

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



ANO XIII

Volume III — N. 3

Setembro de 1950

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO

João Maria Broxado Filho

Eurico Siqueira

José Silvestre Fernandes

Paulo Poppe de Figueiredo

DIRETORES DE SERVIÇO

Ibany da Cunha Ribeiro

José Machado de Faria

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Moreira de Souza

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA
CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XIII

SETEMBRO DE 1950

Vol. III - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Entrosamento racional dos sistemas de seleção e aperfeiçoamento	Pág. 3
---	--------

TÓPICOS

A educação pública em New York.....	5
A câmara dos deputados na Itália Moderna.....	5
Atividade técnica e atividade rotina.....	6

COLABORAÇÃO

Ensaio de história da administração — M. PIO CORRÊA JR.	7
A Estrada de Ferro Vitória a Minas e o Minério de Ferro — DERMEVAL J. PIMENTA..	13
Bibliotecários — LYDIA DE QUEIROZ SAMBAQUY	31
Descentralização e cooperação administrativa — ESPÍRITO SANTO MESQUITA.....	34
As Filipinas no Instituto Internacional de Ciência Administrativa — QUIRINO E. AUSTRIA..	37
Atividades político-partidárias de funcionários públicos — OSCAR SARAIVA.....	40

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Como situar o urbanismo nos municípios — JOSÉ TEÓDULO DA SILVA e STÉLIO DE ALENCAR ROXO.....	42
--	----

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

A experiência de guerra na Suíça em Matéria de alimentação — F. T. WAHLEN (Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano).....	46
--	----

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Planos de reorganização dos órgãos da Administração Civil do Governo Federal Americano..	53
Algumas palavras sobre os gráficos — JACQUES BEAUMONT	55

PESSOAL

Em torno da Estabilidade do Servidor Público	58
--	----

DOCUMENTAÇÃO

Arquivamento e Conservação de documentos no Estado de New York — HOWARD W. CROCKER (Trad. de Dulcy Melgaço Filgueiras)	60
	60

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Organização e Administração — Prof. IBANY DA CUNHA RIBEIRO.....	65
--	----

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Governo — CHARLES G. HAINES e BERTA M. HAINES (Tradução de Espírito Santo Mesquita).....	71
Serviço de Proteção ao Índios — LINEU MARIA VIEIRA	77

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Acidentes e Crime Culposo — OLIVEIRA e SILVA	84
--	----

ENGENHARIA E OBRAS

O decreto-lei n.º 9.760 de 5/9/46 à luz da Engenharia burocrática — ISNARD DE SOUZA RIOS	86
--	----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

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

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — 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 inéditos escritos especialmente para esta Revista.

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

Entrosamento Racional dos Sistemas de Seleção e Aperfeiçoamento

Uma genuína organização pode funcionar com um bom pessoal; mas uma equipe de indivíduos profissionalmente deficientes jamais fará trabalhar a contento uma organização, por melhor que ela seja. Esta é, em suma, uma sentença de L. D. White, ou, melhor, uma opinião que a experiência e as observações, em todos os setores de atividade organizada, transformaram em axioma.

“Não vamos porém ao ponto de afirmar, conforme acentuou o técnico de administração do D.A.S.P., Belmiro Siqueira, “que o rendimento ótimo de uma entidade qualquer seja função apenas do fator homem. Mas achamos incontestável a conclusão de que o homem é o determinante principal do produto obtido em qualquer empreendimento.” E’ evidente que “a qualidade de uma administração resulta da qualidade de seus homens. Sabe o verdadeiro administrador que pouco ou quase nada fará a menos que comece seu programa de ação pela escolha dos homens que, com ele, hão de trabalhar. Nenhum plano será concretizado e nenhum programa será cumprido se se fizer abstração do fator humano que se encarregará de levá-lo a cabo. Disponha uma instituição de ótimas instalações, seja ela equipada com o instrumental mais eficiente, resulte a sua organização de estudos demorados e haja, para atendê-la, folgados recursos financeiros — tudo de nada valerá se o pessoal dirigente e dirigido nela empregado não fôr verdadeiramente capaz”.

Como, porém, resolver o problema? a questão formulada é de fácil resposta: seleção e treinamento, binômio em que o segundo termo constitui, na prática, o melhor instrumento do primeiro.

De fato, êsse treinamento, além de ser um acessório de mérito para a promoção da melhoria dos padrões de trabalho do pessoal, torna mais objetiva e justa a seleção porque instrui, doutrina, orienta, forma mental e física, social e moralmente os que se destinam ao exercício de uma função, ao trabalho em determinado meio, ao cumprimento de certas obrigações, criando, previamente, no indivíduo que se submete a suas disciplinas, de cunho teórico ou não, hábitos, conhecimentos, atitudes e opiniões de valia específica para o bom desempenho de suas atividades, em seu próprio benefício e em benefício de toda a organização.

No Brasil, a seleção e o treinamento, que há anos merecem uma atenção especial das autoridades superiores do Governo Federal, constituem, no plano estrutural, um sistema definido que, com o tempo, vai se adequando, cada vez mais, para consecução de seu fim, sistema êste cujas peças principais são a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e os Cursos de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. Êsses campos se ressentem, porém, da falta de uma coordenação mais prática, de um entrosamento mais lógico e mais regular das respectivas realizações para que se torne mais econômico seu rendimento, com resultados mais imediatos para o Serviço Público.

Sendo o treinamento o melhor processo, o melhor meio de seleção, nada mais justo e sensato de que operar o órgão selecionador a base dos trabalhos do órgão preparador que é o instrumento mais hábil, além disso, do recrutamento. No que pesem, por exemplo, certas carreiras e séries funcionais do Serviço Público, típicas ou privativas, manda o bom senso que os Cursos procedam à preparação de candidatos e só depois dessa preparação, ou em função dela é que a Divisão de Seleção deve atuar. Nesse caso, comportar-se-ão os Cursos como colégio preparatório de servidores públicos, justificando, assim, perfeitamente, o seu custo e facilitando o plano seletivo.

No nosso sistema de ensino possuímos instituições que preparam os indivíduos para o exercício de quase todas as profissões, exceto para muitas das que interessam exclusivamente ao Governo. Cabe então a este, por intermédio de seu órgão preparador já existente, suprir a falha e agir como escola profissional. Além disso, pode e deve, ainda, esse estabelecimento escolar especializado em atender às exigências de conhecimentos do serviço público, suplementar o preparo dos portadores de diploma ou certificado concedido pelas instituições de ensino oficiais ou oficializadas, diplomas e certificados estes que têm valor para efeito de recrutamento e seleção, ministrando-lhes, quando se candidatam aos cargos públicos, ensino especial em matéria que interessa exclusivamente à administração governamental, isto é, certos conhecimentos que são indispensáveis aos servidores públicos em geral, mas dispensáveis ou inúteis aos empregados particulares.

Relativamente aos cargos e funções privativos do Serviço Público, repetamos: o órgão de treinamento deve ser a escola preparatória. Em função de seu curriculum, então, é que o órgão selecionador deve promover o concurso ou a prova que constituirá fase final do processo de recrutamento, treinamento e seleção.

Essa norma já posta em prática, embora sem regularidade, embora sem constituir critério, tem dado resultados satisfatórios. Recomendo mais uma vez a tese "Do Regime de Concurso" que, dada a autoridade de seu autor, reforça excepcionalmente o nosso ponto de vista neste assunto, citemos: "a seleção visa obter, entre candidatos qualificados — atraídos e orientados pelo recrutamento — os mais capazes servidores para o desempenho de certos cargos".

"O treinamento, por sua vez, tem, como um dos seus objetivos, a preparação de servidores para o exercício eficiente de determinados cargos. Ora, enunciadas essas finalidades, percebe-se, de pronto, o laço íntimo que liga a seleção ao treinamento.

E' preciso, no entanto, que os dois campos se entrossem operando coordenada e objetivamente com maior aproveitamento de seus recursos. A providência natural, o primeiro plano no sentido desse maior aproveitamento, é reconsiderar o plano dos Cursos e organizá-los em conformidade com exigências dos programas de seleção, das funções, atribuições, natureza do trabalho e da espécie de conhecimentos em que implicam os cargos para cujo provimento se abre concurso. Por outro lado, as provas realizadas pelos selecionadores devem ser planejadas a base do treinamento, como já se tem feito, articulando assim as duas peças da D.S.A. de modo a cumprir com grande margem de economia e eficiência suas finalidades. E' essa, enfim, a atual preocupação das autoridades sob cuja responsabilidade se executa o recrutamento, o treinamento e a seleção no Serviço Público Federal Brasileiro.

TOPICOS

A Educação Pública em New York

Educar o povo é a forma básica da democracia, e é educando os seus cidadãos, tornando-os instruídos e capazes, que um governo se demonstra honesto e responsável. A cidade de New York que professa a respeito êsse princípio, dedica à sua realização um cuidado todo especial. É obrigatória, para todas as crianças dos 6 aos 17 anos, sem distinção de cor ou de posição social, a frequência às escolas. Se não o fazem por culpa dos pais ou responsáveis, êstes são passíveis de graves penalidades, multa e até prisão. Se, ao contrário, é a criança a culpada, está sujeita a ser internada numa casa de correção.

Reforçando essa obrigatoriedade, há leis que proíbem o trabalho a menores de 17 anos, a não ser em horas fora do expediente escolar ou nas férias, sendo vedado o emprego de crianças com menos de 14. Com essas restrições, é mais intensa a frequência aos estabelecimentos de ensino que, apesar de muitos, lutam sempre com o problema da falta de espaço.

Com o fito de ajudar a criança a aprender, de lhe facilitar o estudo do que mais lhe agrada, foram construídas centenas de escolas apropriadas segundo as idades e aptidões. Há escolas secundárias que preparam os alunos para ingressarem nas universidades, e outras, do mesmo ní-

vel, que ensinam artes e ofícios. Mais outras, as "Junior High School" para o primeiro ciclo secundário, tendo, ainda as "Senior High School" para o segundo ciclo, sendo que a maioria é de escolas primárias. Para os que têm defeitos físicos, os aleijados, os que têm pulmões fracos, os que sofrem do coração, etc., há cursos especiais em todas as escolas, individualizando o ensino, a fim de tornar essas crianças aptas a ocupar, mais tarde, o seu lugar na sociedade. Os débeis mentais têm, também, cursos e professores especiais.

As crianças não têm dificuldade em frequentar os estabelecimentos de ensino, pois em todos os bairros há escolas de todos os níveis.

Quando nas escolas secundárias, os alunos têm ampla liberdade de escolher a que mais lhe convenha, do ponto de vista técnico ou didático, visando, naturalmente, aquela que sirva à sua preparação para o ingresso na carreira que deseja seguir. Nas Universidades Municipais, em número de quatro, sob o nome de "College of the City of New York", o ingresso é para os que passam nos exames vestibulares, sendo gratuita a instrução, e sempre a procura excede ao número de vagas.

New York educa seus habitantes, obriga-os a estudar, dá a êles a carreira, o ensino e o ofício que mais lhes agrada, e conta, desde logo, com a utilidade de cada um à coletividade.

A Câmara dos Deputados na Itália Moderna

Na nova Constituição da República Italiana a Câmara dos Deputados conservou a denominação e, de um modo geral, todas as características da que lhe antecedeu na organização do Estado Fascista. Quanto a sua origem histórica, pode ela ser atribuída ao Statuto outorgado, no século dezo-

nove pelo Rei Carlos Alberto, Statuto êste que criou a primeira Câmara Italiana, cuja reunião inaugural conjuntamente com o Senado, em 8 de maio de 1848, marcou o início das atividades do Parlamento Subalpino.

A sua história é gloriosa. Pelos méritos de seus componentes, promoveu o legislativo subalpino a ampliação da letra e extensão do espírito da carta constitucional que, de início, só autorizava o congresso a legislar mas não a exercer controle político sobre o governo e decidir sobre suas diretrizes no âmbito interno ou externo. Pode-se dizer, porém, que a Câmara liderou de tal modo o movimento em prol da emancipação do con-

gresso italiano que todo o progresso nesse sentido alcançado foi obra sua, tendo ela representado mais do que o Senado os sentimentos do povo peninsular.

De fato, em 1898/1900, enfrentando o governo autoritário de Pelloux, a Câmara dos Deputados, utilizando as armas do obstrucionismo, muito fez em defesa das liberdades públicas e do regime democrático. Em 1924, as eleições levadas a efeito numa atmosfera de opressão e de violências e com uma lei eleitoral que falseava a vontade do povo, desapareceu a livre assembléia. Desde então, a oposição, impossibilitada de pronunciar-se, folipsou-se. Antes disso, porém, a Câmara, num gesto de corajoso protesto, recusou-se a participar dos trabalhos legislativos se não fossem restauradas as liberdades de palavra e de imprensa no país.

Como a queda do fascismo italiano e eleição da Assembléia Constituinte que deu ao país nova carta constitucional, voltou a Câmara dos Deputados a ocupar seu antigo posto na vanguarda dos órgãos políticos da Itália. Vale registrar nesta

oportunidade que a nova Câmara voltou a se reunir pela primeira vez a 8 de maio de 1948, isto é, cem anos depois de sua primeira reunião histórica.

O caráter representativo é fundamental na Câmara atual. Os deputados são eleitos na razão de um para 8.000 habitantes, sendo o eleitorado constituído por todos os cidadãos que tenham completado vinte anos de idade. A única condição para a elegibilidade no caso do deputado é contar o candidato com vinte e cinco anos completos na data da eleição. O sistema eleitoral é o proporcional: o voto do eleitor é por legenda, à semelhança do que acontece no Brasil atualmente, dando-se, no caso, preferência a um ou outro candidato do partido em que se vota.

*

*

*

Atividade Técnica e Rotineira

Em 1944, Henry Reining Júnior, técnico americano em matéria de administração, depois de um período de dois meses de observação e estudos a que submeteu o D. A. S. P. a convite das autoridades governamentais de então, expendeu a respeito do órgão a seguinte opinião: "é o mais importante instrumento para obtenção de um governo eficiente", acrescentando que sua obra "desperta verdadeiro entusiasmo, dado o grande progresso alcançado em tempo tão notavelmente curto". De fato, contava o D. A. S. P. na época dêsse pronunciamento com quatro anos apenas de existência e não saíra ainda da fase de implantação dos planos de racionalização administrativa cujos princípios consagra na prática.

A propósito do relatório que Reining apresentou ao governo brasileiro a respeito do órgão da Presidência, vale salientar que a peça contém um valioso depoimento que deve ser sempre invocado porque é de uma autoridade de renome internacional, um cientista político de elevada cultura acadêmica e um autêntico representante da moderna geração de servidores públicos do Governo Federal Americano.

Esse relatório também é valioso pelas sugestões que apresenta, pela crítica honesta e pelos elogios sensatos feitos à unidade visada, propondo sãbiamente a correção de suas falhas e o saneamento de sua política interna de pessoal. Naquela oportunidade, salientou o técnico americano a necessidade de modificar o departamento sua orientação no setor interno, dizendo: "considerações de política de administração de pessoal tornam-se particularmente importantes para uma repartição como o D. A. S. P. em face da elevada ordem de habilitações exigida de seus servidores. A viga mestra do corpo de funcionários do departamento em causa é o técnico de pesquisas. Quase todo o

No momento, a Câmara italiana conta com 574 cadeiras divididas entre nove grupos parlamentares dos quais o mais numeroso é o Democrata-Cristão que possui 305 cadeiras seguido do Partido Socialista com 51 e do Socialista dos Trabalhadores com 20, distribuindo-se as restantes entre outras agremiações.

O elevado número de deputados permite que sejam representadas na Câmara tôdas as correntes de opinião do eleitorado. De outro lado, porém, faz com que aumentem as dificuldades para os trabalhos legislativos. Apesar disso, a Câmara vem cumprindo notável programa num regime de atividade contínua e produtiva.

mente criador. Em consequência, tal trabalho exige imaginação e acuidade em alto grau por parte de quem é responsável por sua execução. Da mesma forma que o cientista não pode produzir em seu laboratório de pesquisas em prazos prefixados e em horário e condições próprias de uma fábrica onde a atividade é mecânica e rotineira, também o servidor, empenhado em serviços de pesquisa não pode apresentar resultados aproveitáveis em situação e ambiente idênticos a de outros servidores cujas incumbências são de natureza mecânica e rotineira".

"Esta analogia não alcança toda a sua gama de consequências por isso que a pesquisa administrativa é trabalho de conjunto e raramente simples esforço individual. Em suma, a natureza do corpo de servidores do D. A. S. P., acentua tudo o que pode ser dito a respeito das dificuldades de administração de qualquer órgão. Eu aconselharia, portanto, que não apenas os chefes de seção mas também todos os pesquisadores tenham o máximo de liberdade de ação, autoridade de acordo com as responsabilidades que lhes forem atribuídas e o respeito exigido por suas habilitações e pelas dificuldades que caracterizam a realização de seu trabalho. Suas decisões devem ser, na sua maioria as decisões oficialmente adotadas. Se esta não é a regra, os servidores ou os diretores do órgão devem ser substituídos por serem deficientes".

Consideremos êsse trecho do relatório de Reining como uma advertência e um ensinamento. Advertência para todos os que dirigem equipes de técnicos e um ensinamento para os que se empenham em atividade de pesquisa, os quais devem compreender perfeitamente que existem notáveis diferenças entre os serviços de ordem burocrática e os de ordem técnico-científica. Sem êsse entendimento, por mais elevados que sejam os índices de disciplina, por mais compensadores que sejam os salários e satisfatórias as condições de trabalho, é uma fatalidade o fracasso.

Ensaio de História da Administração

M. PIO CORRÊA JR.

III — O CONSELHO REAL EM FRANÇA NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO

A COMPANHAMOS, no estudo anterior, a criação e o desenvolvimento do Conselho Real, em França, como órgão de Governo e de Administração; dizemos propositadamente “de Governo e de Administração”, porque durante muito tempo ainda as duas ordens de atividades se confundirão, serão exercidas pelos mesmos órgãos, e governar será administrar. Só muito mais tarde os órgãos políticos se separarão dos administrativos; certamente não será êsse, ainda, o caso em princípios do século XVII, se ali quisermos, já em plena Idade Moderna, retomar o fio do nosso retrospecto histórico.

Não somente ainda não se deu a separação entre os órgãos políticos e os administrativos, como ainda, apesar das várias subdivisões em que já se ramifica o velho *Consilium Regis*, ainda não é suficientemente nítida a partilha das atribuições e do pessoal para que se possa considerar definitivamente descartado o vetusto princípio da unidade essencial do Conselho.

O velho Direito feudal, com efeito, não podia, por sua própria essência, reconhecer delimitações de alçada, já que em todo e qualquer órgão o elemento essencial, soberano, fonte de todo Direito, era o próprio Rei. Sem dúvida, o Rei em seu Conselho, *Rex in Consilio*, começava a assumir a feição de um instituto especial de Direito Público, no qual a presença dos Conselheiros entrava, de modo tácito, como fator componente e necessário; esboçava-se, em outras palavras, a figura que devia assumir no Direito Constitucional britânico o “*King-in-Council*”. Mas a essência do instituto, o fundamento de sua jurisdição, ainda era em qualquer caso a presença, real ou convencional, do Soberano. A evolução, em França, havia-se exercido em sentido inverso à da Inglaterra: na Ilha, o Rei forte e obedecido dos primeiros tempos, comandando imperiosamente a um Estado centralizado, havia evoluído, juridicamente falando, até se colocar sob o império da Lei, e desde o século XIII o jurista Bracton podia enunciar a máxima: “*Non est Ex, ubi dominatur voluntas et nonot lex*”. Isto é, o Rei como tal só existe na medida em que a legalidade sanciona os seus atos.

Em França, pelo contrário, êsses Reis que nós vimos, como Luiz XI, passar a vida a cavalo,

debaixo da pesada armadura, a reduzir à obediência vassallos turbulentos; ou como Carlos VII, a tomar de assalto as cidades às quais os seus próprios vassallos lhe negavam acesso; ou mesmo, como Luiz XI, devendo a cada instante defender ou comprar a liberdade e a vida; êsses Reis, digo, vão conseguir identificar a sua pessoa com o Direito e com o Estado, até o ponto em que um Luiz XVI poderá dizer com perfeita veracidade: “*C'est légal parce que je le veux*”.

E' evidente que um tal denominador comum bastava para assegurar a unidade teórica dos Conselhos, até o momento em que a multiplicidade e complexidade dos afazeres viesse impor, na prática, uma subdivisão que a Lei mais tarde ratificaria. Essa subdivisão, aliás, nós a vemos se esboçar no primeiro quartel do século XVII, com o funcionamento regular do Conselho, teoricamente único, sob quatro formas e denominações diversas, tanto assim que os contemporâneos tenderão a pluralizar, e a falar dos *Conselhos*, e não do *Conselho*. São quatro os órgãos fracionários, e êles assim se manterão, em linhas gerais, até a sua abolição pelo Decreto de 12 de Germinal do ano II da República (1.º de abril de 1794) :

- 1.º “*Conseil d'en haut*”.
- 2.º Conselho Privado, ou das Partes.
- 3.º Conselho de Estado e das Finanças.
- 4.º Conselho da Direção das Finanças.

Certamente, entre êsses órgãos cujas atribuições e cuja própria composição ainda tendem a se superpor mutuamente ou mesmo a se confundir, o “*Conseil d'en Haut*”, ou Conselho Secreto, se destaca como uma individualidade inegável. Não que a sua composição fôsse mais fixa do que a dos outros; ao contrário, ela acusa estabilidade sensivelmente menor, pois o Rei chama ao Conselho quem êle bem entende, e pelo prazo que bem entende. Mas o Conselho Secreto já é um Governo, um Gabinete político: os seus membros usam o título de “Ministros de Estado”, título êsse que é vitalício se bem que as funções não o sejam. Nítidamente, já não é mais uma Corte de justiça, e muito menos uma repartição burocrática, um simples Conselho consultivo: é o conjunto dos auxiliares imediatos do Chefe do Estado, como o são os Ministros e Secretários de Estado de hoje.

O Conselho Secreto anuncia, perfeitamente, o moderno Conselho de Ministros da França: a especialização por pastas já se esboça, e no século XVI duas delas estão caracterizadas, e são geridas por dois Ministros de Estado exclusivamente incumbidos dessa tarefa: a das Finanças e a da Casa Real. Isto é, dois dos membros do Conselho já acharam a sua função moderna, estão segregados cada um em seu setor especializado. Os negócios da Guerra já constituem, de fato, uma pasta; mas esta ainda não tem titular individual, ou melhor, ainda sofre do fato que o seu titular nominal está fora do Conselho, pertence a um sistema totalmente diferente, o dos Grandes Dignatários da Coroa, hereditários e inamovíveis: é o Condestável de França, última resistência feudal dentro de uma administração centralizada e cada vez mais de "espírito estatal". Mas a época que nos ocupa verá a retificação desta lacuna: em 1619, um dos Ministros, o Marquês de Puisieux, recebe expressamente a incumbência de gerir os negócios da Guerra, aproveitando-se o fato de se achar vago o cargo de Condestável. Em 1627, porém, morria o último Condestável de França, François de Bonne, duque de Lesdignières, e o cargo era suprimido definitivamente. A supressão da secular dignidade (instituída por volta do ano de 1060, sob Henrique I), não suscitou, aliás, problemas de ordem administrativa. Um dos Membros do Conselho, o Ministro de Estado De Beauclerc, se encarrega do expediente, enquanto que as atribuições judiciárias de uma justiça Militar já complexa, e à qual o Condestável presidia na Câmara dita da Mesa de Mármore, passam ao Corpo dos Marechais de França.

O mesmo ano veria o nascimento do Ministério dos Negócios Estrangeiros; e, se a morte de Richelieu, e depois os distúrbios da *Fronde*, vão interromper a obra de reestruturação administrativa empreendida pelo Cardeal de Ferro, o gênio organizador de Luiz XIV levará essa obra à sua conclusão lógica pelo estabelecimento dos seis Departamentos de Estado: Justiça, Fazenda, Casa Real e Cultos, Relações Exteriores, Guerra e Marinha. Os dois primeiros tinham à sua frente, respectivamente, o Chanceler de França e o "*Contrôleur-Général*" das Finanças; os quatro restantes, um Secretário de Estado cada um.

Quer isso dizer que o Conselho se fraccionou simplesmente em seis subdivisões autônomas? Certamente que não. Para começar, um laço muito forte unia essas várias subdivisões: a pessoa do Rei, cuja palavra, e ela só, fazia Lei: e, cumpre observar, essa função legislativa do Monarca tendia a se exercer especificamente no seio do Conselho, realizando aquela figura jurídica do *Rex-in-Consilio* diferente do *Rex de per se*, que o Direito Constitucional britânico sabe caracterizar, e que ele define como o Rei agindo "*by and with the advice*" do Conselho. Sem dúvida, nada obriga o Rei de França a assim agir, e Luiz XIV poderá afirmar: "*l'Etat c'est moi*"; mas é um fato que ele assim age normalmente, e que o concurso do Conselho assume implicitamente um papel legiti-

mador da Ordenação. *Do Conselho*: não apenas do Ministro que referenda o ato. Em seguida, ocorre que nem sempre a única opinião ouvida sobre os negócios de uma pasta é a do respectivo titular. Não é de se imaginar que um Richelieu, um Colbert, ou mesmo um Louvois, se limitassem a opinar por sim ou por não nos assuntos dos Departamentos alheios. Não; o Conselho é uno, a regra é ainda a da decisão por maioria de votos sobre os assuntos de qualquer pasta.

Aliás, cumpre lembrar que o Conselho não se compunha apenas dos Secretários de Estado, mas incluía um número variável de outros membros, desempenhando a função do que nós chamaríamos Ministros sem pasta. Esse número pode ser bastante considerável; em todo o caso, é bastante variável, a ponto de se tornar difícil reconstituir a composição do Conselho em um ano determinado. O Rei convoca e dispensa a seu bel prazer; e, para um De Tellier ou um Colbert que envelhecem e morrem no Conselho, quantos ali fazem apenas uma aparição transitória!

Fato curioso, é que esse cunho de instabilidade do supremo Conselho não detrai do seu caráter "moderno", muito pelo contrário: por aí ele se aparenta ao moderno Conselho de Ministros, e é justamente esse um traço que acusa a sua divergência do órgão feudal de suas longínquas origens. É preciso recordar que, no mundo feudal, o serviço de *consilium*, a participação no Conselho do Rei, nesse Conselho que é a princípio um só para todos os assuntos, é um dever, sem dúvida, um dos dois deveres primordiais do vassalo para com o seu suzerano, a quem ele deve "auxílio e conselho"; mas é também, e de modo caracterizado, um *direito*: se o vassalo não se pode eximir ao comparecimento quando convocado, o suzerano não pode, pelo menos em princípio, tampouco, negar-lhe acesso ao Conselho uma vez que se apresenta. Foram precisos séculos para que a Realeza conseguisse afastar do Conselho os grandes Barões, forjar um instrumento de Governo à sua própria devoção e conveniência. E assim mesmo há recuos forçados nesse caminho: mais de uma vez, os grandes do Reino, e notadamente os príncipes do sangue real, reclamarão esse direito, e invadirão, por assim dizer, à viva força, o recinto do Conselho. Mas, no século XVII que hoje estudamos, joga-se o último lance desse duelo entre a Realeza e o feudalismo; Richelieu abate, juntamente com as cabeças de Cinq-Mars e De Thon, juntamente com as muralhas de cem castelos fortificados, as últimas veleidades de participação da Nobreza no Governo. Morto o grande Cardeal, a sua obra está tão completa que mesmo os distúrbios da menoridade de Luiz XIV não conseguem infirmar o princípio enfim adquirido: ninguém, seja ele Par do Reino, seja ele irmão do Rei, seja ele o próprio herdeiro da Coroa, é membro *ex-officio* do Conselho.

Por outra parte, esse caráter de livre escolha, pelo Rei, dos membros do "*Conseil d'en haut*", a confiança pessoal assim evidenciada, permitiam de certo modo configurar a idéia de uma delegação

de poderes: coberto pela confiança do Rei, o Conselho, poderá de fato, exercer as funções de Governo na ausência ou impedimento do monarca, sem que isso pareça causar surpresa ou motivar objeções. E' assim que em 1626, quando os Príncipes legitimados, o Duque de Vendôme e seu irmão o Grão-Prior, conspiraram com o marechal d'Ornano e o Conde de Chalais e tentaram provocar uma insurreição contra a autoridade Real, Luiz XIII resolveu ir se mostrar na Bretanha, foco da insurreição vencida, e permaneceu algum tempo em Nantes. Ora, por essa época já o aparelhamento do Governo era, evidentemente, demasiado complexo para que pudesse acompanhar o monarca em seus deslocamentos: o Rei "dá portanto comissão ao Conde de Soissons, que fica em Paris, para, nas ocasiões importantes que se possam apresentar, reunir os de seu Conselho". Curiosa escolha, aliás, pois Luiz de Bourbon, Conde de Soissons, e príncipe do Sangue Real, havia ele próprio conspirado ativamente com os seus primos de Vendôme, tanto assim que em vez de executar a comissão de seu Real parente ele preferiu pôr-se a salvo na Savoia. E' de crer, porém, que a ausência do Presidente interino do Conselho não prejudicou grandemente os trabalhos, pois Luiz XIII não hesitará em se valer novamente do mesmo sistema de delegação de poderes. No ano seguinte, com efeito, partindo para pôr cerco à praça protestante de La Rochelle, o Rei deixa à Rainha-mãe "amplos poderes para convocar os de seu Conselho"; e as atas deste último permitem verificar que, efetivamente, durante todo o ano de 1628, enquanto o Rei acantonava com suas tropas sob os muros da praça rebelde, o expediente das Secretarias era despachado normalmente, em Conselho se reuniam regularmente, vários Ministros de Estado, cuja presença era evidentemente considerada mais necessária em Paris, à frente dos negócios, do que junto ao Soberano. E', pois, um verdadeiro Governo, que funciona sob a presidência nominal da Rainha-mãe, e que parece composto, de modo mais ou menos permanente, de cinco personagens, cujos nomes as mesmas atas nos conservam, e que seria talvez interessante passar em revista.

À frente, encontramos êsse curioso Claude de Bullion, Senhor de Bonele, espécie de anão colérico e cúpido, pessoa da confiança de Richelieu, que lhe fará dar pouco depois a pasta da Fazenda e o cordão azul do Espírito Santo, mas também lhe dará um dia um pontapé, do qual, segundo Talle-mant des Réaux, o irascível homenzinho reventará de raiva. Ao seu lado, estão Jean Boschart, Senhor de Campigny, que acaba justamente de deixar a pasta da Fazenda; Jean-Jacques de Mesmes, Senhor de Roissy, mais tarde Conde d'Avaux, pai do segundo Conde, Claude de Mesmes, que será um dos negociadores da Paz de Westfália; Samuel Spifame, Senhor de Bisseaux, cuja família servia há três gerações nos Conselhos do Rei; e Duret de Chevry, também figura de destaque na Administração.

O sistema está definitivamente aprovado: será aplicado novamente em 1629, quando o Rei parte para o Sul da França, e daí empreende no Piemonte a expedição do vale da Maurienne. Enquanto Sua Magestade está guerreando na Savoia, o Conselho se divide, mesmo, em duas "turmas" das quais uma permanece em Paris, ao passo que a outra acompanha a Lyon a Rainha-mãe. Nesta última "turma" figura o Cardeal de Bérulle, o introdutor em França da ordem do Oratório, o negociador da paz de Mouçon com a Espanha e do casamento da Princesa Henriette de França com o Rei da Inglaterra Carlos I, êste prelado não estava particularmente nas boas graças de Richelieu, mas a sua posição de destaque explicava-se pelo fato de ter sido êle um dos principais autores da reconciliação entre Maria de Medicis e o Rei seu filho depois da conspiração dos Vendôme e do combate dos Ponts-de-Cé. Com êle vemos em Lyon o nosso conhecido Bullion, e o titular da Justiça, Michel de Marillac.

Justamente êste Michel de Marillac, homem de espírito metódico, formalista e amigo de minúcias, devia se preocupar com a confusão aparente entre as atribuições dos três Conselhos inferiores ao "*Conseil d'en haut*" e a êle deveremos um Regulamento dos Conselhos, em data de 18 de janeiro de 1630. Não que seja êsse o primeiro Regulamento sobre a matéria: ao contrário, os Regulamentos têm-se sucedido com notável freqüência, o de 5 de outubro de 1579, o de 1582, o de 1585, o de 1616, o de 1617, o de 1627; mas o de 1630 é certamente, como salienta o grande erudito Georges Pagès, o "texto capital". Porque os anteriores são antes Regimentos internos do que outra coisa; mas o Regulamento de Marillac se preocupa de definir as alçadas, de precisar as denominações, de indicar os trâmites administrativos e os "canais hierárquicos". E' que êste Marillac é a meticulosidade em pessoa; desagrada-lhe a desordem, a confusão, tanto assim que mal recebe do Rei os Selos do Reino empreende a tarefa de coleccionar e codificar as Ordenações do Reino.

Na verdade, o Regulamento de 1630 é o primeiro texto que diverge expressamente da doutrina da unidade do Conselho, e nos permite distinguir nitidamente os vários órgãos componentes que acima enumeramos, e muito especialmente o "Conselho Privado", ou "*Conseil des parties*", que assume uma feição individual bem marcada. Essa individualidade, no entanto, se refere à alçada apenas, não à composição, pois parece que os respectivos membros eram os mesmos, já que o título oficial de todos os Conselheiros de Estado era: "*Conseiller du Roi en ses Conseils d'Etat et privé*"; por "*Conseil d'Etat*", entendendo-se aqui o Conselho das Finanças.

O Conselho Privado já assumiu a feição que guardará até a Revolução, e que é a do órgão do mesmo nome na Inglaterra: a suprema instância judiciária, perante a qual o Rei pode sempre evocar qualquer causa, e para a qual há sempre recurso de qualquer jurisdição. Mais exatamente,

o Conselho Privado é a manifestação do fato que o Poder Judiciário reside no Rei, que toda justiça nêle tem a sua fonte, e só por delegação sua é dispensada em Tribunais fora de sua presença; como continua a ser o caso, ainda hoje, na Inglaterra. Curioso é que esta nitidez de delimitação de alçada, de definição de natureza, para o Conselho Privado, não durará muito, e mesmo pouco sobreviverá a Marillac, que vai morrer no cárcere dois anos depois. Um século mais tarde, encontraremos a mesma jurisdição partilhada por diversos órgãos novos, e o próprio Conselho Privado decaído a ponto de não ser mais presidido pelo Rei, e sim pelo Guarda dos Selos.

Ao lado do Conselho Privado, encontramos dois outros órgãos, cuja diferenciação entre si é menos fácil fazer: o "Conselho de Estado e das Finanças" e a "Direção das Finanças". Em princípio, sem dúvida, o primeiro desses órgãos é essencialmente um superior Tribunal do Contencioso Administrativo e Fiscal; e o segundo equivale ao que nós poderíamos chamar um "Conselho de Economia e Finanças", órgão planificador antes que executivo propriamente. Aí também, a passagem do tempo antes vai introduzir confusão do que trazer a sistematização da matéria: às vésperas da Revolução, o Conselho de Estado estará conhecendo de assuntos totalmente estranhos ao contencioso, e a Direção das Finanças se haverá transformado em um verdadeiro juiz dos Feitos da Fazenda Real, os seus prístinos poderes havendo passado a nada menos de quatro novos Conselhos, dois para as finanças e dois para o comércio.

O Regulamento de 1630 é importante ainda por outro motivo: nêle vemos o primeiro esboço de um órgão que tomará uma enorme importância sob o reinado seguinte, e que durará até à Revolução: o Conselho dos Despachos ("*Conseil des Dépeches*").

Menção de um tal Conselho, é verdade, pode ser encontrada em um Regulamento de 1616; mas então parece tratar-se, apenas, de idêntica denominação, aplicada a um dos Conselhos já existentes, talvez ao Conselho de Estado, onde se despachavam os negócios do Interior; ou mais provavelmente, segundo se deduz de documentos contemporâneos, a uma espécie de Comitê "*ad-hoc*", reunido em circunstâncias especiais, e formado, sob a presidência do Rei, por alguns membros daquele Conselho e outros do "*Conseil d'en haut*", a saber, o Chanceler e os Secretários de Estado por uma parte, por outra e alguns dos Conselheiros de Estado mais antigos. Que aí tenhamos o germen do futuro Conselho dos Despachos, não cabe duvidar; mas parece não menos certo que essa Comissão "*ad hoc*", além de só se reunir em casos especiais, cessou bem cedo de ser convocada. 1690 aparece, portanto, como sendo, efetivamente, a data decisiva do ponto de vista da história do Conselho dos Despachos como órgãos autônomo e permanente.

O Regulamento de Marillac ainda não se divorciou totalmente do pensamento do legislador de 1616: o seu "Conselho dos Despachos" ainda é híbrido, pois ali vemos tomar assento, ao lado de

Conselheiros de Estado, pelo menos um Secretário de Estado — membro, portanto, do "*Conseil d'en haut*"; mas o Conselho é agora permanente, com sessões diárias, e não mais portanto, uma comissão "*ad hoc*", criada para um caso especial e desaparecendo após a respectiva solução, para aguardar, em uma espécie de limbo administrativo, que venha a surgir novo caso que justifique a sua ressurreição.

Permanente, o Conselho dos Despachos fixou-se no tempo; ele fixa, também, sua autoridade quando o Regulamento manda que as suas decisões sejam comunicadas, para devida execução, dos Secretários de Estado das pastas interessadas. Quanto à sua competência, ela parece muito extensa, mais extensa mesmo do que sob Luiz XIV, pois ela abrange, não somente os negócios interiores, como também os negócios estrangeiros, que o reinado seguinte, ainda sob a Regência da Rainha Ana d'Austria, tornará privativos do "*Conseil d'en haut*". É bem possível, mesmo, que Marillac, ou Richelieu então todo poderoso, ou ambos de comum acordo, hajam concebido a criação do Conselho dos Despachos, como um meio de tratar de todos os negócios do Reino fora do "*Conseil d'en haut*", onde era sempre concebível a intromissão eventual de pessoas estranhas à administração, e notadamente dos Príncipes do Sangue Real, como efetivamente devia ocorrer sob as duas Regências, a de Ana d'Austria em meados do século XVII e a do Duque d'Orléans, em princípios do século seguinte. No Conselho de Despachos não havia que temer tais intromissões: seria um simples Comitê de peritos, sessionando a portas fechadas, sem aparato, mas com real competência.

Resta, ainda, estudar um ponto: essa expressão "os Conselhos", que vimos empregando, quantas pessoas designa, e quais? Quanta gente, e que espécie de gente, despachava o expediente do Reino?

Em uma época em que não se havia ainda estabelecido a perniciosa regra da venalidade dos cargos públicos, em que a realza devia ainda lutar para consolidar a sua autoridade, a preocupação não era a de multiplicar o número dos Conselheiros de Estado, muito pelo contrário: o Rei preferia concentrar em poucas mãos, e seguras, a direção de seus negócios. São conservados textos, inclusive uma Carta Régia de 12 de outubro de 1622, e os *consideranda* do Regulamento de 1628, nos quais o Rei deplora o número exagerado de Conselheiros, número esse "prejudicial à dignidade do cargo". O que ocorria, é que durante os distúrbios do reinado anterior e desse mesmo, havia sido feita, com fins políticos, farta distribuição do título de Conselheiro de Estado, se bem que as mais das vezes em caráter honorário, sem os vencimentos correspondentes ao cargo. Assim mesmo, e como havia sempre o risco de que os Conselheiros honorários pretendessem a efetivação, o que lhes era lícito, preocupou-se o Governo em reduzir o respectivo número, e limitar o dos Conselheiros

efetivos. E' assim que a Carta Régia de 12 de outubro de 1622, acima citada, ordena que todos os funcionários da Coroa agraciados do título de Conselheiro de Estado só passariam a gozar das regalias correspondentes, e a contar antiguidade como tais, a partir do dia em que tomassem efetivamente assento nos Conselhos, e figurassem na respectiva fôlha de pagamentos. Isto porque se havia generalizado a prática de conferir aquêlê título aos altos funcionários, como se viu fazer mais tarde em Portugal pelas Cartas de Conselho.

O Regulamento de 1.º de junho de 1624, datado de Compiègne, tenta fixar os quadros dos Conselhos. Para o "*Conseil d'en haut*", naturalmente, a questão não se coloca: membros *ex-officio* são, como vimos, além dos quatro Secretários de Estado, o Chanceler de França e o Superintendente das Finanças; e, também, o Guarda dos Selos, quando o Chanceler não estiver de posse dos Selos do Reino, o que ocorre quando aquêlê dignatário vitalício perde a confiança imediata do Rei, e ainda quando por morte do titular se acha vago o cargo de Chanceler. Quanto aos Ministros sem pasta, o interesse evidente do Govêrno era de não limitar especificamente o seu número, a fim de poder se socorrer, conforme as circunstâncias, das pessoas mais indicadas por mais luzes ou por sua influência.

O mesmo não ocorria com os Conselhos inferiores: ali ao contrário, urgia evitar os efeitos que, em assembleias demasiado numerosas, pudessem ser traduzidos pelo adágio "*Act homines, quot sententiae*". O Regulamento de 1624 distingue, e fixa os efetivos, de três categorias de Conselheiros de Estado: Conselheiros *ordinários*, em número de oito apenas, que têm exercício permanente; mais dez Conselheiros *semestrais* e treze *quadrimestrais*, servindo, respectivamente, seis e quatro meses por ano apenas, como os seus títulos indicam. Em 1626, porém, novo Regulamento, dito de Chatebriant, elevou a doze o número dos Conselheiros ordinários; enquanto que em 1628 o Regulamento dito de La Rochelle institui uma inovação: o quadro dos Conselheiros ordinários permanece fixado em doze cargos, mas quatro dêles são declarados excedentes, a serem extintos por morte ou demissão dos ocupantes. Quanto aos demais Conselheiros, passarão a servir uniformemente um trimestre por ano apenas, exceto os ocupantes dos cargos extintos de Conselheiros semestrais, que servirão dois trimestres. O mesmo Regulamento prevê, ainda, que os doze Conselheiros ordinários venham, êles também, a servir por trimestre; mas nesse caso serão êles assistidos, cada trimestre, por dois Conselheiros especiais, tirados respectivamente da Nobreza e do Clero. Esta curiosa inovação parece corresponder a um fato ao qual nos referiremos adiante: a saber, que a Nobreza e o Clero vinham, de há muito, perdendo de sua influência no Govêrno, e notadamente na composição dos Conselhos. Aliás, essa espécie de "representação classista" prevista pelo texto de 1628, parece ter sido efêmera: pelo menos, só se conhece a lista dos Conselheiros especiais para o ano de 1630,

em apêndice à lista geral da composição dos Conselhos para êsse ano, evidentemente redigida sob a inspiração do espírito meticoloso de Marillac.

O Regulamento em questão vinha encontrar os Conselhos em estado bastante caótico, sob o ponto de vista da organização do pessoal: se bem que, nos termos do Regulamento anterior, devesssem ter assento nos Conselhos 36 pessoas ao todo (a saber, 29 Conselheiros, o *Garde des Sceaux*, o Superintendente, o Fiscal Geral e quatro Intendentes das Finanças), na realidade ali funcionavam com voz deliberativa nada menos de 80 personagens, e talvez mais. Eis porque o Rei determina que todos aquêles que se achem de posse de um simples diploma de Conselheiro de Estado o depositem no Cartório do Conselho, a fim de receber eventualmente em troca, se assim fôr Sua Magestade servida, a Carta-Patente confirmatória de sua dignidade. Vale a pena assinalar essa medida, porquanto foi então que o Cardeal de Richelieu, tendo cumprido com essa formalidade, recebeu a Carta-Patente na qual, pela primeira vez, é qualificado de "Principal Ministro".

Quem são todos êsses conselheiros cujas assinaturas ainda se decifram em atas amareladas pelo tempo? Em outras épocas êles teriam sido, em forte proporção, eclesiásticos: sômente desde a Guerra de Cem Anos, vem se esboçando a emancipação da Realeza da espécie de monopólio dos cargos administrativos, exercidos pela Igreja. Esta última, é verdade, deu aos Reis de França fieis e valiosos servidores, do tipo de Sugério e de Robert de Sorbon; surpreendentemente independentes de Roma, muitos dêles e até animados de um ciumento espírito galicano, de um jacobinismo *avant la lettre*, mais realistas do que o Rei, até perante o Papa. Mas ainda assim de Igreja; um espírito de corpo os reclama, do qual os Reis desconfiam, bem como de uma certa propensão profissional à intriga. Desde que a difusão da cultura faz com que "alfabetizado" não seja mais necessariamente sinônimo de "clérigo", os Reis de França tenderão cada vez mais a se apoiar em leigos para a formação dos seus quadros administrativos. Em leigos, e de preferência em plebeus: todo nobre era por definição a criatura do sistema feudal, e a realeza precisava de servidores isentos de laços e de preconceitos de ordem feudal, dedicados exclusivamente à Coroa. E, com o correr do tempo, êsses plebeus vão formando nos degraus do Trono uma nova aristocracia, dinastias de servidores do Rei, cultos, ricos, titulados mesmo, quase indistinguíveis da nobreza feudal.

Vejamos, por exemplo, a lista, que felizmente possuímos completa, dos Conselhos em 1624. Acaba de ingressar nêles, nesse mesmo ano, o bispo de Luçon, Armand-Jean Duplessis, Cardeal de Richelieu; mas ainda está longe de atingir a culminância de seu poder. O primeiro lugar nos Conselhos pertence de direito ao Chanceler de França, que é no momento o venerável octogenário

Brulart de Sillery, oriundo de uma família de magistrados, um sobrevivente de outra era, que já servira quatro Reis de França e está prestes a se extinguir, depois de haver completado meio século de serviços públicos. O seu *Garde des Sceaux*, que lhe sucederá à frente da Chancelaria, é Étienne Aligre, fundador de uma linguagem de magistrados que continuará ininterrupta até a Revolução. As Finanças do Reino estão sendo geridas pelo Marquês de La Vieuville, fidalgo de raça, êsse, e que simpatias de casta não tardarão a enfileirar na oposição contra Richelieu, o que lhe valerá a perda do cargo, treze meses de prisão no castelo de Amboise, e quatorze anos de exílio. Ao seu lado, um "Fiscal-Geral" das Finanças já representa a crescente influência do prelado: é aquêlê Champigny, de quem já falamos mais alto. Seguem-se, com êste último, os sete outros "Conselheiros ordinários": o Decano é Guillaume de Laubespine, segundo Marquês de Châteauneuf, cujo pai, o primeiro Marquês, fôra Secretário de Estado de quatro Reis, desde Francisco I até Carlos IX; por ordem de antiguidade, Jean Jacques de Mesmes, Senhor de Roissy, Buillion e Samuel Spifame, todos três já nossos conhecidos; Charles de Laubespine, filho do Marquês de Châteauneuf; Brulart de Léon, irmão do Chaceler, e Micel de Marillac, destinado a suceder a d'Aligre na pasta da justiça.

Os nomes dos dez "Conselheiros semestrais" também sugerem aspectos instrutivos; em primeiro lugar figura François Fouquet, nobre de armas-novas com o título de Visconde de Vaux, cujo filho será o famoso Mecenas do reinado de Luiz XIV. Tipo acabado de grande burguês, êste Fouquet: riquíssimo armador bretão, que o seu conhecimento dos problemas da marinha mercante levava à Comissão Real da Marinha e do Comércio, daí à magistratura, à Embaixada na Suíça e finalmente aos Conselhos do Rei. A seu lado outro burguês agraciado com um título: o Barão de Saint-Liebault, que havia iniciado a existência com o nome, imponente, de Jacques Vignier; Jacques Ribier; Étienne Aligre, filho do titular da justiça; Barentin, um descendente do qual lerá a Fala do Trono quando da abertura dos Estados Gerais de 1789; Jacques Olier, um magistrado de carreira; Cardin Le Bret, Senhor de Flacourt, jurisconsulto de valor, por longos anos Promotor do Rei junto a vários tribunais; e dois prelados: o arcebispo de Bourges, Monsenhor Frémiot, e o bispo-Conde de Cahors, Pierre Habert de Montmort, Abade de La Roche.

Os treze "Conselheiros quadrimestrais" são menos representativos; assim mesmo, a respectiva identificação nos permite verificar que, entre êsses 13 Conselheiros, não há nenhum eclesiástico, nenhum fidalgo; quatro são antigos magistrados de carreiras, dois outros entraram para o Conselho ao deixar a chefia de Missões diplomáticas, outro ainda o cargo de bibliotecário do Rei. Mas, além dos titulares, pudemos ver que funcionam nos Conselhos, mais ou menos regularmente, numerosas pessoas cujos direitos a ali tomar assento nem sempre são muito claros; nada menos de 54 nomes

aparecem, nessas condições, nas atas relativas ao ano de 1625. Três são de Intendentes das Finanças, que efetivamente tinham voz deliberativa no Conselho competente; quatro são de perfeitos desconhecidos; outro signatário ocasional é o Embaixador junto à Sereníssima República, que aparentemente acha a sua presença mais necessária em Paris do que em Veneza. Os restantes são, com uma única exceção, magistrados do fôro privativo da Côrte, o "*Tribunal des Requêtes de l'Hôtel*". Aqui, também, nenhum eclesiástico, nenhum fidalgo; mas vários nomes que deveriam reaparecer e brilhar na história da Administração ou da justiça francesas: um Daguesseau, um Lefèvre d'Ormesson, um Machault, um Maupeou, todos à origem de famílias destinadas a honrar durante gerações sucessivas, e até a Revolução, a magistratura de França; um Laubespine, filho e neto de Secretários de Estado, e êle próprio futuro "*Garde des Sceaux*"; um De Mesmes, um De Pomereu, um Torgot, antepassado do grande Ministro.

Dessa enumeração de nomes emerge, sólidamente comprovado, o fato que apontávamos acima: ao findar o primeiro quartel do século XVII, acha-se plenamente caracterizada, em França, a formação de uma classe e de uma casta de servidores do Estado, oriundos da plebe através de um processo de enriquecimento e de ilustração que os coloca, no plano econômico e cultural, ao nível do clero e bem acima da nobreza; uma classe que já constitui, sob a toga dos magistrados, uma nova nobreza plebéia ao lado da nobreza patricia, e sôbre a qual a Monarquia se apoiará nos lances decisivos da luta pela consolidação da autoridade central no país. Êsses grandes servidores do Estado, cultos, ricos, geralmente íntegros, saberão perpetuar em verdadeiras dinastias uma tradição de lealdade e de dedicação ao Rei e à Nação que êle incarna. Luiz XIV não quererá outros auxiliares, e será o monarca mais bem servido de seu tempo. Luiz XV desconfiará dêles, e se cercará de fidalgos ávidos e incompetentes, de eclesiásticos intrigantes e ambiciosos, que levarão a França à beira da ruína. Luiz XVI, enfim, no caso da Monarquia, irá demasiado tarde buscar o apoio de uma classe que lhe será fiel até a morte, mais fiel que a nobreza de cota d'armas, pois enquanto os fidalgos emigram, os magistrados e os altos funcionários ficarão geralmente a postos, mesmo para morrer no cadafalso como o velho Malesherbes. Luiz XVI, aliás, saberá achar para esta casta de bons servidores o mais belo epitáfio e a mais digna consagração, quando ao aceitar de ser padrinho do casamento de um neto do Chanceler Lamoignon com uma neta do Chanceler Daguesseau, escreveu ao pai do noivo a carta de que nos conserva o autógrafo a coleção Feullet des Conches:

"Je vous prévius, Monsieur, que je signerai après-demain matin le contrat de mariage de Monsieur d'Aguesseau de Fresnes avec Mlle. de Lamoignon; j'ai une satisfaction particulière à voir, s'unir deux si beaux noms, qu'honorent les souvenirs de la fidélité, de la vertu et du talent. Ces noms là sont faits l'un pour mon regne et pour le pays qu'ils oient des enfants qui lem ressemblent".

A Estrada de Ferro Vitória a Minas e o minério de ferro

Conferência pronunciada no "Instituto de Engenharia" de São Paulo, em 8 de junho de 1950, pelo Engenheiro de minas e civil DERMEVAL JOSÉ PIMENTA

PRIMÓRDIOS DOS TRANSPORTES DE PRODUTOS DA INDÚSTRIA SIDERÚRGICA PELO VALE DO RIO DOCE

Em notável Memória sobre as riquezas do Brasil, publicada em 1833, o geólogo e metalurgista alemão W. L. Eschwege, depois de examinar as condições econômicas reinantes no nosso país, onde residiu no período de 1810 a 1821, chegou à conclusão de que não havia possibilidade de manter-se em funcionamento uma grande fábrica de ferro, enquanto a população brasileira não fôsse consideravelmente aumentada.

Era de opinião, no entanto, que se montassem pequenas fábricas, espalhadas em todas as províncias, a serem localizadas, sobretudo, nas proximidades das jazidas de minério de ferro.

Anteriormente à vinda desse técnico, o nosso compatriota Câmara Bittencourt, que era, então, Intendente Geral do Distrito Diamantino, já estivera, desde 1808, cuidando da construção de uma Usina de Ferro, na Província de Minas Gerais, exatamente junto às jazidas de minério, no local então chamado Morro do Gaspar Soares.

Essa localidade, hoje denominada Vila do Morro do Pilar, está situada na costa oriental da Serra do Espinhaço, nas cabeceiras do rio Santo Antônio, afluente do Rio Doce.

Não se limitou, porém, a projetar usina que satisfizesse, apenas, às necessidades das minas de ouro e diamante daquela Província. Foi bem além. Projetou uma, que poderia abastecer, de ferro, o Brasil e os países vizinhos.

O que é mais curioso e extraordinário é a visão que teve em associar a esse empreendimento industrial, de alcance continental, uma outra grande tarefa, absolutamente indispensável ao seu bom êxito. Promoveu a abertura de uma estrada ligando essa usina ao litoral, descendo pelo Vale do Rio Doce.

Vale a pena transcrever o seguinte trecho, que o Barão Von Eschwege dedicou a esse empreendimento do Intendente Câmara, por quem não nutria nenhuma simpatia:

"Câmara agiu, pois, irrefletidamente, ao projetar uma usina que poderia abastecer de ferro, não só o Brasil, mas também os países vizinhos. Para esse fim, deu início à construção de uma grande estrada dos sertões inhóspitos do Rio Doce, e planejou tornar navegável o Rio Santo Antônio, planos gigantescos, que se traçam facilmente no

papel, mas são irrealizáveis, na realidade, pelo menos enquanto não aumentar a densidade da população. Ora, isso não se dará neste século".

Essa usina foi parcialmente construída, tendo, durante vários anos, fornecido apreciável quantidade de produtos de ferro às minerações de ouro e diamante.

Infelizmente essa ousada tentativa fracassou. Em 1831, todos os seus bens foram levados à praça.

Dois desses bens, no entanto, não foram ao martelo do leilão, porque, pertencendo ao patrimônio moral do empreendimento, ficaram indelévelmente registrados na história siderúrgica nacional: — a primazia da produção do ferro gusa, no Brasil, verificada em 1814 e a primazia do projeto e início de abertura de uma grande estrada, ligando a região ferrífera ao litoral, através dos inhóspitos sertões do Vale do Rio Doce, com o objetivo especial de transportar por ela produtos siderúrgicos e talvez, no futuro, o próprio minério.

Com o fechamento daquela fábrica, não se cogitou, durante um século, de fazer novas tentativas para a construção de estradas, com aquele objetivo específico.

Se é certo que, no fim do século passado e no começo deste, houve concessões de estradas de ferro destinadas a ligar a zona leste e nordeste de Minas, ao litoral do Espírito Santo, os seus objetivos e finalidades, no entanto, eram totalmente diversos daqueles que se relacionavam com as grandes reservas de minério de ferro de Itabira. Essas reservas não exerceram, então, qualquer fascinação sobre os concessionários.

Como veremos mais adiante, foi somente em 1908, quando a atual Estrada de Ferro Vitória a Minas já estava com a ponta dos trilhos no km 313, na estação de Cachoeirinha, à margem direita do Rio Doce, e a meia distância de Itabira, que os seus concessionários se aperceberam de que a verdadeira finalidade dessa ferrovia seria a de atingir a região ferrífera de Itabira, e não a zona de Diamantina. Deveria transformar-se na principal via férrea nacional destinada ao transporte, em larga escala, de minério e de produtos siderúrgicos.

Não hesitaram, então, um só momento. Providenciaram a alteração do seu traçado.

Ia realizar-se, pois, o sonho do Intendente Câmara.

II

ESTRADA DE FERRO VITÓRIA A MINAS

Tão logo foi proclamada a República, em 1889, o Governo Provisório, utilizando-se de uma lei que, um ano antes, havia sido expedida pelo Governo Imperial, com o intuito de incentivar a construção de estradas de ferro no país, baixou dezenas de decretos concedendo privilégios para à construção, uso e gozo de estradas, e dando garantia de juros de 6%, para as quantias que fôsem dispendidas, até o máximo de Cr\$ 30.000,00, por quilômetro a ser construído.

Algumas dessas estradas assim concedidas não tinham significação de espécie alguma. Os concessionários desejavam, apenas, obter o privilégio e a garantia de juros. De posse das concessões, ofereciam-nas aos Bancos, principalmente estrangeiros, para que as comprassem ou lhes fornecessem empréstimos de financiamento, mediante hipoteca das mesmas.

Entre os decretos de concessão expedidos pelo Governo Provisório, em 1890, há dois que merecem nosso registro especial, porque foram básicos para a constituição da primeira Companhia que construiu a atual Estrada de Ferro Vitória a Minas.

Um dêles dava concessão de uma estrada de ferro ligando Vitória, capital do Espírito Santo, à cidade do Peçanha, em Minas Gerais, passando por Natividade, hoje Aimorés, na margem direita do Rio Doce, e é o seguinte :

DECRETO N.º 574, DE 12 DE JULHO DE 1890

Substitue a concessão feita à Companhia da Estrada de Ferro Baía a Minas para o prolongamento da sua estrada de Philadelphia a S. João Baptista de Minas Novas pela da Estrada de Ferro da Vitória a Peçanha.

O Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação, atendendo ao que requereu a Companhia da Estrada de Ferro Baía a Minas, resolve substituir a concessão feita pelo decreto n.º 10.153, de 5 de janeiro de 1889, para a construção do prolongamento da mesma estrada de Philadelphia a São João Baptista de Minas Novas pela que ora faz a referida Companhia para a construção, uso e gozo de uma estrada de ferro que, partindo da cidade da Vitória, capital do Estado do Espírito Santo e passando pelo pôrto de Natividade, termine na cidade de Peçanha, no Estado de Minas Gerais, mediante as cláusulas que com êste baixam assinadas pelo General Quintino Bocayuva, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Exteriores e interino da Agricultura, Comércio e Obras Públicas que assim o faça executar.

Sala das Sessões do Governo Provisório, 12 de julho de 1890, 2.º da República.

MANOEL DEODORO DA FONSECA.

Q. BOCAUYVA.

O outro, fazia concessão de uma estrada que, partindo de Peçanha, se dirigisse ao Araxá, passando por Curvelo, e é o seguinte :

“DECRETO N.º 1.082, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1890

Concede privilégio e garantia de juros a Augusto José Ferreira e Carlos José da Costa Pimentel Júnior para a construção de uma estrada de ferro que liga Araxá à linha de Itabira a Jatobá.

O Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo ao que requereram os cidadãos Augusto José Ferreira e Carlos José da Costa Pimentel, resolve conceder-lhes privilégio por 60 anos e garantia de juros de 6% ao ano, durante 30 anos, até o máximo de 30:000\$000 por km. para a construção, uso e gozo de uma estrada de ferro que, partindo de Peçanha, se dirija a Curvelo e Araxá, encontrando-se nêstes dois pontos extremos nas linhas já concedidas, de acôrdo com as cláusulas que estão abaixo assinadas pelo cidadão Francisco Glycério, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que assim o faça executar.

Sala das Sessões do Governo Provisório, 28 de novembro de 1890, 2.º da República.

MANOEL DEODORO DA FONSECA.

FRANCISCO GLYCÉRIO”.

As cláusulas contratuais baixadas conjuntamente com essas duas concessões, dispunham que a garantia de juros era de 6%, ao ano, até o máximo de 30:000\$000 por quilômetro a ser construído, com a diferença de que, para o trecho de Vitória a Peçanha, os juros eram papel, e para o trecho Peçanha a Araxá eram ouro.

Primeiros Capitais Estrangeiros

Não havia, então, como não há ainda hoje, qualquer justificativa ponderável para a construção da Estrada de Ferro Peçanha-Araxá, destinada a ligar duas pequenas cidades, distanciadas, uma da outra, mais de 1.000 km, situadas em regiões pouco desenvolvidas, fracamente povoadas e isoladas no interior do Estado de Minas Gerais.

Os concessionários dessa Estrada, porém, tendo a garantia de juros ouro, conseguiram, em 1900, levantar os primeiros capitais estrangeiros, mas sob a condição imposta pelos banqueiros Ten Haven & Von Essen, de Amsterdam, Holanda, de que fôsse obtida a concessão da estrada que ia ligar Peçanha ao pôrto de Vitória, porque, muito acertadamente diziam êles, o material necessário às obras de construção e recebido por aquêle pôrto, seria transportado mais economicamente.

Êsse conselho dos banqueiros foi ouvido. A concessão foi adquirida por Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros), incluídos os estudos e os trabalhos de construção, já realizados, entre as cidades de Vitória e da Serra, no Estado do Espírito Santo.

Estava, assim, delineado o traçado da Estrada de Ferro Vitória a Diamantina. Era indispensável, porém, para a efetivação dos empréstimos externos, que a garantia de juros ouro fôsse exten-

dida a tódta quilometragem compreendida entre Diamantina e Vitória. Esse *desideratum* foi conseguido.

Em 1901, o Congresso Nacional autorizou a fusão das duas concessões e o Governo, em 7 de fevereiro de 1902, expediu o decreto n.º 4.337, determinando a transferência da garantia de juros ouro do trecho de Araxá a Diamantina para o trecho de Peçanha a Vitória, de modo que tódta a linha entre Diamantina, Peçanha e Vitória, na extensão de 750 km, passou a contar com essa garantia de juros ouro.

Obtida essa nova concessão, constituiu-se a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, sendo o seu primeiro Presidente, o Eng.º João Teixeira Soares, e um dos Diretores, o Eng.º Pedro Nolasco da Cunha.

Orientada e dirigida por êsses dois notáveis técnicos, orgulho de nossa engenharia ferroviária, a Estrada de Ferro Vitória a Diamantina tomou grande impulso nos seus serviços de construção.

Infelizmente, porém, tódta as estradas então concedidas pelo Governo, com a garantia de juros sôbre um determinado valor para cada quilômetro construído, procuraram adotar traçados que oferecessem baixo custo de construção, de modo que as condições técnicas eram as mais precárias possíveis, combinando-se mesmo rampas máximas de 3% com curvas de raio mínimo de 100 m.

Os trabalhos de construção prosseguiram com intensidade.

Objetivos Iniciais da Estrada

O objetivo inicial da Estrada de Ferro Vitória a Minas não foi o de procurar servir à região de Itabira, onde estavam localizadas as maiores reservas de minério de ferro de alto teor, no Brasil, e sim, o de dar escoamento aos produtos do vale do rio Manhuassú, afluente do rio Doce, e do vale dêste rio, a ser desbravado e colonizado, e bem assim o de atingir a zona da região de Diamantina.

A Companhia concessionária dessa estrada, porém, tinha um objetivo de maior amplitude. Além de ter a concessão da linha de Teófilo Otoni a Peçanha, mandou proceder aos estudos de uma estrada que, partindo das imediações da atual cidade de Governador Valadares, na margem do rio Doce, percorresse o Nordeste de Minas e atingisse a cidade de Conquista, na Bahia, a fim de encontrar-se, naquela cidade, com a Estrada de Ferro Nazaré. O intuito era tornar tódta aquela zona tributária do pôrto de Vitória, através da estrada que estava sendo construída.

Novos objetivos — Mudança do traçado

Em 1908 a extensão da linha de tráfego era de 234 km, tendo sido transportados, naquêlo ano, 37.493 passageiros e 15.399 toneladas de mercadorias.

A ponta dos trilhos atingiria ao km 313, na estação de Cachoeirinha, hoje cidade de Tumirí-

tinga. A terraplanagem se estendia até o km 345, em Derribadinha, onde ia ser lançada uma grande ponte sôbre o rio Doce.

Os estudos realizados pelo Eng.º Emilio Schnoor, determinaram a adoção do traçado que prosseguisse pelos vales do rio Doce e do seu afluente Santo Antônio, até atravessar a Serra Geral, nas proximidades das vertentes dos grandes rios Doce, Jequitinhonha e São Francisco, para, então, atingir a cidade de Diamantina.

Nessa mesma ocasião fôra criado o "Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil", destinado, não só a realizar o estudo científico da estrutura geológica e mineralógica dos recursos naturais do país, mas ainda a fazer a propaganda sistemática dessas riquezas minerais.

Um dos primeiros cuidados do Serviço Geológico, consistia em destacar um pequeno grupo de engenheiros de minas, sob a direção do Dr. Luiz Gonzaga de Campos, para estudar as condições geológicas e econômicas das jazidas de ferro existentes na região central do Estado de Minas, na seção da Serra do Espinhaço, que separa a bacia do Rio Doce da do São Francisco.

Desde os tempos coloniais, essa região foi grandemente palmilhada pelos mineradores de ouro. E, por estar também na rota do Distrito Diamantino, foi visitada e descrita por ilustres cientistas e viajantes que percorreram o Brasil.

Quando o Serviço Geológico incumbiu o Dr. Gonzaga de Campos de fazer o estudo topográfico e geológico dessa região, não encontrou êste dificuldades, porque, como aluno que fôra da Escola de Minas, já a conhecera bem, em excursão de estudos práticos de mineralogia e geologia. Em dois anos, de 1907 a 1909, fêz um trabalho notável, integralmente aproveitado pelo professor Orville Derby, para ser apresentado ao Congresso Internacional, reunido em Estocolmo, destinado a dar o balanço mundial das riquezas de minério de ferro.

Nesse trabalho, além dos estudos geológicos, há uma avaliação aproximada do volume e do teor do minério de ferro de cada uma das jazidas.

Além disso, foram confeccionados dois preciosos mapas. Um dêles, delimita a zona central de Minas Gerais, onde estão localizadas as mais importantes jazidas de minério de ferro, zona esta conhecida como o quadrilátero ferrífero de Minas.

Interessa-nos nesta Conferência, o mapa que mostra a situação da região ferrífera da vertente oriental da Serra do Espinhaço, em relação às estradas de ferro que poderiam ligá-la ao litoral.

As estradas de ferro, conforme se vê pela cópia do referido mapa, eram as seguintes:

1.ª a Estrada de Ferro Central do Brasil, que, iniciando-se no Rio, atravessava a zona ferrífera da costa ocidental daquela Serra, entre Burnier e Sabará, com um ramal para Ouro Preto;

2.ª a Leopoldina Railway que, partindo do Rio de Janeiro, estava com o seu ponto terminal em Saúde, ainda fora da zona ferrífera;

3.^a a Estrada de Ferro Vitória a Minas, cujo objetivo, então, era a cidade de Diamantina, e que já estava com a ponta dos trilhos em Cachoeirinha, no km 313.

Tôdas essas estradas, naquêlê momento, não se preocupavam em prolongar os seus traçados até a região ferrífera da costa oriental da Serra do Espinhaço, de que Itabira era o centro.

Naquêlê ano de 1908, porém, estava promovida, como já dissemos, a realização do XI Congresso Geológico Internacional, em Estocolmo, com a finalidade primordial de se dar um Balanço nas riquezas mundiais de minério de ferro.

Logo que os ingleses tiveram conhecimento do resultado dos trabalhos que o Serviço Geológico e Mineralógico realizou na zona de Itabira, para ser apresentado a êsse Congresso, e pelos quais se constatava a existência de poderosas reservas de minério, com o alto teor médio de 65% de ferro, trataram, imediatamente, de obter opção para a compra das principais jazidas daquêlê município.

Antes de efetuar a compra, trataram de examinar a possibilidade de fazer o transporte de minério pela estrada de ferro que vinha subindo o rio Doce.

O Eng.^o Pedro Nolasco, que era, então, um dos Diretores da Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas e o maior acionista da mesma, assim descreve êsse episódio, no folheto que publicou sob o título "Notas sobre a construção de algumas obras públicas":

"Em 1908, a Diretoria da Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, foi procurada pelos Srs. J. Dawson, Normanton e Murley Gatto, declarando que possuíam uma opção para a compra das jazidas de minério de ferro da região denominada o "Pico de Itabira", e que desejavam levantar a opção, se fôsse possível transportar o minério de ferro pela nossa estrada e por que preço poderiam contratar o transporte.

Eles nos ponderaram que o minério de ferro não podia suportar frete alto, por ser o seu preço no mercado inferior a 20.000 réis, preço corrente da libra esterlina naquela ocasião.

Declaramos que ainda estávamos muito longe da conclusão da linha, pois, nessa época, a última estação era Nack, no km. 426, mas que mandaríamos estudar o problema, para, em pouco tempo, podermos responder à pergunta.

A Companhia encarregou o Eng.^o Emilio Schnoor de estudar o caso e, no fim de janeiro de 1909, recebeu o seu importante trabalho, aconselhando a eletrificação da linha, com a substituição dos trilhos por outros mais pesados, reforço das pontes, etc., podendo, só assim, a Companhia cobrar oito réis por tonelada quilômetro de minério a transportar.

Em vista dêsse relatório, informamos ao grupo inglês o preço por que poderíamos transportar o minério. Aceito o preço, o mesmo grupo organizou um sindicato denominado "Brazilian Hematite Syndicate" que procurou adquirir a maioria das ações da Vitória a Minas e eu lhes concedi, em 1909, uma opção para a venda de 42.000 ações da Vitória a Minas, minhas e de amigos".

III

LIGAÇÃO DOS DESTINOS DA E. F. VITÓRIA A MINAS AO PROBLEMA DA EXPORTAÇÃO DO MINÉRIO DE FERRO E DA SIDERURGIA NACIONAL

Em face de resultados tão concludentes a que chegou o Eng.^o Emilio Schnoor, em janeiro de 1909, quanto à eletrificação e quanto ao baixo preço do transporte para o minério de ferro, a Companhia e os ingleses de Itabira concordaram em fazer o necessário contrato para êsse transporte.

Êsse grupo inglês, oriundo de uma nação eminentemente importadora de matérias-primas, tinha bastante experiência e pleno conhecimento de que a condição essencial para o permanente e seguro suprimento de matéria-prima, de baixo preço de venda, como é o minério de ferro, só poderia ser satisfeita, efetivamente, sob um rigoroso controle das jazidas e dos meios de transporte.

A obtenção dêsse controle, no nosso país, não seria difícil, dada a inexperiência do mesmo, aliada à sua falta de recursos financeiros.

Já vimos como êsse grupo, ao se aproximar dos Diretores da Estrada de Ferro Vitória a Minas, solicitando-lhes examinassem a possibilidade de efetuar o transporte de minério, já estava munido do direito de opção de compra das jazidas de Itabira.

Ao lhe informar a Estrada, em 1909, que poderia atender a um transportê de 3.000.000 de toneladas de minério, ao baixo preço de oito réis por tonelada-quilômetro, mediante a eletrificação das suas linhas, manifestou-se de acordo, mas, para melhor garantia da transação a ser ajustada, tratou logo de obter o direito de opção para a compra da maioria das ações da Companhia que explorava a referida Estrada.

Ainda não era azado, porém, o momento para que se tornassem efetivas essas duas compras, utilizando-se dos direitos de opção conseguidos para ambas.

A Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas tinha um contrato de concessão (Decreto n.^o 4.327, de 2-2-1902) do Governo, para a construção da linha de Vitória-Peçanha-Diamantina e não de Vitória a Itabira. Urgia obter-se a sua modificação, introduzindo-se, na mesma, outras cláusulas que permitissem a mudança do traçado da linha de Vitória a Diamantina para Vitória a Itabira; que dessem novos favores de garantia, para o capital a empregar-se; e, que estabelecessem a certeza de que o Governo concordaria com êsse volumoso transporte de minério de ferro, ao preço fixo e de baixo valor — oito réis por tonelada-quilômetro.

Ora, o Governo Brasileiro, pelos estudos que vinham sendo realizados pelo Serviço Geológico, estava, perfeitamente, ao par da grande riqueza potencial representada por essas possantes reservas

de minério de ferro, que acabavam de ser localizadas e avaliadas.

Esses estudos, resumidos pelo ilustre Diretor do Serviço Geológico, professor Orville Derby, foram publicados no Jornal do Comércio, desta Capital, do dia 25 de agosto de 1909 e, em seguida, apresentados ao Congresso Internacional de Estocolmo.

Esse notável trabalho do Dr. Gonzaga de Campos, conforme ele mesmo afirmou, em um artigo que escreveu, em 1916 :

"... muito contribuiu para a divulgação da riqueza do Brasil, em minério de ferro, para a chegada de numerosos especialistas que a vieram verificar e fazer aquisições, e para as providências que o Governo começou a tomar no sentido do aproveitamento do minério de ferro, e, por consequência, da criação da indústria siderúrgica no Brasil".

No Governo, presidido então pelo Dr. Nilo Peçanha, estava à testa do Ministério da Viação, o ilustre mineiro Dr. Francisco Sá, engenheiro de minas, formado em 1884 pela Escola de Minas de Ouro Preto.

Conhecedor que era de toda aquela região ferrífera de Minas Gerais, não só pelas excursões que ali fizera, durante os anos que frequentara a Escola, mas ainda por ser aquela zona o caminho forçado entre Ouro Preto e a sua cidade de residência — Diamantina —, foi um elemento de grande valor para que, no Governo da República, todos esses assuntos relacionados com o aproveitamento e o transporte do minério de ferro, desses famosos depósitos, fossem revelados ao conhecimento do país e do mundo inteiro.

Quando, pois, a Diretoria da Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, já influenciada pelos objetivos do grupo inglês, procurou o Governo para pleitear a modificação do contrato celebrado em 1 de fevereiro de 1902, no sentido de levar a estrada até Itabira, e obter novas garantias do capital a ser invertido na eletrificação e no aparelhamento da estrada para permitir a exportação máxima anual, de 3.000.000 de toneladas de minério de ferro, ao frete de oito réis por tonelada-quilômetro, esse Ministro da Viação não criou embaraços, mas aproveitou o ensejo para exigir que a Companhia, em troca de amplos e novos favores que lhe iam ser concedidos, se obrigasse a construir, à sua custa

"... um estabelecimento metalúrgico de instalação aperfeiçoada, capaz de produzir, utilizando o minério do país, uma média mensal de 1.000 toneladas de produtos brutos de ferro, no mínimo".

Este novo contrato, celebrado entre o Governo e a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, aos 30 de dezembro de 1909, veio vincular definitivamente os destinos da Estrada de Ferro Vitória a Minas, ao próprio destino da exportação do minério de ferro e da implantação da siderurgia no nosso país.

E por julgá-lo de acentuada importância, não me furto ao dever de reproduzir, aqui, na íntegra, não só o decreto que autorizou a celebração desse

contrato, mas também todas as suas próprias cláusulas.

"DECRETO N.º 7.773, DE 30 DE
DEZEMBRO DE 1909

Autoriza a modificação do contrato celebrado com a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, para o fim de ser adquirido o direito de reversão de suas linhas.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da autorização conferida pelo art. 16, n.º III, da lei n.º 2.050, de 31 de dezembro de 1908, decreta :

Artigo único — Fica autorizada a modificação do contrato celebrado com a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, em virtude do decreto n.º 4.337, de 1.º de fevereiro de 1902, para o fim de ser adquirido, pela União, o direito de reversão das linhas da mesma Companhia, mediante as cláusulas que com este baixam, assinadas pelo Ministro e Secretário de Estado da Viação e Obras Públicas.

Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 1909, 88.º da Independência e 22.º da República.

NILO PEÇANHA.
Francisco Sá".

Modificação do Contrato

Cláusulas a que se refere o decreto n.º 7.773 :

"A Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas obriga-se :

— I —

a) a executar as modificações indispensáveis no traçado de sua estrada, assim na parte em tráfego, como na construída e a construir, de modo a melhorar as condições técnicas para reduzir o custo do transporte ao máximo de 8 réis por ton/km;

b) a estabelecer a tração elétrica de toda a linha;

c) a aparelhar a linha com todo o material rodante necessário para executar um transporte médio anual de três milhões de toneladas;

d) a adotar para o transporte de minério, de carvão e outras mercadorias cuja exportação ou importação o governo julgue conveniente desenvolver, uma tarifa não excedente do custo de transporte estipulado na alínea a desta cláusula;

e) a prolongar a sua linha de Sant'Ana dos Ferros a Itabira de Mato Dentro, servindo às jazidas de minério de ferro compreendidas entre os dois pontos.

— II —

Dentro do prazo de cinco meses, a contar da data da assinatura do contrato, a Companhia apresentará o complemento dos estudos do projeto de eletrificação da linha.

As obras começarão até 1.º de julho de 1910 e dentro de três anos contados da data do contrato, deverão estar concluídos todos os trabalhos a que se referem as alíneas a, c e e da cláusula precedente e iniciado o serviço de tração elétrica.

— III —

A Companhia se obriga a construir à sua custa, dentro do prazo fixado na cláusula precedente, e a custear no ponto à margem da estrada que for julgado mais conveniente, de acordo com o Governo, um estabelecimento metalúrgico, de instalação aperfeiçoada, capaz de produzir utilizando o minério do país, uma média mensal de 1.000 toneladas de produtos brutos de ferro, no mínimo.

O custo deste estabelecimento não será incluído no capital de que trata a cláusula seguinte.

— IV —

O Capital total garantido para toda a estrada, nos termos do decreto n.º 4.337, de 1.º de fevereiro de 1902, incluindo o que fôr exigido pelas transformações e melhoramentos de que trata a cláusula I, não poderá exceder ao capital já dispendido e verificado pelas tomadas de contas até 31 de dezembro de 1908, na parte da mesma estrada já construída e em construção e ao que fôr dispendido nas linhas a construir até ao máximo de 30:000\$000 por quilômetro.

Parágrafo único — O produto do transporte de minério de ferro será destinado a remunerar, durante o prazo da garantia de juros e até o limite do juro anual de 6%, o capital que, na forma do contrato fôr empregado nos melhoramentos levados a efeito com o fim de facilitar o mesmo transporte e exceder ao total garantido de que trata esta cláusula.

A importância que restar do aludido produto, depois de deduzida essa remuneração, será incluída na renda geral da estrada para os demais fins de contrato.

— V —

A estrada de ferro, compreendendo as estações, oficinas, depósitos e mais edifícios, dependências e benfeitorias e todo o material fixo e rodante, bem como o material em serviço do almoxarifado, preciso para os diferentes mistérios do tráfego e correspondente às necessidades de um trimestre, reverterá para o domínio da União, sem indenização alguma, findo o prazo de 90 anos contados da data do presente decreto.

— VI —

Continuam em vigor todas as disposições constantes das cláusulas dos contratos celebrados em virtude dos decretos- ns. 4.337, de 1.º de fevereiro de 1902 e 7.455, de 8 de junho de 1909 e que não houverem sido alteradas pelas cláusulas precedentes do presente decreto.

— VII —

Ficará sem efeito o presente decreto se o respectivo termo de contrato deixar de ser assinado dentro do prazo de 30 dias contados da sua publicação no *Diário Oficial*.

Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 1909. — Francisco Sá".

E foi somente então que o grupo inglês, já tendo organizado o sindicato denominado "Brazilian Hematite Syndicate", utilizou-se dos direitos de opção para adquirir, efetivamente, não só as propriedades contendo as principais jazidas de Itabira, mas também 47.900 ações do capital social da Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, incluindo-se as 42.000 de que já tinha direito de opção de compra. O capital era representado por 80.000 ações de 500 francos cada uma, de modo que, em 1910, obteve o completo controle da Estrada, com a posse de 73,3% do capital.

IV

CAPITAL — GARANTIA DE JUROS

OBRIGAÇÕES (DEBÊNTURES)

Capital

O capital social da Companhia, organizada para construir e explorar a Estrada de Ferro Vitória a Minas, constituiu-se de 80.000 ações de 500 francos cada uma, representando um valor

de 40.000.000 de francos, ou sejam Cr\$ 14.120.000,00, como se vê do Balanço Geral da Companhia, no exercício de 1902.

No Ativo do Balanço Geral, este capital de Cr\$ 14.120.000,00 era representado pelo valor dado às "Concessões, Direitos e Privilégios".

Os acionistas, pois, não dispenderam dinheiro para a constituição do capital, a não ser com o estritamente necessário ao custeio das despesas referentes à obtenção da concessão, direitos e privilégios e, bem assim, das que eram indispensáveis à organização da Companhia.

As concessões, direitos e privilégios dados, pelo Governo, no decreto n.º 4.337, de 1.º de fevereiro de 1902 e pelos contratos celebrados no dia 3 do mesmo mês e ano, e no dia 3 de fevereiro de 1903, consistiam no seguinte :

- a) privilégio por 60 anos para construção, uso e gozo da referida estrada;
- b) garantia de juros de 6%, durante 30 anos, sobre o capital correspondente ao mínimo de Cr\$ 30.000,00 por quilômetro;
- c) cessão gratuita de terrenos devolutos marginais, não excedentes de 10 quilômetros de cada lado;
- d) isenção de direitos de importação;
- e) direito de desapropriação;
- f) preferência para a lavra de minas na zona privilegiada;
- g) o capital garantido com os juros de 6% sobre Cr\$ 30.000,00, ouro, por quilômetro, seria o que fôsse necessário para a construção de estrada na extensão total de Vitória a Pechanha, isto é, 508,370 km.

Obrigações (Debêntures)

Fixado o capital social da Companhia em Cr\$ 14.120.000,00, pela forma acima descrita, tornou-se necessário obter os recursos financeiros para se proceder à construção e ao aparelhamento da estrada.

A Companhia, alicerçada na garantia sólida, de juros de 6%, ouro, sobre o capital a ser invertido na construção da estrada, conseguiu levantar empréstimos na Europa, emitindo obrigações ou debêntures de 500 francos cada uma, com juros de 5%, e lançadas nas praças de Amsterdam e Paris.

No Balanço de 1910, verificamos que os empréstimos externos, destinados à construção e ao aparelhamento da Estrada entre Vitória e Itabira, já estavam representados no Passivo por 190.000 obrigações no valor de Cr\$ 33.535.000,00.

E essas importâncias estavam, assim, bem mais elevadas do que a fixada pela garantia de juros de Cr\$ 30.000,00 por quilômetro, dada a extensão total da linha a construir-se, porque, pelo Contrato modificativo de 30 de dezembro de 1909, o Governo, para os efeitos de garantia de juros, reconheceu o capital que havia sido efetivamente gasto pela Companhia, sem o limite pre-

estabelecido de Cr\$ 30.000,00 por km. Por este novo favor concedido, o Governo exigiu a reversão das linhas da Estrada para o domínio da União, no fim de 90 anos.

Sistema de Garantia de Juros

Um ano antes da proclamação da República, o Governo Imperial expediu o Decreto n.º 3.977, de 24 de novembro de 1888, fixando a garantia de juros, até 6%, para o capital empregado na construção de estrada de ferro, cujo custo quilométrico não ultrapassasse de Cr\$ 30.000,00.

A partir dessa data, foram expedidas dezenas de concessões de estradas. Os concessionários conseguiram levantar capitais estrangeiros, dando como hipoteca essa garantia de juros do Governo.

E foi por esse meio, como vimos anteriormente, que a Estrada de Ferro Vitória a Minas pôde obter os empréstimos para a construção das suas linhas.

Se este sistema de garantia de juros permitia, de um lado, a obtenção de recursos financeiros, principalmente externos, de outro lado estimulava a corrida para se obter concessão de estradas, com o fim especulativo de vender esses direitos e privilégios, ou de organizar companhias, sem o emprego de capital próprio, mas dando, a essas concessões, valores correspondentes ao capital social da Companhia.

E, nestas condições, as Companhias, só dispondo dos recursos levantados até o limite máximo de Cr\$ 30.000,00 por quilômetro, teriam forçosamente que adotar, nos traçados de terrenos acidentados, más condições técnicas, a fim de que o custo por quilômetro, não ultrapassasse a essa quantia.

E é por isso que as nossas principais ferrovias, ainda hoje ressentindo-se desse mal de origem, não podem oferecer transportes eficientes e econômicos, em uma linha com rampas de 2% e mesmo 3% e curvas de raio de 100 metros.

Foi o que aconteceu com a Estrada de Ferro Vitória a Minas, cujas condições básicas da linha, eram as seguintes: rampas até 2.6% e curvas de 100 m. Foram encontradas, porém, curvas com raio de 85 m, de modo que o seu principal trecho entre Vitória e Colatina, só permitia a circulação de composições de 250 toneladas brutas, com locomotivas Mikado que, na nova linha, rebocam, hoje, 1.500 toneladas brutas.

V

ELETRIFICAÇÃO — TRANSPORTE DE 3.000.000 DE TONELADAS DE MINÉRIO-CAPITAL GARANTIDO COM O FRETE DO MINÉRIO

Tendo a Companhia ficado autorizada, pelo Governo, nos termos das cláusulas baixadas pelo decreto n.º 7.773, de 30 de dezembro de 1909, a estabelecer a tração elétrica em toda a linha, desde o porto de Vitória até Itabira, passando por

Sant'Ana de Ferros, no Rio Santo Antônio, foram procedidos os estudos definitivos desse novo traçado para permitir o transporte médio anual de 3.000.000 de toneladas de minério ao preço baixo e fixo de oito réis por toneladas-quilômetro.

O Eng.º Emilio Schnoor, ao realizar esses estudos, chegou ao resultado de que a Companhia, sem hesitar um só momento, deveria abandonar o traçado que subia o rio Santo Antônio, a fim de prosseguir pelo do rio Doce, e seus afluentes rios Piracicaba e Peixe, até a cidade de Itabira. Seriam, então, aproveitadas na eletrificação a Cachoeira Escura, no Rio Doce, e a do Salto, no rio Piracicaba.

Os projetos e orçamentos para a eletrificação foram concluídos, e aprovados pelo Decreto número 8.188, de 1-9-1910.

O orçamento importou em Cr\$ 52.686.773,88.

O Governo não deu garantia de juros para este capital, mas permitiu que fosse ele remunerado pelo produto do transporte do minério de ferro.

A Companhia, que não dispunha de capital, apelou para o crédito externo, dando, como garantia o produto do transporte de 3.000.000 de toneladas anuais, a oito réis por tonelada quilômetro.

Infelizmente, conforme declarou o Dr. João Teixeira Soares, Presidente da Companhia, no Relatório de 1912, apresentado à Assembléia Geral, “verificou-se a impossibilidade de obter recursos desde que se mudou a garantia dos títulos a emitir, isto é, desde que estes tivessem como garantia, o produto da receita do transporte de minério, em vez de garantia de juros pelo Governo”.

Na esperança de que o Governo mudasse essa nova orientação na política de concessão de garantia, para os capitais serem investidos, a Companhia, que já sob o controle absoluto da Itabira Iron Ore Co., havia sido autorizada a funcionar no Brasil pelo decreto n.º 8.787, de 16 de junho de 1911, mandou proceder a novos estudos de eletrificação, prevendo uma exportação até 6.000.000 toneladas de minério.

Esses estudos foram realizados pelo Engenheiro Gustavo Guilman, representante técnico da Itabira Iron, junto à Estrada de Ferro Vitória a Minas.

O traçado escolhido não partiria mais do porto de Vitória e sim do porto de Santa Cruz, ao norte da capital do Espírito Santo.

O novo traçado tinha magníficas condições técnicas, pois admitia a rampa máxima de 0.8% no sentido da importação e a de 0.5% no sentido da exportação. O raio mínimo das curvas era de 152,90m.

Com a adoção desse novo traçado foram organizados os projetos e orçamentos definitivos dos serviços de eletrificação.

Para se avaliar a grandiosidade do plano projetado em 1912, pela Estrada de Ferro Vitória a Minas, em conjunto com a Itabira Iron, basta con-

siderar-se que no ano passado, 1949, o transporte de mercadorias, acima de 3.000.000 t, só se verificou nas três seguintes estradas de ferro brasileiras :

	toneladas.
E. F. Santos a Jundiá 5.526.192	
E. F. Central do Brasil 4.449.332	
E. F. Sorocabana 4.007.030	

A Cia. Paulista de E. de Ferro transportou 2.949.654, não atingindo os 3 milhões.

Quanto ao Pôrto do Rio de Janeiro, o movimento de mercadorias, nos últimos quatro anos foi o seguinte :

	toneladas
1946	4.909.471
1947	5.526.562
1948	6.144.255
1949	5.896.785

Como se vê, das 47 estradas de ferro brasileiras, apenas 3 transportaram mercadorias acima de 3.000.000 de toneladas, em 1949, não tendo nenhuma delas atingido a casa dos 6.000.000.

E o Pôrto do Rio de Janeiro, se no ano de 1948 atingiu a tonelagem pouco acima de 6.000.000, já no ano passado não pôde mantê-la.

Logo que ficaram aprovados os estudos e o orçamento dos serviços de eletrificação, a Companhia E. F. Vitória a Minas contratou a execução das obras; celebrou contrato com a Itabira Iron para fazer o transporte mínimo de 2.000.000 de toneladas de minério, nos primeiros anos; e assinou um ajuste com a Companhia do Pôrto de Vitória, para a exportação do minério por aquele pôrto.

Tudo, pois, tinha sido previsto para segurança da exportação.

A Companhia, no entanto, não dispunha de capitais para executar esse grande empreendimento. Todos os seus esforços no sentido de obter recursos financeiros, na Europa, fracassaram, porque os banqueiros não tiveram confiança no êxito da garantia que ela lhes oferecia, isto é, a receita dos transportes do minério. Além disso, um novo impecilho aumentava a desconfiança dos banqueiros, quanto ao êxito dessa receita de transporte de minério. Este impecilho era o receio das dificuldades que, certamente, adviriam com a campanha que se iniciava no país, contra a exportação do minério de ferro.

E, nestas condições, só estavam dispostos a fazer financiamento, se a Companhia conseguisse do Governo a sólida garantia de juros ouro para o capital a ser invertido. Embora o Congresso Nacional desse ao Governo autorização para esse fim, este não se prevaleceu da autorização. Como consequência, os banqueiros se retraíram.

Não tendo a Companhia conseguido recursos, deixou de iniciar os serviços de eletrificação e, a partir de 1913, praticamente paralizou a construção da própria linha férrea.

Sobrevindo a guerra européia, tudo fracassou.

O grupo inglês da Itabira Iron, que possuía a maioria das ações da Estrada de Ferro Vitória a Minas, não dispunha, ou não queria inverter capitais próprios nesses serviços. As jazidas haviam sido compradas por cerca de Cr\$ 800.000,00, mas não conseguimos saber o preço por que o adquiriu as 47.000 ações da E.F. Vitória a Minas.

O que a Itabira Iron pretendia, era conseguir favores, privilégios e concessões, para com eles e, mediante garantia do Governo, obter financiamento para a construção e aparelhamento da Estrada, por ela controlada.

Plano Farquhar

Terminada a guerra européia, a Itabira Iron, em 1919, encarregou o Sr. Percival Farquhar, que então era profundo conhecedor da situação financeira internacional, de procurar obter nos Estados Unidos, capitais americanos destinados a promover a exportação do minério, após a execução do projeto de exploração das jazidas de Itabira e a construção e aparelhamento da Estrada de Ferro Vitória a Minas.

Nessa ocasião, a Estrada de Ferro Vitória a Minas, controlada pela Itabira Iron, já tinha conseguido libertar-se da obrigatoriedade que lhe havia sido imposta pelo Governo, de construir, à sua custa, um estabelecimento metalúrgico, constante da cláusula III, do contrato celebrado em virtude do Decreto n.º 7.773, de 30 de dezembro de 1909.

A condição de obrigatoriedade dessa cláusula transformou-se em facultativa, ficando a Estrada de Ferro Vitória a Minas apenas com o direito de construir essa usina, conforme o disposto na cláusula III do contrato revisto em 7 de junho de 1916, autorizado pelo Decreto n.º 12.094.

O Governo do Estado de Minas, porém, não se conformando com essa nova orientação do Governo Federal, resolveu expedir a famosa lei número 750, de 23 de setembro de 1919, pela qual elevou o imposto de exportação do minério de ferro para três cruzeiros (Cr\$ 3,00) por tonelada, baixando-o, no entanto, para trinta centavos (Cr\$ 0,30), isto é, cem vezes menos, quando as empresas exportadoras de minério estabelecessem, no Estado de Minas, usinas siderúrgicas.

Indubitavelmente, muito contribuiu essa lei para que a Itabira Iron, cujo principal e imediato objetivo era o de proceder a uma grande exportação de minério, solicitasse autorização para construir e explorar também altos fornos, fornos de coque, fábricas de aço e trens de laminação.

Como se poderá ver pelo que consta do decreto n.º 14.160, de 11 de maio de 1920, abaixo transcrito, o principal objetivo da Companhia, era o de exportar minério de ferro, e no entanto, não foi ele explicitamente focalizado, havendo, apenas, no fim do artigo único do referido Decreto, uma alusão a essa exportação, quando se refere à per-

missão que dá, à Companhia, para construir e utilizar, no pôrto de Santa Cruz, "um cais destinado exclusivamente aos serviços próprios, com instalações necessárias para o embarque e depósito de minério e dos produtos de suas usinas".

"DECRETO N.º 14.160, DE 11 DE MAIO DE 1920

Autoriza a celebração do contrato com a Itabira Iron Ore Company Limited, para que, sem privilégio, construa e explore usinas siderúrgicas, duas linhas férreas e um cais de embarque, nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, de acôrdo com o estabelecido no art. 53, n.º XXIV, itens 1.º e 2.º da lei n.º 3.991, de 5 de janeiro do corrente ano, decreta:

Artigo único. E' autorizada na conformidade das cláusulas que com êste baixam, assinadas pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, a celebração do contrato com a Itabira Iron Ore Company Limited, para, sem privilégio construir e explorar altos fornos, fornos de coque, fábrica de aços e trens de laminação bem como duas minas de Itabira do Mato Dentro, Estado de Minas Gerais, e do Pôrto de Santa Cruz, Estado do Espírito Santo, vão onde fôr conveniente encontrar-se no trecho já existente da Estrada de Ferro Vitória a Minas, sendo àquela mesma empresa permitido construir e utilizar, à margem do rio Piraquê-Açu, no referido pôrto, um cais destinado exclusivamente aos serviços próprios, com instalações necessárias para o embarque, desembarque e depósito de minérios e dos produtos das suas usinas.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 1920, 99.º da Independência e 32.º da República.

EPITÁCIO PESSOA.

J. Pires do Rio".

O contrato, por parte do Governo, foi assinado pelo Eng.º J. Pires do Rio, então Ministro da Viação do Governo Epitácio Pessoa.

Por êsse contrato, a Itabira Iron, que já controlava a Estrada de Ferro Vitória a Minas, conseguiu, exclusivamente para si, o privilégio de construção, uso e gozo de dois ramais daquela estrada, dando acesso, respectivamente, às jazidas de minério, em Itabira, e ao pôrto de embarque, em Santa Cruz (no litoral do Estado do Espírito Santo).

Além disso, a Itabira teria o direito, não só de melhorar o trecho comum às duas Companhias, a fim de que se adaptasse ao transporte rápido e barato do minério, mas ainda o de construir, nos terrenos da Estrada de Ferro Vitória a Minas, uma nova linha paralela a êsse trecho comum, de modo que ela ficasse de posse de uma estrada, completamente aparelhada para o grande transporte de minério, desde as jazidas de Itabira até o litoral, independentemente da antiga Estrada de Ferro Vitória a Minas.

E' o que consta das cláusulas I, VII, XX e XXI do contrato de 29 de maio de 1920.

Êste contrato, porém, suscitou uma campanha sem precedentes, no nosso país, contra as concessões e privilégios dêle constantes. E, por isso, somente oito anos após, pôde o Governo mandar pô-lo em execução, pelo Decreto n.º 5.568, de 12-11-1928.

Durante êsse período, a Estrada de Ferro Vitória a Minas passou por períodos críticos, mas, mesmo assim, graças à desvalorização da moeda francesa, pôde, sem levantar novos capitais, obter recursos em moeda nacional, para prosseguir na construção de sua linha do km 444, em Cachoeira Escura, até o seu ponto terminal, em S. José da Lagoa, hoje Nova Era, onde chegou com os trilhos em 1931 —, antes pois, da Central do Brasil.

Traçado Russel

Em 1928, foi aprovado, em definitivo, pelo Congresso Nacional, o contrato celebrado em 1920, entre o Governo, a Itabira Iron e a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, acrescido de modificações determinando que a Estrada se obrigaria a transportar também minério de terceiros, e não exclusivamente da Itabira Iron. A Companhia Itabira Iron contratou, então, uma grande Comissão de técnicos americanos, chefiada pelo Eng.º T. O. Russel, para proceder aos estudos definitivos da nova linha, entre o pôrto de Santa Cruz e a cidade de Itabira.

O traçado, que foi adotado e aprovado pelo Governo, em agosto de 1930, partia do pôrto de Santa Cruz, km 0, e ia entroncar-se com a linha já em tráfego da Estrada de Ferro Vitória a Minas, na estação de Mailasky, com a extensão de 117 km, 500; prosseguia pela linha da Estrada de Ferro Vitória a Minas, a ser modificada de acôrdo com as novas condições técnicas adotadas, até a estação de Derribadinha, na margem direita do Rio Doce, com a extensão de 153,700 km; desse ponto, abandonava o leito da estrada em tráfego, e, ao invés de atravessar o Rio Doce aí, prosseguia pela margem direita desse rio, para atravessá-lo, pouco acima da barra do Rio Piracicaba; e, prosseguindo pelos vales do rio Piracicaba e do seu afluente, rio do Peixe, corria paralelamente ao traçado da Estrada de Ferro Vitória a Minas, com a extensão de 232,100 km, até a cidade de Itabira.

A extensão total da linha era de 503,300 km.

As condições técnicas gerais eram as seguintes:

Plataforma do corte	5.60
Plataforma do atêrro	5.00
Rampa no sentido da importação, compensada nas curvas ..	0,80%
Rampa no sentido da exportação	0,00%, com exceção de um pequeno trecho cuja rampa era de 0,15%
Raio mínimo	152,90

O traçado obtido com esas condições técnicas percorria um trecho com mais de 100 km de encostas íngremes e terreno acidentado, em vales estreitos, tornando-se necessário o emprêgo de túneis, viadutos e obras especiais.

Terraplenagem	18.200.000 m3
33 Túneis	11.092 m
Pontes e viadutos metálicos	46.000 t
Boeiros e drenos	51.666 m com diâmetros vários
Trilhos de 55 kg p/metro.....	76.712 t

posto em tráfego, ou sejam Cr\$ 1.505.545.000,00 para toda a linha.

As condições de transporte, oferecidas por esse projeto, eram iguais às das melhores então existentes no mundo. Estava prevista a circulação de trens com 5.000 toneladas brutas de lotação.

Não obtenção do Capital estrangeiro — Fracasso do empreendimento

No fim do ano de 1928, a Itabira Iron conseguiu normalizar a situação dos seus contratos com os Governos da União e do Estado de Minas Gerais.

Se as concessões e garantias obtidas nos contratos, foram associadas para o levantamento de capital estrangeiro, contudo não foram julgadas suficientes pelos banqueiros, como se vê do seguinte trecho do Relatório do Conselheiro Técnico de Economia e Finanças, do Ministério da Fazenda, apresentado ao Presidente da República, em 27 de julho de 1938 :

"Estava a Companhia Itabira, por fim, com os seus dois contratos em forma. Os banqueiros americanos eram de opinião que o lançamento da subscrição do capital necessário só deveria ser realizado depois de um estudo definitivo de todos os recursos de que a empresa necessitaria, sobretudo na parte relativa à construção da grande ferrovia — pois só assim seria viável o cálculo financeiro do empreendimento. Conhecidos os planos técnicos da estrada de ferro — cuja construção e equipamento, bem como o aparelhamento das minas e do porto, exigiriam uma subscrição inicial de 60 milhões de dólares, segundo avaliações preliminares — poderia então a Companhia Itabira tratar de assegurar contratos de fornecimento a largo prazo (10 a 15 anos), para 4.000.000 de toneladas anuais de minérios, com grandes usinas siderúrgicas europeias e norte-americanas, que deveriam tomar 17 1/2% do total da primeira subscrição de capital — acôrdos posteriormente realizados com metalúrgicas inglesas e alemãs, que, para isso, inspecionaram *in loco* as condições técnicas da Itabira e as possibilidades da operação".

Foram, então, realizados os estudos da estrada de ferro, a que já nos referimos como sendo o — Traçado Russel — e projetado o aparelhamento das minas e do pôrto, tendo tudo sido aprovado pelo Governo. Estava o plano Farquhar pronto para ser executado, se fôsem conseguidos os recursos financeiros.

Nos últimos meses de 1929, houve a grande crise financeira mundial. Os capitais estrangeiros se retraíram. A Itabira Iron não conseguiu concluir as operações financeiras. Tendo fracassado essas negociações, a Companhia não pôde cumprir as suas obrigações para com o Governo, no prazo estipulado nos contratos.

O orçamento provável para a construção desse traçado, incluindo-se cercas, linhas telegráficas, edifícios, oficinas, etc., material rodante e de tração, pela Cia. Vale do Rio Doce, importaria em Cr\$ 3.011.088,00 por quilômetro de linha,

E foi por isto que o Governo Provisório, oriundo da Revolução de 1930, resolveu, em maio de 1931, *declarar a caducidade do contrato de 20 de maio de 1920*, tanto mais quanto estava convencido de que o que a Companhia desejava era apenas continuar com os direitos que lhe outorgara o contrato, sem, no entanto, dispor de capital para cumprir com as suas obrigações.

Durante 11 anos, não conseguiu obter recursos e não inverteu capital algum, na execução de obras. Mesmo depois de declarada essa caducidade, a Itabira Iron até 1939, durante, pois, mais oito anos, continuou a pleitear a revisão do contrato. Sômente em 11 de agosto de 1939, pelo decreto-lei n.º 1.507, foi declarada irrevogável essa caducidade.

Ficou, assim, encerrada a pretensão da Itabira, de cuja atividade, durante 30 anos, não veio benefício direto algum, para a Estrada de Ferro Vitória a Minas.

V

CAPITAIS PRIVADOS BRASILEIROS — COMPANHIA BRASILEIRA DE MINERAÇÃO E SIDERURGIA S. A.

Ao mesmo tempo que esse contrato era declarado definitivamente caduco, pelo Governo, um grupo brasileiro organizava a "Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia" com o capital social de Cr\$ 2.000.000,00, e cujo objetivo era não só obter do Governo, os mesmos favores desse contrato rescindido, mas ainda adquirir a própria Estrada de Ferro Vitória a Minas, até então controlada por aquela firma inglesa.

E a operação foi tão bem arquitetada e tão rapidamente executada, que essa nova Companhia Brasileira, constituída em 7 de agosto de 1939, conseguiu que, em 28 de junho de 1940, dez meses depois, fôsse expedido o decreto-lei n.º 2.351, dando-lhe autorização para incorporar a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, e que em 6 de agosto do mesmo ano, fôsse efetivada essa incorporação, de acôrdo com os termos do contrato então celebrado com a União.

A Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia, no espaço de um ano, com pequeno dispendio, em dinheiro, da quantia de Cr\$ 2.000.000,00, conseguiu :

1.º) Incorporar a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, pela insignificante quantia de Cr\$ 253.453,50, a quanto ficara reduzido o

capital da mesma, em consequência da avaliação dos peritos escolhidos pelas duas Companhias. Note-se que o capital social da Companhia incorporada era de 40.000.000 de francos, ou sejam Cr\$ 19.760.000,00, com o franco a Cr\$ 494. Cada ação de 500 francos, ou Cr\$ 247,00, ficou reduzida à insignificante quantia de Cr\$ 3,20, por quanto foi resgatada pela empresa incorporadora.

2.º) Adquirir do Sr. Percival Farquhar, os estudos e projetos mandados executar pela Itabira Iron, relativos ao Traçado Russel e ao porto de Santa Cruz, pelo preço de Cr\$ 6.700.000,00, pagando-lhe, em dinheiro, a quantia de Cr\$ 1.700.000,00; e, em ações do capital a ser aumentado, a importância de Cr\$ 1.800.000,00. A parte restante, na quantia de Cr\$ 3.200.000,00, correspondente a 48% do valor atribuído a esses projetos, ficou reservada pela Companhia para se transformar em ações do aumento do capital.

3.º) Obter do Governo Federal, não só a novação do contrato que, em 7 de junho de 1916, havia sido celebrado com a Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, agora a ela incorporada, mas ainda a concessão para a construção do prolongamento da estrada até a cidade de Itabira, e do Estado do Espírito Santo, a fim de que fôsse possível efetuar-se, economicamente, o transporte mínimo de 3.000.000 de toneladas de minério de ferro.

O capital da Companhia, em 15 de junho de 1940, foi aumentado de Cr\$ 2.000.000,00 para Cr\$ 7.000.000,00. Foram emitidas ações preferenciais da série "A", não conversíveis, e com direito de voto, no valor de Cr\$ 3.200.000,00, somando essas ações em Cr\$ 5.000.000,00, correspondentes ao aumento do capital.

As ações da série "A" foram dadas em pagamento ao cessionário dos estudos e projetos, e as de série "B", foram distribuídas aos acionistas da Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, em consequência de incorporação desta. Verifica-se, assim, que essas ações, correspondentes ao aumento do capital de Cr\$ 5.000.000,00 resultaram, não da entrada de dinheiro, mas da incorporação de bens, coisas e direitos.

A Estrada de Ferro Vitória a Minas, que já estava com 562 quilômetros de linha em tráfego, onde foram gastos Cr\$ 47.012.662,34, provenientes do produto das obrigações emitidas em França, e convertidas em moeda nacional, acabava de ser incorporada à nova Companhia, pelo preço de Cr\$ 253.453,50.

O capital da Companhia incorporada, a que até então pertencera, era, na sua totalidade, resultante da incorporação da concessão, direitos e privilégios.

Constata-se, assim, que desde o início da construção da estrada, os acionistas das companhias, a que ela pertenceu, não dispenderam capital próprio. Foi construída com o produto dos empréstimos franceses, garantidos pela hipoteca da garantia de juros ouro, dada pelo Governo. Este pagava juros ouro de 6% sobre as quantias

dispendidas na construção e esta construção era realizada com os produtos das obrigações de 5%, emitidas em França. Na realidade, pois, quem teve o ônus da despesa, com a construção, foi o Tesouro Nacional.

O grupo da Itabira Iron que, desde 1908, possuía a maioria das ações da "Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas" e que, com a incorporação desta pela "Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia", passou também a ser grande acionista desta última, não inverteu recursos financeiros na reconstrução e aparelhamento da estrada.

A nova Companhia incorporadora da estrada promoveu grandes e louváveis esforços, para cumprir o seu contrato. Iniciou a construção do prolongamento da linha até Itabira, deu início à exportação do minério de ferro; e começou os serviços das instalações especiais do Cais de Minério, no porto de Vitória.

A tarefa, porém, era demais grandiosa para ela. O seu capital de Cr\$ 7.000.000,00, que foi realizado, em espécie, apenas com Cr\$ 2.000.000,00, era absolutamente insignificante para atender à execução dos projetos e à regularização das dívidas dos empréstimos por obrigações, com grande atraso de pagamento. A empresa apelou para os capitais americanos, sem resultado satisfatório, porque estes não julgaram suficientes as garantias oferecidas.

Como acabamos de ver, tanto o grupo inglês, da Itabira Iron, quanto os dois grupos brasileiros das Companhias "Estrada de Ferro Vitória a Minas" e "Brasileira de Mineração e Siderurgia", não dispoem ou não querendo inverter recursos próprios no aparelhamento das minas e da estrada, trataram de obter contratos de concessões e favores, imputando-lhes valores elevados, para a constituição do capital das empresas, e para obterem financiamento sob a hipoteca dos mesmos.

Não se culpe, pois, *in totum*, ao Governo do nosso país e principalmente ao do Estado de Minas, pelo fato de não se ter resolvido, antes de 1942, tanto o problema da implantação da grande siderurgia nacional, quanto o da exportação do minério de ferro, em larga escala, pelo Vale do Rio Doce.

O Governo tudo fez e, digo mais, fez mais do que permitiam as circunstâncias, e do que era razoável, em face de empresas sem capitais próprios, e que não estavam em condições de levar avante tamanho empreendimento.

VI

CAPITAL BRASILEIRO, OFICIAL E PRIVADO — FINANCIAMENTO DO CAPITAL NORTE-AMERICANO COMPANHIA DO VALE DO RIO DOCE S. A.

Quando, em 1939, o Governo declarou caduco, em caráter irrevogável, o contrato da Itabira Iron Ore Company, estava convencido de

que era impraticável, para uma só empresa, a resolução simultânea dos dois problemas: implantação da grande siderurgia e exportação do minério, em larga escala.

Resolveu separá-los. Procurou interessar a colaboração do capital privado americano. Este, porém, esquivou-se, porque só o faria se pudesse obter o controle das Companhias a serem organizadas. Em face dessa situação bastante embaraçosa para o nosso país, que, então, se achava vivamente empenhado em resolver a questão, não só em benefício dos seus vitais interesses, mas ainda para colaborar no esforço de guerra com as nações aliadas, decidiu o nosso Governo enfrentar essa situação.

Por intermédio do Tesouro Nacional, assumiu, ele próprio, a responsabilidade financeira e administrativa dos dois empreendimentos. Organizou Sociedades de Economia Mista com a participação do capital nacional e estrangeiro. O capital social era todo brasileiro, sendo o Tesouro Nacional o seu maior participante. O capital estrangeiro, era americano, e participava sob a forma de empréstimos para aquisição de equipamento e materiais nos Estados Unidos.

Naquela ocasião, o que mais interessava ao Brasil, era a implantação da grande siderurgia, ao passo que para a Inglaterra e Estados Unidos, o que mais importava era a importação do nosso minério de alto teor, em ferro, e de baixo teor, em fósforo.

E, daí, a diversidade das condições do financiamento para Volta Redonda e para a Vale do Rio Doce. Naquela, os empréstimos se fizeram com a garantia do Tesouro Nacional, limitando-se o financiador a organizar os projetos, a fornecer o equipamento, a fiscalizar a construção e emprestar a assistência de técnicos à Usina, mesmo depois da sua instalação.

Já na Vale do Rio Doce, a garantia do Tesouro Nacional, para o empréstimo, não era a condição vital para os americanos. O essencial era que essa empresa oferecesse garantia de um abastecimento seguro de minério de ferro. E daí surgiram os entendimentos, pelos quais ficou estabelecido que o Banco financiador teria participação na direção e na parte administrativa da nova Companhia. Esta seria dirigida, em conjunto, por cidadãos brasileiros e americanos e o empréstimo seria resgatado com o produto de taxas sobre o preço de cada tonelada de minério exportada. Esse empréstimo poderia deixar de ser resgatado, integralmente, porque, se no vencimento de cada promissória emitida, em número de 25, vencíveis anualmente, as taxas não cobrissem as promissórias, estas seriam, assim mesmo, consideradas como quitadas.

Realizados os Acórdos de Washington, celebrados em 3 de março de 1942, o Governo Brasileiro expediu o decreto-lei n.º 4.352, de 1.º de junho do mesmo ano, encampando a Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia, criando a Companhia Vale do Rio Doce e determinando que

a Estrada de Ferro Vitória a Minas a ela fôsse incorporada.

“DECRETO-LEI N.º 4.352, DE 1.º DE JUNHO DE 1942

Encampa as Companhias Brasileira de Mineração e Siderurgia S. A. e Itabira de Mineração S. A. e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Ficam incorporados ao patrimônio da União os bens pertencentes à Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S. A., mediante as condições fixadas nos arts. 2.º e 3.º, considerando-se rescindido o contrato existente entre a União e a Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S. A. a que se refere o decreto-lei n.º 2.351, d 28-6-1940.

Art. 2.º O Governo Federal indenizará os acionistas da Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S. A. com importância em dinheiro equivalente ao capital realizado na mencionada Companhia.

§ 1.º O Tesouro Nacional fica autorizado a transferir aos acionistas da Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S. A. até 7.000 ações da nova Companhia prevista no art. 6.º, para liquidar o ajuste que fizer sobre indenizações devidas.

§ 2.º As despesas feitas para a construção do prolongamento de Desembargador Drumond até Itabira e para melhoria do trecho de Barbados até Desembargador Drumond serão pagas depois de avaliadas, na forma da lei.

§ 3.º As despesas decorrentes do financiamento das obras do embarcadouro especial de minério, no porto de Vitória, nas quais se compreendem a construção do ramal ferroviário e o preço das desapropriações, serão pagas após a avaliação do Governo do Estado do Espírito Santo, confirmada pelo Departamento Nacional de Portos e Navegação.

§ 4.º Fica o superintendente a que se refere o art. 5.º autorizado a proceder ao levantamento do ativo e passivo do patrimônio da Companhia.

§ 5.º O Governo promoverá o resgate das obrigações ao portador, emitidas pela Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas, incorporadas à Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S. A., depois de examinar a situação jurídica da emissão.

Art. 3.º O Governo Federal indenizará os acionistas da Companhia Itabira de Mineração S. A., em organização, com a importância, em dinheiro ou em ações da nova Companhia prevista no art. 6.º, correspondente às entradas de capital que houverem efetivamente realizado.

Parágrafo único. O Governo Federal indenizará, mediante avaliação, o valor dos estoques de minério, bem como as instalações, veículos e utensílios da Companhia, levando-se em conta a indenização de que trata este artigo.

Art. 4.º Fica aberto ao Ministério da Fazenda o crédito especial de 55.000:000\$000 (cincoenta e cinco mil contos de réis), para atender às despesas (Serviços e Encargos) decorrentes das incorporações de que tratam os artigos anteriores.

Art. 5.º Os bens incorporados ao patrimônio da União, nos termos do artigo 1.º, até a organização da Companhia de que trata o art. 6.º, serão administrados por um superintendente, que o Governo Federal nomeará.

§ 1.º Até que se constitua definitivamente a nova Companhia destinada a explorar as jazidas de ferro de Itabira, ao superintendente caberá administrar a Estrada, explorar as minas, prosseguir nas obras de prolongamento de Desembargador Drumond até Itabira, na construção do embarcadouro especial de minério e na ampliação do porto de Vitória.

§ 2.º Para realização do que dispõe o parágrafo anterior, fica o superintendente autorizado a fazer operações de crédito, até o limite de 20.000 contos de réis.

Art. 6.º Para exploração das jazidas de ferro de Itabira e do tráfego da Estrada de Ferro Vitória a Minas, fica o superintendente autorizado a praticar todos os atos necessários à constituição de uma sociedade anônima nas condições adiante fixadas.

§ 1.º O capital será de 200.000 contos, assim discriminados:

- a) 110.000 contos em ações ordinárias nominativas do valor de 1:000\$000 cada uma;
- b) 90.000 contos em ações preferenciais nominativas de 6%, do valor nominal de 1:000\$000 cada uma;

§ 2.º Fica o Ministério da Fazenda autorizado a subscrever, pelo Tesouro Nacional, 110.000 ações, e conjuntamente com os Institutos e Caixas de Previdência e Caixas Econômicas as que, das restantes 90.000, não forem tomadas em subscrição pública, nos termos do decreto-lei n.º 3.173, de 3 de abril de 1941.

§ 3.º Para realizar a parte do capital que houver subscrito, a União conferirá os bens que, pelo presente decreto-lei, forem incorporados ao seu patrimônio, e as minas de Itabira, pelo valor de 80.000 contos de réis, acrescidos das benfeitorias realizadas com as operações de crédito de que trata o art. 5.º § 2.º.

§ 4.º A diretoria será constituída de cinco membros, a saber:

- a) um presidente de nacionalidade brasileira;
- b) dois diretores de nacionalidade brasileira;
- c) dois diretores de nacionalidade norte-americana.

§ 5.º A Companhia será dividida em dois Departamentos: o da Estrada de Ferro Vitória a Minas e o das Minas de Itabira.

§ 6.º O Departamento da Estrada de Ferro será administrado por diretores brasileiros e o Departamento das Minas será administrado conjuntamente por diretores brasileiros e americanos.

§ 7.º O dividendo máximo a ser distribuído não ultrapassará de 15% e o que restar dos lucros líquidos constituirá um fundo de melhoramentos e desenvolvimento do Vale do Rio Doce, executados conforme projetos e elaborados por acordo entre os Governos dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, aprovados pelo Presidente da República.

Art. 7.º A Companhia a que se refere o artigo anterior fica autorizada a executar, nos termos da legislação em vigor, as desapropriações necessárias ao seu objetivo e as exigidas para seu ulterior desenvolvimento.

Art. 8.º Ficam transferidas à nova Companhia as vantagens e obrigações decorrentes do contrato celebrado em 17 de junho de 1941, entre o Governo do Estado do Espírito Santo e a Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S. A., para utilização do embarcadouro especial de minério no porto de Vitória.

Art. 9.º Fica assegurada a isenção de impostos de importação e demais taxas sobre os materiais e equipamentos importados com destino aos serviços previstos nesta lei.

Parágrafo único. O Governo Federal entender-se-á com os Estados e Municípios no sentido de não serem aumentados os impostos e taxas que ora incidem sobre as minas, a sua exploração e a exportação de minério.

Art. 10. Fica aprovado o projeto de Estatuto da nova Companhia, que se denominará Companhia Vale do Rio Doce S. A., anexo a este decreto-lei.

Art. 11. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 1 de junho de 1942, 121.º da Independência e 54.º da República.

GETÚLIO VARGAS.

A. de Souza Costa'.

Mais uma vez a Estrada de Ferro Vitória a Minas, entrelaçou-se com a questão da exportação do minério de ferro, e agora indissolúvelmente, de vez que a Companhia Vale do Rio Doce, a que passou a pertencer e que também é proprietária das jazidas de minério de ferro de Itabira, tem como principal objetivo a extração, o transporte e a exportação, em larga escala, do minério de ferro.

VII

RECONSTRUÇÃO E REAPARELHAMENTO DA ESTRADA DE FERRO VITÓRIA A MINAS

Encargos Financeiros do Tesouro Nacional

Pelo referido Acôrd de Washington, o Governo Brasileiro comprometeu-se a encampar a Estrada de Ferro Vitória a Minas, a prolongá-la até a cidade de Itabira, a reconstruí-la e reaparelhá-la, dando-lhe capacidade de tráfego, para um transporte anual mínimo de 1.500.000 toneladas de minério de ferro, além, da tonelagem reservada ao escoamento dos produtos comerciais da região.

Para atender às despesas, serviços e encargos decorrentes da encampação dessa estrada, o Tesouro Nacional, pelo decreto-lei n.º 4.352, de 1-6-1942, assumiu os seguintes encargos financeiros:

	Cr\$
a) Indenização aos acionistas da Cia. Brasileira de Mineração e Siderurgia	7.000.000,00
b) Transferência até 7.000 ações da Cia. Vale do Rio Doce aos acionistas da Cia. Brasileira de Mineração e Siderurgia, ainda não realizadas	7.000.000,00
c) Despesa de construção do trecho de Desembargador Drumond a Itabira	28.325.596,50
d) Despesas iniciais do Cais de Minério e desvio ferroviário	13.493.404,90
e) Valor de Empréstimos externos — obrigações ao portador de 5%, em circulação e emitidas pela antiga Cia. Estrada de Ferro Vitória a Minas, conforme consta do Balanço Geral da Companhia encampada	43.123.236,00
f) Juros vencidos dessas obrigações, até a data da encampação	25.037.455,60
g) Indenização de ações não integralizadas	1.911.800,00
h) Despesas com o pagamento de diversos, referente ao ativo e passivo da Companhia encampada	22.829.711,00
Total	148.721.204,00

O Governo Federal, para atender a êsses compromissos, abriu créditos no valor de Cr\$ 73.560.512,40, já tendo pago, com os mesmos, as importâncias referentes aos itens a), c), d), g) e h). Ainda não providenciou a liquidação das quantias referentes aos itens b), e) e f), na importância de Cr\$ 75.160.691,60, porque há uma questão do exame jurídico dêsses compromissos, ainda não solucionada.

A Companhia Vale do Rio Doce adquiriu da União, o acervo da Companhia encampada, pelo

preço de Cr\$ 80.000.000,00, pagos ao Tesouro Nacional, por meio de 80 mil ações no valor de Cr\$ 1.000,00 cada uma.

Situação da Estrada, em 1942

Ao ser encampada, encontrava-se a estrada em precaríssimas condições, no que se refere à conservação e ao aparelhamento da via permanente, das oficinas, do material rodante e de tração.

Para atender ao transporte de minério, ao mesmo tempo que procedia a remodelação de toda a estrada em tráfego, teve que desviar, de início, uma grande soma do seu capital, para conservações extraordinárias, substituição de trilhos desgastados de 22,5 kg por metro, por trilhos novos de 35 kg,

improvisação de oficinas de reparação de veículos, etc.

A insuficiência da estrada, em possibilitar maior volume de transportes, verificava-se exatamente no trecho compreendido entre o Vale do Rio Doce e o pôrto de Vitória, na travessia dos contrafortes da Serra do Mar. Os trens que provinham do interior, tinham que ser fracionados. As locomotivas então existentes, só rebocavam composições com 100 toneladas líquidas. As locomotivas Mikado, adquiridas posteriormente pela Companhia, chegaram a rebocar aí, trens com 250 toneladas brutas e, atualmente, após a construção de novo traçado, elas mesmas transportam trens com 1.500 toneladas brutas.

Em 1942, a estrada oferecia os seguintes dados :

<i>a) Condições técnicas da linha :</i>	
Rampa máxima, no sentido da exportação	2,59%
Rampa máxima, no sentido da importação	2,57%
Raio mínimo de curvas	85,08 m.
Tipos dos trilhos — em 339 km.	22,5 kg. p. m.
Tipos dos trilhos — em 144 km.	25 kg. p. m.
Tipos dos trilhos — em 79 km.	40 kg. p. m.
Extensão da linha	562 km.
Gabarito : 3,60 m. de largura 4,20 m. de altura	
Pêso do trem tipo, por eixo	11 ton.
Distância média, entre estações	15 km.
<i>b) Material rodante e de tração :</i>	
Número de locomotivas a vapor	40
Esfôrço de tração das locomotivas	260.465 kg.
Pêso máximo das locomotivas por eixo	11 ton.
Veículos — vagões fechados	167
plataformas	179
carros passageiros	45
<i>c) Tráfego :</i>	
	Cr\$
Receita	14.892.718,40
Despesa	19.187.069,00
Déficit	4.294.350,60
Mercadoria transportada	219.745 ton.
Passageiros transportados	376.935

A primeira preocupação da Cia. Vale do Rio Doce, ao incorporar a Estrada de Ferro Vitória a Minas, consistiu na elaboração de um minucioso plano de reconstrução dessa via férrea, visando especialmente a reestruturação da via permanente, o reaparelhamento do material rodante e de tração, a construção de oficinas, enfim, um planejamento completo, em todos os seus setores, de modo a ajustá-la, no curto prazo de dois anos, dentro de exigências requeridas, para uma exportação mínima de 1.500.000 toneladas.

Para êsse fim, contratou uma empresa norte-americana, especializada, que deveria executar serviços técnicos e prestar assistência na execução do traçado, na construção e reabilitação da estrada, estando incluídos as obras de arte, oficinas, pátios, via permanente, edifícios, serviços de abastecimento, água e outros, de natureza semelhante.

Êsses serviços técnicos e de assistência se estendiam, também, às obras das minas e às do pôrto.

O objetivo precípua do Acôrdo de Washington, de 3-3-42, se orientou no sentido de que o Brasil exportasse 1.500.000 toneladas de minério de ferro de alto teor para a Inglaterra e os Estados Unidos, durante todo o período da guerra mundial, então no seu auge de devastação.

A Estrada de Ferro, indubitavelmente, deveria ser a chave dêsse empreendimento de reflexo internacional, na economia da guerra. Foram dadas tôdas as facilidades para a importação do material e equipamento necessários ao seu reaparelhamento e reconstrução. Urgia, no entanto, que, simultaneamente com a execução dêsse programa de remodelação, se processasse uma movimentação sempre crescente, do transporte de minério, até atingir o limite prefixado.

Revisando os estudos já realizados, anteriormente, pela estrada, os engenheiros americanos procederam a um exaustivo serviço de campo e

de escritório. Na organização do projeto de reconstrução, adotaram as seguintes bases:

Rampa máxima, no sentido da exportação e compensada nas curvas	0,5%
Resistência máxima, no sentido da exportação	5 kg/ton.
Rampa máxima, nas tangentes, compensada nas curvas, no sentido da importação ..	1%
Resistência máxima, no sentido da importação	10 kg/ton.
Raio mínimo das curvas	202,303 m.
Concordância das curvas circulares com os transportes por meio de	espirais de concordância
Nas mudanças de inclinação, a concordância deveria ser	vertical parabólica
Gabarito dos cortes e túneis { largura	4,40
altura	5,90
Pêso dos trilhos	35 kg/m.
Bitola da via permanente	1,30
Linha	Simples
Distância entre estações ou postos quilométricos	9 km.
Comprimento dos desvios de cruzamento e nos pátios	500 m.
Lastro de pedra — espessura mínima sob os dormentes	17 cm.

Remodelação do traçado

Realizados os estudos e projetos com a aplicação dessas novas bases técnicas, chegou-se à conclusão de que deveria ser abandonada, totalmente, a linha em tráfego, no trecho inicial da estrada, a partir de Vitória, até a margem do rio Doce, em Colatina, na extensão de 154 km.

Adotou-se outro traçado, inteiramente novo, na extensão de 129 km com um encurtamento real de 25 km.

Para a execução dos serviços desse trecho, a Companhia distribuiu tarefas, não só a emprei-

teiros brasileiros, que empregaram os métodos usuais de desmonte a mão e transporte em carrocinhas, mas também a empreiteiros americanos especializados em serviço mecanizado. A Companhia adquiriu, para esse fim, um equipamento moderno, que lhe permitiu, com facilidade, executar serviços de terraplenagem, em região extremamente acidentada, entrecortada com grandes extensões de terrenos pantanosos, onde os aterros foram refeitos várias vezes.

Neste primeiro trecho, entre outras, foram executadas as seguintes obras:

Roados e destocamentos	7.010.688,67 m ²
Terraplenagem	7.096.298,588 m ³
2 Túneis	1 de 995 m. e
	1 de 650 m.
1 Viaduto e 10 pontes	539 m. de vão total
Assentamento de trilhos de 35 kg. p. m.	129 km. de linha
Empedramento da linha	125 km. de linha

Esse primeiro trecho foi entregue ao tráfego público, em março de 1947, e desde essa ocasião estão ali correndo trens rebocados por locomotivas Mikado, de peso aderente de 50 t e peso de 12,5 t, por eixo motor. Essas locomotivas que, no trecho abandonado, só rebocavam composições com 250 toneladas brutas, estão rebocando trens de minério com 1.500 t brutas, isto é, com uma capacidade 6 vezes maior.

Não houve necessidade de abandonar o traçado do segundo trecho, entre Colatina e Ana Matos, na extensão de 359 quilômetros, porque a linha, margeando seguidamente o rio Doce e o seu afluente rio Piracicaba, possibilitou a construção de pequenas e sucessivas variantes capazes de abolir, não só as curvas de raios inferiores a 202,303 m, mas ainda as contra-rampas acima de 0,5%.

Tem sido bastante penosa, e ao mesmo tempo dispendiosa, a remodelação desse trecho, porque as variantes são muito próximas da linha em tráfego. Não se trata de uma linha totalmente nova. As variantes ora se afastam da linha velha constituindo trechos novos, ora se confundem com a pró-

pria linha em tráfego. São, então, cortes que se rebaixam ou se alargam; são aterros que se modificam em largura ou altura; são pontes que se substituem; são trilhos leves que se trocam pelos de 35 kg por metro; são lastros de terra, que se mudam pelos de pedra britada; são desvios, de pátios das estações ou de pontos de cruzamento, que se ampliam para o comprimento de 500 m; são caixas d'água, cercas, linhas telegráficas que se constroem ou se renovam; são obras de drenagem que se fazem ao longo de toda a linha; é o seletivo que se instala.

O terceiro trecho, de Ana Matos a Itabira, na extensão de 84 quilômetros, pouca modificação sofreu. Foi concluída a construção do trecho de Desembargador Drumond a Itabira, na extensão de 36 quilômetros e, bem assim, um ramal de acesso às Minas do Cauê, com 6 quilômetros.

No sentido da importação, não foram eliminadas as rampas acima de 0,5%. No sentido da exportação, a linha é sempre descendente, não havendo nenhuma contra-rampa que impeça a circulação dos trens de 1.500 t brutas.

Situação da execução do programa de Obras

A linha antiga da Estrada tinha a extensão total de 598,120 quilômetros, e a nova, depois de concluída, ficará com 559,112 quilômetros, apresentando um encurtamento de 39,008 quilômetros.

Somente 190,540 quilômetros da linha velha, não sofreram modificação no traçado, mas as

pontes situadas nesse trecho foram substituídas e os trilhos leves de 22,5 foram mudados pelos de 35 kg por metro.

Da parte da linha que exigiu remodelação, já foram entregues ao tráfego 211,364 quilômetros. Está em construção a parte restante, na extensão de 157,208 quilômetros.

As diversas obras e serviços realizados e a realizar, são as seguintes :

SERVIÇO	TOTAL DO PROGRAMA	REALIZADO	EM EXECUÇÃO	%
Desapropriações.....	559,112km	517,0km	42,1km	8%
Roados, Destocamento.....	559,112km	469,5km	89,4km	16%
Terraplenagem.....	13.266,000km	10.461,000	1.805,000	13%
Pontes—substituição e reforço.....	39	20	19	
Viadutos.....	1	1	1	100%
Túneis.....	2	1	1	50%
Linhas Telegráficas.....	559,112km	370,000	189,112	30%
Cercas.....	559,112km	160,000	399,112	21%
Retirada trilhos velhos.....	2x83,400km	2x483,400km	—	
Assentamento de linha com trilhos novos.....	558,853km	558,853km	—	
Empedramento da linha.....	558,853km	187,400	371,712	67%
Estações.....	39	22	17	
Postos quilométricos.....	16	5	11	
Caixas d'água.....	19	4	15	
Obras d'arte correntes.....	1510	700	870	50%
Extensão total do leito da linha programada.....	559,112km	401,904	157,208	31%
Leito da linha velha aproveitado.....	190,540	—	—	
Oficinas.....	2	1	1	

Acabam de ser eliminadas, no sentido da exportação, as últimas rampas que impediam a circulação de trens de minério, com 1.500 toneladas.

Essas composições que, no momento, correm com 30 vagões carregados, cada um com 30 toneladas de minério, passarão, no fim do corrente ano, a circular apenas com 20 vagões lotados com 50 toneladas, economizando-se, assim, 10 vagões por composição. E isso porque, naquela ocasião, estarão substituídas tôdas as pontes velhas, por outras novas capazes de suportar uma carga de 22

toneladas por eixo. Haverá, então, o integral aproveitamento de capacidade da lotação dos vagões.

Remodelação do Material de Tração e Rodante

Ao mesmo tempo em que se remodelava a via permanente e se ampliava o parque do material rodante e de tração, reestruturavam-se e construíam-se oficinas necessárias à sua conservação e reparação.

Apresentamos um quadro demonstrativo desse material em 1942 e em 1949 :

MATERIAL DE TRACÇÃO E RODANTE	1942	1949	
Locomotivas a vapor.....	40	68	+ 28
Locomotivas Diesel-elétricas.....	—	2	+ 2
Esfôrço de tração da Locomotiva a vapor.....	260,465 kg	622,115 kg	+ 361.650
Esfôrço de tração da locomotiva Diesel-elétrica.....	—	29.000 kg	
Vagões fechados.....	167	397	+ 230
Vagões para minério.....	—	450	+ 450
Vagões abertos.....	179	450	+ 271
Carros para passageiros.....	45	59	+ 14
TOTAL:			
Locomotivas.....	40	70	+ 30
Veículos.....	391	1.356	+ 965

VIII

TRANSPORTES — RECEITA E DESPESA

Devido à melhoria dos meios de transportes oferecidos pela Estrada, toda a zona do Vale do Rio Doce vem sofrendo acentuado desenvolvi-

mento na sua economia. A população cresce. As estações que, ontem, eram logarejos desertos, perdidos em zona malarígena, são hoje florescentes cidades, como Colatina, Aimorés e Governador Valadares.

Em 1948, quatro localidades, nascidas em tórno de suas estações, passaram à categoria de

idades. A Vitória a Minas, hoje, serve diretamente a 14 cidades, sendo 4 no Estado do Espírito Santo e 10 no Estado de Minas Gerais, tôdas elas surgidas sob o impulso dessa ferrovia desbravadora.

Dentre as indústrias que dia a dia, ali se instalam, podemos citar as seguintes, que mais refletem a produção da região:

- 45 serrarias de beneficiar madeira
 - 1 serraria de madeira compensada, em Valadares
 - 1 usina de aços especiais, em Acesita
 - 1 usina de altos fornos, em Vitória
 - 1 usina de açúcar, em Valadares
 - 1 lapidação de pedras preciosas, em Baixo Guandú
- 3 beneficiamentos de mica, em Valadares
- 2 xarqueadas, em Derribadinha e Valadares
- 3 fábricas de laticínios
- 14 máquinas de beneficiar arroz
- 50 máquinas de beneficiar café

	1942	1949	%
Mercadorias remuneradas — t	219.945	934.255	+ 357
Bagagens e encomendas	3.365	5.550	+ 65
Animais — número	25.579	32.194	+ 22
Passageiros — número	376.875	990.705	+ 162
Receita	14.892.718,40	88.874.899,40	+ 496
Despesa	19.187.069,00	87.195.495,50	+ 354
Déficit	4.294.350,60		
Saldo	—	+ 1.679.403,20	

Transportes de minério

Se é verdade que o objetivo originário da Estrada, em 1902, não tenha sido o de promover o transporte de minério de ferro, o certo é que, a partir de 1908, isto é, seis anos após o início da construção, o seu destino ficou intimamente ligado a êsse problema, de vez que, a partir de então, vem sendo sistematicamente controlada pelos proprietários e concessionários das famosas jazidas de minério de ferro de alto teor, situadas em Itabira. Êsse contrôle foi efetuado, a princípio, pela Itabira Iron Ore Co., em seguida pela Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia; e atualmente pela Companhia Vale do Rio Doce.

A associação dos interesses das duas primitivas Companhias, "Itabira Iron" e "Vitória a Minas", controladas por acionistas estrangeiros, que visavam a exportação do minério de ferro, sob o regime do monopólio de transporte, em detrimento dos interesses nacionais, provocou, no país, uma tremenda campanha, cujo resultado final, como já vimos anteriormente, foi a encampação da estrada, a nacionalização das jazidas e a consequente entrega das mesmas ao patrimônio da Companhia Vale do Rio Doce.

Antes mesmo dessa encampação, a Estrada conseguiu, em abril de 1940, pela primeira vez, efetuar transporte de minério. Nêsse mesmo ano, foi carregado também o primeiro navio de minério, no porto de Vitória.

Êsse primeiro navio, tendo a denominação de "Modesta", nome bem significativo, pois, real-

No setor agrícola predomina a produção de cereais e de café. Para atender a essa produção, a estrada, no momento, está aparelhada. Dentro em breve, porém, terá que aumentar o seu parque de material rodante e de tração, sob pena de não acompanhar o desenvolvimento da região.

Embora a Estrada ainda não esteja completamente remodelada e nem a zona, por ela servida, tenha atingido a um elevado nível de desenvolvimento industrial e agrícola, os serviços de transportes realizados, nos últimos dois anos, demonstram promissores resultados ascensionais.

Em 1947, a carga líquida transportada foi de 514.400 toneladas, elevando-se, em 1948, a 839.539 toneladas, para alcançar 1.070.208 em 1949, isto é, mais 100% do que em 1947.

Dou, em seguida, uma relação demonstrativa dos transportes, receita e despesas realizadas em 1942, ano em que foi encampada pela Vale do Rio Doce, e no ano passado, 1949:

	1942	1949	%
Mercadorias remuneradas — t	219.945	934.255	+ 357
Bagagens e encomendas	3.365	5.550	+ 65
Animais — número	25.579	32.194	+ 22
Passageiros — número	376.875	990.705	+ 162
Receita	14.892.718,40	88.874.899,40	+ 496
Despesa	19.187.069,00	87.195.495,50	+ 354
Déficit	4.294.350,60		
Saldo	—	+ 1.679.403,20	

mente bem modesta foi a exportação inicial do minério da zona do Vale do Rio Doce, carregou 5.740 toneladas para a Inglaterra.

Durante a guerra, no período de 1940-1945, o minério de ferro transportado pela Estrada, para exportação, atingiu a 517.214 toneladas.

O transporte de minério efetuado pela Estrada, a partir daquêle ano, tem sido o seguinte:

	toneladas
1940	45.172
1941	86.607
1942	66.014
1943	63.305
1944	146.233
1945	109.883
1946	49.099
1947	169.485
1948	392.763
1949	548.559
	1.677.120

Como se vê, o transporte de minério de ferro tem sido realmente, insignificante. No período de guerra, entre 1940 e 1945, êsse transporte alcançou 517.214 toneladas, tendo se realizado, porém, à custa de ingentes sacrifícios do material da Estrada e elevados prejuízos causados ao público, com a retenção de mercadorias acumuladas nos armazéns das estações.

A partir de 1947, foram sendo entregues, ao tráfego, vários trechos da linha completamente remodelados e as condições de transportes melhoraram sensivelmente.

Nos últimos três anos, a Estrada fez o transporte de 1.110.807 toneladas de minério, mas já está aparelhada para atender, no corrente ano, ao transporte de 850.000 toneladas, e, em 1951, a 1.500.000t, além dos transportes de mercadorias e passageiros requeridos pela zona a que serve.

E' interessante observar-se que, a partir de 1942, não foi só a tonelagem de minério transportado que aumentou, mas também a das mercadorias, o que é um índice seguro dos benefícios prestados pela Estrada no desenvolvimento da região. O transporte de minério de ferro passou de 66.014 toneladas para 548.559, ou sejam mais 731%, e o das mercadorias variou de 153.731 toneladas para 435.692 em 1949, isto é, mais 181%.

Para se comprovar quão elevado tem sido o ritmo ascensional dos transportes na Estrada, basta dizer que a carga líquida transportada, em serviço remunerado, incluindo-se passageiros, que havia sido de 572.064, em 1947, passou para 839.539, em 1948, e para 1.070.208, em 1949. Isto significa que, praticamente, a carga transportada foi dobrada em dois anos, o que é raro realizar-se nas nossas vias férreas.

Transporte de vagões vazios — em retôrno

No ano passado, a Estrada transportou 773.797.291 toneladas-quilômetros brutas, das quais 396.738.188, ou sejam 52%, representavam pêsso morto e 377.059.109 pêsso útil rebocado, isto é, 48%.

Esta alta percentagem de 52% de trabalho morto proveio do transporte de minério, não só porque os vagões voltam vazios, em retôrno, mas ainda porque estão sendo êles carregados com 30 toneladas, ao invés de 50.

Para diminuição dêsse pêsso morto devido ao retôrno vazio, a Companhia está cogitando de construir, junto ao Cais do Minério de Vitória, um cais e parque carvoeiro, de modo a importar coque e carvão estrangeiros. Êsse combustível,

importado nos navios que exportarem o minério, lotará os vagões vazios em retôrno, não só com destino às atuais Usinas Siderúrgicas da Acesita e da Belgo Mineira, situadas, respectivamente, em Coronel Fabriciano e em Monlevade, mas ainda àquelas outras que irão formar o grande parque da siderurgia nacional no Vale do Rio Doce.

* * *

Nenhuma outra ferrovia brasileira goza de tão privilegiadas condições para fomentar o desenvolvimento econômico e industrial da zona que lhe é tributária.

No ponto inicial da linha férrea, tem à sua disposição um colossal depósito de minério de ferro a transportar para o pôrto de exportação, ou para os fornos das usinas nacionais. Ao longo do seu traçado, estende-se fértil zona coberta de florestas, cortadas de caudalosos rios com numerosas quedas d'água e que está destinada a se transformar no grande vale da siderurgia nacional. No seu ponto terminal, — cidade de Vitória — conta com um pôrto marítimo e um cais especial que permitem à Companhia exportar o minério e importar o carvão, em retôrno.

Essas condições tão favoráveis, situam-na em lugar de grande destaque, para fomentar a nossa economia. Ao mesmo tempo em que se tornará uma fonte propiciadora de divisas estrangeiras para o Brasil, será essa estrada uma propulsora do desenvolvimento de tôda aquela promissora região, transformando-a, dentro em breve, numa grandiosa realidade econômica.

Não será uma estrada de mero objetivo colonial, isto é, destinada tão sômente a exportar matéria-prima, mas a sua finalidade verdadeira será a de uma organização colonizadora e criadora de riquezas, isto é, uma artéria vital para a industrialização e a expansão econômica do Brasil.

Não será mesmo exagêro afirmar-se que, em futuro não muito remoto, a Estrada de Ferro Vitória a Minas constituirá uma das vigas mestras em que se assentará o progresso de nossa Pátria.

* *
*

A legislação sôbre pessoal da União, com o Estatuto, tomou feição nitidamente sistemática. Adotou normas e padrões que visavam elevar a dignidade funcional do servidor. Procurou ainda proporcionar ao Estado o elemento humano capaz e eficiente para arcar com as responsabilidades surgidas das exigências sociais e econômicas da civilização moderna. Operou, assim, uma reforma que não se limitou à superfície, não cogitou de emendar ou alterar mas de reestruturar e impor uma nova ordem. — Paulo Poppe de Figueiredo — R.S.P. — Abril — 1949.

BIBLIOTECÁRIOS

LYDIA DE QUEIROZ SAMBAQUY

A ASSOCIAÇÃO Brasileira de Bibliotecários (A.B.B.) vem debatendo, há algum tempo, com calor e entusiasmo, os direitos e vantagens dos bibliotecários no serviço público brasileiro.

Assim, são, naturalmente, mais uma vez, analisados, os objetivos das bibliotecas, seus serviços, suas tarefas, suas responsabilidades e ideais.

A Biblioteca Nacional, as bibliotecas universitárias, colegiais e escolares, as bibliotecas especializadas e de cultura geral, públicas ou particulares a quem devem ser entregues? Que nível de cultura ou de especialização técnica deverão possuir seus servidores? Que espécie de servidores devem ser? Homens de letras, bibliotecários diplomados ou práticos, bibliotecários-auxiliares diplomados ou práticos, oficiais administrativos, escriturários, contadores, etc., etc. A quem devem ser entregues as bibliotecas? Por que?

À primeira vista, pode parecer supérflua a questão que se propõe aquela Associação de classe. Os trabalhos de biblioteca em outros países — principalmente nos Estados Unidos da América do Norte — já de há muito estão perfeitamente analisados e suas funções caracterizadas, definidas e classificadas, havendo mesmo extensa bibliografia a respeito. Poder-se-ia lembrar para exemplo, o "Dictionary of Occupational Titles" do "U.S. Employment Service", que define os cargos do serviço público norte-americano; "Public Library Occupations; an Occupational Analysis of a Municipal Library System", publicada pelo "Baltimore Center", da Division of Standards and Research", do "United States Employment Service", em 1938; "Classification and Play Plans for Municipal Public Libraries", adotada pela "American Library Association", em 1938, e publicada em 1939; "Classification and Play Plans for Libraries in Institutions of Higher Education", publicada pela "American Library Association", em 1943; e o "Schematic Outline and Definitions of Occupational Groups and Series of Classes, established under the Departmental Classification System", organizada e publicada pela "Personnel Classification Division", da "United States Civil Service Commission", em 1939. Essas obras, entre outras, dizem minuciosamente dos requisitos e credenciais necessários àqueles que devem ficar incumbidos de serviços biblioteconômicos, descrevendo-lhes obrigações e responsabilidades, estipulando o salário adequado a tôdas as carreiras ou cargos existentes em dada Biblioteca, segundo o tipo de trabalho, o tipo e tamanho da Biblioteca,

e de acôrdo com as exigências culturais, técnicas e administrativas de cada função.

Especifica o "Dictionary of Occupational Titles", acima citado, em sua primeira parte, na página 547, as atribuições do Bibliotecário (Librarian) e do Bibliotecário-auxiliar (Librarian-assistant, Librarian attendant, Library helper), distinguindo-os, também, do Bibliotecário especializado para servir em filmotecas e em bibliotecas de música.

Obras muito importante para o estudo das carreiras existentes nos serviços de bibliotecas norte-americanas, embora mais antigas, são também o "Report of the Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries, Submitting a Classification of Positions on the Basis of Duties and Qualifications, and Schedules of Compensation for the Respective Classes", apresentado e aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos, em 1920; e "Preliminary Class Specifications of Positions in the Field Service", apresentada ao Congresso pela "Field Survey Division", do "Personnel Classification Board", em 1931, na desincumbência da tarefa que lhe havia sido imposta.

O trabalho da "Joint Commission on Reclassification of Salaries", realizado no período 1919-1920, nos Estados Unidos, em relação aos 100.000 funcionários públicos do Distrito de Colúmbia, assemelha-se àquele que, aqui no Brasil, coube à Comissão do Serviço Público Civil, concretizado pelo Decreto-lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que promoveu o reajustamento de, aproximadamente, 80.000 funcionários públicos civis da União. Embora nossa Comissão não tivesse logrado realizar uma classificação completa e adequada das carreiras desses funcionários, seu trabalho representou, indiscutivelmente, grande esforço nesse sentido.

E' interessante notar como foram classificados pela Comissão norte-americana acima referida, há trinta anos, as carreiras técnicas em Biblioteca. Dizia em seu Relatório, pág. 697, aquela Comissão: "as carreiras de bibliotecário incluem os tipos de cargos, que têm por dever supervisionar ou realizar trabalhos que exijam conhecimento técnico de biblioteconomia ou de seus ramos especializados" e determinava a existência de 51 funções especializadas no serviço de biblioteca, com denominações diferentes, requisitos de admissão especiais, e níveis de promoção definidos e especificados.

E' interessante notar ainda os requisitos necessários à admissão de bibliotecários, como cons-

tam do "Preliminary Class Specifications", obra já mencionada. Nesse trabalho, estão os serviços de biblioteca classificados entre as *funções profissionais e científicas*, no mesmo grupo em que se encontram dentistas, médicos, veterinários, engenheiros, advogados, artistas, economistas, biólogos, antropologistas, etc. Como requisitos mínimos à admissão à classe inicial da carreira de bibliotecário são exigidos "Conhecimentos equivalentes aos representados pela conclusão de curso colegial ou universitário; conhecimento técnico comprovado pela conclusão de curso especializado de biblioteconomia, em escola de competência reconhecida; cultura geral; perfeito conhecimento de, pelo menos, duas línguas estrangeiras; treinamento e experiência em serviço de biblioteca; capacidade de cooperação e possibilidade de progredir no serviço de biblioteca. Outras características especiais são exigidas, tratando-se de bibliotecas especializadas. A carreira de bibliotecário-auxiliar está, na obra em questão, classificada entre as que constituem o "serviço subprofissional".

Atualmente, as bibliotecas do serviço público têm, nos Estados Unidos, seus serviços distribuídos por três grupos distintos de funcionários: profissionais, subprofissionais e burocráticos. No primeiro grupo, estão incluídos todos os cargos que têm como atribuição orientar, administrar, supervisionar ou realizar pesquisas ou outras tarefas profissionais e científicas no campo da biblioteconomia. Abrange o segundo grupo todos os tipos de cargos a que compete supervisionar ou realizar trabalhos de classificação, catalogação, arrumação de livros nas estantes, empréstimo de livros e de referência bibliográfica, sempre que esses trabalhos não exijam formação profissional completa, ou treinamento profissional em grau mais elevado. O terceiro grupo se refere a todas as classes de cargos cujos deveres são administrar, supervisionar ou realizar trabalhos burocráticos necessários à administração da Biblioteca e que não exigem nenhum conhecimento especializado de biblioteconomia. Esta é a classificação de cargos feita para bibliotecas pela "U.S. Civil Service Commission", conforme a obra já referida "Schematic Outline and Definitions of Occupations, Groups and Series of Classes".

A "American Library Association", poderosa associação de classe dos bibliotecários norte-americanos, nas duas publicações acima mencionadas — uma dedicada aos serviços próprios de bibliotecas públicas municipais e a outra, ao estudo das funções dos bibliotecários em bibliotecas técnicas e científicas, ou melhor em bibliotecas de universidades e de instituições de ensino superior — faz uma descrição completa dos deveres dos bibliotecários e de seus auxiliares e determina os requisitos mínimos para admissão em cada cargo, em dois estudos extensos e valiosos. Estes dois trabalhos classificam as bibliotecas pelo tamanho de seu acervo bibliográfico, pelo número de seus departamentos por assunto, e pelo tipo da clientela a que servem. No primeiro trabalho, os bibliotecários de bibliotecas públicas municipais estão clas-

sificados, como no manual da "U.S. Civil Service Commission", em profissionais, subprofissionais e funcionários burocráticos. A carreira de bibliotecários ou profissionais é constituída por dez classes e a dos bibliotecários-auxiliares ou subprofissionais, por duas. No entanto, no segundo trabalho, que trata do serviço de biblioteca nas instituições de ensino superior, encontra-se somente uma carreira de dez classes para profissionais ou bibliotecários e as de trabalhos administrativos ou burocráticos. Sabemos, contudo, que a maior livraria daquele país, a Biblioteca do Congresso, tem seu quadro de funcionários constituído de acordo com a classificação estabelecida pela "U.S. Civil Service Commission", isto é, com bibliotecários, bibliotecários-auxiliares e outros funcionários de várias categorias e funções.

No Brasil, há também legislação a respeito.

Os trabalhos de suas bibliotecas, nos *térmos da lei*, deveriam ser confiados fundamentalmente a bibliotecários e a bibliotecários-auxiliares. Caberiam àqueles, segundo a *Exposição de motivos* que acompanhou o Decreto-lei n.º 2.166, de 6 de maio de 1940, que divide a Carreira de Bibliotecário em duas — Bibliotecário e Bibliotecário-auxiliar — "os trabalhos de maior responsabilidade técnica e cultural, como sejam a organização e a orientação técnica dos serviços de biblioteca, a seleção e a classificação de livros, a organização de bibliografias, as campanhas de publicidade da biblioteca etc."; aos bibliotecários-auxiliares "devem caber os trabalhos auxiliares, embora também técnicos, como sejam o registro das publicações, sua catalogação e colocação nas estantes, o empréstimo de livros, a estatística dos serviços e inúmeros outros trabalhos que constituem a engrenagem necessária ao funcionamento da biblioteca moderna".

Prevê também a nossa legislação a formação e treinamento de bibliotecários através de cursos especializados, já havendo mesmo promovido a realização de cursos especiais e compulsórios, para funcionários já em exercícios na Carreira de Bibliotecário (Decreto-lei n.º 2.166, de 6-5-40).

Entretanto, que acontece?

A Biblioteca Nacional não tem cargos em número suficiente para oferecer oportunidades, dentro das carreiras técnicas de bibliotecário e bibliotecário-auxiliar, aos funcionários que, diplomados em seus Cursos de Biblioteconomia, já lhe prestam serviços, desempenhando a maioria dos encargos próprios daquelas carreiras, em situação de simples contratados, com salários pouco compensadores, ou mesmo irrisórios.

Bibliotecas de diversas repartições do serviço público federal e municipal, algumas extremamente ricas pelas suas coleções bibliográficas, não contam sequer com o auxílio de uma só pessoa com preparo técnico e treinamento adequado em biblioteconomia (nem bibliotecários, nem bibliotecários-auxiliares). Acham-se, muitas vezes, confiadas a pessoas, algumas interessadas, outras não, mas completamente leigas. Ficam, freqüentemente, sob a supervisão de uma secretária ou secretário,

que, com razão, tem suas atribuições de bibliotecário como um acréscimo exorbitante e incômodo às tarefas que lhe são próprias.

Na Universidade do Brasil, a maior instituição de cultura e pesquisa do país, onze bibliotecas, dentre suas vinte e quatro, estão praticamente fechadas, sem bibliotecários ou bibliotecários-auxiliares. Entre elas, pela sua importância e valor bibliográfico, destacam-se a da Escola Nacional de Engenharia; a da Escola Nacional de Música, com preciosíssima coleção, herdeira da Real Biblioteca da Ajuda; a da Escola Nacional de Belas Artes; a da Escola Nacional de Química; a da Escola Nacional de Odontologia.

Outras, mais felizes, têm como funcionários únicos, bibliotecários-auxiliares que, com a colaboração de serventes e contínuos, devem responder por todos os serviços técnicos e administrativos, assumindo toda a responsabilidade da direção, organização e execução de trabalhos de preparação da coleção e de referência, o que é praticamente impossível. Alguma coisa ou muita coisa deixará de ser feita.

Situação esta muito injusta para o Bibliotecário-auxiliar ou para a Biblioteca. Caso o Bibliotecário-auxiliar possa eficientemente realizar todas as tarefas próprias do Bibliotecário, deveria, evidentemente, também, perceber salário idêntico ao do Bibliotecário; caso contrário, está a Biblioteca privada de organização conveniente, direção capaz e orientação adequada a seus trabalhos.

Nada pior para uma sadia administração de pessoal do que a inobservância do lema: *salário igual para igual trabalho*. Essa injustiça vem provocando nos meios biblioteconômicos desta Capital visível mal-estar.

Para que o serviço de biblioteca possa realmente progredir neste país, para que existam de fato serviços de referência, de pesquisa bibliográfica, e de documentação, para que os livros sejam postos efetivamente ao alcance de todos que perguntam, investigam, estudam, trabalham, produzem, é mister que sejam revistas as lotações de nossas bibliotecas. Precisam elas, e todas sem exceção, de pessoal em número suficiente, selecionado por mérito e competência, de acordo com as funções que deverão desempenhar, e retribuído com justiça.

E' preciso notar-se, ainda, que todo bom funcionário deseja sempre possibilidade de progresso em seus trabalhos e em sua carreira.

Sendo estudioso, esforçado, capaz, decidido, cumpridor de seus deveres, tem, naturalmente, ambição de recompensa adequada para o merecimento que procura ter. Isto é absolutamente normal. E deve ser assim. Quando lhe é negada a recompensa a que tem direito, fica, em geral, desencorajado, desiludido e perde o entusiasmo e eficiência.

Não sendo possível dotar-se as bibliotecas com pessoal em número suficiente, seja-lhes concedida, pelo menos, a colaboração de um bibliotecário, que perceba como bibliotecário.

E' mais fácil a um bibliotecário exercer com eficiência as funções de bibliotecário-auxiliar, datilógrafo, contínuo etc. do que a estes desempenhar as atribuições que são próprias àquele.

Que não exista uma Biblioteca sem Bibliotecário, como não deve existir uma contadoria sem contador, uma tesouraria, sem tesoureiro, um arquivo sem arquivista etc. As bibliotecas como simples depósitos de livros são ornamentos demasiadamente dispendiosos, que não tem mais razão de ser.

* * *

A Assembléia Geral da ONU pode discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta das Nações Unidas ou que se relacionarem com as atribuições e funções dos órgãos nela previstos, e fazer recomendações com referência a essas matérias. Entretanto, quando o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsias, as funções que lhe são atribuídas pela Carta, a Assembléia não fará recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho a solicite. Pode considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança. Tem a faculdade de discutir quaisquer questões referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por membro da ONU ou pelo Conselho de Segurança ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, e formular recomendações concernentes a quaisquer desses assuntos ao Estado ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Essas questões serão submetidas àquele Conselho antes ou depois da discussão, se para a solução das mesmas fôr necessária uma ação. — Isidoro Zanoti — R.S.P. — Janeiro — 1949.

Descentralização e Cooperação Administrativa

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

EM 1940 David Lilienthal, então membro do *Board of Directors* da *Tennessee Valley Authority*, pronunciou perante a *Southern Political Science Association* uma notável conferência sobre a descentralização administrativa no âmbito do governo federal americano, louvando sua teoria nos pronunciamentos dos pioneiros da República e nos escritos de Toqueville. Em sua exposição, conforme acentua Lawrence L. Durish, visou o conferencista citado ao exame do problema tanto do ponto de vista teórico como do prático, demonstrando as vantagens da cooperação entre o Poder Central e as unidades federadas no campo das atividades de fomento e utilização econômica dos seus recursos potenciais. Naquela oportunidade, Lilienthal sintetizou a filosofia de administração que, tanto em 1939 como hoje, é a da T.V.A.

Indaguemos, porém, o que significa, afinal, essa descentralização administrativa? Em que implica ela para o indivíduo e para os grupos sociais?

Via de regra, a descentralização é simplesmente uma fórmula de organização, caso em que é prejudicado o seu verdadeiro sentido, diz Durish. Consideremos, porém, que “a teoria e a prática da descentralização devem ser, antes de tudo, perfeitamente definidas na razão direta do atual aumento do custo dos serviços públicos em todos os níveis de governo, da expansão das atividades do Estado e das tendências centralizadoras que se manifestaram em consequência da primeira e da segunda guerra mundial e também de uma paz ainda muito incerta ou precária”.

Devido ao alto custo dos serviços que o Estado agora deve prestar, é uma necessidade a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e locais de administração para que eles possam atender as exigências do povo. Se considerarmos a administração de hoje do ponto de vista das despesas, verificaremos que a assistência financeira e técnica que as unidades políticas de diferentes níveis prestam umas às outras é inevitável, em parte, porque são poucos os governos locais e estaduais que podem realizar por sua conta e risco todos os trabalhos e prestar todos os serviços que as modernas comunidades deles exigem. Nestas condições, da aliança de esforços é que resulta a reparação das lacunas em seus programas de promoção do bem-estar social e de fomento e aproveitamento de suas fontes potenciais de riqueza.

Por isso, e tendo em vista o cumprimento de uma política pública que atenda aos reclamos da população mas que, pelo seu vulto, exorbita da capacidade de cada uma das unidades isoladamente, impõe-se a cooperação de todos os interessados.

Em grande número de exemplos, porém, essa cooperação se efetua ou, melhor, só pode efetuar-se eficientemente por meio da descentralização administrativa.

Antes, porém, de examinarmos o princípio da descentralização, procuraremos definir o termo cujo emprêgo em ciência política não se caracteriza pela uniformidade e precisão de sentido. Recorre-se, muitas vezes, à palavra para explicar a organização fracionada do governo. Nas formas federalistas ocorre essa descentralização com a divisão dos poderes políticos entre várias unidades governamentais de níveis diferentes. Também se aplica o termo com referência à delegação de autoridade e de competência exclusivamente administrativa de uma unidade mais elevada a outros de escalão inferior, caso este em que a medida não implica necessariamente em definição de áreas geográficas como acontece quando se trata de descentralização de caráter governamental.

No sentido da organização política, a descentralização repercute na estrutura sob a forma de divisão territorial e instituição de setores definidos de ação administrativa e governamental concomitantemente. Nesse caso, o objetivo dessa descentralização é facilitar o trabalho do administrador situado no ápice da estrutura piramidal ou, seja, o Governo da União e, como já afirmamos, é, ao mesmo tempo, de administração e de governo.

Relativamente às atividades administrativas, porém, a medida só importa em delegação da execução das atividades de uma entidade superior a órgãos públicos situados em certa e determinada área ou incumbidos de certas e determinadas obrigações e com atribuições, competência e recursos preestabelecidos sem levar em conta as limitações de ordem geográfica.

Lilienthal afirma que a T.V.A. é o melhor exemplo dessa espécie de descentralização. A delegação de autoridade, feita pelo Congresso e pelo Presidente da República à empresa do Tennessee, o foi realmente a um órgão do Serviço Público Federal localizado numa determinada área, den-

tro da qual e tendo em vista os fins a que visa, exerce funções de administração em nome do seu delegador. E', pois, um órgão administrativo regional que, dotado de certas condições particulares que facilitam seu funcionamento, pode contar com a colaboração dos governos federal e estaduais no sentido de promover o progresso da região.

Por outro lado, a participação dos estados, das unidades de governo local e da União nos trabalhos da T.V.A., participação esta que constitui medida objetiva destinada a promover o bem-estar da zona, só se tornou possível em virtude da descentralização das atividades do governo federal com a divisão das mesmas entre órgãos administrativos e entre governos locais e estaduais. "Uma administração federal descentralizada... deve utilizar os serviços dos órgãos locais e estaduais, suplementando, estimulando mas nunca duplicando seu pessoal e seu equipamento". E' esta, de fato, a tese em que se baseia a política da T.V.A., tese esta que foi considerada, aliás, numa exposição do *Board of Directors* da companhia em defesa do seu plano de intensificar a aplicação na prática das disposições do *T.V.A. Act*, de 1933, que determinou o entrosamento da autarquia com os organismos locais e estaduais de governo e de administração a fim de pôr em execução certas partes de seu programa. Por meio de contratos, acôrdos e outras formas de entendimentos, conseguiu realmente a T.V.A. toda a sorte de assistência e colaboração dos governos estaduais e locais em sua área, coordenando a contribuição dêsses no seu plano unificado de realizações. Daí resultar um padrão de administração cooperativa de alto teor, além de muitos exemplos de descentralização das funções da própria entidade regional, funções estas delegadas, em matéria de execução, a órgãos estaduais ou locais conforme o caso e segundo as condições e fins previstos nos acôrdos firmados.

A energia elétrica, por exemplo, produzida pela T.V.A. é levada às fazendas e às residências das zonas urbanas através de sistemas distribuidores locais ou, seja, por empresas concessionárias dêsses serviços de distribuição.

Os fertilizantes produzidos em *Muscle Shoals*, por sua vez, são submetidos a experiências em colônias agrícolas experimentais criadas pelos condados, estados e municipalidades da bacia do Tennessee. As pesquisas de laboratório — que são do interesse e até mesmo da responsabilidade da T.V.A. — estão, em muitos casos, a cargo das universidades e colégios custeados pelos vários governos sediados na região.

Recente relatório sobre as ligações hoje existentes entre os governos federal e estaduais da zona em causa, relatório êste dirigido à *Comission on Organization of the Executive Branch of the Government* pelo *Council of State Government*, realçou, segundo informa Durish em *The Journal of Politics* de fevereiro último, a atenção prestada ao problema da descentralização das atividades de governo e à conseqüente cooperação entre as unidades locais e regionais. A descentralização dos serviços que são de interesse e responsabilidade

nacionais e, por isso, custeados em ampla escala pela União é, todavia, velha providência posta em prática por meio da subvenção. Antigamente isto é, nos primórdios do regime republicano, o Governo Federal realizava por sua conta tôdas as obras e serviços de sua alçada no campo da promoção do bem-estar. Com o tempo, porém, foi delegando aos Estados muitas das suas atividades nesse setor e, em vez de executar aquelas obras, descentralizou sua administração, transferindo tácitamente a incumbência aos estados e municípios, subvencionando-os para êsse fim! Como vemos, essa modalidade de descentralização e cooperação não é, como muito bem acentua Durish, nova. No entanto, o processo poderia ser ainda mais ampliado a fim de abranger todos os setores administrativos com grandes proveitos para a nação, para os estados, municípios, e respectivas populações.

Em função dessa idéia, o relatório a que fizemos referência sugeriu que a União encetasse novas negociações com as unidades federadas ou, melhor, que os órgãos da administração federal se entendessem com os seus correspondentes estaduais de modo a que pudessem realizar, em regime de cooperação, outros grandes e importantes programas de trabalhos do vulto da T.V.A., programas que, isoladamente, só com dificuldade poderiam levar a cabo.

Relativamente ao aproveitamento dos recursos fluviais, por exemplo, reza o relatório citado que está em fase de execução atualmente quatro outros relevantes planos de recuperação e promoção econômica nos Estados Unidos. Nesse setor, a modalidade padrão é naturalmente a T.V.A. que adota uma ampla política de colaboração, coordenando os esforços das unidades administrativas e governamentais dos três níveis com muito êxito e notável proveito.

De fato, a prática demonstra que deve o governo central lançar mão das subvenções, descentralizando por meio delas certas e determinadas atividades de que está encarregado, a fim de desenvolver ao máximo, em ritmo acelerado, seus planos de fomento e recuperação econômica. O recurso em causa ou, melhor, essa subvenção, é utilizada em todos os países, principalmente nos de ampla extensão geográfica, visando executar com eficiência programas governamentais de custo elevado, vulto técnico excepcional e grande interesse para todo o país, programas êsses cuja administração, se fôsse centralizada, importaria em aumento de custo e de tempo. Por isso, os governos nacionais adotam o processo indireto a fim de facilitar seu trabalho e os resultados benéficos até agora obtidos com essa política são de molde a justificar a reincidência na medida em número cada vez maior de casos. Nos Estados Unidos, conforme nos conta W. S. Holt em sua monografia "*The Bureau of Public Roads*", o governo central, que a princípio executava diretamente os serviços de construção rodoviária, acabou transferindo aos estados seus trabalhos nesse setor, auxiliando-os, por meio de subvenção, como aconteceu em 1916.

Segundo o mesmo autor, a descentralização nesse campo de atividade ainda mais se acentuou quando os estados transferiram, por sua vez, para os condados as responsabilidades administrativas pelas obras rodoviárias, dando Nova Jersey o primeiro exemplo quando concedeu aos seus governos locais subvenções destinadas a financiar planos de melhoramento de suas estradas.

No setor da educação, conforme assinala L. D. White, desde 1862, com o primeiro *Morril Act*, que a União subvenciona as unidades federadas e, no setor da assistência, desde 1932, quando começou a por em prática seu plano de proteção às indústrias locais afetadas pela crise econômica iniciada em 1927.

A subvenção deve, pois, ser vista em grande número de circunstâncias como instrumento de que se serve o governo para executar, descentralizando, seus planos de trabalho de alcance nacional com a cooperação de órgãos estaduais e locais. A T.V.A., porém, como no futuro a Hidrelétrica do São Francisco, constitui flagrante exemplo não só de execução prática da teoria da descentralização administrativa de atividades do governo federal como também da cooperação eficiente entre esse governo e os das unidades locais e estaduais, o que consegue por meio de contratos e convênios, auxílios financeiros e técnicos. Considere-se além disso, nesta oportunidade, que a contribuição especial da T.V.A. à ciência da administração foi, acima de tudo, a integração de todos os planos de trabalho que interessam e afetam a região do Tennessee, planos estes executados por vários órgãos e sob a responsabilidade de vários governos, o que realizou por meio dos acôrdos que identificam os objetivos comuns e definem as esferas cooperativas de ação.

Os instrumentos da coordenação e da cooperação entre as administrações estaduais e a federal são meios necessários à conservação e aproveitamento dos recursos institucionais, isto é, do governo.

De 1939 a 1949, a descentralização de funções administrativas da T.V.A. encarregando-se das

mesmas os governos estaduais e locais processou-se rapidamente, interessando Carolina do Norte, Alabama, Kentucky, etc. e suas unidades de governo local.

De fato, logo no início de sua existência, funcionários da T.V.A. se reuniram com os representantes das escolas experimentais de agricultura situadas nos estados do vale, a fim de discutirem a responsabilidade que recaia sobre a T.V.A. pelo exame dos fertilizantes produzidos em *Muscle-Shoals*. As alternativas a serem consideradas foram a da criação pela autarquia de um órgão destinado a realizar por sua própria conta os testes com os adubos que fabricava ou encarregar desses testes outros órgãos cujos técnicos iriam a todas as fazendas realizando as necessárias demonstrações com os produtos. Da reunião surgiu um acôrdo pelo qual os fertilizantes produzidos pela T.V.A. seriam submetidos à prova e passariam pela necessária experiência e demonstração sob a direção das escolas experimentais que, no caso, utilizariam para esse fim os seus próprios recursos técnicos.

Relativamente à energia elétrica, quase uma centena de municipalidades do vale possui hoje seus sistemas de distribuição em consequência de uma decisão de "vender" a energia produzida pela T.V.A. através de órgãos locais. O objetivo era descentralizar a distribuição da energia em vez de centralizá-la na empresa.

No setor da recreação também se verifica descentralização com a divisão entre as áreas de governo servidas pelo Tennessee do trabalho de execução de programas recreativos com a utilização das represas da T.V.A. muito embora os parques das municipalidades e condados, construídos às margens dos lagos da região do rio, impliquem, para muitos governos, em novas atividades administrativas.

Pelo visto, pois a T.V.A. e sua política deve ser objeto de uma observação dos técnicos nacionais interessados ou incumbidos do aproveitamento dos recursos do S. Francisco com meios e fins idênticos aos da empresa do Tennessee.

* * *

Segundo *Freieiro*, o revisor geralmente nasce da classe tipográfica e que quando assim não acontece, ainda que o mesmo tenha erudição, formado em advocacia, doutor em filosofia e letras ou escritor, há contra ele inúmeros inconvenientes. O revisor que não provém da tipografia jamais poderá "servir de guia ou consultor para o caixista ou linotipista, se não sabe o que seja um *cícero*, o *ponto* tipográfico e ignora as regras do ofício". Nessa parte estamos inteiramente de acôrdo com o escritor e pensamos mesmo que a solução para o caso seja a criação de cursos e escolas para os revisores "extra-muros" das tipografias e também para elevar mais o nível cultural dos que atualmente exercem a profissão de rever. — *Sebastião Muniz da Silveira* — R.S.P. — Outubro — 1949.

As Filipinas no Instituto Internacional de Ciência Administrativa

QUIRINO E. AUSTRIA

(Traduzido para a Revista do
Serviço Público)

HA razão bastante para supor-se que os princípios de administração pública ou de administração científica eram empiricamente conhecidos mesmo no início da história dos empreendimentos organizados. Na verdade, a construção do templo de Salomão foi a mais decantada das crônicas da antiguidade. Se o conceito de administração científica de F. W. Taylor fôsse adequadamente definido numa conferência no *Balliol College*, da Universidade de Oxford, em 1928 como “uma correlação de capacidades humanas num todo orgânico”, não se poderia encontrar exemplificação mais espantosa dum conceito do que a soberba façanha de Salomão como organizador. A orientação coordenadora daquele rei, orientação esta tão cheia de recursos e expedientes e também sua inigualável paixão pelas questões de detalhes, possibilitaram a colaboração entre um número gigantesco de trabalhadores — mais de 70.000 “estranhos à terra”, para transportar o material, 80.000 para talhar as pedras nas montanhas e 3.600 no além-mar — todos executando as tarefas que lhes eram designadas, coordenados uns com os outros, conforme o estabelecido no plano arquitetural de Humaramabi.

Reconhece-se perfeitamente hoje que os princípios fundamentais de administração científica são aplicáveis sempre que e onde quer que sejam exercidas atividades organizadas — tanto na construção do Pentágono como do templo de Salomão, tanto nos trabalhos diários do Secretariado das Nações Unidas como nos ministérios, departamentos, serviços, fábricas ou casas comerciais de qualquer país. O empenho humano no sentido de alcançar o objetivo de implantar um bom governo persiste, ininterruptamente, através dos tempos e entre todos os povos da terra. Concedendo-se os necessários descontos pelas diferenças das condições de vida do meio social ou da ecologia política, devido a razões de ordem jurídica, sócio-econômicas e culturais peculiares e às tradições nacionais predominantes nos diferentes países, observa-se também que, fundamentalmente, a mesma sorte de obstáculos se antepõe, entre todos os povos do mundo, ao progresso administrativo. Entre esses obstáculos, os mais importantes são a inércia institucional e a relutância em mudar os métodos tradicionais,

a excessiva concentração das responsabilidades que ultrapassa o alcance do controle executivo, a apatia da parte dos altos administradores em número insuficiente de autoridades que possuam conhecimento e preparo adequados em matéria de moderna técnica de administração.

Desta identificação de caráter genérico dos princípios de administração científica como também da similaridade fundamental dos problemas que obstruem, em toda a parte, a marcha para o aperfeiçoamento da administração pública, nasceu a idéia de criação de um Instituto Internacional de Ciências Administrativas. A mais antiga e notável das organizações dessa espécie, foi criada com a “Associação Internacional de Objetivos Científicos” pela lei belga, de acordo com uma resolução aprovada pelo Congresso Internacional de Ciências Administrativas reunido, em 1930, em Madrid. Segundo a definição contida no artigo 4.º da Constituição Revista, esses objetivos são os de “promover o progresso das ciências administrativas, a melhoria do funcionamento dos órgãos do Governo, dos métodos e técnicas administrativas e o desenvolvimento da administração internacional”.

Um dos órgãos por cujo intermédio procura o Instituto alcançar seus objetivos é o Comitê de Práticas Administrativas, de que fui, no ano passado, nomeado membro como representante das Filipinas. Sua principal tarefa é “realizar o intercâmbio de experiências e informações entre as autoridades administrativas dos vários países”. Neste sentido, é um dos fatores que estão realmente pondo abaixo a muralha de separação e o isolamento em que grande maioria das autoridades públicas pode viver, confinada a seus gabinetes e a suas tarefas, nos diferentes países. Não menos eficientemente, também, serve esse Comitê para infundir entre essas autoridades públicas iniciativa e espírito inventivo necessários para que se libertem dos métodos obsoletos aos quais os administradores estão sempre inclinados a se apegarem como se apegam aos seus velhos arquivos e fichários. Tais resultados benéficos são obtidos dando-se a esses administradores uma visão mais ampla e novas oportunidades para comparar com as suas as experiências de seus

equivalentes estrangeiros, para observar os vários tipos de organização e conhecer os aperfeiçoamentos da administração de outros países.

A orientação desse comitê está a cargo de Donald C. Stone que é seu Presidente. Muito embora já o conhecesse através de correspondência e como consócio da *American Political Science Association* desde antes da guerra, somente em 1948 nos conhecemos pessoalmente, quando fui designado para o posto de estagiário no Bureau do Orçamento dos Estados Unidos, em Washington, na qualidade de Pesquisador Administrativo. Naquela ocasião, Donald C. Stone era Diretor Assistente do Bureau e encarregado da Divisão de Administração Geral, sob cuja orientação era executado o programa de estudos especializados e de conferências e observações de cunho prático do trabalho de muitas autoridades públicas destacadas dos departamentos de finanças, dos órgãos de investigação, de administração, de orçamento e de pessoal de muitos países latino-americanos. Presentemente, ele ocupa o cargo de Diretor de Administração na *Economic Cooperation Administration*, tendo sido recentemente eleito, além disso, vice-presidente da *American Political Science Association*.

O Comitê de Práticas Administrativas conta, atualmente, com 35 membros, inclusive o único representante asiático além do das Filipinas, R. A. Gojalaswami, do Ministério dos Negócios Interiores da Índia, sendo os seguintes os seus novos membros: Hartvig Nissen, Diretor da Divisão de Organização e Métodos, do Ministério das Finanças da Noruega e Roberto Jesus Toro, Diretor de Orçamento de Porto Rico e 4 membros admitidos *ex-officio*, dois dos quais são, respectivamente, o Secretário Geral do Instituto, Edmond Lessor, e o Presidente do mesmo, Dr. Oscar Lingreefer, Chanceler da Federação Suíça. Foram enviados recentemente convites para que se filiem à instituição a 4 pessoas, duas das quais são o Dr. Eduard Mc Cullough, Contador Geral Delegado da República do Panamá, e o Dr. Halin Teofik Alyot, Conselheiro do Ministério do Interior em Ankara, Turquia.

O Comitê em aprêço reuniu-se a 8 e 9 de outubro de 1948 na sede da UNESCO em Paris. Não me sendo possível comparecer, consegui que o Departamento de Negócios Exteriores designasse o Dr. Renato Constantino para me substituir, o qual é um dos Representantes das Filipinas na Assembléia Geral das Nações Unidas. Essa conferência foi convocada para:

1 — estabelecer métodos mais sistemáticos para o intercâmbio de informações e documentação relativo a novos aperfeiçoamentos e medidas práticas adotadas no campo da administração pública;

2 — discutir as providências propostas no sentido de incentivar a visita de autoridades públicas de um país a outros para fins de observação e intercâmbio de experiência;

3 — considerar as recomendações resultantes de duas investigações feitas por Louis Camu da Bélgica, sendo a primeira para a UNESCO e relativa à movimentação de autoridades administrativas e a segunda para as Nações Unidas e referente à criação de um centro de treinamento administrativo e de um programa de intercâmbio de informações;

4 — explorar as possibilidades de melhoria das normas de ação administrativa por meio do emprêgo dos fundos de assistência técnica do Programa de Recuperação Européia.

O Dr. Renato Constantino interveiu na discussão em torno das medidas destinadas a melhorar os métodos de intercâmbio de informações. Realçando o fato de que os países devastados pela guerra estão enfrentando não somente os problemas de reconstrução econômica mas também o de promoção, seguindo novas linhas de administração devido aos novos casos que surgiram nesse setor, o Dr. Constantino propôs que o Comitê de Práticas Administrativas preparasse questionários baseados nas necessidades dos países flagelados pela guerra, de modo a capacitá-los a comparar suas experiências administrativas e talvez os proveitos obtidos com os métodos postos em prática por uns e outros no trato dos problemas de administração pública em suas áreas particulares. Esta proposta foi recebida favoravelmente. A sugestão de Constantino coincidiu por sua vez com o consenso de opinião reinante no seio do comitê de que uma judiciosa seleção deve ser realizada pelos seus membros a qualquer distribuição em massa de material de divulgação de tipo geral ou "acadêmico" e concentrar-se no intercâmbio de informes sobre as práticas e problemas administrativos e sobre medidas que visam ao aperfeiçoamento.

Os membros do comitê concordaram, com respeito ao projeto submetido por Louis Camu à Terceira Sessão da Conferência Geral da UNESCO, projeto este relativo ao intercâmbio de autoridades administrativas, que este assunto "seria confinado tanto quanto possível às mais "altas autoridades" cujos conhecimentos e métodos seriam renovados pelos contatos e nos períodos de treinamento em serviço no exterior". De fato, várias visitas foram registradas como tendo sido já feitas, estanto outras em perspectiva, depois que o Sr. George Karagopoulos, representante da Grécia, membro do Comitê, visitou a Bélgica e a Grã-Bretanha como os primeiros países que receberam da *Economic Cooperation Administration* auxílio financeiro para fins de aperfeiçoamento administrativo.

O Sr. Louis Camu recomendou a criação de centros de treinamento em administração pública de três níveis. No nível mais elevado, um *International Administration Staff College* seria fundado pelas Nações Unidas para treinamento no futuro não de molde acadêmico e formal, mas, sim, sob a forma de mesas redondas ou seminários de "altas autoridades públicas que estejam

prestes a passar dos deveres administrativos de escala inferior para os de escala superior... ocasião em que sua opinião já está formada mas não fixada". No nível intermediário, recomendou a criação de uma *School of Public Administration* também pelas Nações Unidas, e destinada aos funcionários públicos mais jovens, os quais ali freqüentariam certos cursos como os de administração pública em geral, de orçamento, pessoal, etc. e no terceiro nível, várias *National Schools of Public Administrative*, que seriam instituídas sob a responsabilidade de cada país, com propósitos de ministrar ensino inicial em matéria de serviço público e difundir o conhecimento das técnicas e processos adaptados às condições locais.

Realmente, por mais louvável que possa ser o projeto de Camu considerado, as autoridades interessadas preferiram, não obstante, um início dos mais modestos com aquelas partes do plano que oferecessem, proporcionalmente, um benefício mais imediato e tangível. Assim, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, a 4 de dezembro de 1948, verbas na importância de 16.700 dólares para atender às despesas iniciais com a instalação de um Centro de Ensino de Administração Pública. Previu-se então que, com esta dotação, o Diretor do Centro seria nomeado em junho de 1949, enviando-se então convites aos governos participantes para que enviassem candidatos aos cursos de treinamento. Previu-se também que na mesma época já estariam implantados os necessários planos para a instalação do Colégio Internacional de Pessoal Administrativo em junho de 1950 e da Escola de Administração Pública no início do inverno do mesmo ano ou seja, em dezembro.

Há alguns anos me perguntou o Sr. Louis: "*Quand alez vous joindre l'Institut?*" Isto ocorreu quando nuvens agoirentas de guerra estavam de tal modo obscurecendo o horizonte que eu só lhe poderia responder o seguinte: "*On ne sait pas ce qui peut arriver a l'avenir*".

Agora, aquelas nuvens se dissiparam. As Filipinas, tendo escapado ao mais cruel vandalis-

mo e regime de opressão e escuridão intelectual já inflingido a um povo pela ocupação inimiga, marcha para o cumprimento de seu destino na vida da comunidade internacional. Não poderia recusar participar de tais atividades meritórias de interesse mundial como as empreendidas pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas e pelo Comité de Práticas Administrativas. E' apenas procedente e justo que as Filipinas, com sua herança histórica de cultura oriental e ocidental, devem ser os primeiros entre os países da Ásia a aderir ao Instituto citado. Não estiveram representados na Conferência realizada pelo órgão em Lisboa, de 2 a 10 de setembro de 1949; mas se fizeram representar nos conclaves promovidos pelo Comité e também no Oitavo Congresso do Instituto Internacional de Ciências Administrativas realizado em Florença e instalado a 24 de julho de 1950. Deve-se admitir o fato que a maioria de nossos servidores públicos de carreira receberam sua instrução "em serviço" e nunca se submeteram a uma preparação formal de molde acadêmico em matéria de ciência de administração pública. Conforme Renato Constantino recomendou em seu relatório ao Subsecretário Neri, tendo em vista evitar esta situação, apoiando o projeto das Nações Unidas, o nosso Governo deve estimular desenvolvimento das escolas de administração pública, começando com a Universidade das Filipinas.

"O governo deve também começar suas investigações e estudos relativos às necessidades de nosso país em determinados setores da administração para que possam ser selecionados funcionários públicos que irão estudar no centro internacional que será criado pelas Nações Unidas. Uma das principais necessidades das Filipinas é, hoje, a de técnicos em matéria de governo. A administração pública é agora uma ciência ou, melhor, um dos ramos das ciências sociais e os técnicos nesse setor tanto são numerosos como novos. Considere-se, além disso, que as complexidades da administração moderna devem ser examinadas de um ponto de vista científico.

* * *

Os melhores esquemas nenhuma utilidade prática têm, se os dados estatísticos, para encher as rubricas previstas, faltarem. A Holanda não era, sob este aspecto, particularmente favorecida, porque sua estatística econômica não estava, antes da guerra, entre as mais desenvolvidas, e as distribuições e transformações ocorridas durante a guerra tornavam a documentação existente, em grande parte, obsoleta. Virtualmente, quase tudo devia ser criado ou adaptado às exigências do novo sistema de planificação. Para este fim, foi instituído, em setembro de 1945, em Haia, um departamento governamental, o Centraal Planbureau que, entretanto, recebia sua base legal somente em abril de 1947. A primeira missão do novo órgão foi a elaboração de um plano sexenal (1947-1952) destinados sobretudo à reconstrução econômica do país. Entretanto, os trabalhos preliminares deste plano já mostravam que era necessário estabelecer esquemas mais precisos para intervalos mais curtos, praticamente, para cada ano. — Richard Lewinsohn — R.S.P. — Novembro e dezembro — 1948,

Atividades Político-Partidárias de Funcionários Públicos

OSCAR SARAIVA

A QUESTÃO da participação dos servidores públicos em atividades político-partidárias tem sido objeto de largo exame nos países onde o regime democrático assume a plenitude de suas características, e onde a consciência partidária tem influência marcante na vida pública e na atitude dos cidadãos.

Assim é que a prática em vigor nos Estados Unidos, e que prevalece não apenas no serviço civil federal dêse país como em suas unidades federativas, considera como parte fundamental do *dever de imparcialidade* do Estado, a isenção de ânimo partidário de seus representantes diretos na administração, e que se deve traduzir, por parte dêstes, na abstenção de atitudes ostensivas de adesão ou oposição aos partidos que disputam o poder político. É êsse ponto de vista se traduz em preceito imperativo assim redigido:

"No person in the executive civil service shall use the official authority or influence for the purpose of interfering with an election or affecting the results thereof. Persons who by the provisions of these rules are in the competitive classified service while retaining the right to vote as they please and to express privately their opinions on all political subjects, shall take no active part in political management or in political campaigns". (*Civil Service act and Rules* Rules I, Sec. I, apud, *Mosher e Kingsley, Public Personnel Administration*, pág. 332).

É fácil apreender as razões dessa atitude de reserva e discrição recomendada aos funcionários efetivos que são, nos Estados, os que ingressam na carreira administrativa mediante concurso. É que agindo o governo através dos quadros partidários da organização que triunfa nas eleições, os governantes devem, necessariamente, contar com um corpo de funcionários alheios a lutas, pois, do contrário, ser-lhe-ia impossível digirir a administração, na hipótese desta se integrar por adversários partidários. Por isso se os cargos não efetivos são providos em confiança, e desde logo entregues aos correligionários — prático que se caracterizou na presidência de Jackson, famoso pela instituição do "spoils system" — já o mesmo não sucede com os cargos permanentes, providos pelo sistema do merecimento, e que se situam fora dessas mutações periódicas.

Assim no regime americano a *efetividade* e *estabilidade* são corolários de *neutralidade* e *imparcialidade* em lutas e atividades de política partidária.

Restrições semelhantes às que prevalecem nos Estados Unidos vigoraram na Grã-Bretanha,

onde o costume preponderante é o da abstenção de atividades partidárias por parte dos funcionários da Coroa, os quais, se pretenderem exercê-las, deverão antes solicitar dispensa dos cargos ocupados.

Já em França a orientação é diversa, sendo permitidas candidaturas políticas, guardadas, nas campanhas partidárias, as seguintes diretrizes indicadas na Circular de 23 de abril de 1925 do Ministério do Interior, nos termos da qual: a) são permitidas manifestações partidárias, salvo as de caráter violento ou excessivo; b) o funcionário, se sua atividade partidária não obstar o exercício de suas funções, continuará a exercê-las e a perceber vencimentos; caso contrário será licenciado sem vencimentos, e assim permanecerá se eleito, até a volta ao posto ocupado (*Apud Mosher e Kingsley, obr. cit.*).

Entre nós o assunto ainda carece de consideração dotrinária e legislativa, desde que a inquestionável possibilidade de candidaturas políticas de funcionários públicos em face da Constituição está exigindo a adoção de normas que o situem com precisão, num terreno que oferece por si aspectos de oposição evidente entre os deveres de disciplina e de imparcialidade inerentes à função pública, de um lado, e, de outro, a imprescindível liberdade de crítica do candidato.

Assim, em face dos preceitos dos arts. 48, inciso II, alínea b, e 50 da Constituição dúvida não há em que pode o funcionário participar de atividade partidária política, desde que, podendo exercer mandato legislativo, deve, nos termos mesmo do sistema eleitoral partidário, enquadrar-se em partido para poder alcançar semelhante mandato. Dispõe o artigo 48:

"Art. 48. Os deputados e senadores não poderão
II — desde a posse

b — ocupar cargo público do qual possa ser demitido ad nutum".

Por sua vez o art. 50 estatui:

Art. 50. Enquanto durar o mandato, o funcionário público ficará afastado do exercício do cargo, contando-se-lhe tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria".

Faz-se mister, portanto, que o legislador ordinário, completando o quadro da permissão constitucional, trace as normas que devem reger a situação do funcionário candidato a mandato legislativo no período de campanha eleitoral, fixan-

do com segurança os limites entre os direitos e deveres em oposição.

Em verdade, não supomos que sofra controvérsia a afirmativa de que é dever precípua do funcionário servir ao público no exato e estrito cumprimento das obrigações de seu cargo. Por outro lado, representante de um partido e, com maior razão, o candidato desse partido, se dedica, por força mesmo dessa situação, ao próprio partido, opondo-se aos demais, atacando e verberando quaisquer adversários. A situação, desse modo, é de evidente incompatibilidade desde que o público não se reparte e nem é suscetível de ser distinguido pelas suas ideologias ou afeições partidárias; todos são iguais perante a lei e assim devem ser servidos (*Constituição*, art. 141, § 1.º). De outra parte, se a atitude partidária do funcionário pode torná-lo incompatível com certo grupo de cidadãos, embora o eleve na estima de seus correligionários políticos, tal atitude é capaz de comprometer o próprio Governo, cuja representação se faz por meio dos funcionários e que se verá necessariamente envolvido pelas suas manifestações políticas.

A conclusão a que chegamos, portanto, e quanto a seu aspecto, é a de que a lei ordinária deve dispor no sentido de determinar que o funcionário efetivo, que pretenda empreender campanhas partidárias, deverá licenciar-se ou ser licenciado *ex-officio*, assim permanecendo até que, eleito termine seu mandato, na forma da Constituição ou vencido, possa retornar às suas funções.

Finalmente, há ainda que apreciar o aspecto concernente ao dever disciplinar do funcionário, próprio à organização hierárquica do Serviço Público:

"La unidad que la Administración supone se logra, entre otros motivos, por el poder de mando atribuido a las autoridades respecto de los empleados que las están subordinados; como correlativa de la facultad de mandar se impone la obligación de obedecer" (*Gabine Fraga*, *Derecho Administrativo*, México, 1934, pág. 157). Entre outras manifestações, traduz-se esse dever de obediência, em nosso regime jurídico, na ve-

dação preceituada pelo art. 225, n.º I, do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

"Art. 225. Ao funcionário é proibido:

I — Censurar, pela imprensa ou outro qualquer meio as autoridades constituídas, ou criticar os atos da Administração, podendo, todavia, em trabalho devidamente assinado, apreciá-los, do ponto de vista doutrinário, com o fito de colaboração e cooperação".

Se o funcionário tem o dever de imparcialidade perante o público, e o dever de obediência hierárquica em relação aos superiores no que concerne à função, tal como ocorre com o primeiro, suscita-se evidente conflito entre esse dever e o direito de crítica de cujo exercício necessita o candidato ao mandato eletivo. Nesse particular, o entendimento e a aplicação do preceito transcrito do Estatuto dos Funcionários Públicos aos casos de servidor que, pela Imprensa ou pela tribuna, critica as autoridades constituídas ou os atos da administração, poderia colidir com as normas constitucionais que asseguram ao funcionário o direito de se candidatar a funções de representação popular, e que pressupõe, necessariamente, a prerrogativa do candidato a esse mandato, de se manifestar livremente e de público em palavras de crítica.

Por isso, e tal como concluímos quanto aos aspectos anteriores, julgamos que de maior prudência, e de preferência à aplicação pura e simples do preceito estatutário citado, a funcionário efetivo — bem entendido que o de confiança poderá ser exonerado desde logo pela perda evidente desse requisito, assim como o que exerce função gratificada, a qual envolve também confiança — caberia antes provocar a iniciativa legislativa e traçar em lei os limites precisos entre esses direitos e deveres em conflito, possivelmente através do licenciamento, a pedido ou *ex-officio*, do funcionário em campanha política.

Nossa conclusão, portanto, é a de que caberá ao Legislativo, seja por iniciativa sua, seja por provocação do Poder Executivo, enfrentar o assunto e traçar, em regras precisas, as normas dentro das quais se possa desenvolver lícitamente, e livre de dúvidas, a ação político-partidária dos servidores públicos.

* * *

Os métodos habituais de cultura falham completamente quando o volume de chuvas anuais permanece inferior a cerca de 46 centímetros. Na América do Norte, os pioneiros que se embrenharam em direção ao Oeste, para além da zona dos 46 centímetros, particularmente os Mormons, contornaram essa dificuldade com métodos de tratamento do solo destinados a conservar a umidade e aperfeiçoando a antiga arte de irrigação. A técnica empregada era francamente empírica, uma vez que a ciência ainda não dera sua contribuição, mas, mesmo assim, dava resultados. Esses métodos de cultura seca desenvolveram-se no Canadá e na Austrália. Novas variedades de trigo, suportando bem a seca, foram obtidas; outras foram produzidas para serem cultivadas na parte setentrional da zona cultivável do Canadá, onde os meses de verão são favoráveis mas onde logo no outono aparecem as geadas fatais, antes de amadurecerem as antigas variedades as espécies selecionadas amadureciam mais cedo. Esse trabalho foi prosseguido e já está sendo levado a efeito na U.R.S.S. As áreas cultivadas estendem-se assim cada vez mais. — *Sir John Russell* — R.S.P. — Dezembro — 1949.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Como situar o urbanismo dos Municípios

JOSÉ THEÓDULO DA SILVA

STÉLIO DE ALENCAR ROXO

(Tese apresentada ao I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros)

O QUE É URBANISMO

Urbanismo é a organização das coletividades humanas onde quer que elas se encontrem. Embora o termo esteja ligado a "urbs", cidade, o fenômeno que ele designa é mais antigo, e visa a organizar, a catalogar e a aprovisionar populações, desde os centros de produção da matéria básica da alimentação, até os de consumo da mesma. Assim, para que seja possível falar-se em Urbanismo, é preciso ter em mente as necessidades que o determinam, e, também, as conseqüências que acarreta.

Partindo-se, então, das aglomerações que produzem aquela matéria básica e por fatalidade se fixam nos campos, chega-se àquelas que a consomem, fixadas nas cidades.

Dessa organização de populações e da entrosagem que representa, conclui-se que a afirmação feita acima, dá ao Urbanismo a significação geral que acabamos de ver e não a particular, de mera renovação de cidades. Portanto, segundo a ordem natural, a remodelação de uma cidade, deve começar pela zona de produção agrícola que a abastece.

Vamos assim apresentar um programa geral de planejamento que tenha estas características. Quais serão, então, os problemas de um município? Como resolvê-los para chegarmos à renovação de suas cidades?

PROGRAMA GERAL

Um planejamento não pode deixar de assen-

2. Levantamentos cadastrais.

tar no levantamento geral, *survey*, de todas as condições a considerar no local e que pode ser programado nos seguintes itens:

1. Levantamento da geografia da região.
3. Localização estatística das populações.

4. Levantamento das condições econômicas.

5. Administração.

Executado o *survey* completo da região, cabe planejar o reaparelhamento da mesma no sentido de proporcionar às suas populações, maior capacidade de produção, melhores condições de trabalho, melhores condições de habitabilidade, educação, assistência social e condições mais eficientes de transporte das populações e da sua produção.

O programa de planejamento será então o seguinte:

1. Reflorestamento e proteção dos mananciais.
2. Exploração industrial das riquezas naturais.
3. Mecanização da agricultura sobre a base de cooperativas.
4. Organização das atividades básicas de agricultura, pecuária, etc.
5. Organização da distribuição da produção e do abastecimento, também pelo sistema de cooperativas.
6. Formação técnica de agricultores e criadores. Escolas patronais.
7. Distribuição mais racional das populações.
8. Organização das vias de transporte — rodovias, ferrovias, hidrovias e aerovias.
9. Desenvolvimento linear das indústrias, ao longo das vias de comunicação que ligam os centros populosos de um município (vilas e povoados) entre si.
10. Melhores condições de habitabilidade. Conjuntos residenciais. Educação, saúde e assistência social. Recreação e lazeres.
11. Reajustamento dos serviços de utilidade pública.

Estas seriam as normas gerais para a criação de um plano diretor, o qual pode afetar não somente um município mas toda uma região. Casos

há em que o planejamento de um só município não permite a melhor forma de reorganização, tornando-se então necessário o planejamento da região em que ele se localiza, de modo que seja possível aproveitar tôdas as riquezas locais, bem como fazer a rede de distribuição (rodovia, ferrovia, hidrovia) que o caso e a região impuserem.

Todos os itens acima referidos, não só os que dizem respeito a *survey*, como aqueles pertinentes a plano diretor, merecem um maior desenvolvimento para sua melhor compreensão. Passemos assim a este desenvolvimento.

SURVEY

Pormenorizando cada um dos itens do programa do *survey*, chegamos ao desenvolvimento seguinte:

1. Levantamento da geografia da região.
 - a) topografia;
 - b) orografia — prospecção de riquezas minerais;
 - c) hidrografia — potencial hidráulico; navegabilidade dos rios; construção de canais; irrigação;
 - d) possibilidade de exploração agrícola sobre a base do melhor aproveitamento das terras; seleção das zonas mais indicadas à pecuária; possibilidades para agricultura, avicultura, etc.
 - e) condições de clima.
2. Levantamentos cadastrais.
3. Localização estatística das populações.
 - a) levantamento censitário;
 - b) tendências e possibilidades migratórias;
 - c) possibilidades de imigração;
 - d) determinação do padrão de vida;
 - e) índices de educação, saúde e assistência social.
4. Levantamento das condições econômicas:
 - a) comércio;
 - b) indústria;
 - c) transporte;
 - d) capacidade de consumo de matérias produzidas dentro e fora da região;
 - e) capacidade de exportação.
5. administração:
 - a) arrecadação;
 - b) participação na tributação estadual e federal;
 - c) dotação de verba.

São estes os dados sobre os quais deve ser feito o estudo do planejamento urbanístico para o desenvolvimento econômico de um município ou região. É indispensável, mesmo em se tratando de um município isolado, o conhecimento das condições análogas das regiões vizinhas, de forma que seja possível levar ao máximo o desenvolvimento que um plano diretor acarreta.

PLANO DIRETOR

Passemos a desenvolver o programa de planejamento.

1. *Reflorestamento, proteção dos mananciais* — A proteção dos mananciais é a principal razão do reflorestamento, o qual constitui oportunidade para produção organizada de madeiras e é também fator de melhoria do clima. A criação de hortos florestais municipais, forma mais indicada de reflorestamento, dá margem à cultura da flora como da fauna da região, e é eventual motivo de interesse turístico. Outra utilidade do reflorestamento é o combate à erosão e ao conseqüente empobrecimento da terra.

2. *Exploração industrial das riquezas naturais* — Do levantamento da geografia da região e de seu estudo surgirão possibilidades de novas explorações minerais; aproveitamentos hidrelétricos com conseqüente construção de represas, açudes, canais para irrigação e talvez navegação; exploração da agricultura, da pecuária, da pequena lavoura, da piscicultura, da apicultura, da avicultura, etc.

Estabelecida a forma de exploração industrial racionalizada da terra, segundo cada uma das possibilidades enumeradas, surge, em adequação a elas, o *zoneamento* econômico do município, que se ligará à distribuição das populações.

3. *Mecanização da agricultura* — É pela criação das cooperativas de produção, organização dos centros de exploração mecanizada e criação da pequena indústria de complemento (ensilagem, beneficiamento, empacotamento, pasteurização, conservação, etc.), que se deve chegar a uma cabal mecanização da agricultura.

4. *Organização das atividades básicas da agricultura, da pecuária, etc.* — Para as atividades que se processam em ciclos, na agricultura como na pecuária, será necessário prever-se uma população móvel, devidamente equipada de maquinaria, cuja sede deverá, de preferência, ficar situada em pontos que sejam os mais centrais em relação aos sítios de suas atividades, de forma a facilitar os seus deslocamentos.

5. *Organização da distribuição da produção e do abastecimento* — Além das cooperativas de produção, cuja finalidade, como vimos acima, é o fornecimento de matérias-primas, equipamento mecanizado e mão-de-obra especializada, serão criadas as cooperativas de distribuição, que muitas vezes se poderão fundir às primeiras, e que visam a, reservada a parte da produção necessária ao consumo local, fazer escoar o excedente para outros mercados consumidores; e também as cooperativas de consumo, cuja função é aprovisionar as populações não só daquela parte da produção local, destacada como vimos anteriormente, como de tudo o que fôr necessário importar.

Resumindo, teremos três tipos de cooperativas municipais:

- a) cooperativas de produção;
- b) cooperativas de distribuição;
- c) cooperativas de consumo.

6. *Formação técnica de agricultores e criadores* — Considerando-se que os homens que vivem nos nossos campos não têm a formação profissional que o camponês deve ter (como tem na Europa), é indispensável cuidar-se dessa formação, como já se está fazendo nas cidades, por meio do SENAC e do SENAI. A forma de conseguir-se a alfabetização, a educação profissional e conseqüentemente a elevação da mentalidade da gente do campo, é a criação das Escolas Patronais, das Granjas-escola e das Escolas Primário-profissionais, que, conforme o caso, receberão as crianças e os adolescentes nos regimes de internato ou de semi-internato.

Esses elementos de educação deverão estar intimamente ligados ao sistema de cooperativas, as quais garantirão aos municípios os benefícios deles decorrentes. Isso assegura, não somente a educação da juventude, como também a reeducação de adultos. Como conseqüência, teremos agricultores e criadores com tirocínio e formação profissionais, podendo-se assim abandonar os métodos coloniais de lavoura e criação.

Novas formas de exploração da terra poderão ser adotadas como resultado da renovação decorrente do desenvolvimento social que por esses meios se conseguirá.

7. *Distribuição mais racional das populações* — Do estudo do levantamento censitário surgirão: melhores condições para redistribuição demográfica; possibilidades de admissão de imigrantes com a conseqüente formação de colônias; localização dos aglomerados móveis (deslocamentos provocados por acasão de plantio ou de colheita e como conseqüência da mecanização, conforme vimos). Essa distribuição também levará em conta a nucleação das populações em conjuntos residenciais auto-suficientes e o equilíbrio das mesmas entre os aglomerados urbanos e rurais.

8. *Organização das vias de transporte* — Com base no levantamento das vias de comunicação existentes e no estudo da hidrografia e seu possível aproveitamento hidrelétrico (que implica na construção de açudes, canais e outras obras de engenharia), se projetará a rede das *rotas fundamentais*, ou seja, o conjugado:

ferrovia (transportes pesados de velocidade média);

rodovia (transportes de todos os gêneros, de velocidade alta e reduzida);

hidrovia (transportes pesados, de material imperecível e de baixa velocidade).

Ao conjugado se fará a ligação dos aeroportos, cuja localização independe do traçado das rotas fundamentais.

O critério da criação do conjugado ferrovia — rodovia — hidrovia implica na possível modificação da rede ferroviária existente; no traçado de rodovias de alta velocidade acompanhando as ferrovias e no das de baixa velocidade, de interesse local; na retificação de rios (tornados navegáveis) e construção de canais, de molde a que as hidrovias também corram paralelas às outras

duas. A rede assim constituída estabelecerá a divisão dos campos e determinará a localização linear das indústrias, o que veremos em seguida.

9. *Desenvolvimento linear das indústrias* — O conjugado estabelece assim a ligação entre os centros de administração, comércio e distribuição que são constituídos pelas vilas e povoados. A localização das indústrias deverá ser feita, não na periferia daqueles centros, como até hoje se tem feito, mas sim ao longo de uma das margens do conjugado, segundo uma faixa de terra onde se localizarão também os conjuntos residenciais de indústrias.

Este critério não só dotará a faixa de indústrias das melhores possibilidades de transporte, como também permitirá a criação das vias de trânsito local, independentes das de longa distância. Achando-se em uma das margens do conjugado, as instalações industriais, devidamente circundadas por bosques, cuja função é, não só de reflorestamento, como de proteção contra resíduos gasosos que as fábricas e usinas possam desprender, ter-se-á a outra margem destinada aos campos de lavoura e criação, com os respectivos conjuntos residenciais. Com essa disposição, poder-se-á ainda evitar os cruzamentos de nível de trânsitos heterogêneos.

10. *Melhores condições de habitabilidade. Conjuntos residenciais* — A elevação do padrão de vida é o objetivo fundamental do urbanista. Essa elevação implica em melhorar as condições de habitação, abastecer convenientemente, ou seja, melhorar as condições de alimentação, proporcionar educação e ensino, elevar o padrão de saúde, proporcionar assistência social, prever locais destinados à prática dos esportes, à recreação de um modo geral e aos lazeres, situar as habitações a distâncias razoáveis dos locais de trabalho, etc.

Daí resulta a necessidade de distribuir as concentrações de população em conjuntos residenciais auto-suficientes.

Cada um desses conjuntos — espécie de pequenos bairros autônomos — se compõe das habitações para população homogênea, escola primária e profissional, centro de saúde, serviço de assistência social, centro religioso, empório, mercado, cinema, biblioteca, clube com instalações para esporte, parque infantil, etc.

As populações serão, assim, alojadas em conjuntos residenciais auto-suficientes de três tipos, que se localizarão nas proximidades das indústrias, nos campos e nos centros urbanos. Então teremos:

a) *Conjuntos residenciais de zona industrial*. Serão desenvolvidos linearmente, ao longo do conjugado, da mesma forma que se previu para a localização das indústrias.

Para esse gênero de conjuntos tudo o que concerne à Educação e ao Ensino será orientado no sentido da formação de industriários.

A necessidade de tornar compactos os conjuntos deste tipo condicionará a edificação a um número mais elevado de habitantes por hectare.

b) *Conjuntos residenciais de zona agrícola.* Localizar-se-ão junto aos centros de cooperativas, constituindo com êles as unidades de exploração agrícolas ou pecuária.

Quanto à Educação e ao Ensino se processará dentro do delineamento previsto no item 6.

Para êste caso será conveniente que a edificação seja prevista na base de baixa densidade de população.

c) *Conjuntos residenciais de zona urbana.* A adoção dos mesmos permitirá a reurbanização total dos aglomerados de população existentes.

O critério de fixação de densidade de população obedecerá a condições locais.

11. *Reajustamento dos serviços de utilidade pública* — O plano diretor resultante do estudo de reorganização e urbanização municipais

preverá, obedecendo aos critérios acima expostos, o reajustamento dos serviços públicos existentes, sua ampliação e o condicionamento dos mesmos à nova feição exigida pelo planejamento que preconizamos.

Estas, conforme acabamos de ver, são as linhas gerais que devem orientar qualquer estudo de plano diretor visando à recuperação, ao desenvolvimento de exploração de riquezas e ao aumento das possibilidades econômicas de um município ou região.

E por estranho que pareça, o recondicionamento total de uma zona nos moldes do urbanismo moderno é de recuperação rápida e altamente remunerador.

* *
*

Além das conclusões de ordem teórica que impõem o monopólio do seguro-acidente do trabalho pelo Estado, tôdas elas confirmadas nos exemplos das legislações estrangeiras, e nas advertências dos órgãos técnicos, podemos observar que existe uma série de razões de ordem prática que recomendam essa providência. Pensamos se desnecessário insistir em que essa solução não significa uma intervenção indébita do Governo no campo de atividade reservado a iniciativa privada, porque, como vimos, cobrindo o seguro-acidente do trabalho um "risco social", participa êle das obrigações que incumbem ao Estado. — *Aluizio Alves* — R. S.P. — Janeiro — 1949.

* *
*

Utilizadas pelas prefeituras do interior as rendas que lhes são atribuídas pela Constituição, os municípios amazônicos terão dado um passo apreciável no sentido de restabelecer a vida local. A rigor, em muitos casos, será autêntica criação. Algumas das mais extensas unidades de governo local do mundo estão reunidas na Amazônia. Há municípios que são verdadeiros países, maiores do que muitos Estados da Federação, como o de Altamira, no Pará, com 258.424 quilômetros quadrados, maior do que o Estado de São Paulo. Itaituba, na mesma unidade federada amazônica, é maior do que o Ceará, com 160.863 quilômetros quadrados. E Uapês, no Amazonas, com 169.051 quilômetros quadrados, é mais vasto do que Pernambuco e Paraíba reunidos. Em virtude das dificuldades de administração e da pobreza das comunas, são assim extensos os municípios da região amazônica e não muito numerosos, relativamente ao tamanho das unidades federadas a que pertencem. Em toda a área, isto é, na grande região natural Norte, uma das cinco em que se divide o Brasil, há 97 municípios. Dois no Território Federal do Guaporé, sete no Território do Acre, 25 no Estado do Amazonas, 2 no Território do Rio Franco, apesar de ainda não instalado até hoje, inexplicavelmente, o município de Catrimani, 57 no Estado do Pará e quatro no Território do Amapá. — *Osório Nunes* — R.S.P. — Nov. e Dez. — 1948.

ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO OFICIAL ADMINISTRATIVO ISIDORO ZANOTTI

A experiência de guerra na Suíça em matéria de alimentação

F. T. WAHLEN (*)

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano)

INTRODUÇÃO

Entre os cinco países da Europa que conseguiram manter-se neutros durante a segunda guerra mundial, a Suíça era o de posição geográfica menos favorável e de recursos agrícolas mais parcos proporcionalmente à sua população. Mal começou a guerra, êsse pequenino país, já completamente cercado pelas potências do Eixo, viu-se arriscado a ficar inteiramente isolado de seus fornecedores estrangeiros de gêneros alimentícios. Firmemente resolvida a manter sua independência política, foi a Suíça obrigada a organizar um sistema geral de produção, armazenamento e distribuição de alimentos. Por felicidade, escapou à guerra e o governo conseguiu executar seu plano até o fim. Graças a isso e graças também ao rigoroso método científico que presidira à elaboração desse plano, realizou a Suíça, durante a guerra, uma experiência alimentar de certo interesse para os países que se encontram em situação semelhante. Procuraremos, a seguir, resumir sucintamente as medidas adotadas e os resultados obtidos.

I

A SITUAÇÃO ECONÔMICA DA SUÍÇA

A SUÍÇA ocupa uma posição *sui generis* na economia mundial. Em matéria de recursos naturais, dispõe apenas da beleza de sua paisagem, de seu potencial hidrelétrico de suas florestas e

de um pequeno patrimônio de terras cultiváveis. Apesar disso, sob o ponto de vista da renda por habitante, figura entre os cinco primeiros países do mundo, colocando-se ainda em primeiro plano no tocante ao comércio exterior com relação ao número de habitantes. Significa isso que sua prosperidade baseia-se no trabalho e na técnica, aplicados ambos a matérias-primas reexportadas sob a forma de máquinas, relógios, produtos químicos e farmacêuticos, tecidos e alguns produtos agrícolas de qualidade. No conjunto, porém, a agricultura ocupa na Suíça um lugar relativamente pouco importante. Desde há séculos o país depende do exterior para sua alimentação. Pouco mais de 20% dos assalariados trabalham na lavoura e, de cerca de 230.000 fazendas de que dispõe, pelo menos 50% são de menos de 5 hectares cada uma. Sua superfície total está assim constituída: 28,3%, apenas, de terras cultiváveis, das quais menos da metade realmente cultiváveis, no sentido normal da palavra; 2,3% de pastagens alpinas, de produtividade extremamente limitada e 24,8% de florestas; finalmente, 22,6% de terras impróprias à cultura (geleiras, terras rochosas improdutivas, lagos, etc.) Nestas condições, a densidade da população não dá uma idéia exata de sua capacidade de produção alimentar *per capita*. Tem a Suíça 103 habitantes por quilômetro quadrado, contra 90 na Dinamarca. Em compensação, enquanto a Dinamarca dispõe de 119 habitantes por quilômetro quadrado de terras cultiváveis, na Suíça essa cifra se eleva a 242 incluindo-se as pastagens alpinas e a 365 deixando-se de lado essa categoria de terrenos de capacidade de produção insignificante.

II

MEDIDAS ADOTADAS TENDO EM VISTA A ECONOMIA DE GUERRA

A situação precária da Suíça em caso de hostilidades, explica as medidas preventivas adotadas logo no início dos desentendimentos políticos. Em 1937, já estava organizada em linhas gerais a sua economia de guerra. O comércio e a indústria foram concitados a constituírem reservas dos produtos essenciais e, posteriormente, foram adota-

(*) Professor de Agronomia na Escola Politécnica de Zurique, autor de um plano de extensão de culturas graças ao qual, durante a última guerra, pôde a Suíça dispor de um abastecimento alimentar suficiente para as necessidades de sua população. Além de vários estudos técnicos, o Prof. F. T. Wahlen publicou uma obra intitulada "Unser Boden heute und morgen" (Nosso solo, hoje e amanhã). O trabalho que ora publicamos em primeira mão, no Brasil, faz parte da série "Alimentação e População", da UNESCO.

das medidas coercitivas, visando garantir certos mínimos, especialmente em matéria de gêneros alimentícios não deterioráveis. Em abril de 1939, ficou estabelecido que todas as famílias deveriam providenciar a fim de adquirir provisões pelo menos por dois meses; os cidadãos que não pudessem cumprir essa ordem deviam registrar-se para receberem um cartão especial. Essa providência preparatória permitiu ao Bureau da Economia de Guerra mandar fechar por dois meses, no começo das hostilidades, todas as casas que vendiam gêneros alimentícios e somente os portadores de cartões especiais tinham permissão de adquirir quantidades racionadas de alimentos não perecíveis. Esse prazo, aproveitado para organizar a fundo o racionamento, permitiu evitar certos erros iniciais dificilmente sanáveis mais tarde e que teriam abalado a confiança do povo. Além disso, o governo possuía grandes reservas de alimentos essenciais. A lei sobre os cereais panificáveis impunha uma reserva, permitindo enfrentar todas as necessidades, na falta de racionamento, durante cerca de dois meses; de fato, essa reserva teria sido suficiente por seis meses pelo menos e, acrescentando-se os "stocks" conservados nos moinhos e nas padarias, as reservas disponíveis totais correspondiam ao consumo de mais de um ano.

Simultaneamente, foram tomadas certas medidas tendo em vista a reorganização total da produção agrícola. Até por volta de 1850, a agricultura suíça mantivera-se em função das necessidades do mercado interno. O estabelecimento do comércio mundial obrigou os camponeses a renunciarem em grande número às culturas de manutenção, por isso que as condições naturais do país são muito mais favoráveis à criação de gado e à indústria de laticínios (solos pesados, chuvas abundantes, percentagem elevada de terrenos em declive). Por toda parte passou-se, pois, à cultura das plantas forrageiras, tanto assim que, no começo da primeira guerra mundial, a produção de trigo na Suíça era das mais insignificantes. Entre as duas guerras, houve tentativas cercadas de certo êxito, para o restabelecimento do equilíbrio da produção. Nem assim ficou o país menos dependente do exterior, principalmente no tocante aos cereais panificáveis, às plantas forrageiras e ao açúcar, embora produzindo um excedente para a exportação de gado, laticínios e frutas. Quando, em 1929, se desencadeou a crise do comércio mundial, viu-se a Suíça colocada numa situação anormal: seus produtos exportáveis já não encontravam escoadouros no mercado internacional, enquanto o país continuava, por seu lado, a precisar importar inúmeros outros gêneros alimentícios.

As necessidades do comércio e a segurança nacional naqueles tempos de perturbação impunham, pois, uma modificação na política agrícola.

As condições naturais do país, a tenacidade das tradições rurais e a repugnância dos camponeses em se conformarem com as diretrizes governamentais explicam a dificuldade de modificar-se, no sentido indicado, a natureza das culturas. A tarefa era ainda mais difícil porque o clima da Suíça varia, em períodos curtos, do tipo quase mediterrâneo para o tipo subártico. Essas difi-

culdades impuseram a realização de um inquérito minucioso sobre as possibilidades do país em matéria de agricultura; iniciado em 1937, foi esse estudo terminado nos primeiros anos de guerra. O inquérito tinha por finalidade determinar o gênero de cultura mais conveniente para cada uma das 230.000 fazendas do país. Compreendia uma análise minuciosa dos solos, o levantamento de todos os meios de produção disponíveis (inclusive a tração e a mão-de-obra rural, levando-se em conta as consequências eventuais da mobilização) e das organizações comerciais cooperativas e outras, um levantamento da distribuição das terras de cada fazenda e quaisquer outras informações úteis. Depois de reunidas e analisadas por comissões compostas de três peritos, representando, respectivamente, a Municipalidade, o Cantão e a Confederação, foram essas informações reunidas numa espécie de tabela de produção referente a cada uma das 3.300 municipalidades. Quando começou a guerra, essa tabela teve grande utilidade. Cada fazendeiro, convencido de que se fizera o máximo possível para distribuir equitativamente os encargos, estava disposto a modificar a natureza de suas culturas, conformando-se ao plano, que, uma vez estabelecido em suas linhas gerais pelas autoridades federais, fora distribuído pelos governos cantonais às várias municipalidades e interpretado por um Comité municipal de peritos, em tarefas individuais atribuídas a cada fazenda.

Assim, pois, o sistema de governo federativo, tão caro à Suíça, foi igualmente aplicado a esse trabalho e, na maioria das comunidades, os fazendeiros aceitaram, voluntariamente e sem reservas, os encargos resultantes da substituição das culturas.

O inquérito visara também o desbravamento das terras incultas e o aumento do valor agrícola das terras já cultivadas, pela correção dos respectivos defeitos essenciais, tais como o excesso ou a escassez d'água. Esse inquérito demonstrou toda sua utilidade quando, durante a guerra, foi preciso pôr em execução um vasto plano de reforma.

III

PLANO DE AUTONOMIA ECONÔMICA EM ÉPOCA DE EMERGÊNCIA

As medidas práticas adotadas pelas autoridades suíças permitiram a esse país preparar-se melhor do que qualquer outro, com exceção da Alemanha. O povo estava convencido de que nenhuma crise econômica grave poderia, logo no começo de um conflito eventual, inutilizar o exército, por tradição mantido à custa de grandes sacrifícios. Contudo, o país inteiro tinha a dolorosa consciência de que o pão poderia vir a ser um dia o principal sustentáculo da liberdade. Esse sentimento assumiu ainda maior acuidade quando, em maio e junho de 1940, após a derrota da França, a Suíça se viu reduzida à situação de uma ilha no centro dos imensos territórios controlados pelas potências do Eixo. O estado de espírito criado por essa situação teria podido dimi-

nuir consideravelmente as probabilidades de resistência militar.

Graças às medidas preparatórias a que nos referimos, pôde o autor dêste trabalho anunciar publicamente, em novembro de 1940, que se as coisas piorassem, o plano de produção permitiria à Suíça atender às próprias necessidades, de modo mais simples e reduzido talvez, mas suficiente para satisfazer às necessidades fisiológicas da população. Para compreender-se o alcance psicológico dessa comunicação, faz-se mister recordar a situação extremamente precária da Suíça naquela época. A Alemanha estava convencida de que suas medidas de bloqueio bastariam para precipitar o país de joelhos a seus pés, sem necessidade de intervenção militar. A certeza de que tal desastre não se daria teve profunda influência no moral do povo suíço.

IV

DADOS ECONÔMICOS E FISIOLÓGICOS SOBRE OS QUAIS SE BASEAVA O PLANO

No período de 1934 a 1936, a agricultura suíça garantiu 52% das necessidades calóricas de

sua população com grandes diferenças, porém, entre as diversas categorias de elementos nutritivos. Embora satisfizesse 75% das necessidades em matérias graxas e 74% das necessidades protéicas, a agricultura suíça não estava em condições de produzir senão 36% dos hidratos de carbono necessários. Assim, a reforma devia não somente aumentar sensivelmente a produção geral, como, ainda, adaptá-la às necessidades fisiológicas. Impunha-se, pois, uma grande restrição do consumo. O nível de vida elevado dos anos que precederam a guerra tornava, aliás, possível essa restrição, sem grande perigo para a saúde pública.

Ninguém ignora que um determinado terreno, se plantado com gêneros de consumo humano direto, pode alimentar maior número de pessoas do que se utilizado para produzir alimentos destinados ao gado. Sob o ponto de vista do rendimento em calorias, há, necessariamente, um forte desperdício quando a matéria vegetal se transforma em produtos animais antes de ser entregue ao consumo humano. É difícil estabelecer uma comparação entre esses rendimentos, devido ao poder nutritivo superior dos produtos animais e seu valor como alimentos protetores. O exemplo

RENDIMENTO DO TRIGO EM QUINTAIS POR HECTARE	CALORIAS PRODUZIDAS POR HECTARE	ALIMENTOS PRÓPRIOS PARA O CONSUMO HUMANO—PRODUÇÃO POR HECTARE.	
		EM FORMA DE PÃO	DEPOIS DA TRANSFORMAÇÃO DO TRIGO EM OVOS
10 (Rendimento médio mundial).....	3.724.000	3,4	0,4
40 (Rendimento máximo na Europa).....	13.920.000	12,7	1,4

que damos a seguir poderá, porém, ilustrar o princípio em que se baseia essa asserção.

Assim, pois, uma galinha poedeira média restitui, em forma de ovos, cerca de 12% das calorias que absorve. A percentagem de rendimento dos bovinos e dos suínos é ligeiramente superior. O rendimento mais fraco em alimentos destinados ao consumo humano, por unidade de superfície, observa-se quando o produto desejado só é obtido depois de passar por duas transformações sucessivas no corpo do animal, é o caso, por exemplo, da vaca que precisa ser alimentada com leite para dar cria.

Inútil seria insistir na necessidade do exame de grande número de fatores e respectivas reações mútuas, para saber até que ponto convém substituir a produção animal pela produção vegetal. Admitindo-se mesmo a possibilidade de uma modificação considerável dos hábitos alimentares durante certo número de anos sem alteração da saúde, nem por isso será menos necessário garantir-se um mínimo de leite, de laticínios e de carne. Num país onde, para a produção de adubos, não

se dispõe de outra matéria-prima além do azoto da atmosfera, é indispensável conservar-se um rebanho, suficiente pelo menos para fornecer ao solo o estrume necessário à sua fertilidade.

A escolha das culturas é outro ponto importante. Em cada clima, em cada solo, há plantas que se darão melhor do que outras e, por conseguinte, fornecerão mais calorias. Na Suíça, como na maioria das regiões temperadas, essas plantas são as batatas, as beterrabas e, em menor proporção, certos legumes. Seguem-se as plantas oleaginosas, entre as quais a colza era a que mais adaptada estava às condições naturais no caso. De todas essas plantas, as mais indicadas para garantir um rápido aumento de produção eram as batatas e os legumes. Um dos principais objetivos do nosso plano consistia, pois, em produzi-las em quantidade tal que seu racionamento, em hipótese alguma, se tornasse necessário. O fato de ser possível preparar batatas e legumes de mil maneiras diferentes tornava esses alimentos ainda mais indicados para suprir a escassez dos demais gêneros alimentícios estritamente racionados. E'

bom lembrar que esse objetivo foi plenamente alcançado.

Durante toda a guerra foi a Suíça o único país da Europa onde sempre se pôde obter, no mercado livre, batatas e legumes em quantidades ilimitadas e por preços razoáveis. Essa facilidade teve grande importância sob o ponto de vista da alimentação e, além disso, constituiu uma barreira contra o mercado negro. De fato, ninguém tinha desculpa para se abastecer ilegalmente quando podia adquirir qualquer quantidade dos gêneros alimentícios necessários no mercado regular, embora nem sempre fossem esses gêneros do tipo e da qualidade que desejava.

Como dissemos, os hábitos alimentares do povo suíço permitiam cogitar-se da redução das rações diárias. Segundo as estatísticas existentes, a ração diária de antes da guerra continha 98 gramas de protídios, 100 gramas de lipídios, 457 gramas de glicídios ou seja, em conjunto, u'a média de 3.200 calorias. De acordo com o plano de produção, as calorias foram reduzidas a cerca de 3.000, o que significava uma diminuição de cerca de 50% dos lipídios e 20% dos protídios. Em compensação, a percentagem de hidratos de carbono aumentou. A questão foi estudada atentamente por um comitê consultivo de peritos, especialistas em alimentação, os quais concluíram que a nova ração, não somente garantiria as ne-

cessidades fisiológicas, como, também, sob certos pontos de vista, importaria na melhoria dos hábitos alimentares anteriores. Daria cotas diárias de cálcio, fósforo, ferro e vitaminas maiores do que o regime habitual.

V

COMPARAÇÃO ENTRE AS SUPERFÍCIES SEMEADAS ANTES DA GUERRA E OS ALGARISMOS PREVISTOS NO PLANO

Não seria possível indicar aqui, por ano e por hectare, as sucessivas modificações feitas, durante a guerra, quanto à semeadura das terras cultivadas. Bastará talvez dar os algarismos de antes da guerra, os resultados reais obtidos durante esta e os algarismos previstos para o caso de bloqueio total e prolongado. As últimas estatísticas de antes da guerra datam de 1934 e indicam que, na época, havia cerca de 183.000 hectares de terras aráveis cultivadas (cereais, batatas, raízes, etc. sem prados artificiais). Na hipótese de ter a Suíça que se abastecer por si só, essa cifra teria podido elevar-se, segundo os cálculos feitos, a 504.000 hectares. Todavia, no auge dos esforços durante a guerra, o máximo atingido foi de 365.000 hectares. Não foi preciso, pois, aplicar o plano completamente, isso graças, por um lado,

A R T I G O S	ALGARISMOS DE 1934	ALGARISMOS PREVISTOS NO PLANO (por hectare)	MÁXIMO CONSEGUIDO NA PRÁTICA
Cereais.....	16.605	356.671	218.648
Batatas.....	45.819	83.002	89.497
Legumes.....	8.171	15.256	22.695
Sementes oleaginosas.....	8	10.776	9.829

aos "stocks" constituídos antes da guerra e, por outro, ao fato das importações, embora às vezes suspensas durante meses a fio, terem continuado a suprir parte das necessidades. Embora o plano preenchesse cabalmente seus objetivos e até mesmo os ultrapassasse no tocante às culturas, sob outros pontos de vista ficou muito aquém do que se esperava, como se verifica pelos algarismos que damos a seguir.

Como se vê, a produção de batatas e de legumes passou a mais do dobro, enquanto que a dos cereais representa quase todo o aumento da superfície efetivamente cultivada. Duas razões concorreram para isso. É que um mesmo terreno produzirá duas vezes mais calorias se for plantado com batatas e certos legumes do que se plantado com cereais. É por isso que se incentivou de modo especial as culturas em terras alagadiças. Por outro lado, essas plantas prestam-se

mais para os quintais das residências familiares e para os lotes de terrenos, que tiveram papel tão relevante. Em certos momentos, a colheita de batatas foi bastante abundante, permitindo introduzir no plano a farinha de batata, o que economizou o dobro da superfície que teria sido necessária reservar para os cereais de menor rendimento.

VI

CONSEQUÊNCIAS DO PLANO QUANTO AOS REBANHOS

Tal modificação no emprego das terras devia agir diretamente no número de animais de criação. Foi relativamente fácil verificarem-se as consequências, segundo o número de cabeças de gado, por isso que a maior parte do rebanho suíço é alimentado principalmente com as sobras domésticas. Quando irrompeu a guerra, o país possuía,

efetivamente, um rebanho recorde — 1.794.632 cabeças, das quais 910.005 vacas. Segundo as previsões feitas, a execução completa do plano reduziria esses algarismos, respectivamente, a ... 1.250.000 e 700.000. No fim da guerra as cifras reais correspondiam bem à superfície de pastagens convertida em culturas, havendo então um rebanho de 1.450.000 cabeças, das quais 800.000 vacas. Isso permitiu garantir-se uma ração de leite completa para toda a população, ao invés de ficarem os adultos reduzidos a um leite parcialmente desnatado, eventualidade excepcional prevista.

Proporcionalmente, foi preciso reduzir ainda mais os suínos e as aves, por isso que a criação dos mesmos exige muito mais alimentos importados. O problema mais difícil foi o da alimentação dos cavalos, únicos animais de fazenda cujo número, de acordo com o plano, devia ser aumentado. Efetivamente, a Suíça depende inteiramente das importações quanto aos carburantes. Um terço dos tratores mais pesados de que dispúnhamos no início da guerra fora transformado para consumo de lenha. Isso não bastava, porém, para atender às necessidades aumentadas da tração, mesmo sem levar em conta o fato de ter o exército, em determinadas ocasiões, requisitado mais da terça parte de nossos 140.000 cavalos. E' preciso não esquecer também que, antes da guerra, a Suíça era o principal país importador de aveia, o que explica que, durante os primeiros anos da guerra, o esforço de produção foi dirigido principalmente para esse cereal e para a cevada, enquanto que o aumento notável dos cereais panificáveis só começou a partir de 1942.

VII

PASSANDO DO PROGRAMA À AÇÃO

A primeira vista, a economia dirigida parece não ser fácil de aceitar pelos suíços imbuídos de antiga tradição de governo democrático e liberdade política e propensos a nada aceitarem de chôfre. Todavia, em caso de perigo nacional, são eles capazes de deixar a tradição em segundo plano. A execução dos dispositivos previstos realizou-se, anualmente, com a regularidade de um movimento de relógios. A produção anual nunca permaneceu mais de 2,5% aquém do objetivo visado; além disso, as fazendas particulares sempre ultrapassaram ligeiramente as respectivas cotas. Foi preciso recrutar grande número de operários agrícolas provisórios entre outras classes da população. Seu número atingiu o número máximo de 150.000, em 1944.

Mas a população não agrícola contribuiu também, por outro modo, para assegurar as necessidades alimentares. Uma legislação especial permitia às municipalidades atribuir hortas às

famílias. Na medida das disponibilidades de terreno, cada família era obrigada a cultivar 50 a 100 metros quadrados por pessoa. No fim da guerra, entre 770.000 famílias de não agricultores, cerca de 500.000 estavam atendendo em parte às próprias necessidades. A título de incentivo, os alimentos assim produzidos não ficavam sujeitos a qualquer controle ou racionamento. A iniciativa privada pôs também em execução um plano muito útil, que depois se tornou obrigatório por lei. As indústrias, os bancos e os demais empregadores procuraram fornecer aos respectivos empregados alimentos suplementares. Para chegarem a esse resultado, participaram do plano governamental de recuperação das terras pela drenagem dos pântanos, desbravamento das florestas e desempedramento das pastagens subalpinas. Logo em 1944, todas as empresas que empregavam mais de vinte pessoas ou com rendas tributadas superiores a 500.000 francos, foram obrigadas a cultivar 200 metros quadrados por parcela de 100.000 francos de renda tributada, até o máximo de 13 hectares. Já no fim da guerra, a execução desse plano abrangia nada menos de 5.500 empresas, ocupando 511.516 empregados e cultivando quase 10.000 hectares. Os produtos colhidos também não entravam no racionamento. Cada empresa se incumbia de distribuir aos seus empregados os suplementos de farinha de trigo ou de vários cereais, de matérias graxas e oleaginosas e açúcar, sem contar as batatas, os legumes e outros produtos não racionados. Esse sistema teve duplo resultado: melhorou a alimentação das populações urbanas e, ainda, teve ótimas consequências sob o ponto de vista social. As classes proletárias apreciaram os encargos assim aceitos pelos empregadores, pois ninguém ignora como é dispendioso cultivar um terreno recentemente desbravado. Ademais, por mais aperfeiçoados que sejam os métodos de racionamento, por mais estrito que seja o controle, é preciso, sempre, em tempo de escassez alimentar, garantir certos privilégios às populações agrícolas. Concedendo-se vantagens semelhantes a essas plantações industriais, foi possível reduzir substancialmente as tensões latentes entre populações urbanas e rurais. Em muitos casos, chefes de empresas, empregados superiores, empregados e operários trabalhavam lado a lado em plantações privadas. Descobriram assim novos métodos de trabalho em comum dando lugar a um estreitamento de laços entre as classes, tão necessário num período de perturbação. Inútil acrescentar que entre os períodos de instrução e exercícios, o exército, mantido em

estado de alarma trouxe sua contribuição, principalmente na época da semeadura e das colheitas.

VIII

PRINCÍPIOS DE RACIONAMENTO

No comêço, isto é, já no fim da primeira guerra mundial, o racionamento consistia apenas na distribuição regular de alimentos mais raros. Mas durante a segunda guerra mundial, tornou-se êle, na Suíça, uma ciência e uma arte — ciência por isso que, na medida em que a complexidade do sistema o permitia, levou em conta as necessidades fisiológicas segundo a idade, as atividades físicas e os vários estados de saúde; arte, por isso que as considerações sociais e psicológicas sempre tiveram papel importante no preparo de cada medida particular e da política de conjunto. Há uma coisa que é preciso jamais esquecer, não só nessa questão como na normalização da produção. Numa democracia, uma política perfeitamente razoável, mesmo escrupulosamente observada por todos os interessados, somente produzirá bons resultados se fôr bem compreendida e aprovada pela imensa maioria dos cidadãos, pois a cooperação é a alma da democracia. Pode ser necessário recorrer-se a medidas de coerção, principalmente nos períodos de emergência, mas a única utilidade das mesmas será disciplinar u'a minoria de cidadãos insuficientemente compreensivos.

O exame retrospectivo dos anos decorridos entre 1939 e 1945 mostra-nos que, sob o ponto de vista puramente técnico, grande número de mercadorias deveriam ter sido racionadas mais cedo do que foram. Já vimos como os gêneros não perecíveis, na maioria importados, haviam sido objeto de racionamento logo nos primeiros dias da guerra. Mas, devido às razões acima explicadas, outros produtos essenciais como o pão, o leite e a carne, só passaram a ser racionados em 1942. Contudo, com exceção do chocolate, todos os gêneros foram racionados antes de haver dificuldade em encontrá-los. Graças a um severo contrôle de preços, conseguiu-se que o racionamento não se fizesse à custa da bolsa do povo, como aconteceu durante a primeira guerra mundial relativamente a certos artigos, entre os quais a carne, o que acarretou conseqüências sociais absolutamente desastrosas.

Duas características do sistema de racionamento suíço merecem referência especial. A primeira, foi a livre escolha entre dois tipos de cartões. Durante a primeira parte da guerra, a fim

de levar em conta, tanto quanto possível, os hábitos alimentares de cada indivíduo, numerosos cupons podiam ser trocados por outros. Quando o racionamento se tornou total (com as exceções já mencionadas, das batatas, legumes e frutas) êsse sistema ficou complicado demais e muito lento para os serviços de racionamento. Assim, foi criada uma segunda categoria de cartões que dava direito ao mesmo número de calorias e à mesma quantidade de elementos nutritivos, por preço cêrca de 25% mais baixo. Chegou-se a êsse resultado principalmente pela substituição da carne por rações suplementares de leite, produtos de laticínios e pão. Combinando-se livremente êsses dois tipos de cartões, tôdas as famílias podiam conseguir a combinação que melhor conviesse aos seus hábitos alimentares e às suas possibilidades financeiras.

A segunda característica foi a introdução dos chamados "tickets" de refeições. Logo que o racionamento se tornou total, as rações mal chegando para atender às necessidades essenciais, não foi mais permitido à população suíça comer em restaurante além do racionamento. Êsse sistema comum fica então muito complicado: consiste em pedir, para cada refeição, segundo a respectiva composição, "tickets" de pouco valor, tirados do cartão de alimentação normal. Para isso, criou-se um tipo de "tickets" de refeições, válidos apenas para o consumidor normal, nos lugares públicos onde o freguês trocava certo número dêsses "tickets" por um refrêscos ou por uma refeição. Para o proprietário do restaurante, os "tickets" constituíam a prova de haverem servido determinado número de refeições. Podiam depois trocá-los por cupons de racionamento segundo a tabela de conversão fixada periodicamente pelas autoridades. Aos olhos do público, êsse sistema tinha a vantagem de deixar à administração a maioria das complicações que poderiam caber ao consumidor.

IX

RESULTADOS OBTIDOS

A Comissão de Alimentação, enquanto funcionou durante a guerra, manteve-se em contato com os organismos representativos da população (estabelecimentos de ensino, grupos de operários da indústria, etc.). Tôdas as medidas determinadas eram estudadas a fundo por essa Comissão, antes de serem postas em vigor. Naturalmente, nem sempre foi possível seguir seus conselhos em tôdas as suas minúcias, mas essa estreita coope-

ração deu os melhores resultados. De fato, o controle sanitário das coletividades acima referidas demonstrou que o racionamento do tempo de guerra de modo algum prejudicou à saúde pública: a prova foi a diminuição da frequência da cárie dentária entre os escolares.

A atribuição de alimentos atingiu seu mínimo em maio de 1945; nessa época, o cartão de alimentação normal dava direito apenas a 1.783 calorias diárias, ou seja, 52 gramas de proteínas (sendo 23 gramas de origem animal e 40,5 gramas de matérias graxas). Esses algarismos levam em conta o consumo teórico de alimentos não racionados e mostram de modo evidente quão necessário era o esforço sem precedentes desenvolvido para aumentar a produção nacional. Enquanto que em 1939 as importações de alimentos e forragens se elevavam a cerca de 2 milhões de toneladas (das quais 1,1 milhão de toneladas de cereais, cifra ligeiramente superior à normal devido à constituição das reservas), em 1944 essas importações caíram, respectivamente, a 420.000 e 158.000 toneladas. Durante o mesmo período, a produção de batatas passara de 620.000 a 1.820.000 toneladas, a de legumes, de 250.000

a 600.000 toneladas e a de cereais de cerca de 300.000 a 530.000 toneladas.

No esforço gigantesco atualmente desenvolvido para a reconstrução deste mundo tão dolorosamente dilacerado, a relação entre o povo e a respectiva alimentação constitui um dos problemas principais que se impõem à atenção contínua das nações e dos estadistas. Sob a pressão das necessidades surgidas com a guerra, o trabalho dos homens orientado pela ciência permitiu chegar-se a resultados que pareciam impossíveis, em tempo de paz. Aproveitando-se a experiência adquirida, orientando-se inteligentemente os esforços dentro do âmbito nacional, instituindo-se uma cooperação internacional racional, é possível conseguir-se que todo ser humano possa comer para matar a fome, que todos os agricultores do mundo possam produzir sem temer dos excedentes, causa de miséria. Esse o grande desafio lançado à nossa geração. Ataquemos o problema. De sua solução depende a desgraça ou a ventura de vários milhões de seres humanos; é ela que talvez venha a decidir entre a guerra e a paz.

* * *

As discussões legislativas que precederam a votação da Lei de Orçamento e Contabilidade estenderam-se por vários anos. Estimulado por um "plano geral para um sistema nacional de orçamento" incluído na agenda de 1918 pelo então deputado Medill McCormick, de Illinois, o Congresso prolongou os seus trabalhos sobre a matéria até o ano de 1921, quando os terminou. De fato o Congresso teve que examinar a matéria duas vezes, em virtude do veto oposto pelo Presidente Wilson, em 1920, ao projeto original, veto baseado em objeções constitucionais quanto às condições para preenchimento do cargo de Contador-Geral. A despeito da mudança verificada na situação política, com a vitória do partido que então estava na oposição, o Congresso manteve seu interesse pelo projeto de implantação de um verdadeiro sistema orçamentário. A questão não foi encarada como questão partidária, refletindo a votação final uma quase unanimidade quanto aos pontos essenciais da lei. Ademais, durante as deliberações do Congresso, as grandes linhas do sistema orçamentário a ser implantado foram traçadas com visão e astúcia. Muitas das idéias defendidas a essa época permanecem até hoje como guia sólido para aqueles que exercem funções prescritas pela Lei de Orçamento e Contabilidade. — Fritz Morstein Marx — R.S.P. — Outubro — 1949.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SÉRVULO DE VASCONCELLOS

ORGANIZAÇÃO

Planos de Reorganização dos Órgãos da Administração Civil do Governo Federal Americano

(Continuação)

PLANO N.º 9

COMISSÃO FEDERAL DE ENERGIA

Seção 1 — *Transferência de Atribuições para o Presidente da Comissão* — “a” — Sujeitas aos dispositivos da subseção “b” desta seção, ficam por esta transferidas da Comissão Federal de Energia (que será designada daqui em diante por Comissão) para seu Presidente (que será designado daqui em diante por Presidente) as atribuições executivas e administrativas do órgão, inclusive os que dizem respeito 1) à admissão e supervisão do pessoal empregado pela Comissão, 2) à distribuição do trabalho entre esse pessoal e entre suas unidades administrativas e 3) aos fins e ao gasto dos fundos reservados à Comissão.

“b” — (1) No desempenho de qualquer uma de suas atribuições, por força dos dispositivos desta seção, o Presidente deverá se ater às diretrizes gerais estabelecidas pela Comissão e às decisões reguladoras, ordens e determinações que a mesma esteja autorizada por lei a emitir.

(2) A nomeação dos chefes das principais unidades administrativas da Comissão, feita pelo seu Presidente, estará sujeita à aprovação da Comissão.

(3) O pessoal empregado regularmente e em serviço permanente nos gabinetes dos membros da Comissão exceto no do Presidente, não será afetado pelo disposto neste plano de reorganização.

(4) Ficam por esta reservadas à Comissão as atribuições que dizem respeito à revisão das estimativas orçamentárias e também as relativas à determinação da maneira por que serão distribuídas as verbas de acordo com os principais processos e propósitos do órgão.

Seção 2 — *Desempenho das Atribuições Transferidas* — O Presidente pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho por

qualquer outra autoridade, servidor ou unidade administrativa sob sua jurisdição de qualquer atribuição para ele transferida pelos dispositivos deste plano de reorganização.

Seção 3 — *Designação do Presidente* — As atribuições da Comissão de escolher um Presidente dentre seus membros são por esta transferidos para o Presidente da República.

PLANO N.º 10

COMISSÃO DE TÍTULOS E BÔLSA

Seção 1 — *Transferência de Atribuições para o Presidente da Comissão* — “a” — Sujeitas aos dispositivos da subseção “b” desta seção, ficam transferidas da Comissão de Títulos e Bôlsa (que será designada daqui em diante por Comissão) para o seu Presidente (que será designado daqui em diante por Presidente) as atribuições executivas e administrativas do órgão, inclusive os que dizem respeito 1) à admissão e supervisão do pessoal empregado pela Comissão, 2) à distribuição do trabalho entre esse pessoal e entre suas unidades administrativas e 3) aos fins e ao gasto dos fundos reservados à Comissão.

“b” — (1) No desempenho de qualquer uma de suas atribuições, por força dos dispositivos desta seção, o Presidente deverá se ater às diretrizes gerais estabelecidas pela Comissão e às decisões reguladoras, ordens e determinações que a mesma esteja autorizada por lei a emitir.

(2) A nomeação dos chefes das principais unidades administrativas da Comissão feita pelo seu Presidente estará sujeita à aprovação da Comissão.

(3) O pessoal empregado regularmente e em serviço permanente nos gabinetes dos membros da Comissão, exceto no do Presidente, não será afetado pelo disposto neste plano de reorganização.

(4) Ficam por esta reservadas ao Conselho de Administração as atribuições de rever as estimativas orçamentárias e determinar a maneira por que serão distribuídas as verbas de acordo com os principais processos do órgão.

Seção 2 — Desempenho das Atribuições Transferidas — O Presidente pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho, por qualquer outra autoridade, servidor ou unidade administrativa sob sua jurisdição, de qualquer atribuição para ele transferida pelos dispositivos deste plano de reorganização.

Seção 3 — Transferência de Atribuições para o Conselho de Administração — Todas as atribuições do Consultor Geral que não forem transferidas pelos dispositivos da Seção 1 deste plano, o são pela presente seção para o Conselho de Administração. O cargo de Consultor Geral (criado na Seção 3 (d) do *National Labor Relations Act* — 29 U.S.C. 153 (d)) fica extinto.

PLANO N.º 11

COMISSÃO FEDERAL DE COMUNICAÇÕES

Seção 1 — Transferência de Atribuições para o Presidente da Comissão — "a" — Sujeitos aos dispositivos da Subseção "b" desta seção, ficam por esta transferidas da Comissão Federal de Comunicações (que será designada daqui em diante por Comissão) para o seu Presidente (que será designado daqui em diante por Presidente) as atribuições executivas e administrativas do órgão inclusive os que dizem respeito 1) à admissão e supervisão do pessoal empregado pela Comissão, 2) à distribuição do trabalho entre esse pessoal e entre suas unidades administrativas e 3) aos fins e ao gasto dos fundos reservados à Comissão.

"b" — (1) No desempenho de qualquer uma de suas atribuições, por força dos dispositivos desta seção, o Presidente deverá se ater às diretrizes gerais estabelecidas pela Comissão e às decisões reguladoras, ordens e determinações que a mesma esteja autorizada por lei a emitir.

(2) A nomeação dos chefes das principais unidades administrativas da Comissão feita pelo seu Presidente estará sujeita à aprovação da Comissão.

(3) O pessoal empregado regularmente e em serviço permanente nos gabinetes dos membros da Comissão exceto no do Presidente não será afetado pelo disposto neste plano de reorganização.

(4) Ficam por esta reservadas à Comissão suas atribuições com respeito à revisão das estimativas orçamentárias e também as relativas à determinação da maneira por que serão distribuídas as verbas de acordo com os principais processos e propósitos do órgão.

Seção 2 — Desempenho das Atribuições Transferidas — O Presidente pode, de tempos a tem-

pos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho, por qualquer outra autoridade, servidor ou unidade administrativa sob sua jurisdição, de qualquer atribuição para ele transferida pelos dispositivos deste plano de reorganização.

PLANO N.º 12

CONSELHO NACIONAL DE RELAÇÕES NO TRABALHO

Seção 1 — Transferência de Atribuições para o Presidente da Comissão — "a" — Sujeitos aos dispositivos da subseção "b" desta seção, ficam por esta transferidas do Conselho de Relações no Trabalho (que será designado daqui em diante por Conselho) para o seu Presidente (que será designado daqui em diante por Presidente) as atribuições executivas e administrativas do Conselho e do Conselho Geral, inclusive os que dizem respeito 1) à admissão e supervisão do pessoal empregado pelo Conselho, 2) à distribuição do trabalho entre esse pessoal e entre suas unidades administrativas e 3) aos fins e aos gastos dos fundos reservados ao Conselho.

"b" — No desempenho de qualquer uma de suas atribuições, por força dos dispositivos desta seção, o Presidente deverá se ater às diretrizes gerais estabelecidas pelo Conselho e às decisões reguladoras, ordens e determinações que o mesmo esteja autorizado a emitir.

(2) A nomeação dos chefes das principais unidades administrativas do conselho, feita pelo Presidente, estará sujeita à aprovação do conselho.

(3) O pessoal empregado regularmente e em serviço permanente nos gabinetes dos membros do Conselho exceto no do Presidente, não será afetado pelo disposto neste plano de reorganização.

(4) Ficam por esta reservadas ao Conselho as atribuições com respeito à revisão das estimativas orçamentárias e também à determinação da maneira por que serão distribuídas as verbas de acordo com os principais processos e propósitos do órgão.

Seção 2 — Desempenho das Atribuições Transferidas. O Presidente pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho por qualquer outra autoridade, servidor ou unidade administrativa sob sua jurisdição de qualquer atribuição para ele transferida pelos dispositivos deste plano de reorganização.

Seção 3 — Designação do Presidente — As atribuições do Conselho de escolher um Presidente dentre seus membros são, por este transferidas para o Presidente da República.

(continua)

Algumas palavras sobre os gráficos

JACQUES BEAUMONT

(Fasc. 192, do "Mon Bureau — Revue de L'organization Commerciale et Industrielle")

Os gráficos! muito se fala a respeito deles; alguns tentam executá-los e mesmo até jornais e publicações dão-lhes curso. Mas, pouco numerosos, são aqueles que os utilizam bem e praticamente. E isso é deveras lamentável, porque nas mãos de peritos os gráficos revelam todo um mundo de fatos, que sem eles seria vago e impreciso e que os números por si sós não permitiriam compreender. As imagens atraem e fixam os olhares e deixam sempre no espírito uma impressão mais viva e mais profunda do que os números, como tão bem expressou Lavasseur, este reputado mestre de economia política.

E' ao gênio de Descartes que se deve a expressão "gráfico de idéias". Um pouco mais tarde, durante o século XVIII, já se usava o método gráfico para representar variações diversas, facilitando a comparação de certos fenômenos de economia política e social.

Todavia é especialmente, na segunda metade do século XIX que se estendeu seu campo de aplicação prática. O ilustre Marey ressaltava suas qualidades numa obra memorável. O que se pretende pôr em especial destaque neste artigo é o papel que o método gráfico pode representar na administração.

Sem entrar em minúcias, procurar-se-á dar ao leitor uma vista de conjunto da matéria. Deixando a outros especialistas a tarefa de assentar as regras de aplicação dos diferentes tipos de gráficos, deseja-se somente aconselhar as mais favoráveis condições para o uso dos mesmos.

A Comissão Geral de Organização da Confederação Geral da Produção Francesa vem compreendendo perfeitamente a importância da questão. O estudo dos gráficos conseguiu um lugar no inquérito que a referida entidade realizou a respeito da técnica de trabalho de escritório. Na memória preliminar confiada à senhorita Teresa Leroy, encontra-se a seguinte definição:

"Denomina-se representação gráfica todo traçado linear destinado a representar:

1. uma classificação de fenômenos ou de idéias;
2. a evolução de um fenômeno de qualquer natureza (natural ou experimental, variação de uma função matemática, operação comercial ou industrial, produzida quer no tempo, quer no espaço)".

Sigamos o exemplo desta memória para classificar as diferentes espécies de representações grá-

ficas. Entre as representações gráficas devem ser distinguidas as *representações esquemáticas*, os *gráficos propriamente ditos*, os *ábacos*.

Estes últimos, são verdadeiros instrumentos de cálculo e constituíram-se em objeto de uma ciência especial, a "nomografia", cujas leis foram estabelecidas por D'Ocagne, Soreau e outros. Porém, a utilidade pertinente às representações esquemáticas e aos gráficos propriamente ditos, é o que se quer encarar. Não voltaremos, portanto, a referirmos a ábacos.

AS REPRESENTAÇÕES ESQUEMÁTICAS

Os esquemas, nomes que correntemente são dados às representações esquemáticas, são as formas mais simples de representação gráfica. Nenhuma relação mantêm com valores numéricos, o que lhes dispensa o emprêgo de escalas. Visam a permitir àqueles que os utilizam melhor compreensão dos fenômenos, seu encadeamento e sua evolução. Podem-se distinguir entre as representações esquemáticas duas categorias essenciais:

1.º Primeiramente as que se podem qualificar estáticas, que se prestam a analisar um organismo ou um trabalho. Tais são os organogramas que se podem estabelecer para representar as diferentes funções a serem preenchidas pelas diferentes unidades da empresa. Um gráfico deste gênero fixa a hierarquia do serviço, evita os conflitos de atribuições e dá uma excelente visão do conjunto do trabalho. O organograma se apresenta geralmente sob a forma de pequenos retângulos nos quais são inscritos os nomes das funções por executar, as tarefas por cumprir e que se ligam por linhas destinadas a esclarecer o encadeamento. As atividades podem também ser inscritas em círculos reunidos pelos raios.

2.º A segunda categoria é a dos esquemas de circulação, mais complexos porque se introduziu nêles a idéia de movimento, de circulação de objetos. Geralmente são apresentados sob a forma de colunas que correspondem — a título de exemplo e para fixar a idéia — cada uma a um serviço da empresa que deve intervir na execução do trabalho global. Os algarismos, inscritos em círculos, colocados nas colunas são os números de ordem das operações efetuadas. As linhas traça-

das de círculo a círculo representam a circulação dos documentos entre os serviços.

Tais linhas podem ser oblíquas, como no tipo de esquema criado por Wallace Clark paralelas ou perpendiculares às colunas, como nos esquemas de organização de Louis e os de Hymans, estes últimos bastante mais complexos em virtude de exigirem o uso de uma série de sinais convencionais destinados a esclarecer as relações dos documentos entre si e o trabalho que se vai executar nos mesmos.

OS GRÁFICOS PRÓPRIAMENTE DITOS

Os gráficos propriamente ditos são representações de elementos numéricos e estes são quase sempre o resultado ou consequência de apurações estatísticas apropriadas ao uso da empresa.

Quais são os elementos estatísticos cuja revelação pode ser útil a uma empresa?

Não nos deteremos analisando o tema. Diremos simplesmente que são aqueles relativos às condições econômicas exteriores à empresa (mercados de trabalho e de mercadorias, situação geral dos negócios, situação financeira) e sua documentação interior (material mão-de-obra, produção, serviços comerciais, contabilidade, etc.) e que estes dados devem ser apurados com rapidez para que o chefe a quem são destinados possa tirar deles todo o proveito possível.

Quatro tipos principais de gráficos são conhecidos:

- 1.º Figuras simples
- 2.º Diagramas
- 3.º Cartogramas
- 4.º Estereogramas

1.º Nas figuras simples, a característica é a existência de uma só escala, numa única das dimensões do plano. Estas podem ser :

a) representações pitorescas, nas quais são apresentadas figuras estilizadas dos objetos que se deseja representar quantitativamente, devendo o número das figuras ser diretamente proporcional à quantidade;

b) gráficos em colunas verticais (mais ou menos largas) nas quais apenas as alturas variam na proporção das quantidades por representar;

c) gráficos em colunas horizontais, que podem servir aos mesmos usos que os precedentes. São, todavia, particularmente apropriados à representar planos de fabricação, uso em que se dá sentido horizontal à escala de dias e horas, correspondendo os períodos necessários à execução das tarefas a retângulos que começam e terminam nas horas previstas para início e fim do trabalho;

d) harmonogramas são preciosos instrumentos de análise, permitindo seu emprego a descoberta dos pontos da empresa sobrecarregados de afazeres, as perdas de tempo, as desarmonias de toda a sorte entre os diferentes órgãos de um conjunto (máquinas, operários, etc.) a que incumbe executar um trabalho.

E' um instrumento de análise que se pode tornar num instrumento de direção do trabalho : o conhecimento de todas as partes de um trabalho coletivo permite preparar um harmonograma correspondente à capacidade-padrão de produzir depois de assinalar as diretrizes necessárias à articulação harmoniosa dos órgãos de execução;

e) os gráficos ditos de Gantt, que são compostos de linhas retas horizontais, traçadas atravessando colunas correspondentes às unidades de tempo escolhidas, e de conformidade com o seguinte princípio:

— uma divisão de folha sobre a qual se traça um gráfico de Gantt representa a um só tempo uma quantidade de trabalho cuja execução deve ser levada a efeito e o período de tempo necessário à mesma. (Fig 7).

O traçado deste gráfico torna indispensável a existência de um plano de trabalho e o gráfico de Gantt é essencialmente um instrumento de controle que compara continuamente o trabalho realizado com o que se previu. Por isto, é um notável estimulante da atividade. Faz descobrir as lacunas e as imperfeições de uma organização existente e conduz à eliminação progressiva do desperdício de tempo, este fator essencial algumas vezes negligenciado.

Já têm sido feitas, do gráfico de Gantt, aplicações dignas de nota em todos os domínios da atividade humana. Todavia, não cabem aqui maiores esclarecimentos sobre elas. Pode-se entretanto noticiar a existência de três tipos principais de gráficos de Gantt: os gráficos de trabalho de máquinas e o perários, os gráficos de distribuição e planos de trabalho e os gráficos de marcha do trabalho.

2.º Passemos aos *diagramas* ou gráficos de duas escalas. Devem ser distinguidas duas espécies deles, segundo as convenções geométricas que presidem o seu traçado. A primeira delas é a dos *diagramas* ortogonais em que a posição dos pontos se determina em relação à distância a dois eixos perpendiculares. A distância entre um ponto e o eixo horizontal é sua ordenada, e a distância do mesmo ponto ao eixo vertical é sua abscissa.

Entre os diagramas ortogonais é preciso ainda distinguir os *diagramas de sucessão* ou *curvas cronológicas* e os chamados *diagramas de distribuição*.

As curvas cronológicas são as mais frequentemente utilizadas, as mais difundidas no domínio econômico. O tempo nas aludidas curvas, é representado pelas abscissas. Empregam-se para traduzir as estatísticas que sejam demonstração de valores tomados sucessivamente no tempo, valores esses relativos aos dados que caracterizam a atividade interna da empresa ou os fatores do meio em que a mesma evolui. (Fig. 8).

Há certas precauções que se devem tomar no traçado destas curvas, precauções que nem sempre são levadas na devida conta. Além das regras elementares de nitidez e clareza é preciso,

especialmente, escolher escalas de valores absolutas de tal maneira que o traçado das modificações apresentadas não seja falso. E, caso se pretenda dar ao gráfico o papel de instrumento de comparação, não bastará simplesmente traçar as curvas em valores absolutos, mas em valores relativos, isto é, relacionando tôdas as ordenadas de uma mesma curva a uma delas, correspondente a uma época de comparação escolhida convenientemente entre elas.

Para facilitar esta comparação, o traçado sobre papel de decalque é recomendável. Outro processo que permite julgar comparativamente a marcha de variação de muitas curvas é traçá-las sobre papel cuja escala de ordenadas seja logaritmicamente graduada. Duas curvas cujos traçados se apresentem paralelos significam que os fatos por elas representados, variaram exatamente nas mesmas proporções.

Se fôr essencial traçar para cada um dos dados relativos à exploração das empresas a curva dos valores mensais, pode interessar o conhecimento do valor total alcançado a partir de uma certa época, o início do ano, por exemplo. Traça-se então uma curva denominada "cumulativa". Em vez de reunirem-se os pontos do diagrama por traços para constituir uma curva, pode-se elevar, a começar na escala das abscissas e, perpendicularmente, a estas, linhas grossas ou colunas de comprimento igual, às ordenadas. É um modo de representação muito expressivo.

A segunda espécie de gráficos ortogonais é a das "curvas de distribuição". Servem para estudar as relações de duas grandezas quaisquer. O uso destes é menos freqüente na administração de empresas, todavia podem prestar-se a interessantes estudos a respeito das saídas, gastos de produção, etc.

Ao lado dos diagramas ortogonais existe outra categoria de diagramas, a dos "diagramas polares". Nestes, a posição, de um ponto é determinada pela sua distância a um ponto central ou polo e pelo ângulo que faz o eixo sobre o qual se mede essa distância com uma direção original passando igualmente pelo polo. Estes diagramas são muito expressivos para representar fenômenos aos quais a chefia está ligada a curva de repartição luminosa por exemplo, ou ainda a distribuição de fatos no tempo segundo um ciclo invariável ou período. A transformação em diagramas ortogonais produz "curvas oscilatórias" de um tipo muito característico!

3.º No que é pertinente aos cartogramas, ou seja, os gráficos que situam sobre carta geográfica os fatos estatísticos que se representam,

várias aplicações úteis podem ser feitas pelos serviços dirigentes da empresa como sejam, vendas pelas regiões, itinerários de viajantes, serviços de entregas em cidades grandes, plantas de escritório ou oficina para estudo da circulação dos materiais ou dos documentos, etc.

4.º Finalmente, a última categoria de gráficos que encaramos é a categoria dos estereogramas. Trata-se de representações no espaço, de três dimensões, também denominada "dos volumes". No domínio industrial pode-se classificar nesta categoria os planos em relêvo ou "maquetes" de oficina que permitam estudar a circulação nos edifícios de muitos andares e também os estudos de trajetória, de movimentos ou ciclôgrafos, que Gilbreth, em seus notáveis estudos materializou hábilmente por meio de arames de ferro, etc.

CONCLUSÃO

Assim apresentou-se toda a variedade de colaboração, sempre muito preciosa, que o método gráfico pode e deve prestar ao chefe de empresa e aos seus colaboradores imediatos no delicado trabalho que se lhes incumbe diariamente: fazer viver esse organismo que criaram muito esforçadamente e que vão desenvolvendo à custa de grandes esforços. E, para facilitar-lhes esta colaboração, dispõem de todo material acessório e dos instrumentos para a execução dos gráficos, sua materialização se é permitido assim dizer-se, seu ordenamento: papéis quadriculados em milímetros ou em logaritmos, fórmulas especiais para o traçado dos gráficos de Gantt, penas diferentes, tintas de cores, cadernos de folhas móveis, fichários de cartões visíveis, quadros de padrões móveis, gráficos de fios, aparelhos registradores capazes de traçar automaticamente os diagramas, fitas, bandeiras, alfinetes de sinalização, etc. etc.

Depois disto, resta-nos apenas a surpresa diante do deficiente emprêgo dos métodos gráficos nas empresas. Isto provém mais uma vez, das duas causas sempre presentes no caminho do progresso: a *rotina*, que não é senão a preguiça do espírito e da vontade, e sobre tudo, a deficiência de nosso ensino especializado.

Nota do tradutor :

Do texto francês, o tradutor suprimiu referências feitas, quase sempre de caráter simplesmente elogioso, a artigos anteriormente publicados em números anteriores da mesma revista. Tais supressões, todavia, não prejudicam de nenhum modo as informações contidas no presente artigo.

PESSOAL

Em tôrno da estabilidade do servidor público

PARECER DO SR. DIRETOR DA D.P. EXARADO
NO SC.-25.671-50

Sempre me pareceu ociosa a discussão em tôrno do assunto. As dúvidas que surgiram após o advento da Carta de 46 não poderiam resistir a uma interpretação mais arejada das normas legais anteriores, à luz dos novos princípios de amplas garantias.

O servidor público somente fica preso ao cargo no caso da vitaliciedade. Trata-se de uma segurança constitucional que cerca determinados servidores para o seu pleno e irrestrito desempenho da função pública. É uma espécie de escudo que se dá aos magistrados, ministros do Tribunal de Contas, professores e titulares de ofício de justiça, para que exerçam com independência suas atribuições, sem o temor dos excessos do poder.

Diferente, porém, é a estabilidade, que diz respeito ao serviço público em geral, que é, portanto, inerente à pessoa do servidor, enquanto servidor, esteja no cargo em que estiver, contanto que não se rompa, pela demissão, exoneração ou dispensa, o elo jurídico que o prende ao Estado.

Na vitaliciedade há maior soma de garantias do que na estabilidade, porque ela assegura ao servidor o cargo que ele exerce, dêle não podendo ser afastado a não ser por sentença judicial ou por espontânea vontade.

A estabilidade, entretanto, não oferece peias à Administração, que pode movimentar o servidor à sua discrição.

Em face disso, é um contra-senso considerar repudiada a estabilidade, quando ela persiste, quando ela permanece inerente à pessoa do servidor, a não ser que ocorra um dos casos de seu perecimento com sua demissão, exoneração ou dispensa, desatando-se o elo jurídico que o mantém ligado ao Estado. Note-se que mesmo no caso da supressão do cargo que o servidor eventualmente ocupe a estabilidade sobrevive à extinção do cargo, tanto assim que fica o servidor em disponibilidade remunerada até o seu aproveitamento em função compatível. Apesar do hiato funcional ela não perece. Como perecer quando esse hiato não existe?

A estabilidade no serviço público é uma conquista mais em favor do Estado do que do servidor. Veio facilitar, dar maleabilidade à máquina administrativa. Assim como a Administração pode movimentar o servidor ao seu alvedrio, no seu interesse, não pode, por outro lado, tirá-lo capciosamente o que conseguiu diante da legislação que o regula, quando se movimenta, ainda que a pedido, uma vez que mesmo neste caso o interesse da Administração ainda predomina.

Parece evidente, portanto, que, adquirida a estabilidade nos termos em que a Constituição a oferece, o servidor só a perde se demitido, exonerado ou dispensado. Ainda assim, se, mais tarde, readmitido, ela se reata. Transferido, reclassificado, admitido ou nomeado, melhorado ou qualquer que seja, continua o servidor com sua

estabilidade intangível, enquanto persistir continuamente o elo jurídico que o prende ao Estado, que não pode ter interesse em violentar uma garantia que ele mesmo, por meio de sua legislação, atribuiu a todos aqueles que a ela fizeram jus pelos bons e leais serviços prestados a sua causa no trato da coisa pública.

O contrário seria negar, discricionariamente, uma garantia a todos aqueles que, por vocação ou tendência, procuram readaptar-se, de acordo com a Administração, para prestar-lhe com mais eficiência o concurso de sua colaboração já experimentada no exercício da função pública.

À consideração do Senhor Diretor Geral.

Em, 8-7-1950. — *Itagildo Ferreira.*

PARECER DO SR. DIRETOR DO D.A. EXARADO
NO PROCESSO SC.-25.671-50

De acordo. Entendo, como o fez a Divisão de Pessoal, que os extranumerários diaristas amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não perdem sua estabilidade por motivo de alteração das Tabelas a que pertencem. Em meu entender a estabilidade prevista pelo mencionado dispositivo legal é um direito conferido a pessoa do servidor que não pode ser atingido em face de uma providência de mera rotina, ou seja, a modificação dos valores correspondentes às diárias de cada função.

2. Um detalhe de forma — o ato de dispensa ou recondução — não deve contribuir para que se estabeleça uma situação de desigualdade de tratamento pecuniário entre servidores da mesma categoria — extranumerários diaristas — aos quais são atribuídos idênticos deveres e responsabilidades.

3. Tendo em vista a época em que nos encontramos e na qual devem ser procedidas as alterações das tabelas de diaristas, submeto o assunto à consideração do Senhor Ministro opinando por que seja ouvido, a respeito, com a possível brevidade, o Senhor Consultor Jurídico do Ministério.

D.A., em 10-7-1950. — *Othon Sérvulo de Vasconcelos.*

Despacho do Senhor Ministro: Ao Sr. Consultor Jurídico para opinar sobre o assunto. 14-7-50 — *Novais Filho.*

CÓPIA DO PARECER N.º 4 DO SENHOR CONSULTOR JURÍDICO NO SC.25.671-50

Senhor Ministro:

Propõe a S.A. da Divisão do Pessoal que se considere estável, nos termos do art. 23 do Ato das Dis-

posições Constitucionais Transitórias, também o diarista "que fôr admitido em outra função de diarista ou mensalista", e que, no caso de ser aprovado esse entendimento, seja usado "modelo de portaria de admissão que evite o ato expresso de exoneração (uma vez que não cabe dispensa de servidor amparado), pois essa (exoneração) só poderia ser decretada pelo Senhor Presidente da República".

Aparentemente, surgiu a dúvida do seguinte despacho do Senhor Presidente da República, exarado no P.R. 16.265, publicado no *Diário Oficial* de 4 de julho corrente:

"a) Não haverá perda de estabilidade nos casos de:

I — transferência de função, a pedido ou *ex-officio*;

II — transformação de função;

III — melhoria de salário; e

IV — admissão em outra função de extranumerário mensalista.

b) que não há melhoria de salário para o extranumerário diarista e que, assim, essa se processa mediante ato de nova admissão;

c) que o art. 23 do A.D.C.T. não faz qualquer diferença no trato de mensalistas, diaristas ou tateiros, uma vez que usa o termo genérico "extranumerários"; e

d) que, desta forma, deve-se entender que também não perde a estabilidade o diarista que fôr admitido em outra função de diarista ou mensalista".

Ao Sr. Diretor do Pessoal, segundo esclarece em sua informação, dando o conceito da estabilidade trazida a certa categoria de servidores pelo art. 23 do A.D.C.T., sempre lhe "pareceu ociosa a discussão em torno do assunto".

No mesmo sentido se pronunciou o Sr. Diretor do Departamento de Administração dizendo incisivamente:

"Em meu entender a estabilidade prevista pelo mencionado dispositivo legal é um direito conferido a pessoa do servidor que não pode ser atingido em face de uma providência de mera rotina, ou seja, a modificação dos valores correspondentes às diárias de cada função.

Um detalhe de forma — o ato de dispensa e recondução — não deve contribuir para que se estabeleça uma situação de desigualdade de tratamento pecuniário entre servidores da mesma categoria — extranumerários diaristas — aos quais são atribuídos idênticos deveres e responsabilidades".

Havendo V. Ex.^a deliberado ouvir o Consultor Jurídico, passo a dar o meu parecer.

Não tenho dúvida em subscrever a opinião, aliás unânime, dos preopinantes.

O art. 23 das Disposições Constitucionais Transitórias beneficia, em geral, a todos os servidores públicos sem título ou a título precário, com mais de cinco anos de exercício: interinos (exceto quanto aos cargos da magistratura, de Ministros do Tribunal de Contas, ofícios de Justiça e de professores catedráticos; aos cargos em concurso com inscrições encerradas na data da promulgação da Constituição; e aos interinos que hajam sido inabilitados em concurso para o cargo exercido e extranumerários (mensalistas, diaristas ou tateiros).

Onde a lei não distingue, a ninguém é lícito distinguir. A norma é concedendo direitos, há-de ter "uma interpretação mais arejada", como diz muito bem o Sr. Diretor da Divisão do Pessoal. *Benigna amplianda, odiosa restringenda*.

E esse direito é de tal ordem, por estar inscrito na Constituição, que nem a lei o pode restringir, criando mais uma exceção.

Amígua que fôsse a Exposição de Motivos do Departamento Administrativo do Serviço Público — não é esse, entretanto, o caso — não poderia prevalecer, ainda

que aprovada pelo Senhor Presidente da República, para modificar o conteúdo de uma norma constitucional.

Certamente que a enumeração da Exposição de Motivos, fonte da dúvida acima transcrita, não é taxativa, não esgota todos os casos dos extranumerários favorecidos pelo art. 23; focaliza, tão somente, determinados problemas que tinha em vista. Ela deve ser cumprida pelo princípio da hierarquia administrativa, mas com o suprimento trazido pelo caso ora em exame.

Quanto à segunda parte da consulta da S.A. da Divisão do Pessoal, parece-me também desnecessário decreto de exoneração, na hipótese figurada de aplicação a diarista a ser readmitido em outra função, mas gozando da estabilidade advinda do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Não se vislumbra a razão da formalidade de decreto de exoneração.

Para a vacância da função, talvez? Não, porque a vacância aí se dá, por analogia com a de cargo, pela nomeação para outro cargo (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, artigo 93, letra g).

Estou, assim, de acordo em que se proceda como propõe a D.P.

E' sempre desejável uma economia de fórmulas que retardam e complicam o reconhecimento dos direitos dos servidores públicos. Aquilo que decorre automaticamente de outro ato torna-se inútil declarar e, em Administração, o que é inútil é também vicioso, por isso mesmo.

Rio de Janeiro, em 18 de julho de 1950. — José Jacques de Moraes, Consultor Jurídico.

DESPACHO DO SENHOR MINISTRO EXARADO NO PROCESSO SC.-25.671-50

De inteiro acordo com os pareceres do Departamento de Administração e do Sr. Consultor Jurídico. O espírito que presidiu à elaboração do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não admite a adoção de tratamento desigual entre mensalistas e diaristas. Pelo contrário, a ambos são assegurados idênticos direitos.

Por isso mesmo, tem toda procedência a argumentação desenvolvida pelo Sr. Consultor Jurídico, ao afirmar que "a enumeração da Exposição de Motivos, fonte da dúvida acima transcrita, não é taxativa, não esgota todos os casos dos extranumerários favorecidos pelo art. 23; focaliza, tão somente, determinados problemas que tinha em vista".

Daí não haver a menor temeridade em se afirmar que o despacho do Exmo. Sr. Presidente da República declarando, categoricamente, que — "não haverá perda de estabilidade nos casos de . . . IV — admissão em outra função de extranumerário mensalista" — deve, outrossim, ser interpretado no sentido de que também não perde a estabilidade o diarista que fôr admitido em outra função de diarista ou mensalista. E se assim não foi taxativamente declarado, a omissão teve origem, naturalmente, na circunstância de não se referir a diarista a Exposição de Motivos em apêndice, por isso que, repetindo mais uma vez a expressão do Sr. Consultor Jurídico, ela "focaliza, tão somente, determinados problemas que tinha em vista".

Uma simples providência de rotina, uma questão meramente de forma, como bem salienta o Sr. Diretor do Departamento de Administração, não pode, em absoluto, atingir um direito outorgado por preceito constitucional.

Diante do exposto, determino se proceda, no caso em exame, consoante sugerem os pareceres unânimes emitidos neste processo.

Em 26-7-1950. — A. de Novais Filho.

DOCUMENTAÇÃO

Arquivamento e conservação dos documentos no estado de New York

HOWARD W. CROCKER

(Tradução de Dulcy Melgaço Filgueiras)

O ESTADO de New York elaborou, desde 1913, um plano para a preservação dos documentos de valor dos órgãos locais.

Nos anos que se seguiram muito foi feito para a proteção desses documentos e para o esclarecimento dos servidores públicos locais quanto à importância dos mesmos. A maior falha do programa traçado tem sido sua inabilidade em acompanhar a crescente expansão, nos órgãos locais, das atividades que dão lugar ao aparecimento de papéis. Para corrigir tal situação está ele, atualmente, sendo reorientado. Conquanto seu principal objetivo seja ainda a preservação dos documentos de valor, maior ênfase está sendo dada, agora, à assistência às repartições públicas locais na solução dos problemas criados pelos documentos.

Há, no Estado de New York, 5 tipos distintos de governo local: condados, cidades, vilas, povoados e distritos (*). Excluindo a cidade de New York, existem mais de 1.600 condados, cidades, vilas e povoados; cada uma destas unidades possui suas próprias divisões cuja maioria é constituída de repartições que dão lugar à produção de papéis. Os distritos são ainda mais numerosos. Com a crescente centralização ou agrupamento dos distritos escolares o número dos distritos escolares isolados vem diminuindo ininterruptamente; mas esse decréscimo parece ser mais do que contrabalançado pela criação de distritos de bombeiros, de água, sanitários e outros. O número total de repartições locais que dão origem a papéis excede de 10.000; nestas as unidades variam entre os pequenos distritos de poucos habitantes e as grandes cidades e condados com população na casa dos 100.000.

Nas duas décadas passadas, as unidades governamentais locais, bem como os governos Estadual e Federal, aceitaram novos deveres e responsabilidades. O resultado tem sido o aumento das

atividades que dão lugar à produção de documentos e, conseqüentemente, o aumento dos problemas de arquivo. A atenção dada ao presente programa visa, em grande parte, a solução ou eliminação desses problemas.

Em 1913, o Legislativo do Estado de New York providenciou para que a repartição do Superintendente dos Arquivos Públicos fôsse encarregada da fiscalização dos documentos das subdivisões políticas do Estado, situadas fora do "King's County" e do Condado de New York. Atividades similares eram executadas nestes dois condados por Comissários. O ato de 1913 foi, em grande parte, originado pelo incêndio de 1911 que queimou uma Seção do Legislativo Estadual, deixando a Biblioteca do Estado com um amontoado de cinzas, e, em alguns casos, com documentos sem nenhum valor. As tentativas para reconstituir alguns dos documentos perdidos, por meio das indicações contidas nos documentos locais, resultaram num enorme fracasso, pois, segundo observou-se, em muitas comunidades, grande parte dos documentos locais tinham já desaparecido. A repartição do Superintendente de Documentos Públicos foi criada para impedir esta destruição e preservar, no nível local, os documentos.

A Divisão de Arquivos Públicos, criada por ato legislativo, na mesma época, e colocada no Departamento de Educação, foi dada a responsabilidade de proteção de todos os documentos públicos. Foi ela incumbida de tomar "tôdas as medidas necessárias para o registro próprio, a recuperação, o cuidado e a preservação de todos os documentos públicos das várias divisões políticas do Estado...". O Superintendente dos Arquivos Públicos tornou-se uma parte da Divisão de Arquivos e História do Departamento Estadual de Educação. Foi incumbido, especificamente, de examinar

"as condições dos papéis, livros, panfletos, documentos, manuscritos e arquivos, dos mapas

(*) Counties, cities, towns, villages and districts.

e papéis reservados, guardados ou arquivados ou a serem reservados, guardados ou arquivados nas diversas repartições públicas dos condados, cidades, vilas, povoados ou outras divisões políticas do Estado”.

Os primeiros Superintendentes dos Arquivos Públicos concentraram sua atenção sobre a preservação dos documentos. Realizaram uma importante tarefa; julgando que os documentos públicos, uma vez que tinham de ser conservados deviam ser reproduzidos em material durável, trabalharam para estimular os funcionários públicos a usar papel de qualidade superior e tintas que não descorassem. Esforçaram-se para melhorar o tipo de papel usado pelas organizações privadas, imprimindo fórmulas a serem utilizadas nas repartições oficiais. Com o desenvolvimento do uso da máquina de escrever e a diminuição dos documentos escritos à mão, este problema tornou-se menos importante. Mais tarde, quando o processo fotostático entrou em uso para a reprodução dos documentos dos órgãos locais, os Superintendentes muito fizeram para ver se os servidores públicos tinham compreendido a necessidade de uma reprodução legível e insistiram sobre a clareza dessa reprodução.

A recuperação dos documentos perdidos ou extraviados constituiu também uma importante parte do trabalho dos primeiros Superintendentes. Particularmente nas vilas, povoados e distritos, os documentos foram encontrados em porões, armazéns, sótãos ou outros lugares não apropriados. Isto acontecia principalmente nas repartições menores e com relação aos documentos mais velhos; estes, para muitos funcionários, quando se encontravam fora de suas vistas, significava fora de suas atenções.

A preservação dos documentos de valor requeria, não somente trabalho de investigação da parte do Superintendente, mas, também, a tarefa educacional de convencer os servidores locais da importância dos documentos mais velhos. Esta fase do trabalho conduziu, através dos anos, a uma melhor compreensão, por parte dos muitos servidores públicos, do valor dos documentos oficiais.

Um dos mais benéficos serviços executados pelos primeiros Superintendentes foi o de levar avante uma campanha, de âmbito estadual, para melhorar as condições de guarda e conservação dos documentos públicos. Com este fim os órgãos locais do Estado foram inspecionados e organizado um movimento para induzir seus funcionários a providenciar cofres ou depósitos adequados e à prova de fogo, para a guarda dos documentos oficiais. Baseava-se sua autoridade num dispositivo da Lei de Educação que exigia:

Os servidores ou repartições que cuidam dos interesses dos condados, cidades, vilas e povoados, deverão estabelecer e manter compartimentos, cofres, depósitos ou outros recipientes à prova de fogo, feitos de material não combustível, de dimensões amplas, para a guarda cuidadosa dos documentos públicos a seus cuidados e só deverão equipar os compartimentos com material não combustível, devendo as despesas correr por conta dos

referidos condados, cidades, vilas ou povoados. Todos esses documentos deverão ser conservados nos próprios prédios em que são geralmente manuseados e, de tal forma dispostos, que possam ser facilmente examinados e identificados. Quando não estiverem em uso, deverão ser mantidos nos depósitos, cofres ou outros recipientes resistentes ao fogo, e para eles apropriados.

Embora a lei sobre o assunto fosse bastante clara, o trabalho de convencer os servidores públicos locais a comprar cofres ou construir depósitos não era fácil. De tempos em tempos, tornava-se necessário persuadir um servidor local de que o obsoleto cofre comprado de segunda mão, anos antes, não conseguia oferecer a proteção desejada. Algumas vezes, era mesmo difícil fazê-lo crer que os documentos guardados num depósito imprópriamente construído iam sendo destruídos pela umidade excessiva, embora pudessem estar, numa certa extensão, protegidos contra a destruição pelo fogo.

A fim de assegurar uniformidade nos padrões, somente eram aceitas as portas dos cofres que merecessem levar os rótulos de aprovação dos laboratórios das companhias de seguro. Os fabricantes de portas de cofres e depósitos estavam prontos a cooperar e muito fizeram para sustentar os padrões estabelecidos pela Divisão de Arquivos e História.

Uma cláusula, prevista na lei, estabelecendo penalidades para os funcionários locais que recusassem tomar as medidas adequadas à proteção de seus documentos, raramente foi invocada.

Durante os primeiros anos do programa, pouca atenção foi dada ao arranjo dos documentos oficiais dos governos locais cujo valor era temporário. Diversas razões, sem dúvida, foram levadas em conta. O objetivo do programa era a preservação e, para esse fim, foram, em grande parte, dirigidos o pensamento e a ação. Os documentos iam se amontoando, mas as acumulações não eram ainda suficientes para constituir problema. Nem todos os funcionários aprovavam a destruição de seus documentos, especialmente dos financeiros, que tinham valor para os serviços de auditoria. As tomadas de contas, nos órgãos locais, pelos auditores do Estado, eram tão pouco frequentes que muitos servidores não queriam arriscar-se à destruição de seus documentos. Nem mesmo as leis existentes regulavam claramente essa destruição. As leis que exigiam a criação de documentos raramente indicavam como deviam eles ser manuseados. A “Consolidação das Leis”, do Estado, continha referências esparsas aos documentos locais, mas estas nem eram numerosas nem muito completas.

Como o volume de documentos crescesse nos órgãos locais, começaram a chegar pedidos de auxílio dos funcionários. Um número crescente de documentos, que não tinham mais valor, foi destruído com base num dispositivo da Lei de Educação que estabelecia:

Nenhum servidor Estadual ou de qualquer condado, cidade, vila, povoado ou outra divisão política do Estado, ou de qualquer instituição ou sociedade criada sob qualquer lei do Estado, poderá destruir, vender ou dispor de qualquer outra forma, de qualquer documento

público, original ou cópia, ou de quaisquer arquivos a seu cuidado ou sob sua custódia ou controle, que não estejam mais em uso corrente, sem que primeiro tenha avisado o Comissário de Educação de sua natureza e obtido o seu consentimento.

Mas havia dúvidas quanto ao poder do Comissário de Educação para "autorizar" a destruição dos documentos públicos, embora estivesse claro ser necessário seu "consentimento" para que qualquer documento pudesse ser destruído. Como resultado, a destruição de documentos oficiais não acompanhou o acúmulo dos mesmos, nos órgãos locais, cujas atividades são atualmente prejudicadas, em virtude do excessivo volume de documentos. Tal situação não somente diminui a eficiência da administração como também arrisca a conservação dos documentos de valor.

Atualmente, "como dispor" dos documentos que não estão mais em uso é um dos maiores problemas com que defronta o funcionário público local. Não é o único, sem dúvida. Necessita esse funcionário ainda de leis que indiquem, claramente, como deverá prepará-los, mantê-los e dêles dispor; necessita usar os mais modernos e eficientes métodos de proteção de documentos e manter-se informado dos mais recentes processos e técnicas de lidar com os mesmos.

O objetivo do programa estabelecido pelo Estado de New York para os documentos locais continua sendo a preservação dos documentos de valor, mas seu fim imediato é a maior assistência aos funcionários públicos na solução de seus problemas de documentos. Objetiva êle menos a restauração de um documento inutilizado para uma repartição do que o desfêgo, para as repartições locais de todo o Estado, dos documentos sem nenhum valor. Visa menos a aprovação de um depósito para guarda dos documentos para um órgão público do que o desenvolvimento das medidas que facilitem a proteção dos documentos em todos os órgãos.

O atual programa se concentra em torno de 4 maiores objetivos, os quais, se cumpridos, levarão longe a conservação dos documentos. São êles: a) legislação adequada sobre documentos; b) destruição dos documentos acumulados, sem utilização; c) desenvolvimento das medidas que facilitem a proteção dos documentos de valor e d) divulgação pelos funcionários locais dos esclarecimentos sobre novas técnicas no trato dos problemas de documentos.

O programa atual está sendo executado de acordo com leis que foram sancionadas em 1913, quando os problemas de documentos, nas repartições locais, eram bem diferentes dos de agora. A nova legislação que providenciará eficientes e modernos métodos no trato dos problemas de documentos, está sendo observada com cuidado. A mais premente necessidade, no momento, é uma legislação que autorize a destruição dos documentos locais sem valor, após uma preservação racional.

As tentativas para se estabelecer isto como parte de um ato geral de administração de documentos, em virtude do qual se manteria um

só órgão de administração, tanto para os documentos locais como para os estaduais, têm falhado durante os 3 últimos anos. Por tal ato a autorização para destruição seria de responsabilidade do Legislativo. E' provável que durante a próxima sessão legislativa seja feito um esforço a fim de se obter, através da revisão da Lei de Educação, o assentimento necessário para que o Comissário de Educação possa "autorizar" a destruição dos documentos ao invés de se exigir dêle, simplesmente, o "consentimento" para essa destruição.

O fracasso de tal revisão na Lei de Educação pode obrigá-la a tentar emendas nas leis gerais das unidades, isto é, na Lei do Condado, na Lei Geral Municipal, na Lei da Vila, na Lei do Povoador — capítulos da Consolidação das Leis do Estado — para se conceder aos funcionários locais a autoridade e responsabilidade para destruir os documentos locais. Qualquer que seja a forma que tome a autorização para a destruição, deverá ser clara e completa. Meias medidas não auxiliam a situação.

Não só a legislação relativa à destruição de documentos é necessária. Deverão ser revistas as leis existentes que prescrevem os métodos de arquivamento e de reprodução dos documentos nos órgãos locais, a fim de se adaptarem às necessidades correntes. Os legisladores e as comissões legislativas seriam instigados, quando elaborando leis que afetassem documentos, a dar mais consideração ao cuidado, custódia e ao arranjo final dos documentos.

A eliminação dos documentos sem uso dos órgãos locais torna-se agora um problema magno cuja solução não pode ser adiada por mais tempo, sob as leis existentes, não pode ser executada eficazmente. Isto porque, a maior parte dos funcionários locais é responsável por seus documentos e, exceto em poucos casos, dêles deve originar-se a ação de dispor dos mesmos. Para auxiliá-los na seleção dos documentos a serem destruídos, a Divisão de Arquivos e História iniciou a publicação de listas de documentos, informando aos funcionários quais os que podem ser destruídos, sob certas condições, e com o consentimento do Comissário de Educação.

As listas de documentos são destinadas a ajudar os funcionários locais na desobstrução de suas repartições sobrecarregadas de documentos sem uso. As listas não incluem todos os documentos de uma repartição, mas se restringem, no presente momento, geralmente aos documentos que se acumulam com mais rapidez e que constituem, portanto, a grandeza do problema. Prêviamente, avisa-se que todos os documentos dos órgãos locais serão recolhidos para destruição ou retenção. De fato, as listas destinam-se a fazer somente duas coisas: 1.º — informar o funcionário local de como deve proceder para requerer o consentimento para a destruição de seus documentos; 2.º — indicar-lhe os tipos de documentos que podem ser destruídos após a expiração dos períodos de retenção estabelecidos. Uma vez que as destruições são permitidas e não tornadas obri-

gatórias pelos funcionários locais, as listas são meramente guias para sua conveniência.

Em grande parte, o uso destas listas tem sido possível, dentro dos últimos poucos anos, em virtude das freqüentes verificações, agora feitas em tôdas as repartições locais, pelo Departamento Estadual de Auditoria e Contrôlo. Os antigos órgãos locais onde, apenas ocasionalmente, eram feitas verificações, são agora sujeitos a freqüentes fiscalizações, em geral na base de uma, duas ou três por ano. Tais fiscalizações periódicas muito têm contribuído para eliminar o perigo da destruição dos documentos fiscais que pudessem ter valor. As listas têm conseguido um efeito salutar sobre o programa traçado para os documentos locais, dirigindo a atenção oficial para a acumulação de documentos sem uso e fortalecendo a luta por um programa construtivo de auxílio à eliminação de tais documentos.

As listas são preparadas pelo Superintendente dos Documentos Públicos. São publicadas na base do tipo de repartição, mas o método de preparação é o mesmo, quer o tipo seja um condado, uma cidade, uma vila, povoado ou distrito. A preparação de uma lista dos documentos de uma cidade, por exemplo, envolve uma pesquisa, avaliação e determinação dos períodos de retenção e a publicação da lista. Na pesquisa, tanto os órgãos das grandes como das pequenas cidades, nas várias seções do Estado, são selecionados para assegurar, tanto quanto possível, um trabalho completo. As pesquisas poderiam não somente revelar o tipo de documentos mas também o volume de cada tipo. Poderiam indicar, também, se o documento é um original ou uma duplicata e revelar a freqüência do seu uso. Tais distinções não são sempre fáceis de se fazer; mas a pesquisa de umas poucas repartições da cidade, geralmente, mostrará com facilidade os tipos de documentos que se acumularão mais rapidamente, os tipos que têm a mais baixa freqüência de uso e os tipos dos quais se pode dispor, com pouco perigo de que percam sua valiosa informação.

Terminada a pesquisa e reunidas as amostras dos tipos de documentos, a avaliação de cada tipo faz-se necessária. Enquanto isto constitui, em grande parte, tarefa do Superintendente dos Documentos Públicos, as opiniões quanto ao valor dos documentos e as sugestões sobre os períodos de retenção devem ser buscadas em muitas fontes. Em cada caso, as classificações são feitas tendo por base o uso administrativo contínuo, o valor legal, os valores fiscais ou de auditoria e o valor histórico ou de pesquisa.

Possivelmente, uma das mais importantes considerações a se fazer, na avaliação dos documentos para a destruição, é a da possibilidade de terem os mesmos valor administrativo contínuo tanto para a repartição que os deu origem como para a que os vai conservar. Enquanto a pesquisa poderia revelar, tão acuradamente quanto possível, a freqüência de seu uso e se os documentos são originais ou duplicatas, uma in-

formação mais específica torna-se necessária, com respeito a seu valor administrativo. Esta é melhor obtida através do funcionário que constitui ou mantém o documento. Sua opinião não deveria, contudo, ser a última palavra sobre o assunto, porque algumas vezes os funcionários, comprimidos pela falta de espaço para armazenagem dos documentos, são forçados a concordar, bem prontamente, com a destruição dos mesmos. Ela deveria ser comparada com opiniões de outras fontes, particularmente com aquelas onde o documento, por indicação de outro órgão — geralmente do nível estadual ou de condado — tem origem. Em tal caso o órgão que requer a criação do documento também deveria ser consultado.

Evidentemente, os documentos que possuem valor administrativo contínuo não deveriam receber aprovação para destruição. Quanto às cópias, podem, muitas vezes, ser destruídas, se os originais forem retidos, mas um estudo prévio deveria ser feito para aprovação de tais destruições, especialmente quando os originais não estão arquivados na mesma repartição. Vários documentos vão perdendo a utilidade com o decorrer dos anos. Assim, muitas vezes, podem ser destruídos após a expiração de um período de retenção. Ocasionalmente, os documentos, em particular os subsidiários que seguem para constituir um documento permanente, podem ser destruídos, porque a informação que contêm está preservada em algum lugar.

Os documentos poderiam, também, ser avaliados dos pontos de vista legal e fiscal. A avaliação legal abrange a apreciação do documento para ver se há alguma coisa na lei, exigindo sua retenção; exige o exame da legislação a ele relativa, o julgamento do Procurador-Geral sobre o mesmo e quaisquer decisões judiciais que possam afetá-los. Isto, algumas vezes compreende extensa busca, particularmente no caso de documentos mais velhos e, muitas vezes, exige instruções e assistências legais.

A avaliação dos documentos para fins fiscais permanentes ou de auditoria não constitui mais para o Estado de New York o problema que constituía. O Departamento Estadual de Auditoria e Contrôlo inspeciona agora todos os documentos públicos financeiros em intervalos regulares e o relato dessas inspeções é levado em consideração. Busca-se sempre a opinião daquele Departamento, na avaliação para fins de destruição, dos documentos oficiais.

A avaliação final envolve o valor de pesquisa do documento. Esta é, sob alguns aspectos, a de mais difícil determinação, uma vez que é impossível se delimitar, com segurança, para onde se dirigirá, exatamente, a pesquisa futura e quais os tipos de documentos que a ela serão necessários. Tem sido observado que os documentos que mais se acumulam nas repartições locais raramente têm um alto valor de pesquisa. Na maior parte, eles são, ou duplicata de documentos que estão guardados em qualquer parte, ou documen-

tos subsidiários que foram usados na preparação de alguns documentos permanentes. Apesar disso, as opiniões dos historiadores estaduais, dos interessados em história municipal, das Seções de Pesquisas das várias Secretarias Estaduais e das organizações de pesquisa dos condados e municípios são invocadas para se saber se é ou não aconselhável se reter tais documentos para fins de pesquisa. Nos casos em que tivessem, em parte, valor para fins de pesquisa ou esse valor fôsse temporário, os documentos seriam guardados, podendo ser sempre, mais tarde, reapreciados.

Uma vez avaliados para fins de destruição, determinava-se um período de retenção para cada tipo, a menos que esse já tivesse sido determinado durante a avaliação. Aqui, outra vez, deve-se ouvir os interessados nos documentos. Os períodos variam, consideravelmente, sendo que alguns documentos são retidos somente uns poucos meses, enquanto outros, durante anos. Em alguns casos os períodos de retenção são estabelecidos em lei, como no caso dos documentos relativos às eleições, no Estado de New York. Para os documentos fiscais é exigido, geralmente, um período de retenção de, pelo menos, 6 anos, para se assegurar que serão guardados o tempo suficiente para permitir, ao Departamento de Auditoria e Contrôl, inspecionar cada repartição local duas vezes, como o faz em muitos casos. Onde fôr impossível estabelecer um período de retenção satisfatório, o documento é omitido da lista. Em muitos casos a prática mais indicada é estabelecer períodos mais longos do que os julgados normalmente necessários. Tais períodos podem ser sempre ajustados a uma data posterior.

Uma vez feitas as avaliações e estabelecidos os períodos de retenção, a lista é mimeografada e distribuída. Sendo ela, simplesmente, um guia e não uma autorização de destruição, torna-se necessário notificar os funcionários do método apropriado de requerer o consentimento do Comissário de Educação para a destruição dos documentos. Em cada caso são eles chamados a indicar, não só o tipo de documento mas também as datas completas para as quais a destruição é desejada. Quando um requerimento é recebido pelo Superintendente dos Arquivos Públicos, as datas das verificações do órgão isolado são comparadas com as do Departamento Estadual de Auditoria e Contrôl. Se as exigências das verificações foram satisfeitas e observados os períodos de retenção, o consentimento do Comissário de Educação para a destruição é dado num documento assinado e lacrado.

Tais listas não são consideradas a última palavra sobre "como dispor" dos documentos locais. São consideradas como um meio pelo qual os funcionários locais se podem libertar da grande massa de documentos acumulados, com um certo grau de segurança. Desde que qualquer ato baseado nas listas é facultativo e não obrigatório e desde que qualquer solicitação possa partir do funcionário local, elas, de maneira alguma, privam os funcionários locais do contrôl sobre seus pró-

prios documentos. Só, oportunamente, com a decretação da legislação adequada e após terem sido tomadas as providências convenientes para assegurar a retenção dos documentos para fins de auditoria, podem as listas ser convertidas em tabelas para destruição. Na base de tais tabelas um funcionário local poderia destruir seus documentos na expiração dos períodos de retenção sem solicitação ao Comissário. Presentemente, tal sistema não é considerado aconselhável.

O 3.º objetivo do atual programa é o desenvolvimento das medidas que visem à proteção dos documentos de valor, nos órgãos locais. Em parte, esta é uma continuação da campanha, já antiga, de induzir os funcionários locais a providenciar melhores cofres e depósitos para a conservação de seus documentos.

Mais atenção está sendo dada, agora, nos projetos dos edifícios públicos às medidas que visem a melhorar as condições de guarda dos documentos. A construção de alguns edifícios, bastante prejudicada pela guerra e as deficiências do após guerra e pelo alto custo de construção, está sendo relegada. Outros edifícios não passaram da fase do projeto, mas os arquitetos estão tomando conhecimento do espaço limitado para a armazenagem dos documentos, nos edifícios existentes. Estão sendo acatadas as pretensões dos funcionários comprimidos e prestada relevante atenção aos pedidos de espaço adequado para armazenagem, nos edifícios propostos. Muito resta ser feito no planejamento das repartições locais, de áreas satisfatórias para essa armazenagem. Presentemente, dirige-se, geralmente, a atenção para a coleta de dados sobre as exigências de espaço, proteção, acessibilidade e sobre os detalhes de construção das áreas para guarda dos documentos.

O 4.º objetivo envolve a disseminação de informações úteis aos funcionários locais para resolução de seus problemas de documentos. Muitos deles estão demasiadamente ocupados com suas obrigações diárias para se concentrarem na solução dos mesmos. Muitas vezes, se enganam ao pensar que alguns problemas são comuns a muitos órgãos e que uma solução aplicada a um deles pode, com modificações, ser adotada em outros. São pouco os funcionários locais que possuem conhecimento especializado sobre o material de arquivo, tendo assim que ficar na dependência dos vendedores desse equipamento para obterem as mais recentes informações sobre os sistemas de arquivamento, sobre arquivos, material fotostático, microfilmagem, formulários e outros. O resultado nem sempre é satisfatório.

O Superintendente dos Arquivos Públicos usou, antes, 3 métodos principais para entrar em contato com os funcionários locais. Em virtude do grande número de repartições públicas no Estado, as visitas pessoais, que deveriam constituir a medida mais efetiva, não foram satisfatórias. A distribuição de informações por intermédio do correio tem limites definidos. As comunicações formais perante as associações das repartições públicas locais oferecem um excelente meio de

disseminação do esclarecimento geral, mas nem sempre são bem sucedidas como um meio de chegar até o próprio funcionário local, assediado, em sua repartição, pelos problemas de documentos.

A despeito de suas limitações, os 3 métodos serão levados avante, mas em adição outros planos estão sendo elaborados para se estabelecer uma série de conferências locais sobre problemas de documentos. As conferências serão realizadas em várias partes do Estado, onde os funcionários locais possam reunir-se por um dia. Nelas, problemas a eles comuns serão abordados, novas leis e regulamentos explicados e novos métodos e processos demonstrados. Desta maneira espera-se que maiores esclarecimentos pos-

sam ser divulgados e um auxílio mais direto prestado aos servidores locais.

Desde seu início, em 1913, o programa estabelecido para os documentos locais, em New York, muito tem feito, tanto para a preservação, como para a educação dos servidores e do público, no sentido de darem valor a tais documentos. Sua ênfase agora é colocada mais diretamente na assistência aos servidores locais, assediados com problemas de documentos. Neste novo esforço, não só continuará a conservação dos documentos de valor mas muito fará para auxiliar seus funcionários no desenvolvimento das atividades de administração pública através do Estado.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Organização e Administração

Prof. IBANY DA CUNHA RIBEIRO

CURSOS DA BIBLIOTECA NACIONAL

(Criados pelo Decreto-lei n.º 6.440, de 27-4-44)

CURSO SUPERIOR — 2.º ano

(Aulas taquigrafadas por Heloisa Brito e Sousa)

CAPÍTULO IV

A ORGANIZAÇÃO do trabalho de há muito vem sendo dividida em princípios, pelos autores especializados.

Mellerowicz, citando Von Nicklish, afirma que na organização do trabalho só existem duas leis: *divisão do trabalho* e *coordenação* ou *integração*.

Outros autores, não concordam com essa classificação sumária. Apresentam um sem número de princípios, de forma desordenada, que são mais ou menos, os seguintes:

- Divisão do trabalho
- Cooperação
- Imitação
- Coordenação (integração)
- Estandardização
- Autoridade
- Homogeneidade
- Funcionalização
- Limitação do alcance de controle
- Simplicidade
- Objetividade
- Centralização
- Descentralização
- Remuneração

- Responsabilidade
- Objetivo visado
- Disciplina
- Economicidade
- Equidade e benevolência
- Estabilidade
- Exatidão
- Iniciativa
- Diferenciação
- Ordem — Rapidez de execução
- Subordinação ao interesse geral
- União do Pessoal
- Vigilância.

Existem muitos mais, e, como disse Fayol, não há número rígido de princípios, assim como eles se podem subdividir. Por exemplo: o da direção é decomponível em unidade de direção, unidade de comando, permanência de comando, hierarquia e centralização, que por sua vez é, para outros autores, um grande princípio, decomponível em outros. Tudo é uma questão de medida, como bem disse o mesmo Fayol.

O complexo desses fundamentos é a base da dinâmica da organização científica do trabalho.

Vamos explicar os princípios mais importantes, agrupando-os segundo a teoria de Von Nicklish.

DIVISÃO DO TRABALHO

Como se divide o trabalho: Inicialmente, poderíamos dividir o trabalho quanto ao número: individual ou coletivo, também chamado simples ou complexo. E' simples quando é executado por

um só operador, espontaneamente ou automaticamente, segundo suas próprias necessidades. Ex: caçar, galgar a casa, rachar lenha, cozinhar. Mas se a operação compreende a divisão da tarefa, em várias partes ou com outro executante, aí o fenômeno já se torna complexo, composto. Esse é, mesmo, o caráter essencial da divisão do trabalho, como fenômeno econômico — a conjugação, a associação, mesmo inconsciente ou automático. Aliás, esse seu aspecto é que lhe dá o caráter de lei natural, pois, até nos animais é encontrada, em maior ou menor capacidade. Quanto ao sexo dos executantes: trabalho masculino ou feminino. Quanto aos próprios executantes: trabalho de adultos ou de menores. Quanto ao tempo: trabalho diurno ou noturno. Quanto aos locais: ao ar livre, sob cobertura, aéreo, marítimo, submarino e subterrâneo. Quanto ao fim o trabalho pode ser: produtivo ou improdutivo. Um trabalho é produtivo quando é realizado para produzir um bem. Quanto ao objetivo o trabalho é chamado de indústria, que por sua vez se subdivide em indústria agrícola, pastoril, extrativa, comercial, de transportes e muitas outras.

Quanto às formas de realização o trabalho se divide agrícola, pastoril, mineralógico ou extrativo, financeiro, comercial, industrial, artístico, literário, pedagógico, científico, contábil, etc. O trabalho industrial é o mais antigo, e o mais elementar. É o esforço do homem transformando os elementos naturais em utilidades.

O trabalho agro-pecuário é aquele que explora a natureza no afã de multiplicar as utilidades necessárias ao homem.

O trabalho comercial serve de intermediário entre o industrial ou o agrícola-pastoril e o consumidor: coloca os produtos nos mercados para serem adquiridos pelos consumidores.

O financeiro se evidencia na complexidade das carteiras de crédito, da guarda do dinheiro, da cobrança e de outros, já muito conhecidas, cujo instrumento é a moeda.

O trabalho literário ou artístico tem como valor capital a inteligência, o esforço humano. A natureza, nele, pouco influi. Nessa divisão, podemos incluir o trabalho científico, que, de uma certa forma, implica em criação ou transformação.

Já o trabalho pedagógico, não implica em criação ou transformação, apesar de sua grande significação no que toca aos demais trabalhos, sempre realizados após o aprendizado.

COMO SE DIVIDE, PRIMARIAMENTE, O TRABALHO

O trabalho, quanto à sua natureza pode ser: intelectual, vertical, ou dos dirigentes; muscular, horizontal, manual, material, ou dos executantes; mecânico, de máquina, auxiliar, substituidor parcial ou total do esforço humano.

O trabalho intelectual, segundo Fayol, compreende os trabalhos de previsão, organização, coordenação, comando e controle, que são aqueles, relativos à *capacidade administrativa*; os relativos

à capacidade técnica são os de informação, conselho, instrução e orientação para realizar certos trabalhos materiais.

Dizia-se, no passado, que o trabalho era intelectual quando não implicava em dispêndio de energia física; muscular ou corporal, quando executado fisicamente, com um mínimo de esforço intelectual; mecânico quando executado total ou parcialmente por meios mecânicos ou melhor, por meio de máquinas; e, mixto (que se nos afigura o único, realmente, verídico), quando a atividade corporal é aliada à inteligência e, às vezes, também, à máquina.

O trabalho muscular é aquele realizado por um só indivíduo, com o uso de seus braços, que por si só, já está explicado.

O mecânico é aquele realizado por intermédio de máquinas ou instrumentos. Ex.: u'a máquina de costura, um arado, não trabalham sòsinhos. Substituem em parte o homem e nada fazem sem o seu concurso. Já as máquinas que funcionam automaticamente, como aquelas dos restaurantes automáticos que nos fornecem o sanduíche sem que o garçom venha nos servir, já fazem uma substituição de 90% do concurso do homem pois foi preciso encher a dita de sanduíches, que é, enfim, o correspondente aos restantes 10%.

Finalmente, o trabalho pode ser dividido entre os seres humanos, entre diversos lugares, estados ou países, que consiste na especialização da produção de certos bens, para o que o solo ou os indivíduos são mais aptos. Essa localização do trabalho para ser exemplificada com São Paulo, que é produtor máximo de café e algodão e grande Estado industrial, dada a aptidão de seu povo às grandes iniciativas industriais, e à natureza de sua terra. Minas Gerais de minérios, dada ao seu subsolo, a Suíça de máquinas de precisão e de relógios, os Estados Unidos de automóveis, filmes cinematográficos, geladeiras, etc.

Na mais recuada época da nossa sociedade, uma pessoa precisando deslocar uma pedra de um lugar para outro, (e porque esse objetivo é demasiado para suas forças), combina seus esforços com os de outra pessoa e, assim, conjugados, conseguem a finalidade desejada. Nessa combinação de esforços, já se verifica a realidade de uma organização humana e já se apresenta o seu primeiro princípio: — a *divisão do trabalho*, e também, sucessivamente, o segundo: a *cooperação*, e o terceiro: — a *imitação* — o cooperador observa, imita a maneira pela qual o primeiro age e se ajusta por ela para conseguir o quarto princípio: — a *coordenação*. Sem essa repartição de esforços e sem essa integração de esforços, a pedra não seria deslocada.

A divisão do trabalho é, portanto, o primeiro princípio; os demais são subsequentes.

A divisão do trabalho é o princípio aceito por todos os técnicos para aplicação em todos os setores da atividade humana. Como todos sabem, a maior parte dos autores acha impraticável a apli-

cação de certos princípios à agricultura por exemplo, o que é muito discutível. Entretanto, a sua aplicação, depende de vários fatores e circunstâncias que devem ser estudadas isoladas e particularmente.

Os retrógrados negam. Os progressistas aplicam e vencem. Nem poderia ser de outra maneira. A agropecuária hoje é entendida como indústria, simplesmente, com um qualificativo: indústria rural.

Como já dissemos antes, não deve ser generalizado e sim particularizado o caso em estudo, faremos a explanação em forma comparativa para gosto dos convencidos e convencer os que negam.

A divisão do trabalho é o alicerce da organização; a cooperação e a coordenação são os seus fundamentos concomitantes.

A essa explanação de Mconey and Reilley com a adição dos princípios da cooperação e da imitação, segue-se, logicamente, a já clássica pergunta e resposta de Luther Gulick:

Por que dividir o trabalho?

a) porque o homem difere em natureza, capacidade e habilidade e ganha enormemente em destreza pela especialização;

b) porque o mesmo homem não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo;

c) porque o mesmo homem não pode fazer duas coisas ao mesmo tempo;

d) porque o volume do conhecimento e da habilidade é tão grande que um homem não pode, durante sua vida, saber mais do que uma pequena parcela.

Fayol disse bem que a divisão do trabalho tem por finalidade produzir mais e melhor, com o mesmo esforço. Acarreta, em consequência, a especialização das funções e a separação dos poderes. A forma de especialização de funções ou profissões depende muito do meio ambiente. Numa grande cidade, numa grande indústria, um ferreiro será somente um ferreiro; numa pequena cidade ou pequena indústria, será, também, mecânico, ferrador, gasista, encanador, etc. Assim, o princípio está na razão direta da extensão do meio ambiente.

Mas, há, uma outra condição, para que o princípio da divisão do trabalho possa aparecer, se evidenciar — é a continuidade no trabalho. Se o trabalho não é contínuo, evidentemente, o trabalhador não terá em que se ocupar nos momentos de parada. Por essa razão é que dizem que o princípio não pode ser empregado na agropecuária, o que não é verdadeira. O homem rural pode estabelecer, numa empresa primária, a divisão simples, e com o crescimento da empresa, ganhar os benefícios de especialização, cedendo parte de seus afazeres, a um outro homem, e assim, numa grande granja leiteira, por exemplo: um ordenhador será só ordenhador e, quando muito, para um outro trabalho auxiliar, como limpeza dos baldes, etc.

Na agropecuária, até, certos inconvenientes, que vamos abordar adiante, são afastados, pela natureza dos misteres.

Adam Smith nos deu o famoso exemplo da fabricação de alfinetes, dividida em operações diferentes que ocupam dez operários produzindo diariamente 48.000 alfinetes. Se todas as operações de cada alfinete tiverem de ser feitas pelo mesmo operário, a produção total não passaria de 200.

Luther Gulick nos citou o exemplo de uma fábrica de calçados onde seria possível empregar mil homens, cada um para fazer uma unidade integral. Cada homem cortaria o seu couro, coseria as partes, pregaria os saltos, etc., até a operação final de colocar os sapatos na caixa. E' de se esperar que leve dois dias para fazer tudo isto. Mil homens fariam então quinhentos pares de calçados por dia. Mas, entretanto, existindo uma divisão do trabalho mais completa e que proporciona muito maior eficiência. Um grupo de operários seria encarregado de cortar o couro, outro de coser as partes, outro de pregar os saltos, etc., assim, até a operação final de empacotamento. Esse segundo tipo de divisão do trabalho torna possível a melhor utilização das diversas habilidades e aptidões dos trabalhadores e encoraja o desenvolvimento da especialização, e elimina o tempo que é perdido quando o homem vira de uma faca para um furador, para uma agulha, para um martelo e move-se da mesa para o banco, para a bigorna, etc.

O segundo processo facilita o emprêgo de operários sem ou com pequena habilidade, porque, para introduzir o cadarço nas ilhozes ou empacotar o calçado, não é preciso técnica especial — além do que esses operários percebem salários mais baixos, proporcionando uma economia adicional. Em se tratando de economia não é de desprezar a que aparece com a especialização, pois um operário que se dedique só a cortar couro, no fim de certo tempo, desperdiçará muito menos que um não especializado.

O mesmo fenômeno também é observado na agropecuária. Um trabalhador sem habilitação pode ser empregado na capina do campo ou limpeza dos estábulos, recebendo uma paga muito menor que um campeiro que lide com o gado ou um trabalhador que saiba lidar com o arado e demais máquinas da agricultura.

A introdução de maquinaria acentua a divisão do trabalho. Mesmo um simples serrote ou uma máquina de escrever requerem um aumento de especialização e servem para separar os trabalhadores, nos que podem e nos que não podem usar o instrumento eficientemente.

Gulick é, ainda, bastante preciso quando enumera os limites da divisão do trabalho. O primeiro é prático e se baseia no volume de trabalho relacionado em "Homem-hora". Nada é ganho dividindo o trabalho se esta nova subdivisão resulta em tarefa que requer menos que o tempo inteiro de um homem. A única exceção existe quando um

espaço aparece e aí os homens devem encher o vazio, com outras tarefas. A segunda limitação surge da tecnologia e do costume em um tempo dado e em certo lugar. Esta limitação é bastante elástica e pode, sempre, ser modificada por novos inventos ou educação. A 3.^a limitação é que a subdivisão do trabalho não deve ultrapassar da divisão física para a divisão orgânica. Nada se ganha em dividir um só movimento ou gesto, como selar um envelope ou separar séries de íntimas ou intrincadas atividades relacionadas.

E' evidente que quanto mais se subdivide o trabalho, maior a necessidade de cooperação, supervisão e coordenação... E coordenação não é coisa que se desenvolva ao acaso. Precisa ser ganha por esforço inteligente, vigoroso, persistente e organizado.

Assim, divide-se o trabalho:

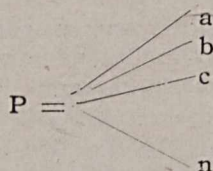
1.^o — por necessidade — as seguintes:

- a) decorrente da natureza humana;
- b) decorrente da complexidade dos fenômenos;
- c) decorrente da limitação no espaço;
- d) decorrente da não acumulação no tempo;
- e) decorrente da multiplicidade e limitação do saber humano.

2.^o — por conveniência, que é a de produzir mais e melhor com o mesmo esforço:

- a) aproveitando a capacidade ou aptidão humana;
- b) aproveitando a habilidade ou especialização humana;
- c) aproveitando a continuidade do mister;
- d) substituindo o homem pela máquina.

Nogueira de Paula no seu "Racionalização Econômica" disse que "a divisão do trabalho", consistia em decompor o trabalho total, empregado na produção do bem P, numa série de trabalhos elementares:



a fim de produzir mais e melhor com o mesmo esforço, que é uma interpretação fiel do enunciado por Fayol.

VANTAGENS DA DIVISÃO DO TRABALHO

Não é demais repetir que estamos apresentando a Divisão do Trabalho nas suas funções elementares. Essa *Divisão de Trabalho* baseada nas funções, produz, geralmente, um maior rendimento, pois sempre que se decompõe uma operação em suas funções básicas e se atribui a cada trabalhador uma só função ou grupo de funções afins, a produção aumenta e tende sempre a melhorar.

As principais vantagens apresentadas pelos grandes autores são as seguintes:

1.^a a especificação do trabalhador, que lhe permite elevar ao mais alto grau:

- a) os conhecimentos da especialidade;
- b) a habilidade;
- c) a destreza;
- d) a segurança.

2.^a o aumento do rendimento do trabalho;

3.^a a apuração da qualidade do produto ou serviço;

4.^a o melhor aproveitamento das aptidões;

5.^a a possibilidade de aproveitar os menos capazes;

5.^a o encurtamento e a facilitação do período de aprendizagem;

7.^a a extensão do mercado de trabalho;

8.^a a redução do campo de aplicação da atenção;

9.^a a simplificação dos estudos e trabalhos;

10.^a a diminuição da possibilidade de erros;

11.^a a eliminação dos desperdícios de tempo, com a mudança de operações;

12.^a a aplicação do trabalho de equipe;

13.^a a facilidade de substituir a maior parte dos trabalhos manuais pelo de máquinas;

14.^a o uso de instrumentos mais adequados;

15.^a o aumento da riqueza;

16.^a a elevação do "standard" de vida;

17.^a o menor número de ferramentas;

18.^a maior facilidade para estabelecer econômicas e justas escalas de remuneração.

INCONVENIENTES DA DIVISÃO DO TRABALHO

Os mesmos autores que citam as vantagens da Divisão do Trabalho, como Kimball, que vamos utilizar os exemplos, apresentam alguns, inconvenientes ou desvantagens da Divisão do Trabalho. Esses inconvenientes são desarrazoados. Quando a Divisão do Trabalho é feita dentro dos limites que lhe são próprios, explanados dentro mesmo desta aula, são sempre vantajosos os seus resultados. Assim sendo, esses inconvenientes serão meramente técnicos e devem ser analisados como exemplos a serem evitados.

Os principais inconvenientes apresentados são os seguintes:

1) o efeito nocivo sobre a mentalidade do operário que se embrutece por repetir sempre a mesma coisa. Nada mais inverídico. Um inquérito procedido nas fábricas Ford chegou justamente à conclusão contrária. Os operários preferem as operações simples e repetidas, que lhes deixam a mente livre para a abstração ou para pensar no que lhes aprouver.

Um outro argumento importante é o de que o dia tem vinte e quatro horas, sendo que somente oito horas usadas para o trabalho — assim sendo, sobriariam dezesseis horas para o trabalhador dormir e usar em outros mistérios variados e, no caso, desembrutalizantes.

O hábito e o ritmo que uma operação repetida propiciam aumentam e facilitam a produção, possibilitando, ainda, a utilização maior de trabalhadores menos capacitados ou mesmo parcialmente incapazes.

2) a separação máxima entre o operário e a propriedade das ferramentas. Logo à primeira vista pode o estudioso verificar que essa imputação não cabe unicamente à Divisão do Trabalho. À Divisão do Trabalho podemos afirmar, cabe a glória de ter e sempre propicia a mecanização... e as máquinas custam, geralmente, muito dinheiro, o que impossibilita a sua propriedade pelo trabalhador comum.

3) A Divisão do Trabalho dá lugar ao aparecimento de profissões vis e desagradáveis. Mais uma vez, somos obrigados a discordar desse conceito de profissões vis e desagradáveis. O que é vil e desagradável para uma pessoa, pode não sê-lo para outra, não só pela sua condição social, quanto pela sua cultura ou adaptabilidade às condições presentes.

E' o caso de perguntar-se: Essas profissões desagradáveis e vis não existiram sempre? Antes ou depois da Divisão do Trabalho como fato natural ou funcional, conceito moderno?

Pelo contrário, a Divisão do Trabalho tem extinguido ou pelo menos amenizado muito desses labores vis e desagradáveis: os lixeiros de hoje trabalham com caminhões e baldes coletores muito mais aperfeiçoados; o trabalhador braçal hoje tem à sua disposição uma série infindável de ferramentas e máquinas que facilitam e tornam mais facilitadas as operações, dantes penosas.

4) Dependência do operário ao empresário. Só eventualmente pode-se culpar a Divisão do Trabalho desse inconveniente. Longe vai a era do artesanato, onde o trabalhador era o dono do instrumental de trabalho. O trabalhador, tem atualmente, dificuldade maior de arranjar emprego, por não ser o proprietário dos meios de produção, e por isso depende cada vez mais do empresário, não propriamente porque não seja o dono da máquina ou ferramenta, mas porque a era econômica é outra, mudada que foi pelo desenvolvimento universal, social e econômico.

Assim sendo, essas dificuldades de emprego devem ser imputadas a outros fatores.

5) Dificuldade de arranjar novo emprego, pela maior especialização e decorrente da mecanização. A verdadeira responsabilidade desse inconveniente é ainda o regime econômico. Sempre que uma máquina substitui um ciclo de operações, naturalmente, substitui também, um certo número de trabalhadores — mas o que é preciso considerar é que o aumento de produção atingido pela nova máquina vai dar novos empregos nos setores seguintes da fábrica e do varejo, estabelecendo assim o equilíbrio. O próprio aparecimento da máquina, é geralmente, forçado pelo desequilíbrio entre a oferta e a procura.

Finalmente, a Divisão do Trabalho, Divisão Funcional do Trabalho pode apresentar alguns inconvenientes, mas esses inconvenientes não são da monta que certos autores dizem ser. Essa Divisão do Trabalho quando é realizada, é porque é inevitável, imposta pelo progresso e crescimento da população mundial.

BASES PARA A DIVISÃO DO TRABALHO

Em que poderemos nos basear para dividir o trabalho?

São muitas as bases utilizadas para dividir o trabalho:

1.^a *O espaço* — O homem não tem o dom da ubiquidade, e, mesmo que o trabalho seja de pequeno volume, simples, não há possibilidade de sua realização por um só homem, se parte desse trabalho deve ser feito num local e parte noutro distante.

2.^a *O tempo* — Quando um homem só não pode realizar uma determinada operação cuja necessidade está sujeita a um imperativo, esse tempo é uma base para sua divisão. Ex.: esse mesmo homem poderia construir sozinho uma casa de dois andares, pois conhece todas as artes de construção. E' pedreiro, marceneiro, eletricista; etc. Entretanto, conviria construir uma casa que poderia ficar pronta em oito meses com uma equipe de profissionais, por uma só pessoa num tempo pelo menos multiplicado por dez?

No caso de um barracão de morro, simples, sim, é a resposta. Da mesma forma, no mesmo fenômeno, é o tempo a base para divisão do trabalho.

Ocorre ainda o caso de atividades que não podem parar, atividades ininterruptas, como por ex.: Serviço de águas e esgotos, bombeiros, polícia e outros que devem ser divididos também à base de tempo, como é do conhecimento de todos. Esta última forma de divisão à base de tempo diverge do primeiro exemplo fundamentalmente. Um é *tempo útil*, outro é *divisão no tempo*.

3.^a *O produto, o objetivo ou propósito* — Nas empresas industriais é o produto, quase sempre, senão sempre, a base para a divisão do trabalho.

Nas repartições, a base mais empregada é o objetivo ou propósito. Ex.: Ministério da Agricultura. A denominação mostra de pronto a determinação, o propósito dominante.

4.^a *O material trabalhado* — Nos Estados Unidos mais que em qualquer parte do mundo, o material trabalhado é uma base importante para a divisão do trabalho. Naquele país um carpinteiro não pode colocar uma ferragem numa janela ou trabalhar com uma porta de ferro pois esses trabalhos são privativos dos ferreiros, de acordo com os convênios trabalhistas estabelecidos pelos sindicatos — e assim por diante.

Existem também materiais que pela sua própria natureza obrigam uma certa divisão do trabalho.

5.^a *As ferramentas, as máquinas ou o equipamento* — A ferramenta, quer pelo conhecimento do seu manejo quer pela sua posse implicam numa base para a Divisão do trabalho. Idênticamente acontece com as máquinas. Mui principalmente com o equipamento.

O exemplo conspícuo é o trabalho em cadeia, seriado, em ritmo, como nas fábricas Ford. que no momento próprio vamos estudar.

Existem muito mais bases para a divisão do trabalho. Ex.:

- o processo ou fases do trabalho;
- a habilidade do trabalhador;
- a função;
- a clientela;
- a técnica;
- a política;
- a tradição; etc.

Limites da Divisão do Trabalho — Os limites da divisão do trabalho podem ser considerados de duas naturezas:

- intrínsecas
- extrínsecas.

As limitações intrínsecas são decorrentes da própria natureza do trabalho, pois se certos trabalhos oferecem margem para uma divisão funcional outras não permitem. A agricultura é o exemplo marcante. Numa fazenda os trabalhadores, tanto plantam quanto colhem, com ligeiras exceções. Se houvesse especialização êsses especialistas ficariam sem ocupação a maior parte do ano.

As extrínsecas, são limitações quase devidas ao imponderável fator humano. São:

1. Físicos:

- a) o homem;
- b) o espaço;
- c) o tempo;
- d) a máquina;
- e) a matéria-prima; etc.

2. Técnicos:

- a) de organização;
- b) da técnica do trabalho.

3. Econômicos:

- a) falta de recursos;
- b) falta de consumo;
- c) convênios, cartéis, etc.

4. Sociais:

- a) os costumes;
- b) a tradição;
- c) as leis;
- d) os convênios trabalhistas ou sindicais; etc.

Gulick apresentou três limites definidos, além dos quais a divisão do trabalho não traz vantagens.

O primeiro diz respeito ao volume de trabalho e as horas destinadas à sua execução. Nada se ganha dividindo um trabalho, se, pela sua subdivisão, se estabelece uma tarefa cujo execução exige do trabalhador menos tempo que o integral. São exceções, as interferências do espaço e as novas combinações de trabalho para encher aqueles vácuos.

O segundo limite decorre da técnica e dos costumes em uma época e num certo lugar. E' o caso dos convênios sindicais já citados e aqueles do atraso ou adiantamento da tecnologia.

A terceira limitação refere-se à subdivisão naquilo que ultrapassar a divisão física e atingir a divisão orgânica. O exemplo pitoresco dêsse limite é aquele do fazendeiro que se lastimava por não poder manter a metade anterior de suas vacas no pasto enquanto ordenhava os seus posteriores. As perguntas que se devem fazer no caso em estudo são: a divisão pode ser feita? Alguma coisa por causa dela seria destruída vitalmente ou se perderia? Seria ela inútil?

A Divisão do Trabalho ainda aparecerá muitas vezes neste Curso; no estudo da Organização, pois sempre é aplicada observando-se dois pontos de vista: o primeiro quanto ao que uma entidade deve fazer, analisado e dividido em seus elementos mais simples — o segundo, quanto aos esforços e as atividades dos trabalhadores e dos dirigentes no processo, no funcionamento, na divisão, análise, combinação e finalmente na sua coordenação.

*
*
*

Não é apenas a zirkenita que contém urânio. A lista de minério no Brasil, portadores de urânio e tório está crescendo dia a dia. Citamos a propósito, alguns deles: a preciosíssima pechblenda em Minas e Goiás. Citemos ainda a existência, mais do que comprovada, do radium e urânio em Niquelândia, no Estado de Goiás, associados ao níquel e ao cobalto, minérios que foram levados, primeiro pelos japoneses e alemães, depois pelos norte-americanos, durante o tempo da guerra. A euxenita foi descoberta em várias localidades de Minas, como na Fazenda Santa Clara, município de Pomba; Em Divino de Ubá, acompanhando o zircônio e o berilo; em Viçosa, perto de Arapongas, em Campos de Caporaré e em Além Paraíba. Temos a samarasquita, encontrada em Divino de Ubá, minério este estudado pelo professor Ferrer, da Instituição Carnegie, de Washington. Ocorrências de batafita foram assinaladas em São José de Brejaúba. A fergusonita foi encontrada nas localidades de São João Batista, Sabinópolis e São Sebastião das Correntes, no Estado de Minas. A aegirina foi assinalada no vale do Paraopeba e em Goiás. Temos ainda o novo mineral radioativo encontrado em Brejaúba, a djalmaita. — *Euzébio Brocha* — R.S.P. — Julho — 1949.

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de ESPÍRITO SANTO MESQUITA)

(continuação)

CAPÍTULO III

DEFINIÇÃO DE TERMOS: A NATUREZA E O SIGNIFICADO DA LEI

DEFINIÇÃO DE TERMOS

O termo "ciência política" é empregado com vários objetivos a cujo respeito serão feitas ligeiras referências. Quando, há uns quarenta anos atrás, os estudos da história, da política, da economia, do direito público e da jurisprudência começaram a merecer uma certa consideração nas universidades da Europa e da América, tornou-se comum o emprêgo da expressão ciência política de uma maneira geral como se estivessem nela incluídas tôdas essas disciplinas. Conforme foram, porém, se diferenciando umas das outras, dividindo-se entre cursos de história, de economia, e de sociologia, a expressão ciência política passou então a ser empregada para designar especificamente o estudo mais especializado de governo e de política. E' esse hoje o significado geralmente aceito para a expressão em causa.

Mesmo nesse sentido de certo modo restrito, a matéria acabou se dividindo em seções perfeitamente definidas: primeiro, cursos descritivos e comparativos de governo em que se procura estabelecer as bases históricas e fazer a análise dos mais importantes sistemas governamentais do mundo de hoje; segundo, cursos de teorias políticas em que o respectivo histórico é investigado para que se possa entender e interpretar melhor as atuais tendências do pensamento político; terceiro, direito público, direito internacional, constitucional e administrativo; quarto, estudos das funções Estado em que assuntos como partidos políticos, métodos legislativos, processos judiciais e a regulamentação das utilidades públicas e das atividades sociais e industriais são devidamente considerados. Apresenta-se, pois a seguinte tabela por ser a mesma de grande conveniência para a definição do atual escopo da ciência política:

A. Discritiva e Histórica

1. Governo Americano

a) Nacional

b) Estadual e local

c) Municipal

2. Governo Comparativo

3. Governo de Partido

4. Governo Colonial

B. Teórica

1. Ciência Política em Geral — Teoria e Análise Conjugados.

2. História das Teóricas Políticas.

3. Recentes Tendências em Teorias Políticas.

C. Direito

1. Direito Constitucional

2. Direito Internacional

3. Elementos de Direito e Jurisprudência

4. Direito Administrativo.

D. Diversos

1. Relações Exteriores e Política do Mundo

2. Métodos e Processos Legislativos

3. Administração Pública e Métodos Administrativos.

4. Regulamentação das Utilidades Públicas

5. Regulamentação das Atividades Sociais e Industriais. (1)

Tendo em vista a clareza e a exatidão, é necessário definir, de modo sumário embora, os termos geralmente empregados em ciência política. Os que devem ser definidos são: sociedade, nação, Estado, governo, soberania e lei.

Sociedade — "Sociedade" é uma palavra comumente empregada para designar um grupo de pessoas que estão ligadas entre si por meio de relações mais ou menos permanentes e que têm uma maneira comum de viver. O termo abrange, usualmente, os grupos sociais por cujo intermédio se manifesta a vida em comum dos homens. Chamando a atenção para a vida em sociedade, a sociologia, vê o indivíduo como um *socius*, isto é, uma unidade cujos ideais e opiniões são em gran-

1) Vide o relatório sobre *O ensino de Governo*, do Committee on Instruction, da American Political Science Association.

de parte formados pelo grupo em cujo seio vive, move e promove os respectivos meios de vida. Poder-se-ia ir muito longe afirmando, como o fez Gabriel Tarde, que a vida do indivíduo é, em boa parte, resultado da imitação dos atos e pensamentos dos semelhantes; mas a sociologia e a psicologia aliaram-se para demonstrar que a vida do homem é, integralmente, um reflexo dos grupos de que faz parte.

O estudo dos fatores que moldam a vida individual na maioria desses grupos, estudo esse que deve ser feito pela sociologia e pela psicologia (no que pese a participação dos grupos na política e a influência que sobre ela exercem, de interesse para os estudiosos dos problemas de governo. Na evolução do Estado democrático e no aumento da influência da opinião pública sobre a política, os grupos representam importante papel na determinação da ação do governo. E' imperativo, pois, considerar as atividades dos grupos sociais, políticos e outros como elementos que determinam a formação da opinião pública e também a conduta do governo. A sociedade torna-se pois parte integrante do estudo do governo por ser constituída de grupos organizados que determinam a direção dos negócios públicos. (2)

Nação — “Nação” tem dois significados perfeitamente distintos. De acordo com um, refere-se a uma massa de indivíduos que falam a mesma língua, tem costumes similares e estão ligados por laços psicológicos e sentimentais que servem para distinguir uma raça da outra. Assim, todos os que falam a língua alemã, vivem de acordo com os costumes alemães seguem a cultura alemã e respeitam as tradições alemães, pouco importam se vivem na Alemanha, na Suíça, no Brasil ou nos Estados Unidos, são considerados membros da nação alemã. O critério de nação, nesse caso, é racial e os laços que mantêm a coesão do grupo são de caráter étnico. Para aqueles que acreditam que o governo deve formar-se em função dos costumes e das tradições raciais, este ponto de vista é da máxima importância. Acontece, porém, que ele cria uma situação difícil para os países em que coexistem muitas raças.

Como a perpetuação da nacionalidade nesse caso é um dos principais objetivos dos modernos grupos raciais e políticos, aumentaram as dificuldades criadas pela idéia da área territorial dos governos. Na Inglaterra e na América, a nação tem um sentido mais político porque abrange todo um povo que vive dentro de um determinado território e está sujeito a um controle político comum. A nação norte-americana compreende, pois todo o povo que vive sob a jurisdição política do governo dos Estados Unidos. De acordo com esse ponto de vista, o critério de nação é político e não racial. A nação, nesse último caso, designa um povo que vive sob uma única jurisdição política, o que é, praticamente, sinônimo de um termo mais comum e específico: Estado.

2) Vide *Group Representation before Congress*, de E. Pendleton Herring (Johns Hopkins Press, 1929).

Estado — Os termos mais comuns na descrição e estudo da política são “Estado” e “governo”, que, via de regra, são vagos e livremente empregados.

Estado é às vezes usado, com um sentido abstrato, para designar o fenômeno universal que ocorre em todas as formas de vida política. De acordo com Willoughby, “reconhecemos que, pouco importando mesmo a maneira por que é organizado ou como seus poderes são exercidos, há em todos os Estados uma identidade de propósitos essencial, e que, por trás de todas as aparências materiais, há realmente entre todos eles uma grande semelhança relativamente a sua natureza... Se não levarmos em conta, porém, todos os elementos não essenciais ao Estado e se desdenharmos as modificações sem maiores consequências por que ele passa, poderemos identificar os que estão sempre presentes em todas as formas que ele toma, quer seja ela monárquica ou republicana, despótica ou limitada, federal ou unitária” (3) E' neste sentido abstrato que se concebe o Estado como simples atividades políticas do homem onde quer que elas se manifestam. (4) Para alguns, o Estado só começa a existir quando se institui um poder supremo como o que era exercido pelos patriarcas na Judéia, na Grécia e em Roma. Para outros, ele nasce com a vida política e social do homem, perdendo-se a sua origem no recesso do passado, no tempo em que o homem começava a acostumar-se a viver em grupos. Para os sociólogos, o Estado é a forma básica mais importante de organização utilizada pela sociedade para garantia maior e mais comodidade à vida da coletividade. (5)

O termo “Estado” é mais comumente empregado com o sentido de organismo político permanente de uma determinada porção da humanidade. (6) Designa, nesse caso, de uma maneira concreta, a organização por cujo intermédio se manifesta a vida política de uma comunidade. Muito embora as manifestações do poder público variem muito, quatro elementos essenciais estão ligados ao conceito de Estado:

1. Um grupo de pessoas que possuem interesses e objetivos comuns.
2. Uma determinada porção de território — uma base territorial.
3. Liberdade do controle estrangeiro.
4. Uma suprema autoridade comum.

3) *An Examination of the Nature of the State*, de W.W. Willoughby (The Macmillan Co. 1896) págs. 14 e 15.

4) “Do ponto de vista da idéia”, diz o Professor Burgess, “o Estado é a humanidade vista como unidade organizada. Do ponto de vista do conceito, é uma porção particular da humanidade vista como unidade organizada” — *Political Science and Constitutional Law*, de John W. Burgess (Ginnand Company 1902, vol. I, pág. 50).

5) Vide *The Modern State*, de R. M. MacIver (Oxford University Press, 1926).

6) Os esforços no sentido de estabelecer uma clara distinção entre Estado e Governo têm sido inúteis, muito embora o emprego desses termos em direito internacional pareçam exigir a aplicação de certas diferenças viáveis.

O poder político que existia nas comunidades primitivas não tinha, de certo, todos esses elementos. De fato, todos os quatro só surgiram de maneira distinta no moderno Estado nacional. Nas tribus pastoris do Oriente e entre os índios americanos, a base geográfica da autoridade política não estava bem definida. Os Estados subjugados, os semi-soberanos e os protetorados não estão completamente livres do controle estrangeiro. Com a evolução das regras de cortesia e do direito internacionais, só um Estado que esteja à margem da lei é que pode gozar de completa independência. Devido à criação de órgãos encarregados de impor a observância às normas do direito internacional, limita-se a liberdade de ação dos governos, liberdade essa que continua a sofrer restrições cada vez maiores. Além disso, muito embora os órgãos do Estado possam dispor da necessária autoridade para tomar decisões inapeláveis, sabe-se muito bem que a supremacia do Estado não é absoluta e irrestrita. Reconhecendo suas limitações e restrições, podemos, de maneira grosseira embora definir o Estado como "uma organização política permanente, soberana dentro de um determinado território e (tendo em vista diversos propósitos) livre do controle legal do exterior."

Governo — A organização e as agências por cujo intermédio as funções do Estado são desempenhadas são conhecidas por "governo". Quando empregamos esse termo, imaginamos os órgãos que prestam serviços públicos, o mecanismo ou maquinaria que realiza na prática a vontade do povo. Todos os ramos — legislativo, executivo e judiciário; os conselhos, os departamentos e comissões; as autoridades e, os funcionários públicos — se entrosam para formar o "governo". Este é mais específico do que "Estado" — e afeta mais definitivamente tudo o que pode ser considerado como elemento integrante da autoridade pública.

Soberania — "Soberania" — ou como é mais comumente chamada "poder supremo ou soberano", é considerada como a essência do Estado. É, segundo a idéia mais comum, um fator sem o qual não pode haver esse Estado. A respeito desse termo, os teóricos da ciência política empenharam-se numa longa polêmica. De acordo com uma de suas escolas, a soberania é ilimitada, inalienável, indivisível e absoluta. Para outra, é inconcebível a existência de um tal poder irrestrito e absoluto; sustenta esta que todos os poderes públicos são limitados e, se as autoridades governam de acordo com a lei, seus atos estão necessariamente sujeitos a limitações. Seria de indiscutível vantagem para a ciência política, pensa o Professor Laski, "se todo o conceito de soberania capitulasse. O conceito de que realmente trata-

mos é o do poder; o que é o fim que busca alcançar para servir e o processo que emprega para alcançar esse fim". (8)

Parte das dificuldades que se enfrenta quando se procura definir a palavra, decorrem do fato de não se estabelecer a necessária distinção entre os seus vários sentidos. Houve época em que se pensava que a soberania política era uma força vaga que atuava por intermédio da opinião pública e do eleitorado que é o detentor do poder supremo nas sociedades democráticas. Noutra ocasião, imaginava-se que o exercício da soberania tomava uma forma concreta nas convenções constitucionais ou assembleias constituintes. O poder supremo, manifestando-se nos atos do constituinte, no processo de elaboração das constituições, é o único a que se pode aplicar o termo de "soberano". (9) Quando se usa a palavra para referir-se a governo no seu sentido comum, quer-se dizer apenas soberania do ponto de vista da lei. Esta soberania é o conjunto de poderes que os órgãos de governo de uma sociedade política exercem.

São de duas formas:

I — Soberania interna. Autoridade legal suprema sobre todos os indivíduos e autoridades dentro do Estado.

II — Soberania externa — liberdade de controle exercido de fora. De uma maneira geral o soberano não está sujeito a limitação legais mas o poder público, é, via de regra, exercido por meio de órgãos públicos que são obrigados a conservar-se dentro de certas esferas de atividades, possuindo além disso, autoridade quase invariavelmente limitada.

Teorias pluralista e monista de soberania — Uma controvérsia que agora interessa bastante aos pensadores políticos é a que diz respeito a natureza do poder soberano e sua significação na sociedade. Os dois pontos de vistas defendidos por grupos opostos são o da teoria monista e o da pluralista de Estado. Segundo a monista — que durante muito tempo predominou na ciência política — o Estado é uma organização política que pode impor sua vontade usando, se preciso for, a força material. Dá-se a essa força — que é a base de sua organização — o nome de soberania. Entre os requisitos essenciais a esse organismo político estão, segundo a escola monista, os seguintes:

1. Um território dentro do qual poderá exercer-se o poder soberano.
2. Unidade — só pode existir soberania dentro de um território próprio.
3. Uma soberania é absoluta, ilimitada, inalienável e indivisível.
4. Liberdade individual dependente da proteção e da garantia do Estado.

8) *Grammar of Politics* (Yale University Press, 1925).

9) John W. Burgess, *op. cit.*

7) Sugeriu-se, recentemente, a seguinte definição: "O Estado como um conceito de ciência política e de direito público é uma comunidade de pessoas mais ou menos numerosa que ocupa permanentemente uma porção definida de território independente ou quase independente de controle externo e que possui um governo organizado ao qual os habitantes prestam obediência". James Wilford Garner — *Political Science and Government*, pág. 52.

Os defensores da teoria monista chamavam a atenção principalmente para o "poder direto e absoluto exercido tanto sobre cada um dos súditos, individualmente, como também sobre todos os grupos de súditos". (10)

Para os pluralistas são fatores básicos da organização política a unidade e o absolutismo do Estado que são caracterizados no conceito monista de soberania. Eles não vêem o Estado como um grupo social que tenha uma forma distinta de todos os outros grupos e é superior a todos eles; o Estado é apenas um grupo entre os muitos em que a humanidade se divide e aos quais jura fidelidade. Sustentam pois os pluralistas que os homens formam grupos e sociedades de várias espécies — religiosos, culturais, recreativos, econômicos e políticos. Sempre que há um interesse suficientemente forte para criar um núcleo, os homens se reúnem ao seu redor, associando-se. O indivíduo faz, à algumas destas voto fidelidade e lealdade que não diferem em intensidade ou espécie, das Sociedades ou Associações que devem ao Estado. A conceituação pluralista de sociedade, segundo as palavras de um dos seus principais adeptos *nega a singularidade da sociedade e de Estado. Sustenta que nada se sabe do propósito do Estado se não depois que ele se manifesta. Além disso, não aceita por razões óbvias, as observações feitas a priori a respeito de seu conteúdo. Vê o homem como um ser que deseja ser membro da sociedade. Atribui à consciência do indivíduo todos os atos que devem ser levados em conta. Insiste que o árbitro supremo de tudo o que acontece são as consciências individuais em conjunto. Não nega, que o indivíduo sofre a influência de milhares de associações com que está em contato, embora seja incapaz de perceber que é absorvido por elas. Vê a sociedade apenas do ponto de vista do propósito, sustentando porém que esse propósito tem sido interpretado de modo diferente e que pode ser definido por mais de um método. Numa tal análise, o Estado é apenas uma dentre muitas formas de associação humana. Não está necessariamente mais em harmonia com os fins da sociedade do que a igreja, um sindicato operário ou uma loja maçônica. Estas formas de associação têm, na verdade, relações que o Estado coordena e controla; mas isto não significa que elas são inferiores ao Estado. A presuposição de inferioridade é, porém, um erro que resulta da comparação entre propósitos imediatos diferentes. Dificilmente poderia isto significar uma inferioridade espiritual como a do Estado perante a igreja relativamente ao propósito; inferioridade legal é, porém, uma falsa postulação da soberania austiniana ou simplesmente resultado de uma falsa identidade entre o Estado e a sociedade. Evidencia-se ainda mais a confusão*

quando procuramos realçar os elementos constitutivos do Estado. Quando afirmamos que o Estado é uma associação de governantes e governados, é óbvio que sua superioridade só diz respeito, logicamente, à esfera de ação que lhe é própria e isto mesmo só enquanto essa esfera não for posta em dúvida ou modificada. (11)

Para um dos mais conhecidos expoentes da teoria pluralista o principal problema da ciência política e o de saber se os princípios e regras do direito (*une règle de droit*) são superiores ao Estado e se limitam a sua ação. A questão é "saber se há obrigações de natureza legal, positiva ou negativa que obriguem o Estado, a delimitar o poder de seus diversos órgãos com a resultante imposição de deveres de ação e de inação aos mesmos, tanto no terreno legislativo como no executivo". (12) Segundo Duguit, as respostas a essas perguntas tomam uma ou duas formas que, por conveniência, foram chamadas de doutrinas metafísica e realística. À escola metafísica pertencem todos aqueles que pensam que o Estado possui uma personalidade diferente da do indivíduo e acham que ele é "um ser dotado de uma vontade que é, por sua própria natureza, superior a do homem, não havendo, além disso, nenhuma outra vontade, mais poderosa do que a sua. O nome ordinariamente dado a esse conceito é soberania". Do ponto de vista da doutrina realista, o Estado como pessoa não é diferente dos indivíduos que o compõem. Há um Estado na sociedade humana em que o indivíduo ou um grupo de indivíduos consegue monopolizar o poder de coação dentro dela e de limites geográficos definidos ou, em outras palavras, há uma sociedade onde existe de fato uma diferenciação permanente entre os que governam e os que são governados. Em vez da vontade do Estado há apenas a vontade dos governantes. (13)

Há, sem dúvida, algum mérito nos argumentos das duas escolas. Os monistas concebem organizações políticas ideais que exercem o controle supremo das atividades políticas e sociais do indivíduo. Acontece, porém, que nem todas as atividades sociais são controladas por esse soberano todo poderoso; mas não existe uma só que possa fugir ao controle político quando os que detem o poder público desejam controlar tudo. De outro lado, o pluralista com razão protesta contra um poder ilimitado que tenha uma correspondente onipotência legislativa, afirmando também que os Estados (como os grupos) devem manter-se dentro dos limites da lei da moral e de outros requisitos necessários à manutenção da solidarie-

11) *Authority in the Modern State*, de H. J. Laski (Yale University Press, 1919, pág. 65-66.)

12) *The Law and the State*, de Leon Duguit (Harvard Law Review de novembro de 1917).

13) Os expoentes máximos da teoria pluralista são: Dr. Otto Ginke, autor de *Dos Deutsche Genossenschaftrecht*; J. N. Figgis, autor de *Churches in the Modern State*; Graham Wallas, autor de *Human Nature in Politics* e *The Great Society*; Leon Duguit, autor de *Law in the Modern State*; H. J. Laski, autor de *Problems of Sovereignty* e *Authority in the Modern State*.

10) Vide *The Pluralistic State* (American Political Science Review — agosto de 1920) de Ellen Deborah Ellis e *Pluralistic Theories* (Political Theories Recent Times) de F. W. Coken — Macmillan Company, 1924. Vide também "A Working Theory of Sovereignty (Political Science Quarterly — dezembro de 1927) de John Dickinson.

dade social. Neste caso, os pluralistas advogam a teoria de direito natural que visa impedir a interferência excessiva do Estado nos negócios privados de indivíduos e de grupos. O contraste entre os dois pontos de vista foi perfeitamente definido por Ellen Deborah Ellis:

A doutrina pluralista é oportuna porque chama a atenção para o atual e alarmante desenvolvimento de grupos dentro do organismo político e também para o fato de que esses grupos estão persistentemente querendo conquistar maior projeção no sistema de governo. Como conseguí-lo — por meio do grupo e não pela representação regional nas assembleias legislativas ou por outro qualquer meio — é por si mesmo um problema porque a maneira mais fácil e melhor de tratar com esses grupos é talvez a questão mais importante que a ciência política hoje enfrenta. Pode ser, conforme pensam a maioria dos pluralistas, que uma organização federal de governo seja a solução. O monista podia, pelo menos teoricamente, emprestar o seu apoio a essa solução, qualquer que seja sua opinião a respeito de sua praticabilidade; mas, aprovando-a, ele poderia chamar a atenção para o fato importantíssimo, tão menosprezado pelos pluralistas, de que o verdadeiro Estado federal é um Estado unitário cuja essência consiste do fato de que, em suas múltiplas organizações governamentais, acima delas e através de todas elas, só haverá realmente um único soberano político. (14)

Desde que o governo muito depende realmente do caráter dos homens que ocupam os cargos públicos e exercem os poderes do Estado, dependendo também das regras que foram criadas para orientá-los, os autores modernos são levados a considerar a soberania como os poderes e a autoridade que os que ocupam os postos de mando acham conveniente exercer. Enquanto respeitam a lei e são por ela guiados, suas ações são limitadas; enquanto são livres para exercer o arbítrio desempenhado e decidir com a força do poder público atrás deles, suas ações são, pelo menos política e juridicamente, ilimitadas.

Lei — Governo é, até certo ponto, um órgão de legislação e de execução da lei. O objetivo da lei é promover a administração regular e sistemática da justiça. E a justiça, de acordo com o famoso preceito romano, manda que o indivíduo “viva honradamente, não ofenda a ninguém e dê a todos o que lhes for devido” Justiça, assim definida, pode ser administrada segundo o critério da pessoa que a administra ou de acordo com a lei. A lei pressupõe uniformidade de ação da justiça. Afirmam que a lei tem as seguintes vantagens: (1) a de permitir que se preveja o curso que tomará a administração da justiça; (2) a de evitar erros de julgamento pessoal; (3) a de oferecer proteção contra os caprichos das autoridades judiciárias; (4) a de dar aos magistra-

dos o benefício da experiência de seus antecessores.

Segundo o jurisconsulto inglês Austin, a lei é uma ordem dada pelo soberano a seus súditos. Essas ordens são expedidas por um indivíduo que possui autoridade para isto, podem ter uma aplicação geral, podem referir-se aos atos públicos do homem e tiram sua força da sanção do soberano. Mais tarde, os juristas modificaram essa opinião para incluir as leis aplicadas pelos Estados ou de sua autoria. As idéias a respeito de governo e lei têm tal significação que merecem um exame especial.

A natureza e o significado da lei no Estado moderno — A questão da natureza e significado da lei e também a de suas relações com o governo exige um constante reexame. Este deve ser feito de muitos pontos de vista diferentes para que se possa formar a respeito um juízo completo que sirva a qualquer época e lugar. Durante muito tempo se pensou, pelo menos nas jurisdições anglo-americanas, que o direito era um conjunto de leis que emanam do soberano ou que foram sancionados por seus delegados autorizados. Supunha-se, pois, que o elemento essencial da lei era a vontade, e que só aquelas leis que consubstanciam a vontade do soberano é que podem formar o direito. Para conservar o campo da lei” às misturas ou livre de ligações muito íntimas com setores afins — o da ética ou da moralidade, o do costume ou da conveniência, o dos preceitos divinos ou naturais — criou-se um culto cujo dogma principal é o da defesa e preservação dos conceitos jurídico, positivista ou austiniano da lei e do direito.

Teoria jurídica — Muito embora implique na redefinição de pontos de vista já muito conhecidos, será apresentada aqui uma exposição sucinta de algumas das principais doutrinas da Escola Positivista ou Analítica. Entre os americanos contemporâneos os mais importantes defensores dos dogmas positivistas são John W. Burgess, W.W. Willoughby e John Dickinson. Segundo Burgess, o Estado é uma determinada parcela da humanidade vista como uma unidade organizada, tendo os seguintes característicos distintivos:

1. A de tudo abranger, isto é, de envolver todas as pessoas e todas as associações de pessoas dentro de seu território.
2. A de ser exclusivo. Não pode haver *imperium in imperio*.
3. A de ser permanente.
4. A de ser soberano. Burgess acha que a soberania é o princípio essencial do Estado.

Define-se a soberania como sendo o poder inato, absoluto, ilimitado e universal que ateta a todos os indivíduos e a todos os grupos. Não pode, pois, a soberania sofrer as limitações das leis de Deus, da natureza, da razão, de outras nações ou de qualquer outro poder ou órgão.

“Eu não ignoro o fato de que” — diz Burgess “alguns proeminentes autores julgam ver no

14) *Op. cit.* pag. 407. Vide Cap. X relativo às teorias pluralistas e suas relações com a descentralização administrativa.

contexto de acôrdos positivos e usuais, entre Estados — os quais constituem o direito internacional — os postulados de uma consciência mais ampla do que a de um simples Estado. Isto pode constituir uma verdade; mas não devemos esquecer que êsses acôrdos e costumes não são leis do Estado para os respectivos súditos a menos que êsse Estado as reconheçam como tal”. (15)

Tomando-se por base êsses postulados, chega-se a conclusão de que o moderno Estado nacional é a organização mais perfeita que existe no mundo, devendo-se, no que lhe diz respeito, aceitar o princípio de que o Estado não pode errar.

Para saber-se quais são as bases em que se apoia para proteger os direitos dos indivíduos, Burgess faz distinção entre Estado e governo. Acha êle que o Estado é a autoridade suprema, constituinte ou constitutiva de uma dada sociedade. Sua essência é a soberania não podendo estar seu poder supremo sujeito a limitações ou freios que não sejam por êle próprio sancionados ou produtos de sua própria vontade. O governo, porém, compreende os órgãos por cujo intermédio a vontade do Estado se manifesta e se cumpre. Pode estar sujeito a muitas e variadas limitações, só se considerando garantidas as liberdades individuais quando as mais importantes destas limitações estão previstas na lei básica e são interpretadas e feitas respeitar por um poder judiciário independente. O Professor Burgess exerceu, como dirigente da primeira Escola de Ciência Política dos Estados Unidos, na Universidade de Colúmbia, uma grande influência sobre a mocidade estudiosa interessada pelo assunto.

O Professor W.W. Willoughby é um dos mais antigos defensores da teoria jurídica positivista de Estado. (16) Willoughby define o

Estado como “a pessoa ou entidade política que possui o direito de legislar”, e o governo como “a organização por cujo intermédio a vontade do Estado é formulada e executada”. Êsse autor defende, portanto, um conceito jurídico de Estado, segundo o qual êle é a única fonte positiva da lei, considerando além disso, como característica essencial do mesmo, a respectiva soberania. Esta, implicando em onipotência legislativa, deve ser, por natureza, una. Deve-se pois perguntar, para ter-se uma prova decisiva, quem exerce de fato o poder de determinar a própria competência dentro de uma sociedade? A pessoa ou pessoas que detêm ou enfeixam em suas mãos êsse poder são de fato os verdadeiros soberanos naquela sociedade? A soberania, por sua própria natureza, não pode ser limitada. Limitá-la é o mesmo que determiná-la. Além disso, o Estado não pode restringir sua própria soberania. Não pode, também, limitar sua autoridade porque “se êle próprio é a única fonte da lei, não pode ficar prêso às obrigações que áquela lei cria”. Muito embora a autoridade do Estado não possa ser limitada, o governo e os órgãos do Estado podem estar sujeitos a muitas e constantes limitações. Por isso, “nenhum ato de um Estado soberano pode ser, conseqüentemente, ilegal e nenhum ato ilegal pode ser ato praticado por um Estado”.

Willoughby define a lei de acôrdo com a opinião do jurista inglês John Austin, como sendo a “definição de uma regra ou princípio que regula os atos dos homens. Os analistas dizem que não se interessam pela origem ou pelo propósito da disposição legal e nem pela sua execução “porque não é a execução da lei pelo Estado que a transforma em positiva mas o que lhe dá realmente fôrça é o fato do Estado declarar que a aceita ou que ela é a expressão real de sua vontade soberana”. (continua)

15) John W. Burgess, op. cit.

16) Vide *An Examination of the Nature of the State* (Macmillan Co. 1896); *The Fundamental Concepts of Public Law* (Macmillan Co. 1924); *The Ethical Basis of Political Authority*, (Macmillan Co. 1930) e artigos da *American Political Science Review*.

* *
*

Nas últimas décadas surgiu em posição diametralmente oposta a dos neo-malthusianistas, a corrente do intervencionismo demográfico do Estado moderno, particularmente fomentada pelos países totalitários de côr fascistas e inspirada pelas considerações de ordem militar que, todavia, depois do fim da segunda guerra mundial, tende a exercer influência notável sobre os países democráticos. Entre as providências nesse sentido adotadas — exceção feita dos Estados Unidos —, por quase todos os países adiantados do Ocidente, destacam-se os abonos familiares, os prêmios de natalidade, os benefícios de Previdência Social, diferenciados de acôrdo com os ônus familiares dos segurados e vários outros instrumentos congêneres. O efeito das medidas tomadas pelas instituições acima referidas, às quais Vogt não dedica atenção suficiente, não foi ainda comprovada na sua íntegra, o que se explica pela origem relativamente recente dessas instituições. — Estanislau Fischlonitz — R.S.P. — Abril — 1949.

Serviço de Proteção aos Índios

LINNEU MARIA VIEIRA

DENTRE a maioria das repartições federais que trabalham e produzem no silêncio do anonimato que as envolve, sobressai o Serviço de Proteção aos Índios, órgão subordinado ao Ministério da Agricultura.

Criado pelo Decreto n.º 8.072, de 20 de junho de 1910, depois dos primeiros momentos de atividade aquele Serviço passou por um período de pouco progresso, mercê da falta de recursos financeiros adequados, das dificuldades de transportes e comunicações de inúmeros outros fatores que contribuíam para retardar os elevados propósitos do Serviço de Proteção aos Índios, cujo programa, baseado nos ideais do ilustre General Cândido Mariano da Silva Rondon, nem sempre foi compreendido e acatado por todos que tiveram necessidade de penetrar nas nossas selvas.

Mesmo assim, o seu trabalho de obstinação e de patriotismo prosseguiu lentamente e cheio de sacrifícios até 1942, quando o Decreto n.º 10.652, de 16 de outubro, veio modificar o Regimento do Serviço de Proteção aos Índios e adotar providências que facilitassem a sua missão. Mais tarde, em 1943 e, posteriormente, em 1945, os Decretos n.ºs. 12.318 e 17.684 modificaram ainda mais uma vez aquele Regimento.

Foi, portanto, a partir de 1942, que o Governo sentiu a necessidade de dotar o Serviço de Proteção aos Índios de maiores recursos e deu ao mesmo as atenções indispensáveis para o cumprimento de tamanha realização. Em 2 de junho de 1943, foi criado o Dia do Índio pelo Decreto n.º 5.640 e fixada a data de 19 de abril para este fim.

Daí por diante, às notícias de trucidamento de brancos, notadamente de funcionários do Serviço de Proteção aos Índios, que esporadicamente apareciam na imprensa do país passaram a ser acrescidas de outras nas quais se notava o empenho de pacificar e de civilizar tribos ainda inteiramente selvagens.

A organização atual dessa importante Repartição compreende um Diretor, seu Secretário e três Seções diferentes, sendo uma de Estudos, uma de Orientação e Assistência e outra de Administração. Além disso, existem espalhadas no território nacional 9 Inspetorias, cujas zonas de atividades são as seguintes:

I.R. 1 — Amazonas, Território do Acre e Rio Branco;

I.R. 2 — Pará, Maranhão e Território do Amapá;

I.R. 3 — Maranhão;

I.R. 4 — Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais;

I.R. 5 — São Paulo, Sul de Mato Grosso;

I.R. 6 — Centro e norte de Mato Grosso;

I.R. 7 — Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;

I.R. 8 — Goiás e sudeste do Pará;

I.R. 9 — Território do Guaporé.

Cumpra ao Serviço de Proteção aos Índios:

a) prestar ao índio proteção e assistência amparando-lhe a vida, a liberdade e a propriedade, defendendo-o do extermínio resguardando-o da opressão e da espoliação, bem como abrigo do da miséria, educando-o e instruindo-o, quer viva aldeado, em tribos ou em promiscuidade com civilizados;

b) promover, em colaboração com os órgãos próprios a exploração das riquezas naturais, das indústrias extrativas ou de quaisquer outras fontes de rendimento relacionadas com o patrimônio indígena ou dele provenientes no sentido de assegurar, quando oportuno, a emancipação econômica das tribos;

c) efetuar o levantamento da estatística geral das populações indígenas e dar ao Conselho Nacional de Proteção aos Índios cooperação no estudo e investigação das origens, ritos, tradições, hábitos, línguas e costumes do índio brasileiro;

d) estudar as regiões onde houver tribos, do ponto de vista geográfico e econômico e fazer a demarcação das terras pertencentes ao índio;

e) criar postos, visando atrair o índio e fixá-lo pela cultura sistemática da terra e estabelecimento das indústrias rudimentares mais necessárias.

Dotado o Serviço de Proteção aos Índios de maior assistência administrativa, pôde nos últimos três anos realizar ou iniciar importantes objetivos, cumprindo, assim, um programa de efetiva proteção aos nossos selvícolas em todos os recantos do país.

A simples assistência no sentido de vestir e alimentar os índios que voluntariamente ou trazidos vinham ter aos acampamentos daquela Repartição, não bastava para justificar tamanhos sacrifícios financeiros do Governo, e pessoas de uma plêiade de seus servidores, empenhados na nobre missão que lhes foi confiada. Tratou, por-



O atual Diretor do Serviço de Proteção aos Índios, entre dois Xavantes, quando da B.^a Expedição aeronáutica Roncador-Xingú-Tapajoz, Junho de 1950

tanto, o Serviço em apêço de estabelecer escolas para a alfabetização das crianças e dos adultos indígenas, criando hospitais e ensinando-lhes a prática da higiene, o amor à nacionalidade, o trabalho da lavoura, da pecuária e da indústria agrícola, como únicos fundamentos capazes de conservar o selvícola no seio da civilização. Assim, foram ampliadas escolas e enfermarias já existentes, e foram desenvolvidas a lavoura, a pecuária e as indústrias da cerâmica e da rapadura, juntamente com as oficinas de sapataria, carpintaria, etc.

Colocado em plena fase de execução o programa de há muito traçado, não pararam aí as medidas do Governo em benefício do nosso índio e o Serviço competente recebeu autorização para abrir estradas e efetuar a navegação dos rios ligando postos indígenas, uns com os outros ou com os centros de consumo. Dêsse modo pôde ser estabelecida a circulação das riquezas produzidas nos acampamentos do Serviço de Proteção aos Índios, facilitando a alguns deles conquistar a au-

tonomia financeira, com evidente vantagem para a Fazenda Nacional.

O número de alunos matriculados nas diversas escolas mantidas nos acampamentos do país é de cerca de 2 mil e 500, sendo que a maior afluência de matrícula, verifica-se em Mato Grosso, Paraná e Pernambuco. As escolas, em número de 78, localizam-se 7 na 1.^a Inspetoria (Amazonas), 6 na 2.^a (Pará), 5 na 3.^a (Maranhão), 12 na 4.^a (Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais), 14 na 5.^a (São Paulo e sul de Mato Grosso), 5 na 6.^a (norte de Mato Grosso), 18 na 7.^a (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), 9 na 8.^a (Goiás) e 2 na 9.^a (Território do Guaporé).

No que respeita aos trabalhos da indústria onde se pôs em prática ensinamentos profissionais a um elevado número de índios adultos, conta o Serviço de Proteção aos Índios com uma oficina de carpintaria no posto Dantas Barreto, em Pernambuco, uma oficina de marcenaria e uma de ferraria, no posto Galdino Pimentel, em Mato



Uma lavoura de trigo de Índios Kaingang, Rio Grande do Sul



Escola Índigena do Pôsto Guido Molière, em Minas Gerais

Grosso, uma olaria, uma oficina de carpintaria e outra de marcenaria no posto Pimentel Barbosa, em Goiás. Além disso, são mantidos engenhos de farinha e de rapadura em quase todos os postos da referida Repartição, aproveitando-se sempre os trabalhos respectivos para familiarizar e interessar o selvícola neste gênero de afazeres.

Atualmente 33 mil índios trabalham nas lavouras ou na pecuária, existindo ainda 50 mil sem contróle ou controlados relativamente. Essa enorme massa humana não é absolutamente incapaz, como se poderia crer à primeira vista, de incorporar-se definitivamente ao meio civilizado e contribuir com o seu esforço para o engrandecimento econômico do país. É profundamente interessante percorrer-se os postos indígenas mantidos em pleno sertão e admirar-se o contraste que eles nos revelam, como sentinelas avançadas da civilização. Outros, já localizados em Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul progridem com maior rapidez e mantêm intercâmbio comercial de certo vulto com localidades vizinhas.

O índice econômico da produção agrícola e pastoril, nos acampamentos indígenas já é bem elevado. Embora não nos tenha sido dado a conhecer o total da área cultivada, o volume da produção atinge cifras, por vezes, enormes. Em 1949, foram produzidas 7 toneladas de trigo, 8 mil 666 toneladas de mandioca, 5 mil 132 toneladas de

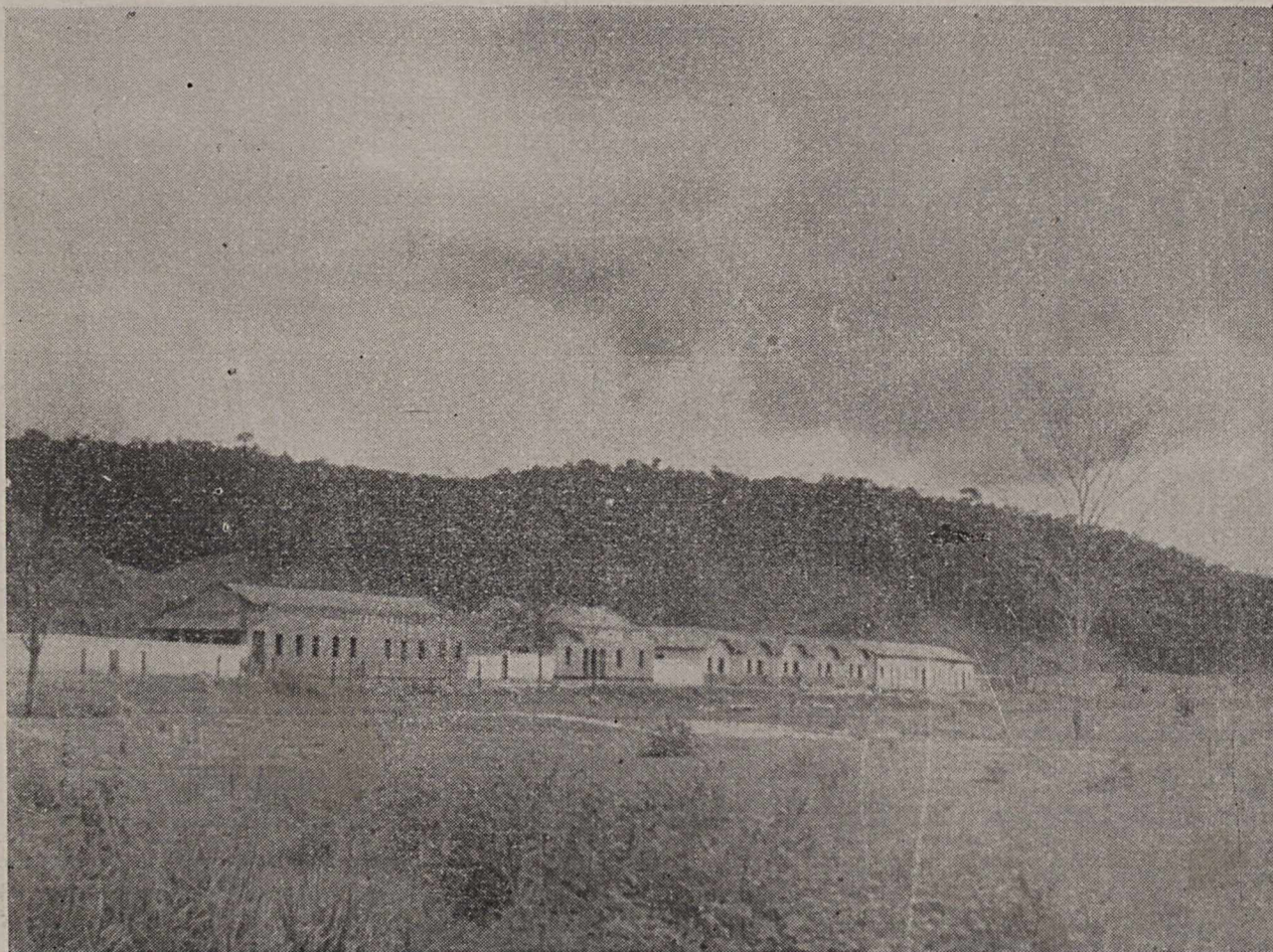
milho, 3 mil 97 toneladas de feijão corda, 10 toneladas de feijão preto, 17 mil 442 feixes de cana de açúcar, 11 mil toneladas de café, 44 toneladas de arroz sem casca, 28 toneladas de arroz com casca, além de certa quantidade de legumes e verduras. Foram colhidas 185 mil, 143 cachos de banana, 1 tonelada de cacau em amêndoa, 33 toneladas de castanhas, 2 mil e 500 mangas, 2 mil e 400 melancias e 81 mil, 450 pinhas.

Na produção animal, foram apurados mais de 19 mil litros de leite, 1 mil, 363 dúzias de ovos e 5 toneladas de carne de caça, além de 11 toneladas e meia de pescado diverso.

Além disso, as quantidades de sementes oleaginosas colhidas nos núcleos indígenas são relativamente satisfatórias e constam de babaçu côco e amendoim.

Nas atividades da indústria extrativa, observou-se, o ano passado, um certo progresso em quase todas as zonas indígenas produtoras. As cifras alcançadas incluem 19 toneladas e meia de borracha, 830 feixes de cipó e 600 quilogramas de caucho.

A indústria montada nos postos do Serviço de Proteção aos Índios concorreu para o volume da produção de 1949, com 2 mil 385 toneladas de farinha de mandioca, 1 tonelada de farinha de milho, 6 toneladas de farinha de tapioca, 45 tone-



O Posto Guido Molière, em Minas Gerais



*Um aspecto da criação de gado no Pôsto Guido Molière
Serviço de Proteção aos Índios, Minas Gerais*

ladas de solas de couro, 14 toneladas e meia de fubá, 1 tonelada de guaraná, 29 toneladas de polvilho, 553 mil rapaduras, 2 mil e 300 panelas de barro, 5 mil e 800 potes e dezenas de milhares de tijolos e telhas.

Segundo dados estatísticos ainda incompletos, o número de animais criados nos referidos postos, eleva-se a 20 mil bovinos, 1 mil, 340 equinos, 1 mil 135 suínos, 90 asininos, 235 muares, 445 ovinos, 260 caprinos e 5 mil 500 aves.

As estradas de rodagem constituíram sempre uma das principais preocupações do Serviço de Proteção aos Índios, não só como um dos meios mais seguros para a penetração nas selvas, mas também pela necessidade de serem mantidas as comunicações entre os postos indígenas e os centros civilizados. Daí a enorme atividade neste setor, ora conservando-se as já existentes, ora dando início a outros, cuja influência para a obtenção dos fins almejados são sempre previamente estudados na sede do Serviço.

Dentre as estradas assim classificadas, citam-se a da 6.^a Inspetoria Regional, em Mato Grosso, com 35 quilômetros de extensão e 6 metros de largura; a da 7.^a Inspetoria Regional, no Paraná, com 4 quilômetros de extensão e com várias obras de arte, ligando a Vila de Apucarã ao posto de igual nome e a da 8.^a Inspetoria Regional, em Goiás, com 102 quilômetros de extensão, ligando

Aruanan, antiga Leopoldina à Pindaíba, tôdas iniciadas e terminadas no exercício de 1949.

Além disso, é o Serviço de Proteção aos Índios obrigado à construção de outras obras públicas necessárias ao cumprimento dos seus objetivos, incluindo-se dentre elas vários açudes e campos de aviação. Êstes últimos já são em número de seis.

Todos êsses trabalhos são de verdadeira utilidade para o desbravamento do "hinterland" brasileiro e facilitam de tal sorte o deslocamento das populações litorâneas para o interior, que não seria errôneo atribuir-se ao Serviço de Proteção aos Índios as nobres e heróicas funções das antigas Bandeiras.

As 20 enfermarias mantidas em pleno sertão não só atendem aos índios, mas prestam socorros às populações vizinhas, que baldadas de recursos procuram os hospitais do S.P.I., fazendo para isso longas caminhadas. Durante as excursões dos médicos daquele Serviço, as populações civilizadas e semi-civilizadas do itinerário são atendidas e tratadas das suas enfermidades. E' percorrendo o sertão do Brasil que se pode avaliar o desamparo e a falta de recursos médicos em que vivem populações inteiras de certas localidades, onde nunca a Saúde Pública se fêz presente. Assim, assumiu o Serviço de Proteção aos Índios essa tarefa não só por humanidade, mas também porque esta seria um meio de evitar epidemias,



Uma plantação de fumo feita pelos índios em um dos Postos indígenas do Amazonas



*Durante uma dança tradicional, os índios Pancarús homenageam o atual Diretor do Serviço de Proteção aos Índios
Pôsto Pancarús — Estado de Pernambuco*

que facilmente se alastrariam pelos postos indígenas mais próximos.

A verba orçamentária para 1950, destinada ao Serviço de Proteção aos Índios divide-se da maneira seguinte:

Cr\$ 3.421.500,00 verba material.
Cr\$ 3.800.000,00 verba auxílios.
Cr\$ 350.000,00 verba expedições.
Cr\$ 50.000,00 verba plano médico.
Cr\$ 5.200.000,00 verba pessoal.
Cr\$ 10.000,00 verba exposições.

Cr\$ 12.831.500,00 verba total.

Em 1948 e 1949 os totais dos recursos financeiros para aquela Repartição foram de 11 milhões, 366 mil, 500 e 13 milhões, 136 mil, 500 cruzeiros, respectivamente, contra 900 mil, 550 cruzeiros em 1920 e 3 milhões, 881 mil, 230 cruzeiros, em 1930.

Assim, a verba atual do Serviço em aprêço representa, apenas, 1,04% da verba total do Ministério da Agricultura. E, se considerarmos o volume das atividades que lhe são peculiares, concluiremos pela exigüidade da verba orçamentária de tão importante Repartição, principalmente quanto outras menos úteis estão contempladas com maior liberalidade.

O consumo de combustíveis e a manutenção dos engenhos, máquinas, lanchas, caminhões, etc., tornam-se demasiadamente onerosos para o Serviço de Proteção aos Índios e isso sem contarmos com as obras de assistência ao indígena, finalidade precípua da Repartição em aprêço.

Mesmo assim, na medida correspondente aos recursos disponíveis a assistência aos nossos selvícolas vem sendo prestada com regularidade desde 1910.

No desempenho da missão que lhe foi confiada, o pessoal que tem exercício ali, sempre observou o lema da Repartição, consubstanciado na seguinte frase:

"Morrer se preciso fôr; matar nunca!"

É, pois, empunhando a bandeira de paz revelada no estoicismo já lendário deste lema heróico, que os seus homens penetram nas nossas selvas escrevendo muitas vèzes, com a sua indômita coragem, páginas inteiras de abnegação, cuja única explicação possível seria a de um patriotismo bem compreendido. São numerosos os mártires nacionais, quase todos modestos funcionários daquela Repartição, desaparecidos no cumprimento do dever. A história do Serviço de Proteção aos Índios está escrita com o sangue de seus homens: não exalta heroísmo, tece apenas homenagem à memória dos seus queridos mártires e serve de exemplo de patriotismo às gerações vindouras.



Índios Bororo

DIREITO e JURISPRUDÊNCIA

SOB A ORIENTAÇÃO DO CONSULTOR JURÍDICO CARLOS MEDEIROS SILVA

DOCTRINA

Acidentes e Crime Culposos

OLIVEIRA E SILVA

OS acidentes, principalmente de automóveis, multiplicam-se tanto, entre nós, que já se pode chamar, ao Rio de Janeiro, a cidade dos acidentes, mercê dos vários fatores que os facilitam.

O que se sente, dia a dia, é a angústia de espaço para o escoamento dos carros, já não existindo, no centro urbano, área capaz de comportar o seu estacionamento.

Os transportes coletivos figuram, em primeiro lugar, na estatística dos acidentes. E' que, premiados pelas chamadas causas econômicas, os respectivos motoristas praticam o delito da velocidade, a fim de conseguir maior número de viagens, o que importa no direito à maior comissão. Aos diretores de tais empresas é indiferente que cresça o número de vítimas. Agem, apenas, em função do grande lucro, abusando da condição de pobreza dos seus motoristas.

Tende, pois, a aumentar o crime culposos, nesse aspecto da imprudência, negligência ou imperícia, que se generaliza. Defeito, frouxidão do nosso aparelho punitivo? Não tenho dúvida alguma, com experiência de juiz criminal, em cuja mãos passaram centenas de processos dessa natureza.

Convenhamos na timidez do nosso Código Penal em punir o autor lesão culposa, seja de natureza grave ou leve, importante, ou não, em deformação ou permanente incapacidade para o trabalho: pena de detenção, de dois meses a um ano. Se se trata de homicídio culposos, teremos, singularmente, para o responsável, apenas um a três anos de detenção.

Não é só. A lei permite a fiança. E, se o criminoso é primário, obtém, quase sempre, a suspensão condicional da pena, pelo prazo de dois anos. Se invocarmos a legislação dos Estados da União Americana, a respeito do crime culposos, na qual merecem tanto aprêço a integridade e a vida humanas, reconheceremos que o nosso sistema constitui uma espécie de impunidade legal.

Se o motorista sabe, de antemão, entre nós, o que lhe pode acontecer, se ferir ou matar o transeunte, colhido pelo seu carro, negligencia o dever,

não raro, conversando com passageiros do seu veículo, ou consumando a imprudência de obter passagem, a qualquer preço, mesmo entre um bonde elétrico e outro carro, ou cortando a frente de qualquer veículo, como é de observação geral.

Ao seu dispor, conta com a associação de classe que lhe fornece o valor da fiança, a fim de defender-se sôlto, assistindo-o com profissionais especializados em crime culposos. Lembra que o primeiro delito, graças ao instituto do "sursis", ficará praticamente impune, mesmo em caso de homicídio. Por que e para que conservar, na direção do carro, individual ou coletivo, as cautelas imprescindíveis a uma cidade de intenso tráfego como a do Rio de Janeiro?

A jurisprudência brasileira vai definindo, fixando os mais diferentes aspectos do chamado crime do automóvel ou do bonde elétrico, na conceituação da culpa.

Para o Tribunal de Justiça de São Paulo (Ac. de 13-3-47, na "Revista dos Tribunais", vol. 167, página 150), "a culpa é o fundamento da responsabilidade, não bastando, nem mesmo no campo do direito civil, estabelecer, pura e simplesmente, a relação de causa e efeito entre o ato e o dano ou a lesão causada. Não provada nos delitos, propositadamente denominados culpados, deve seguir-se a absolvição".

Verifiquemos o critério dos nossos tribunais a respeito da imprudência do motorista ou do motorneiro, sua maior ou menor liberalidade.

A Corte de Justiça do Distrito Federal tem decidido que procede com imprudência o motorista de automóvel que, pretendendo passar à frente de outro carro, manobra sem diminuir, adequadamente, a velocidade do veículo e o faz passar por sobre os trilhos molhados, provocando a derrapagem (Primeira Câmara, Ac. de 28-11-46). Age, com imprudência, o motorneiro de um bonde que, tendo de passar por outro veículo estacionado e estando com numerosos passageiros no estribo, não diminui a velocidade, nem alerta os passageiros contra o perigo (Primeira Câmara, Ac. de 28 de novembro de 1946).

E se ocorre imprudência, também, no evento, da parte da vítima?

A doutrina e a jurisprudência, entre nós, vão assentando que a imprudência da vítima não isenta de culpa o condutor do veículo, quando este não demonstra cautela. Como aquele condutor não é responsável por atropelamento do transeunte que desrespeita o sinal luminoso, desde que esteja em sua mão de direção e com velocidade adequada ao local do fato.

A contribuição de culpa, da parte da vítima, somente influi para atenuar a pena do culpado.

Sobre a questão de via preferencial, para o automóvel, muito se tem debatido em face do caso concreto e o Código Nacional de Trânsito.

Há os motoristas que, dispondo da via preferencial, entendem que podem abusar da velocidade, quando, nos cruzamentos, a prudência mais elementar está indicando a redução da marcha. O Tribunal de Justiça de S. Paulo, em Ac. de 11 de dezembro de 1946, considerou, com sabedoria, que "o trânsito, em via preferencial, não equivale a uma licença para corridas, mais ou menos desabaladas, sem consideração alguma para com a vida e a integridade física ou patrimonial de quem por ela, também, tenha necessidade de transitar".

O certo é que, no Distrito Federal, a imprudência do motorista assume as formas, na verdade, mais inéditas e imprevisas... Comum conhecer-se, pelo noticiário policial, dos carros que se chocam contra postes, ou sobem calçadas, invadindo casas ou oficinas e até os que, pela violência da corrida, desgovernados, por um obstáculo que lhes surja à frente, derrubem paredes. A vida vai, assim, superando tudo aquilo em que a imaginação, em matéria de imprudência, tinha se excedido...

Houve, recentemente, na Nona Vara Criminal, caso dessa natureza. Um motorista da Prefeitura, conduzindo autocaminhão, cheio de trabalhadores, corria pela pista excelente que é a Avenida Presidente Vargas, em hora, aliás, de grande movimento. Saira, das oficinas, como verificara, depois, a perícia oficial, com o veículo sem freios.

Mas a sua delícia é correr, desabaladamente, pelo asfalto macio, decerto para admiração de motoristas que passam, ao seu lado, estrepentes e tímidos... De súbito, um obstáculo que não sabe se é outro carro, motocicleta ou bonde ou visão resultante do excesso de velocidade, que multiplica as imagens: o motorista apela para os freios sem função, que não examinara, aliás, à hora da saída, e o carro, desgovernado, precipita-se sobre um prédio, felizmente desabitado, derrubando-lhe uma parede. Resultam, do evento, oito feridos, um dos quais com deformidade permanente.

A Corte de Justiça do Estado de Minas, decidindo caso semelhante, firmara que "comete crime

culposo o motorista que pratica a imprudência de conduzir um auto-ônibus lotado, sem freios e sem que tenha tido o cuidado de engrená-lo na descida. A imprudência do réu caracterizou-se desde o instante em que, estando o veículo, sem freios, assumiu a sua direção" (Primeira Câmara, Ac. de 31 de agosto de 1943, "Rev. Forense", vol. 97, página 214).

Todos sabemos como requinta, muita vez, o motorista, ao fazer as curvas, do que se têm originado acidentes inúmeros. Nenhuma redução na marcha. Pelo contrário: a aceleração como se aquele local fôsse do seu domínio exclusivo. Não conta com o aparecimento de um bonde, de outro carro ou de motocicleta vertiginosa. O resultado é que, às vezes, encontra e abalroa um elétrico, cheio de pingentes, ou um transeunte desprevenido de tamanha velocidade.

Um dos nossos tribunais já decidiu que o mecânico, não habilitado a dirigir automóvel, age, com imprudência, se sai, à rua, com passageiros.

Entendemos que, mesmo saindo, à rua com um carro sem passageiros, procede com a maior imprudência. Porque se não está profissionalmente habilitado, a presunção legal é a da sua ignorância das regras de guiar, mesmo em pequena cidade sem movimento. Com a sua aventura, poderá provocar colisão com outro veículo ou esmagar um transeunte.

Que é que caracteriza a culpa? O fato de o agente não prever o resultado que poderia e deveria ter previsto. Não estará, nesse caso, o indivíduo que, sem habilitação legal, sem conhecer, assim, regras de trânsito, como simples mecânico, dispõe-se a guiar um carro?

Verificou-se, certa vez, numa de nossas ruas centrais, um caso raro em matéria de ato culposo. A montra de uma casa comercial fôra quebrada por um carro que, impelido, violentamente, pelo carro do réu, batera na referida montra, do que resultara ferir pessoa que se encontrava, no momento, na sua proximidade. Apurou-se que a culpa do evento fôra do réu que desenvolvia velocidade inadequada para a hora e o local.

O descongestionamento do tráfego, com um serviço metropolitano, e a punição do responsável, com o exame da velocidade constante do velocímetro do automóvel, na hora do evento, incluída a cassação de sua licença, de amador, ou a suspensão do exercício da profissão, por três meses, no mínimo, contribuirão, seguramente, para a diminuição dos desastres no Rio de Janeiro. Com o atual sistema punitivo e a área urbana, cada vez mais estreita para o tráfego, não esperemos solução lógica para o inquietante problema.

== SUPLEMENTO == ENGENHARIA E OBRAS

O Decreto-lei n. 9.760, à luz da engenharia burocrática

ISNARD DE SOUSA RIOS.

I — TAXAS DE OCUPAÇÃO

A OCUPAÇÃO dos terrenos de marinha é regulada pelo Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, e está sob a jurisdição do Serviço do Patrimônio da União. O ocupante é obrigado a pagar a taxa anual de 1% sobre o valor do imóvel a contar da data em que o adquiriu. Assim, ao requerer a regularização de seus direitos na Repartição competente deve pagar as taxas relativamente ao tempo em que tenha usado o imóvel. Faz-se, então, o cálculo das percentagens de ocupação concernentes aos anos anteriores por meio de avaliações judiciosas de modo a resguardar sempre os interesses da União. Vários métodos têm-se sucedido no cálculo dessa dívida antiga (taxas retroativas), procurando-se determinar os valores com a maior aproximação possível do real:

1) Método das percentagens decrescentes

Primitivamente foi adotado o método das percentagens decrescentes em função do valor atual do terreno arbitrado pelas Delegacias do S. P. U. em que as taxas eram distribuídas do seguinte modo: 1921 a 1929: 0,15%; 1930 a 1940: 0,20%; 1941 a 1942: 0,40%; 1943 a 1945: 0,60% e 1946 até hoje: 1,00%. Evidentemente, trata-se de desenvolvimento linear embora a expressão gráfica do fenômeno indique a forma poligonal (fig. 1).

O empirismo e a falta de conexão do método com os fenômenos reais de ordem financeiras colocam-no em desuso. A representação gráfica dos valores em função do tempo indica claramente a existência de valores negativos do imóvel em época anterior ao ano de 1921, fato que não se verifica na realidade. Se no presente (1950) um terreno adquirido em 1929, vale, por exemplo Cr\$ 150.000,00, o seu ocupante deve pagar segundo o método das percentagens decrescentes as seguintes quantias anuais — 1929 — Cr\$ 250,00; 1930-1940

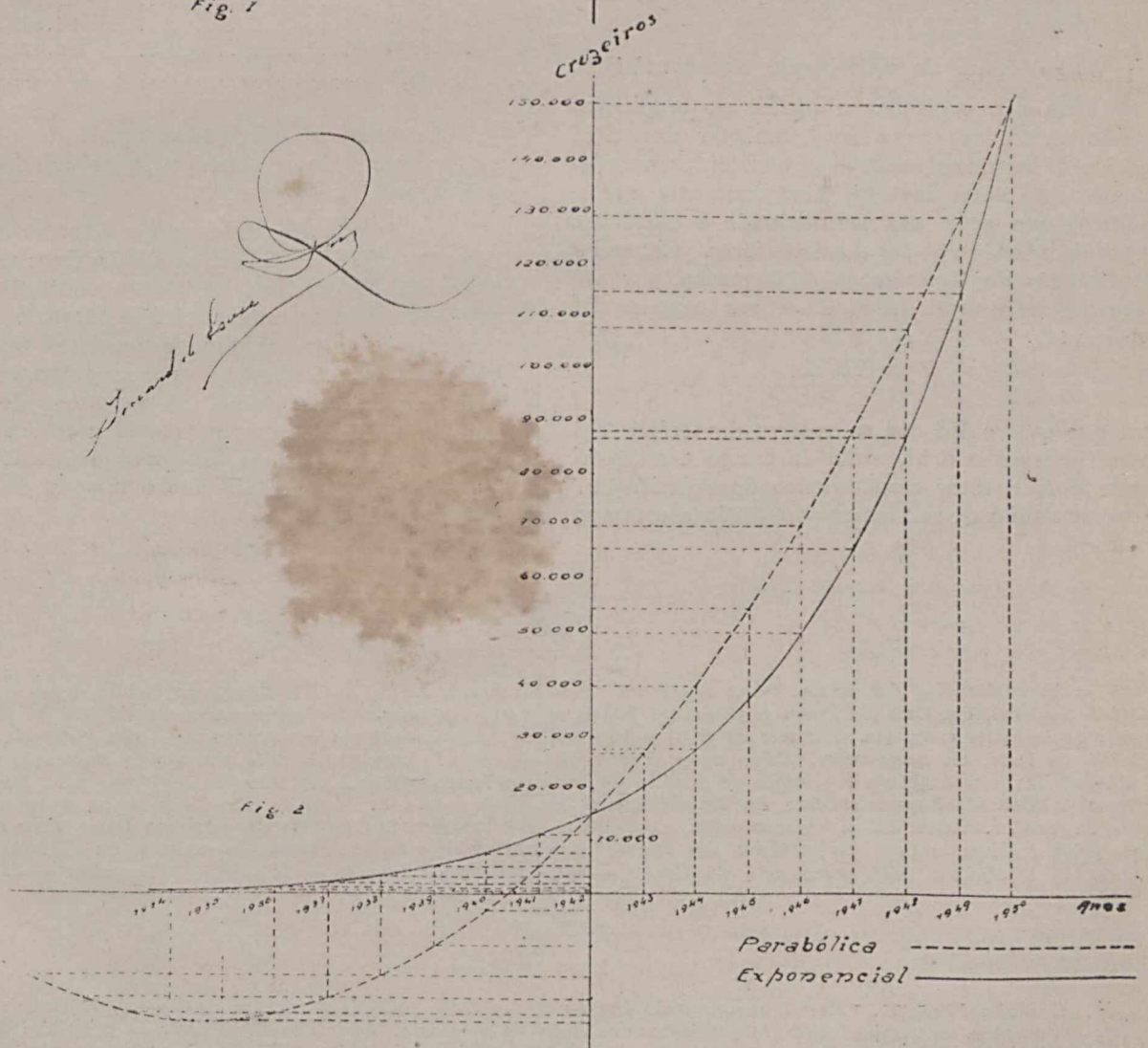
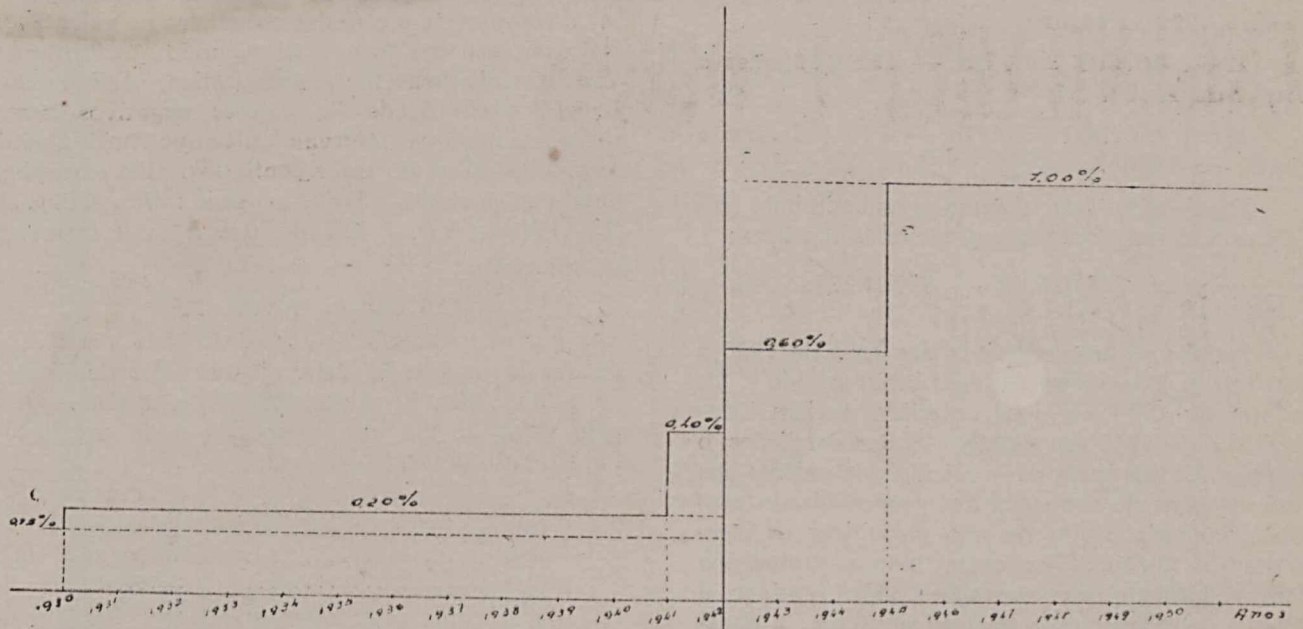
— Cr\$ 300,00; 1941-1942 — Cr\$ 600,00; 1943-1945 — Cr\$ 900,00 e 1946-1950 — Cr\$ 1.500,00. A simplicidade do método é, talvez, a única vantagem que justifica o seu emprêgo.

2) Método de valorização parabólica

Tem sido usado com certa propriedade, principalmente na Delegacia do S. P. U. no Estado do Rio de Janeiro, o desenvolvimento parabólico atendendo a que os fenômenos relacionados com as atividades humanas, em muitos casos são traduzidos segundo as propriedades da parábola. Embora o método apresente vantagens sobre o primeiro, principalmente quando os valores estudados abrangem um trecho crescente da curva, seu emprêgo inspira cautela, uma vez que pode determinar no passado valores negativos para o terreno do que no presente, em divergência, portanto, com o que realmente ocorre com a valorização de imóveis. O cálculo de vários valores anuais englobadamente por meio de somatório conduz, em muitos casos, a um total falso em que foram incluídos valores negativos. Outro sério inconveniente do método está na laboriosa determinação numérica dos parâmetros da curva. O problema fundamental em casos cotidianos é o em que são conhecidos dois valores do imóvel: o de compra (escrituras) e o atual (avaliação). Sabe-se que a parábola de 2.º grau é representada pela seguinte expressão:

$$y = ax^2 + bx + c \quad (1)$$

em que x representa o tempo e y os valores anuais. Ora, sendo conhecidos apenas dois valores o problema não teria solução se não fôsse abandonado o parâmetro c , impondo-se, assim, a condição de, numa época longínqua, o valor do imóvel ter sido nulo. Seja, por exemplo, o caso de um terreno de marinha adquirido em 1942 por Cr\$ 15.000,00 e avaliado em 1950 em Cr\$ 150.000,00. Aceitando ser 1929, exclusive, o ano longínquo,



como origem de contagem do tempo têm-se para 1942 e 1950 as seguintes equações :

1942: $15.000 = 169a - 13b$ (13 anos a contar de 1930).

1950: $150.000 = 441a - 21b$ (21 anos a contar de 1930).

Resolvendo este sistema e substituindo em (1) os valores paramétricos, tem-se a equação :

$$y = 748,6263x^2 - 8978,2978x$$

que fornece valores negativos nos anos de 1930 a 1940 (fig. 2 — curva de traço interrompido). Os valores de 1930 aos anos anteriores seriam idênticos aos de 1940 em diante. Nestas condições, o emprêgo da parábola para cálculo dos valores das percentagens de ocupação deve ser realizado com muito cuidado a fim de não prejudicar os interesses da União. Por outro lado o trabalhoso desenvolvimento das operações para resolver o sistema, principalmente quando se recorre a parábolas de grau superior ao segundo, torna o método impraticável.

3) Método de valorização exponencial

Para não continuar a incidir no empirismo e não correr os riscos de homologar um total duvidoso das taxas retroativas estudei, demoradamente, um novo método, essencialmente matemático, que pela sua simplicidade e eficiência, supre as inconveniências dos anteriores. Chamei-o de *Método de Valorização Exponencial* por ser baseado nas propriedades da curva exponencial do tipo :

$$V = V_0 K^n$$

em que o V e V_0 são os valores do terreno em duas épocas e n o intervalo de tempo correspondente e K o fator característico de valorização. Representando os valores em ordenada e o tempo

em abscissa chega-se às seguintes conclusões:

a) a curva corta o eixo das ordenadas no valor V_0 ;
b) a curva é crescente e no segundo quadrante o eixo das abscissas lhe é assintótico. Assim, não haverá possibilidade de valores negativos nem nulos em qualquer intervalo de tempo considerado (fig. 2 — curva de traço contínuo). No exemplo citado no método anterior ter-se-ia : $V = \text{Cr\$ } 150.000,00$; $V_0 = 15.000,00$ e $n = 8$. Consequentemente :

$$150.000 = 15.000 K^8$$

de que facilmente se determina o valor de $K = 1,3335$. Este fator multiplicado sucessivamente pelo valor de um ano determina o do seguinte. Para o caso presente tem-se :

	Cr\$
1942	15.000,00
1943	20.002,50
1944	26.673,30
1945	35.568,80
1946	47.431,00
1947	63.249,20
1948	84.342,80
1949	112.471,10
1950	150.000,00

Calculam-se as percentagens de ocupação sobre esses valores obedecendo as condições impostas pela lei.

O *Método de Valorização Exponencial*, puramente científico porque se fundamenta nos princípios da Matemática, apresenta vantagens insuperáveis sobre os anteriores não somente no que concerne a sua maleabilidade numérica, mas, também, pela generalidade de seu emprêgo em qualquer intervalo de tempo. A segurança de que o método conduz sempre a valores positivos e bem determinados evita as interpretações trabalhosas em que muitas vezes incide o método de valorização parabólica.

* * *

As explorações das minas, feitas atualmente pela Companhia Vale do Rio Doce, em Itabira, pela Cia. Siderúrgica Nacional, em Casa de Pedra e pela Cia. Belgo Mineira, em Monlevade, estão demonstrando que as nossas reservas de hematita compacta, com teor de 66% a 70% de Fe. não constituem a maior parcela dos diversos tipos de minério de ferro, ali encontrados. Como essas observações têm grande importância para o futuro da exploração das jazidas brasileiras e conseqüente exportação do minério de ferro, apresento algumas informações colhidas pelo Engenheiro Gilbert Whitehead, Superintendente do Departamento das Minas da Cia. Vale do Rio Doce, sobre os minérios de ferro de Itabira. Esses dados, embora ainda insuficientes, são baseados nos estudos de pesquisas feitas, quer em galerias, pelos ingleses, antigos proprietários das minas, quer nos serviços de exploração das minas e em sondagem que a Companhia atualmente, está procedendo no Cauê. — *Der meval José Pimenta* — R.S.P. — Dezembro — 1949.

* * *

O Major Frank B. Gilbreth se apresenta como um dos mais notáveis discípulos de Taylor, Engenheiro norte-americano, estudou, na sua juventude, os problemas das obras de alvenaria. Aplicando nesse setor os princípios da administração científica, conseguiu introduzir métodos racionais num dos mais antigos ofícios, o de pedreiro, cujos processos, ferramentas e materiais não sofreram inovações durante centenas de anos. Pioneiro da análise dos movimentos, em combinação com a do tempo, Gilbreth criou, nessas bases um sistema que tem o seu nome, sistema este aplicado aos trabalhos de colocação de tijolos. — *Océlio de Medeiros* — R.S.P. — Abril — 1949.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I			VOLUME II			VOLUME II		
VOLUME I			N. 1 — abril (esg.)			N. 1 — abril		
N. 1 — novembro (esg.) ..			1937			1946		
N. 2 — janeiro (esg.) ...			1938			N. 2 — maio		
N. 3 — fevereiro (esg.) ..			1938			1946		
N. 4 — março			1938			N. 3 — junho		
1938			VOLUME III			VOLUME III		
VOLUME II			N. 1 — julho (esg.)			N. 1 — julho		
N. 1 — abril (esg.)			1938			1946		
N. 2 — maio			1938			N. 2 e 3 — agosto e setemb.		
N. 3 — junho			1938			1946		
VOLUME III			N. 2 — agosto			VOLUME IV		
N. 1 — julho			1938			N. 1 e 2 — out. e nov.		
N. 2 — agosto			1938			1946		
N. 3 — setembro			1938			N. 3 — dezembro		
1938			N. 3 — dezembro			1946		
VOLUME IV			ANO VI			ANO X		
N. 1 — outubro			VOLUME I			VOLUME I		
N. 2 — novembro			N. 1 — janeiro			N. 1 e 2 — jan. e fev.		
N. 3 — dezembro (esg.) ..			1938			1947		
1938			N. 2 — fevereiro			N. 3 e 4 — março e abril.		
1938			N. 3 — março			1947		
ANO II			VOLUME II			VOLUME II		
VOLUME I			N. 1 — abril			N. 1 e 2 — maio e junho.		
N. 1 — janeiro			1939			1947		
N. 2 e 3 — fev. e março.			1939			N. 3 e 4 — julho e agosto.		
1939			N. 2 — maio			1947		
VOLUME II			N. 3 — junho			VOLUME III		
N. 1 e 2 — abril e maio..			1939			N. 1 e 2 — set. e out. ...		
1939			VOLUME III			1947		
N. 3 — junho			N. 1 — julho			N. 3 e 4 — nov. e dez. ...		
1939			1943			1947		
VOLUME III			N. 2 — agosto			VOLUME I		
N. 1 e 2 — julho e agosto.			1943			ANO XI		
1939			N. 3 — setembro			VOLUME I		
1939			VOLUME IV			N. 1 e 2 — jan. e fev. ...		
VOLUME IV			N. 1 — outubro (esg.) ...			1948		
N. 1 e 2 — outubro e nov.			1943			N. 3 e 4 — março e abril.		
1939			N. 2 — novembro (esg.) ..			1948		
N. 3 — dezembro (esg.) ..			1943			VOLUME II		
1939			N. 3 — dezembro (esg.) ..			1948		
ANO III			ANO VII			N. 1 e 2 — maio e junho..		
VOLUME I			VOLUME I			1948		
N. 1 — janeiro (esg.)			N. 1 — janeiro (esg.)			N. 3 e 4 — julho e agosto.		
1940			1944			1948		
N. 2 — fevereiro (esg.) ..			1944			VOLUME III		
1940			N. 2 — fevereiro (esg.) ..			1948		
N. 3 — março (esg.)			1944			N. 1 e 2 — set. e out.		
1940			VOLUME II			1948		
VOLUME II			N. 1 — abril			N. 3 e 4 — nov. e dez. ...		
N. 1 — abril (esg.)			1944			1948		
N. 2 — maio (esg.)			1944			ANO XII		
N. 3 — junho (esg.)			1944			VOLUME I		
1940			VOLUME III			N. 1 — janeiro		
VOLUME III			N. 1 — julho (esg.)			1949		
N. 1 — julho (esg.)			1944			N. 2 — fevereiro		
1940			N. 2 — agosto			1949		
N. 2 — agosto (esg.)			1944			N. 3 — março		
1940			N. 3 — setembro			1949		
N. 3 — setembro			1944			VOLUME II		
1940			VOLUME IV			N. 1 — abril		
VOLUME IV			N. 1 — outubro			1949		
N. 1 — outubro (esg.) ..			1944			N. 2 — maio		
1940			N. 2 — novembro			1949		
N. 2 — novembro (esg.) ..			1944			N. 3 — junho		
1940			N. 3 — dezembro			1949		
N. 3 — dezembro			1944			ANO XIII		
1940			ANO VIII			VOLUME I		
ANO IV			VOLUME I			N. 1 — janeiro		
VOLUME I			N. 1 — janeiro			1949		
N. 1 — janeiro (esg.) ...			1945			N. 2 — fevereiro		
1941			N. 2 — fevereiro			1949		
N. 2 — fevereiro (esg.) ..			1945			N. 3 — setembro		
1941			N. 3 — março			1949		
N. 3 — março			1945			VOLUME II		
1941			VOLUME II			N. 1 — abril		
VOLUME II			N. 1 — abril			1949		
N. 1 — abril (esg.)			1945			N. 2 — maio		
1941			N. 2 — maio			1949		
N. 2 — maio (esg.)			1945			N. 3 — junho		
1941			N. 3 — junho			1949		
N. 3 — junho (esg.)			1945			ANO XIII		
1941			VOLUME III			VOLUME I		
VOLUME III			N. 1 — julho			N. 1 — janeiro		
N. 1 — julho (esg.)			1945			1950		
1941			N. 2 — agosto			N. 2 — fevereiro		
N. 2 — agosto (esg.)			1945			1950		
1941			N. 3 — setembro			N. 3 — março		
1941			VOLUME IV			1950		
VOLUME IV			N. 1 — outubro			VOLUME II		
N. 1 — outubro (esg.) ..			1945			N. 1 — abril		
1941			N. 2 — novembro			1950		
N. 2 — novembro (esg.) ..			1945			N. 2 — maio		
1941			N. 3 — dezembro			1950		
N. 3 — dezembro			1945			N. 3 — junho		
1941			ANO IX			1950		
ANO V			VOLUME I			VOLUME III		
VOLUME I			N. 1 — janeiro			N. 1 — julho		
N. 1 — janeiro (esg.) ...			1942			1950		
1942			N. 2 — fevereiro			N. 2 — agosto		
N. 2 — fevereiro (esg.) ..			1946			1950		
1942			N. 3 — março			N. 3 — setembro		
1942			1946			1950		

BILHÕES DE CRUZEIROS

BILHÕES DE CRUZEIROS

