líbano e da Palestina apresentam hoje um aspecto lamentável.

"Durante mais de 500 anos, a terra da Palestina foi degradada. O abandono das culturas em terraços e a destruição das florestas deixaram o solo nu e sem proteção contra as forças da erosão. Os antigos trabalhos de irrigação foram destruídos e o que outrora fôra uma terra fértil está hoje coberto de dunas de areia". (A. Reifenberg e C. Whittles). Foi êsse o resultado da ocupação árabe.

Mesopotâmia.

A Mesopotâmia foi berço de brilhantes civilizações proto-históricas, a dos Assírios, dos Babilônios e dos Sumerianos. Foram êsses povos que criaram a riqueza agrícola da Mesopotâmia que, sem os canais de drenagem e irrigação teria sido um deserto para o Norte e um pântano no Sul. O delta atual, de formação recente é um pântano. Depois da ruína dos grandes impérios, a rede de canais foi completamente abandonada e o país, célebre por sua prosperidade, tornou-se o que hoje vemos.

China.

A área cultivada não vai além de 10,3% da superfície total da China. Há milênios, os chineses destruíram completamente as florestas que cobriam os planaltos e o solo sofreu os efeitos da erosão. O Padre Emilio Licent, que viajou na China durante vinte e dois anos, publicou numerosas observações sobre o desflorestamento e a erosão, sobre a devastação completa de províncias inteiras.

No nordeste de Tchely, as conseqüências de um grande temporal foram as seguintes: duas torrentes vizinhas carregaram 216.000 metros cúbicos de limo em uma hora, ou seja, o volume de uma pirâmide de 45 metros de lado e 100 metros de altura. Há muito tempo os chineses cultivam com grande carinho tudo quanto lhes parece cultivável. Fazem jardinagem com auxílio de adubos naturais. Os loess do Sahsi são cultivados há 4.000 anos, mas a cultura tem que se limitar aos vales, pois a superfície dos planaltos diminui constantemente em conseqüência da erosão e os grotões por esta cavados criam formas topográficas impróprias a qualquer exploração agrícola.

As planícies do Huang Ho (Rio Amarelo) são célebres pela sua riqueza e, ao mesmo tempo, pelas divagações e inundações do rio.

África do Norte.

Os primeiros historiadores e geógrafos árabes relatam que na época da invasão árabe, "podia-se caminhar à sombra seguindo uma linha ininterrupta de aldeias desde Tripoli até a Argélia".

Toda a África do Norte foi desflorestada durante a época histórica. Apesar de todas as proibições a mata dos altos planaltos é periodicamente incendiada. Os malefícios da erosão se vêem bem em fotografias tiradas de aviões.

O Governo francês empreendeu obras de reflorestamento e construiu dez grandes barragens com uma capacidade de 700 milhões de metros cúbicos d'água, permitindo irrigar 100.000 hectares.

Os *oueds* recebendo águas bravias que rolam por encostas desnudas, transportam muitos materiais em suspensão e enchem rapidamente de areia as várias represas. A de Djidiuja ficou completamente obstruída em vinte anos. Os do Oued Fergoug e do Hamiz tiveram sua capacidade reduzida em 2/3, no espaço de trinta anos. A obstrução da barragem de Oued Fodda, que se verificou logo a

seguir, mostra uma contribuição anual de 3 milhões de metros cúbicos, correspondendo a um desgaste médio de 7 milímetros por ano, em toda a área da bacia vertente.

África Oriental.

Em Quênia, encostas imprudentemente cultivadas a arado perderam 30 centímetros de solo em um só ano. As fontes secam. A reserva de Machakos está corroída até a rocha pela erosão, em 27% de sua superfície.

Em Uganda, a cultura do algodoeiro provocou o desflorestamento e a lavoura de 600.000 hectares, onde a erosão já fez enormes estragos. No Tanganica, a erosão levou uma parte das terras cafezeiras e degradou a outra parte.

O excesso de gado é tal que os pastos ficam sujeitos à erosão que reduz cada vez mais a superfície dos mesmos. Os indígenas da região não consomem carne e recusam-se a vender os animais. O mesmo se pode dizer com relação a Niassa.

África do Sul.

Desde 1904 o Diretor dos Serviços da Irrigação vem chamando atenção para a baixa do nível hidrostático, em consequência do desflorestamento e das queimadas.

Trinta anos mais tarde, o mal ainda mais se agravara e numerosas fazendas tiveram que ser evacuadas. Na Zululândia, a erosão atinge 75% das terras cultivadas. Na Rodécia, as terras aradas perdem 6 mm de solo por ano e o desflorestamento acelerado produz seus efeitos habituais.

Desde 1941, com a ajuda do Governo da União, 30.000 pequenas barragens de correção foram construídas e o reflorestamento começou. Já era tempo. Quatro grandes barragens-reservatórios, construídas entre 1920 e 1925 já estavam parcialmente obstruídas com o limo trazido durante as enchentes bruscas de rios outrora mansos. A capacidade dos reservatórios já se reduzira a 43, 33, 25 e 14%.

Madagascar.

A grande ilha foi completamente devastada pelos próprios malgascês. Já em 1900 os agrônomos franceses indicavam a natureza latérica dos solos, sugerindo que os mesmos fossem reservados à pastagem, depois de proibida a queima de mato.

Mas os habitantes continuam a incendiar florestas e prados. Somente no distrito de Micoboca, 3.000 hectares de florestas desapareceram nestes últimos 30 anos.

A floresta depois de desaparecer, deixa uma terra que produz colheitas satisfatórias durante um ou dois anos. Depois, os rendimentos diminuem. O solo se esgota antes de qualquer safra de café ou de cacau. Uma vez desnudado, o solo endurece e a crosta latérica se espalha por toda parte. As espécies vegetais tornam-se raras. A degradação

e a ablação da terra vegetal provocam a esterilização definitiva de imensas áreas transformadas em pradarias de ervas coriáceas.

As encostas ficam brutalmente erodadas. Somente nos vales de Onilaí e do Fiberana, vários milhares de hectares de boa terra foram carregados para o mar desde 1900, enchendo de areia o porto de Tulear. As observações dos agrônomos, botânicos e geólogos são todas acordes: em consequências da destruição da cobertura vegetal, nove décimos de Madagascar estão hoje inaproveitáveis (H. Besairie, H. Erhart, H. Humbert).

Estados Unidos.

E' nos Estados Unidos que se observam os mais espetaculares estragos pela erosão.

Ao Oeste do Mississipi, entre este rio e as Montanhas Rochosas, o "Prado" se estende por 1.200 km, cobrindo 23% do território do país.

Durante milênios, o equilíbrio natural ali se manteve, enquanto os únicos habitantes do prado eram os índios e os bisontes. A partir de 1850, a colonização tornou-se cada vez mais ativa, manifestando-se pela destruição dos bisontes, pela organização de grandes criações e, finalmente, pela cultura extensiva. Da zona oriental, a da cultura do milho, nada se pode dizer em particular. A zona do meio, a do trigo, dá um total de colheitas muito impressionante, mas os rendimentos são extraordinariamente fracos (de 9 a 11 hectolitros por hectare no Dakota e no Minnesota). Além disso, é uma zona de insegurança climática típica, devido aos anos de seca e degelos tardios. A zona mais ocidental é a verdadeira pradaria. Os novos colonos sobrecarregaram a tal ponto as pastagens, sem se preocuparem com o clima (menos de 450 mm d'água por ano) que a metade do gado pereceu entre 1872 e 1884, após dois invernos rigorosos. Os criadores desanimados, foram sucedidos por três ondas sucessivas de lavoura que também malograram devido à seca. Uma forma estável de economia ali se organizou: imensas fazendas praticando ao mesmo tempo a pecuária e o "dry-farming", com uma densidade de população de dois habitantes por quilômetro quadrado. Essa economia corajosa está à mercê do vento violento que varre o solo levando-o para longe. E' a terra dos "campos volantes" e das tempestades de poeira. Um única tempestade, em 1934, levou 500 milhões de toneladas de materiais móveis dos dois Estados de Nebraska e de Dakota. Solos foram arrancados até 70 centímetros da espessura até a rocha. Autores americanos relatam que 130 milhões de hectares são assolados por tempestades de poeira e que 165.000 colonos tiveram que evacuar o prado entre 1930 e 1938. O primeiro ato do Serviço de Conservação do Solo foi empregar 350 milhões de dólares no resgate das terras degradadas e na evacuação dos fazendeiros. Obras gigantescas foram iniciadas em seguida, visando a restauração das regiões devastadas.

Após a obra do vento, vejamos a da água. Foi no vale do Mississipi que a erosão pelas águas de chuva e dos rios fizeram os maiores estragos. No Oklahoma, em 1930, em 16 milhões de acres, 13

milhões são submetidos a uma lavagem excessiva e 6, escavados, já não podem ser arados.

Recordemos também as grandes inundações e seus estragos. Sabemos que, neste caso, também os Estados Unidos empreenderam obras de restauração, das quais o exemplo mais eloquente é a do vale do Tennessee.

Brasil.

No Brasil, também os terrenos de lavoura tomam o lugar das florestas. As lavouras ricas, como a do café, estão localizadas em terras virgens. Há uma "frente de lavoura" que avança progressivamente para o interior "como uma onda que desencadeada, deixando por trás uma economia em ruína" (P. Deffontaines).

No Estado de São Paulo, em 75 anos a frente do desbravamento deslocou-se 500 quilômetros para o Oeste. As terras vermelhas são exploradas e tornam-se estéreis ao cabo de cinco anos de lavoura.

Hoje, há regiões que se despovoam. Em outras, arrancam-se os cafeeiros e a grande propriedade é dividida em lotes. A frente continua avançando, a floresta continua sendo abatida. A frente do café acabará certamente se estabilizando por duas razões de ordem geológica: encontrará os grandes planaltos de argila arenosa inexploráveis.

No nordeste do Brasil existe ainda uma zona subdesértica devastada pela erosão eólica, que os técnicos já pensam em fazer evacuar.

Austrália

O solo australiano nunca fôra devastado antes da chegada dos europeus. A colonização efetiva teve início em 1788, com a chegada dos primeiros animais domésticos. Depois dos animais de chifre, vieram os coelhos. Estes perfuraram milhares de quilômetros de campos, roeram a erva de províncias inteiras e ativaram a erosão pelo vento. O rebanho bovino é numeroso demais, nos prados de má qualidade. A destruição das florestas foi levada ao máximo e os aluviões férteis foram arrancados pelas enxurradas que se precipitam pelas encostas das florestas.

Seria inútil multiplicar os exemplos. Citamos os mais conhecidos, os que não são discutidos e interessam áreas consideráveis. Poder-se-ia escrever volumes inteiros a respeito.

IV — PROGRAMA DE CONSERVAÇÃO DO SOLO, DA ÁGUA E DA VEGETAÇÃO — LUTA CONTRA A EROÇÃO

Sob pena de ver os desertos se estenderem por três quartas partes do globo, devemos proteger a natureza contra qualquer espécie de devastação e por toda parte.

Há 3.000 anos que se fala na conservação do solo. No começo do último milênio antes de nossa era, o rei Salomão reflorestava e irrigava a terra

de Israel que, na época histórica, seria devastada pelos Árabes.

O Século XIX, as observações e os trabalhos se multiplicam. No Século XX, a atividade dos agricultores e criadores aumenta no mundo inteiro. Os métodos de cultura americano-europeus, difundidos nos continentes, agravam terrivelmente os estragos.

Como lutar contra o aviltamento e a erosão do solo? contra o desaparecimento das florestas e da água?

Estudaremos aqui três aspectos dessa luta:

- 1.º Documentação completa.
- 2.º Luta passiva: sustar o aviltamento.
- 3.º Luta ativa: recuperar as terras aviltadas.

1. *Serviço de documentação.*

Para domar as forças da Natureza, estudar suas leis, pôr a Terra em condições, restituir-lhe o manto de verdura, em resumo, restabelecer o curso natural das coisas, é preciso reunir um conjunto de conhecimentos muito variados, ligados a diversas disciplinas científicas.

A. Numerosos organismos científicos de conservação dos solos já recolheram abundante documentação. Seria de toda conveniência a criação de um organismo incumbido de colher a documentação total, isto é, um fichário bibliográfico completo em primeiro lugar, depois a documentação impressa (original ou em microfilme).

B. Uma segunda seção concentraria todos os documentos referentes ao estado atual e à utilização dos solos de todos os países do mundo, a fim de chegar ao preparo de um mapa de utilização e de erosão. Esses mapas já existem quanto a certas regiões dos Estados Unidos.

Na escala do cadastro, uma fórmula muito simples exprime todos os dados: utilização (floresta, prado, charnecas, cereais, batatas, etc.), o estado de erosão (expresso de 1 a 7), o tipo de solo (indicado por um número) e o declive.

Em escala nacional ou continental, aparecem as zonas em perigo.

C. Uma terceira seção trataria de resolver ou fazer resolver por serviços científicos competentes os numerosos problemas que se apresentam.

Os meteorologistas poderiam estudar o orvalho e os ciclos climáticos; os pedologistas e agrônomos, a natureza e a vocação dos solos; os geólogos as razões locais da erosão e os meios de sustá-la; as pesquisas hidrogeológicas e paleoclimáticas, as possibilidades de irrigação ou de drenagem; os botânicos e especialistas em florestas, o estudo das espécies mais interessantes para fixar um solo, etc., etc.

2. *Luta passiva: sustar a degradação.*

Os estragos cujos efeitos os economistas começam a verificar, de há muito chamaram a atenção dos naturalistas que viam com pavor desaparecer os conjuntos naturais, um após o outro.

CONGRESSOS PELA PROTEÇÃO DA NATUREZA

Em 1900 reuniu-se em Londres o primeiro Congresso internacional para estudar os meios de proteger a natureza. Tornou-se logo evidente que a opinião pública e os governos ignoravam completamente a questão ou não a tomavam a sério. Era preciso, pois, contentar-se em proteger perímetros restritos, constituindo nêles verdadeiros museus da Natureza. As medidas reclamadas só foram aceitas após resistência obstinada e prolongada, solidamente apoiada na ignorância. Foram assim protegidas certas espécies animais ou vegetais, depois avançou-se um pouco mais, constituindo-se reservas botânicas ou zoológicas. As grandes áreas gozando a proteção oficial foram denominadas *reservas naturais* e *parques nacionais*.

Essas realizações são conhecidas no mundo inteiro e não precisam ser explicadas. Aliás, nosso ponto de vista é que as mesmas são de interesse restrito e local, mas não são de molde a salvar o solo ameaçado pela erosão em toda a superfície do globo.

E' bom lembrar, todavia, que existe atualmente um Comité Internacional de Proteção à Natureza, criado durante a Conferência de Fontainebleau em 1948, que poderá assumir papel mais eficaz.

Sustar a degradação dos solos.

A primeira coisa a fazer, para impedir que os malefícios da erosão se estendam ainda mais, é sustar as respectivas causas, quando estas dependem da atividade humana.

Já vimos os grandes estragos provocados pela atividade humana: destruição da floresta ou do prado por agricultores e pastores; emprêgo indiscriminado do arado, queimadas, papel nefasto do gado muito numeroso e, em particular, do gado caprino, estragos provocados pelas guerras, etc.

A luta contra uma extensão dos malefícios da erosão consiste essencialmente em não cometer certos erros.

Faz-se mister cessar de destruir inteiramente florestas para substituí-las por lavouras insuficientes; é preciso deixar de incendiar as florestas e as savanas africanas; é preciso fiscalizar o emprêgo do arado nas encostas, traçar sulcos paralelos às curvas de nível e organizar lavouras em terraços; é preciso limitar ao máximo os estragos cometidos pelos caprinos; é preciso evitar o excesso de gado, que provoca a destruição dos prados.

Eis aí algumas proibições formais. Foram elas formuladas há muitos anos e pode-se dizer que, em conjunto, ninguém no mundo presta atenção às mesmas.

Inúmeros decretos foram publicados nos jornais oficiais de todos os países do mundo. Nunca foram êles aplicados.

A primeira idéia que nos vem, é de reclamar meios de coerção. Esses meios devem ser manejados com tal prudência e tal autoridade, que não

são possíveis em regime democrático. Só resta a *Propaganda*.

É uma tarefa longa e difícil, convencer centenas de milhões de indivíduos. A Imprensa, o Cinema, o Rádio, ciclos de conferências, terão que difundir a idéia, expô-la de modo diferente segundo os auditores ou leitores e isto até a persuasão. As populações alfabetizadas serão fáceis de instruir. As demais exigem cuidados particulares, uma propaganda oral até as aldeias, feita por indígenas convictos e gozando da confiança de seus contemporâneos.

Durante muito tempo se terá que lutar contra hábitos ancestrais, contra a cupidez, contra a preguiça, contra a indiferença.

Achamos que se deve fazer um grande trabalho nas escolas de todos os países do mundo. Pouco a pouco, a propaganda desempenhará seu papel e os decretos oficiais terão então sentido prático. Os governos poderão assumir suas responsabilidades e cumprir seu dever, sem provocar a indignação de uma grande maioria de cidadãos que vivem em completa ignorância. Oxalá seja essa propaganda extensiva aos parlamentares de todos os países do mundo.

3. *Luta ativa. Restauração dos territórios degradados.*

Chegaremos assim ao último estágio, à fase útil, à luta ativa. Dispomos de uma documentação suficiente e a propaganda começou a produzir seus efeitos: o tempo dos discursos terminou e os homens de ação têm meios de agir.

Que irão fazer?

O primeiro ato é bem conhecido — o reflorestamento. Em muitos países do mundo o reflorestamento está sendo levado a efeito e a luta contra a erosão das encostas entra em fase ativa. Infelizmente, os vários governos destinam verbas insignificantes para essas obras de utilidade pública.

O segundo ato é a construção de pequenas barragens para regularizar o curso das torrentes, depois, grandes barragens permitindo reservas d'água. Por toda parte nasce uma espécie de política hidráulica, não raro ligada à da eletricidade.

Em outros pontos, fixam-se dunas, restaura-se a estepe, tenta-se limitar a importância dos rebanhos, proíbe-se a pastagem em certas regiões durante certo número de anos, drena-se ou irriga-se localmente. Quase por toda parte empreendem-se obras de restauração, com muita perseverança e poucos recursos.

Chegaremos aos verdadeiros grandes meios, aos que permitem a restauração e a transformação completas da economia de uma grande região.

AS GRANDES OBRAS

Na América do Norte, os estragos causados pela erosão foram espetaculares — 130 milhões de hectares carregados pelas águas e pelas inundações. Diante da extensão da catástrofe, o Parlamento assustou-se e alertou a opinião pública. Os

Laboratórios de pesquisas científicas estudaram a erosão e empreenderam a luta pela conservação dos solos. Finalmente, sob a influência de F. D. Roosevelt e de seus "Brain Trust", o Congresso criou, a 18 de maio de 1933, um Escritório Nacional autônomo, para restituir a prosperidade a uma zona devastada — a *Tennessee Valley Authority*.

Sob a direção de David Lilienthal, a T. V. A. realizou uma obra gigantesca. O pessoal científico das sete Universidades do Vale começou fornecendo à T. V. A. todas as informações possíveis relativamente à geologia, à pedologia, à lavoura, ao estado das florestas e à erosão. Geólogos, agrônomos, especialistas em florestas, químicos, arquitetos, higienistas, economistas, juristas, etc., levaram sua contribuição.

Mais de 60.000 operários foram contratados para levar a cabo o programa. Cem milhões de metros cúbicos de rochas e terras foram revolvidos; 21 barragens foram construídas entre 1935 e 1942 e, logo a seguir, 12 outras. O Vale produz 12 milhões de kw, o preço da energia elétrica baixou em 23%. Novas fábricas foram construídas. A produção dos cereais aumentou em 13%; a da carne, do leite, dos ovos, em 30 a 60%. O conjunto das obras custou 750 milhões de dólares aos cofres federais, amortizáveis em 60 anos por meio dos lucros auferidos com o fornecimento da energia elétrica.

A erosão foi sustada, já não se temem as inundações, a exploração do Vale aumentou e o nível de vida dos habitantes melhorou sensivelmente.

E' este o exemplo mais grandioso do que pode realizar uma população corajosa e bem dirigida.

Outro exemplo presente é o da *Jordan Valley Authority*, organizada por iniciativa de W. C. Lowdermilk, Conservador dos solos da Palestina. W. C. Lowdermilk calcula que a Palestina, renovada graças a execução desse plano, poderia aumentar sua população de 2 para 6 milhões de habitantes. Grandes trabalhos já haviam sido realizados. Infelizmente, segundo as notícias dos jornais, pela segunda vez, os Árabes fizeram grandes estragos na zona fronteiriça (destruição de uma usina hidrelétrica, etc.).

Na U. R. S. S., a Estação de pesquisas científicas do Mar de Aral, o Escritório dos Desertos e outros organismos empreenderam a restauração das zonas semidesérticas através da melhoria das pastagens existentes e criação de pastos de feno. O que se realizou nos desertos do Turquestão pode servir de modelo para uma organização científica que se incumba da melhoria das condições de vida à beira do deserto de Saara.

Citaremos um quarto exemplo, o da valorização do Pendjab, no noroeste da Índia.

O Pendjab central, entre Delhi, sobre o rio Jumna, e o vale do Jhelum, foi altamente irrigado pelos engenheiros britânicos que transformaram essa região em celeiro da Índia. Essas obras imensas são clássicas. Em compensação, as regiões adjacentes estão grandemente ameaçadas. No nordeste, as encostas dos Montes Siwaliks são muito erodidos pelas águas. Entre 1970 e 1980, o Conservador das Águas e florestas acentuava o perigo de incentivar-se a extensão das culturas nessa região, por isso que se aumentava assim a destruição das ilhotas arborizadas num território geologicamente instável pela pouca coesão das rochas. O mesmo acontece no Noroeste, perto do rio Indu, nos distritos de Attock, Jhelum e Rawalpindi, onde há dois milhões de acres muito atacados pela erosão, convertidos em "bad lands". Pastagem e lavoura terão que ser proibidas até que se faça o nivelamento do solo, a instalação de um tapete vegetal e a correção dos rios torrenciais. O Sul está ameaçado de erosão pelo vento e pela progressão do deserto de Thar.

RESTAURAÇÃO E EXPLORAÇÃO DOS GRANDES VALES

Partindo do ponto de vista de que todas as grandes civilizações nasceram nos grandes vales (Rio Amarelo e Rio Azul, Ganges e Indu, Tigre e Eufrates, Nilo e Danúbio), vamos encontrar as causas imediatas desse fato na facilidade da valorização das grandes planícies aluvionais. Como dissemos, muitas dessas regiões foram abandonadas devido a variações de clima e principalmente devido às grandes invasões que provocaram o desaparecimento das populações agrícolas e dos canais de irrigação.

Parece nos que seria possível pôr em ação os imensos meios científicos e materiais da Humanidade do Século XX, a fim de empreender a restauração e a valorização desses grandes vales cujo potencial econômico moderno é considerável. E' preciso acrescentar aos mesmos três grandes rios africanos: o Niger, o Congo e o Zambeze, e ainda, regiões semidesérticas tais como o Seistan que, na realidade, não têm falta d'água e que poderiam ser irrigadas.

Parece-nos que a valorização dessas regiões, naturalmente ricas e pouco povoadas, permitiria a criação de recursos inteiramente novos, cuja amplitude poderia ultrapassar as necessidades locais e contribuir para maior bem-estar da humanidade inteira.

Eis aí um glorioso campo de batalha para a Ciência e para a Técnica modernas.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

PESSOAL

Promoções e Melhorias no Serviço Público Civil

RUBENS DA ROCHA PARANHOS

O SISTEMA adotado na complicada máquina administrativa dos negócios do Estado para o processamento da ascensão gradativa de seus servidores na escala das carreiras e séries funcionais é calcado em duas condições básicas: merecimento e antiguidade.

Merecimento — valor essencialmente subjetivo — medido objetivamente e calculado em pontos positivos e pontos negativos, adjudicados pelo chefe imediato do servidor.

Antiguidade — valor apurado nos atestados de frequência ou folhas de pagamento, feitos os descontos correspondentes a determinadas licenças.

Para se concluir quanto nocivo é esse critério, basta refletir-se que está na dependência estrita de dois elementos que se afiguram principais: condições ou requisitos pessoais do julgado e condições ou requisitos pessoais do julgador.

Constata-se, à mais superficial observação, que há, entre servidores públicos, alguns que, embora destituídos de reais qualidades de caráter, e de competência, possuem uma apresentação capaz de inspirar simpatia e conseqüente tendência ao julgamento benevolente; assim também outros que, dotados de inteligência e cultura bastantes para o exercício das funções a serviço de rigorismo e intransigência nas questões de moral ou de disciplina, criam em torno de sua personalidade um ambiente pouco propício à influência favorável do julgamento.

Quanto à antiguidade, está o servidor à mercê da sorte, pois se a doença não o afastar do exercício ele terá a seu favor a assiduidade; se a doença que o acometer se enquadrar entre aquelas especificadas em lei, igualmente não lhe será prejudicial o afastamento; se porém a doença não se incluir naquelas, então merecerá descontos, não somente na remuneração como ainda na classificação por tempo de serviço.

O primeiro grupo da condição — merecimento — se povoa daqueles que sorriem discretamente a qualquer pretensão com a mesma habilidade com que reverentemente dão cumprimento à mais absurda determinação superior,

embora, nos corredores ou nas mesas de café, entre expressões dúbias e maliciosa reserva, dêem publicidade e sua reprovação aos fatos ou atos inquinados.

Disciplinados e cavalheirescos, eles próprios talvez intimamente se incluam entre os abúlicos, subservientes, mansos, não passando, para os demais, de simpáticos... inoperantes.

Granjear a estima, a preferência, a confiança dos chefes, é a meta a que se atiram, olhos vendados aos superiores interesses da coisa pública e escancarados para a visão das conveniências pessoais.

Assim galgam os degraus todos da hierarquia com uma tranqüilidade invejável pela ausência de esforços, com uma suavidade displicente, progridem sem óbices, caminham para a aposentadoria sentados em confortáveis poltronas de comando... enquanto os demais trabalham realmente.

O grande Eça de Queiroz, o maior criador de personalidades de romance copiadas de indivíduos da vida real, em sua vastíssima e preciosa produção literária, imortalizou os tipos representativos dos dois complexos psicológicos — do primeiro grupo e do segundo, este constituído daqueles que se lhe opõem como antípodas; na limpidez das idéias, na simplicidade elegante da forma e no rigorismo da análise, deu-nos à leitura a contemplação panorâmica da vida entre os homens.

Enquanto os primeiros rolam mansamente como seixos sem arestas, os segundos lutam na produção de sugestões que operem o milagre de melhorar a qualidade e a quantidade do trabalho, apontam os erros a corrigir, indicam as diretrizes acertadas, e rematam sua trajetória estiolados na impopularidade e na condenação prosaica de "mais realistas que o rei", de "reformadores da rotina", tão do sabor dos comodistas que desejam consagrá-la e eternizá-la, e com isso desagradam os chefes e chefetes a cujo arbítrio se entrega o julgamento de seus predicados morais e funcionais.

A antiguidade está na dependência de fatores que independem da vontade do servidor,

prejudicada muitas vezes por causas que êle de-sejaria evitar, dentre as quais sobreleva a doença, que, sobre tornar mais remota a possibilidade de promoção ou melhoria, reduz sua capacidade pela baixa do teor de saúde e onera-o economicamente por fim.

Estabelecido o privilégio para os doentes "especificadas em lei", todo o interesse do servidor está em subestimar a honestidade profissional dos médicos e tentar por todos os meios o enquadramento do diagnóstico naqueles dispositivos que venham a subtraí-lo a tantos prejuízos simultâneos.

Nossa legislação admite, implicitamente nessa exceção, que o servidor não é culpado de adquirir aquelas doenças e por isso o resguardo de quaisquer ônus pecuniários, mas o é de contrair as outras e, por tal erro, merece o castigo.

De tudo o que ficou exposto resulta que, para o servidor público, é *melhor negócio* ser acometido de tuberculose ativa do que adquirir uma gripe, uma pneumonia, ou outra qualquer moléstia infecciosa menos grave, ou ainda uma cardiopatia embora curável, pois, no primeiro caso, terá licenças e aposentadoria com remuneração integral e sem perda da antiguidade, e no segundo, todos os ônus possíveis, imediatos e remotos.

Corrigir êsses erros é o objetivo que devemos perseguir, como ora propomos, e que consistiria:

a) no grupamento de carreiras e séries funcionais, tendo-se em vista a cultura ou a formação intelectual, *mínima indispensável ao exercício das funções próprias daquelas*;

b) na designação de cada grupo por letra a começar em A;

c) na supressão do boletim de merecimento;

d) na abolição do sistema atual de classificação de antiguidade e adoção do ora proposto;

e) na integração à remuneração mensal de 20% de 5 em 5 anos, contados êstes, dia por dia de trabalho, e a partir do início do 2.º quinquênio;

f) na consideração de quinquênios como 5 vezes 365, incluídos os domingos (52) e feriados (6);

g) a antiguidade, para efeito de promoção, de melhoria e de aposentadoria, seria contada pela soma dos dias de trabalho, tomados para êsses os pesos correspondentes aos grupos respectivos na forma do seguinte quadro:

1. Trabalho sedentário, em expediente normal — Pêso — 1.

2. trabalho noturno (integral e diário) — Pêso — 1 ½.

3. trabalho noturno (integral em dias alternados) — Pêso — 1 ¼.

4. trabalho noturno (parcial e diário) — Pêso — 1 ¼.

5. trabalho noturno (parcial em dias alternados) — Pêso — 1 ⅓.

6. trabalho sujeito à absorção de tóxicos emanantes ou à irradiação de energia nociva — Pêso — 2.

7. trabalho em permanência obrigatória ao sol ou à chuva — Pêso — 1 ¼.

8. trabalho determinante de exaustão por grande ou continuado esforço de marcha — Pêso — 1 ¼.

9. trabalho com doente contagiante ou agressivo, quando precários ou ausentes os meios de defesa — Pêso — 1 ¼.

10. trabalho extraordinário imprevisível e intrasferível, quando executado em horário excedente do fixado como normal por leis ou regulamentos, incluídas neste as prorrogações remuneradas ou não — Pêso 2.

A adoção desse sistema traria as seguintes vantagens:

1. A — para tôdas as carreiras ou séries funcionais, para as quais seja exigido apenas preparo *rudimentar*;

B — no caso de instrução *primária* completa;

C — secundária ginasial completa;

D — curso secundário clássico ou científico;

E — curso universitário de nível mínimo;

F — curso universitário de nível médio;

G — curso universitário de nível máximo;

H — curso universitário de nível máximo com curso de extensão ou especialização *imprescindível* ao exercício da carreira ou função;

I — as atuais carreiras ou séries funcionais especializadas, como Professor de cursos secundário e equivalentes;

J — Professor de curso superior;

K — outras carreiras ou séries funcionais especiais de nível mais elevado.

2. as funções gratificadas e os cargos em comissão teriam as designações de I a V precedidas das iniciais FG e CC respectivamente;

3. o escalonamento, como equivalência de hierarquia, passaria a significar índice de cultura intelectual;

4. desapareceria a possibilidade de intervenção da preferência ou proteção nas promoções e melhorias, que passariam a ser automáticas;

5. desapareceria a necessidade de existência de vagas para promoção ou melhoria, o que estimularia o servidor à assiduidade e pontualidade;

6. incentivaria o aprimoramento da cultura;

7. evitaria as pretensões de periódicas reestruturações e reajustamentos como meio de se aumentar a renda;

8. asseguraria ao servidor a tranqüilidade de uma remuneração compatível com o progressivo aumento do custo da vida;

9. resolveria, como meio de promoção ou melhoria automáticas, o problema das gratificações adicionais sempre em estudo e nunca solucionado.

As letras designativas dos cargos teriam os seguintes valores em Cr\$ (múltiplos de 3):

A — 1.800,00

B — 2.100,00

C — 2.700,00

D — 3.300,00

E — 4.500,00

F — 6.000,00

G — 7.500,00

H — 9.000,00

I — 10.500,00

J — 12.000,00

K — 15.000,00

As funções gratificadas de I a V (FG):

I — 600,00

II — 900,00

III — 1.500,00

IV — 2.100,00

V — 3.000,00

Cargos em comissão de I a V (CC) em Cr\$:

I — 7.500,00

II — 9.000,00

III — 10.500,00

IV — 12.000,00

V — 15.000,00

O grupamento, tendo como ponto de partida o grau de cultura, além das vantagens já assinaladas, valeria pela formação de castas intelectuais muito mais recomendável do que se verifica na situação atual, em que se nivelam servidores ao sabor do arbítrio ou se pretere o preparo subordinando-se cultos a incultos e assim remunerando-os.

Verifica-se que casos há em que servidores técnicos de formação universitária são classificados em letras ou referências inferiores a outros para cujas funções não se exige equivalente preparação, o que, sobre não produzir o entusiasmo pelo estudo, age como quebra do estímulo àque-

les que já conseguiram vencer as inúmeras dificuldades para a obtenção de seus diplomas.

Estabelecer a igualdade entre desiguais não significa justiça, senão preterição dos valores maiores, criando o pessimismo, estimulando a revolta.

O sistema proposto, além dos aspectos de ordem intelectual e moral, assegura a todos os servidores a certeza de que, pela assiduidade e cumprimento de deveres, conquistarão através do tempo, em períodos certos, o aumento da remuneração correndo paralelamente às crescentes responsabilidades materiais.

MATERIAL

Fenômenos negativos no Sistema de Material

PLÍNIO PALHANO

O DECRETO-LEI n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, transformou em Departamento Federal a Comissão Central de Compras, criada pelo Decreto n.º 19.587, de 14 de janeiro de 1931. Com outras medidas paralelas de caráter geral, realizou-se, assim, completamente, a estruturação do sistema de material, num sentido de unificação em todos os prismas benéfica. Ao novo departamento incumbiu a lei de adquirir *todo o material* permanente e de consumo necessário aos serviços públicos civis, a não ser os casos de compra em locais distantes da sede ou nos Estados, assim mesmo enquanto não fôsem organizadas as Agências do D.F.C.

Criou-se repartição de âmbito federal, de futuro bastante promissor, mas já com uma restrição: — ficaram excetuados os ministérios militares, restrição que só razões de ordem muito superior poderiam ter inspirado, visto como são visíveis as vantagens decorrentes da aquisição de *todo o material* de uso comum feita por *um só órgão* especializado.

Apenas uma Agência foi instituída: a de São Paulo. Com 11 anos de existência, foi este o único fruto do D.F.C., justificativo, em parte, da amplitude da jurisdição do instituto que, segundo o artigo 15 do Decreto-lei de sua criação, se estende a todo o território nacional. Ou a experiência não deu bons resultados ou os poderes públicos se esqueceram, daí por diante, do problema de material, deixando em abandono organização que se poderia destinar a conside-

ráveis empreendimentos de satisfatórios fins econômicos.

O Decreto-lei instituidor da Agência de São Paulo é de dezembro de 1944. Desde então nada se fez pelo sistema de material. Pelo contrário, desfecharam-se-lhe golpes insanos: — a transferência da Divisão do Material do D.A.S.P. para o D.F.C., por exemplo. Daquela Divisão, como órgão do Departamento Administrativo do Serviço Público, partiam instruções coordenadoras e disciplinadoras, inclusive para o D.F.C., indispensáveis à homogeneidade do ritmo administrativo.

A amputação teve fim desastroso. A nova Divisão do D.F.C é parte nula no corpo combatido do Departamento. Nada produz, porque não pode produzir na situação em que a situaram.

Outros golpes vêm sendo dados, uns após outros, com a retirada de verbas e mesmo de repartições de sob a tutela do D.F.C., pois há o afã de fazer compras diretamente que põe a perder tudo o até aqui feito em prol da moralização e técnica das compras de material para a União, voltando importante incumbência como esta às mãos de certas comissões às vezes inidôneas e inábeis, cujos membros geralmente se tornam milagrosamente abastados.

A fuga da sistematização, sob argumentações frouxas, vem-se dando pouco a pouco. Libertaram-se com a autonomia administrativa, o Departamento dos Correios e Telégrafos, a Estrada de Ferro Central do Brasil, o Departamento de

Estradas de Rodagem e a Universidade do Brasil; por força de dispositivo legal (art. 66 da Lei n.º 830, de 23-9-49) muitas outras repartições, que se abasteciam através do D.F.C., passaram a fazer por si suas próprias aquisições, com graves prejuízos para o erário público dadas as inadequações flagrantes.

Sobre o assunto, é ilustrativa a leitura do precioso trabalho do Sr. Oscar Victorino Moreira — “Redução do Custo dos Serviços de Material”.

Nota-se que as autoridades se sentem como que peadas por dependerem, para seu abastecimento, da iniciativa do D.F.C. Em última análise não são, porém, tão insuperáveis os embaraços criados pela burocracia do D.F.C. e os que existem poderiam ser perfeitamente anulados com medidas práticas e objetivas. Mas os administradores fazem todo o possível para se desligarem, sob alegações de várias espécies. Entretanto, logo após à tão sonhada independência, recorrem aos serviços do D.F.C., ao qual vêm pedir instruções, esclarecimentos e dados...

Agora mesmo acaba de ser cometido inadvertidamente grave erro, deslocando-se, da Verba 2, Consignação II, Subconsignação 22 — Gêneros de alimentação e de dieta; alimentos preparados, etc. (isto é, da jurisdição do D.F.C.), para a Verba 3 — Serviços e Encargos, Consignação I, Subconsignação 06 — Serviços Contratuais, do Orçamento da República, a importância de Cr\$ 53.000.000,00, que se destina a fornecimento de alimentação a estabelecimentos de ensino e outros órgãos do Ministério da Educação.

O erro é funesto e tem várias faces:

- 1) não se trata de *serviço* e sim de *fornecimento* de material;
- 2) foi infringida pela Lei Orçamentária, que é anual e, portanto, temporária, a lei especial, permanente, que determina seja todo o material para os serviços públicos civis adquirido pelo D.F.C.;
- 3) o Ministério da Educação, que por certo pleiteou a remoção da verba, não está aparelhado para o trato de fornecimento tão vultoso;
- 4) feriu-se, mais uma vez, mortalmente, o D.F.C., instituto criado sob os melhores auspícios e agora fenecendo sob os golpes dos seus maiores inimigos, isto é, aqueles que desejam o rejuvenescimento das famosas comissões de compra, de saudosa memória.

A outra maneira usual de fugir do D.F.C. — espantinho (o que muito o deve honrar, apesar dos pesares) de muita gente boa e patriótica, é usar da faculdade do adiantamento sob autorização do Presidente da República.

No serviço público há sempre um certo grupo que, por conhecer o serviço burocrático, vai ficando, independentemente da mudança dos homens de governo. Esse grupo sabe convencer os novos dirigentes superiores da administração a solicitarem autorização do Primeiro Magistrado

para a aplicação de dotações por adiantamento, o que geralmente acontece, com real dano para os cofres públicos.

A não ser em casos especialíssimos, excepcionais, esses adiantamentos não se justificam de forma alguma. A compra, vamos exemplificar, de fardamento, feita em grande escala, não pode ser realizada por adiantamento. O Departamento Federal de Compras tem uma Divisão Comercial aparelhada para realização de concorrências proveitosas, e uma Divisão Técnica, material e tecnicamente capaz de examinar os artigos a serem comprados, sujeitando-os a experiências que equivalem a uso constante e prolongado sob o sol e a chuva. É bastante se ter ciência desse aparelhamento com que conta o D.F.C. para não se acreditar em vantagens de aquisição feita por leigos, pelo sistema precário de coletas (cujos memorandos são enviados somente a dois ou três fornecedores), sem obediência a padronização ou a outros requisitos regulamentares e legais.

É preciso pôr termo a essa *emigração*. O atual governo, iniciado sob tão grandes esperanças, poderá voltar suas vistas mais atentas para este setor de tão ponderável importância para a economia nacional e cuja atuação mais fortalecida tão bem se refletirá na moralização administrativa.

Há de cuidar também da situação do pessoal, todo ele extranumerário, desajustado e sem estímulo. É gente ainda “da velha guarda”, dada ao serviço, capacitada, honesta, que enfrenta sacrifícios sem compensação a maior. Pois bem, esses servidores, que lidam diariamente com interesses vultosos, que são naturalmente tentados a todo momento, e obrigados por certo a repelir propostas desonrosas, foram os únicos mensalistas da União, segundo se sabe, que se não beneficiaram com as reestruturações das tabelas únicas, sendo que a sua tabela fora organizada honestamente, sem “para-quedistas” nem saltos espetaculares.

E acontece ainda mais que, tendo a Administração do Edifício da Fazenda conseguido (aliás justamente e sob louvores) considerável melhoria para o pessoal subalterno, os serventes do D.F.C. passaram a ganhar mais do que os servidores categorizados e, em alguns casos, tornaram-se superiores, em vencimento, aos próprios chefes de seção... Tal situação anômala e injusta com referência a pessoal de repartição como o D.F.C., que precisa de qualidades humanas realmente positivas para a sua objetivação, pode ocasionar fenômenos determinativos da falência completa de qualquer instituto.

Eis, portanto, em síntese, os pontos cruciantes da atual administração do material: falta de orientação coordenadora, com a anulação da antiga Divisão do Material do D.A.S.P., que lá deve ser recolocada; acanhamento progressivo da área jurisdicional do D.F.C., com a escapada das repartições e das verbas de material, o que deve ser impedido e regularizado; e desencorajamento de pessoal habilitado, cheio de dedicação e espírito público.

DOCUMENTAÇÃO

ENCICLOPÉDIAS

ISADORE GILBERT MUDGE

(Tradução de Sylvio do Valle Amaral)

N. R.: O Prof. Dr. Sylvio do Valle Amaral, quando lecionou Biblioteconomia nos cursos do D. A. S. P., traduziu — com o objetivo de facilitar o estudo de seus alunos, que lutavam com falta de material em português, relativo ao assunto — numerosos capítulos de livros e artigos, de várias procedências, especialmente americanos. Como deseja não fique esse material guardado, sem préstimo, em seu arquivo particular mas, ao contrário, continue de utilidade, resolveu entregá-lo à *Revista do Serviço Público* (que iniciou a publicação dele em julho do corrente ano), onde, está certo, serão vivificados pela leitura dos estudiosos.

BOA enciclopédia ou coleção de enciclopédias, forma a espinha dorsal da maior parte do serviço de referência em qualquer biblioteca. Tais livros devem ser escolhidos com grande cuidado e inteligentemente usados, com pleno conhecimento dos auxiliares de referência, quanto aos relativos méritos e defeitos. A feitura de enciclopédia de autoridade é tarefa muito dispendiosa, que exige árduo trabalho de escritores experimentados, bom plano editorial e superintendência, além de acurada impressão e conferência. Tal serviço não pode ficar módico e notáveis editores reconhecendo esse fato, gastam quanto necessário a fim de produzir material valioso, bem feito. Como, entretanto, os lucros imediatos de uma obra de baixo preço são maiores, é o comprador comum não faz distinção entre enciclopédias boas e fracas, os inescrupulosos utilizam, por vezes, pessoas mal pagas ou reimprimem, com leves modificações, material obsoleto e assim produzem umas exclusivamente destinadas à venda, mais ou menos inúteis, não obstante custarem talvez quase tanto como as excelentes. Uma enciclopédia jamais deverá ser adquirida sem completa verificação do espírito e exame da própria obra. Se o funcionário não possuir os conhecimentos exigidos, a compra deverá ser transferida até que apreciada a revista por técnicos, de outra forma é possível se esbanjar dinheiro. Caso a bi-

blioteca tenha possibilidade de fazer a despesa inicial, uma enciclopédia útil e cara poderá tornar-se mais barata com o tempo, porém, se isso não sucede, é melhor adquirir um exemplar usado, penúltima edição de obra reconhecidamente capaz, do que comprar uma nova a preço baixo, de feitura secundária ou de tipo comercial. Enciclopédia boa nunca é inteiramente sobrepujada e esse fato convém levar em consideração se o editor de nova obra ou edição oferece nela conceder desconto contra devolução da anterior. Pode apresentar base a pequena biblioteca desfazer-se da obsoleta, mas a grande, com muito trabalho de referência, conservará um exemplar de tais obras antigas, terão freqüentemente utilidade. As velhas enciclopédias são proveitosas: (1) ao fornecerem informes relativos à condição ou aspecto de certo assunto, arte ou ciência à data em que o livro foi organizado, (2) ao dar menores artigos biográficos e outros, omitidos na última edição, a fim de ceder espaço a material diverso.

Eis os três pontos cardiais que decidem o valor de uma enciclopédia:

1. Garantida de seus informes, incluindo:

Precisão
Amplitude
Atualização

2. Capacidade que a obra possui para enviar o leitor a outras fontes, isto é, bibliografias.

3. Arranjo mecânico e formato:

Isso de tal modo que qualquer dado incluído o leitor comum possa encontrar.

No exame de uma enciclopédia nesses três itens, note o seguinte:

- 1) *Publisher* — é bem afamado, notável e experiente ou inteiramente desconhecido?

- 2) *Data* — não da publicação, mas do copyright original. Todos os volumes apresentam a mesma?

- 3) *Editor* — é capaz, experiente e na realidade ele próprio editou o livro ou só permitiu-lhe usassem o nome?

- 4) *Aparência geral* — é imperfeita e indicativa de trabalho apressado ou o papel, a impressão e as figuras mostram boa qualidade?

5) *Prefácio* — leia o manifesto do próprio editor ou publicador e procure relacionar o prometido e o realizado. Observe, particularmente, detalhes e limitações. No caso de obra realmente perfeita, aquele é, via de regra, positivo; muito geral pode disfarçar obra fraca.

6) Tem o livro plano nítido, seguido a rigor, demonstrando supervisão editorial ou apresentam os vários tópicos desigualdades em plano e feitura?

7) Há objetivo ou propósito que necessite ser levado em conta — servirá para classe especial de leitores, foi dada à estampa sob os auspícios de grupo religioso ou político?

8) Se baseada em algum outro trabalho ou edição anterior do mesmo livro, correspondência a um ou outra — revista adequadamente e, de novo, feita por completo ou pouco alteradas as antigas pranchas, usadas como novas?

9) *Autoridade* — são os artigos feitos por especialistas e assinados?

Completos e apropriados ou muito breves?

Informações com datas — são indicadas por números que mudam freqüentemente e, portanto, sem significado ou inúteis, como cifras de população, estatísticas bancárias, resultados eleitorais, dados sobre colheitas, salários, etc.?

10) Ilustrações, estampas, diagramas, mapas, etc.

De boa qualidade, estão à respectiva escala, data, fonte ou autoridade indicadas e realmente auxiliam o artigo que acompanham ou apenas servem para aumentar o atrativo geral da obra?

11) *Bibliografias* — sempre fornecidas, todos os títulos *datados*, foram incluídos livros recentes? As entradas para as biografias seguem regras aceitas para as de catálogos?

Estão as listas feitas de modo que se torne fácil o uso?

Há materiais em línguas estrangeiras?

12) *Arranjo da enciclopédia*:

E' claro, simples, de emprêgo cômodo?

Estão perfeitamente destacados os cabeçalhos, que o título corrente em cada página indica de modo nítido?

Suficientes referências? Acuradas?

Foram dadas alfabeticamente no local, em o corpo da obra ou aparecem no suplemento ou no índice?

Se o trabalho está organizado em grandes assuntos e não pelas letras, há índice alfabético de pequenos assuntos? Caso contrário, é a ordem (1) "letra por letra" ou (2) "palavra por palavra"? Exemplo, naquela, Newfoundland vem antes de New Zealand; nesta, ocorre depois.

Se as abreviaturas ou sinais especiais são usados para algum propósito, há explicação a respeito?

Listas suplementares, errata, etc. — inseridas em lugar tal que fiquem em evidência ou provavelmente passam despercebidas?

13) Características especiais, isto é, indicação da pronúncia, arranjo por folhas soltas, etc.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no C 80 - Concurso para a Carreira de Contador do Ministério da Fazenda

CONTABILIDADE GERAL E CONTABILIDADE PÚBLICA

O Balancete do Razão de uma firma individual foi levantado como segue:

CONTAS	SALDOS	
	DEVEDORES	CREDORES
Móveis e Utensílios.....	10.000,00	
Caixa.....		1.000,00
Mercadorias.....	50.000,00	
Contas correntes.....	10.000,00	
Duplicatas a receber.....		30.000,00
Capital.....	10.000,00	
Títulos a pagar.....		100.000,00
Despesas Gerais.....	9.000,00	
	89.000,00	131.000,00

Apresentar o balancete devidamente corrigido no espaço abaixo:

CONTAS	SALDOS	
	DEVEDORES	CREDORES

Armar com as seguintes contas o balanço patrimonial correspondente:

Caixa.....	10.000,00
Contas a pagar.....	20.000,00
Caupões.....	1.000,00
Mercadorias.....	70.000,00
Fundo de Reserva.....	35.000,00
Títulos a pagar.....	40.000,00
Imóveis.....	30.000,00
Capital.....	60.000,00
Depósitos Bancários.....	30.000,00
Móveis e Utensílios.....	4.000,00
Contas a receber.....	10.000,00

Num balanço a conta "Caixa" apresenta um saldo de Cr\$ 50.000,00; a de "Bancos" um saldo devedor de Cr\$ 200.000,00; a de "Imóveis" um saldo de Cr\$... 1.000.000,00 e a de "Títulos a Pagar" o saldo de Cr\$.. 500.000,00. Qual o quociente de liquidez financeira?

Em que grupos se classificam as contas patrimoniais, de acôrdo com o padrão exigido pela lei das sociedades anônimas?

Uma firma comercial possuía no começo do exercício um estoque de mercadorias no valor de Cr\$ 100.000,00; comprou durante o exercício Cr\$ 50.000,00. Vendeu no mesmo período Cr\$ 120.000,00 e apurou por ocasião do inventário de encerramento do exercício um estoque de mercadorias no valor de Cr\$ 90.000,00.

- Qual o lucro do exercício?
- Qual o valor do custo das mercadorias vendidas durante o exercício?
- Qual o índice de rotação do estoque médio?

Os gastos diretos de fabricação durante um exercício montavam em :

	Cr\$
Matérias-Primas	200.000 00
Salários	150.000,00

Os gastos indiretos se classificam nos seguintes grupos com as importâncias ao lado :

	Cr\$
a) Proporcionais à matéria-prima	50.000,00
b) Proporcionais à mão-de-obra	30.000,00
c) Proporcionais à soma da matéria-prima e da mão-de-obra	35.000,00

Um determinado produto custou de

	Cr\$
a) Matéria-prima	300,00
b) Mão-de-obra direta	100,00

Qual o custo global desse produto, inclusive gastos indiretos usando os coeficientes de aplicação correspondentes aos dados globais do exercício?

A conta corrente de F com X de Londres apresenta a seguinte situação :

HISTÓRICO	£	£	Cr\$	Cr\$
	DÉBITO	CRÉDITO	DÉBITO	CRÉDITO
m/remessa de cambial.....	125-5-6		10 523,10	
sua fatura.....		250-9-3		21.038,85
minha nota de reclamação.	50-4-7		4 229,25	

A conta mencionada na fôlha anterior deve ser liquidada mediante a aquisição de uma cambial ao câmbio de 3 d.

- a) Lançar o valor da cambial adquirida a dinheiro.
- b) Apurar a diferença de câmbio na conta corrente e fazer o lançamento correspondente no Diário e na Conta Corrente.

Em um sinistro verificado o segurado reclama Cr\$.. 50.000,00 e a seguradora oferece Cr\$ 40.000,00 pergunta-se :

- b) qual o montante da reserva a ser feita enquanto se aguarda a solução do caso?

c) qual a partida de Diário para registrar a reserva?

O orçamento apresenta em síntese a seguinte situação:

	Cr\$	
Receita ordinária	5.000,00	
Produto de Operações de Crédito	300,00	5.300,00
Despesa Ordinária		5.300,00

Nestas condições o orçamento é:

- () equilibrado?
() deficitário?
() superavitário?

(Marque com uma cruz (+) a resposta certa).

O balanço que discrimina a RECEITA e DESPESA do exercício é

- () Balanço Orçamentário?
() Balanço Financeiro?
() Balanço Econômico?
() Balanço Patrimonial?

(Marque com uma cruz (+) a resposta certa).

Escolher entre os elementos enumerados a seguir os que fazem parte do Ativo do Balanço Patrimonial:

- () Dívida Exterior Fundada
() Dívida Ativa
() Dívida Flutuante
() Fundo de Resgate de Papel-Moeda
() Imóveis
() Débitos de Responsáveis

(Marque com uma cruz (+) a resposta certa).

A execução orçamentária produziu os seguintes resultados:

Receita:

	Cr\$
Receita Tributária	10.000.000,00
Receita Patrimonial	
(Venda de Próprio)	3.000.000,00
Produto de Operações de crédito	2.000.000,00
	15.000.000,00

Despesa:

Despesa Efetiva	8.000.000,00
Aquisição de Imóveis	3.000.000,00
Amortização de Dívida	4.000.000,00
	15.000.000,00

Pergunta-se:

Houve equilíbrio financeiro?

Houve variação patrimonial?

Houve aumento do patrimônio líquido?

Sim ou Não? Por que?

O regime de contas anuais que compreende somente o registro das quantias efetivamente recebidas e pagas até a data do encerramento definitivo do exercício é de competência?

Sim ou Não? Por que?

Uma delegacia fiscal teve o seguinte movimento, no dia x:

arrecadação:

impôsto de consumo sobre:	
fumo	1.000,00
bebidas	2.000,00
brinquedos	500,00
	3.500,00

impôsto sobre a renda de pessoas físicas, jurídicas, etc.	4.000,00
impôsto sobre operações a termo	2.000,00
taxa de previdência social	1.000,00

pagamentos:

Vencimentos de pessoal:

Ministério da Agricultura	5.000,00
Ministério da Fazenda	2.000,00
Ministério da Justiça	3.000,00

Compra de material:

Ministério da Fazenda	1.000,00
Ministério do Trabalho	500,00

Pedem-se: os lançamentos contábeis.

Uma delegacia fiscal teve o seguinte expediente, hoje:

a) recebimento de selos adesivos, da Casa da Moeda, no valor de Cr\$ 500.000,00;

b) restituição de selos de consumo, estragados, à Casa da Moeda, no valor de Cr\$ 200.000,00;

c) venda de um próprio da União, do valor de Cr\$ 100.000,00, pelo preço de Cr\$ 150.000,00;

d) pagamento a uma sociedade consignatária do desconto efetuado dos vencimentos de um funcionário, no importe de Cr\$ 2.000,00.

Pedem-se: os lançamentos contábeis.

Uma delegacia fiscal recebeu, hoje, as seguintes cauções em títulos da dívida pública:

em títulos da dívida pública:

de A	1.000,00
de B	2.000,00
	3.000,00

em cadernetas da Caixa Econômica:

de C	500,00
de D	300,00
	800,00

em dinheiro:

de E	1.600,00
de F	2.000,00
	3.600,00

Pedem-se: os lançamentos contábeis.

Ao fim do exercício de 1942, uma delegacia fiscal apresentou a seguinte situação financeira:

Renda Ordinária:

Importação, exportação, etc. .	100.000,00
Impôsto de consumo	200.000,00
Impôsto de selo e afins	50.000,00
	350.000,00

Consignações — c/mov.	80.000,00
----------------------------	-----------

Renda Extraordinária:

Caixa Econômica — c/mov.	50.000,00
Ministério da Agricultura	120.000,00
Depósitos de Diversas Origens — c/mov. .	40.000,00
Ministério do Trabalho	130.000,00

A vista dos elementos acima:

- a) apurar o resultado do exercício.
b) dar os lançamentos para a apuração.
c) dar o lançamento de incorporação do mesmo ao Patrimônio Nacional.

MATEMÁTICA E ESTATÍSTICA

1.ª PARTE — MATEMÁTICA

Preencher os claros abaixo com os valores convenientes.

Sabendo-se que o lucro é uma percentagem do valor da mercadoria, calcular:

(Escreva as respostas nas linhas pontilhadas).

VALOR DA MERCADORIA	TAXA DE LUCRO	LUCRO
Cr\$		Cr\$
12.500,00.....	10%	1.250,00
10.000,00.....	3/4%	3.000,00
.....	4 1/9%	
132.500,00.....	5	500,00
48.800,00.....	3 — 8%	
140.000,00.....	8	350,00
.....	8%	45,00

— Quais os juros de £ 190 — 7sh — 3d em 65 dias, à taxa de 8% ao ano?

Resposta:

— Calcular os juros simples na seguinte conta corrente à taxa recíproca de 9%.

HISTÓRICO	D	C	VENCIMENTOS
m/fatura.....	5.000,00		11/1/43
s/pagamento.....		2.000,00	1/1/43
s/aceite.....		5.000,00	3/1/43
m/adiantamento.....	10.000,00		15/1/43

Encerramento da conta no dia 31 de março de 1943.

Um título de Cr\$ 20.000,00, pagável em 10 de outubro, descontado em 12 de maio, sendo a taxa de desconto 7,3% ao ano, sofre o desconto racional correspondente a Cr\$; e o comercial igual a Cr\$; esse mesmo título valerá no dia do desconto Cr\$ (ano civil).

Três sócios resolveram distribuir o lucro da sociedade no valor de Cr\$ 420.000,00, ao mesmo tempo, diretamente proporcional ao capital de cada sócio empregado na empresa e inversamente proporcional às suas retiradas durante o ano. A situação era a seguinte:

SÓCIOS	CAPITAL EMPREGADO	RETIRADAS
	Cr\$	Cr\$
A.....	18.000,00	3.000,00
B.....	15.000,00	3.000,00
C.....	27.000,00	9.000,00

O lucro do sócio A foi de Cr\$; o do Sócio B — Cr\$ e do sócio C — Cr\$

2.ª PARTE — MATEMÁTICA FINANCEIRA

Qual o valor atual de um capital de Cr\$ 300.000,00 vencível em 5 anos, descontado a juros compostos à taxa de 8%, sabendo que o capital 1 pôsto a render juros compostos durante 5 anos produz 1,469.

Resposta:

Qual o capital acumulado no fim de 20 anos, colocando no começo de cada ano uma prestação de Cr\$.. 5.000,00 a render juros compostos à taxa de 6%, sabendo que o capital 1 pôsto a render juros durante 20 anos à taxa referida produz 3,207.

Resposta:

Organizar quadro de amortização de um empréstimo de Cr\$ 1.000.000,00 em 3 anos, à taxa de 8% sabendo que a unidade posta a render juros em 3 anos produz àquela taxa 1,25.

Qual a taxa real de um empréstimo de Cr\$ 500.000,00 colocado abaixo do par e que produziu o capital líquido de Cr\$ 420.000,00 sabendo:

a) que os títulos serão reembolsados ao par em 12 anos, mediante anuidades constantes calculados à taxa de 5%, no valor de Cr\$ 56.412,70;

b) que nas tabelas de anuidades para amortizar o capital 1 em 12 anos

0,132 695 corresponde à taxa de 8%

e 0,139 650 corresponde à taxa de 9%

3.ª PARTE — ESTATÍSTICA

Grupe os valores abaixo em classes com intervalo 8, procurando indicar da melhor maneira possível os limites das classes:

Valores — 3 — 4 — 4 — 5 — 7 — 15 — 19 — 26 — 30 — 30 — 32 — 33 — 43 — 51 — 56 — 59 — 60 — 63 — 64 — 70 — 73 — 74 — 79 — 86.

Observe a distribuição de frequência seguinte, relativa ao peso (em quilos) de um grupo de indivíduos. Preencha, depois, os claros, de acordo com os dados da distribuição:

Frequência

50 — 52,999	1
53 — 55,999	—
56 — 58,999	5
59 — 61,999	12
62 — 64,999	27
65 — 67,999	16
68 — 70,999	6
71 — 73,999	2
74 — 76,999	1

O ponto médio da classe que contém os valores mais baixos é

O intervalo de classe é

A mediana da distribuição é

Damos a seguir a produção de açúcar de certa região, no período 1935 — 1939. Converta os dados que apresentamos em números índices, de modo a facilitar a comparação com o ano de 1937.

ANOS	PRODUÇÃO	NÚMEROS-ÍNDICES
1935.....	7.200 toneladas métricas	
1936.....	8.600	"
1937.....	9.500	"
1938.....	12.000	"
1939.....	10.800	"

ESCRITURAÇÃO E PERÍCIA CONTÁBIL

1) LEVANTAMENTO DE BALANÇO

	SALDOS DEVEDORES	SALDOS CREDITORES
Terrenos e Edifícios.....	10.000.000,00	
Maquinismos e Instalações.....	30.000.000,00	
Móveis e Utensílios.....	200.000,00	
Cauchês.....	10.000,00	
Almoxarifado.....	2.000.000,00	
Produtos (estoque inicial).....	3.000.000,00	
Matérias em Fabricação (estoque inicial).....	2.000.000,00	
Títulos a receber.....	500.000,00	
Caixa.....	90.000,00	
Bancos.....	600.000,00	
Ações em Caução.....	200.000,00	
Capital.....		30.000.000,00
Fundo de Reserva.....		1.650.000,00
Provisão para Depreciação.....		3.020.000,00
Empréstimo por Obrigações.....		10.000.000,00
Títulos a Pagar.....		800.000,00
Folhas a pagar.....		100.000,00
Credores Diversos.....		50.000,00
Produção.....		13.000.000,00
Consumo de Matérias Primas.....	6.000.000,00	
Mão de Obra.....	4.800.000,00	
Gastos Gerais de Fabricação.....	2.000.000,00	
Vendas.....		18.000.000,00
Produtos recebidos da Fábrica.....	13.000.000,00	
Orcenados de Vendedores.....		650.000,00
Despesas de Viajantes.....		100.000,00
Honorários.....		300.000,00
Despesas de Escritórios.....		400.000,00
Depreciação de Móveis.....		20.000,00
Impostos.....		150.000,00
Prêmios de Seguro.....		50.000,00
Contribuições ao I. A. P. P.....		30.000,00
Juros Ativos.....		30.000,00
Juros Passivos.....	800.000,00	
	76.850.000,00	76.850.000,00

1.º A folha de mão-de-obra do último mês, no valor de 300.000,00 não está lançada. Deve por isso se escriturar, levando-se a contribuição devida ao I.A.P.I. à razão de 3% a cargo dos operários e 3% a cargo da empresa, a crédito de "Credores Diversos".

2.º A produção do último mês no valor de 700.000,00 também deve ser escriturada.

3.º O valor das matérias em Fabricação no dia do balanço, conforme inventário, importa em 1.500.000,00.

4.º O valor dos "Produtos" em estoque no dia do balanço, conforme inventário, importa em a Cr\$ 3.200.000,00.

5.º Os prêmios de seguro correspondem a 12 meses, dos quais 3 meses ainda não decorreram.

6.º Apurar os lucros e distribuí-los como segue:

1.º) provisão para Imposto de Renda.

2.º) 10% do restante como "pro-labore" dos Diretores.

3.º) 10% para gratificação ao pessoal.

4.º) 10% para Fundo de Reserva.

5.º) 70% para Dividendos aos acionistas.

7.º Fazer os lançamentos de encerramento.

8.º Organizar o Balanço Patrimonial, classificando as contas de acordo com a lei de sociedades anônimas.

9.º Organizar a demonstração dos Resultados Industriais e Comerciais do exercício.

2) PROBLEMA

A Fábrica X apresentou com suas declarações do imposto de renda referentes aos exercícios de 1939, 1940 os seguintes balanços e demonstrações de Lucros e Perdas.

ATIVO	1939	1940
Imóveis	1.000.000,00	500.000,00
Máquinas e Instalações ..	2.000.000,00	1.000.000,00
Móveis e Utensílios	200.000,00	100.000,00
	3.200.000,00	1.600.000,00

Caixa	100.000,00	90.000,00
Duplicatas a receber	2.000.000,00	2.500.000,00
Estoque de Matérias e Produtos	3.000.000,00	2.000.000,00
	5.100.000,00	4.590.000,00
TOTAL	8.300.000,00	6.190.000,00

PASSIVO

Capital	2.000.000,00	2.000.000,00
Lucros	1.000.000,00	500.000,00
	3.000.000,00	2.500.000,00
Debêntures	2.000.000,00	1.900.000,00
Títulos a Pagar	3.000.000,00	1.000.000,00
Credores Diversos	300.000,00	790.000,00
	5.300.000,00	3.690.000,00
	8.300.000,00	6.190.000,00
As demonstrações de lucros e perdas são:		
Vendas	6.000.000,00	7.700.000,00
Estoque inicial de Produtos e Matérias-Primas ...	2.500.000,00	3.600.000,00
Consumo de Matéria-Prima, Mão-de-Obra e Gastos Gerais	2.500.000,00	3.500.000,00
	5.000.000,00	7.100.000,00
Estoque Final de Produtos e Matérias-Primas ..	3.000.000,00	2.000.000,00
Custo das Vendas	2.000.000,00	5.100.000,00
Lucro Bruto	4.000.000,00	2.600.000,00
Despesas Comerciais	2.000.000,00	2.100.000,00
	2.000.000,00	
Lucros Creditados aos Sócios	1.000.000,00	
Lucro Suspenso	1.000.000,00	500.000,00

1.º) Comprar as duas situações de modo a pôr em evidência as variações havidas no patrimônio.

2.º) Explicar como foi possível a grande redução do valor do Capital fixo, sabendo que nada foi alienado.

3.º) Apontar a fraude que houve na apuração dos resultados do exercício de 1940 tendo em vista os dados do balanço e da demonstração dos resultados do exercício anterior.

PORTUGUÊS

Redija um ofício sobre a seguinte hipótese:

O Contador Secional X solicita ao Contador-Geral da República que determine em que conta seja classificada a importância de Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros) relativa à arrecadação de imposto de consumo.

Observações:

a) Tratamento: V. S.

b) Extensão: 7 a 12 linhas, excluído o fecho.

c) Faça apenas o contexto ou corpo do ofício, já que abaixo estão preenchidos os dizeres praxistas.

d) Não assine a prova nem escreva qualquer nome suposto que facilite a identificação.

e) Faculta-se o rascunho.

NOÇÕES DE DIREITO FISCAL E
LEGISLAÇÃO FISCAL

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas. Procure, dentre estas, a resposta

ou respostas certas e assinale-as, colocando uma cruz dentro do parêntese.

São elementos da receita pública ordinária:

- () impostos
- () emissão de apólices
- () depósitos de diversas origens
- () taxas
- () rendas industriais
- () receita das autarquias

Quando um contribuinte procura compensar a despesa que faz com impostos, sobrecarregando o preço de mercadorias ou serviços que cede, o fenômeno é de:

- () incidência
- () translação
- () repercussão

Estão isentos de imposto de renda

- () os professores
- () os funcionários públicos
- () as fundações de caráter cultural
- () os nacionais com permanência no estrangeiro
- () os residentes no estrangeiro com rendimentos no país

Cite, agora, as restrições:

As pessoas jurídicas são tributadas, qualquer que seja o capital e o movimento dos negócios:

- () de acordo com o balanço e demonstração de lucros e perdas
- () de acordo com o lucro presumido.

O imposto de renda pode ser pago

- () por meio de vale postal
- () por meio de cheque
- () por meio de ordem bancária a favor da repartição arrecadadora
- () em dinheiro
- () em prestações

Cite, agora, as restrições:

O imposto de vendas mercantis é de competência:

- () da União
- () dos Estados
- () dos Municípios

Gozam de franquia temporária:

- () as coleções científicas destinadas à venda no país.
- () os mostruários trazidos por caixeiros viajantes.
- () o material cênico pertencente a companhias teatrais.
- () os automóveis de uso pessoal de turistas.

Cite, agora, as restrições:

Escrever nas linhas a seguir a competência da União, dos Estados ou dos Municípios para arrecadar os seguintes tributos:

Indústrias e Profissões

Imposto de Renda

Imposto de licença

Imposto de consumo

Taxas telegráficas

Imposto de transferência de fundos para o Exterior ..

Escreva nas linhas a seguir se são diretos ou indiretos os seguintes impostos:

- a) Imposto Predial
- b) Imposto sobre importação e mercadorias
- c) Imposto de consumo
- d) Imposto de Indústrias e Profissões
- e) Imposto de Renda

Quais os processos usados para a percepção do imposto de consumo?

- a)
- b)

- c)
- d)

Quais os processos de percepção do imposto de renda?

- a)
- b)

Como se classificam os contribuintes do imposto de renda?

- a)
- b)

Como se divide o imposto de renda a que estão sujeitas as pessoas físicas?

- a)
- b)

Como se determina o rendimento líquido tributável da exploração agrícola ou pastoril e das indústrias extrativas vegetal e animal, não havendo escrituração de forma a merecer fé?

Quais os processos de percepção do imposto de vendas mercantis?

- a)
- b)
- c)

Em que casos se verifica o desconto do imposto de renda na fonte?

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)
- f)

Quais os livros fundamentais da escrita especial para o controle fiscal do imposto de vendas mercantis?

- a)
- b)
- c)
- d)

Quais os processos para calcular e cobrar direitos aduaneiros sobre mercadorias importadas do estrangeiro?

- a)
- b)

Como se denomina a restituição de direitos aduaneiros cobrados sobre matérias-primas importadas, quando estas são reexportadas em forma de novos produtos da indústria nacional?

Quais os documentos básicos para o desembaraço alfandegário de mercadorias importadas?

- a)
- b)
- c)

Aplicação do Regulamento do Imposto de Renda

1. Uma pessoa física teve os seguintes rendimentos: Cr\$

- a) de capitais aplicados em títulos públicos 50.000,00
- b) honorários do livre exercício da profissão de contador 60.000,00
- c) aluguéis de prédios 24.000,00

As deduções cedulares foram as seguintes:

Cr\$

- a) comissão e corretagem sobre transação de títulos públicos 1.000,00
- b) despesas de viagem, no exercício da profissão 1.000,00

c) aluguel de escritório	3.000,00
d) livros e publicações técnicas	2.000,00
e) impostos e taxas sobre prédios de aluguel	5.000,00
f) comissões ao administrador de prédios	1.200,00
g) conservação de prédios	2.400,00

O contribuinte é casado e tem dois filhos menores.

Organizar a declaração de renda aplicando as taxas em vigor.

2. Uma Sociedade Anônima X aumentou o seu capital de Cr\$ 1.000.000,00 para Cr\$ 2.000.000,00 — como segue:

Cr\$ 500.000,00, — mediante novas entradas em dinheiro.

Cr\$ 500.000,00, — mediante aplicação dos seguintes fundos:

	Cr\$
a) Fundo de Reserva	200.000,00
b) Fundo de Depreciação em virtude de se ter apurado uma valorização do Ativo fixo	200.000,00

c) Parte de lucros não distribuídos apurados no último balanço e que ainda não tinha sido objeto de declaração de renda	100.000,00
---	------------

O lucro total do exercício foi de Cr\$ 150.000,00, — sem dedução do imposto de renda devido.

As ações, tanto antigas como novas, são ao portador.

Convencionou-se que a sociedade ficaria encarregada de liquidar o imposto de renda por conta dos acionistas, deduzindo a importância da parte que lhes tocava dos Cr\$ 50.000 de lucros não distribuídos.

Calcular o imposto devido pela Sociedade Anônima e as deduções na fonte a serem feitas sobre as partes que couberam aos acionistas nos fundos e lucros distribuídos.

3. Uma Sociedade Anônima com sede no estrangeiro e atividade industrial no Brasil paga aos seus diretores residentes no estrangeiro honorários no valor de Cr\$ 100.000,00 — Despesas de Administração no Estrangeiro Cr\$ 200.000; dividendos remetidos aos acionistas residentes no exterior Cr\$ 800.000,00.

- Qual o imposto de renda devido?
- Como se faz o recolhimento do imposto?

APERFEIÇOAMENTO

Notas sobre Legislação de Pessoal

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES E
PEDRO AUGUSTO CYSNEIROS

II

Posse, fiança, lotação e exercício

Posse — Posse é o ato que investe o cidadão em cargo ou função gratificada. (Est. Func. Púb., artigo 24). Marcelo Caetano a definiu como sendo o “ato pelo qual o nomeado para um cargo público manifesta, pessoal e expressamente a sua vontade de aceitar a nomeação”. Ato formal e simbólico a posse adquire significação precisamente em virtude de exprimir a aceitação do cargo por parte da pessoa em quem recai a nomeação. Tem ela a forma de um compromisso solene de cumprir fielmente os deveres do cargo ou da função gratificada, compromisso esse que consta de um termo (art. 26, *idem*), o qual, assinado pelo funcionário e pela autoridade que der posse, é arquivado após os competentes registros. A posse é um ato pessoal e só excepcionalmente (art. 27, E.F.) pode ser tomada por procuração. Por disposição expressa da lei (art. 29, *idem*), a posse deverá verificar-se no prazo máximo de trinta dias, a partir da data da publicação do decreto de nomeação no órgão oficial. Prorrogar-se-á esse prazo até sessenta dias, por solicitação escrita do interessado e mediante ato fundamentado da autoridade competente, ou por tempo maior, a critério do Governo, no caso de se tratar de funcionário nomeado para Território (art. 29, § 1.º). Vencidos o prazo inicial e a prorrogação sem que se verifique a posse, a nomeação será tornada sem efeito. A autoridade competente para dar posse deverá verificar, sob pena de responsabilidade, se foram satisfeitas as condições estabelecidas, em lei ou regulamento, para investidura no cargo ou na função (art. 28).

Fiança — Fiança é a garantia que presta o funcionário que tem sob sua guarda ou responsabilidade dinheiros ou valores públicos. Essa garantia visa ressarcir possíveis alcances e resguardar a integridade do patrimônio público. Não garante o ato irregular, mas tem em vista a consequência que o mesmo acarreta sobre os bens confiados à gestão do funcionário. Seus efeitos são meramente patrimoniais. Por isso mesmo,

ainda que a fiança seja maior que o alcance verificado, e permita completa reparação do prejuízo causado pelo funcionário, este não fica isento de responder administrativa e criminalmente pela falta que cometer. (Estatuto, artigo 30, § 3.º).

A fiança, nos casos em que é exigida constitui condição indispensável para que o funcionário possa entrar em exercício (art. 30 já citado) e deve ser prestada em

I — Dinheiro, ou

II — Títulos da Dívida Pública da União, ou ainda

III — Apólices de seguro de fidelidade funcional, emitidas por institutos oficiais ou companhias legalmente autorizadas (*idem*).

Por dinheiro entende-se a moeda no país. Os títulos da dívida pública são papéis de crédito que o governo emite a favor das pessoas a quem toma por empréstimo dinheiro para atender a encargos da administração. Podem ser de dívida pública federal, estadual ou municipal, mas só as primeiras servem para garantir a gestão do funcionário público civil da União, consoante expressamente dispõe a lei. As apólices de seguro de fidelidade funcional são documentos comprobatórios de uma modalidade especial de seguro, em virtude do qual o segurador toma a seu cargo o ressarcimento dos alcances com que o segurado, no exercício de suas funções, vier, eventualmente, atingir o patrimônio confiado à sua guarda ou gestão. Os institutos oficiais a que se refere a lei são os órgãos de previdência e assistência social das diversas categorias profissionais (industrial, comerciais, marítimos, funcionários públicos, etc.). Nem todos esses órgãos, porém, operam no ramo de seguro de fidelidade, embora possam fazê-lo. Entre os que operam está o I.P.A.S.E. As companhias legalmente autorizadas são as sociedades seguradoras que se constituírem de acordo com a lei que disciplina esse ramo de negócio.

A fiança deverá ser prestada após a posse e antes do exercício.

O valor da fiança corresponde ao dobro do vencimento anual da classe inicial da carreira ou do cargo isolado que o funcionário ocupar, arre-

dondadas as frações iguais ou superiores a Cr\$ 500,00 para Cr\$ 1.000,00 e desprezadas as inferiores àquela importância (art. 3.º e seu parágrafo do Dec. n.º 8.738, de 11-12-42).

Enquanto não forem tomadas e aprovadas as contas do funcionário, a responsabilidade d'este subsiste e, por essa razão, a fiança não pode ser levantada (E. F., art. 30, § 3.º). A tomada de contas se inicia nos meios administrativos, mas seu julgamento e aprovação compete ao Tribunal de Contas, segundo prescreve a Constituição (artigo 77, inciso II).

Os dispositivos do Estatuto referentes à fiança estão regulamentados pelo Decreto número 8.738, de 11-12-42 (*Diário Oficial* de 13-12-42) e o modo por que se verifica a intervenção do Tribunal de Contas na matéria é objeto do artigo 30 da Lei n.º 830, de 23-9-49 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Lotação — “Entende-se por *lotação* o número de funcionários de cada carreira e de cargos isolados que devam ter exercício em cada repartição ou serviço” (artigo 36 do E. F.).

Em sentido amplo, deve entender-se *lotação* como o conjunto de funcionários e extranumerários que cada repartição possui ou que deveria possuir (falando-se de maneira ideal), para atender aos seus serviços normais.

Aliás é em palavras um pouco diferentes o conceito fixado pelo § 1.º do art. 1.º do Decreto n.º 2.955, de 20 de agosto de 1938:

“Entende-se por *lotação* o número de funcionários de cada carreira, ou de cargos isolados bem como o número e denominação de função dos extranumerários, que devem ter exercício em cada repartição pública”.

Doutrinariamente, esta é a definição mais satisfatória. No entanto, o E. F. (Dec.-lei número 1.713, de 28-10-39), posterior àquele decreto veio restringir o conceito de *lotação*. Isso se explica porque o Estatuto diz respeito apenas ao *funcionário público*. Por outro lado as próprias Tabelas de Mensalistas e Diaristas, sendo naquela época próprias de cada repartição, já indicavam por si a *lotação* das funções respectivas.

A *lotação* e suas alterações posteriores são feitas mediante decreto (Dec.-lei n.º 9.230, de 4 de maio de 1946, art. 3.º).

Para efeito de *lotação*, repartição poderá significar, ou um órgão componente de um Ministério, na sua divisão mais ampla ou uma parte integrante dêsse órgão, em subdivisões, segundo a sua maior ou menor extensão e as conveniências de cada caso particular (art. 1.º — § 2.º — Decreto n.º 2.955).

A *lotação* de uma repartição pode ser permanente ou suplementar. Como as denominações indicam, a *lotação* permanente é a que representa as necessidades ideais da repartição enquanto a suplementar espelha uma situação transitória que é mantida a fim de que sejam respeitadas situações pessoais ou condições de serviço que não devem

ser alteradas subitamente. Os claros de *lotação* suplementar, como é óbvio, não podem ser preenchidos.

O funcionário nomeado deverá ter exercício na repartição cuja *lotação* houver vaga (art. 34 do E. F.).

O funcionário promovido poderá continuar em exercício na repartição em que estiver servindo (*idem*, parágrafo único).

Os dispositivos acima citados se justificam:

1.º porque a *lotação* atende às necessidades das repartições, necessidades essas que se manifestam através da existência de claros a preencher;

2.º porque, como já tivemos oportunidade de ver, as atribuições da carreira podem ser cometidas, indistintamente, a ocupantes de cargos das diferentes classes, não havendo, pois, razão para que a promoção implique a mudança do funcionário para outro órgão.

A *lotação* pode ser *numérica* ou *nominal*. A primeira diz respeito ao número de cargos que devam pertencer à repartição. A segunda relaciona os nomes dos respectivos funcionários.

A *lotação* numérica é fixada por decreto e a nominal depende, via de regra, da aprovação do Ministro de Estado (Ver a propósito de *lotação* nominal a Circular n.º 8, de 25-4-46 (*Diário Oficial* de 27-4-46) da Secretaria da Presidência da República).

A *lotação* reveste-se de importância porque:

a) determina, dentre os diversos órgãos da administração àquela em que o funcionário deverá exercer suas funções;

b) fixa a sede, para os casos de afastamento, concessão de ajuda de custo e diárias.

Exercício — Exercício é o desempenho das atribuições do cargo no local e na forma que a lei ou o regulamento determinar. Somente após entrar em exercício o funcionário usufrui as vantagens do cargo para o qual foi nomeado, tais como vencimentos, contagem de tempo de serviço, para qualquer efeito, etc.

O art. 31 do E. F. determina que o início a interrupção e o reinício do exercício sejam registrados no assentamento individual do funcionário. Isso é importante porque toda a vida funcional do mesmo girará em torno do exercício.

Após haver tomado posse e antes de entrar em exercício o funcionário deverá apresentar ao S. P. todos os elementos necessários à abertura do assentamento individual (art. 37 do E. F.).

O Chefe da repartição ou do serviço para que fôr designado o funcionário é a autoridade competente para dar-lhe exercício (*idem*, art. 32). O exercício deverá verificar-se no prazo máximo de trinta dias, contados:

I — Da data da posse, nos casos de nomeação e designação;

II — Da data da publicação oficial do ato, nos casos de remoção e transferência. (*idem*, art. 33).

O funcionário removido ou transferido, quando licenciado, terá trinta dias, a contar da termi-

nação da licença, para entrar em exercício (idem, § 1.º, do art. 33).

Todos os prazos indicados para o exercício poderão ser prorrogados por solicitação do interessado e a juízo da autoridade competente (para dar o exercício), desde que a prorrogação não exceda a trinta dias (idem, § 2.º, do art. 33).

O funcionário que não entrar em exercício dentro do prazo será demitido do cargo ou destituído da função.

Nenhum funcionário pode ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo os casos previstos no Estatuto ou prévia autorização do Presidente da República. Neste último caso o afastamento só será permitido para fim determinado e por prazo certo (idem art. 35 e seu parágrafo único).

A mencionada autorização só poderá ser concedida quando o funcionário fôr desempenhar atribuições inerentes à carreira a que pertencer ou ao cargo isolado que ocupar.

O funcionário que interromper o exercício por trinta dias consecutivos, salvo os casos previstos no E.F., será demitido por abandono do cargo.

O não comparecimento do funcionário por mais de 30 dias consecutivos, sem justificação, configura o abandono do cargo, que é, também

crime, como tal capitulado no Código Penal. Nesses casos, portanto, além da punição administrativa (demissão) cabe o procedimento judicial para a punição criminal. Voltaremos ao assunto mais detidamente quando tratarmos das penalidades.

O número de dias que o funcionário gastar em viagens para entrar em exercício será considerado, para todos os efeitos, como de efetivo exercício e deverá ser contado da data do desligamento do funcionário (art. 40 e seu parágrafo único).

O funcionário prêso preventivamente, pronunciado em crime comum ou funcional, ou condenado por crime inafiançável em processo no qual não haja pronúncia, será afastado do exercício, até condenação ou absolvição passada em julgado, perdendo, no período de afastamento, um terço de vencimento ou remuneração, tendo porém direito à diferença se fôr, afinal, absolvido. No caso de condenação e se esta não fôr de natureza que determine a demissão do funcionário, será o mesmo afastado, na forma dêste artigo, a partir da decisão definitiva, até o cumprimento total da pena, com direito, apenas, a um terço do vencimento ou remuneração (art. 43, §§ 1.º e 2.º do E. F.).

Leitura — "Manual dos Servidores do Estado" — Tomo I — de Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho — 5.ª edição — 1950.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da
Califórnia

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)
(continuação do Cap. V)

REGULAMENTAÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Quando vivia o mundo dominado pela teoria individualista, não se considerava função do Estado proteger os cidadãos contra as condições sanitárias prejudiciais, deixou-se quase inteiramente a cargo da iniciativa privada, a promoção dos meios de defesa neste setor. Mas com a substituição da teoria individual pela social relativamente às funções de governo provocou uma radical transformação. A intervenção do Estado manifestou-se primeiramente no setor da defesa do povo contra as moléstias perigosas e mortíferas. Com a grande concentração da população nas cidades e a conseqüente disseminação das doenças devido às más condições sanitárias, o controle das mesmas por parte do Estado ampliou-se rapidamente. O desenvolvimento da ciência médica e outras relacionadas com o saneamento e a higiene aumentou os poderes do controle público. Tornou-se função do Estado evitar a propagação das doenças contagiosas por meio do isolamento, da vacina e outras medidas; fundar laboratórios e realizar investigações sobre as condições de saúde; prestar assistência a fim de manter padrões razoáveis de higiene da água, dos gêneros e das drogas; promover meios destinados a manter condições propícias à saúde e ao desenvolvimento físico dos cidadãos. Esta função é desempenhada pelas autoridades federais, locais e estaduais por meio de conselhos de saúde e de outros órgãos públicos que realizam investigações sobre as condições sanitárias e, por intermédio de outros instrumentos, divulgam informações e instruções a respeito de assuntos relacionados com a manutenção de bons índices de saúde. Em nenhum setor o aumento dos poderes do Estado atingiu mais vitalmente as vidas de seus cidadãos e prestou um serviço mais direto ao indivíduo.

No caso da saúde, as mudanças das condições, o desenvolvimento da ciência médica e o aparecimento de novos pontos de vista sobrecarregaram o governo de deveres e responsabilidades

no setor da assistência e das correções. O Estado assumiu gradualmente a responsabilidade pela assistência aos dependentes, aos inválidos e aos delinquentes. Esta responsabilidade pode ser assumida por meio da concessão de subsídios às instituições filantrópicas ou educativas privadas com um sistema de fiscalização do trabalho desempenhado pelas mesmas ou por meio da fundação ou manutenção de instituições estaduais. Devido à variedade de funções desempenhadas, a similaridade dos problemas de administração envolvidos e a necessidade de algum instrumento eficiente de fiscalização das finanças dessas instituições, procurou-se centralizar o controle e a supervisão sobre todos os estabelecimentos por meio de uma junta estadual. Como em outros setores, não há apenas dificuldades de administração a enfrentar; a determinação da extensão que deve ter a assistência do Estado aos dependentes e inválidos e o grau da sua responsabilidade pela modificação das condições de vida dessas classes de pessoas, são os maiores obstáculos.

O raio de ação e a natureza do Governo muito mudaram realmente nesses últimos cinquenta anos. A princípio, o Governo era, acima de tudo, regulador e negativo: sua principal tarefa era a de manter a paz e a ordem enquanto os negócios eram livres. Hoje, o Governo está empenhado na administração de serviços sociais, mostrando-se mesmo positivo num determinado sentido. Há um século atrás, o Estado desempenhava a função de polícia, de soldado e de juiz. Hoje ele é médico, enfermeiro, professor, construtor de casas, segurador social, engenheiro sanitário, químico, proprietário e controlador de vias férreas, fornecedor de gás, de água e de energia elétrica, urbanista, distribuidor de pensões, transportador, fundador de hospital, construtor de estradas, etc., etc. A transformação das atividades do Estado de reguladoras ou de controle para as de prestação de serviços exigiu a criação de novos órgãos ou instrumentos e a adoção de novos métodos de organização administrativa.

A despeito das atividades reguladoras do Governo na sociedade moderna, as forças subterrâneas do individualismo e do capitalismo criaram uma ordem econômica que é extremamente instável. Em muitos sentidos, os vários planos de regulamentação da vida econômica foram insuficientes ou fúteis. Os sistemas de controle e de regulamentação dos bancos não defenderam os depositantes quando, no meio da crise econômica, milhares de instituições bancárias abriram falência. As leis *antitrustes* não impediam antigamente e, além disso, a constante fusão e concentração de estabelecimentos industriais em grandes consórcios e cartéis. As *bluesky law* não conseguiram evitar a emissão de ações e a venda de títulos que não estivessem garantidos por bens ou capacidade de renda. As leis destinadas a impor o respeito às normas justas no comércio e na indústria só impediram parcialmente as quedas de preço, as concessões, os conluíus, os salários exorbitantes e muitas outras práticas desonestas com que as firmas ou grupos conseguiam tirar as vantagens das outras para assim obter lucros extraordinários. Talvez sejam por demais complexos os fatores que atuam na vida econômica moderna para que possam os órgãos do governo exercer sobre os mesmos um controle que não seja muito limitado. Pode também acontecer que a regulamentação tenha sido introduzida com pouca energia ou indiferentemente, com pessoal de nível inferior ou órgãos mal providos de recursos financeiros. Depois de examinadas todas as modalidades de regulamentação, verifica-se que o braço protetor do governo só alcançou um número relativamente pequeno de novos setores da vida econômica e social.

No que pese a maior parte das relações econômicas, supõe-se que os controles automáticos dos métodos individuais e capitalistas promovem um natural reajustamento das relações entre indivíduos ou no seio de certos grupos na sociedade. Mas depois de uma série de períodos intermitentes de prosperidade econômica, pelo menos no que diz respeito aos próprios representantes de um grupo de pessoas possuidoras de um certo poder aquisitivo — e depois das desastrosas crises que a todos afetou (principalmente aos operários que viviam de pequenos salários e aos indivíduos cujo sustento dependia, pelo menos em parte, da sociedade), verificou-se a quebra do mercado de títulos em 1929, seguindo-a a devastadora depressão econômica. Pensou-se durante certo tempo que as forças naturais atuariam de modo a fazer mudar a maré. O Presidente Hoover insistiu que a América não devia lançar mão do *sistema de esmola*, tão característico da sociedade americana. Como porém a situação continuasse a piorar, o Presidente foi obrigado a sancionar a concessão de auxílios em alta escala ao comércio e às indústrias, esperando que esse auxílio fôsse aos poucos beneficiar o operariado ou aqueles cujos nomes estavam consignados na crescente lista dos desempregados e dos beneficiados pela caridade pública. Mas as desorganizações econômicas mundiais, com as altas tarifas adotadas em parte como simples represálias a fim de fazer face aos

nossos extremamente altos preços e com a política dogmática de nacionalismo e auto-suficiência, aliaram-se para destruir uma grande parte do intercâmbio mundial e para posteriormente paralisar a indústria e o comércio. A situação chegou ser tão grave e alarmante nos Estados Unidos, onde o Governo parecia não ser capaz de deter a avalanche, que ao chegar a oportunidade, os eleitores rejeitaram a plataforma e a política do partido que havia doze anos estava no poder, elegendo Franklin Delano Roosevelt na base de um programa que durante sua campanha tomou o nome de *New Deal*.

A POLÍTICA E O PROGRAMA DO GOVERNO

FRANKLIN ROOSEVELT

Os propósitos políticos e econômicos e as conseqüências do tão falado *New Deal* são por demais extensos para serem aqui descritos, embora de maneira sumária, dentro de tão curto espaço. Alguns dos objetivos (e dos meios a serem empregados para alcançá-los) serão com muita propriedade considerados como matéria pertinente ao setor dos fins e propósitos do próprio Governo em geral.

Com muitos dos bancos do país fechados e paralisadas as operações financeiras, uma lei bancária de emergência conferiu ao Presidente da República amplos poderes para regular as operações de crédito e para administrar a moeda, as reservas de ouro e prata e o intercâmbio com os demais países. Uma lei posterior estendeu a regulamentação federal aos bancos particulares, determinou que se separassem as atividades bancárias de vendas de títulos das de depósito e instruiu sobre a execução de um plano de seguro ou garantia dos depósitos a partir de 1 de janeiro de 1934. Conferiu-se também ao Presidente poderes para emitir notas da Reserva Federal e do Tesouro a fim de diminuir o valor ouro do dólar e restaurar a livre cunhagem de moedas de prata numa determinada proporção com o ouro. Para cumprir parte do programa proposto a "cláusula ouro" dos contratos do governo ou particulares foi declarada "sem valor". Com esses poderes tomou-se uma série de medidas para ampliar o crédito e aumentar o meio circulante em benefício das transações comerciais.

Fazendo uso de outros poderes conferidos pelo Congresso em sua sessão regular de 1934, o Presidente Roosevelt fixou em 59,06 por cento de seu antigo valor ouro o padrão do dólar americano, criando uma moeda baseada no ouro em reserva mas não conversível ou resgatável em ouro. O precioso metal acumulado nos bancos da Reserva Federal foi transferido para o Tesouro com um acréscimo em valor de quase três bilhões de dólares. Dois desses três bilhões serão conservados como fundo de estabilização destinado a garantir o dinheiro dos Estados Unidos no setor do intercâmbio internacional. O principal pro-

pósito da nova política, segundo o próprio Presidente, foi o de "estabilizar os preços no mercado interno e proteger o comércio exterior contra os efeitos da depreciação das moedas estrangeiras".

Por meio de uma lei de assistência à agricultura, foi o Presidente investido dos necessários poderes para regular a venda e o consumo de produtos da lavoura, para licenciar os produtores e beneficiadores de produtos agrícolas a fim de limitar a produção às necessidades do mercado, para arrendar terras a fim de impedir que se tornassem ou continuassem a ser produtivas e para garantir o custo de produção. (1) Criou-se um grande fundo, tendo sido também necessário montar o necessário aparelhamento para a reforma das hipotecas das fazendas. De acordo com os dispositivos dessas leis, tomaram-se todas as medidas indispensáveis para restringir a produção de algodão, de trigo, de milho e de carne de porco, elevando-se os preços a fim de cobrir parte das despesas acarretadas com execução de um tal programa.

ADMINISTRAÇÃO DA RECUPERAÇÃO NACIONAL

Uma das mais importantes medidas da nova legislação foi a tomada com o National Industrial Recovery Act, cujos propósitos eram os seguintes: "Declara-se por este que existe um estado de emergência nacional que gera o desemprego generalizado e a desorganização da indústria, estado de emergência esse que afeta o comércio interno, prejudica o bem-estar público e destrói o padrão de vida do povo americano. Declara-se também que a política do Congresso é a de remover os obstáculos ao livre curso do comércio interno e externo cujo volume tende a diminuir; promover o bem-estar geral estimulando a organização da indústria com o propósito de promover a cooperação entre os grupos de um mesmo ramo; induzir os trabalhadores e os patrões a unirem seus esforços para a ação, cooperando para que sua união seja mantida, sob a sanção e supervisão adequada do governo; eliminar os processos desonestos de concorrência; promover o mais completo aproveitamento da atual capacidade produtiva das indústrias; evitar as indevidas restrições à produção (a não ser quando são necessárias); aumentar o consumo de produtos industriais e agrícolas com a elevação do poder aquisitivo do povo; reduzir o número de desempregados e procurar remediar o mal do desemprego; aperfeiçoar os métodos de

trabalho, restaurar a indústria e conservar as fontes de recursos naturais.

Para alcançar esses objetivos, o Presidente pode aprovar códigos que regulam os processos honestos de concorrência e se as indústrias recusarem a produzir, poderá ele também pôr em vigor um regulamento para as mesmas; pode limitar a importação quando em desrespeito aos códigos ou acordos e pode exigir que esta indústria ou ramo de negócio se submeta ao regime de licenciamento prévio. O operariado fica autorizado a sindicalizar-se e a entabular negociações coletivas, considerando-se ilegais os contratos que proíbem ou exigem a sindicalização porque não se pode obrigar ninguém a ingressar ou a não ingressar num sindicato. Os empregadores devem respeitar as disposições legais sobre o número máximo de horas de trabalho, salário mínimo e condições de trabalho com que o Presidente tenha concordado ou que forem por eles determinados. Inclui a lei a concessão de uma vultosa verba para o programa de obras públicas. De acordo com esse plano o número máximo de horas de trabalho por semana será de trinta horas; serão pagos salários justos e razoáveis, "que compensarão suficientemente por tão poucas horas de trabalho e para garantir um padrão de vida decente e um certo conforto" e "será empregado o número máximo de braços em vez de máquinas, sempre que isto for praticável e estiver de acordo com as boas normas de economia e tendo em vista a vantagem do público".

De acordo com essa lei, a Administração da Recuperação Nacional foi criada com o objetivo de subordinar todas as indústrias e negócios a códigos e licenças, aumentando o número de empregos com a diminuição do de horas de trabalho, evitando a diminuição dos preços, a concorrência desonesta e as condições muito severas de trabalho em que se exige demais do operário pagando-lhe em troca muito pouco e fixando os salários mínimos e o número máximo de horas de expediente a fim de aumentar o número de empregados por indústria ou estabelecimento. Fixou-se um salário mínimo e proibiu-se o trabalho de menores, fixando-se também em dezesseis anos a idade mínima para o trabalho. Garantiu-se ao operariado o direito de se organizar e de se fazerem representar por pessoas de sua própria escolha. Fixaram-se padrões de probidade na conduta dos negócios, condenando a redução de preços, os descontos e bonificação, exigindo, via de regra, métodos uniformes de contabilização e de registro. Pretendia-se que os termos do código fôssem postos em vigor, de uma maneira geral por órgãos integrados na própria indústria. Enquanto a tendência for a favor de uma autonomia ou independência dentro de uma indústria, as organizações subordinadas ao código serão similares às dos cartéis alemães destinados como são a sustentar e reforçar a indústria protegendo-a contra prejuízos e a evitar as medidas nocivas que usualmente acompanham as reduções de preços.

Os principais aspectos do programa de recuperação podem ser resumidos da seguinte ma-

(1) Por intermédio do Departamento da Agricultura o governo americano de um certo período para cá vem realizando experiências e estudos de especial interesse para os agricultores, estudos esses que dizem respeito à química do solo, o trato dos animais e das plantas, o controle das doenças e a manutenção das quarentenas. Em colaboração com os governos estaduais mantém escolas de agricultura com estações experimentais bem equipadas e serviços de extensão destinados a prestar informações e conselhos aos lavradores e fazendeiros em geral. Além desses serviços contínuos e regulares, uma série de leis já sancionadas visam prestar auxílio especial aos homens do campo.

neira: (2) Primeiro, o método usual de impedir às fusões ou combinações e de promover a sua dissolução por processo judicial, é substituído por um plano que prevê as combinações destinadas a levar avante empreendimentos industriais e procurar limitar as tendências monopolistas e para obter lucros excessivos. Segundo, o programa envolve um reconhecimento mais definido dos direitos que assistem ao operário de participar do desempenho de atividades industriais e de defesa dos seus interesses. Terceiro, o método de cooperação ocupa o principal lugar no ajustamento das questões relativas à indústria e à agricultura, na determinação da natureza e extensão da produção, na fixação dos preços e na manutenção dos padrões. A agricultura é considerada igual à indústria com respeito ao auxílio e às vantagens que devem ser objeto de acôrdo e relativas ao desenvolvimento do programa de recuperação. Há, de fato, um reconhecimento definido das desigualdades na organização e orientação dos agricultores em matéria de defesa contra os perniciosos efeitos da indústria mecanizada. Em quarto lugar, o programa de recuperação repudia a idéia de que a miséria e a angústia dos desempregados se devem a sua própria indiferença, fraqueza e falhas e defende a tese de que a assistência do Governo visa auxiliar a sua reabilitação e volta à vida econômica normal e independente. Quinto, por meio do controle dos bancos e do crédito, da criação de corporações do Estado e impostos especiais, o programa de recuperação tem por objetivo colocar muitos interesses privados sob o controle de um conselho nacional e de uma supervisão central. "Se nessas coisas não se distingue um traço perfeito de novidade", observa os Professores Beard e Smith, "há nelas uma sutileza e uma importância suficientes para fazerem com que o *New Deal* seja o sinal de rompimento com o passado histórico e o advento de um futuro de caráter coletivo".

Muito embora as principais partes do programa de recuperação compreendam os sistemas monetários e de inflação, o programa de reajustamento agrícola e a Administração da Recuperação Nacional, outros aspectos do *New Deal* são de pouco menos importância. Uma quase paralisia do sistema nacional de transporte acarretou a nomeação de um coordenador federal de transporte a fim de promover a redução da duplicação desnecessária dos serviços e do equipamento e para evitar desperdícios desnecessários. Para esse fim, o coordenador exerce supervisão geral sobre as estradas troncos e suas subsidiárias. Auxílio federal foi prestado às estradas de ferro pobres ou falidas.

Criou-se uma *Horne Owner's Loan Corporation* a fim de emitir títulos e trocá-los por hipotecas de casas, hipotecas essas em mãos de particulares e fazer empréstimos em dinheiro com o propósito de resgatar essas hipotecas as dívidas

de impostos ou execução de indispensáveis reparos. Este auxílio só era prestado quando havia ameaça de perda da propriedade por vencimento de hipoteca ou venda em hasta pública a fim de pagar impostos em atraso. A *Civil Works Administration* foi dotada com uma grande verba para que desse emprego a milhões de pessoas que não haviam conseguido colocação nos grandes planos de obras públicas em execução ou no de desenvolvimento da indústria, planos esses que o governo estava fomentando. Esta forma de auxílio do Estado ao desempregado suplementou a medida da criação do *Civilian Conservation Corps* (Corpo de Conservação Civil) empenhado nos trabalhos de reflorestamento e o auxílio governamental aos campos de alojamento provisório dos desempregados. Pelo *Wagner Employment Agency Act* aprovado em junho de 1933, iniciou-se a execução de um programa de cooperação entre os órgãos estaduais e federais de provimento de empregos, com o auxílio federal em apoio dos Estados que puserem em execução planos adequados de colocação de trabalhadores. Muito embora fossem relativamente pequenas as subvenções concedidas como auxílio direto aos que estavam passando necessidades reais, o governo prestou assistência aos órgãos filantrópicos e de socorro comprando grandes partidas de gêneros alimentícios e pondo-as à disposição dos que delas necessitavam.

Uma lei sobre títulos modelada pela legislação inglesa exigiu que fossem registrados na *Federal Trade Commission* os que fossem destinados a venda no mercado interestadual e o preenchimento de um prospeto pelo qual a companhia signatária era responsável. A *Tennessee Valley Authority* foi criada para realizar a construção e promover o desenvolvimento do projeto *Muscle Shoals* em Alabama, para levantar novas represas, gerar e transmitir força elétrica para toda a região compreendida pela Bacia do Rio Tennessee. Entre os objetivos da lei que a criou, estava o de promover o desenvolvimento industrial, evitar as inundações e a erosão, auxiliar os trabalhos de reflorestamento e promover a melhor utilização das terras.

A tão tardia reorganização dos órgãos administrativos ou do executivo do governo federal foi decretada afinal pelo Congresso tendo o Presidente Roosevelt tomado as primeiras medidas nesse sentido. Muito embora se fizesse todo o esforço possível em vários setores para reduzir despesas — inclusive a redução dos proventos e benefícios dos veteranos, a fim de aliviar o orçamento federal, outras verbas a mais foram concedidas para fim de assistência e de socorro aos desempregados tendo outras atividades do plano de recuperação contribuído para aumentar ainda mais os gastos do governo aumentando também a dívida pública (3).

(continua)

(2) Este sumário segue em parte as conclusões de Charles A. Beard e George H. E. Smith em *The Future Comes: A Study of the New Deal* (The Macmillan Company, 1933) pág. 161.

(3) Para uma melhor apreciação dos aspectos financeiros do programa de recuperação, vide o cap. XXI da obra de Lewis L. Lorwin, *Advisory Economic Councils* (Brookings Institution, 1931).

Direito da Companheira

OLIVEIRA E SILVA

CONTINUA, veemente, o debate em torno do sentido humano, jurídico e social do projeto Nelson Carneiro, relativo à concessão de alimentos, pensão, montepio e meio sôlido à companheira de solteiro, viúvo ou desquitado.

Esse projeto, que já conta com um parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, provoca reação, principalmente de algumas vozes da Igreja Católica, a pretexto de que, tutelando, prestigiando a Constituição Federal a família organizada em base legítima, ressalta, no caso, uma violação de preceito da Lei das Leis.

O primeiro aspecto a observar-se, no projeto em aprêço, é o avanço do direito social, contrastando com o pensamento anquilosado e hermetico do Código Civil de 1917. Basta, entre nós, atentar como a jurisprudência e as leis trabalhistas golpeiam, de acôrdo com a realidade social, várias normas daquele diploma que remonta aos fins da primeira grande guerra mundial.

No direito de família, já o legislador brasileiro de 1934, com o Decreto n.º 24.637 (artigo 2.º, parágrafo 4.º) equipara a espôsa à "companheira" mantida pela vítima de acidente do trabalho. Em Acórdão de 15 de dezembro de 1942, relator o ministro Goulart de Oliveira, o Supremo Tribunal Federal decidia da maneira seguinte:

"Provadas a vida marital da vítima, com a autora, e a existência de uma filha, assim registrada, nada importa a falta de menção de tais circunstâncias na carteira profissional, para assegurar-se o direito à indenização legal".

Quanto ao direito à pensão, a antiga Câmara de Previdência Social, a 19 de outubro de 1943, assentava que "a mulher desquitada do associado de instituição de previdência social terá direito à pensão, se, na sentença do desquite, lhe fôra assegurada a percepção de pensão alimentícia".

O que o projeto Nelson Carneiro intenta é abolir, antes de tudo, a disparidade entre a situação da companheira de segurado em instituto de

previdência social da que o é de funcionário público, civil ou militar.

A consagração da "companheira", para efeito de ampará-la, evitando-lhe a miséria constrangida ou o caminho da prostituição, garante a continuidade de sua dependência econômica do contribuinte, pelo falecimento deste. Enfrenta e remedia uma situação de fato, com a sua eloquência pungente e esmagante.

Porque já não vivemos as épocas de abstrações ou formalismos jurídicos transcendentais, para, em nome deles, suprimir, às pessoas obscuras, quase sempre sem culpa de seu estado, o direito à vida.

Dir-se-á que há um desestímulo à instituição do casamento, que a lei assegura e protege.

Quanto à companheira do desquitado, seria supérfluo, num país onde não existe divórcio, ainda invocar-se a necessidade do matrimônio... E o solteiro e viúvo nem sempre podem recorrer ao juiz e ao sacerdote, para legitimação de um convívio marital, às vezes muito longo. Não esqueçamos que a ignorância e a precária condição econômica, entre nós, são responsáveis por muito desacerto e mal-estar...

Surpreende a oposição de alguns representantes da Igreja Católica a um projeto rico de sentido humano e sentido cristão: o de amparar aquelas que viveram, dignamente, dando filhos ao país, com o funcionário, de quem partilhara os eternos sacrifícios na manutenção de um lar. O "Amai-vos uns aos outros", de Cristo, tão deslembrado na indiferente, no egoísmo e na confusão do após-guerra, precisa ser entendido como estímulo não só à bondade, como, também, à solidariedade humana, ou seja, salvar da penúria ou da degradação moral milhares de humildes brasileiras.

Acredito que a Câmara não preferirá o puro academismo doutrinário em conflito com as realidades brutais dos nossos dias, onde tanto se prega a justiça social, e salvará, sem dúvida, lares ameaçados, em sua estabilidade, decência e no direito à vida.

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro - Brasil - 1951