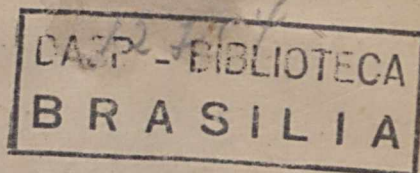


REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO X

Vol. III — Ns. 1 e 2

Set. e Out. 1947



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO X

SETEMBRO E OUTUBRO DE 1947

Vol. III - Ns. 1 e 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Formação de chefes e supervisores.....	3
COLABORAÇÃO	
Observatórios da conjuntura econômica — RICHARD LEWINSOHN.	5
Desemprego — ESTANISLAU FISCHLOWITZ.	10
O problema da lotação — PAULO POPPE DE FIGUEIREDO.	19
Departamento de Informação da O.N.U. — ISIDORO ZANOTTI.	23
O particularismo do direito marítimo e do direito aeronáutico e o direito da navegação — J. C. SAMPAIO DE LACERDA.....	29
PENSAMENTO ALIENÍGENA:	
Pesquisa econômica e política tributária — ROY BLOUGH.	36
ADMINISTRAÇÃO LOCAL:	
A margem do Planejamento Econômico da Amazônia — OCÉLIO DE MEDEIROS.....	45
DOCUMENTÁRIO	
REPORTAGEM:	
Campanha de Educação dos Adultos — DILKE SALGADO.	90
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Doutrina — A Constituição de 1946 — THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI.....	102
Pareceres — Julgados.....	104
DECISÕES ADMINISTRATIVAS.....	114
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Orçamento — ALBERTO C. NEIVA e JOSÉ V. O. MARTINS	
Receitas com aplicação especial (II).....	123
Organização — CARLOS DODSWORTH MACHADO.	
A organização científica do trabalho e a administração pública.	132
Pessoal — M. J. A. FERNANDES	
O recrutamento e as nomeações interinas.....	138
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN	
Problemas paralelos à realização de cursos (IV).	140
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Por que os concursos demoram?.....	151
Questões apresentadas no C. 148 — Concurso para a carreira de Escrivão de Coletoria, do M.F.	154
NOTAS:	
O orçamento na hipótese de uma desvalorização da moeda.....	159
Comentários à proposta orçamentária.....	161
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica — GUERREIRO RAMOS	
Karl Mannheim (1893-1947)	166
Indicações:	
Publicações recebidas	168

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

PALÁCIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL
Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO:

Adroaldo Tourinho Junqueira Ayres
Orçamento e Organização

Marcos Botelho
Respondendo pelo expediente
Pessoal

Cesar Dacorso Netto
Seleção e Aperfeiçoamento

Liberato Soares Pinto
Substituto do Diretor
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

José Machado de Faria
Administração

Lopo de Carvalho Coelho
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO
Carlos Medeiros Silva

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO
Joaquim Moreira de Souza

7700

15.12.48

Formação de chefes e supervisores

EM nossos dias, a administração de pessoal que fizer por merecer o qualificativo de “esclarecida”, há de agitar, como lema definidor de sua finalidade precípua, o aproveitamento máximo do potencial humano. Não há negar, porém, que se trata de uma fórmula demasiado geral — é, para muitos, simples lugar comum — cuja significação, por vezes, perde muito de sua força, tal a imprecisão dos seus objetivos. Eis, porque aquêles a quem compete a tarefa de dar vida e realidade a tal lema, não raro perdem-se nos meios necessários à sua concretização, sem contudo atingir os fins visados.

Importa, pois, delinear os objetivos. Dentre êstes, um desde logo merece especial destaque: — utilizar e fortalecer todos os recursos que concorram para identificar e fundir os propósitos do Serviço Público e os do Servidor Público.

Em tal matéria é freqüente que se procure a solução — certamente simplista — numa expressão mágica e miraculosa: “espírito público”. Pelo que de vago e flutuante ela contém, aparece ora como sinônimo de sacrifício, ora como equivalente de devotamento excepcional. Poucos a compreendem, realmente, como dever consciente e básico para com a comunidade social, razão de ser daqueles cuja função é, ou deve ser, a de servir.

Ora, só existe espírito público onde há eficiência e cooperação. E como êstes dois atributos, alicerces do primeiro, são educáveis e passíveis de aperfeiçoamento, não há porque supor que tudo dependa, em última análise, de qualidade inatas, presentes em minorias privilegiadas. Jamais a administração pública de qualquer país atingiria nível razoável de eficiência, se para tal dependesse, apenas, do recrutamento de seu pessoal entre tais minorias.

Parece fora de dúvida que a melhor solução está em focalizar, com particular atenção, o problema daqueles aos quais compete, em primeira mão, a tarefa de fazer compreender aos executantes o verdadeiro significado de suas funções, isto é — o problema dos chefes e supervisores.

A êles cabe treinar seus auxiliares, mesmo quando haja departamentos de pessoal incumbidos de executar atividades básicas, gerais ou específicas, de aperfeiçoamento. Os tratadistas têm salientado, repetidamente, o papel da chefia no “in-service training”, insubstituível por qualquer outro método formal ou acadêmico de aprendizagem, considerando mesmo ser esta a parte mais importante de um programa de treinamento. Com efeito, é nela que se atinge mais diretamente o fim visado, levando os executantes a desempenhar suas tarefas atuais com eficiência, e a se preparar para tarefas mais difíceis e de maior responsabilidade.

Afinal a eficiência de uma administração não depende, em primeira linha, de diplomas legais, mas de indivíduos capazes de prepará-los, de interpretá-los, de dar-lhes a melhor execução, e de revê-los quando se tornem obsoletos. Já se afirmou, certa vez, que “uma estrada de ferro é, antes de tudo, pessoal”.

Ora, compete aos supervisores manter em pauta os aspectos sociais do fator humano, não em termos de sentimentalismo, mas de técnica, de eficiência e de rendimento social do trabalho. E' lícito afirmar que, em verdade, essa é a principal tarefa dêsses agentes executivos, a quem se pedirá menos ordens e menos comando, a troco de mais orientação e mais desenvolvimento das capacidades de seus subordinados. Vale por dizer que assim se afirmaria a prevalência da liderança sôbre a chefia, demonstrando concretamente o acerto de se asseverar que, em última análise, o aspecto primordial não é o progresso dos empregados, resultante da organização e do aperfeiçoamento, e sim o do serviço com o progresso daqueles.

Vê-se, pois, que o problema-chave é o da preparação de chefes e supervisores.

Daí, a preocupação constante — e certamente legítima — do D.A.S.P. nesta matéria, justificando plenamente a realização de muitos de seus cursos, visando especificamente a questão em exame. E' um trabalho ininterrupto de educação e treinamento — não fossem êstes, por definição, um processo contínuo — atingindo os servidores diretamente interessados em melhorar o preparo básico e os conhecimentos específicos, que os conduzam à boa chefia. É, ainda, uma tarefa de doutrinação, catequese e clarificação, no sentido de conduzir a opinião pública em geral à aceitação e reconhecimento de certos princípios fundamentais, cuja observância é condição imprescindível à consecução, tão breve quanto possível, do grau desejado de funcionalização da chefia.

Recentemente foram encerradas as atividades escolares do primeiro período do corrente ano, devendo ter início, imediatamente, as do segundo, destinadas a completar, em nível de especialização, os conhecimentos gerais previamente adquiridos pelos que, sponte sua, anteviram a melhor forma de conquistar e desenvolver "espírito público".

Há que prestigiar a obra, assim como aquêles que dela se utilizam, para fins legítimos e louváveis, tudo fazendo para que aumente seu número.

Observatórios da conjuntura econômica

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol

O autor do presente artigo expôs os principais objetivos visados pelos centros de estudos da conjuntura econômica, existentes na maioria dos países estrangeiros, e ora sendo, também, organizados no Brasil. Tendo examinado as diversas formas de organização de tais "observatórios econômicos", chegou à conclusão de que, embora os mesmos necessitem de assistência técnica por parte dos órgãos governamentais, poderão melhor cumprir os seus desígnios como institutos não oficiais. (N. R.)

I. OBJETIVOS DAS PESQUISAS

TERMINADA a guerra, aumentou grandemente o interesse pelos estudos da conjuntura econômica. Em vários países — França e Itália por exemplo — criaram-se novos institutos especializados ou reiniciaram-se em bases mais amplas os antigos trabalhos interrompidos durante o conflito. A situação assemelhava-se à que se apresentou imediatamente após a primeira guerra mundial, quando surgiu, na Universidade de Harvard, o primeiro centro de pesquisas sobre a conjuntura econômica.

E' evidente que numa fase de transição da economia de guerra para a de paz urge observar com a maior precisão e a possível objetividade as flutuações dos fenômenos econômicos: produção, consumo, preços, salários, lucros, moeda e crédito e, principalmente, este flagelo da economia moderna, que se tornou um verdadeiro pesadelo nos países industriais: o desemprego. E' verdade que em todos os países a estatística propriamente dita proporciona, hoje em dia, abundante documentação sobre a maior parte dessas matérias; as séries de algarismos, porém, por si só não bastam. E' preciso também coordená-las de maneira apropriada, interpretá-las e tirar conclusões

do conjunto de fatos que se possam medir numericamente, e mesmo de alguns em relação aos quais ainda não se disponha de índices quantitativos, e então estabelecer o diagnóstico da situação econômica.

Esta a tarefa, muito complexa, que incumbe ao ramo relativamente recente da ciência econômica, a que na maioria das línguas se dá o nome de "pesquisas sobre a conjuntura". Na Inglaterra e especialmente na América do Norte elas se identificam, geralmente, com as pesquisas sobre o "trade cycle" (ciclo de comércio) ou "business cycle" (ciclo de negócios), isto é, com os fenômenos cíclicos da evolução econômica, que se caracterizam por uma alternância de períodos favoráveis e desfavoráveis, particularmente pelas bruscas peripécias comumente chamadas "crises". Sem dúvida os fenômenos periódicos abrangidos pelo termo "business cycle" são e serão sempre um dos principais objetos das pesquisas sobre a conjuntura. O ciclo entre duas grandes crises, o "ciclo maior" — que também é denominado "Juglar cycle", em homenagem ao economista francês que primeiro o descreveu com exatidão (1) — tornou-se o ponto de partida para inúmeros estudos sobre a periodicidade no movimento dos negócios. Análises mais aprofundadas demonstraram que existem, além do *Juglar Cycle*, cuja duração média é de nove anos, e de outros movimentos de caráter cíclico, um ciclo que se completa mais ou menos de cinquenta em cinquenta anos — as "ondas longas" — e um outro que se renova de quarenta em quarenta meses. O prof. Schumpeter, da Universidade de Harvard, também para perpetuar a memória de seus descobridores deu a estes dois tipos os nomes de

(1) Clément Juglar, *Les crises commerciales et leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis* (Paris, 1860).

"Kondratieff Cycle" e "Kitchin Cycle", respectivamente (2).

Todavia, os estudos que visam ao conjunto do movimento econômico não constituem senão um setor das pesquisas sobre a conjuntura. Outros dizem respeito a fenômenos mais restritos, que se manifestam numa única indústria ou num mercado determinado. A este grupo de estudos pertencem as recentes pesquisas sobre as construções, cuja frequência — contrariamente ao que se supunha anteriormente — não coincide com os *Juglar Cycle*, mas revelam, pelo menos nos Estados Unidos, uma periodicidade de cerca de dez anos (3). Outra descoberta, aliás bastante plausível, refere-se à interdependência entre o número de porcos e o preço da forragem, que num regime de economia livre se seguem com periodicidade perfeita (4).

As flutuações estacionais constituem outro aspecto importante das pesquisas sobre a conjuntura. Sua verificação e interpretação são bastante fáceis, mas cumpre demonstrar seu ritmo a fim de evitar conclusões errôneas. Muitas vezes um aumento ou uma diminuição da produção, dos estoques ou de outros elementos econômicos provoca preocupações graves ou é considerada como melhora decisiva; não passa, entretanto, de um fenômeno estacional, que se repete todos os anos na mesma época.

Citemos como exemplo um fenômeno monetário. No Brasil, como na maioria dos outros países, manifesta-se, em dezembro de cada ano, uma grande necessidade de papel-moeda, proveniente, em parte, das compras maciças efetuadas pelo público antes do Natal e, de outro lado, das necessidades das empresas para satisfazer a gratificações e pagamentos financeiros — juros, etc. — que se acumulam no fim do ano. A fim de atender a estas necessidades, perfeitamente legítimas, de meios de pagamento, o Tesouro Nacional, ou o Banco Central, é obrigado a emitir. Em janeiro atenua-se movimento dos negócios e a moeda accessoriamente emitida reflui aos

bancos, o que permite às autoridades monetárias reduzir o volume da circulação. O processo repete-se com tal regularidade que em alguns países a estatística monetária publica séries ajustadas para variações estacionais; nos Estados Unidos, por exemplo, a estatística do Federal Reserve System deduz, para o mês de dezembro, 1 % do papel-moeda efetivamente em circulação — cerca de 280 milhões de dólares — a título de ajustamento estacional. Contudo, ignorando esse fato, pode chegar-se à conclusão de que haverá em dezembro uma inflação inquietante e, em janeiro, uma deflação prejudicial aos negócios, o que não acontece.

A análise dos movimentos propriamente periódicos não é mais o único campo de observação das pesquisas da conjuntura. Um grande número de fenômenos econômicos revela um paralelismo, porém não coincidência: existe entre duas ou três séries de números-índices um intervalo mais ou menos constante. Por exemplo: os preços de varejo seguem normalmente, a uma distância de alguns meses, os preços de atacado. Ora, o primeiro impulso para a alta ou para a baixa pode provir também dos preços do varejo, enquanto que os preços do atacado seguem na mesma direção. A pesquisa da conjuntura deve encarar detidamente tais fenômenos, às vezes difíceis de interpretar. Quando mostram grande regularidade, é possível fazer prognósticos sobre a evolução de um fenômeno condicionado por outro.

O Centro de Pesquisas da Universidade de Harvard elaborou, logo no princípio de suas atividades, três índices, cada um dos quais representava a tendência de importante setor da economia americana: o primeiro, o mercado de títulos ("*Speculation*"); o segundo, o mercado de produtos ("*Business*"); e o terceiro, o mercado de dinheiro ("*Money*"). Durante muitos anos os três mercados reagiram ritmicamente: a uma redução de taxas de juros no mercado de dinheiro seguia-se regularmente, após alguns meses, uma alta de preços dos títulos da Bolsa de Valores, e a esta, em espaço mais curto, um aumento de preço das mercadorias, ao passo que a elevação das taxas de juros provocava nos outros mercados reações em sentido contrário (5). Dessa forma,

(2) Joseph A. Schumpeter, *Business Cycles* (Nova York-Londres, 1939), Vol. I, pg. 169.

(3) C.D. Long Jr., *Buiding Cycles and the Theory of Investment* (Princeton, 1940).

(4) A. Hanau, *Die Prognose der Schweinepreise* (Berlin, 1928).

(5) *The Review of Economic Statistics* (1919), Preliminary Volume I, pgs. 111 e seg.

tornou-se possível prognosticar a evolução dos preços de títulos e de mercadorias. Não obstante, a partir de 1925, quando a especulação em Wall Street assumiu grandes proporções, o automatismo foi desaparecendo: um aumento de taxas de juros causava, na Bolsa, movimento em sentido oposto, provavelmente porque os próprios especuladores, na esperança de grandes lucros, emprestavam dinheiro a qualquer preço.

Este exemplo evidencia as possibilidades, como também os perigos, do prognóstico, sobretudo quando ainda não se possui bastante experiência. Todavia, o aperfeiçoamento dos métodos técnicos e o melhor conhecimento da interdependência dos fenômenos econômicos tornou possível prever com razoável grau de propabilidade, pelo menos para períodos curtos, os movimentos da conjuntura.

II. ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

No século passado, e mesmo nas duas primeiras décadas do atual, os estudos sobre a conjuntura constituíam muitas vezes o "hobby" de alguns particulares. Nem os meios econômicos nem as entidades públicas se interessavam muito por esse gênero de estudos. Conquanto os investigadores, como o estatístico francês de Foville, inventassem engenhosos esquemas para compor graficamente um quadro da conjuntura, os resultados eram inevitavelmente modestos, pois não somente a documentação estatística era insuficiente, como também faltava um método de trabalho seguro. A base científica das pesquisas foi firmada pelo economista americano Wesley C. Mitchell, cuja obra — *Business Cycles*, publicada em 1913, assinala o marco decisivo nesse terreno. As primeiras aplicações práticas da nova ciência efetuaram-se, igualmente, nos Estados Unidos. Os trabalhos inaugurados em 1917, pela *Harvard University Committee of Economic Research*, sob a direção de Persons e Bullock, chamaram rapidamente a atenção geral, e em toda parte criaram-se centros de estudos similares. Em Nova York, o próprio Mitchell assumiu a direção do *National Bureau of Economic Research*; em Washington instituiu-se, junto ao *Bureau of the Census*, o *Survey of Current Business*. Na Europa quase todos os países criaram "Institutos de conjuntura". Alguns dentre eles, tais como os institutos sueco, húngaro e particularmente o "*Institut für Konjunkturforschung*" organizado em

1929 em Berlim sob a direção de Ernst Wagemann distinguiram-se por novos métodos de pesquisas, bastante diferentes dos utilizados nos Estados Unidos.

Depois de um extraordinário florescimento, comprometeu-se um pouco o prestígio do novo ramo científico, por causa dos escritórios particulares que, principalmente na América do Norte, se puseram a serviço da especulação bolsista, fornecendo aos interessados previsões super-otimistas. Quando ocorreu em Wall Street o "crack" de 1929, e a grave crise econômica veio desmentir essas profecias pseudo-científicas, propagou-se um certo ceticismo contra os estudos da conjuntura, em geral. Entretanto, logo se evidenciou a conveniência de estudos sistemáticos sobre a conjuntura econômica, não só para as empresas particulares como para a administração pública.

A economia de guerra, como era natural, deu outra direção a esses estudos: sob o regime de preços fixos, de controle da produção e do consumo, as regras aplicáveis a uma economia livre perdem seu fundamento. Ainda mesmo em uma economia dirigida, ou semi-dirigida, cumpre observar continuamente o movimento dos negócios, a fim de controlar o efeito das medidas adotadas pelo governo. Os países que têm procurado planificar, inteira ou parcialmente, sua economia cometeram por vezes o erro de medir somente o efeito específico das medidas tomadas, por exemplo: interessar-se exclusivamente pela evolução do preço do café ou da produção do carvão. Jamais esses fatores, por mais importantes que sejam, poderão refletir toda a conjuntura. Para julgar da influência real de medidas legislativas ou administrativas sobre a economia é preciso utilizar instrumentos de mensuração mais sutis, isto é, formar séries de índices combinados, que demonstrem as flutuações de um grande número de elementos.

Chamam-se a tais índices-padrão "barômetro econômico" ou "barômetro da conjuntura". Teoricamente seu valor é discutível (6), pois é evidente que, quanto mais elementos heterogêneos se combinarem, mais se obterão esquemas estatísticos que não correspondem a qualquer fato concreto. Isso não obstante, seu valor prático é

(6) James Arthur Estey, *Business Cycles. Their Nature, Cause and Control* (Nova York, 1941), pgs. 61-75.

incontestável; apesar de tôdas as objeções, do ponto de vista da lógica pura, cumpre admitir que, pelo menos psicologicamente, êles correspondem à realidade, de vez que as noções de “prosperidade” ou “depressão” são também muito complexas e não se referem a um fato isolado, mas sim a uma “situação”, quer dizer, a um conjunto de fatos considerados interdependentes ou determinados pela mesma causa. Se um índice combinado exprime com suficiente exatidão as flutuações da conjuntura, provou a sua razão de ser, pois como já disse um dos mais experientes estatísticos: “Todo índice geral é uma ficção, porém indispensável para a economia (7).”

Logo no início dos estudos sobre a conjuntura, colocou-se a questão de saber sob que forma deveriam organizar-se seus serviços. Os primeiros centros de estudos, como já dissemos, formaram-se acidentalmente junto a universidades ou instituições outras, onde existia um grupo de pessoas interessadas no assunto. As despesas necessárias à manutenção de tais serviços, porém, quase sempre excediam a capacidade financeira de seus fundadores — a menos que quisessem passar a uma comercialização exagerada e perigosa para a independência dos serviços. Ademais, a necessidade de reunir vasta documentação, em grande parte originária de fontes estatísticas oficiais, tornou difícil manter serviços dessa espécie junto a instituições científicas localizadas no interior do país, distantes da capital política ou da metrópole econômica. Essa, parece-nos, uma das razões por que o famoso Centro de Pesquisas da Universidade de Harvard, pioneiro na matéria, cessou sua atividade em 1930.

De outro lado, é claro que as pesquisas sobre a conjuntura são de alta importância para a administração pública, não apenas porque grande parte das atividades governamentais implica em providências de ordem econômica, mas também porque as finanças públicas exigem uma ininterrupta observação da evolução econômica. Sem isso a previsão orçamentária e a política fiscal permanecem incertas. Essa ordem de idéias conduziu, em alguns países, à criação de departamentos oficiais especializados em estudos de conjuntura. Até certo ponto, a centralização de tais estu-

dos figura-se medida de racionalização, que permitirá substituir parcialmente os numerosos órgãos de estudos econômicos que atualmente existem nos ministérios ou outras entidades que dêles precisam.

A essas vantagens opõem-se, no entanto, sérios inconvenientes. Uma das condições *sine qua non* para a utilidade das pesquisas sobre a conjuntura é a sua completa separação da política. Desde que as investigações se orientem em tal ou qual direção política, perdem o valor como fonte de informação objetiva; a parcialidade afeta sua reputação perante o público e depressa se tornam inúteis ou degeneram em simples veículos de propaganda. Destarte, repartições completamente independentes podem também trazer inconvenientes ao governo. Pesquisas sobre a conjuntura são suscetíveis de conduzir a conclusões que, num dado momento, não correspondam aos planos ou intenções do governo; e se em tal circunstância o órgão encarregado dos estudos expuser francamente as conclusões a que chegou, ter-se-á a impressão de uma divergência de opiniões, prejudicial à administração pública. Acresce ainda — e êsse é outro aspecto muito importante — que os pesquisadores da conjuntura são obrigados a manifestar-se, direta ou indiretamente, sobre a tendência da evolução econômica; se bem não sejam — como erroneamente se afirma — “agências de profécias”, têm de indicar a provável direção do movimento econômico. A própria idéia do ciclo econômico implica certa regularidade de ritmo: que a alta acentuada de preços, por exemplo, seja seguida de uma reação oposta, ou que a baixa não se prolongue definitivamente. Incumbe particularmente ao órgão de pesquisa da conjuntura prever êste ritmo com mais exatidão e determinar quantitativamente a duração e a intensidade de cada fase do movimento econômico.

Sem dúvida, são inevitáveis os riscos que essas determinações acarretam. Os “observatórios econômicos” são tão pouco infalíveis quanto os observatórios meteorológicos, cujos serviços, no entanto, se reconhecem indispensáveis. Todavia, existe uma diferença entre essas duas espécies de observação. A ninguém ocorreria pudesse o governo prever chuva ou tempo bom e, por isso, podem os serviços de meteorologia funcionar

(7) Ernst Wagemann, *Narrenspiegel der Statistik* (Hamburgo, 1935), pg. 96.

como repartições governamentais em completa independência quanto às suas previsões. No concernente aos "observatórios econômicos", no entanto, as condições são diferentes. O governo não faz o tempo bom, mas faz a política econômica.

Todos esses motivos nos levam a julgar preferível ficarem os serviços da conjuntura fora da administração pública, localizados em uma instituição a política e desinteressada, do ponto de vista comercial. Isso não impede, porém, que os serviços possam e devam obter o apoio de órgãos governamentais, estatísticos e outros, que lhes permitam reunir a documentação indispensável. Como o demonstra uma longa experiência, esta é a forma de organização mais adequada.

No Brasil, onde até agora os estudos dessa espécie pouco se têm desenvolvido, a *Fundação Getúlio Vargas* está em vias de organizar um serviço regular, no sentido acima exposto, preenchendo assim uma lacuna, assinalada já há dezessete anos atrás por um dos mais eminentes economistas brasileiros, em um dos raros trabalhos

publicados sobre os problemas da conjuntura (8): "As nossas estatísticas limitam-se aos quadros espositivos, sem que os complete a indispensável análise dos fenômenos estudados, mais do que isto, sem que presida à sua organização a idéia de conjunto, a uniformidade indispensável ao estudo das relações, a sistematização necessária dos movimentos econômicos, pelo tratamento adequado das séries cronológicas que se correlacionam".

Infelizmente, esta crítica acerba ainda não perdeu a atualidade. Também no campo da estatística o Brasil é rico de matérias primas excelentes, cuja transformação em produtos manufaturados ainda é muito falha. Todavia, é lícito esperar que em breve essa observação pertença ao passado.

(8) F.T. de Sousa Reis, *Contribuição para o estudo dos movimentos econômicos*. Tese apresentada à primeira Conferência Nacional de Estatística. (Rio de Janeiro, 1930), pg. 5.

DESEMPRÊGO

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Embora não se detenha em analisar as diversas teorias sobre desemprego, o presente artigo é um substancial veículo de discussão do assunto, pois que toma como premissa a clássica afirmação de Beveridge, segundo a qual restará sempre um mínimo irredutível de desemprego.

Procurar remédios para este mínimo é o objetivo primacial do ensaio ora publicado, que nos coloca nos devidos termos o problema da prevenção do desemprego, seguro-desemprego e organização do mercado de trabalho, pedras-angulares da questão.

Finalmente, deteve-se o autor na análise de como está reagindo o Brasil frente o problema, elogiando francamente as novas diretrizes de nossa legislação trabalhista. (N. R.)

Dispensam-se hoje, em 1947, os argumentos aos quais se possa recorrer para justificar a tese que o principal mal orgânico do regime econômico social contemporâneo, capaz de ameaçar a sua permanência, muito mais ainda do que as correntes revolucionárias, é o desemprego.

Desemprego na sua forma aguda e massiva que todas as comunidades industriais, sem exceção alguma, sofreram, com breves intervalos, no período interbélico entre 1918 e 1939.

Nada indica ainda que tivesse perdido definitivamente a sua assombrosa atualidade, o maior paradoxo da civilização atual: o fato de que apenas a economia dirigida, de caráter bélico, possa assegurar o “pleno emprego” e que, no entanto, esse estado ideal de emprego não se coaduna, ao que parece à luz das experiências do passado, com a economia normal, orientada pelas finalidades da pacífica economia produtora.

É verdade que, por vários motivos, talvez de caráter transitório, não se pode notar por enquanto, nesses dois primeiros anos de após-guerra, o agravamento da situação quanto às relações entre procura e oferta no mercado mundial de trabalho: é também verdade que, por exemplo, tanto na Inglaterra como nos E. U., o número de empregos tenha atingido em 1946 e 1947, volume absolutamente desconhecido no passado.

Em seu relatório, apresentado à XXX sessão da Conferência Internacional de Trabalho, realizada em Genebra em julho de 1947, o Diretor Geral do BIT, embora salientando que, de modo geral, a situação quanto ao emprego continua satisfatória, o problema da mobilização da mão de obra deficiente tomando dianteira em vários países sobre o da luta contra o desemprego, não deixa, ao mesmo tempo, de destacar o reverso da medalha.

Com efeito, mesmo o bom estado de emprego não exclui a existência de várias “bolsas de desemprego” em certas áreas e em certas indústrias (assim p. ex. na Grã Bretanha há 366.000 desempregados). Em todos os países do Eixo e alguns outros cuja economia estava ligada à Alemanha, a estatística demonstra desemprego volumoso: Alemanha — 1.600.000 desempregados em abril de 1946 e 1.200.000 em setembro de 1946. Itália — cerca de 200.000, Áustria — 66.000, Japão — 3.300.000 em dezembro de 1945 e 5.600.000 em abril de 1946. Além disso, vários países estão sofrendo de um fenômeno crônico e agudo de emprego parcial e não suficientemente produtivo (“under-employment”). A estatística de desemprego é, outrossim, incapaz de demonstrar todos os obstáculos que encontram no retorno ao mercado de trabalho, todos os que, durante um longo período, não exerceram trabalho, em virtude da falta de treinamento, de experiência ou de habilidade profissional, devido à idade, sexo ou quaisquer outras circunstâncias.

Evidentemente, a atual favorável situação no mercado de trabalho não impede de modo algum, de ante-mão uma nova crise de alcance mundial, cujo espectro paira sem dúvida alguma sobre todas as iniciativas econômicas e sociais dos últimos anos, pois o desemprego é a consequência inevitável do retrogresso da conjuntura. Não deve diminuir portanto, nem por um momento, a atenta vigilância dedicada a esse barômetro infalível da crise, que constitui a estatística de emprego e desemprego, e que serve para preveni-la em tempo, aos primeiros sintomas da recessão da conjuntura econômica.

Não nos parece oportuno submeter a essa altura a um exame mais detalhado as diversas e tão controvertidas doutrinas, que se chocam desde muito tempo nas disciplinas econômicas e que procuram explicar e interpretar devidamente a origem do "chomage", do volume, do gênero e da duração do fenômeno que conhecemos em época recente: a tese que tenta estabelecer a responsabilidade pelos fenômenos em questão, ao progresso técnico a teoria "cíclica", a tese que considera como principal causa do desemprego os desajustamentos entre a produção e o consumo e várias outras doutrinas concorrentes.

Não nos parece tampouco necessário passar em revista todas as modalidades do desemprego, com a clássica discriminação do mesmo, segundo a sua origem, natureza e duração, ou ainda as classificações em desemprego relacionado com uma determinada época do ano, desemprego estrutural, cíclico, normal, rural e urbano etc. Evidentemente, o que nos pode interessar é, por um lado, só o chamado desemprego "involuntário", devido exclusivamente às razões de caráter objetivo e, por outro lado, só o desemprego de dimensões capazes de lhe emprestar características de um fenômeno socialmente relevante. Com efeito, como reparou com muito acerto um dos maiores estudiosos desse problema, Sir William Beveridge, muito tempo antes de ganhar projeção mundial com a publicação do seu famoso plano de 1942, há sempre um mínimo irreduzível de desemprego. Essa afirmação é inteiramente compartilhada por Pigou. A mesma idéia encontra-se, aliás, no famoso "White Paper" britânico de maio de 1944 (Cmd. 6527, pág. 19), segundo o qual mesmo "quando há uma adequada e geral procura de trabalho, mantida por inversões suficientes para assegurar a

cada operário um emprego, isso não significa que o desemprego vá desaparecer completamente".

Nada ilustra de modo mais expressivo a profunda transformação que se verificou nos conceitos econômico-sociais, no prazo desses últimos 26 anos, do que a revisão radical da atitude dos poderes públicos com relação ao desemprego. Em 1910 ela era inteiramente passiva. Parece inacreditável, mas naquela época, não existiam ainda nenhuma providências legislativas, direta ou indiretamente relacionadas com esse fenômeno, embora dificilmente se possa asseverar que naquela período não existisse ainda desemprego. Atualmente, em 1947, sem o mesmo exagero o tema da luta contra o desemprego ou, para recorrer a fórmula positiva e mais conforme à terminologia ultimamente em uso, a política de "pleno emprego" ("full employment") está sendo considerada, juntamente com o princípio do máximo "standard" de existência, como uma das principais finalidades do Estado social intervencionista.

Um dos mais volumosos e mais bem desenvolvidos capítulos da legislação social moderna e dos vários setores conexos, está inspirado na intervenção dos poderes públicos no sentido acima referido.

Sem dúvida alguma a evolução nesse sentido prende-se à opinião, cada vez mais enraizada na consciência da humanidade, que existe uma responsabilidade não somente econômica, social e moral, como também jurídica, da coletividade pelo desemprego, com todas as óbvias consequências daí decorrentes.

No direito constitucional da época em que vivemos, esses novos conceitos encontraram expressão muito significativa na consagração em várias cartas constitucionais do direito subjetivo do cidadão ao trabalho, fórmula de origem blanquista, avançada nos meados do século XIX e inesperadamente ressurgida depois da primeira guerra mundial.

Quais são, porém, as providências concretas ditadas por essa nova orientação das atividades do Estado moderno?

Elas vêm sendo desenvolvidas de modos nitidamente distintos e separados, nos três sentidos seguintes:

- 1) prevenir o desemprego, suprimindo as suas causas;

2) mitigar e amenizar os efeitos sociais do mesmo mediante garantia dos meios de subsistência às vítimas desse flagelo e, enfim;

3) atacar diretamente o fenômeno de desemprego em si mesmo, procurando se proporcionar aos desempregados as maiores possibilidades de emprego.

I — PREVENÇÃO DO DESEMPREGO

Quanto ao primeiro setor está inteiramente dentro da órbita da política econômica propriamente dita. Tudo o que tenha em mira contribuir para a prosperidade econômica, para a expansão da economia nacional, para o progresso geral do país, age, também *ipso facto*, no sentido de prevenir essa maior calamidade econômico-social da humanidade contemporânea.

E' verdade que nas conferências internacionais fala-se cada vez mais na orientação social das atividades econômicas, no plano nacional e internacional, salientando-se importância de subordinar às necessidades dos indivíduos, especialmente das camadas baixas e mais numerosas da sociedade, a produção e a distribuição das riquezas.

"No plano nacional como internacional" disse F. D. Roosevelt, "a política econômica não pode continuar sendo uma finalidade em si só; ela é apenas um meio para atingir os objetivos sociais".

Essa tese recebeu sanção internacional por parte de várias conferências realizadas depois do fim da segunda guerra mundial. No entanto, não se diz bem quais são as providências econômicas a que se deve recorrer para alcançar esse grande objetivo social e que, ao mesmo tempo, não sejam impostas — por assim dizer: automaticamente — pelo mecanismo da economia, em obediência às finalidades autônomas econômicas propriamente ditas.

Não são desconhecidas, na doutrina econômica, as tendências expansionistas com "criação dos empregos" mediante várias providências da ativa política econômica (p. ex. fomento de grandes obras públicas); o seu resultado não parece, porém, responder sempre à todas as expectativas.

II — SEGURO-DESEMPREGO

Passando em seguida ao segundo setor acima referido, convém salientar que se trate de um capítulo da legislação social, relativamente recente, que teve o seu surto apenas no último decênio antes do começo da segunda guerra mundial. Enquanto os seguros sociais obrigatórios contra os riscos físicos e físico-profissionais foram, como é notório, instituídos pela primeira vez na Alemanha (reforma do chanceler Bismarck) em 1882, o seguro social contra o risco econômico do desemprego tornou-se realidade só em 1911, ano da reforma cumprida nesse sentido na Inglaterra, por Lloyd-George, com participação técnica muito ativa de Sir William Beveridge. O alicerce doutrinário dessa interessante reforma constituiu a opinião de que não convém aplicar aos desempregados as providências gerais de assistência, mas sim que se torna imperioso encontrar uma solução mais ampla e especial, adaptada rigorosamente à situação dos trabalhadores afetados pela perda do emprego.

Contudo, mesmo criando-se esse ramo especial de seguros sociais, apesar das iniciais resistências da técnica securitária, que insistia na impossibilidade de aplicar o método de seguro a fenômenos tão incertos e imprevisíveis como o desemprego — não se conseguiu separar com nitidez este, da assistência pública, do mesmo modo como acontece com relação aos demais ramos de seguros sociais.

Com efeito, em várias legislações vigentes, continua a exigência de provar o interessado que não dispõe de recursos acima de um determinado limite mínimo, para habilitação à indenização do seguro-desemprego (o "means test", tão francamente odiado no ambiente do operariado); por outro lado, esse seguro não pode conceder de modo geral, senão benefícios de curto prazo, o que faz em que, uma vez esgotado o direito aos benefícios regulamentares, o segurado passe, via de regra, a perceber os benefícios assistenciais, que constituem assim, comumente, o prolongamento das indenizações do seguro desemprego.

Além de estar, assim, intimamente ligado à assistência pública, o seguro-desemprego não pode ficar desligado da administração de trabalho, e, sobretudo, da rede das agências de colocação: com efeito o direito à indenização fica suspenso, caso

o desempregado recuse o emprego que lhe fôr oferecido.

As nossas observações a respeito da origem do seguro-desemprego, referem-se ao seguro social, público e compulsório. Ora, mesmo para completar o quadro geral da situação a respeito, é preciso ressaltar que, além dessa modalidade de organização, própria à Previdência Social inteira, existiu nesse setor um tipo todo particular de seguro, como seja o chamado regime de Gand, nome da cidade belga onde foi pôsto em aplicação pela primeira vez; o seguro-desemprego desse gênero está confiado à administração dos sindicatos trabalhistas, o que não exclui, evidentemente, as subvenções estatais concedidas para os fundos desse seguro.

Tal sistema vigorou não somente na Bélgica, como também na Holanda, Suíça e Tchecoslováquia.

Com o tempo esse sistema foi quase inteiramente abandonado, sendo substituído paulatinamente pelo regime público de seguros sociais, cuja execução fica, hoje em dia, entregue, por toda parte, à administração estatal ou aos órgãos autônomos paraestatais.

Seria difícil formular uma opinião definitiva e completa a respeito dos "prós" e "contras" da solução "inventada" na Inglaterra em 1911 e imitada depois por vários países do Continente europeu, tais como Itália, Polônia, Alemanha, Áustria, Hungria, etc., para ser, enfim, posta em vigor em vários países da América e na Austrália; a maior reforma nesse sentido foi, sem dúvida alguma, a executada nos Estados Unidos em 1934 pelo New Deal, onde esse ramo de seguros sociais continua, cada vez mais desenvolvido e aperfeiçoado.

Não é segredo para ninguém que, sobretudo no período da grave crise econômica verificada entre 1929 e 1934, o valor econômico-social dessa reforma foi objeto de exame muito amplo e aprofundado, em que tomaram parte ativa eminentes representantes da economia e demais ciências sociais.

De modo geral foi criticado até severamente o aspecto moral e educativo dos benefícios desse seguro (as famigeradas "doles") na classe trabalhista interessada, que, segundo a opinião de vários observadores suprimiram os incentivos materiais para o reinício do trabalho dos desempregados que várias vezes, pelo gozo permanente da indenização, recusaram-se a quaisquer inicia-

tivas no sentido da sua reabilitação profissional ou migração.

A crítica do funcionamento do seguro desemprego conduziu mesmo à apresentação, por um eminente homem de estado inglês, Sir Alfred Mond (depois Lord Melchett), do plano ("Plano Mond") que teve por fim usar os fundos desse ramo de seguros para financiar a indústria, mediante um sistema de subvenções, proporcionando assim emprego para um determinado número dos desempregados.

De qualquer maneira prevaleceu e continua firmemente a opinião de que, quaisquer que sejam os defeitos desse ramo de seguros sociais, ele apresenta as vantagens:

- 1) de proporcionar uma distribuição razoável e equitativa dos ônus do desemprego, entre todas as camadas da coletividade;
- 2) assegurar, em tempos de prosperidade, mediante acumulação das reservas, os recursos necessários para fazer face à cobertura desse risco em períodos de retrocessão econômica; e, ainda,
- 3) garantir um nível mínimo de consumo popular, o que mitiga sensivelmente o transcurso das crises conjunturais; e, finalmente,
- 4) contribuir de modo mais eficaz do que qualquer outro instrumento da política social, para a manutenção da estabilidade social nos períodos nos quais esteja particularmente ameaçada.

III — ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Todas as experiências da luta contra o desemprego demonstram eloqüentemente o papel importante que pode caber à organização da eficaz, ativa e ampla administração de colocação de trabalho.

Esses órgãos, embora incapazes de modificar decisivamente a situação objetiva que existe no mercado de trabalho quanto à relação entre a procura e oferta de mão de obra, podem prestar serviços de imensa relevância social, facilitando e promovendo, se forem bem equipados e intimamente ligados aos serviços de orientação e reeducação profissional, o maior grau de emprego possível dentro dos limites decorrentes da situação econômica.

Paralelamente às funções do "clearing" no âmbito nacional, cumpre destacar a atuação muito parecida, na ampla arena nacional, dos intercâmbios demográficos, da migração internacional

que se efetua entre os países sub-povoados e em plena expansão econômica e os países sub-povoados e em franca estagnação estática do progresso.

Qualquer que seja a exata e segura apreciação do papel, no passado, dêsses movimentos na luta mundial contra o desemprego e da sua influência sobre o desenrolar dos períodos cíclicos de prosperidade e retrocesso, não se vê bem como podiam ser postas em dúvida as enormes possibilidades da contribuição dos intercâmbios migratórios, pôsto que fôssem devidamente organizados e planejados, para a melhor distribuição do potencial humano entre os vários países e setores da economia mundial.

Não pode haver dúvida alguma que as migrações, uma vez destituídas de seu atual caráter anárquico e caótico, poderiam em grau elevado servir como arma eficaz nas atividades inspiradas pela tendência de prevenir os graves desajustamentos econômico-sociais da época presente.

No que diz respeito à colocação de trabalho, cumpre distinguir três grandes períodos da sua organização, nitidamente separados:

1) No primeiro, terminado com o início da primeira guerra mundial, co-existiam, uma ao lado da outra, as mais variadas e opostas organizações, tanto públicas como privadas, que atuaram nesse setor com toda a atenção concentrada exclusivamente sobre o intercâmbio dos pedidos e ofertas de emprego, com campo e meios de atuação limitados e atitude inteiramente passiva.

2) No segundo, iniciado depois da primeira guerra mundial e após a constituição da Organização Internacional de Trabalho, êsse importante setor da administração de trabalho demonstra um novo rumo de desenvolvimento.

Por vários motivos as principais reformas cumpridas nessa matéria, no período compreendido entre as duas guerras mundiais, tinham em mira a abolição das agências particulares, lucrativas e pagas de colocação de trabalho, reservando-se o monopólio quanto ao desempenho dessas atividades, a duas modalidades de organização:

I. Organização social (p. ex., sindicatos, associações de classe, organizações representativas dos empregadores e trabalhadores, etc.) e,

II. organização pública estatal, sem o caráter paraestatal próprio aos seguradores sociais, mas

com a devida participação na sua administração, dos representantes dos empregadores e trabalhadores.

Com o decorrer do tempo fêz-se notar uma tendência acentuada no sentido de se dar preferência à intervenção direta, nesse setor, dos poderes públicos, baseada na opinião que só dest'arte se pode garantir uma regulamentação satisfatória do mercado de trabalho, com grande proveito não somente do capital e trabalho, como também da colevidade nacional.

Prevaleceu a opinião que a mobilidade regional e profissional da mão de obra é requisito imprescindível à boa marcha da economia nacional, não se podendo obtê-la senão mediante o funcionamento dos órgãos públicos de colocação.

As tendências que prevaleceram nesse período foram internacionalmente consagradas pelas duas convenções internacionais de trabalho, a primeira de 1919 e a segunda de 1933. A primeira obriga os países que a ratificaram a instituir agências públicas de colocação a serem coordenadas por órgãos centrais e administradas com a participação de representantes de ambas as classes interessadas: empregadores e trabalhadores. A segunda prevê a supressão das agências lucrativas de colocação, a ser realizada no prazo de três anos a contar da data da sua ratificação.

3) O terceiro período, iniciado no momento do término da segunda guerra mundial, abre um novo e imensamente promissor capítulo, que viza a substituição das realizações limitadas e ainda insatisfatórias, oriundas na época precedente, pela organização da administração de emprego, com sistema mais amplo e ativo, com funções incomparavelmente maiores, todas elas subordinadas ao grande objetivo de assegurar o "pleno emprego" correspondente à maior produtividade econômica.

Todas as reformas cumpridas nesse sentido, nos últimos anos, no Commonwealth britânico, Estados-Unidos, China, Índia, etc., caracterizam-se pela extensão, coordenação e unificação dos serviços públicos de emprego, pelo estreitamento estreito dos órgãos de colocação gratuita propriamente ditos, que procuram garantir a maior mobilidade geográfica e profissional da mão de obra, dos serviços de assistência aos desempregados (ou seguro-desemprego) e ensino profissional; a importância emprestada aos programas de formação e de aprendizagem industrial e orientação

profissional, tanto para adultos quanto menores, constitui outro traço comum na política de emprego moderno, aplicada em todos os países amantes do progresso social,

Os poderes públicos exercem cada vez maior fiscalização na admissão ao trabalho e no licenciamento dos operários. Nos grandes planos nacionais de reconstrução econômica cabe à política da mão de obra papel de suma importância. O interesse crescente para o mecanismo da organização do mercado de trabalho, ficou demonstrado pelo relatório especial sobre esse assunto, submetido à Conferência Internacional de Trabalho, em 1947, pelo Diretor Geral (Report V (1) "Employment Service Organization" — Montreal, 1946) e pela troca de idéias a esse respeito, que se procedeu nessa conferência.

Não pode haver dúvida alguma que a revisão, nesse sentido, da administração de emprego, iniciada no período de transição entre a guerra e a paz, no intuito de possibilitar a mais harmoniosa reconversão do potencial humano — das tarefas ditadas pela emergência bélica para as necessidades da economia de paz, se transforma em instrumento poderoso e estável do planejamento econômico nacional.

A SITUAÇÃO NO BRASIL

Segundo opinião oficial, muito em voga, o problema do desemprego não existe em nosso país. Ele nunca existiu no Brasil, não existe atualmente e não existirá em condições algumas. Portanto, nenhuma das iniciativas econômico-sociais a que se pode recorrer para prevenir o desemprego, combatê-lo ou sanear as suas consequências sociais, poderá interessar à política social brasileira.

O Brasil é um país com o equilíbrio entre a procura e oferta da mão de obra, de ante-mão garantido, com contínua e permanente escassez de trabalhadores de toda e qualquer espécie, com a linha ascensional da economia produtora previamente assegurada e com "deficits" demográficos que impõem uma dinâmica política de imigração.

Nessas condições, parece, à primeira vista, aparentemente justificada a manutenção intacta das inteiramente livres e espontâneas relações entre o capital e o trabalho, sem qualquer tentativa no sentido da intervenção dos poderes públicos nessa esfera.

Essa opinião baseia-se aparentemente em várias premissas erradas, em vários equívocos a

respeito do papel que pode desempenhar a moderna administração de trabalho, mesmo com a mais vantajosa situação no mercado de trabalho; outrossim, está inspirada por um excessivo e inteiramente injustificável otimismo, quanto à previsão do futuro.

E' inteiramente contraproducente, anti-econômico e até anti-social, deixar ao jôgo espontâneo da oferta e da procura esse setor tão importante da economia nacional. A melhor utilização do fator humano a serviço da economia, dificilmente pode operar-se mediante o singelo mecanismo da pura e simples distribuição automática da mão de obra.

Admitamos, *per maxime inconcessum*, que exista de fato no Brasil um equilíbrio estável e permanente entre a procura e oferta de trabalho, favorável para a mão de obra e desvantajoso para os empregadores.

Mesmo essa situação não afetaria a razão de ser da administração de emprego e da pública colocação de trabalho. Essa circunstância poderia apenas contribuir para acentuar o maior interesse do capital, de que do trabalho, na introdução dessa reforma, sem, todavia, afetar o fundamento econômico da mesma.

Mesmo o melhor estado numérico de emprego, sem visível desemprego, não exclui a má, errada e contra-producente distribuição da mão de obra entre os vários setores da economia nacional, com desajustamentos econômicos, sociais e técnicos, no exercício de determinadas funções no organismo econômico nacional, por pessoas que — com muito maior proveito — poderiam exercer emprego diferente e para o qual estejam melhor preparadas.

E' verdade que o Brasil é um país genuinamente imigratório, com densidade de população nitidamente insatisfatória para valorizar as suas riquezas, país que está lutando desde muito tempo e nunca em forma tão aguda como hoje, com a falta de braços, e que precisa do influxo de mão de obra em grande quantidade, não somente para desenvolver a sua agricultura mediante dinâmicos planos de colonização, como também para basear o seu potencial industrial, sensivelmente ampliado em tempo de guerra, em bases seguras, com mão de obra tecnicamente qualificada e profissionalmente treinada — sobretudo no que diz respeito aos quadros superiores do operariado.

Esses "deficits" do mercado de trabalho não justificam, no entanto, por si só, uma opinião otimista segundo a qual o Brasil não poderia enfrentar em hipótese alguma, no seu mercado de trabalho industrial, fenômenos de desemprego.

Havia e há vários países de grande imigração que ao mesmo tempo estão sofrendo desemprego e mesmo, para melhorar a situação resultante do mesmo, são obrigados a recorrer a organização da imigração dos seus excedentes economicamente passivos.

Exemplo clássico de um país com tal situação, proporciona a Bélgica. O que explica esse paradoxo é o fenômeno da restrita mobilidade da mão de obra cujo deslocamento dos centros urbanos, da indústria para as aglomerações rurais e a agricultura, encontra, nas condições da civilização urbana moderna, dificuldades quase intransponíveis. A reabilitação e reeducação profissional, que nos esquemas teóricos parece à primeira vista tão simples e tecnicamente fácil, torna-se na realidade, fora dos regimes totalitários, tarefa de imensa complexidade; seria, portanto, ilusão perigosa acreditar que a atuação da lei de procura e oferta possa, mediante automáticos processos de "migração intraprofissional", prevenir a co-existência de "deficit" num setor da economia e do desemprego em outros. Existe, portanto, frequentemente falta de braços na agricultura, como aliás também na produção mineira e em vários outros setores da economia nacional, e simultaneamente, desemprego em outros ramos da produção industrial. Abrindo um parêntesis, convém salientar a propósito dos programas de imigração e colonização internacional como também interna, que a devida regulamentação nacional desses fenômenos abrange necessariamente várias providências da política de emprego e, sobretudo, da colocação de trabalho, sem as quais não se poderia cogitar da adequada distribuição dos imigrantes e colonos, conforme as necessidades da economia nacional.

A colocação de trabalho é inseparável de qualquer iniciativa ampla, dedicada à organização do ensino técnico ou da orientação profissional.

Se consideramos como prerequisite essencial do progresso industrial do Brasil a racionalização técnica das indústrias existentes, isso torna necessário proceder à economia mais parcimoniosa e planejada dos quadros de técnicos ao dispôr da

economia nacional, o que só pode ser alcançado mediante o funcionamento dos órgãos de colocação de trabalho, ainda entre nos quase inexistentes, visto a exceção de algumas instituições locais, escassas e de caráter muito atrasado, insuficientemente equipadas e ineficientes. O Brasil não dispõe até o momento, como é de notoriedade pública, de agências de colocação de emprego, capazes de atender às necessidades do seu mercado de trabalho.

A falta das entidades acima aludidas que, mesmo em tempos normais de prosperidade econômica e de equilíbrio mais ou menos estático no mercado de trabalho, dificulta os processos de seleção do pessoal a serviço da economia privada, e da adequada distribuição da mão de obra entre os vários setores da vida econômica, pode tornar-se uma lacuna realmente sensível e perigosa em tempos de retração, de crises mesmo limitadas, mas capazes de acarretar o desemprego de alguns grupos do operariado. Todas as observações da conjuntura nacional e mundial parecem indicar que a adaptação progressiva da economia brasileira às condições do mercado internacional não se efetuará sem retrocessos parciais no potencial industrial do país. Vários ramos da indústria, artificialmente montados e alimentados no decurso do último conflito bélico, com elevado custo de produção e reduzidas possibilidades de defesa contra a concorrência dos produtos estrangeiros, sofrerão as consequências inevitáveis da retração, procedendo a dispensa de certos contingentes de operários. Para restituir os desempregados às atividades econômicas de outros setores — o que, segundo todas as probabilidades não vai apresentar dificuldades intransponíveis — será necessário recorrer aos serviços de colocação de trabalho de âmbito nacional. A sua existência poderá contribuir grandemente para abreviar e simplificar os processos de recolocação dos trabalhadores que, em vários centros industriais, perderão seu emprego atual.

Passando ao exame das condições que existem no Brasil quanto às possibilidades da introdução do seguro desemprego convém salientar que, a nosso ver, a apreciação da justificativa de tal reforma no panorama econômico-social do nosso país desperta dúvidas muito sérias.

Cumpramos antes de mais nada, levar em consideração que a inexistência de um ramo especial de

seguros sociais, a ser encarregado da cobertura do risco de desemprego, não significa ainda por si só a falta absoluta dos ônus da economia nacional a título da assistência e amparo aos desempregados. Eles existem, mesmo em grau elevado, sob a forma de vários encargos indiretos, necessariamente sem qualquer organização planejada e racional da sua distribuição entre as diversas camadas e classes da coletividade. Independentemente dos benefícios puramente assistenciais, relativamente pouco desenvolvidos no Brasil fora de alguns grandes centros urbanos, essas funções de instituições substitutivas e "sucedâneas" do seguro-desemprego, desempenham entre nós, por um lado, os compromissos da legislação trabalhista e, por outro lado, e a título complementar, vários benefícios da Previdência Social, originalmente destinados a fazer face à necessidades de ordem diferente.

Quanto ao primeiro setor, referimo-nos aos dispositivos sobre a indenização devida aos trabalhadores dispensados e ao sistema de estabilidade de emprego, tão original e próprio quase exclusivamente do direito do trabalho brasileiro. Qualquer que seja o valor dessa última instituição da legislação trabalhista — e entre parêntesis ousamos discordar inteiramente do otimismo oficial a respeito dessa muito duvidosa conquista social da classe dos assalariados, tão prejudicial para a economia produtora brasileira... — a sua atuação, como modalidade de luta contra o desemprego, parece-nos, sob todos os aspectos, contraproducente. Tudo leva a crer que do mesmo modo que, como acontece em outros países, os benefícios de seguros sociais contra os riscos físicos (como p. ex. aposentadorias solicitadas prematuramente, sem sua plena justificativa sob o ponto de vista da incapacidade ao trabalho, pelos trabalhadores dispensados) preenchem em parte — contrariamente às suas próprias finalidades sociais — a lacuna, relacionada com a falta do seguro-desemprego.

Essa cobertura indireta e parcial do risco de desemprego não significa ainda que a implantação desse novo ramo de seguros sociais não acarretasse

também o aumento sensível dos ônus que tem de suportar a economia nacional a título de amparo aos desempregados. Parece que no período difícil que a economia do Brasil está atravessando no momento, com ônus sociais desde já extremamente elevados, os quais, sem dúvida alguma, podem constituir um "handicap" contra a posição dos produtos industriais brasileiros no mercado mundial, seria desaconselhável um novo aumento do orçamento social, que talvez poderia criar novas dificuldades econômicas para a indústria, e em consequência, nova piora na situação no mercado de trabalho interno e, finalmente, novo e maior desemprego... Além disso convém ponderar que não seria viável a solução do problema em apreço (como já foi cogitado em tempo de guerra, em face das transitórias dificuldades de suprimento, decorrentes da economia de guerra) mediante instituição da carteira de seguro-desemprego nos Institutos de Aposentadoria e Pensões existentes. Tal solução tem que ser de antemão rejeitada.

Como efeito, o seguro — desemprego moderno, realmente eficaz, é nitidamente incompatível com o sistema profissional da sua organização que abrange separadamente diversos setores da economia; cada um deles pode ser exposto num grau elevado ao risco em questão, sem possibilidade de compensação que só a cobertura dentro de um sistema de âmbito nacional da economia do país inteiro, pode proporcionar a esse ramo de seguros.

A colocação de trabalho e o seguro-desemprego desempenham funções diferentes e autônomas. Não é portanto fácil responder à pergunta: — Qual é a reforma a que se deve dar preferência, à primeira ou à segunda?

Como é no entanto natural, pode-se tentar estabelecer uma ordem de prioridade na solução dos problemas aos quais elas atendem, em obediência à hierarquia das funções exercidas por um e outros desses grandes instrumentos da política social moderna. E' nessa ordem de idéias que achamos legítimo formular a premissa de que, nas condições econômico-sociais do Brasil a organização

racional do mercado de trabalho, inteiramente caótico e desorganizado no momento, mediante a reforma da colocação de trabalho, seria incomparavelmente mais vantajosa e eficaz de que a extensão dos seguros sociais, ao risco econômico de desemprego.

Somos de opinião que quando for efetuada a profunda e radical revisão dos rumos atuais da política social brasileira, o centro de gravidade das suas atividades deverá ser deslocado das medidas puras e simplesmente assistenciais, para providên-

cias construtivas, capazes de conciliar de modo mais acertado as vantagens de caráter social com exigências de maior eficiência econômica e de maior rendimento da produção. A organização no amplo plano nacional do mercado de trabalho deverá, a nosso ver, ocupar posição de destaque entre essas novas providências da futura política de trabalho brasileira, mais racional e mais proveitosa, orientada no sentido de se obter os máximos efeitos sociais, com custo mínimo para a economia nacional.

O problema da Lotação

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

Técnico de Administração

Em face recente determinação do Senhor Presidente da República, largamente divulgada, de se relatar o serviço público federal, em prazo certo, pareceu ao autor que seria oportuno escrever algo sobre o assunto e que naturalmente esta tarefa caberia a quem chefiara durante dois anos a ex-Seção de Lotação da extinta Divisão de Estudos do D.A.S.P., consequentemente, o modesto rabiscador destas linhas.

A finalidade do presente artigo será tornar conhecido o que se tem entendido como lotação, e sobretudo evidenciar a atuação daquela Seção.

Assim, e com este propósito, acredita o autor que o presente artigo poderá ser apresentado em três partes, para conduzi-lo com método:

I — período anterior à criação da Seção de Lotação;

II — período em que funcionou a Seção de Lotação;

III — período posterior à Seção de Lotação. (Nota do autor)

I — PERÍODO ANTERIOR À CRIAÇÃO DA SEÇÃO LOTAÇÃO

O PROBLEMA da lotação apareceu com a Lei n.º 284, de 28-10-36, cujo art. 31 dizia:

“Nos regulamentos que expedir, o Governo fixará a lotação por seção ou divisão das repartições, que só poderá ser alterada por proposta da respectiva Comissão de Eficiência, ouvido o Conselho Federal do Serviço Público Civil”.

A redação do artigo é suscetível de reparos porque subordina a lotação à expedição de regu-

lamento, quando ela deve ser autônoma, dada a sua natureza instável, sempre alterada, para poder acompanhar o desenvolvimento e flutuação do pessoal dos quadros administrativos. Uma lotação dificilmente permanece inalterável muito tempo; assim, ter-se-ia constantemente de alterar os regulamentos para atender às imposições e necessidades das repartições.

Além disso, não especifica que espécie de lotação será fixada, e emprega expressões imprecisas como seção ou divisão; ora, é sabido que essa terminologia não tem sentido uniforme e definido no serviço público. Observa-se ainda que a C.E. proporia a alteração, logo, pressupõe a existência de uma lotação anterior, coisa que o artigo não cogitou. Apesar disso, o artigo em causa, considerado historicamente, tem a virtude de ser o marco inicial do assunto.

A Exposição de Motivos n.º 5.973, de 20 de julho de 1938, do antigo C.F.S.P.C., submetendo ao Presidente da República o resultado dos estudos que fizera sobre a proposta do Ministério do Trabalho de regulamentar a Lei n.º 284, de 1936 na parte referente à lotação, discordara do ponto de vista ministerial, o qual, em linhas gerais, sugerira a necessidade de, no prazo de 60 dias, serem elaborados os projetos de lotação dos Ministérios pelas Comissões de Eficiência, com audiência dos Diretores, e pareceres dos Ministros e do próprio Conselho.

Discordando, apresentou o C.F.S.P.C. um substitutivo ao assunto, ponderando que a idéia de comissão especial era justificável mas “constituída de representantes dos Ministérios e dêste Conselho” e que a providência aventada não retiraria qualquer prerrogativa das C.C.E.E. pois estas tinham apenas a atribuição de alterar a lotação ou relotação.

Discutiu a aludida E.M. a imprecisão de terminologia empregada no art. 31 da Lei n.º 284, de 1936, porque achou que se devia...

“adotar uma fórmula que permita certa flexibilidade na determinação dos órgãos que devam ter lotação fixada”.

Dentro destas diretrizes traçadas, apresentou o antigo Conselho um projeto de decreto consubstanciando as providências solicitadas, o qual, aprovado pelo Governo, constituiu o Decreto número 2.955, de 10-8-38, o primeiro documento legal específico que existe sobre a lotação. Quando foi assinado este decreto, o D.A.S.P. estava organizado “ex-vi” do Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38.

O conceito de lotação adotado no decreto em apreço é amplo, abrangendo funcionários e extranumerários, conceito este que seria mais tarde reiterado no E.F., com sentido mais restrito, referindo-se apenas aos funcionários.

Repartição, para efeito de lotação, tem significação relativa e o decreto entendeu isto bem, desde que considerou repartição a maior ou menor extensão do serviço e de acordo com as conveniências de cada caso particular. Realmente, isto é um dado fundamental.

Prenunciava o § 3.º do art. 1.º do decreto o dispositivo do art. 7.º do E.F. (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39); de fato, à lotação não interessa a discriminação das carreiras por classes. Hoje este princípio é básico e informa todo o sistema de pessoal; portanto, quando o § 3.º do art. 1.º do aludido decreto declarava que “só em casos especiais a lotação fará referência à classe ou padrão de vencimento” antecipava o princípio de que as atribuições de uma carreira cabem indistintamente a todos os funcionários das suas diferentes classes.

O decreto declarou que a lotação básica seria fixada pelo Presidente da República e, uma vez fixada, constaria do regimento da repartição. Nota-se que o conceito de lotação básica é susceptível de interpretação que daria azo a confusão; ora, poder-se-ia admitir que qualquer alteração futura da lotação básica não caberia ao Presidente da República. Parece que este não é o espírito do artigo conquanto literalmente analisado daria ensejo a perplexidades. Ademais, a

lotação básica poderia ser numérica ou nominal e a imprecisão da linguagem não tira o exegeta da dúvida.

Outra crítica procedente é reiterar a exigência de que a lotação básica deveria constar de regimento; o decreto emprega agora bem a terminologia, diz “regimento” em lugar de “regulamento” da Lei n.º 284-36. Os regimentos seguem hoje uma orientação padronizada e apenas fazem referência à lotação, em capítulo próprio, quando determinam que haverá uma lotação dos servidores a ser fixada em lei. Esta é a melhor solução para o caso porque evita constantes alusões aos regimentos tôdas as vezes que se tratasse de fixar ou alterar a lotação das repartições.

O Decreto n.º 2.955-38, não teve só sentido teórico de fixar princípios, procurou consertar idéias de ordem prática; com este propósito, determinou que a lotação básica seria objeto de estudos de uma comissão de 10 membros, um para cada Ministério, sob a orientação do D.A.S.P.

Hoje, com a prática do assunto, percebe-se que ainda se estava naquele tempo em busca de uma fórmula hábil para levar a efeito o problema da lotação. A idéia de comissão é a mais contraindicada, maximè, para tratar de assunto de natureza executiva e de rotina. Aos legisladores do decreto parecia que lotação podia ser definida e resolvida em reuniões acadêmicas e doutrinárias. E’ desconhecer completamente a realidade das condições peculiares do nosso serviço público. Mas cabia à Comissão (§ 2.º do art. 2.º do Decreto n.º 2.955-38):

“A comissão investigará as necessidades das repartições, inclusive por meio de observações *in-loco*, distribuição de questionários e entendimentos diretos com as comissões de eficiência, diretores e chefes de serviço, podendo convocá-los para sessões conjuntas”.

Quem lê o artigo conclui que a providência ali tomada poderia resolver o problema; na realidade, como sempre ocorre, as comissões são compostas de membros com várias preocupações e atividades, e, de regra, de membros que doutrinam mas não executam. E lotação — o autor pode declarar isto por experiência — não é trabalho acadêmico, mas de execução constante e cuidado ininterrupto.

Ademais, para que se faça lotação é mister antes de mais nada que existam dados e elementos que

a tornem possível. O autor, anos mais tarde, infelizmente é a realidade, teve de organizar fichários do pessoal de alguns Ministérios como medida e providência preliminares para depois cuidar da lotação. Ora, na época do decreto, era bem conjecturável que a situação deveria ser pior. As comissões se reúnem, de início; depois, vem o desinteresse e acabam por desaparecer. A comissão de lotação do decreto ainda existe porque não foi dissolvida por ato algum. Pode-se admitir que não existe mais pelo decorrer da sua completa inatividade durante tanto tempo.

A expressão *in-loco* é eufemismo bem encontrado; como observar as repartições por esta Brasil imenso? Entretanto, embora quase impraticável, ainda é a maneira mais eficaz de corrigir e acertar o pessoal do serviço público. Quando, não sabe o autor, porque lhe parece que urge antes de mais nada dar à lotação um valor e finalidade que não se admitiu ainda.

O decreto determina que a aludida Comissão organizaria propostas parceladas de lotação; eis aqui outro erro, que a experiência mostrou ser a pior maneira de resolver o assunto. Ou a lotação é global, isto é, do Ministério como um todo, ou não haverá lotação, no sentido técnico da expressão. Lotações parciais, de repartições ou carreiras isoladamente, só tem uma vantagem: dar uma visão acanhada do assunto e propiciar ensejo a que se caia no erro irremediável de lotar mais cargos do que pessoal.

De regra, a lotação numérica jamais tem concordância real com a nominal; a razão é simples: nem todos os cargos fixos das carreiras têm ocupantes, logo, há claros e estes são precisamente distribuídos pelas repartições longínquas e afastadas dos centros urbanos das grandes cidades.

Demorou-se um tanto no exame e crítica ao Decreto n.º 2.955-38 com o propósito deliberado de evidenciar a divergência de orientação entre o que se entendia como lotação antes e depois da atuação positiva da extinta Seção de Lotação.

O balanço dos resultados desta primeira fase foi negativo e prejudicialíssimo, concorrendo de maneira lamentável para que o problema fôsse atacado com sentido absolutamente divorciado da

realidade e, o que é mais, concorreu para criar o complexo arraigado de que lotação era assunto de importância secundária, mera "lista de venda", a julgar pelos números e algarismos alinhados. Concorreu ainda para desacreditar os esforços dos bem intencionados porque lotação sempre foi matéria discutida, e quando decretada, jamais foi cumprida, dados o aspecto político e as conseqüências pessoais que a lotação nominal envolve.

O erro fundamental do Decreto n.º 2.955-38 foi ter sugerido a pior maneira de solucionar o problema: entregar os estudos e a execução a uma comissão. Comissão não se presta para este tipo de problema, destina-se, pela sua natureza, a assuntos de deliberação e de grande responsabilidade, assuntos de caráter judicial. Quando se trata de executar, a fórmula indicada é a direção única, que não difunde mas concentra a autoridade, não propicia dúvida, e evita a incerteza do responsável sobre o exame e a resolução dos problemas conexos e decorrentes.

Muito embora a assinatura do Decreto número 2.955-38, a Comissão de Lotação apenas conseguiu realizar dois únicos trabalhos — a lotação do Ministério da Agricultura, (Decreto n.º ... 5.636, de 6-5-40) e do Quadro I do Ministério da Viação (Decreto n.º 6.446, de 31 de outubro de 1940).

A Exposição de Motivos n.º 419, de 12-4-40, do D.A.S.P., foi sincera e marcou a causa da demora, embora incida em equívoco quando, logo de início, diz que a perfeita execução dos serviços públicos exigia imediata solução com a *lotação racional do pessoal*.

Evidentemente, ainda se estava em plena confusão; jamais se fará lotação racional enquanto o serviço público mantiver as atuais condições de organização. Lotação racional é algo muito distante ainda das possibilidades presentes e se tornará exequível quando forem resolvidos preliminarmente outros problemas fundamentais. O autor explicará melhor o seu pensamento em linhas adiante.

Com a ressalva, pois, de que a citada E.M. incidia em equívoco ao falar em *lotação racional*, revelando ainda um certo alheamento do assunto,

vê-se que o D.A.S.P. já considerava o problema algo difícil para dizer:

“Sómente agora, vinte meses depois da publicação desse decreto, apresenta a Comissão o seu primeiro trabalho referente ao Ministério da Agricultura”.

E procurando acertar com as causas e razões de tão prolongado atraso, a E.M. apresenta as seguintes explicações:

“A causa da demora é a dificuldade que os membros da Comissão vêm encontrando para coligir dados e obter informes de que necessitam nem sempre fornecidos com presteza e interesse por parte de alguns chefes de serviço”.

Ora, este depoimento é um hino de louvor à ação da extinta Seção de Lotação. Não se lotou um Ministério mas todo o serviço público federal, através de dificuldades e esforços inimagináveis. Esperar que os Ministérios viessem ao encontro da Comissão, como aludia a E.M., era dar uma solução impraticável e em desacôrdo com a experiência.

A Seção de Lotação adotou tática diferente; foi às fontes, às repartições, não esperou, não aguardou, tomou a iniciativa, em atividade ininterrupta e bem planejada. Não havia interesse, não havia boa vontade de alguns, de início; entretanto, com o contacto, com a convivência e compreensão da utilidade e vantagem da lotação, os próprios Ministérios depois passaram a colaborar, a auxiliar e tudo corria bem. Foi indis-

pensável, assim, uma trabalho bem delicado de propaganda e catequese, de conversações e entendimento. Eis o segredo do êxito da ex-Seção de Lotação — muito trabalho, muito boa vontade, alto espírito público e visão nítida e completa da realidade e dificuldade do problema.

O contraste é significativo entre a mentalidade reinante antes e depois da extinta Seção de Lotação. O método de ação diferiu muito e os resultados foram desiguais. Sem vender a idéia e o plano, impossível será a consecução de algo entre nós.

Encontra-se depois a Exposição de Motivos n.º 1.360, de 30-6-41, do D.A.S.P., a qual, aludindo que, nessa época, os serviços de pessoal dos Ministérios já estavam em pleno funcionamento, sugeriu que fôsse expedida uma circular no sentido de que os representantes dos Ministérios na Comissão de Lotação passassem a ser os chefes e diretores dos serviços de pessoal e isto para que “reconstituída a Comissão, possa a mesma reiniciar as suas atividades, imediatamente”.

Portanto, a Comissão, depois da lotação do M.A. e do M.V.O.P. (Quadro I), nada mais fez, não se reuniu mais, como se depreende dos termos finais da E.M. 1.360-41. Estas providências pouco adiantaram porque a Comissão continuou inoperante.

Departamento de informação pública da O. N. U.

ISIDORO ZANOTTI

O autor já escreveu vários artigos sobre a Organização das Nações Unidas. É a primeira pessoa no Brasil que, em caráter sistemático, vem preparando estudos em torno do assunto.

No presente trabalho, focaliza um órgão de invulgar responsabilidade para o triunfo da O.N.U. Uma política de informação bem orientada, pode atrair a simpatia, a compreensão dos povos para as Nações Unidas.
(N. R.)

QUASE todos os dias, os jornais publicam notícias sobre a Organizações das Nações Unidas, e, no entanto, ainda não existe, no Brasil, maior conhecimento a respeito da fonte que fornece essas informações. O Departamento de Informação Pública, um dos oito Departamentos do Secretariado da O.N.U., é o órgão de onde provêm todos os informes. As agências telegráficas e os correspondentes todavia, às vezes imprimem caráter sensacional às notícias que divulgam.

A Comissão Preparatória das Nações Unidas, que se reuniu em Londres nos últimos meses de 1945, criou um Comité Técnico-Consultivo de Informação, encarregando-o de fazer um estudo pormenorizado sobre a organização e as atribuições de um Departamento de Informação. A Assembléia Geral, em 13 de fevereiro de 1946 (reunião de Londres), aprovou as recomendações do Comité.

O Senhor Benjamin Cohen, Secretário Geral Adjunto para assuntos informativos e, nessa qualidade, chefe do Departamento de Informação Pública, escreveu um trabalho valioso e fundamentado a respeito desse órgão e que foi publicado por uma revista americana — "Public

Opinion Quarterly" (Summer 1946), sob o título "The U.N.'s Department of Public Information", o qual está servindo de base para o presente artigo.

Já em julho de 1946 o Brasil tivera a satisfação de receber a visita do Sr. B. Cohen, que aqui e em outros países sul-americanos tratara de assuntos de interesse do seu Departamento, lançando as bases para a organização de um centro informativo no Rio de Janeiro. Em agosto e setembro deste ano, esteve entre nós, novamente, com o fim de acompanhar todas as fases da Conferência Inter-Americana para a Manutenção da Paz e Segurança no Continente. Num gesto democrático e atencioso, colaborou conosco no preparo deste artigo, oferecendo úteis, oportunos e numerosos informes e sugestões.

O Secretário Geral Adjunto para assuntos informativos atua em nome do Secretário Geral em tudo que diz respeito à política de informações das Nações Unidas.

O Departamento exerce atividades nos seguintes setores: 1) — imprensa e publicações; 2) — rádio; 3) — filmes e informação visual; 4) — ligação com o público; e 5) — referência, sendo constituído de um Escritório, duas Divisões e três Serviços para o exercício dessas funções. Não é uma agência de propaganda. Foi estabelecido com o fim de fornecer todas as facilidades de que dispõe aos representantes dos vários meios de informação, acreditados perante a O. N. U., coligir e distribuir informes relativos às atividades dos órgãos das Nações Unidas e das organizações especializadas que com os mesmos colaboram, numa base internacional, imparcial e objetiva, e, ao mesmo tempo, sentir o pulso da opinião pública. Funciona na sede do Secretariado, em Lake Success, Nova York, com centros

de informação estabelecidos nas principais capitais de países membros da O.N.U.

Há mais de oitocentos correspondentes especiais acreditados junto ao Departamento, os quais enviam aos seus jornais as notícias relativas aos trabalhos das Nações Unidas. Regularmente e a pedido dos correspondentes, são organizadas entrevistas com os funcionários da Organização e membros das Delegações.

Reorganizou-se, há pouco tempo, o serviço de informações — para os correspondentes acreditados junto à O.N.U., para o serviço de rádio das Nações Unidas, rádio-difusoras interessadas e serviços de informação visual no Departamento, como também para os centros de informação no estrangeiro, — com a inauguração de um Escritório de Imprensa e Publicações, que consta de uma seção encarregada da produção de material de informação, um serviço de imprensa, que oferece as necessárias facilidades e ligação, e um serviço de publicações, com o encargo de publicar o Boletim Semanal, os noticiários semanais e outros artigos e material impresso do Departamento. Antes dessa reorganização, as publicações estavam a cargo do Serviço de Referência; todavia, a experiência demonstrou a vantagem de centralizar-se a produção de todo o material de informação num único Escritório.

A Divisão de Rádio oferece facilidades aos comentaristas das estações difusoras e trabalha em estreita cooperação com as organizações oficiais e particulares de rádio dos países membros das Nações Unidas, a fim de levar os programas sobre as atividades da Organização a todos os povos do mundo. O Departamento estuda a organização de estações próprias de rádio, conforme a proposta técnica já apresentada por uma Comissão Internacional de Peritos aos respectivos governos figurando na Ordem do Dia da próxima Assembléia Geral. As Nações Unidas são uma coletividade que têm a responsabilidade de se fazer ouvir através do mundo, pois consideram necessário um permanente contato com a opinião dos povos, dos quais obtêm o apoio moral indispensável para a realização da sua tarefa de paz e cooperação internacionais.

Na Divisão de Rádio há uma seção especialmente incumbida de preparar material para irradiação. E' irradiado diariamente um programa

nos cinco idiomas oficiais — inglês, espanhol, chinês, francês, russo e, regularmente, em vários outros idiomas, entre os quais o português (com um programa especial para o Brasil), sobre as atividades da O.N.U., entrevistas com delegados, correspondentes de imprensa e ilustres visitantes das diversas partes do globo, que tiveram oportunidade de ver a Organização em funcionamento. As reuniões da Assembléia Geral, do Conselho de Segurança e outros órgãos e atividades das Nações Unidas, assim como sumários de acontecimentos de importância, informações acerca dos vários Departamentos, são irradiados sob os auspícios da Divisão de Rádio.

A Divisão de Filmes mantém "cameramen" para a filmagem das reuniões. Facilita às companhias cinematográficas a filmagem das sessões da Assembléia Geral dos outros órgãos e respectivas atividades. A Divisão organizou comitês nacionais para os filmes das Nações Unidas nos países onde já existe indústria cinematográfica mais adiantada, a fim de servirem como assessores na produção e distribuição de filmes documentários e informativos, produzidos pelos mesmos com a cooperação da O.N.U. Tais comitês já funcionam nos Estados Unidos da América, Inglaterra e França, estando em vias de organização — no Brasil, México, Argentina, Chile, Holanda, Bélgica, países escandinavos, Polônia, Tchecoslováquia. Já foi estabelecido contato com o Serviço de Filmes da União Cinematográfica.

Além desses comitês nacionais, foi nomeada uma Comissão de Filmes das Nações Unidas, através de um acordo entre o Departamento de Informação Pública e a Organização Internacional do Trabalho, a Organização de Alimentação e Agricultura e a U.N.E.S.C.O. Foram entabuladas negociações com a Organização Mundial de Saúde, o Banco Internacional e o Fundo Monetário Internacional, a Organização Internacional de Aviação Civil e outras agências intergovernamentais, em funcionamento ou em vias de organização.

O objetivo da Comissão de Filmes é centralizar sob única autoridade técnica de produção e distribuição o planejamento de filmes que se destinem a fins educacionais e informativos, onde o meio visual provar ser de maior eficácia. E' preciso lembrar que uma grande porcentagem

das populações do globo se acha fora do alcance da palavra imprensa, em virtude do elevado grau de analfabetismo existente, enquanto que o número de línguas que podem ser usadas em irradiações é bastante limitado em proporção ao número das atualmente faladas.

A representação gráfica e eloqüente que nos oferece o cinema é de importância primordial na difusão do conhecimento e compreensão dos princípios de cooperação internacional para a paz e a segurança, como também na adoção de um padrão mais elevado de progresso social e econômico no mundo inteiro. Entre os filmes documentários ora em produção, contam-se quatro, com o objetivo primário da educação dos povos ainda não suficientemente evoluídos nos princípios de assistência social. Acertadamente, a sua produção ficou a cargo da importante indústria cinematográfica da Índia. Uma das finalidades da Divisão de Filmes do Departamento de Informação Pública é a distribuição, de acordo com os planos gerais da Comissão de Filmes das Nações Unidas, dos contratos de produção de filmes documentários e informativos já escolhidos entre as diversas indústrias nacionais de cinema, encorajando ao mesmo tempo a produção local de películas que correspondam aos padrões de interesse internacional, a fim de serem distribuídas em todo o mundo através das facilidades de que dispõem as Nações Unidas.

As exhibições preparadas pelo Departamento constituem ótimo meio de informação, por transmitir aos povos o trabalho e as atividades da O.N.U. em forma visual. São os Centros de Informação responsáveis pelas exhibições locais e adaptação aos gostos, à língua e aos métodos de apresentação dos diferentes países.

Na ocasião em que se reuniu a Conferência Inter-Americana para a Manutenção da Paz e Segurança no Continente, o Departamento de Informação Pública apresentou no Rio de Janeiro uma de suas exhibições gráficas, que se intitulou: "O Caminho da Paz Através das Nações Unidas", como também um vasto sortimento de cartazes, mapas e gráficos mostrando a organização e o trabalho dos vários órgãos das Nações Unidas. Foram recentemente publicados em Lake Success os resultados do primeiro concurso mundial de cartazes,

promovido pela Divisão de Filmes e Informação Visual.

Existe uma colaboração estreita, em relação a filmes, entre o Departamento de Informação Pública e a U.N.E.S.C.O., agência inter-governamental que tem, entre outras incumbências, a de difundir a compreensão internacional. Essa cooperação se efetua não somente através da Comissão de Filmes das Nações Unidas, mas também por intermédio dos Oficiais Cinematográficos Especiais de Ligação. Entre os seus trabalhos de colaboração, conta-se a compilação de um catálogo de filmes documentários e informativos, numa base internacional, como também a designação de um centro de contato com todos os meios de distribuição no mundo.

O Serviço de Referência mantém um Centro com todo o material básico e as mais recentes notícias da imprensa, artigos, estudos, folhetos, boletins, produções técnicas, enfim, tôdas as publicações do Departamento e dos demais serviços das Nações Unidas. Outrossim, faz, regularmente, uma análise da opinião pública, tendo por fundamento os recortes de jornais e revistas do mundo inteiro, e os telegramas dos seus Centros de Informação, com resumo do que se diz pela imprensa e pelas rádio-difusoras relativamente à O.N.U. e às suas atividades.

Em virtude de haver organismos internacionais e nacionais, não governamentais, e cidadãos, que desejam obter e divulgar melhor conhecimento e compreensão a respeito das Nações Unidas, instituiu-se o Serviço de Ligação com o Público, para que coopere com os mesmos e lhes forneça tôdas as informações de que precisam. Muitas organizações gozam de considerável influência no país onde funcionam, pelo que a cooperação com as mesmas é de grande utilidade. A sua assistência é vantajosa na divulgação dos objetivos e atividades da O.N.U., enquanto que, por sua vez, tais organizações podem prestar auxílio para melhor conhecimento das atitudes, aspirações e desejos dos povos.

Sob os auspícios do Departamento foram organizadas duas conferências de entidades não governamentais internacionais, em Lake Success, Nova York, precedendo as reuniões da segunda parte da primeira sessão e da segunda sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. A fim de esta-

belecer contato com as organizações não-governamentais, mantem-se correspondência com as entidades particulares mais importantes que tenham interesse na difusão da compreensão entre os povos e na paz do mundo. O Departamento estuda o estabelecimento de um serviço internacional de voluntários, que estejam dispostos a cooperar na divulgação, entre todos os povos, da mensagem de paz e boa vontade constante da Carta de São Francisco.

Diversas organizações preparam e distribuem folhetos, cópias de discursos e programas de rádio. É, portanto, do próprio interesse das Nações Unidas que tais instituições possuam conhecimento completo e exato de suas atividades, possam visitar as sedes dos serviços e mantenham contato com as Delegações e membros da Secretaria Geral e da Organização. Todas as entidades que desejem manter representantes nas sedes dos serviços, são a isso estimuladas, tendo sido designada uma seção especial — a das Organizações não-governamentais — para a finalidade exclusiva de cooperar com as mesmas. Quando houve as sessões da Assembléia Geral, em Nova York, de 23 de outubro a 15 de dezembro de 1946, compareceram representantes de centenas de organizações dessa natureza.

Por sua vez, o Serviço de Ligação com o Público mantém uma seção que se encarrega de fornecer conferencistas para falarem sobre as Nações Unidas — os quais poderão ser escolhidos tanto entre o pessoal das Delegações como da Secretaria Geral e respondem aos pedidos de informação por parte dos institutos educacionais. A maioria das perguntas recebidas e que foram respondidas, relacionava-se ao trabalho, ideais, problemas da Organização das Nações Unidas e das agências inter-governamentais que cooperam com a mesma. O Serviço de Ligação com os meios educacionais procura estimular o interesse por parte dos professores e da juventude nos propósitos e funções dos órgãos promotores da paz e segurança internacionais.

O serviço externo do Departamento fornece o material que deverá ser distribuído aos diferentes Centros de Informação. Esta iniciativa, por parte de uma organização de caráter internacional de difundir, no exterior, numa base diária e regular, as notícias e material informativo sobre as

atividades das Nações Unidas, não cogita de fazer concorrência às agências noticiosas ou serviços de informação já existentes, quer governamentais, quer particulares; mas de complementar os serviços que tais agências suprem aos vários meios locais de informação, fornecendo, ao mesmo tempo, notícias, objetivas e compreensíveis, aos países onde não existam facilidades de difusão ou aos quais faltem os meios para custear as despesas das agências comerciais já existentes.

Durante os debates relativos ao orçamento para o Departamento de Informação Pública, perante o Comité de Orçamento da Assembléia Geral, o Secretário Geral Adjunto, Senhor Cohen, salientou o fato de que as notícias acerca das atividades de cooperação internacional promovidas pelas Nações Unidas e outras entidades não-governamentais, eram dadas ao conhecimento do mundo através somente de um pequeno grupo de agências nos Estados Unidos, Inglaterra, Rússia e França. Por outro lado, apenas um número limitado de países mantinha agências noticiosas nacionais para a distribuição de informação aos meios locais, a maioria das quais não tinha os meios necessários para manter correspondentes permanentes junto às sedes de atividade internacional, tais como Lake Success e Genebra, vendo-se, assim, obrigados a depender das grandes agências telegráficas, comerciais ou governamentais, dos quatro países citados, para a obtenção do respectivo material informativo.

O Secretário Geral Adjunto declarou que, por mais independente que seja a atitude dos jornalistas ou agências, as suas reportagens não podiam deixar de sofrer a influência do patriotismo ou interesses nacionais, ao passo que a todos os povos, por menores que fôssem, cabia o direito de formar opinião própria sobre os assuntos internacionais, baseados nos informes verdadeiramente imparciais, oportunos, compreensivos e objetivos que, naturalmente, só poderiam advir por intermédio do Departamento de Informação Pública, que age em relação a cada um dos países membros como uma fonte de informação a respeito de assuntos de caráter internacional sob a consideração das Nações Unidas.

O Chefe do Departamento acrescentou que muitos jornais europeus já mantinham, junto às sedes — em Lake Success e Genebra, correspon-

dentes permanentes para a elaboração de editoriais e reportagens especiais. A maior parte das notícias, porém, continuava a ser distribuída através do pequeno número de agências telegráficas a que ele já se referira. Tornou a reiterar que a todos os povos pertencia o direito de obter notícias imparciais e que, em consequência das obrigações financeiras resultantes da manutenção de agências individuais nacionais, nada mais justo do que os dois terços da população do globo, que não têm acesso direto às notícias das Nações Unidas, esperarem um serviço dessa natureza por parte da Organização.

Para fazer frente a essa necessidade, o Departamento entabou negociações com algumas agências nacionais de imprensa, com o fim de distribuir noticiários e outro material informativo, e cogitou ao mesmo tempo de estabelecer centros informativos que os disseminassem entre os diferentes meios de informação em toda parte. Esta política veio constituir uma apreciável inovação na norma até então adotada por organizações internacionais anteriores, pois que não restringia as atividades do Departamento à sede da organização, mas levaria o conhecimento das mesmas aos povos em geral.

Atualmente, além da sede em Nova York, existem centros informativos devidamente organizados — em Londres, Washington, Paris, Copenhague, Genebra, Shanghai, Nova Delhi, Rio de Janeiro, México, devendo funcionar em breve os de Cairo, Praga, Varsóvia e Moscou. Os planos do Departamento visam à criação de novos centros dentro dos próximos anos, conforme as possibilidades orçamentárias da Organização.

Os dirigentes e funcionários das Nações Unidas estão atentos aos desejos, aspirações, movimentos, atitudes — de todos os povos do mundo.

Ao realizar-se em Petrópolis, nos meses de agosto e setembro de 1947, a Conferência Inter-Americana para a Manutenção da Paz e Segurança no Continente, a O.N.U. deu especial atenção a tão útil encontro das nações do Novo Mundo. O Secretário Geral das Nações Unidas, Senhor Trygve Lie, estadista de larga experiência esteve no Brasil nessa ocasião, especialmente convidado, e, na sessão inaugural da Conferência, proferiu discurso que repercutiu de modo francamente favorável em todos os países. Foi sua pre-

sença uma das causas do êxito da reunião dos Estados americanos. Transcrevemos, a seguir, algumas das frases proferidas:

“Do ponto de vista das Nações Unidas e do mundo inteiro, é conveniente e necessário que as Nações vizinhas entre si vivam seguras em paz e harmonia. Evitando controvérsias locais e transtornos regionais, podeis ajudar a prevenir maiores conflitos; podeis oferecer um magnífico exemplo a outras Nações que não têm a felicidade de se conhecer e de se compreender uma às outras, como acontece às Nações Unidas.

“Proscurendo a hostilidade e a desconfiança, dando a cada Nação, grande ou pequena, o sentimento da segurança, podeis lançar as bases de um trabalho positivo, verdadeiramente construtivo e ao qual devemos todos nos dedicar, caso desejemos cumprir as obrigações que temos para com nossos povos e para com as demais Nações.

“Das planícies dos Estados Unidos da América aos pampas argentinos existem reservas quase ilimitadas de produtos alimentícios e de matérias-primas. Cada país tem algo a oferecer aos demais e ao resto do mundo. Em muitos países, a indústria e a ciência atingiram elevado grau de desenvolvimento.

“Observaremos vossos trabalhos com o máximo interesse e a esperança sincera de que vossas decisões sejam satisfatórias para vós e contribuam para a paz, a segurança e a confiança gerais entre todas as Nações”.

A O.N.U. acompanhou, atentamente, o desenvolver de todas as fases da Conferência. O Senhor Benjamin Cohen permaneceu em Petrópolis, assistiu às reuniões das comissões e do plenário, tomou notas, observou, estudou, incansavelmente. Outros funcionários das Nações Unidas aqui estiveram na mesma oportunidade, tais como o Prof. Benedito Silva, técnico de grande mérito, pertencente ao quadro da administração pública brasileira e que se encontra, desde há algum tempo, trabalhando para a O.N.U., onde ocupa uma destacada posição, e o Dr. Alfonso de Rosenzweig Diaz, mexicano, jurista.

Intensos trabalhos, observações, estudos em favor da paz, segurança e bem estar dos povos são desenvolvidos pelos dirigentes e funcionários das Nações Unidas. Assim, o contato direto com todas as populações é altamente vantajoso.

“A Organização das Nações Unidas, afirma o Secretário Geral Adjunto, Senhor, B. Cohen, é no mais amplo sentido da palavra, um esforço de cooperação. Cada Governo, cada Delegação tem a tarefa — dada por Deus — de aprender a trabalhar com os outros e em prol da causa comum: um mundo tendo como base a lei e a ordem. Em última instância, são os próprios povos e os indivíduos que têm a obrigação máxima de cooperar nas atividades das Nações Unidas, para o cum-

primeto dos preceitos da Carta de São Francisco, que visam a uma melhor compreensão internacional e a um maior progresso político, econômico e social do mundo, com fundamento sólido na Manutenção da Paz e Segurança internacionais. E é por isso que estamos procurando incentivar opiniões públicas alertas e inteligentes, baseadas em informações imparciais e completas. Ou aprendemos — como indivíduos e como povos — a trabalhar juntos, a cooperar para o bem de todos — ou morremos”.

A O.N.U., que não sofre, no seu funcionamento, influências de quaisquer extremismos, porquanto os seus fundamentos são os princípios democráticos, espera manter contatos diretos com os povos do mundo inteiro e deseja que os mesmos fiquem conhecendo as finalidades e as realizações dos seus diferentes órgãos. Por isso, o papel do Departamento de Informação Pública é de excepcional responsabilidade, principalmente se considerarmos que a Liga das Nações não triunfou, em grande parte, por ter sido mais uma organização dos governos que dos povos.

O particularismo do Direito Marítimo e do Direito Aeronáutico e o Direito da Navegação

J. C. SAMPAIO DE LACERDA

(Da Universidade do Brasil e do Instituto Rio Branco)

Conhecedor dos mais acatados do assunto, o autor do presente trabalho disserta neste seu bem fundamentado estudo, um dos temas mais palpitantes acêrca do direito marítimo e aeronáutico, qual seja o da autonomia do primeiro e a dependência do segundo. O Prof. Sampaio de Lacerda expõe e discute com segurança as diferentes teorias relativas à matéria, para concluir favoravelmente pela necessidade da modificação da legislação brasileira no que concerne ao direito marítimo e aeronáutico, isto é, pela criação de um Código único — Código da Navegação (N. R.)

ASSEGURAR a autonomia de vários ramos do direito é, de fato, tendência moderna à vista do desenvolvimento cada vez maior da atividade humana. Assim, a pouco e pouco, foram destacando-se alguns ramos da ciência jurídica, como, por exemplo, o direito do trabalho, o direito industrial, o direito das águas, o das minas, o aéreo, etc. Entretanto, se por um lado isso vem sucedendo, por outro não são poucos os que combatem a autonomia dessas disciplinas, mesmo em relação àquelas que, pela sua tradição histórica, principalmente, merecem permanecer distintas. É o que sucede com o direito marítimo. Há muito discutem os autores êsse tema, que tem dado margem a explicações das mais variadas e que, em rápidos traços, procuraremos resumí-las. O nosso intuito será, pois, preliminarmente, apresentar a situação do problema da autonomia do direito marítimo e do direito aeronáutico, em face das principais correntes da doutrina. De início, porém, convem salientar que, para nós, o direito marítimo ainda hoje se destaca com seu caráter particu-

lista capaz de garantir-lhe a autonomia. Outrotanto, todavia, não concebemos em relação ao direito aeronáutico, de vez que, já afirmamos certa vez (1), nasceu êle embalado pelos princípios normativos do direito marítimo. Daí a razão pela qual mereceu nosso apoio o dogma sustentado pela chamada "*Scuola Napolitana del Diritto della Navigazione*" que, na "*Rivista del Diritto della Navigazione*", dirigida por ANTÔNIO SCIALOJA, procurou desenvolver os fundamentos por êste sustentado em seu "*Sistema del Diritto della Navigazione*" para a criação do direito da navegação, abrangendo o direito marítimo e aéreo. Hoje, aliás, na Itália, tornou-se vencedora essa idéia com a promulgação do "*Codice della Navigazione*" pelo decreto n.º 327, de 30 de março de 1942, separando-se definitivamente do direito comercial, situação lastimada pelos comercialistas, como acentua FRANCESCHELLI (2): "*provincia ormai definitivamente perduta per noi*".

Passemos, então, a estudar o problema, salientando as diversas opiniões dos mais ilustres tratadistas, nacionais e estrangeiros.

PARDESSUS (3), maritimista clássico, apesar de não usar propriamente a expressão "particularismo" para acentuar a autonomia do direito marítimo, apresentava três traços originais dêsse ramo do direito: a *universalidade* ou *uniformidade*; a *imutabilidade* e a *origem costumeira*. E de fato, quem estudar o desenvolvimento histórico

(1) J. C. SAMPAIO DE LACERDA: *Locação de aeronaves*, in *Revista Jurídica*, vol. VI — 1942-1943, pág. 219.

(2) REMO FRANCESCHELLI: *Corso di diritto commerciale*, 1944 — I, pág. 11.

(3) *Collection des lois maritimes*: I, pág. 2.

do direito marítimo pode observar que tanto a navegação como o tráfico marítimo tinham nos usos e costumes as normas que os regessem, sendo que tais usos eram o resultado de uma prática surgida espontaneamente. E como proviessem sempre de fatos idênticos, esses usos foram sendo adotados por todos os que se encontravam ligados à navegação marítima, extendendo-se não só pelas cidades marítimas da Europa, quer da costa mediterrânea, quer da atlântica, como ainda pelas cidades do oriente com as quais os armadores e mercadores europeus mantinham relações comerciais. Não havia, contudo, nenhuma elaboração científica, nem mesmo a preocupação de codificá-los através a intervenção das autoridades governamentais. Suas compilações constituíam tão somente uma reunião dos "bons costumes do mar". Mas, com o tempo, os usos assim consolidados foram introduzindo-se nas primeiras codificações do direito marítimo. E da Ordenação de Marinha de Colbert, de 1681, passou ao Código Comercial Francês e, posteriormente, aos demais códigos. Esse o motivo da *imutabilidade* e da *universalização* do direito marítimo, ao lado do seu caráter de *origem* tipicamente *costumeira*. Daí a observação do próprio PARDESSUS de que o direito marítimo era trinta séculos depois o mesmo dos primeiros dias e a afirmação de DANJON (4) de que o direito marítimo atravessara as idades sem envelhecer. Se o mar era um só em toda a parte, como se explicar a diversidade de leis a respeito da navegação, tanto mais que o comércio marítimo é cosmopolita por natureza? Assim BERNAIERT, inaugurando a conferência de Liverpool exclamava: "O oceano só deve conhecer uma só e mesma lei aplicável a todos sob todas as latitudes". E se assim é, os processos adotados pela marinha mercante devem ser em toda a parte os mesmos e o direito que regula o comércio marítimo, nascendo sempre de iguais necessidades, deve, em toda a parte e a todos oferecer o mesmo regime de garantias. Diferenças de clima, raça, forma de governo, a que as leis, geralmente, são sensíveis, quase nenhuma influência exercem sobre as normas do direito marítimo. Esses os argumentos que levaram DANJON a concluir pela *grande estabilidade do direito marítimo através das idades* e a sua *notável uniformidade em todos os países*. Outro tam-

bém não é o ponto de visto de PIPIA (5) ao declarar que a *uniformidade no tempo* e a *universalidade no espaço* é que constituem os principais elementos característicos do direito marítimo.

DANJON, contudo, não se satisfaz com esses únicos característicos e a eles acrescentou outro traço, talvez de maior relêvo: o *espantoso atrevimento de suas concepções jurídicas*, isto é as inovações que o direito marítimo criou e que serviram, posteriormente, a outros campos do direito. Assim, por exemplo, o seguro marítimo fez que, presentemente, quase todos os riscos possam ser objeto de seguro. Do mesmo modo, a obrigação imposta ao armador de cuidar do marinheiro doente ou ferido, em consequência de serviço do navio, deu a idéia do risco profissional que, introduzido na legislação comum, assegura hoje, a reparação de todos os acidentes do trabalho (6).

Entretanto, se esses maritistas assim entendem, outros, como CASTRO REBELLO (7) esclarecem que não há propriamente *imutabilidade* e a *estabilidade* é relativa, pois, se em quase todos os países o direito marítimo em vigor é secular, o desacôrdo de suas normas com as necessidades atuais da navegação e do comércio têm sido tema da melhor crítica.

O desenvolvimento da navegação tem se acentuado dia a dia. Com o emprêgo da navegação a vapor os navios tornaram-se maiores e mais rápidos, a par das viagens serem mais longas. Não há hoje os mesmos riscos de outrora, como a pirataria, nem as tempestades são mais obstáculos à navegação. Mas, em compensação, os abalroamentos são mais frequentes e mais perigosos, conforme salienta GIANNINI (8). Essa a razão pela qual o direito marítimo moderno teve de aceitar a adoção de institutos do direito comum. E' o caso da hipoteca marítima que passou a substituir o antigo contrato de câmbio marítimo: o *foenus nauticum* dos romanos. Mas, o direito marítimo, apesar disso, atendendo ao seu *espírito tradicionalista* — um dos pontos capitais para a sua autonomia, na

(4) *Traité de droit maritime*, 1926, 2.^a I, n.º 10.

(5) *Diritto Marittimo*, I, n.º XIV.

(6) V. J. C. SAMPAIO DE LACERDA: *Natureza e efeitos do contrato de ajuste*, 1939, pág. 5.

(7) *Há um direito marítimo?* na Revista Estudos Jurídicos, 1930, I, 2, 105 seg.

(8) *Corso di diritto marittimo*, n.º 4.

concepção de RIPERT (9) não renuncia voluntariamente hábitos antigos, conquanto já não tenham mais utilidade prática. E assim, o contrato de câmbio marítimo perdura até hoje. Já BRUNETTI (10) alega que o caráter tradicionalista do direito marítimo, no momento atual, é em muito atenuado e reduzido, pois recebeu forte abalo com o advento da navegação a vapor, que alargando os horizontes cria novos institutos e determina especiais atitudes de consciência jurídica.

Entretanto, o próprio RIPERT julga utópica a idéia da uniformidade, por isso que nem todos os povos têm os mesmos interesses para que se sujeitem a leis idênticas, além do que, sendo o comércio marítimo meio eficaz de domínio na luta internacional, a política de proteção praticada atualmente por todos os países torna-se dificilmente conciliável com a uniformidade internacional das leis. Por isso, acentua RIPERT (11), querer unificar o direito marítimo é pretender voltar à prática antiga em que a *Lex Rhodia* teve caráter de direito comum ou ainda ao tempo do Consulado do Mar, dos Rolos d'Oléron e das Leis de Wisby que constituíam lei universal do Mediterrâneo, no Atlântico e no Mar do Norte, respectivamente. A codificação fez, porém, cessar a uniformidade, como salientam RIPERT e CASTRO REBELLO (12). Se o Código francês foi, de fato, adotado em vários países, a Grã-Bretanha conhecia direito diferente, enquanto a Alemanha, em 1881, promulgava um código próprio, no que foi seguido, aliás, por muitas outras legislações. Mas, apesar disso, a campanha da unificação tem sido grande e por isso, inúmeras têm sido as convenções e tratados sobre assuntos do direito marítimo, como resultado das conclusões de vários congressos e conferências internacionais e da obra de algumas associações de juristas e publicistas, de âmbito também internacional.

Embora as considerações acima em grande parte fossem lembradas por GEORGES RIPERT, não se deve considerá-lo, todavia, um anti-particularista do direito marítimo. Pelo contrário, para o professor da Universidade de Paris, o direito marítimo não se assemelha a nenhuma outra disciplina

jurídica (13), salientando ainda não acreditar possa o direito marítimo perder o caráter particularista por dois motivos: pela tendência do direito contemporâneo de não mais elaborar leis de caráter geral e sim leis especiais que se adaptam aos diversos gêneros de exploração e ainda porque o transporte marítimo, sendo de caráter quase exclusivamente internacional, exige, para evitar conflito de leis, normas aplicáveis igualmente em quaisquer águas que os navios tenham de atravessar. E em conclusão afirma que não só pela conservação de antigos costumes, mas também pela criação de novas regras de caráter internacional, o direito marítimo conservou ou adquiriu verdadeira autonomia no que diz respeito ao direito comercial terrestre (14).

ANTONIO SCIALOJA (15) declara-se pela autonomia do direito marítimo por decorer de dois fatos: a existência de institutos típicos, além de ser a natureza das coisas, isto é, o fato técnico, o elemento experimental, a determinante de sua especialidade, constituindo o vínculo interno que une em um complexo orgânico todos os institutos especiais e todos os desvios das normas do direito comum. E o fator técnico da navegação, em sua expressão mais sintética é o *transporte autárquico*, exclama SCIALOJA. As situações particulares e as exigências especiais do tráfico marítimo derivam todas deste elemento fundamental do fator. O "risco da navegação" que congrega em uma formidável solidariedade de interesses todos aqueles que confiavam ao navio seus bens ou sua vida, o *afastamento do navio* e a *autoridade e pericia de um só* (capitão) perante todo evento, dão ao direito marítimo característicos precisos. Além disso, entende SCIALOJA que no direito marítimo há uma fusão entre os elementos privados e públicos, tão íntima que difícil se torna a separação deles (ex.: publicidade marítima, ajuste, figura jurídica do capitão, etc.).

BERLINGIERI (16) consagra o particularismo em duas características fundamentais: uma rela-

(9) *Traité de droit maritime*, 2.^a I, n.º 54.

(10) *Diritto marittimo privato italiano*, I, n.º 5.

(11) ob. cit. I, n.º 63.

(12) ob. e trab. citados.

(13) ob. cit. I, n.º 44.

(14) *Précis de droit maritime*, 1939, n.º 5.

(15) *Sistema del Diritto della Navigazione*, I, n.º 2.

(16) *Verso l'unificazione del diritto del Mare*, 1933: Sull'autonomia del diritto marittimo, pgs. 329 e segs.; *Le precipue caratteristiche del diritto marittimo odierno e la sua struttura autonoma*, em *Il diritto marittimo*, 1928.

tiva à sua atuação e a seu processo evolutivo e a outra refletindo o fim prático dominante em seu conteúdo. A primeira consiste na *internacionalidade* e a segunda no propósito constante de conseguir quanto mais possível a *segurança* da navegação.

Para MANARA (17) o “perigo do mar” constitui o pressuposto fundamental da norma marítima, caracterizando um ambiente especial de aplicação e impondo consequentemente a sua lei — a marítima. São os “perigos do mar”, explica MANARA que justificam aquela *natureza da coisa* de SCIALOJA e determinam as providências diretas da *segurança da navegação* de BERLINGIERI. O “perigo do mar”, acrescenta MANARA, não diminui à vista das inúmeras invenções e da grandiosidade dos navios atuais que permitem vencer o mar, não só em relação à distância, como em relação ao perigo que ele oferece, porque a preocupação que acompanha o navio durante a viagem cresce sensivelmente pelo maior número de capitais em risco e pela intensificação da vida no mar. Por esse motivo, GIANNINI prefere distinguir o *risco técnico* (da expedição marítima) do *risco econômico* (natureza aleatória de todas as operações e empresas comerciais). O *risco técnico*, diz ele que deriva do isolamento do navio, contribui para tornar mais grave o *risco econômico*, enquanto não tenha grande importância, pois as estatísticas modernas acusam a diminuição dos riscos técnicos (progresso da ciência marítima, construção moderna de navios, em geral maiores e mais velozes), embora cresça o risco econômico do armador, que, por sua vez, se garante com o seguro (18).

PRINZIVALLI (19) admite a eventual oportunidade de colecionar em código único todas as normas relativas às relações jurídicas marítimas e de dedicar a ele uma atividade de estudo distinta da do direito comercial, mas exclui que se possa falar de verdadeira e própria autonomia científica, pois que: a) não subsiste a pretendida fusão das normas de direito público com as do direito privado, mas somente uma interdependência entre umas e outras (o que é fenômeno constante e natural); b) não existem princípios gerais de direito mari-

timo; c) a comunhão de riscos e a natureza aleatória não são próprios, nem exclusivos do direito marítimo; d) a autonomia do direito comercial exclui a do direito marítimo, por isso que um se desenvolveu com o outro.

O mais intrépido, porém, anti-particularista é BONNECASE (20) que, apesar de negar o particularismo do direito marítimo, admite traços distintivos que são, de um lado, o *elemento experimental* e, de outro, a sua *técnica*. O primeiro abrange: 1) *elemento físico*: o mar; 2) *elemento econômico*: conjunto de condições econômicas por meio das quais se pratica a *especulação comercial*; 3) *elemento social e político*, derivado da rivalidade entre os Estados ou entre corporações que visam cada uma assegurar o predomínio e a formação de empresas comerciais. O elemento de fato, a *técnica*, é variável, principalmente quanto à nomenclatura. Assim, os termos podem permanecer imutáveis, modificando-se seus significados (ex.: fretamento que passou hoje a significar transporte).

ASQUINI (21), combatendo BONNECASE, afirma que, se por um lado a navegação a vapor, o aparelhamento moderno dos portos, a brevidade das viagens e o menor número de riscos têm diminuído a natureza aleatória do comércio marítimo, alterando-lhe o caráter de “*colônia viajante*”, por outro, não a suprimiram totalmente.

Aliás, bastaria o exame atento do direito marítimo para que concluíssemos pela existência ainda de muitos institutos típicos, não só quanto às pessoas, como quanto às coisas e às obrigações. Assim a figura do capitão; a organização da profissão marítima que constitui a marinha mercante, reserva da marinha de guerra; a natureza jurídica do navio de movel *suigeneris*, pela aplicação de certas regras pertinentes aos imóveis (registro, publicidade, hipoteca); o contrato de fretamento e o de ajuste. Além disso, não poucos são os institutos exclusivos do direito marítimo, tais como: as *avarias comuns*, a *abalroação*, a *assistência* e o *salvamento*.

O fato de considerar-se já envelhecido o direito marítimo, a troco dos progressos da navegação,

(17) *La legge del mare*, pags. 9 e 10.

(18) ob. cit., pags. 5 a 7.

(19) *La pretesa autonomia del diritto marittimo*, Milão, 1933.

(20) *Traité de droit commercial maritime*, Paris, 1923; *Précis élémentaire de droit maritime*, 1932; *Le droit commercial maritime: son particularisme*, 1931.

(21) *Sull'autonomia dell diritto marittimo*, in *Scritti Giuridici*: I, pg. 95.

importa, porém, em chamar a atenção dos novos legisladores, a fim de que não se esqueçam de não eliminarem as normas reguladoras de muitos institutos tradicionais já abandonados pela grande navegação, como atesta SCIALOJA (22), pois eles são, às vezes, vivamente usados na pequena navegação a vela ou a vapor (co-propriedade naval, abandono, formas especiais de salários).

Essas razões explicam o caráter todo peculiar do direito marítimo que, dêse modo, exige sua autonomia.

O problema não destoa ao estudarmos o particularismo do direito aeronáutico, de vez que, na doutrina, divergem os autores. E' o que passaremos agora a examinar.

AMBROSINI (23) é um dos mais eficientes defensores da autonomia do direito aeronáutico e solidifica esse seu ponto de vista firmado em DONATI (24) e em SCIALOJA (25) de que possui o direito aeronáutico os requisitos por esses autores exigidos para que seja proclamada a autonomia de um ramo do direito, ou sejam, a *novidade da matéria* (fator técnico da navegação aérea); a *especialidade dos princípios gerais* e a *complexidade da disciplina*, tanto em relação ao direito público, como ao *direito privado*. Além disso, acen-tua AMBROSINI que outros elementos o distinguem, isto é, seu caráter internacional ou a *uniformidade internacional* e a "*politicità*", ou melhor, a influência de elementos e considerações *político-militares* e *político-econômicas*, salientando que o Estado não pode deixar circular livremente um veículo aéreo, sendo necessário fiscalização contínua e feita.

FRAGALI (26) declara que o direito aeronáutico não tem semelhanças com o marítimo, pois que são raros nesse último os casos de direitos e obrigações sobre a propriedade de terceiros, situação bastante comum no direito aeronáutico.

Para rebater esses argumentos, EUGÊNIO SPASIANO (27) não encontrou dificuldades, pois, sa-

lienta esse autor que quase todos os institutos do direito aeronáutico apresentam-se como adaptações dos do direito marítimo (registro aeronáutico, publicidade, natureza jurídica da aeronave, assistência, alijamento, abandono, direitos de garantia) (28). Assim o fator técnico da navegação não se torna diferente, se em relação ao tráfego aéreo ou ao feito pelas águas, o que afasta a idéia da novidade da matéria. Por outro lado, também, a especialidade dos princípios gerais desaparece, uma vez que se aplicam também ao direito marítimo. E pela mesma razão, a complexidade da disciplina não é característica própria do direito aeronáutico, nem a tendência para a uniformidade internacional deixa de sofrer as mesmas críticas que as oferecidas quando do estudo dêse aspecto em relação ao direito marítimo. Quanto ao último argumento de AMBROSINI, esclarece SPASIANO ser improcedente, de vez que o elemento político-econômico influi na formação e no desenvolvimento do direito em geral, principalmente nos regimes em que o Estado frequentemente intervém nas atividades privadas.

O único argumento que, é certo, torna possível a diferença entre o direito marítimo e o aeronáutico, é justamente, a possibilidade de danos a terceiros sobre a superfície, em ocasião de vôo. Mas, esse mesmo, como acentua SPASIANO, apenas poderá justificar um regime mais rigoroso no concernente à responsabilidade aeronáutica. Nem mesmo procede a arguição de que os riscos a que estão sujeitos as pessoas são maiores na navegação aérea que na marítima, por isso que, conforme assegura SPASIANO, se trata tão somente de uma diferença quantitativa e não qualitativa e que poderá talvez dar lugar a normas excepcionais.

SCIALOJA, por isso, não reconhece também a autonomia do direito aeronáutico, uma vez que o fator técnico da navegação é igual nos dois ramos do direito, além de que as normas do direito aeronáutico derivam dos velhos institutos do direito marítimo, que a êle se aplicaram com meras adaptações.

E são os próprios autonomistas que, no fundo, reconhecem essa situação, tanto que, em seus trabalhos, muita vez, são obrigados a recorrer às

(22) ob. cit., n.º 5 nota 2.

(23) *Corso di diritto aeronautico*, Roma — 1933-35.

(24) *Fondazione della scienza del diritto*, 1929.

(25) *La sistemazione scientifica del diritto marittimo*, in Riv. D. Com., 1928, I e também no *Sistema cit.*

(26) *Principii di dir. aeronautico*, 1930 e *Lezioni di d. aeronautico*, 1939, I.

(27) *Corso di diritto aeronautico*, 1941, I.

(28) Nesse sentido: F. DOMINEDO; *Teoria generale e diritto marittimo*, em Riv. del D. Navig. II — 1, pgs. 44.

normas do direito marítimo (v. AMBROSINI, FRAGALI e outros). Daí o reconhecimento de AMBROSINI ao afirmar que a "lei marítima deve servir de modelo à navegação aérea pela forte e intrínseca semelhança existente entre as duas matérias" e a exclamação de D'AMELIO (29) de que o direito aeronáutico não criou ainda institutos próprios, com caracteres particulares.

A identidade entre as duas disciplinas é fato que não pode mais ser desmentido. Na navegação aérea quando não surgem certos problemas que possivelmente costumam ocorrer na marítima, explica-se pela simples razão de ser a distância que separa dois pontos de pouso de horas e não de dias, como sucede no mar. Mas também é verdadeiro que, com o progresso da navegação, as distâncias foram diminuídas, quando realizadas em grandes transatlânticos com tôdas as comodidades, como se fôsem verdadeiras "cidades flutuantes". Também é certo que as aeronaves, primeiramente empregadas em pequenas rotas, atendendo apenas ao transporte do correio ou de poucas pessoas, hoje, pelo contrário, podem servir para transporte de carga pesada, de grande número de passageiros, com as comodidades de um navio e percorrendo rotas mais longas, com paradas menos próximas e travessias mais perigosas, por sobre oceanos, matas, desertos ou geleiras. Se não são, na atualidade, ainda perfeitas cidades que voam, dentro em breve assistiremos em uma aeronave o conforto que hoje nos oferecem os possantes transatlânticos. E, então, ressurgirão aí os problemas que sempre preocuparam os maritimistas. E' que tanto a navegação aérea, como a marítima, com o grande aperfeiçoamento que veem recebendo para atenderem a fins idênticos, levam os estudiosos cada vez mais a aproximá-las, adotando para elas um mesmo conjunto de normas. Quanto mais se desenvolve a navegação aérea, mais, ela se aproxima, em parentesco, da navegação marítima. A afinidade entre elas cresce dia a dia. Assim, o comandante de uma aeronave já sente atualmente os primeiros sintomas do papel que desempenha o capitão de um navio, ao ter de exercer não mais somente uma função técnica, preocupado unicamente com a direção e a rota da aeronave, mas também inúmeras outras funções,

quais sejam a de ser o chefe de toda aquela sociedade mista de tripulantes, passageiros, etc., e ainda mais a de ter de representar, muita vez, o explorador da aeronave e, principalmente, a do encarregado de oficial público, podendo efetuar todos os atos que são atribuídos, em certas ocasiões de emergência, ao capitão do navio.

Por essas razões, a "*Scuola Napoletana del diritto della Navigazione*", chefiada por SCIALOJA, DOMINEDÒ, SPASIANO, LEFÈVRE d'OVIDIO e tantos outros ergueram a bandeira para que fôsem as duas matérias congregadas num único direito: o da navegação. Entre nós, JOÃO CABRAL pretendia fosse unificado o estudo das duas disciplinas sob o nome de *direito navegacional* (30).

Houve, contudo, autores, que desejaram fôsem as normas reguladoras dos transportes reunidas numa só unidade orgânica, que, para GISCI (31) seria o *direito da locomoção*, abrangendo as várias formas de circulação terrestre, líquida e aérea. GIANNINI (32) estendeu-se mais ainda, pois que imaginou um *direito do tráfego*, compreendendo as normas que regulassem as empresas que têm por objeto a supressão da distância, isto é, o transporte de homens, coisas, vozes, notícias e imagens, por via terrestre, marítima, aérea, ou etérea, abrangendo, dêsse modo, a telegrafia, a telefonia, o rádio e a televisão. Aliás já GÜTSCHOW (33) propugnar por uma lei única para o transporte por terra e por água. Entre nós houve quem defendesse esse princípio, chegando até a apresentar um ante projeto de "lei orgânica dos transportes". Foi seu elaborador JOÃO VICENTE CAMPOS (34) quem a considerou mesmo "arriscada aventura legislativa". Tal ante projeto, porém, mereceu, com razão, reparos sérios e crítica severa, sem, no entanto, desmerecer o trabalho de seu autor, considerado como é especialista no assunto.

E' difícil, de fato, aceitar-se uma lei organizando tôdas as modalidades de transporte, desde a navegação marítima e aérea, até as mais rudes e simples espécies de transporte, tais como o de

(29) *Enciclopédia Treccani*, voce *Aeronautica* (D. aeronáutico) I, 1929, 622, apud SPASIANO, *Corso*.

(30) *Duas lições sobre o direito navegacional*, 1937.

(31) *Per un sistema del diritto della locomozione*, in Riv. d. D. Navig., II-3, pág. 321.

(32) *L'unificazione internazionale del diritto marittimo*, in Arch. Guiridico, 1936 — *Corso cit.*

(33) apud Ripert, *Traité* 2.º, I-51, nota 1.

(34) V. *Diário Oficial* de 5-7-1940.

carros e carroças. Como regulamentar, por exemplo, por uma forma única o abandono liberatório? Será que se deva aplicar êsse instituto a qualquer transporte, seja por meio de navios, aeronaves, locomotivas ou automóveis? “Que importa às vítimas de um caminhão ou de um Ford, confiados em locação a um *chauffeur* inábil, que o dono imprudente lhes abandone o veículo de valor exíguo e às vezes reduzido a nada pelo próprio acidente?”, indaga RAUL FERNANDES (35) ao fazer a crítica àquele ante projeto por incumbência da Diretoria do Clube de Engenharia que, sob a presidência de SAMPAIO CORRÊA, o nomeava para relator da comissão encarregada de estudar e criticar o trabalho de VICENTE CAMPOS. Por isso RAUL FERNANDES, em longo parecer, combateu o ante projeto, para concluir que “não consulta o interesse geral, nem os interesses particulares dos transportadores, dos usuários e de terceiros vitimados por acidentes”. Quando muito “o mais que se pode pretender para comodidade dos que estudam e aplicam as leis de transportes é reuni-las em um só diploma ou estatuto, como procurou fazer a lei belga, e como poderá ser, entre nós, a projetada lei orgânica dos transportes”.

Não se justifica de forma alguma o direito de locomoção como quer GISCI pela falta de homo-

geneidade da matéria, pela inexistência de princípios gerais comuns e de institutos jurídicos uniformes. E’ um verdadeiro monstro, exclama SCIALOJA (36): sem cabeça nem cauda. O mesmo se poderá dizer do pretendido direito do tráfico de GIANNINI, pois reunir as várias formas de transporte em um único sistema, observa SPASIANO (37), determina estranha mistura de conceitos e de normas em vez de aproximá-las e longe de auxiliar a sistemática do direito, não faz senão complicar as coisas de maneira perigosa.

Em conclusão, julgamos, pois, acertado se modifique a nossa legislação sobre direito marítimo e aeronáutico para, compendiando suas normas já adaptadas à modernização e aperfeiçoamento da navegação marítima e aérea, num único código, seja êsse justamento intitulado — *Código da Navegação*. Reconhecer-se-á, assim, a autonomia desse direito pelos traços particulares que há muito lhe são próprios, desde os primeiros tempos históricos, quando se aplicavam exclusivamente à navegação feita pelo mar, mas que, presentemente, foram, por sua força de atração poderosa, abraçando a jovem e inexperiente navegação aérea para, cada vez mais, aconchegá-la e embalá-la com seus ritmos jurídicos.

(36) Riv. del D. d. Navigazione, II — 3 — pgs. 321-29, notas.

(37) Riv. del D. d. Navigazione, III — 2 pgs. 235, notas.

(35) Na Revista do Clube de Engenharia, VI, n.º 70; novembro e dezembro de 1940, pgs. 85 e segs.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Pesquisa econômica e política tributária

ROY BLOUGH.

(Tradução de Augusto de Rezende Rocha)

A publicação das três partes finais deste ensaio do prof. Roy Blough conclui a divulgação, iniciada em número anterior, de uma das mais significativas contribuições, no campo da ciência financeira, do ilustre ex-Diretor da Divisão de Pesquisa Tributária, do Departamento do Tesouro norte-americano. Cumpre salientar, nas páginas que se seguem, a segurança, realmente admirável, com que o autor alia um rigoroso raciocínio econômico, decorrente de sua formação científica e universitária, a um exame realista dos fatores de natureza vária que intervêm na criação da política tributária (N. R.)

III — INSTITUIÇÕES E FORÇAS POLÍTICAS NAS DIRETRIZES GERAIS DE TRIBU- TAÇÃO

EM seguida à elaboração de um programa tributário, ainda resta o problema de obter a aprovação do mesmo pelos formuladores da política tributária, a fim de que seja votado e posto em execução.

O mecanismo de fixação da política tributária — Todos os ramos do governo — legislativo, executivo e judiciário — desempenham certo papel na política tributária. O papel do judiciário, em grande parte, é passivo e negativo; cumpre-lhe interceptar a legislação que parece entrar em conflito por demais patente com o ponto de vista tradicional que se vem consolidando na Constituição, desde o documento primitivo até às suas reformas e interpretação. Ademais, é ainda o poder judiciário chamado a determinar a significação exata das palavras do legislativo.

A função do poder executivo, em política tributária, cinge-se a recomendar e a aprovar. Seu único poder real é o de veto, que raramente

tem sido exercido em legislação tributária. As leis fiscais se compõem em geral de muitas partes — algumas boas, outras más — e existem dispositivos, que se tornam legais como parte dessa legislação, que seriam vetados se chegassem ao executivo em leis separadas. Mesmo o veto, porém, não é instrumento legislativo absoluto, por isto que o poder legislativo tem o poder de promulgar leis a despeito de um veto executivo. De modo geral, a força do executivo em legislação é reflexo de sua habilidade em influenciar o Congresso. Em tributação essa influência é evidente, sobretudo quando se manifesta sob a forma de recomendação do Presidente, do Tesouro, e de outras repartições do poder executivo, ou então por intermédio do veto. Menos evidentes e mais intangíveis são as relações pessoais entre membros dos órgãos do poder executivo e do legislativo.

O ramo executivo do governo se compõe de inúmeras repartições, cujos pontos de vista as mais das vezes divergem entre si. O problema de conseguir a fixação de uma política simplifica-se, de certo modo, da parte do executivo, concentrando em número relativamente pequeno os principais interesses afetos às finanças. Todavia, no concernente a questões específicas, pode haver pontos de vista substancialmente contrários, que têm de ser harmonizados, com os quais é forçoso, transigir ou entre os quais cumpre optar.

O poder legislativo em nossa pátria funciona por meio do sistema bicameral, no qual se dá a iniciativa das leis fiscais à Câmara dos Deputados (Casa dos Representantes). O Senado é impotente até que lhe cheguem, oriundos da Câmara, projetos de leis de natureza fiscal, mas a partir desse momento não sofre mais inibições e livremente pode emendar os dispositivos desses

projetos e lhes acrescentar ou retirar o que entender.

O sistema de Comissões parlamentares exerce notável influência sobre a política tributária. Os 25 membros da Comissão de Finanças (*Ways and Means Committee*) tirados a uma legislatura de 435, não podem certamente constituir representação uniforme de todos os variados interesses do país. É freqüente verificar-se nas comissões uma desproporcionada representação, nelas conseguindo certos estados e áreas ou determinados grupos industriais ter mais significativa percentagem de vozes do que outros, o que naturalmente provoca efeitos sobre a política tributária adotada. As sessões públicas acerca de tributação são inteiramente sem plano. Nelas qualquer cidadão — quase sempre representante de grupos organizados — apresenta pontos de vista, argumentos e fatos. Trata-se, porém, de um depoimento de caráter unilateral, que nunca se procura acarear com outros, não sendo tampouco comprovada a validade dos argumentos e dos fatos apresentados. De resto, não há certeza de que sejam acatados os interesses daqueles membros da sociedade que não chegam a arregimentar-se.

Em seguida às sessões públicas outras se realizam nas quais se esquadrinham os vários problemas em causa e se formulam as decisões da comissão. Elemento de relevância nestas sessões é o caso específico, isto é, a consideração atenta que os membros da comissão concedem a circunstâncias específicas que lhes são apresentadas, quer por intermédio das sessões públicas, quer através de depoimentos particulares de seus eleitores.

Depois dessas sessões a comissão relata o ante-projeto de lei e lhe anexa um parecer elucidativo, defendendo as decisões que acaso tenha tomado. Dá-se nos tribunais e alhures considerável importância a esses pareceres da Comissão, como prova do que ela se propusera com a medida aprovada. Em algumas circunstâncias justifica-se o caso inteiramente, mas em outras são poucos os membros da comissão que estão cônscios do real significado da linguagem que se empregou no parecer.

O debate no plenário da Câmara, no sentido de determinar os traços gerais da legislação fiscal, é, em regra, de significação relativamente pequena. E' mesmo muito comum existir uma

praxe absoluta que só permita discussão, mas não emenda, e que exija aceitação ou rejeição total do ante-projeto. Depende de vários fatores considerar-se tal praxe como absoluta ou não; pode até ocorrer o fato de que não o seja relativamente a certo caso, a respeito do qual a opinião esteja firmada. Já o debate no plenário do Senado é elemento importante na determinação da política geral e muitas emendas são aí introduzidas. As mais das vezes, porém, as emendas do Senado são propostas com pouco discernimento, profusa e precipitadamente. Reservam-nas para as sessões conjuntas, onde há a presunção de que se joeira o bom do mau; na realidade, essas emendas se tornam então elementos de especulação durante o processo de concorência entre os membros do Senado e os da Câmara, e são objeto de consideração em sessões conjuntas, acabando por se incorporarem à lei sem que o Senado lhes tenha dado a necessária atenção.

O Congresso constitui corpo deliberativo e seu período de atividade em questões tributárias é muitas vezes prolongado. Alguns projetos são rapidamente aprovados. Em 1939, quando estavam em causa somente pequenos problemas, e na primeira Lei de Receita de 1940, quando se adotou uma simples fórmula de majoração tributária, os projetos foram aprovados em prazo mínimo — aproximadamente um mês. Houve pressa em 1939, em parte devido à necessidade de prorrogar-se a vigência dos impostos de consumo, que estava prestes a expirar. No entanto, quando são importantes os problemas ou muitas são as pequenas questões a considerar, a lei de receita absorve muitos meses. Assim, o exame da Lei de Receita de 1938 teve início em uma subcomissão da Comissão de Finanças aos 4 de novembro e a mesma só veio a ser aprovada em maio de 1938. A discussão do projeto que criava o imposto de lucros extraordinários principiou a 9 de agosto de 1940 e ele só foi sancionado a 8 de outubro de 1940. A Lei de Receita de 1941 começou a ser discutida a 24 de abril de 1941 e foi aprovada a 20 de setembro de 1941. A Lei da Receita de 1942 entrou em discussão a 3 de março de 1942 e foi aprovada a 21 de outubro do mesmo ano. A Lei de Pagamento do Imposto Ordinário (*Current Tax Payment Act*) de 1943, que se esperava não passar de uma

simples e pequena revisão da lei, arrastou-se de 2 de fevereiro de 1943 a 9 de junho. As primeiras sessões para examinar a lei de Receita de 1943 começaram a 4 de outubro de 1943 e a lei foi promulgada, a despeito do veto do Presidente, a 25 de fevereiro de 1944.

Elemento interessante no mecanismo criador da política tributária é o chamado "perito fiscal". Eis um termo ofensivo para quem assim designam. De resto, não é expressão adequada, por isto que não pode ser usada na primeira pessoa com a devida modéstia. A honra que se associaria à denominação amesquinha-se pelo fato de que, às vezes, é concedida indiferentemente ao indivíduo capaz e ao incompetente. O termo aplica-se realmente aos técnicos em tributação — sobretudo advogados, administradores e economistas — embora também o dêem a quem quer que seja considerado especialista em questões tributárias. No momento, os membros do corpo técnico da Comissão Mista de Rendas Internas e os do Tesouro, inclusive os do Bureau das Rendas Internas, são os principais grupos, embora de maneira alguma os únicos, de especialistas do governo no concernente a política tributária. A função desses especialistas é prestar assistência, em sentido lato, por meio de informações factuais, aos formuladores de diretrizes gerais, tanto no executivo como no legislativo, e apresentar sugestões quando forem solicitados a fazê-lo. É aconselhável, embora não seja imperativo, sempre que se procura obter a aprovação da política que se consubstanciou em determinado projeto tributário, conseguir-se o apóio de peritos, de preferência os do quadro técnico da Comissão Mista e os do Tesouro. A função dos peritos é significativa, mas cumpre não exagerá-la. Os formuladores das diretrizes de qualquer política passam muito bem sem eles — às vezes até admiravelmente bem. Têm o costume — e como os desgostam! — de não lhes respeitar as sugestões, ou então — suprema desgraça entre todas! — esquecem completamente que eles existem, quando são levados a tomar uma deliberação de relevância. Há em certos círculos uma persistente ilusão, embora quase não a encontremos em Washington, de que o apêlo a melhores peritos tributários permitiria a dispensa da política tributária e o desenvolvimento e adoção de um exemplar e justo sistema de tributação.

Recorrem, por isto mesmo, à analogia do engenheiro que projeta a melhor ponte sobre um rio. A comparação, no entanto, é incompleta. Antes que tivessem chamado o engenheiro, já se tomara a decisão de construir a ponte, e de fazê-lo em determinado ponto do rio e não a vinte milhas acima ou quarenta milhas abaixo. Ponderara-se o custo em relação às vantagens. O trabalho do engenheiro foi, destarte, relativamente simples, porque já se tinham aplainado todos os conflitos básicos e os fatores em competição, e já se chegara a uma decisão antes de sua tarefa começar.

Interesses concorrentes — São os conflitos de interesses e os fatores concorrentes que tornam necessárias as corporações políticas e lhes proporcionam os encargos vitais de ponderar, escolher e conciliar. A política tributária é, essencialmente, um problema político, no melhor e no mais lato dos sentidos, porque sua característica preponderante é a dos interesses concorrentes entre os contribuintes. Não se diga, porém, que não existe harmonia de interesses em política tributária; como em todas as relações humanas, há em tributação interesses coincidentes para a maioria da população.

O elemento de dissensão em questões tributárias é uma expressão do conflito que sempre ocorre em qualquer distribuição do produto de esforços conjugados. Em toda esfera de preço, que acaso se considere, observa-se um conflito a respeito desse preço: ora acerca do preço do produto, ora sobre o das matérias primas, ora com referência à importância dos salários ou outras parcelas da distribuição. No caso da tributação, contudo, o conflito é ainda mais significativo do que nos jogos de concorrência que determinam a distribuição primária da renda. A maioria dos preços distributivos decorre da competição direta entre comprador e vendedor. Como influência sobre os resultados da competição, o governo fica sempre à margem. No entanto, a possibilidade de os concorrentes reterem o que têm a vender ou de se esquivarem a comprar é o elemento dominante na determinação dos preços. Consequentemente, o conflito é direto e, em qualquer período, estreitos são os limites, por isto que, para além de uma área conhecida, não haverá compra ou venda e ambos os contendores ficarão prejudicados.

Em tributação, todavia, conquanto a competição esteja presente, trata-se de uma espécie inteiramente diferente: a competição política. O Governo é o único organismo que prefixa a distribuição do ônus tributário, embora ulteriores traslações venham a ocorrer por intermédio do mecanismo da concorrência. Não há indivíduo ou grupo que consiga alterar diretamente sua quota primitiva de gravame tributário mediante segregação de bens fora do mercado ou por abstenção de usar do poder de compra. Se houver qualquer retenção de bens, ficará parcelada por um longo período e será de natureza geral, não visando especificamente ao impôsto. Não será mesmo de tal caráter que possa afetar imediata e declaradamente o resultado da fixação do impôsto. Deve atuar sobre a política tributária através do mecanismo político. Ademais, os benefícios que o indivíduo recebe do governo não dependem da importância que paga, pois, tanto quanto lhe podem dizer respeito, os dois — benefício e pagamento — não são concordes. Se por intermédio da ação política êle consegue transferir sua parcela de gravame tributário para outrem, será dentro de certos limites de seu inteiro interesse. Nada há que estranhar, pois, que, nessas circunstâncias, a política tributária suscite intensas lutas, que poderiam ser atenuadas se houvesse mais lúcida compreensão dos interesses de todos e de cada um; ainda assim, muitas dissensões fundamentais persistiriam. Se todos estivessem na mesma situação econômica e geográfica, seriam de pouca monta os conflitos tributários e se prenderiam apenas à igualdade de administração e não à política legislativa, mas os conflitos que são deveras importantes em política tributária surgem, antes de tudo, porque diferem as situações econômicas ou as jurisdições geográficas dos indivíduos. Entre aquelas cumpre mencionar as diversidades no volume da renda recebida, na sua origem e disposição. Talvez a mais importante diferença seja a que se baseia no volume da riqueza ou da renda. A maior parte da controvérsia sobre a natureza e o volume das despesas públicas provém de discrepâncias na riqueza ou na renda, enquanto na esfera tributária propriamente dita o conflito se fere entre a imposição regressiva e a progressiva, abrangendo tanto a estrutura do impôsto como a das taxas.

As diferenças de posição econômica provenientes da fonte de renda referem-se à relação entre a renda que seja percebida e a propriedade possuída. O indivíduo então auferirá a renda exclusivamente da propriedade, do esforço, ou de várias proporções dêste e daquela. Também se observam diferenças nas formas de propriedade, especialmente entre a tangível e a intangível, o mesmo acontecendo com a ocupação e a indústria de que a renda provém. Outras diferenças, finalmente, dizem respeito à disposição da renda: se será poupada ou consumida, em que tipo de investimento terá sido aplicada, em que tipo de despesa terá sido gasta. Estas e outras diferenças suscitam conflitos na fixação da política tributária.

As diferenças geográficas, isto é, as diferenças de jurisdições políticas onde os indivíduos vivem, também dão origem a conflitos de interesses em tributação. A responsabilidade pelo financiamento das atividades do governo divide-se por 175.000 jurisdições. Todas as pessoas que vivem nos limites de qualquer jurisdição política têm interesses comuns que se chocam contra os dos indivíduos de outras jurisdições.

Conquanto não seja provável que dois indivíduos, salvo excepcionalmente, tenham a mesma situação econômica e geográfica e partilhem os mesmos interesses, há graus de semelhança e de contraste. E' que as pessoas com interesses análogos tendem a formar grupos para a mais efetiva manifestação de suas opiniões, visto que o poder político determina, em grande parte, as diretrizes tributárias. Esses grupos dispõem de graus diferentes de eficácia ao tratar com os formuladores da política tributária, mas em regra gosam de grande vantagem sobre os indivíduos que não trabalham articuladamente. Unidade e conflitos de interesses em uma base geográfica são formalmente reconhecidos pelo sistema de governo representativo.

A natureza ostensiva dos interesses tributários em conflitos tende a obscurecer a existência de identidades de interesses, algumas das quais são óbvias e diretas. Por exemplo, quase todos preferem ter certeza, relativamente à importância dos impostos que devem pagar, a incerteza e confusão. Quase todos se beneficiam com baixos custos administrativos de arrecadação dos im-

postos e baixos custos de pagamento. Outras identidades subjacentes também se observam em conflitos aparentes ou pelo menos os circunscrevem. Por exemplo: uma exagerada tarifa protectionista sobre produtos manufaturados pode acarretar a destruição dos mercados estrangeiros dos fazendeiros nacionais, diminuindo-lhes destarte o poder de compra e comprometendo desfavoravelmente os mercados dos próprios manufaturadores, resultando daí que êstes se achariam em melhor situação com tarifas mais baixas. Há neste caso, um campo de conflitos entre fazendeiros e manufaturadores, mas, para além de certo ponto, pode suceder uma harmonização a êsse desentendimento. Na verdade, a condição de um indivíduo ou de um grupo melhora na comunidade, as mais das vèzes, como efeito da melhoria na condição dos outros.

Há outro exemplo de harmonia fundamental, intrínseca ao conceito de justiça. A justiça é um fim ou objetivo moral e sua violação ultraja o senso moral das criaturas. De resto, cumpre que exista boa vontade entre os vários grupos em sociedade a fim de que funcione eficazmente a organização econômica. Injustiças flagrantes em tributação solapam essa boa vontade e levam a antagonismos explosivos. Os impostos lançados, mercê do poder político de um grupo destroem irreparavelmente a boa vontade de outros grupos, de forma que o prejuízo oriundo dessa falta de cooperação anula a vantagem acaso colhida. Em uma sociedade bem organizada, vantagens superficiais que um indivíduo ou grupo possa obter graças à força política deveriam ser invariavelmente sacrificadas, para que possam estreitar-se em base ordeira e pacífica as relações econômicas, sociais e políticas, através das quais se lograrão maiores vantagens para todos.

Outra espécie de identidade é a que se baseia nos propósitos que os membros de um grupo procuram alcançar, não para cada um isoladamente, mas para o grupo como um todo. Essas lealdades ao grupo ou êsses interesses comuns surgem ordinariamente quando o grupo está em conflito ou em competição com outros e tendem a dissipar-se com o desaparecimento da sua causa. Uniformidade de tributação é difícil de ser alcançada em uma nação, mesmo em tempo de guerra, quando a unidade nacional é, em regra, muito maior do que antes ou depois da guerra.

Nos tratados de tributação têm de preferência encarecido as identidades; no entanto, talvez fôsse mais exato dizer que os conflitos tributários ou não foram percebidos ou foram disfarçados, sem que se lhes desse o tratamento devido. A razão de se acentuarem as identidades talvez provenha do natural desejo de se procurar expressar interesses comuns ao invés de interesses privados discordantes, de se ressaltarem antes as coisas em que estamos unidos do que aquelas que nos separam uns dos outros.

Os conflitos fiscais não revestem necessariamente a forma de choque direto entre grupos, embora às vèzes tal aconteça. E' mais provável que tomem a forma de reivindicação por parte de um grupo, a fim de que os seus impostos não sejam arrecadados ou sejam reduzidos, conforme o caso. Assim, freqüentemente se ouve, aos representantes dêsse grupo, a alegação de que não alimentam o desejo de aumentar os gravâmes tributários de quem quer que seja. Sem dúvida o que dizem é verdade, mas também é inevitável que as responsabilidades dos outros sejam acrescidas na medida em que forem reduzidas as dêsse grupo em questão. Esta conclusão decorre de simples aritimética, mas se fôsse plenamente ponderada haveria nas leis fiscais um número muito menor de tratamentos de favor.

As mais das vèzes, em questões de política tributária, importa confrontar o "interesse público" com certos "interesses privados". O que habitualmente se chama interesse público enquadra-se em duas categorias. Existe, sem dúvida, o interesse comum que reflete o de todos os membros da comunidade; a segunda categoria é a do interesse público que resulta do tumulto dos interesses privados discordantes. Pode-se dizer, *grosso modo*, que são os interesses privados da maioria. Desgraçadamente o que as leis fiscais entendem por interesse público nem sempre é o interesse privado da maioria, mas tão somente o de uma reduzida minoria que detem por acaso o poder político e impõe a aceitação de seus pontos de vista particulares como se fôsssem de interesse público.

Inércia e "retardamento" nas diretrizes — Outro fator, que tem influência notável na elaboração da política tributária, é o que diz respeito às transformações — especialmente se forem

radicais — introduzidas no sistema tributário existentes. Cumpre que elas vençam a resistência das instituições vigentes e a inércia contrária à modificação formal das mesmas. Em regra torna-se difícil lograr a incorporação de novos dispositivos a uma lei, ao passo que os antigos tendem a conservar-se até o momento em que um importante grupo faça esforço persistente no sentido de lhes conseguir a revogação. Por isto mesmo é mais fácil impedir que uma disposição seja adotada do que fazer com que seja revogada. A mentalidade dos indivíduos não é flexível quando se trata de impostos, pois aspiram à certeza e continuidade. Não querem despendar mais tempo cuidando de tributação do que é indispensável. Na verdade, é quase certo que exista um considerável “retardamento” entre a época em que se propõe uma alteração tributária e aquela em que o público está apto a adotá-la. De ordinário, é provavelmente verdade que quanto maior fôr a corporação interessada tanto maior será o retardamento. Não se criam à vontade os movimentos coletivos, que empolguem algumas vezes a imaginação pública e produzam modificações sensíveis, nem é crível que eles se repitam freqüentemente.

IV — IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Longa, pois, é a estrada que importa vencer entre a idéia original resultante da pesquisa econômica ou por ela desenvolvida e a adoção definitiva de um programa tributário. Às vezes, esporadicamente, uma idéia se apodera da imaginação dos indivíduos e exerce tão poderoso apelo sobre todos que a estrada é rapidamente percorrida. Outras idéias exigem mais tempo, às vezes anos, para atingir o alvo da aceitação, e outras, finalmente, nunca chegam até lá.

Pode-se prever de certo modo até que ponto o processo de formulação de diretrizes fiscais a serem adotadas afeta o emprêgo eficiente da tributação como instrumento de política financeira. Alargando o raio de sua pesquisa, o economista ficará habilitado a verificar quais os fatores concorrentes que provavelmente emergirão, e a tentar reduzir os problemas a um número mínimo. Ser-lhe-á possível certificar-se pelo menos de que a

incidência e os efeitos tributários, a que êle visa, são enquadráveis em programa com um efeito geral que consulta o interesse público. Cabe ao economista desenvolver êsses aspectos do seu trabalho, que o orientam para a harmonização dos interesses e para a delimitação das áreas de conflitos. Cabe-lhe eliminar tranqüilamente quaisquer idéias que em seu efetivo funcionamento possam gerar os resultados que êle será o primeiro a condenar ao invés dos que êle deseja. Por outras palavras: êle poderá adaptar suas sugestões de empregar a tributação, como sustentáculo da política econômica, às realidades do processo de elaboração da política tributária.

Dois exemplos, que são ilustrativos, vêm a propósito. Alvitre engenhoso e de grande alcance é o que foi feito relativamente a um sistema *flexível* de impostos, no qual as taxas seriam majoradas ou reduzidas de tempos em tempos, à medida que a situação o exigisse. Seriam grandes, com efeito, as vantagens fiscais de aumentar e diminuir as taxas tributárias consoante as necessidades econômicas e de confiar em certa forma de imposição durante dado período e em outra forma durante o período seguinte. O problema consiste, porém, em fazer com que os corpos legislativos e os contribuintes se movam com a necessária rapidez de modo que se conservem à frente das modificações necessárias. A designação de um pequeno grupo encarregado de fazer o ajustamento necessário seria medida muito proveitosa, embora não eliminasse as inevitáveis pressões políticas que são o principal obstáculo. Há todavia, no momento, pequena probabilidade de que o Congresso conferisse a uma repartição administrativa, ou mesmo a uma comissão que viesse a nomear, poderes de pôr em funcionamento um sistema tributário flexível. A fixação dos taxas tributárias talvez tenha sido a prerrogativa mais ampla dos corpos legislativos desde as primeiras lutas na Inglaterra entre o Parlamento e a Corôa. Não é crível que uma corporação legislativa de língua inglesa concedesse a outros, ainda que temporariamente, o exercício desse poder fundamental. Certamente não o faria sem uma convicção profunda da necessidade da medida; e essa convicção não existe no momento. Ademais, seria grave problema assegurar a atenção e a compreensão do Congresso, na hipótese de que êle se decidisse a presidir diretamente ac

funcionamento do sistema flexível, para não falar na demora durante a apreciação da proposta. Precisamente porque há diversidade de interesse e fatores concorrentes sobre os quais os membros do Congresso emitiriam diferentes juízos valorativos, as probabilidades de que o sistema flexível se torne realidade prática não são muito brilhantes, pelo menos em futuro próximo.

Cumprе observar, outrossim, que pode ser mais prejudicial um retardamento apreciável nas medidas que se tomem com a aplicação de um programa tributário flexível, do que não empregar nenhum esforço no sentido de recorrer a esse programa, visto que a demora possivelmente acarretaria o recurso à medida em tempo inoportuno.

A aplicação de medidas tributárias, a fim de alcançar resultados estimulantes específicos, constitui outro exemplo. A par de várias dificuldades, elas encerram o perigo de que o incentivo fiscal se torne privilégio especial, produzindo consequências muitíssimo diferentes das que foram antecipadas. Os interesses particularistas dos grupos de indústrias e sub-indústrias os levam a advogar toda espécie de tratamento especial que tenha sido dado a outras indústrias, o que também provoca a consequência — se é lícito utilizar a experiência passada como critério — de uma generalização forçada desse tratamento especial para além dos seus úteis limites, em virtude da intervenção de forças políticas. De resto, o incentivo fiscal cria deliberadamente um campo de evasão tributária; este é o seu caráter especial. No entanto, a não ser que o campo de evasão seja suscetível de rigorosa delimitação, podem surgir outras formas de evasão tributária, descobertas no curso normal dos negócios ou arquitetadas pela esperteza de técnicos fiscais, que suscitarão resultados outros que não os colimados — resultados de valor socialmente nulo ou até mesmo maléfico. Alegar-se-á que o interesse do contribuinte nas consequências mais amplas do incentivo há de impedi-lo de recorrer a tais meios de evasão. Este argumento esquece o fato de que todo contribuinte, quando se esquivia aos impostos, tem o seu interesse próprio e acanhado, exorbitando tal circunstância de qualquer participação que acaso tenha no interesse comum, que estaria assegurado pela ação que o incentivo se propunha encorajá-lo a realizar.

Nas condições atuais, as maiores possibilidades de êxito na fixação da política tributária parece que se inclinam a favor de medidas que encerrem as seguintes qualidades: simplicidade, estabilidade e universalidade. Simplicidade — para que o Congresso e o público entendam o que vão fazer e possam dar-lhe inteligente apóio. Estabilidade ou continuidade — não somente por essas razões, mas também para que se possa planejar com certa segurança e a antecipação permanente dos gravames tributários tenha possibilidades de determinar providências. Universalidade — a fim de evitar a transformação de incentivos tributários em privilégios especiais. Processos de natureza complicada e que reclamam ajustamentos frequentes e em tempo apropriado talvez não se adaptem aos métodos existentes de formulação da política tributária. No entanto, uma oportunidade muito convidativa apresenta-se agora com a reestruturação em perspectiva do sistema tributário do após-guerra.

Em todos os setores concordam as pessoas de critério em que tanto a tributação de pre-guerra como a do período de guerra não serão aceitáveis nas condições que se seguirão. E' quase inevitável que os fatores econômicos representem um grande papel nas modificações que ocorrerem. Os que dominarão nas reformas tributárias do após-guerra talvez não sejam, porém, os fatores que os mais argutos economistas gostariam de ver predominar. O conflito de interesse é por demais grave para levemente admitir-se a tese de que será atendido o que os economistas consideram o interesse público. Seja como for, o vulto das pesquisas econômicas, no concernente a tributação, que vêm sendo feitas em círculos governamentais e particulares, permite augurar que os efeitos econômicos alcancem nas reformas tributárias do futuro maior preponderância e mais cuidadosa atenção do que obtiveram no passado.

V — RUMOS DE POSSÍVEL APERFEIÇOAMENTO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Embora não sejam turvas de modo algum as possibilidades de aplicação, em conformidade com certos preceitos, dos resultados da pesquisa econômica à política tributária, não deixam elas de apresentar aspectos pouco animadores. Há diver-

soz rumos a seguir se desejarmos melhorar a situação. Uns se relacionam com a transformação, na estrutura e nos processos, dos poderes legislativo e executivo. Exigiriam, porém, longo período de estudo, tanto da parte de cientistas políticos como da parte de administradores competentes. Nêste trabalho não têm cabimento, consequentemente, quaisquer sugestões a respeito.

Torna-se possível, todavia, tomar providências em determinadas direções, que resultariam, ao fim de certo tempo, no aperfeiçoamento da elaboração da política tributária.

Já fizemos alusão à grande necessidade de enriquecer o conjunto de fatos e análises básicos, referentes aos efeitos da tributação na economia. Conquanto não cheguem a suprir a fixação da política, êles são imprescindíveis se nos propusermos a formulá-la inteligentemente. Acreditamos que, pelo menos em alguns setores importantes no campo da política tributária, as propostas, que se fizeram, exorbitaram dos conhecimentos básicos; e precisamente nêsses setores uma grama de fatos vale quilos de opiniões e propostas ao se ter de proceder à elaboração da política tributária. À guisa de sugestão — e reconhecemos que se trata de um ponto delicado — lembrá-íamos que a política tributária haveria de aperfeiçoar-se se os estudiosos de tributação não se precipitassem tanto a fazer propostas. São muito grandes realmente as tendências para fazê-las, mesmo entre aqueles que nutrem firme intenção e forte disposição de estudar o funcionamento econômico e os efeitos dos impostos, precavendo-se de abordar o problema das diretrizes fiscais. Essas tendências têm origem interna, por isto que se observam grandes êrros que clamam por um corretivo; têm origem externa porque os fatos e as análises exercem pouca atração, quer sôbre os nossos empregadores ou sôbre o público, quer sôbre os formuladores da política fiscal, que também se acham possuídos de grande pressa e, as mais das vêzes, não podem deter-se a fim de aprofundar os fatos ou examinar as análises. De resto, quando as diretrizes fiscais precisam ser traçadas é desejável que se empreguem as melhores informações e juízos disponíveis, mesmo que sejam inadequados.

Avança-se, ainda assim, um bom argumento quando se alega que, se fôsse lograda certa espe-

cialização de esforços, graças à qual estudiosos interessados em tributação, apolíticos e realmente capazes de um ponto de vista prático — congregados por universidades, organizações de pesquisa subvencionadas ou mesmo pelo govêrno — chegassem a esquecer-se por certo tempo do que se deve fazer e se concentrassem exclusivamente nos fatos e suas interrelações, a pouco e pouco se desenvolveria um conjunto de informações básicas que acabaria inspirando confiança crescente e tornando possível uma apreciação mais inteligente, por parte dos formuladores de diretrizes políticas, dos interêsses contraditórios e fatores em conflito que lhes cumpre enfrentar.

Conviria favorecer, paralelamente a essa pesquisa, uma disseminação mais ampla em meio ao público de informações de caráter tributário, pois parece que nele se arraigou firme crença de que nunca lhe será possível compreender os impostos. Aliás, o problema não fica mesmo esclarecido em virtude dos inúmeros programas antagônicos, que lhe são inculcados, e a funda divergência de opiniões entre os economistas, que tão amiúde se observa, menos ainda ajuda a situação.

Nem todos, felizmente, têm que ser informados com minúcias. Somos um povo organizado e confiamos em larga medida nos orientadores de nossas organizações. Cumpria, aliás, que êstes absorvessem tanto quanto possível as espécies de informações que a pesquisa econômica em tributação promete para um futuro próximo. Uma educação dêsse gênero seria útil para estabelecer-se distinções entre interêsses imediatos e mediatos e para localizar o interêsse particular que pretenda passar por público. Essa educação é tanto mais necessária quanto é certo que há de conduzir às grandes identidades que se ocultam sob os conflitos tributários e que, se forem revigoradas, podem concorrer para a unificação dos diferentes grupos e não para sua separação.

Lembrá-íamos também que o encorajamento da pesquisa e da educação dos chefes da comunidade clama pela criação de um periódico especializado em finanças. Não há um que se dedique ao campo das finanças públicas com exclusividade; no entanto, esse jornal poderia tornar acessível ao público, em forma destituída de aparato técnico, os resultados da pesquisa em economia tributária. Poderia sobretudo articular questões que interes-

sassem à economia, à ciência política, ao direito e à administração, pois é sabido que os problemas tributários exigem essa articulação. Cumpre ainda que se restrinjam ao mínimo, nêsse jornal, as propostas de diretrizes fiscais, a fim de que se possa prevenir a eventualidade de êle se transformar em tribuna de interesses particulares, a inculcar os rumos que lhes convenham. Talvez diminua a repercussão do jornal se forem amortecidos êsses aspectos, mas não padece dúvida que se tornará mais útil.

Considerando o relevo que a tributação e outros aspectos das finanças públicas adquiriram na vida econômica norte-americana de nossos dias, deve haver, por certo, amplo mercado para um jornal dêsse gênero. Ademais, durante um período de experiência seria fácil encontrar indivíduos ou fundações que não insistissem em proventos imediatos sobre o dinheiro empregado e que não tentassem utilizá-lo como escudo de suas idéias preferidas.

Talvez haja outros meios melhores de chegar a conhecimentos mais vastos sobre os efeitos da tributação e à sua mais completa disseminação. Algumas modificações, por certo, são necessárias. O aspecto mais inquietador da tributação é o papel preponderante dos interesses em luta, que decorrem, as mais das vezes, de estreiteza de vistas e ignorância. Os conflitos são inevitáveis e convém acatá-los como elemento necessário e desejável do processo de se chegar a uma política

fiscal que se ajuste aos interesses públicos; são perturbadoras, no entanto, as suas implicações para a sociedade, pois quando êles cindem a estrutura econômica e social, tende a sociedade a criar artificialmente instituições e forças controladoras que se revelam, em certos casos, perigosas para o nosso modo de viver democrático. Na verdade, sempre que a importância econômica da tributação é grande como se vem tornando, os conflitos tributários provocam a degeneração da política tributária em uma miríade de dispositivos que concedem privilégios especiais a numerosos interesses minoritários.

As áreas de identidades em tributação, embora não o pareçam à primeira vista, são muito vastas. Os princípios de justiça tributária contribuíram apreciavelmente, ao ressaltarem o interesse público em geral, para uma distribuição justa e equânime do gravame tributário. E há razão para se crer que muitas das idéias, recentemente amadurecidas, de iniciativa e controle econômicos, por intermédio da tributação, provavelmente dilatarão essa área de identidades e restringirão a de conflitos. Estudos suplementares com o propósito de as demarcar mais claramente e ampla vulgarização dos resultados que se obtiverem, especialmente em meio aos grupos empenhados no conflito, talvez sejam as medidas mais exequíveis a serem tomadas com o fim de se propulsionar a política tributária — e as mais importantes, do ponto de vista dos interesses mediatos do público.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

À margem do Planejamento Econômico da Amazônia

OCÉLIO DE MEDEIROS

(Consultor da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.))

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, estabelece: "Art. 199 — Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. Parágrafo único. Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal."

Para o cumprimento do referido dispositivo, o Dr. Océlio de Medeiros elaborou o presente trabalho, à guisa de contribuição à Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

O autor, que desempenhou altas funções de governo no Território Federal do Acre, colaborou nas teses apresentadas à Reunião dos Interventores da região geo-econômica do norte, realizada em Belém, e serviu de assessor técnico do Estado do Pará, na Conferência Nacional de Educação e na 2.^a reunião de Interventores, realizadas no Rio. Presentemente é assessor técnico do líder da maioria na Câmara dos Deputados. (N. R.).

ADVERTÊNCIA INICIAL

Nossa última viagem à Amazônia, em missão do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), conduziu-nos ao extremo deserto do Rio Branco, cujos problemas procuramos observar *in loco*. Aí, enquanto colaborávamos nos trabalhos de implantação administrativa do Governo Territorial, conforme plano tra-

çado com a nossa assistência logo após a criação do Território, concebemos a idéia de um trabalho econômico e técnico, que seria apresentado, como depoimento, à Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Durante os anos em que vivemos na portentosa planície, perlustrando-a desde os seus mais afastados quadrantes, tivemos oportunidade de formar impressões diretas, coletando elementos aos quais faltava juntar subsídios hauridos em contato com o drama da área riobranquense, que nos faltava ainda conhecer. Além do mais, ao empreendermos a nova jornada, em missão técnica, já nos era possível olhar a Amazônia com outros olhos, não os de romancista ou de escritor, mas os de estudioso de economia, organização e administração. Dêsse modo, procuramos nos aperceber mais das estimativas, das estatísticas e dos gráficos do que das paisagens que tanto deslumbram os viajores sentimentais do Inferno Verde. E, como consequência, idealizamos este trabalho e regressamos decepcionados, mas não desiludidos, depois de sentir de perto a prodigiosa rede potâmica que se sacudia, mais uma vez, por um minuto de esplendor financeiro da borracha, mas que apenas enriqueceu os seringalistas, os grandes proprietários, os latifundiários e os comerciantes.

Ao voltarmos ao Rio, encontramos os problemas amazônicos em franco debate, no Parlamento, diante de uma nova oportunidade de tentar resolvê-los, em face dos recursos previstos pela Constituição Federal em vigor. Discursos, debates, reuniões e até projetos continuam alertando o espírito de todos os que se interessam vivamente pelo futuro de um mundo que, desde os tempos coloniais, conforme bem o demonstrou o historiador Artur César Ferreira Reis, na sua obra sobre a política de Portugal no Vale Amazônico, — vem

sendo objeto de sérias atenções governamentais, sem ter ainda deixado de constituir o pesadêlo do Estado. É, como expressão dessa nova fase de interesse pelos problemas amazônicos, devemos salientar, em ordem cronológica, duas atitudes do Governo, constantes de trechos da informação prestada pelo Ministro da Justiça e da Mensagem do Presidente Eurico Gaspar Dutra ao Congresso. Eis os referidos trechos:

a) *Da informação prestada pelo Ministro da Justiça, em 6 de dezembro de 1946, sobre o projeto do Departamento Nacional da Amazônia (D.C. de 27-12-1946), da autoria do deputado Pereira da Silva:*

"O desenvolvimento e perfeito aproveitamento da região amazônica sempre esteve na preocupação dos homens de governo do Brasil, ainda que sem enquadrar-se decididamente no campo das medidas concretas. Assim, há alguns órgãos que têm entre as suas funções, quase sempre de caráter geral, a de contribuir, para o enriquecimento do vale do Amazonas. Esses órgãos e serviços, no entanto, apresentam-se dispersos, sem unidade de direção e falhos de um planejamento, de uma diretriz científica e metódica, que possibilite uma ação contínua, eficaz, rápida e duradoura.

Aparece, portanto, com grande oportunidade a idéia de cometer a um órgão especial a atribuição de superintender a execução do plano que fôr elaborado, consubstanciado no projeto oferecido à apreciação dessa ilustre Casa do Congresso.

Os problemas da Amazônia, porém, devem ser apreciados por técnicos especializados, possibilitada a apresentação de sugestões de grupos econômicos, populações e governos locais aos quais se oferece, evidentemente, uma visão mais direta de todos os anseios e exigências de reabilitação da grande planície.

Este Ministério é de opinião que, só depois de devidamente equacionados, em seus múltiplos aspectos, os problemas da Amazônia, pelas sugestões recebidas, pelas pesquisas e estudos realizados, colhidos os dados para maior visão de suas dificuldades, conforme, aliás, vem procedendo a ilustre Comissão Especial do Plano de Valorização do Vale Amazônico, como é do conhecimento deste Ministério, através do Diário do Congresso, poderá ser assegurada a elaboração de um projeto capaz de satisfazer, de maneira a mais cabal, aos superiores interesses da Amazônia, beneficiando aquela região, tanto no setor estritamente econômico, como, correlata e necessariamente, no setor do povoamento, da saúde pública e da educação o que redundará em benefício de todo o País, dada a incalculável riqueza do vale amazônico e a quase ilimitada perspectiva de progresso que oferece.

Por ora, só parece viável e útil a este Ministério, de acordo com o que ficou exposto, o trabalho patriótico da ilustre Comissão Especial dessa Casa do Congresso de coligir sugestões, estudos e planos parciais, para dar-lhes unidade dentro da planificação geral que terá em vista a recuperação econômica do vale Amazônico.

Caberá, então, a organização definitiva do projeto, definindo as atribuições do organismo que deverá superintender a política de valorização da grande planície amazônica e fixando-lhe a estrutura de acordo com as exigências objetivadas nos estudos feitos.

Este Ministério, no entanto, tendo em vista a amplitude e diversidade de problemas que a ingente obra encerra, não vê possibilidade de incluir o órgão supervisor e executor de importante plano nos quadros da administração, definidos e estabelecidos dentro de determinadas especialidades.

Uma vez que os problemas da Amazônia assumem vultosa complexidade, só um órgão próprio poderia atender, conforme parece a este Ministério, a todos os aspectos da recuperação econômica em apêço, considerado, entretanto, que a natureza desse órgão — de administração direta federal — ainda deve ser objeto de mais acurados e minuciosos trabalhos de pesquisa e estudo".

b) *Da Mensagem apresentada ao Congresso Nacional, por ocasião da sessão legislativa de 1947 pelo Presidente da República (Rio de Janeiro, 1947 — págs. 81-82):*

"De fato, as indústrias bélicas suspenderam suas atividades, cessando as necessidades de certas matérias-primas, entre as quais se encontra a borracha. Por outro lado, o restabelecimento dos transportes internacionais e o reinício da produção no Oriente criaram para a borracha brasileira nova situação.

Nas condições atuais, o produto brasileiro, ao preço de 60 centavos de dólar por libra-pêso, F.O.B., não pode competir com a borracha do Oriente, que custa, no momento, 23½ centavos. Consequentemente, se não forem renovados os Acôrdos de Washington que terminam em 30 de junho de 1947, o preço da borracha nacional tenderá ao nivelamento no mercado internacional, acarretando situação difícil para os produtores.

Os interesses dos produtores e dos industriais brasileiros, manifestados ao Governo por intermédio de recomendações aprovadas na Reunião para Estudo dos Problemas da Borracha, realizada em meados do ano findo, no Rio de Janeiro, são pela manutenção do preço atual, até 1950, procurando-se ajustá-lo gradativamente aos preços internacionais. Enquanto, porém, não pudermos concorrer no mercado mundial, é necessário estabelecer o equilíbrio entre a produção e o consumo industrial do País, para evitar a super-produção.

Impõe-se como programa de Governo baixar o custo de produção da borracha. O plano de valorização econômica da Amazônia, preceituado no Art. 199 da Constituição, está intimamente ligado à defesa da borracha".

A essas iniciativas, que exprimem mais uma vez o interesse nacional pelo problema do desenvolvimento da Amazônia, devem-se juntar os excelentes trabalhos da Comissão Parlamentar, consubstanciados no projeto constante do texto desta contribuição.

Nosso trabalho foi datilografado em partes, a fim de melhor promovermos sua divulgação, por etapas, entre os representantes da Amazônia no Senado Federal da República. Tratava-se, originariamente, de uma contribuição apresentada ao plano de valorização econômica da Amazônia na pessoa dos ilustres senadores, JOAQUIM DE MAGALHÃES CARDOSO BARATA, ÁLVARO ADOLFO DA SILVEIRA e AUGUSTO MEIRA, do Estado do Pará;

ÁLVARO MAIA, VALDEMAR PEDROSA e SEVERIANO NUNES, do *Estado do Amazonas*; e ALFREDO NAS-SER, do *Estado de Goiás*, sendo que a êste ainda em agradecimento pela publicação, em 1946, do livro "Administração Territorial", do autor. Alguns dêsses senadores já se manifestaram, por escrito, sobre as idéias aqui contidas, em opiniões que serão oportunamente publicadas. A experiência que colhemos de nossa vida na Amazônia, em contacto direto com seus problemas de administração e governo, não nos coloca, por isto mesmo, exclusivamente no plano das teorias, mas ainda no das realidades práticas, para depor à margem dos trabalhos de planejamento necessários ao progresso das unidades em que se divide a região. Tais unidades, após o trabalho de zoneamento e eleição de áreas, que deverá ser feito para fins de planejamento econômico, não devem subsistir como compartimentos estanques, confinadas nos seus limites geográficos. Vejamos, agora, o

PLANO DÊSTE TRABALHO

PRIMEIRA PARTE

Áreas cultivadas e Produção agrícola da região norte

- I — Introdução.
- II — Considerações iniciais sobre a produção agrícola do Brasil.
- III — Posição das unidades da região norte no problema nacional da produção agrícola.
- IV — Ligeiras considerações sobre a área cultivada e produção agrícola no Território Federal do Acre.
- V — Estado do Amazonas: sua área cultivada e sua produção agrícola.
- VI — Áreas cultivadas, produção agrícola e valor da produção no Estado do Pará.
- VII — Síntese da situação amazônica e medidas sugeridas para o apressamento de seu progresso.

SEGUNDA PARTE

Produção vegetal da região norte

- I — O significado da agricultura em face da produção vegetal da Amazônia.
- II — Reflexos do regime de produção vegetal na realidade amazônica.
- III — Produção vegetal e colonização de investida na Amazônia.
- IV — A importância da borracha na produção vegetal e na economia da Amazônia.
- V — Possibilidades de investimentos financeiros a longo prazo na silvicultura da borracha e outras espécies da produção vegetal da Amazônia.
- VI — A produção vegetal nos Territórios Federais da Amazônia em confronto com a produção extrativa em geral, conforme as estimativas de 1945.
- VII — Dados sobre a produção e a exploração da indústria extrativa vegetal no Estado do Pará, em 1945.

VIII — Dados de produção e exportação da indústria extrativa vegetal no Estado do Amazonas, durante o ano de 1945.

IX — Conclusão: sugestões para a maior produção e melhor valorização da produção vegetal da Amazônia.

TERCEIRA PARTE

O aspecto administrativo do problema do planejamento econômico da Amazônia

- I — À guisa de diretivas para uma política financeira e econômica da Amazônia.
- II — Considerações sobre as linhas gerais de execução do plano de valorização econômica da Amazônia.
- III — À margem do projeto apresentado pela Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.
- IV — Observações resultantes do exame do Projeto da Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.
- V — Sugestões para a complementação do projeto da Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.
- VI — Levantamento dos órgãos federais em funcionamento nas unidades federadas da Amazônia.

I — INTRODUÇÃO

Nos importantes debates que se têm travado sobre os problemas econômicos do país, ilustres representantes do povo brasileiro, exprimindo as reivindicações dos diversos partidos e professando as mais contraditórias afirmações, vêm sendo unânimes, porém, no reconhecer que a crise nacional é de produção.

As medidas sugeridas, os remédios aconselhados e as providências adotadas, variando a terapêutica com o sentido político das interpretações, têm constituído, sempre, um patriótico esforço para o soerguimento das forças produtivas do país; maior rendimento do homem brasileiro; maior poder aquisitivo do povo; adequado padrão de vida das populações nacionais e mais forte mercado interno, numa heróica reação contra a economia de sub-consumo.

Mas, a complexidade do problema, em virtude da diversidade de setores em que se configura a nossa economia, ainda tão primária, impõe o desprêso pelas panacéas dentro da conveniência de uma especialização de critérios.

Com êsse raciocínio, vimos tratar fundamentalmente do alarmante estado da produção agrícola da Amazônia, visando especificamente um ligeiro estudo sobre as áreas cultivadas. E o assunto, a nosso vêr, orientado no sentido da justificação introdutória do projeto da criação de um Sistema Nacional de Planejamento da Amazônia, parece encontrar melhor oportunidade, não só devido ao clima criado por aqueles debates, como, também, em virtude do excepcional interesse com que a nação inteira vem considerando a imperiosidade de se promover, até mesmo com o auxílio previsto de considerável parte da receita federal, a valorização de um abundante espaço da superfície brasileira.

II — CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO BRASIL

Antes de tratarmos, porém, da produção agrícola da Amazônia, — compreendendo fundamentalmente o Estado

do Pará, o Território do Acre, e o Estado do Amazonas, as únicas unidades que merecem apreciação sob esse aspecto — julgamos da máxima conveniência configurar uma visão global da produção agrícola do país, para melhor clareza do método. Na realidade, apesar do incontestável progresso de algumas unidades federadas em matéria de agricultura, essa visão global servirá, ainda, para demonstrar que os problemas agrícolas do país não podem ser enunciados em termos regionais, mas, sim, em equações nacionais. Os males dessa natureza, pouco importando as escalas em que se exprimem nas diversas zonas geo-econômicas, não pertencem, apenas, a este ou aquele grupo de Estados, mas a toda a Federação. Dentro desse raciocínio, podemos concluir que, em matéria de produção agrícola, as insuficiências são nacionais, variando as escalas conforme as regiões. E as causas dessas deficiências, cujas raízes provêm das heranças da economia colonial que ainda aferra o Brasil à mentalidade de épocas vividas pela civilização, podem ser assim delineadas, de um modo geral:

a) regime de terra baseado no sistema das grandes propriedades pouco produtivas e dos latifúndios sem real expressão econômica, trabalhados por ciclos de monocultura e espoliados pelas safras da indústria extrativa desordenada;

b) má distribuição de populações rurais, que se movimentam ao sabor das oscilações de cotação de produtos, determinantes da maior ou menor área dos mercados de trabalho, além da falta de preparo técnico das mesmas, de seu baixo rendimento, de seu quase nulo poder aquisitivo e da falta de assistência em que vegetam no meio rural brasileiro;

c) falta de mecanização da lavoura e de eletrificação rural, na mais larga escala e a preço vil, pelo não aproveitamento do nosso potencial hidro-elétrico;

d) falta de indústrias básicas, de centros de transformação de matérias primas, insuficiência do mercado interno;

e) deficiência de redes de transporte, geralmente por inexpressividade de volume da produção e limite da capacidade aquisitiva dos centros urbanos, mercê do baixo padrão de vida das populações nacionais.

A economia agrícola é, evidentemente, uma economia municipal, porque toda a produção dessa natureza promana, indiscutivelmente, das zonas rurais dos Municípios, como resultado do penoso, empírico e desordenado trabalho de milhares de braços que se alugam aos senhores da terra. E', ainda, uma economia de aventura, aleatória e pouco compensadora. A despeito de constituir a base da riqueza de centenas de núcleos municipais, conduz ao empobrecimento, à estagnação financeira e ao atraso medieval uma considerável parte da população brasileira que exerce suas atividades nas regiões de áreas cultivadas. Essa sua natureza de economia primária, destrutiva e imprevidente, se exprime nos próprios resultados práticos, através das realidades imprevisíveis da produção, das incertezas da cotação, da inexistência de padrões de qualidade e, principalmente, da falta de poder aquisitivo e do baixo padrão de vida, típicos daquele regime de espoliação, a que estão condenados todos os que vivem da agricultura no Brasil. E, como

consequência, as estimativas demonstram, de modo alarmante, que o Brasil não pode ser considerado um país essencialmente agrícola, mas sim um país de regiões agrícolas, porque agrícolas são apenas as regiões do sul e do leste, onde estão localizadas as maiores extensões de áreas cultivadas, onde se fazem as culturas mais rendosas e onde há maior densidade de população.

A região sul, por exemplo, — compreendendo São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, — é a região agrícola por excelência. Possui maior produção e mais densidade (16,83 habitantes por kms²). No total de 827.423 kms², seus 13.922.400 habitantes apresentam maior rendimento *per capita*.

A região leste, mais extensa, possui mais superfície (1.232.049 kms²), mais habitantes (16.828.100) e menos densidade (13,66 habts por kms²). Pode ser considerada a nossa segunda região agrícola, compreendendo os Estados de Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

Mas, as regiões agrícolas do Brasil, não são regiões essencialmente agrícolas. São as que vivem de outras atividades mais lucrativas e que, por isto mesmo, são as de maior densidade. Os restantes 6.451.717 kms² da superfície do país, — apesar das áreas cultivadas existentes nos 976.546 kms² do nordeste e das unidades progressistas que aí coexistem, como Alagoas e Pernambuco, Estados de maior densidade e maior produção agrícola na região, principalmente cana de açúcar, — não apresentam índices que possam definir o Brasil como país agrícola.

A adoção do critério de regiões fisiográficas, que nos leva a essas alarmantes conclusões, pode não ser aconselhável para as conclusões obtidas. Deveriam ser considerados, apenas, os Estados de produção agrícola digna de nota. Mesmo assim, as conclusões seriam ainda mais alarmantes, porque a economia brasileira se classificaria em estágio ainda mais inferior, considerado o Brasil não como país essencialmente agrícola mas como coletor de matérias primas.

E' bem verdade que, num país em que há tamanha diversidade de meios e tão diversos estágios econômicos, não se torna aconselhável generalizar conclusões. Também não se pode dar a devida fé às estimativas que justificam essas conclusões, apesar da honestidade e do esforço dos órgãos do sistema que as coleta, através de seus esforçados agentes. Mas não há outro meio tão realista para se falar em termos nacionais. E esses meios, com respeito aos Municípios do Brasil, nos conduzem aos postulados mais desalentadores:

a) não há economia municipal organizada, mas sim um incerto sistema de exploração da terra, pelos processos mais rotineiros, e, como consequência lógica, a economia brasileira tem de sofrer, forçosamente, oscilações que tanto entravam o progresso do país;

b) esse regime imediatista de exploração da terra, apesar de erigir os Municípios rurais em centros de produção da riqueza, pouco os beneficiará, porque, de um modo amplo, nada mais têm sido que tributários da prosperidade das sedes dos Estados;

c) dêsse modo, os Municípios rurais são as entidades que menos arrecadam, seus núcleos urbanos são os que menos serviços públicos possuem, são os de civilização mais atrasada e suas populações são as de menor poder aquisitivo e de mais baixo padrão de vida;

d) os Municípios não oferecem condições de fixação de suas populações, que tendem sempre a emigrar para a formação de núcleos urbanos adventícios; e a massa de trabalhadores rurais, geralmente *meieiros* que não podem viver de outras atividades, *viverá* sempre sujeita às oscilações de uma economia de aventura, movimentando-se ao sabor do avanço extensivo das áreas cultivadas e sofrendo as trágicas conseqüências dos incertos regimes de sub-produção e sub-consumo;

e) não pode haver critério de especialização de profissão das massas rurais, nem tendência progressiva das culturas, porque as oscilações de cotação e produção constituem os fatores determinantes da preferência dos trabalhadores rurais pelas atividades de produção agrícola, por espécie;

f) as culturas que ocupam maior área *cultivada* e maior número de braços são, relativamente, as menos rendosas e as que mais destroem as reservas naturais dos Municípios, principalmente florestas e solos.

Se tomarmos por base os dados do período dos anos 1937-1943, os dêste último sujeitos à retificação, veremos as variações da área cultivada no Brasil, segundo as unidades federadas, por espécie, e o rendimento médio das principais culturas por hectare. Eis a síntese nas tabelas:

I — ÁREA CULTIVADA, SEGUNDO AS UNIDADES FEDERADAS

(HECTARES)

UNIDADES FEDERADAS	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
BRASIL.....	13.244.711	13.967.165	13.839.472	12.913.987	13.319.543	12.541.533	13.793.125
REGIÃO NORTE.....	78.503	89.098	89.267	87.208	81.744	83.138	120.886
Acre.....	12.568	10.766	14.906	10.778	10.962	8.186	9.311
Amazonas.....	9.332	15.795	11.199	11.191	8.357	10.933	8.285
Pará.....	56.604	62.537	63.162	65.239	62.425	64.019	103.290
REGIÃO NORDESTE.....	1.698.742	1.646.069	1.771.923	1.805.156	1.573.196	1.463.639	1.816.608
Maranhão.....	102.699	79.371	62.994	62.157	63.356	91.949	121.711
Piauí.....	56.722	47.882	39.072	48.652	47.732	51.069	65.683
Ceará.....	379.110	320.899	345.449	329.106	315.325	274.224	353.486
Rio Grande do Norte....	144.299	131.739	202.549	257.889	159.639	125.588	168.089
Paraíba.....	301.387	300.770	316.156	337.872	260.817	206.011	273.355
Pernambuco.....	529.055	565.691	617.327	578.177	541.360	510.253	582.522
Alagoas.....	185.470	199.717	188.376	191.303	184.967	204.545	251.762
REGIÃO LESTE.....	4.480.684	4.780.051	4.715.477	4.607.667	4.631.080	4.402.446	4.663.528
Sergipe.....	187.486	177.632	107.421	103.218	110.624	114.005	117.659
Bahia.....	490.300	486.852	537.884	563.106	604.204	567.317	633.397
Minas Gerais.....	2.720.315	2.960.010	2.996.643	2.972.605	2.817.401	2.742.284	2.867.367
Espírito Santo.....	454.684	459.263	422.419	340.990	436.309	393.812	380.265
Rio de Janeiro.....	627.899	696.294	651.110	627.748	662.542	585.028	664.850
REGIÃO SUL.....	6.674.604	7.136.181	6.944.797	6.096.858	6.674.452	6.255.742	6.916.269
São Paulo.....	4.759.031	5.232.784	4.850.325	3.811.928	4.160.997	3.701.438	4.258.333
Paraná.....	499.245	398.345	473.972	619.022	668.031	693.343	746.919
Santa Catarina.....	233.208	264.456	290.787	343.213	393.157	408.980	425.106
Rio Grande do Sul.....	1.183.120	1.240.596	1.329.713	1.322.695	1.452.267	1.451.971	1.485.911
REGIÃO CENTRO-OESTE.....	312.177	315.766	318.008	317.098	359.071	336.568	275.824
Mato Grosso.....	35.160	36.751	52.994	82.269	91.319	89.903	76.175
Goiás.....	277.017	279.015	265.014	234.829	267.752	246.665	199.649

II — ÁREA CULTIVADA NO BRASIL, POR ESPÉCIE

(HECTARES)

PRINCIPAIS PRODUTOS	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
EM GERAL.....	13.244.711	13.987.165	13.839.472	12.913.987	13.319.543	12.541.523	13.793.125
Abacaxi.....	10.335	9.849	10.246	9.282	9.718	9.069	9.581
Alfafa.....	27.462	22.981	26.164	20.325	20.107	20.572	22.317
Algodão.....	2.235.872	2.350.159	2.272.552	2.412.484	2.492.594	1.931.399	2.423.716
Arroz.....	887.521	978.772	1.075.729	871.717	1.000.632	1.058.707	1.170.013
Aveia.....	10.070	8.628	8.533	8.263	9.108	9.614	10.378
Banana.....	77.216	79.483	84.316	80.414	82.225	80.145	84.499
Batata.....	61.781	80.560	85.191	66.420	69.640	71.974	101.995
Cacau.....	187.330	180.909	205.902	229.884	239.362	241.164	239.173
Café.....	3.459.728	3.492.364	3.041.905	2.519.111	2.378.311	2.173.577	2.341.799
Cana de açúcar.....	453.920	473.709	495.683	564.164	560.226	559.004	577.235
Centeio.....	14.250	9.040	12.536	12.888	14.571	17.234	20.063
Cevada.....	8.490	12.665	8.723	12.727	13.700	14.065	13.739
Côco.....	33.849	37.384	39.295	44.426	51.789	51.497	46.328
Feijão.....	942.021	1.001.825	1.005.429	978.508	985.060	977.413	1.072.454
Fumo.....	102.187	91.840	92.887	96.419	96.313	96.214	101.694
Laranja.....	102.501	101.723	115.655	124.589	122.630	123.422	123.749
Mamona.....	143.017	114.504	114.819	140.749	169.277	126.544	153.943
Mandioca.....	387.797	473.184	533.300	584.094	586.027	608.276	665.649
Milho.....	3.876.895	4.253.878	4.379.481	3.903.940	4.112.426	4.059.316	4.289.974
Trigo.....	161.752	169.611	206.933	201.091	271.874	277.265	291.807
Uva.....	60.717	24.097	24.193	32.492	33.953	35.062	34.019

III — RENDIMENTO MÉDIO DAS PRINCIPAIS CULTURAS POR HECTARE

PRODUTOS	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
Abacaxi.....	8.220	9.010	8.648	9.197	8.516	8.617	8.728
Alfafa.....	5.200	6.630	5.236	5.468	5.133	4.731	4.582
Algodão.....	600	620	629	648	673	651	682
Arroz.....	1.390	1.560	1.380	1.514	1.686	1.777	1.619
Aveia.....	1.450	850	858	840	916	867	812
Banana.....	1.010	1.010	1.041	935	985	998	1.005
Batata.....	5.220	4.910	5.914	6.530	6.498	5.800	5.074
Cacau.....	630	780	654	557	553	451	745
Café.....	420	400	380	398	404	382	394
Cana de açúcar.....	34	35	40	39	39	39	38
Centeio.....	1.120	1.180	1.149	990	977	926	909
Cevada.....	1.410	1.380	1.287	1.003	1.157	1.143	1.108
Côco.....	4.180	3.560	3.294	3.014	2.852	2.770	3.197
Feijão.....	880	850	785	784	888	857	857
Fumo.....	820	990	1.033	983	990	966	900
Laranja.....	320	338	296	292	294	287	288
Mamona.....	1.170	1.120	1.022	1.053	1.022	1.022	1.031
Mandioca.....	12.930	12.720	13.355	12.553	13.246	13.013	13.424
Milho.....	1.490	1.310	1.232	1.249	1.322	1.300	1.215
Trigo.....	920	810	489	506	851	782	765
Uva.....	3.540	8.080	8.281	6.595	3.754	6.784	4.904

Verificamos que a produção agrícola do Brasil resulta, fundamentalmente, do cultivo, pelos processos mais rotineiros, das espécies menos rendosas, que implicam a destruição das florestas e o empobrecimento do solo.

Essas espécies, características de uma economia tipicamente colonial, compreendem, em ordem alfabética, as seguintes: *abacaxi, alfafa, algodão, arroz, aveia, banana, batata, cacau, café, cana de açúcar, centeio, cevada, côco,*

feijão, fumo, laranja, mamona, mandioca, milho, trigo e uva.

Tôdas essas espécies, cultivadas indistintamente em diversas regiões propícias do país, embora poucas constituam a base econômica de alguns Estados, ocupam áreas cujo total tem permanecido estacionário, a despeito das imprevisíveis e incontroláveis oscilações de quantidade, qualidade e cotação, próprias de um sistema nacional de proteção que ainda não ingressou no regime racional da policultura.

Dêse modo, o total da área cultivada no Brasil, apesar de ter atingido o limite mínimo de 10.007.900 hectares em 1931, tem se equilibrado entre treze e quatorze milhões de hectares. No período em estudo, (1937-1943), a despeito da redução para a classe dos doze milhões verificada nos anos de 1940 e 1942, tem superado a classe dos treze milhões de hectares.

Para melhor exemplificação, podemos afirmar que o total da área cultivada, no Brasil, não alcança a quatorze milhões de hectares, sendo que o limite máximo alcançado foi de 13.967.165 hectares, em 1938. Esse total equivale a uma superfície superior à dos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, respectivamente. Transformado em km², pode-se dizer que o total da área cultivada do Brasil, naquele ano em que atingiu o limite máximo com 139.672 kms², foi por isto mesmo quase igual à superfície do Território Federal do Amapá (143.716 kms²).

No total da área cultivada do Brasil, a *região sul* (S. Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) que possui a menor superfície, maior população e consequentemente maior densidade, é a que registra maior área cultivada, vindo a região leste em segundo lugar.

Das unidades federadas, S. Paulo é o Estado que possui maior área cultivada. Figura com mais da metade do total da região sul, de que faz parte. Em 1938, seu total de área cultivada (4.850.325 hecets), limite máximo do período, foi superior ao total da região leste.

Das espécies que ocupam maior área cultivada, o *milho*; o *café*, este apesar de ocupar menor área que o algodão em 1941 e 1943; e o *algodão*, figuram, respectivamente, nos primeiros lugares. O total da área cultivada pelo milho, em 1937, foi maior que a superfície dos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro, respectivamente.

Além do *milho*, do *café* e do *algodão*, que ocupam os primeiros lugares no total da área cultivada, registrando índices acima de dois milhões de hectares, pode-se estabelecer uma segunda ordem das espécies que ocupam mais área cultivada: *feijão*, cujo limite mínimo foi de 942.021 hectares em 1937 e máximo de 1.072.454 hectares em 1943; *arroz*, com o limite mínimo de 887.521 em 1937 e máximo de 1.170.013 em 1943; *cana de açúcar*, com o limite mínimo de 453.920 hectares em 1937 e o máximo de 557.235 hectares em 1943; *mandioca*, com o mínimo de 387.797 hectares em 1937 e 665.649 hectares em 1943; *cacau*, com o mínimo de 187.330 hec-

tares em 1937 e o máximo de 241.164 hectares em 1942, etc.

Tendo em vista a natureza da cultura das espécies, que ocupam maior área, podemos admitir que considerável parte do total da área cultivada no Brasil não comporta novos cultivos, e, por isto mesmo, ainda mais se agrava a secular prática de devastação de florestas e destruição do solo. Daí se conclui que as áreas cultivadas do Brasil crescem em extensão mas não em produtividade, a despeito de tentarem alcançar a casa dos quatorze milhões de hectares por ano.

Pode-se afirmar, ainda, que o rendimento do agricultor brasileiro permanece insuficiente e estacionário, mercê das rotinas e dos sistemas de trabalho, do regime de economia de sub-consumo, da especulação e outros males próprios de uma economia medieval e latifundiária, de desenfreada exploração capitalista. Por fim, não havendo mecanização da lavoura, senão insuficientemente em algumas regiões de monocultura, como também, não sendo adotados processos científicos de cultivo da terra, que visem ao maior aproveitamento do solo e maior valorização do homem, a massa rural do Brasil sofrerá por muito tempo a espoliação escravocrata dos latifundiários, enquanto os produtos que caracterizam a economia medieval do Brasil continuarão sua secular tarefa de destruição de florestas e empobrecimento do solo. Vejamos, agora, a região amazônica.

III — POSIÇÃO DAS UNIDADES DA REGIÃO NORTE NO PROBLEMA NACIONAL DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Já constitui lugar comum o afirmar que a Amazônia impressiona, apenas, pela enormidade geográfica de que é vítima. Não parece demais, entretanto, ressaltar, ainda, a luta gigantesca de seus habitantes, pela apropriação econômica do excesso de espaço contido nessa área de 41,79 do total da superfície do país, ou sejam 3.556.831 km², compreendendo os Estados do Pará e Amazonas, bem como os Territórios Federais do Acre, Guaporé, Rio Branco e Amapá, estes localizados nas partes extremas e fronteiriças da dita região. Se assim o fizermos, chegaremos à conclusão de que a Amazônia nos entusiasma menos pela gigantesca superfície que pela tarefa de dominação dos vales equatoriais. E, nessa gigantesca tarefa, empenha-se, apenas, um punhado de 3,58, pouco superior ao da região centro oeste (3.03) do total da população do país, ou sejam 11591.000 habitantes, representando a íntima densidade de 0,045 habs por km².

As desproporções ainda mais se agravam se estudarmos particularmente cada unidade federada da Amazônia. O Território Federal do Acre, com a superfície de 148,027 km², possui 86.900 habitantes, com a densidade de 0,59 habs. por km². O Estado do Amazonas, com 1.542.279 km², possui 448.900 habitantes, com a densidade de 0,29. O Território Federal do Rio Branco, com 252.365 km², possui 13.100 habitantes, com a densidade de 0,05. O Estado do Pará, com 1.219.250 km², possui 996.200 habitantes, com a densidade de 0,82. O Território Federal do Amapá, com 143.716 km², possui 22.900 habitantes, com a densidade de 0,16. Finalmente, o Território

Federal do Guaporé, com 251.194 km², possui 23.000 habitantes, com a densidade de 0,09 habitantes por km².

Diante dessas desproporções entre o espaço e o homem, a evidente conclusão é a do *deficit* demográfico, economia rudimentar, produção incipiente, mesmo que o elemento humano empregue o máximo de esforço, na sua luta contra

todos os fatores negativos da gleba. Dêsse modo, a Amazônia não deve ser vista, apenas, através de sua superfície, mas de seus núcleos de população, principalmente os rurais, que a pontilham, entre distâncias consideráveis.

O total das áreas cultivadas, conforme as tabelas anteriores, pode ser assim apresentado:

CONFRONTO DAS ÁREAS CULTIVADAS DA REGIÃO NORTE

(HECTARES)

ANOS	TOTAL DA REGIÃO NORTE	TERRITÓRIO DO ACRE	% S/TOTAL	ESTADO DO AMAZONAS	% S/TOTAL	ESTADO DO PARÁ	% S/TOTAL
1937.....	78.504	12.568	16	9.332	11,8	56.604	72,1
1938.....	89.098	10.766	12,09	15.795	17,7	62.537	70,1
1939.....	89.267	14.906	16,6	11.199	12,6	63.162	70,7
1940.....	87.208	10.778	12,3	11.191	12,8	65.239	74,8
1941.....	81.744	10.962	13,3	8.357	10,2	62.425	76,3
1942.....	83.138	8.186	9,8	10.933	13,1	64.019	77
1943.....	120.886	9.311	7,6	8.285	6,8	103.290	85,4

Aquelas afirmações introdutórias sobre a produção agrícola do país, hauridas de dados que nos foram fornecidos por órgãos oficialmente credenciados, como o Serviço de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura, assumem maior gravidade na Amazônia, apesar de não se poder rigorosamente falar em agricultura na região norte. Mas, se compreendemos as áreas cultivadas não em proporção com a superfície a ser economicamente trabalhada, mas como expressão única das atividades produtivas dos habitantes, julgamos que a Amazônia possui uma agricultura que, embora incipiente, merece ser assistida, auxiliada e desenvolvida, paralelamente à execução de uma política colonial nas unidades federadas que a constituem. Os objetivos visados, com a apropriação econômica em larga escala do espaço útil, seriam a de atender suficientemente tanto as necessidades internas quanto a dos grandes mercados insatisfeitos. E, todos os que se têm dedicado a estudos amazônicos, preocupados com o retardamento da ocupação definitiva da gleba, admitem que as insuficiências constatadas resultam, fundamentalmente, das deficiências de capital e de técnica.

Um olhar sobre os mapas de localização de áreas cultivadas, na Amazônia, revelaria a posição dos núcleos agrícolas em permanente movimento. E' o extensivo avanço das culturas nômades da *mandioca*, do *milho*, do *arroz*, do *feijão*, da *banana*, etc., que tanto caracterizam a economia agrícola da Amazônia como a mais primitiva, assemelhável ainda, em natureza, à das tribos indígenas que a habitam.

Esse avanço em superfície, pela multiplicação dos roçados que já destruíram consideráveis zonas, não vale pela sua produtividade ou pelo seu valor comercial. Vale sobretudo pelo trabalho do homem, apesar de destrutivo, em região quente e super-úmida, solo pobre de mineral, regime pluvial desvantajoso, péssimas condições alimentares, doenças carenciais, além de outros fatores que avolumam o cortejo de dificuldades, como que para mais exaltar o esforço de suas populações.

No final de tudo, a situação agrícola da Amazônia é a *mais desoladora*. Oferece um panorama de insuficiência, conforme essa observação de um estudioso de seus problemas, em certa época: "A Amazônia é a região menos agricultada do país. Somam ao todo, no Pará, Amazonas e no Acre, apenas 56.000 hectares cultivados. A área cultivada na Amazônia em face das necessidades de alimentação da população é quase quarenta vezes deficitária. Para um família, existem 135 áreas de cultura agrícola. Na África Equatorial — mesma latitude, clima tórrido, menos úmido — acham-se 15 a 16 áreas por pessoa. Fazendo cálculo para a família de 4 pessoas, achamos necessidade normal mínima — 200 áreas. A família da África Equatorial possui 60. A família da Amazônia apenas 10. A situação da Amazônia, em matéria de agricultura, é, portanto, muito inferior à da zona povoada por negros bárbaros" (Pimentel Gomes, in *Araújo Cavalcanti — Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco* — pág. 153).

Na realidade, não podemos aventurar sugestões enquanto a agricultura constituir, em sua grande parte, apenas uma economia derivativa de sustentação como simples pausas nos ciclos de produção extrativa. Vejamos, agora, a produção agrícola nas principais unidades amazônicas, tendo em vista, principalmente, a área cultivada, sua extensão, sua produtividade e seu total. Julgamos que dados obtidos em épocas anormais, — como as de antecedência, duração e depois da guerra, — não representam subsídios adequados.

IV — LIGEIRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ÁREA CULTIVADA E PRODUÇÃO AGRÍCOLA NO TERRITÓRIO FEDERAL DO ACRE

No período 1940-1944, utilizando estimativas colhidas em material do Ministério da Agricultura e por nós sistematizadas dentro das finalidades deste modesto estudo, vejamos, inicialmente, o Território Federal do Acre, através da seguinte tabela:

SÍNTESE DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA POR UNIDADE FEDERADA DA REGIÃO NORTE

I — TERRITÓRIO DO ACRE

1940 — 1944

ESPÉCIE	ÁREA CULTIVADA (H)					UNIDADE	QUANTIDADE					VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO (1.000 cruzeiros)				
	1940	1941	1942	1943	1944		1940	1941	1942	1943	1944	1940	1941	1942	1943	1944
Abacaxi.....	47	71	72	76	79	Fruto.....	327.390	386.500	392.000	456.000	372.000	216	251	379	549	591
Arroz.....	835	798	659	1.495	2.055	Saco (60 Kg.).....	17.710	17.855	13.599	29.900	39.940	744	870	821	2.076	2.942
Banana.....	600	753	700	765	763	Cacho.....	553.340	766.200	773.000	918.000	889.600	326	612	838	1.266	1.659
Café.....	2.146	1.139	891	749	1.407	Saco (60 Kg.).....	6.438	8.560	6.427	5.182	11.256	769	1.388	1.259	1.287	2.967
Cana de açúcar.....	579	714	612	680	757	Tonelada.....	16.990	22.560	20.940	27.200	30.266	787	1.179	1.075	1.914	3.183
Côco.....	—	15	16	23	24	Fruto.....	—	49.000	54.000	69.000	72.000	—	89	119	161	171
Feijão.....	870	885	611	850	950	Saco (60 Kg.).....	11.304	13.875	10.582	15.300	16.416	1.044	1.348	1.319	2.338	2.517
Fumo.....	202	281	223	270	277	Kilo.....	124.890	155.500	116.250	135.000	138.500	664	1.601	1.224	2.210	2.672
Laranja.....	134	60	55	78	87	Caixa.....	23.810	35.966	25.227	35.459	39.318	132	213	215	411	558
Mandioca.....	2.103	2.215	1.767	2.100	2.283	Tonelada.....	38.275	35.745	29.365	37.500	41.370	4.409	5.399	4.699	7.500	16.926
Milho.....	3.262	4.022	2.584	2.225	2.735	Saco (60 Kg.).....	85.244	107.550	71.720	66.750	82.050	2.199	3.822	3.094	3.601	4.367

Consideremos, assim, a produção agrícola no Território Federal do Acre, cuja superfície se inclui integralmente na região das florestas equatoriais. Em 1937, o total de sua área cultivada era de 12.568 hectares; em 1938, de 10.766; em 1939, de 14.906; em 1940, de 10.778; em 1941, de 10.962; em 1942, de 8.186; em 1943, de 9.311 e em 1944, de 11.367. Por esses dados, principalmente em confronto com o volume da produção das principais espécies cultivadas, verificamos, claramente, através da inexpressividade de seus índices, que não se pode falar em agricultura no Território do Acre, senão em culturas nômades, de sustentação.

Em virtude das dificuldades, das deficiências e da carestia dos transportes, determinadas, entre outros fatores, por imposição de ordem geográfica, a pequena agricultura, no Território do Acre, assume outra importância que só possui em partes quase inacessíveis de região amazônica. Nessas partes, as populações são ambulantes nas suas atividades extrativas mas quase sedentárias nos seus trabalhos de cultivo. As massas que se dedicam à indústria extrativa vegetal, nos *seringais* e nos *castanhais* onde perambulam pelos enormes latifúndios, não podem emigrar do centro de suas atividades, quando do término das safras ou nas épocas de desvalorização dos produtos florestais. As culturas de quintal as retêm, sempre como anteparo. São elas que atendem às necessidades do mercado interno, para exclusivo sustento das populações desajustadas e esperanças, a despeito das pequenas exportações agrícolas que dão vida, em épocas de crise de *borracha*, *castanha*, *madeiras* e *peles*, a alguns núcleos produtores, principalmente na zona agrícola do Juruá.

Pelo fato de ser a pequena agricultura uma fatalidade, a de se plantar quase que exclusivamente para se colher, a produção agrícola de sustentação no Território do Acre não oferece grandes possibilidades econômicas. Seus principais centros de produção agrícola sofrem as consequências que lhes impõem o considerável afastamento dos mercados de consumo de maior expressão, até mesmo no âmbito interno do Território, separadas que estão suas sedes municipais pelas distâncias que dificultam e encarecem os transportes. Trata-se, portanto, de uma produção agrícola de caráter essencialmente do-

méstico, que aumenta ou diminui, sob a influência das oscilações de cotação dos produtos extrativos.

Custa a crer o Território do Acre, por maiores que sejam os auxílios financeiros e por mais eficientes que forem os recursos técnicos, possa constituir cenário de uma agricultura racional em considerável escala. Até hoje tem vivido de culturas heróicas, nômades e desordenadas, num verdadeiro regime de aproveitamento de beira de praia e plantio de quintal.

Conforme estatísticas locais concluídas em 1944, toda a região possuía apenas, no total dos veículos, 4 automóveis, 5 motocicletas; 7 caminhonetes; 11 auto-caminhões; 7 tratores pertencentes ao Governo; 1 auto-niveladora; 120 motores fluviais pertencentes a particulares; 7 pequenas lanchas, 5 das quais pertencentes a particulares; 90 carros de bois; 45 carrinhos de mão; 19 carros de duas rodas; 28 carroças de duas rodas; 90 bicicletas!... A inexpressividade desses números, que representam a totalidade dos veículos de tração mecânica e animada em todo o Território do Acre, fala melhor da falta de estradas, das deficiências de transporte, da incipiente produção. Assim, o Território Federal do Acre terá de viver, por muito tempo, sob regime de dotações federais, sem capacidade financeira para auto-governar-se, principalmente se diminuir a procura de seus produtos florestais e se não se pesquisar, quanto antes, sustentáculos mais fortes para a economia acreana. O plantio da *coca*, por exemplo, traria vantagem à região.

Milho, *mandioca* e *café*, nos três primeiros lugares em matéria de ocupação de área, bem como *arroz*, *feijão*, *banana* e *cana de açúcar*, caracterizam a economia agrícola do Território do Acre. O plantio dessas espécies encontra diante de seus roçados uma rica floresta equatorial para destruir, com a imperiosidade das queimadas e a multiplicação das capoeiras.

Para concluir essas ligeiras considerações sobre a produção agrícola do Território Federal do Acre, particularizemos, apenas, o rendimento das maiores áreas cultivadas da região, mostrando a sua extensividade, a quantidade produzida e o valor da produção em 1.000 cruzeiros, nos períodos em estudo:

a) o *milho*, no Território do Acre, tem ocupado maior área cultivada, com as seguintes estimativas: em

1940, com a área de 3.262 hectares, produzindo 85.244 sacos (de 60 kg), no valor de 2.199.000 cruzeiros; em 1941, com 4.022 hectares, produzindo 107.550 sacos, no valor de 3.822.000 cruzeiros; em 1942, com 2.548 hectares, produzindo 71.720 sacos, no valor de 3.079.000 cruzeiros; em 1943, com 2.225 hectares, produzindo 66.750 sacos, no valor de 3.607.00 cruzeiros; em 1944, com 2.735 hectares, produzindo 82.050 sacos, no valor de 4.367.000 cruzeiros. No período 1941-1944, o valor mais alto da produção se registrou em 1944, mas a maior área cultivada e a maior quantidade de produção verificou-se em 1941. Nos anos seguintes, as estatísticas apresentam os seguintes dados: em 1944, área cultivada de 2.735 hectares, com a produção de 82.050 sacos, no valor de 4.366.500 cruzeiros; em 1945, área cultivada de 2.837 hectares, com a produção de 78.315 sacos, no valor de 4.464.850 cruzeiros; em 1946, área cultivada de 1.716 hectares, com a produção de 46.740 sacos, no valor de 3.066.330. Os dados sobre a cultura do milho melhor documentam o regime de incertezas em que vive a economia amazônica, observando-se sempre que a maior área cultivada não significa maior produção nem mais alto preço;

b) a *mandioca*, apesar de ter ocupado área inferior à do café em 1940, ocupa, em segundo lugar, maior área cultivada, no referido Território; em 1940, área cultivada de 2.103 hectares, com a produção de 38.273 toneladas, no valor de 4.409.000 cruzeiros; em 1941, área cultivada de 2.218, com a produção de 38.273 toneladas, no valor de 4.409.000 cruzeiros; em 1941, área cultivada de 2.218, com a produção de 35.745 toneladas, no valor de 5.395.000 cruzeiros; em 1942, área cultivada de 1.767 hectares, com a produção de 29.368 toneladas, no valor de 4.699.000 cruzeiros; em 1943, área cultivada de 2.100 hectares, com a produção de 37.500 toneladas, no valor de 7.500.000 cruzeiros; em 1944, área cultivada de 2.283 hectares, com 41.370 tons., no valor de 16.926.000 cruzeiros. Do mesmo modo que o milho, a mandioca atingiu o seu valor mais alto em 1944, e, ao contrário do milho, a maior produção e o mais alto valor foram também alcançados nesse ano; (*)

c) o *café* ocupa, na região acreana, o terceiro lugar em área cultivada; 1940, em 2.146 hectares, com a produção de 6.438 sacos (de 60 kg), no valor de 765.000 cruzeiros; em 1941, em 1.139 hectares, com a produção de 8.560, no valor de 1.388.000 cruzeiros; 1942, em 891 hectares, com 6.427 toneladas, no valor de 1.255.000 cruzeiros; 1943, em 749 hectares, com 5.182 sacos, no valor de 1.287.000 cruzeiros; 1944, em 1.407 hectares, com 11.256 sacos, no valor de 2.967.000 cruzeiros.

Seria fastidioso prosseguir, com essa meticulosidade, no estudo da produção agrícola de uma região que, na realidade, pouca expressão possui. Não esqueçamos, porém, que, em alguns anos do período em causa, como em 1937, 1939, 1943, o total da área cultivada no Território do Acre tem sido superior ao do Estado do Amazonas. O mesmo se observa em relação à quantidade e ao valor total da produção, em determinadas espécies.

No período em apêço (1940-1944), a área cultivada com o *milho*, sua quantidade e seu valor de produção foram superiores aos do Estado do Amazonas. O mesmo acontece

com relação à *mandioca*, cuja área cultivada foi maior, a produção maior em 1941-1944, e cujo valor total da produção foi, também, consideravelmente maior, em todos os anos.

No que diz respeito ao *arroz*, a área cultivada, a quantidade e o valor da produção foram também maiores. Quanto ao *fumo*, o Acre teve maiores áreas cultivadas, menor produção e maior valor. A área cultivada com o *feijão* foi menor em 1940 e maior nos anos seguintes, com uma produção menor apenas em 1940 e valor da produção consideravelmente superior em todo o período.

Outras deduções dessa natureza, resultantes do confronto da produção agrícola de um Estado de absurda superfície com um Território de densidade pouco menor, nos levariam à conclusão de que o Acre é agricolamente mais importante que o Amazonas. Suas culturas têm sido feitas com dificuldades maiores, na luta contra a natureza e as distâncias. Lembremos, para finalizar esta parte, um aspecto da economia regional, com aquele empirismo descrito pelo romancista de "A Reprêsa", quando, numa página realista, focalizou, no drama e na comédia da vida acreana, a passagem de um seringal decadente do ciclo extrativo para a agricultura de sustentação:

"A primeira colheita foi ótima. A segunda foi boa. A terceira, mais ou menos. Os seringueiros, rebaixados a agricultores, pouco entendiam de culturas. Os problemas, um a um, foram surgindo. Terra cansada. Capoeiras. Bichos comendo as plantações. Saúvas devorando tudo, os milharais novos e as espigas. Os lotes se encheram de capoeiras. Os antigos roçados não puderam ser aproveitados. Não havia máquinas, nem arados nem tratores. Só havia uma debulhadeira. Tudo era conseguido pelo mais pesado trabalho braçal. E as chuvas inesperadas, contrariando os almanaques de remédio, estragaram vários plantios. Nos primeiros tempos, as canoas partiam abarrotadas para as feiras. Mais tarde, porém, voltavam ainda com quase a metade da carga, o que não era devido unicamente aos impostos".

A despeito das dificuldades para uma agricultura em grande escala, no Território Federal do Acre, o atual Governo do Território, em colaboração com o Ministério da Agricultura, tem em vista a execução de um programa de agricultura, integrado no plano do titular daquela pasta, já havendo sido tomadas iniciativas de real significado. O Território do Acre tem, porém, escoadouro comercial pelas duas bacias do sistema potomográfico regional, sendo Manaus o melhor mercado de consumo de maior proximidade, considerando que o mercado municipal interno pouca expressão possui. Ora, admitindo que essa proximidade não é pequena e que os transportes se sujeitam às dificuldades do regime fluvial, quais seriam os prognósticos sobre uma política agrária, visando a policultura e a maior produção, no Acre? Manaus, além de tudo, não é um grande mercado do consumo. Daí para outros mercados, principalmente estrangeiros, os fretes se tornariam certamente mais onerosos. Resta-nos aguardar os fatos.

As estatísticas demonstram que o Território do Acre importa gêneros que poderiam ser produzidos na própria região. Justifica-se, plenamente, um programa que vise

suprir as necessidades internas do Território, anulando assim as importações inúteis que tanto encarecem a vida local. Nesse sentido, um plano de agricultura pode dar os melhores resultados.

V — ESTADO DO AMAZONAS: — SUA ÁREA CULTIVADA E SUA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Consideremos, agora, o Estado do Amazonas, gigante geográfico cujas áreas cultivadas, apesar de atestarem o rotineiro regime de delapidação econômica que caracteriza sua primária agricultura, representam verdadeiras clareiras abertas no imenso revestimento florestal da planície. Apesar de seu efeito nocivo, valem como patadas da civilização, em marcha de monstro, no secular esforço com que o homem vem subjugando os diversos meios físicos da gleba.

A rarefação demográfica e quase nula densidade de população, causas importantes da extraordinária desproporção entre o total das áreas cultivadas e o colosso da superfície geográfica, não devem ser olhados, no Estado do Amazonas, apenas como um panorama constrangedor, mas como uma aventura afirmativa da sobrevivência do homem brasileiro, na histórica jornada pela posse efetiva e apropriação econômica de um mundo que parece formado ainda pelos restos primitivos do gênese.

SINTESE DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA POR UNIDADE FEDERADA DA REGIÃO NORTE

II — ESTADO DO AMAZONAS

1940 — 1944

ESPÉCIE	ÁREA CULTIVADA (H)					UNIDADE	QUANTIDADE					VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO (1.000 cruzeiros)				
	1940	1941	1942	1943	1944		1940	1941	1942	1943	1944	1940	1941	1942	1943	1944
Abacaxi.....	36	25	32	32	29	Fruto.....	212.730	148.000	159.400	162.730	144.930	149	111	156	166	328
Arroz.....	423	125	389	90	123	Saco (60kg).....	8.462	2.500	6.216	1.625	2.273	284	101	295	98	218
Banana.....	903	710	771	710	445	Cacho.....	753.208	567.600	616.910	614.200	508.720	1.130	1.021	1.514	1.542	1.773
Cacau.....	3.274	3.259	5.573	2.879	2.159	Saco (60kg).....	21.278	22.816	39.017	19.860	17.930	1.135	1.287	4.050	2.073	2.111
Cana de açúcar.....	600	901	1.256	1.007	1.040	Ton.....	15.020	22.533	31.403	30.220	32.330	901	1.127	1.658	1.881	2.713
Feijão.....	1.034	444	343	429	391	Saco (60 kg).....	15.518	8.886	5.840	7.713	7.485	894	491	410	676	794
Fumo.....	99	132	146	165	65	Kg.....	148.920	197.600	197.510	250.750	102.870	596	790	717	1.133	407
Laranja.....	228	159	97	231	187	Caixa.....	71.376	49.727	30.347	36.011	47.989	628	350	214	380	589
Mandioca.....	2.028	1.152	1.132	1.378	1.263	Ton.....	40.571	34.567	33.986	38.590	35.489	3.887	3.457	4.201	4.999	4.812
Milho.....	2.566	1.450	1.194	1.361	1.298	Saco (60 kg).....	51.329	29.000	25.088	25.862	26.705	1.293	889	1.054	1.040	1.383

A referida tabela (Síntese da produção agrícola por unidade federada da região norte — II — Estado do Amazonas — 1940-1944), contendo dados sobre a área cultivada, a quantidade e o valor total da produção, deve de ser minuciosamente analisada, como o argumento mais decisivo destas generalidades.

Pelo fato de ocupar o Estado do Amazonas a maior porção da bacia amazônica, — constituindo talvez o maior revestimento florestal do mundo e onde possivelmente se encontram as maiores ocorrências das 8 a 10.000 espécies arbóreas da região norte, — as conclusões que o mesmo sugere sobre os problemas de produção agrícola e área cultivadas podem ser extensivas às demais entidades. Tais conclusões, num ligeiro grupamento, podem ser assim enumeradas:

a) inexpressiva extensão das áreas cultivadas, tanto em relação à superfície ocupada quanto em relação à atividade dos grupos rurais;

Diante das inquebrantáveis arrancadas das populações rurais, arrumando-se à gleba na conformidade dos seus interesses imediatistas, de preferência nas zonas marginais, ricas em calcareo e *humus*, avultam a louca engenharia dos rios, a indomável exuberância das florestas e as realidades climatéricas, aliadas a um conjunto de condições mesológicas negativas, principalmente endemias e epidemias, características aliás de toda a região amazônica.

Dêsse modo, as áreas cultivadas do Estado se exprimem em totais, quando não inferiores, pelo menos, ligeiramente superiores aos apresentados pelo Território do Acre, conforme as seguintes estimativas: em 1937, o total de 9.332 hectares; em 1938, de 15.795 hectares; em 1939, de 11.999 hectares; em 1940, de 11.191 hectares; em 1941, de 8.357 hectares; em 1942, de 10.933 hectares; em 1943, de 8.285 hectares. O menor total de áreas cultivadas registrado se verificou em 1943, pouco superior ao de 1941, e o maior total alcançado se observou em 1938. Não tentemos explicar, com afirmações apressadas, essas variações.

A tabela abaixo, contendo dados sobre a área cultivada, a quantidade e o valor total da produção, no período (1940-44) deve de ser minuciosamente analisada, como um argumento positivo destas generalizações.

b) apesar das pequenas oscilações verificadas por ano, existência de certa estabilidade na extensão dessas áreas, embora se verifique o crescimento extensivo do desbastamento de florestas, com roçados e queimadas, o que se deve em grande parte pela falta de crescimento progressivo das populações rurais, em número e densidade, e, também, da de sua produtividade agrícola, esta em virtude da concorrência que a indústria extrativa vegetal sempre faz à atividade agrícola;

c) apesar das pequenas oscilações registradas por ano, pouco crescimento da produtividade das áreas, por espécie, e falta de ritmo de valorização da produção alcançada;

d) baixo rendimento do homem amazônico, por diversos fatores, principalmente de ordem técnica, e resultados quase nulos obtidos pela sua incipiente produtividade, em virtude do regime empírico da *lavoura de todo o dia*

das espécies economicamente menos rendosas, como o milho, a mandioca, a cana, o feijão, a banana, etc.

Cacaueiros têm ocupado, no período em estudo, o maior total de área cultivada, no Estado do Amazonas: em 1940, em 3.274 hectares, com a produção de 21.278 sacos (de 60 kg), no valor de 1.136.000 cruzeiros; em 1941, em 3.259 hectares, com a produção de 22.816 sacos, no valor de 1.287.000 cruzeiros; em 1942, em 3.573 hectares, com 39.017 sacos, no valor de 4.050.000 cruzeiros; em 1943, com 2.879 hectares, com 19.860 sacos, no valor de 2.073.000 cruzeiros; e, em 1944, com 2.159 hectares, com 17.930 sacos, no valor de 2.111.000 cruzeiros.

A maior área cultivada do cacau, coincidiu com a maior quantidade produzida e o maior valor alcançado, no ano de 1942. Vem a seguir o milho, apesar de seu total ser pouco inferior ao da mandioca, em 1943; mandioca, cana de açúcar, banana, feijão, arroz, fumo.

A mandioca, que ocupa o terceiro lugar no total de áreas cultivadas, tem acusado maior valor de produção, apesar de o do cacau ter sido superior (4.050.00 cruzeiros) ao da mandioca (4.999.000 cruzeiros) em 1942.

Até 1943, o valor total da produção do cacau, de maior total de área cultivada, foi maior, passando em 1944 a ser pouco inferior ao da cana de açúcar.

A cana de açúcar, que em 1940 teve o valor total de sua produção inferior ao da banana, do milho e do feijão, acusou em 1941 maior valor que ao da banana, do milho e do fumo; em 1942, maior que o da banana, do milho, do fumo e do feijão; em 1943, maior que o da banana, do milho, do fumo e do feijão; em 1944, pouco superior ao do cacau, superior ao da banana, do milho, do feijão, da laranja e do fumo. A tabela acima servirá de comprovação e apresentará subsídios mais interessantes ao estudo sobre a natureza primária da produção agrícola da referida unidade da Federação.

As zonas agrícolas, na Amazônia, geralmente oferecem um aspecto de desolação e miséria, num panorama de decadência econômica, estagnação social e pobreza cultural. São zonas sujeitas, além de tudo, aos desequilíbrios causados pela rápida valorização de certas espécies cultivadas. Ao vê-las, vivemos a repetir os alarmantes chavões da condenação das queimadas, — fatalidade a que o homem amazônico recorre para mais rapidamente garantir a sua sobrevivência, — mas pouco temos feito para evitá-las ou reparar os males que já causaram, pelo reflorestamento econômico de extensas zonas, onde nem sequer se encontra com facilidade a simples lenha para atender às necessidades das usinas das cidades!... Vivemos a repetir as conformistas conclusões sobre a pobreza do solo, a destruição das reservas de humus e o empobrecimento das terras pela lavagem das enxurradas, mas nos esquecemos de que a moderna agro-técnica está atualmente fazendo plantações até dentro dos apartamentos e sobre o cimento dos arranha-céus! E, quando mais se repetem os chavões pessimistas ou quanto mais se generalizam as conclusões apressadas, mais compreendemos as razões que inspiraram o escritor Osório Nunes, secretário executivo da Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.), quando escreveu, em seus trabalhos sobre a Amazônia em geral, que particularmente

se aplica ao Estado do Amazonas: — “A produção agrícola da Amazônia, sobretudo do Estado do Amazonas, não pode ser confiada, exclusivamente, à forçada iniciativa de suas populações, geralmente agricultoras por obra de desajustamento profissional. O problema se liga à densidade de população, redução latifundiária, largos investimentos financeiros e emprêgo de técnica, o que não pode ser obtido por desenvolvimento natural. A agricultura torna-se, assim, na Amazônia, uma atividade que o Estado deve chamar a si, não só orientando como também executando, direta ou indiretamente, dentro de uma política de colonização e saneamento, pela criação de colônias agrícolas, fazendas de Estado, núcleos agro-industriais”....

Vejamos, a seguir, o Estado do Pará. Excluimos, deste estudo, os Territórios Federais do Rio Branco, do Guaporé e do Amapá, pela nula expressão que representam em matéria de produção agrícola, apesar de constituírem entidades coloniais por excelência. Além de tudo, sua organização administrativa ainda se está processando.

VI — ÁREAS CULTIVADAS, PRODUÇÃO AGRÍCOLA E VALOR DA PRODUÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

O regime de latifúndios e grandes propriedades improdutivas, pelo qual se partilha a região norte entre os senhores feudais da gleba, não deixa de constituir, na Amazônia, uma imperiosidade necessária. Mas, diga-se ainda a verdade, apenas, para satisfazer a avidez do pequeno grupo de monopolizadores da produção extrativa vegetal e da produção animal.

Não oferece nenhum interesse lucrativo, nem para os produtores nem para o Estado, o retalhamento desses feudos, enquanto perdurarem os rotineiros processos de economia aleatória, pois, com os métodos vigentes, a exploração de castanhais, seringais e florestas com vantajosas ocorrências de espécies arbóreas valorizadas, bem como a criação de gado, só dão resultados globais positivos em zonas de considerável extensão. Dentro daquela necessidade, os proprietários mais fortes, que contam com melhores recursos financeiros e mais influência política, tendem a aumentar seus domínios de exploração, pelo acambramento das propriedades existentes no seu círculo de interesse, seja qual for o processo de posse econômica das mesmas.

Dêse regime decorre, por isso mesmo, a quase nula densidade demográfica da região norte, pequena extensão das áreas cultivadas e incipiente produção agrícola, característicos da natureza primária da economia amazônica. As zonas de maior densidade e população mais sedentária, apesar de financeiramente menos expressivas, são, em tese, as de relativo desenvolvimento agrícola. No Território do Acre, por exemplo, a zona agrícola por excelência é a da bacia do Juruá, onde, em vez de castanhais e seringais, há mais florestas para o comércio madeireiro, principalmente aguano, mais exportação de peles silvestres, mais agricultura organizada.

Os cadastros da terra fariam melhor dessa realidade do que os mapas de localização de áreas cultivadas. Praticamente, não se pode falar, na Amazônia, em zonas de mandioca, do fumo, do milho, do algodão, do cacau, ou do

feijão, mas em regiões dêste ou daquele proprietário. No Estado do Pará, as regiões configuradas pelo Tocantins, Xingú e Jari, por exemplo, melhor comprovariam o argumento.

Mas, a despeito do regime de retalhamento feudal das terras amazônicas, o Estado do Pará apresenta zonas agrícolas mais definidas. Resulta daí ser a unidade de maior área cultivada, mais espécies plantadas, maior quantidade produzida e maior valor de produção. Tais zonas chegam a possuir, por assim dizer, certa tradição econômica, representando a verdadeira base colonial do Estado. E' que, enquanto a indústria extrativa conduz o homem ao desbravamento heróico, por ciclos, a produção agrícola impõe a posse continuada da terra, determinando a retenção das populações rurais em meios típicos, embora algumas vêzes em estado de estagnação.

Aquela certa tradição econômica, que possuem algumas zonas agrícolas do Estado do Pará, exprime o trabalho de longos anos em terras que relativamente se desvalorizam na razão direta de seu gradativo cultivo; o crescimento multiplicativo das *capoeiras*; o lento enfraquecimento do solo; as tentativas de policultura, conforme as altas e baixas da especulação. Exemplo típico da natureza dessas zonas está na *região bragantina*, onde não há florestas econômicas, *castanhais*, *seringais* ou *cacauais*. Existe, sim, fundamentalmente, um regime agrícola estável, apesar de seu marasmo, e cujo único sinal de vida é a pobre ferrovia que liga a Belém os seus núcleos produtores. Com êsse exemplo, não tentemos explicar o aumento ou diminuição das áreas cultivadas, a maior ou menor produção e a

predominância ou não da agricultura, em certas zonas da Amazônia, apenas através das curvas pluviométricas. E' comprovável que menos se planta. Mas também, por outro lado, menos se planta onde mais se lucra com outras atividades de indústria extrativa em estado de natureza...

Além da *região bragantina*, podemos falar do Baixo Amazonas, em Alenquer; da antiga concessão Ford, no Tapajós; do setor em que se localiza a Colônia Agrícola de Monte Alegre; da zona do Guamá; dos núcleos da região tocantina, como Cametá e Mocajuba etc. Nessas zonas de tradição, muitas das quais entregues a um criminoso abandono, é que se devem implantar as medidas preparatórias de uma reforma agrária em grande escala no Pará, em função de um plano de recolonização, pelo qual se transformariam os núcleos incipientes, que vêm resistindo às tentações da indústria extrativa vegetal dos produtos mais rendosos, em verdadeiros sustentáculos da estabilidade econômica do Estado. Além do mais, o melhor meio de se enfraquecer e até se destruir a influência dos senhores feudais, exploradores da *castanha*, da *borracha* e das *madeiras*, parece consistir na plantação racional dos produtos empiricamente explorados, em colônias agrícolas, colônias de imigrantes e núcleos agro-industriais do Estado. Um castanhal plantado, no rio Jari, ofereceria, em relativamente curto espaço de tempo, mais vantagem do que todos os castanhais na Amazônia.

Analisemos, a seguir, a situação das áreas cultivadas, produção obtida e valor total da produção do Estado do Pará, também no período 1940-1944, em face da seguinte tabela:

SÍNTESE DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA POR UNIDADE FEDERADA DA REGIÃO NORTE

III — ESTADO DO PARÁ

1940 — 1944

ESPÉCIE	ÁREA CULTIVADA (H)					UNIDADE	TOTAL DA PRODUÇÃO					VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO (1.000 cruzeiros)				
	1940	1941	1942	1943	1944		1940	1941	1942	1943	1944	1940	1941	1942	1943	1944
Abacaxi.....	150	83	32	69	155	Fruto.....	1.200.000	500.000	158.190	312.450	930.000	576	205	89	149	930
Algodão.....	10.818	13.826	7.576	5.006	2.150	Ton. (descaroçado).....	1.461	1.839	1.000	661	312	3.653	5.885	3.300	2.380	1.248
Arroz.....	26.300	22.343	22.374	59.464	32.622	Saco (60kg).....	526.018	443.134	447.489	1.337.956	536.310	20.515	13.621	16.747	42.559	21.232
Banana.....	556	261	309	371	766	Cacho.....	566.850	302.890	355.656	371.410	920.000	709	472	754	1.276	5.152
Caju.....	4.234	4.268	4.118	3.780	2.702	Saco (60kg).....	37.420	37.697	35.000	35.092	28.081	3.501	3.969	3.780	3.627	3.765
Cana de açúcar.....	1.550	1.974	2.764	3.067	2.418	Ton.....	70.000	88.763	132.656	122.704	86.048	1.750	4.710	3.764	3.910	6.021
Caroço de algodão.....	—	—	—	—	—	Ton.....	3.407	4.291	2.333	1.542	615	341	343	467	617	246
Cêco.....	43	92	111	164	285	Fruto.....	182.450	413.210	505.440	527.890	768.300	65	134	259	217	348
Feijão.....	1.384	1.242	1.812	2.210	1.832	Saco (60kg).....	30.000	24.833	30.207	35.000	20.866	1.368	1.074	2.066	1.995	1.761
Fumo.....	720	712	1.198	1.372	3.832	Kg.....	811.440	804.730	1.138.500	1.577.780	1.957.620	3.246	2.915	4.156	5.918	19.407
Laranja.....	532	290	207	216	191	Caixa.....	101.148	44.210	35.229	33.626	86.898	836	238	282	402	1.180
Mamona.....	52	76	55	32	6	Kg.....	26.100	40.197	27.090	14.440	5.730	13	21	15	7	2
Mandioca.....	9.500	8.418	14.214	18.120	32.024	Ton.....	208.028	168.354	270.074	271.795	260.300	24.422	13.268	23.361	32.615	32.434
Milho.....	9.400	8.870	9.249	9.439	5.620	Saco (60kg).....	216.903	205.489	215.819	204.520	97.325	4.634	3.229	5.398	4.554	3.803

No período em estudo (1940-1944), o arroz tem ocupado, no Estado do Pará, maior área cultivada: em 1940, com 26.300 hectares, produzindo 526.018 sacos (de 60 kg), no valor de 20.515.000 cruzeiros; em 1941, com 22.433 hectares, produzindo 443.134 sacos, no valor de 13.621.000 cruzeiros; em 1942, com 22.374 hectares, produzindo 447.489 sacos, no valor de 16.747.000 cruzeiros; em 1943, com 59.464 hectares, produzindo 1.337.956 sacos, no valor de 42.559.000 cruzeiros; em 1944, com 32.622 hectares, produzindo 536.310 sacos, no valor de

21.232.000 cruzeiros. A maior área cultivada, com o arroz, coincidiu com a maior quantidade produzida e o maior valor total alcançado, no ano de 1943.

Se acrescentarmos a êsses períodos observações sobre os anos de 1945 e 1946, veremos que nos três últimos anos a área cultivada com o arroz apresenta certo ritmo de crescimento, sem alta esporádica ou baixa desconcertante. Em 1945, a área cultivada foi de 32847 hectares, com a produção de 468.251 sacos, no valor de 18.922.360

cruzeiros; em 1946, de 34.151 hectares, com a produção de 484.904 sacos, no valor de 21.424.322 cruzeiros.

A área cultivada com o algodão foi maior em 1940, com 10.818 hectares, com a quantidade de 1.461 toneladas (descaroçado), no valor de 3.653.000 cruzeiros; e, em 1941, com 13.826 hectares, com a produção de 1.839 toneladas (descaroçado), no valor de 5.885.000 cruzeiros. Daí por diante o algodão vai sofrendo gradativa diminuição de área cultivada, quantidade produzida e valor de produção. Mas a retificação dos dados, em 1944, revelou que a área cultivada com o algodão, não foi de 2.150, conforme consta da tabela, mas de 4.501 hectares, com a produção de 85.968 (arrobas, em caroço), no valor de 1.220.876 cruzeiros; em 1945, de 6.223 hectares, com 86.322 (arrobas, em caroço), no valor de 1.235.577 cruzeiros; em 1946, de 6.577 hectares, com a produção de 124.763 arrobas (em caroço), no valor de 1.913.315 cruzeiros. Há, portanto, um certo ritmo de crescimento, na área cultivada, quantidade produzida e valor da produção do algodão, em caroço.

Em continuação ao estudo sobre a produção agrícola do Estado do Pará, áreas cultivadas por espécie, quantidade e valor total da produção, vejamos agora a *mandioca*. Em 1940, essa espécie ocupou 9.400 hectares, superior à do milho, do cacau, da cana de açúcar, do feijão e do fumo, com a produção de 208.028 toneladas, no valor de 24.422.000 cruzeiros; 1941, com 8.418 hectares, inferior à do milho, mas superior à do cacau, da cana, do feijão e do fumo, com 168.354 toneladas, no valor de 13.268.000 cruzeiros; 1942, com 14.214 hectares, superior à do milho, do cacau, da cana de açúcar, do feijão e do fumo, com a produção total de 270.047 toneladas, no valor de 23.361.000 cruzeiros; 1943, em 18.120 hectares, superior ainda à do milho, da cana, do cacau, do feijão e do fumo, com produção de 271.795 toneladas, no valor de 32.615.000 cruzeiros; 1944, com o limite máximo, no período 1940-1944, de 32.024 hectares, só inferior à do arroz, com o total de 260.300 toneladas, no valor de 32.434.000 cruzeiros.

No ano de 1945, a área cultivada com a mandioca, no Pará, se elevou a 41.287 hectares, com a produção de 340.348 toneladas, no valor de 50.211.602 cruzeiros. No de 1946, baixou para 36.024 hectares, com a produção maior de 360.107 toneladas, e menor valor de 49.808.307 cruzeiros.

O milho, em 1940, ocupou 9.400 hectares, com a produção de 216.903 sacos (de 60 kg.), no valor de 4.634.000 cruzeiros; 1941, em 8.870 hectares, com 205.486 sacos, no valor de 3.229.000 cruzeiros; 1942, em 9.249 hectares, com 215.819 sacos, no valor de 5.398.000 cruzeiros; 1943, em 9.439 hectares, com 204.520 sacos, no valor de 4.554.000 cruzeiros; 1944, em 5.620 hectares, com 97.325 sacos, no valor de 3.803.000 cruzeiros.

Em 1945, a área cultivada com o milho elevou-se consideravelmente para 15.711 hectares, com 211.651 sacos, no valor de 8.661.661 cruzeiros. No ano seguinte, o milho ocupou o máximo da área cultivada, com 259.658 sacos, no valor máximo de 10.356.248 cruzeiros.

Quanto às espécies que obtiveram maior valor da produção, no Estado do Pará, durante o período 1940-

1944, podemos estabelecer a seguinte ordem, do maior para o menor valor alcançado:

- a) em 1940 — mandioca, arroz, milho, algodão, cacau, fumo;
- b) em 1941 — arroz, mandioca, algodão, cana de açúcar, cacau, milho; fumo;
- c) em 1942 — mandioca, arroz, milho, fumo, cacau, cana de açúcar; algodão;
- d) em 1943 — arroz, mandioca, fumo, milho, cana de açúcar, cacau;
- e) em 1944 — mandioca, arroz, fumo, cana de açúcar, banana, milho, cacau etc.

Na ordem acima estabelecida, comprova-se, facilmente, essa triste realidade da economia amazônica: a produção é desorientada, não havendo estabilidade de preços, mas sim valorização inesperada de determinados produtos. A principal causa dessa desconcertante oscilação talvez resida no fato de sujeitar-se a produção agrícola regional ao exclusivo domínio da lei de oferta e procura, por especulações comerciais nocivas.

A despeito de ser o Estado do Pará a unidade mais importante, na região norte, em matéria de produção agrícola, não podemos deixar de reconhecer sua evidente situação de atraso, sob esse aspecto. A incipiente produção, a quantidade e natureza das espécies cultivadas, e os valores alcançados servem para acentuar, ainda mais, em virtude daquela importância, a deplorável situação de precariedade em que se encontra toda a região norte, em matéria de agricultura. E essa situação se mostra ainda mais claramente se examinarmos o anexo quadro.

A tabela acima dispensa maiores comentários, tão lógicas são as conclusões que sugere. Entretanto, não podemos deixar de ressaltar o fato de existirem apenas 148 extintores no país das formigas.

Em virtude de sua excelente situação geográfica e da privilegiada posição geopolítica de sua capital, que eleva Belém à situação de centro de coleta e irradiação de valores, entre os povos da comunidade amazônica e os mercados de consumo de maior proximidade, — o Estado do Pará poderia transformar-se numa das unidades mais produtivas do continente. Não seria apenas parte, mas elemento preponderante de uma comunidade produtiva, mesmo enquanto não se criasse a necessária suficiência do mercado interno do país. É que os Estados Unidos e o Canadá, principalmente, além de alguns países da Europa, incluem-se no seu círculo de interesse comercial. Bastaria, apenas, obter maior total de produção, mais variedade de espécies cultivadas e melhor quantidade dos produtos exportáveis.

Tracemos, agora, uma síntese da realidade amazônica, sugerindo medidas para a elevação do nível da Amazônia, em quantidade, variedade e qualidade, problemas a que se liga fundamentalmente a marcha para a maior densidade demográfica e o melhor aproveitamento do espaço útil.

NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS, QUANTIDADE E ESPÉCIE DAS MÁQUINAS E APARELHOS AGRÍCOLAS QUE

POSSUEM AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NA REGIÃO NORTE E SEU TOTAL

(RESULTADOS PRELIMINARES DO RECENSEAMENTO DE 1940)

UNIDADES DA REGIÃO NORTE	N.º DE ESTABE- LECIMENTOS		TRATORES		ARADOS			GRADES			ROLOS			SEMEADURAS			CUL- TIVADO- RES		CEIFADEIRAS			EXTINTO- RES DE FORMIGA
	RECEN- SADOS	POSSUEM MATE- RIAL AGRÍ- COLA	TOTAL	DE 10 C. V. OU MAIS	DE ME- NOS DE 10 C.V.	TOTAL	DE AIVECA	DE DISCO	DE CHAR- RUAS	TOTAL	DE DENTES	DE DISCO	TOTAL	SIM- PLIES	DUPLAS E PARA TU- BER- CULOS	TOTAL	CUL- TIVADO- RES	TOTAL	DE TRAÇÃO ANIMAL	DE TRA- ÇÃO ME- CÂNICA		
Território do Acre.....	1.047	41	—	—	—	6	4	2	—	3	2	1	2	—	—	—	1	—	—	—	30	
Amazonas.....	21.897	58	5	3	2	36	26	7	3	21	17	4	6	10	9	1	16	5	—	—	44	
Pará.....	58.135	1.491	21	18	3	85	48	23	14	25	18	9	252	2.356	2.199	154	729	3	3	—	74	
	81.079	1.590	26	21	5	127	78	32	17	49	35	14	260	2.366	2.208	155	746	8	8	—	148	

VII — EXCLUSÃO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS DO RIO BRANCO,
DO GUAPORÉ E DO AMAPÁ DÊSTE ESTUDO SÔBRE A PRODUÇÃO
AGRÍCOLA DA AMAZÔNIA

Foi proposital a exclusão, nesta parte referente à produção agrícola da Amazônia, dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco e do Guaporé. Essa exclusão se justifica, porém, ainda, plenamente, por dois motivos. Em primeiro lugar, não existem, sobre o período em estudo, estimativas adequadas nos órgãos de onde coletamos os dados que nos serviram de base. Em segundo lugar, nosso trabalho visava apenas as unidades mais importantes, do ponto de vista dos resultados registrados em matéria de produção agrícola, áreas cultivadas, espécies produzidas, total e valor da produção. E, dentro desse critério, as referidas entidades, — Amapá, Guaporé e Rio Branco, — não merecem registro especial, no período em apreço, apesar da operosidade de seus governos e das possibilidades que possuem em matéria de produção agrícola.

O Território Federal do Rio Branco, por exemplo, em matéria de produção agrícola, não sugere índices dignos de nota. Toda a região riobranquense vive sob os efeitos da indústria extrativa mineral e da pecuária rotineira, sendo inexpressiva a própria produção vegetal. A produção agrícola não chega nem para as necessidades complementares de alimentação de suas populações. Essa incipiência e quase nulidade de produção agrícola influi consideravelmente no regime alimentar das populações locais, tendo já Hamilton Rice observado os trágicos efeitos daí decorrentes. Entretanto, as zonas de terra firme, no Alto Rio Branco e a zona planáltica, com elevações que abrangem uma área de mais de 8.000 kms², na região montanhosa, apresentam condições favoráveis a uma produção agrícola em grande escala, pela uberdade do solo e condições climáticas propícias. Gustavo Wallis já anotou a uberdade do solo riobranquense nas partes do curso inferior do rio. Entretanto, alcançada a máxima produção das espécies mais variadas e lucrativas, o Território Federal do Rio Branco não encontraria escoadouro fácil nem mercados de consumo satisfatórios, principalmente no Alto Rio Branco, a não ser que a produção obtida se orientasse no sentido do abastecimento dos núcleos internacionais lindeiros. Isto, porém, só seria possível se fossem melhoradas as condições de acesso, pela construção de uma estrada em direção ao porto Atlântico de Georgetown, e se fosse adotada uma nova política comercial internacional, à base de portos francos e direitos recíprocos. Por outro lado, a agricultura, nessas áreas, ainda teria de enfrentar os óbices impostos pelas vantagens da pecuária e da produção extrativa mineral, que concorrem para o abandono das atividades agrícolas. No Alto Rio Branco existem cerca de 5.549.017.154 mts² de fazendas, em número de apenas 276, com um total de população bovina avaliado em 120.401 cabeças. Aí também se localiza o maior grupamento da população territorial, que é apenas de quase 15.000 habitantes, numa superfície maior que a do Estado de S. Paulo. Quanto a agricultura na região montanhosa, as possibilidades ainda não menores, em virtude do difícil acesso e do fato de aí se localizar cerca de 8% dos habitantes do Território. E,

no que diz respeito à agricultura do Baixo Rio Branco, onde permanecem quase intactos os recursos florestais, apenas culturas de várzea poderiam ser empreendidas, visando o abastecimento de Manaus, que é um mercado de consumo inexpressivo, pois os 10% da população territorial que aí existem se rarefazem nas zonas alagadiças, votados a uma incipiente produção extrativa vegetal de borracha, balata, castanha, sementes e madeiras.

O Território Federal do Guaporé sofre também, em matéria de produção agrícola, os trágicos efeitos de sua localização geográfica, de sua rarefação demográfica, do regime de produção de seus habitantes, do afastamento dos mercados de consumo de maior expressão e da falta de adensamentos humanos dignos de nota. Apesar das facilidades de transporte representadas pela navegabilidade do Madeira e da existência de uma ferrovia de mais de 300 quilômetros, até Guajará-Mirim, a agricultura territorial não pode deixar de existir apenas para atender às necessidades de todo dia. Assim mesmo, não atende. O regime alimentar, no Guaporé, é o mesmo de todas as regiões amazônicas onde se registram avitaminoses e doenças carenciais.

Quanto ao Território Federal do Amapá, este parece ser a unidade de maiores possibilidades, em matéria de produção agrícola, em toda a região amazônica. Poderia ser mesmo o maior centro de produção agrícola da região amazônica, em virtude de sua excelente posição geográfica, terras propícias a uma agricultura racional de várzea e proximidades de grandes mercados de consumo, principalmente estrangeiros. A essas condições favoráveis, juntem-se, ainda, as possibilidades de energia barata, fator de excepcional importância para a execução de um plano de colonização a longo prazo de determinadas zonas. A esse respeito, transcrevo o trecho de recente exposição do Governador Janari Gentil Nunes, que além de se preocupar com as riquezas minerais de ferro e manganês, com os recursos florestais quase intactos, com as possibilidades da indústria racional da pesca na costa atlântica, volta agora suas vistas para um problema que promoveria certamente grande reviravolta em toda a economia amapaense e quiçá amazônica, isto é, o aproveitamento do potencial hidro-elétrico da cachoeira do Paredão:

"O Amapá vem dando anualmente cerca de 500 toneladas de borracha para a produção nacional. As terras do Jari estão incluídas naquelas que o Instituto Agrônomo do Norte reputa entre as melhores para o plantio da seringueira em larga escala.

A castanha do Pará é encontrada com abundância em certos trechos do solo amapaense, atingindo a venda vários milhares de hectolitros, sendo a sua qualidade das que obtêm melhor cotação no mercado.

Participamos, destacadamente, no comércio regional de sementes oleaginosas, embora os processos incipientes da exploração não permitam tirar sequer um centésimo dos resultados que se devem esperar, sobretudo no fornecimento de óleos comestíveis.

Exportamos razoável soma de peles silvestres, de grude de peixe, de mel de abelha, de timbó.

As reservas em madeiras de lei do Território estão quase intactas. Percorri há poucos dias 18 quilômetros de mata no rio Vila Nova, entre árvores enormes de sapucaia, massaranduba, acapú, angelim de excepcional tamanho. Visitei ainda no Araguaary um serviço de extração de madeiras em que o mesmo fato observei. Isso ocorre de Sul a Norte, de Leste a Oeste. E raros pontos da Amazônia oferecerão, como o Amapá, as mesmas facilidades de embarque para a exportação com qualquer destino.

A pecuária tem aqui um porvir que só não empolga os que desconhecem a vastidão de seus campos, ora altos, ora alagados, dispondo de água próxima e nos quais se desenvolve gado sadio, apesar de inteiramente abandonado até pouco tempo. As 50.000 cabeças de bovinos existentes constituem sementeira modesta mas segura, para a preaparação de um grande e rico rebanho.

A costa oceânica do Território, entre a Ilha do Marajó e as Guianas, é conhecida pela abundância de peixe, cuja exploração concorre acentuadamente nos orçamentos dos Municípios do Amapá e de Macapá. A exportação porém se resume nos peixes secos e em salmoura, devido à distância do maior mercado consumidor de peixe fresco que é Belém.

"Desejo salientar também que Macapá, Capital do Território, está afadada a ser um dia uma das grandes cidades industriais do Norte.

Possuindo clima agradável e sadio, cercada de campos lindos, dotada de solo fértil e variado e podendo aproveitar a energia hidro-elétrica da cachoeira do Paredão, no rio Araguaary, cujo potencial acaba de ser avaliado em 200.000 kilowatts, constitui um dos pontos da Amazônia de vital interesse em qualquer programa de fomento".

VII — SÍNTESE DA SITUAÇÃO AMAZÔNICA E MEDIDAS SUGERIDAS PARA O APRESSAMENTO DE SEU PROGRESSO.

Em síntese, os estudos até aqui feitos sobre as principais unidades da região norte, com apóio nas estimativas sobre o Território Federal do Acre, o Estado do Amazonas e o Estado do Pará, permitem as seguintes conclusões sobre toda a Amazônia, em matéria de produção agrícola.

a) *pequena extensão do total das áreas cultivadas*, em confronto com o total das de outras regiões fisiográficas e considerando as possibilidades econômicas, potencialmente existentes no excesso de espaço da Amazônia;

b) *grande desenvolvimento do esforço civilizador do homem na criação dessas áreas* cujo crescimento geográfico, no tempo, mesmo promovendo o desbastamento das florestas e a multiplicação das capoeiras, exprime a desordenada luta com que as populações rurais reagem às condições destrutivas do meio;

c) *incipiente produtividade das áreas cultivadas*, em virtude do empirismo dos processos empregados e da criminosa falta de assistência técnica e auxílio financeiro por parte do Governo;

d) *baixo valor da produção*, em virtude de serem as espécies cultivadas típicas de uma economia rudimentar e ainda por sujeitar-se a cotação das mesmas aos mais

negativos processos de comércio, determinados pelos intermediários dos mercados de consumo das espécies produzidas;

e) *finalmente, baixo rendimento do homem*, devido mais às condições sanitárias do meio em que labora e da falta de assistência médica, social, técnica e financeira do que propriamente ao resultado do esforço dispendido e expresso quer na média total dos hectares cultivados quer na do total da produção alcançada. É que a atividade produtiva do homem amazônico, geralmente deriva para outros esforços concorrentes mais vantajosos e mais imediatista, sobretudo, os de caça e pesca;

f) *consequentemente, baixo padrão de vida e mísero poder aquisitivo*, com todo o cortejo de males que impõem à Amazônia a realidade de seu atraso.

Assim sendo, não são as populações da Amazônia que estão em julgamento pelo atraso da imensidade geográfica, que, sósinhas, tentam civilizar. Em verdade, nessa afirmação de sobrevivência nos mais diversos e hostis meios, nos quais são apenas pioneiras e não intrusas, se anteciparam ao resto da nação. Os estadistas, os homens de governo, os capitalistas, os senhores do país é que estão sendo condenados, pelo impassível estoicismo com que assistem ao espetáculo da sobrevivência do homem, na tarefa de dominação dos vales equatoriais, e pela criminosa indiferença com que retardam a definitiva posse econômica da Amazônia, pela máxima utilização do seu máximo espaço.

Em conclusão a esta parte da contribuição apresentada aos representantes da Amazônia no Senado Federal da República, e na Câmara dos Deputados, principalmente na comissão que o estadista amazonense Leopoldo Peres dirige, julgamos da máxima conveniência o seguinte:

a) proceder à minuciosa análise dos levantamentos até agora feitos sobre a região norte e, com base nos resultados obtidos, traçar e executar um plano de recolonização a longo prazo, consubstanciado por programas e planos parciais e tendo em vista uma ordem de prioridade de problemas a atacar. Antes de mais nada, deve ser levada a efeito uma séria obra de zoneamento e eleição de áreas, para fins de planejamento;

b) em virtude de ser a atividade agro-industrial a que melhor concorre para a radicação do elemento humano, executar uma adequada reforma agrária da Amazônia, visando medidas capazes de reduzir convenientemente os latifúndios e as grandes propriedades improdutivas, bem como paralelamente, organizar colônias agrícolas, núcleos coloniais e núcleos agro-industriais, sem prejuízo dos auxílios que devam ser prestados às zonas agrícolas existentes;

c) desenvolver as atividades de pesquisa agrônômica em geral e em especial as de botânica econômica, no interesse de promover o plantio das espécies regionais de maiores possibilidades comerciais e para que as zonas agrícolas não se deixem dominar pela monocultura ou pela policultura, só dentre os atuais e pouco rendosos cultivos;

d) promover o desenvolvimento dos adensamentos municipais existentes e a formação de novos núcleos produtivos, pela execução de medidas de incentivo à natalidade e combate à mortalidade infantil, paralelamente

à execução de um programa de colonização pela imigração selecionada;

e) determinar a interferência administrativa, no sentido do aumento da produção e equilíbrio de preços, visando a satisfação plena do mercado interno e a conquista definitiva dos mercados externos mais próximos e vantajosos;

f) promover a elevação do nível de rendimento do homem amazônico, não só por medidas educativas e sanitárias, mas também pela mecanização das atividades produtivas;

g) promover estudos para o planejamento de um programa de aproveitamento do potencial hidro-elétrico e eletrificação rural em larga escala da região, observando as experiências da R. E. A. e da T. V. A., nos Estados Unidos;

h) adotar as medidas complementares da execução dessas providências, como o desenvolvimento e barateamento dos transportes, bem como fomentar as atividades agro-industriais, para a criação de um novo estágio econômico, sem prejuízo do desenvolvimento natural da indústria extrativa a que, por um longo período, se sujeitará ainda a economia amazônica;

i) instituir, desde já, um Sistema Nacional de Planejamento Econômico da Amazônia. Tal sistema se constituiria pela centralização, em sua estrutura, dos órgãos federais, estaduais, territoriais e municipais em funcionamento na Amazônia e de novos órgãos a serem criados, dentro dos objetivos de valorização econômica. Por esse entrosamento, órgãos centrais de planejamento se articulariam, tecnicamente, mediante acordos, com os órgãos estaduais, territoriais e municipais das unidades amazônicas, com finalidades específicas de produção. Finalmente, se estabeleceriam bases para a federalização de serviços locais voltados para a produção agrícola, no sentido da unidade de orientação e administração, dentro de uma idéia de governo regional.

PRODUÇÃO VEGETAL DA REGIÃO NORTE

I. O SIGNIFICADO DA AGRICULTURA EM FACE DA PRODUÇÃO VEGETAL NA AMAZÔNIA

Os resultados dos estudos feitos sobre a produção agrícola na Amazônia, áreas e espécies cultivadas, bem como total e valor da produção, nos permitem dizer, apesar dos possíveis erros das estimativas, que as culturas associadas, tanto as de *terra firme* quanto as de *várzea*, não têm servido para outra coisa senão proporcionar ao homem amazônico as parcas energias com que vem explorando os recursos florestais da região. É bem verdade que se registram exportações, em algumas zonas, das espécies mais lucrativas. Mas, essas exportações de produção agrícola, na Amazônia, pouca expressão possuem. Assim se pode afirmar que a Amazônia, deixando-se absorver por esse rudimentar regime de economia de assalto à selva, pela coleta de seus mais bem valorizados produtos vegetais, planta hoje para comer amanhã. E, daí, a superioridade da produção vegetal sobre a produção agrícola, conforme demonstra a seguinte tabela, no período 1939-1943:

CONFRONTO ENTRE O VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO VEGETAL E O DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA DA AMAZÔNIA

(1939-1943)

ANOS	VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO EXTRATIVA VEGETAL (NÚMEROS ABSOLUTOS — CR\$ 1.000)			VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (NÚMEROS ABSOLUTOS — CR\$ 1.000)			VALOR TOTAL DA PRODUÇÃO AMAZÔNICA (CR\$ 1.000)	
	UNIDADES FEDERADAS			UNIDADES FEDERADAS			VEGETAL	AGRÍCOLA
	Acre	Amazonas	Pará	Acre	Amazonas	Pará		
1939.....	23.062	50.946	40.445	9.239	9.825	52.296	114.453	87.953
1940.....	28.329	66.274	36.349	11.306	10.858	65.749	130.952	93.548
1941.....	42.569	72.246	49.658	16.768	9.636	50.084	164.473	71.360
1942.....	72.234	125.442	75.354	15.041	14.069	64.438	273.030	76.488
1943.....	76.578	110.712	77.620	23.327	13.988	100.226	264.910	137.541

O significado dessa desigualdade de resultado do esforço humano, que apenas beneficia o pequeno grupo dos latifundiários, grandes proprietários e intermediários, principalmente os *aviadores*, se evidencia claramente nos onerosos índices de importação de gêneros alimentícios; elevado custo de vida; baixo poder aquisitivo do povo e regime de sub-fome das populações laboriosas, vítimas de doenças carenciais e forçadas a labutar em zonas de péssimo estado sanitário, como consequência lógica dêsse regime econômico de exploração feudal que caracteriza tôda a Amazônia. Não culpemos o homem pelo seu baixo rendimento, nem a terra, pelos fatores refratários ao seu melhor aproveitamento econômico. O que devemos culpar é o regime econômico que aniquila o homem e afasta o meio da civilização que o procura, dividindo a geografia da Amazônia mais em regiões de fome e doença do que em zonas de produção, no estágio uniforme de atraso generalizado em que vive tôda a gleba.

II — REFLEXOS DO REGIME DE PRODUÇÃO VEGETAL NA REALIDADE AMAZÔNICA.

Na realidade, alguns cientistas, economistas, escritores, técnicos e homens de governo, em trabalhos os mais contraditórios, têm procurado explicar o atraso da Amazônia, através de variados prismas.

Numa época em que se impõe a civilização às regiões mais refretárias do globo, ainda há quem responsabilize a natureza pelo atraso amazônico, explicando o homem que a enfrenta, num renovado trabalho de secular desbravamento, apenas como um intruso.

Quando a técnica faz agricultura até sobre cimento, atribui-se à pobreza do solo, suas deficiências de minerais e seu baixo rendimento, a falta de produção, o retardamento da ocupação econômica, o definhamento do homem, em contraste com o esplendor do mundo vegetal.

Responsabilizam-se, também, os estrangeiros, mais previdentes, pela espoliação sofrida com a perda dos monopólios naturais, em virtude da formação de grandes

culturas de boracha nas ilhas dos Mares das Índias, principalmente Ceilão e Java.

Por fim, diante das mais contraditórias frases de efeitos, conclui-se, geralmente, pelo conformismo, pela revolta, pela lamentação, pela descrença, diante da esmagadora superioridade da natureza.

Na realidade ninguém se refere ao atual sistema econômico, baseado na superioridade, em quantidade e valor, da produção vegetal, como a causa básica do atraso amazônico, compreendido êste como a alarmante desproporção entre a terra e o homem; colonização deficiente; pobreza e miséria das populações; caráter decadente e estacionário de seus núcleos populacionais e todos os baixos índices, diante de qualquer confronto estatístico, em que se exprime o resultado deficitário do esforço civilizador do homem amazônico.

Com efeito, observações sobre a economia amazônica, numa visão global de suas realidades, levam-nos a raciocinar que o atraso da Amazônia não decorre tão somente de sua desproporção territorial, das deficiências de suas populações, quer culturais quer biológicas, ou de sua natureza.

Decorre, também, fundamentalmente, do próprio atraso do Brasil e do insignificante interesse econômico que a Amazônia tem oferecido ao mundo.

Decorre, em última análise, do fato de viver a Amazônia da indústria extrativa vegetal, onde emprega o mais rendoso esforço de sua miseráveis populações, sob um regime de economia de assalto às mais valiosas ocorrências de riqueza florestal.

Se recorremos às publicações oficiais mais recentes, a fim de dar o necessário cunho de seriedade a êste estudo, embora deixando de publicar as estatísticas mais atualizadas, poderíamos documentar aquelas assertivas, através das deduções resultantes da interpretação das seguintes tabelas, que caracterizam a economia das principais unidades federadas da região norte e estabelecem o confronto das principais espécies da produção extrativa vegetal, no período 1940-1945:

PRINCIPAIS ESPÉCIES DA PRODUÇÃO EXTRATIVA VEGETAL NA REGIÃO NORTE

I — ESTADO DO PARÁ

(1940 — 1945)

PRODUTOS	QUANTIDADE PRODUZIDA (Kg)					VALOR DA PRODUÇÃO (Cruzeiros)												
	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1940		1941		1942		1943		1944		1945	
							Total	Preço médio p/kg	Total	Preço médio p/kg	Total	Preço médio p/kg	Total	Preço médio p/kg	Total	Preço médio p/kg	Total	Preço médio p/kg
Babaçu.....	322.480	82.700	201.817	164.486	107.528	81.759	328.480	0,80	82.700	1,40	201.817	2,11	164.486	1,90	107.528	2,31	185.006	2,25
Borracha.....	3.791.309	5.143.525	6.306.805	7.060.346	8.501.383	8.521.554	15.283.530	4,03	30.861.150	6,00	56.638.787	8,98	68.591.250	9,71	82.383.005	9,69	79.841.326	9,37
Castanha.....	14.855.200	10.188.800	6.990.550	2.348.100	1.590.700	2.094.800	15.930.741	1,07	12.430.336	1,22	14.708.117	2,10	4.414.428	1,88	1.473.512	0,93	3.799.235	1,81
Timbo em raiz...	1.047.715	649.043	460.597	218.041	225.348	247.289	1.190.807	1,14	973.594	1,50	690.885	1,50	435.382	2,23	637.581	12,83	570.156	2,31
Timbo em pó....	—	387.095	102.545	264.260	56.750	78.465	—	—	2.027.114	5,24	950.232	9,27	2.637.439	9,98	708.195	12,48	807.928	10,30

II — ESTADO DO AMAZONAS

(1940 — 1945)

Babaçu.....	14.198	2.602	3.655	1.501	2.720	82	14.198	0,59	2.602	0,70	3.655	0,70	1.501	0,54	2.720	0,48	82	1,00
Borracha.....	7.998.096	5.193.855	6.506.619	6.374.028	8.647.958	12.101.836	42.389.909	5,30	37.350.547	7,19	68.933.913	10,59	78.425.239	12,30	101.817.052	11,77	131.660.943	10,88
Castanha.....	18.839.750	9.804.600	9.176.572	2.614.547	1.890.500	4.737.750	14.552.714	0,77	11.765.520	1,20	15.500.759	1,69	3.587.336	2,14	1.200.338	0,63	2.617.959	0,55
Guaraná.....	172.225	111.277	94.608	140.458	120.293	—	1.675.134	9,73	921.173	8,28	1.219.624	12,89	2.229.718	15,87	2.185.063	18,10	—	—
farinha.....	163.300	246.291	34.291	11.200	9.956	—	147.975	0,91	131.318	0,53	22.600	0,66	11.500	1,03	15.538	1,56	—	—
Fiçava.....	1.121.367	1.096.650	1.013.740	113.017	999.238	702.792	1.139.236	1,00	1.309.375	1,20	3.149.776	3,10	3.623.600	3,26	3.009.407	3,10	—	—
Timbo em raiz...	308.084	200.973	402.814	497.003	273.680	193.090	184.850	0,60	106.152	0,53	367.139	0,91	395.404	1,20	334.310	1,22	374.595	1,94
Timbó em pó...	—	152.300	—	213.850	228.535	103.905	—	—	578.620	3,80	—	—	1.069.250	5,00	1.394.063	6,10	103.905	5,95

III — TERRITÓRIO FEDERAL DO ACRE

(1940 — 1945)

	4.637.950	5.380.200	5.840.660	6.495.335	7.209.187	7.868.554	23.395.639	5,04	38.309.905	7,12	62.060.507	10,63	76.187.489	11,73	110.730.578	15,36	104923.472	13,33
Borracha.....																		
Castanha.....	6.107.538	2.338.200	4.820.444	172.627	28.250	59.500	4.922.811	0,81	4.227.114	1,77	10.161.428	2,11	389.502	2,26	20.340	0,72	95.200	1,60
Jarina.....	25.000	42.000	20.185	298	—	—	10.000	0,40	31.620	0,75	12.080	0,60	596	2,00	—	—	—	—

Ora, através dessas tabelas, é evidente que a Amazônia vive no estágio econômico inferior em que vegetam os remanescentes de suas primitivas tribos. Vive do assalto e da coleta, espoliando a selva. Vive em permanente trabalho de desbravamento, renovando as investidas com que reabre os *varadouros*. Vive a caminho da morte financeira, pela sangria desenfreada com que vai sugando as seringueiras que ainda põem de pé a sua economia vampírica; pela espoliação dos castanhais; e pela hecatombe das madeiras de lei; pelo aniquilamento da fauna que apenas lhe supre as necessidades imediatas.

Uma região, cujos principais sustentáculos econômicos residem na desordenada e empírica produção da *borracha*, *castanha*, *madeiras*, *raízes* e *sementes*, exclusivamente sujeitos à lei da oferta e da procura, não poderá nunca apresentar índices de progresso.

É o que pensamos, sinceramente, diante dos seguintes enunciados, que nos sugere o regime econômico baseado na produção extrativa vegetal:

a) o valor total da produção vegetal, em confronto com o da produção animal, agrícola, mineral e industrial, ocupa uma situação de predominância, no global da produção da Amazônia e no de cada unidade federada da região norte, com exceção do Território Federal do Rio Branco;

b) a superioridade da produção vegetal, em quantidade e valor, na Amazônia, caracteriza o estado rudimentar de sua economia, não só em virtude dos processos de obtenção e do valor comercial dos produtos extraídos, com também da natureza com que são oferecidos aos centros de consumo e transformação de matérias primas;

c) desse estado de economia rudimentar, proveniente do assalto às florestas, resultam as realidades fundamentais que evidentemente configuram a situação de atraso da Amazônia, em todos os seus aspectos;

d) dentre esses aspectos, ressalta a quase nula densidade, devida, em grande parte, não só ao elevado índice de mortalidade infantil, baixa taxa de natalidade e deficiências de imigração, — que constituem efeitos daquele estado econômico, — como, também, ao sistema de colonização de investida com que o homem vem apenas ocupando a Amazônia, renovando a sua tarefa de desbravamento e retardando a obra de verdadeira utilização econômica do espaço;

e) desse sistema de colonização, determinado por aquela predominância da produção vegetal, que se sujeita exclusivamente à lei da oferta e da procura, decorre ainda a má distribuição das populações amazônicas na imensa planície, porquanto apenas investem nas zonas de maiores ocorrências das espécies florestais valorizadas, ao sabor de um nomadismo cuja intensidade se rege pelo regime de cotação dos produtos. Precisamos ressaltar aqui que a *borracha*, apesar de promover a rarefação demográfica, concorre para a fixação do homem;

f) regime de terras baseado nos latifúndios e nas grandes propriedades, pois a produção extrativa vegetal, que só é lucrativa em domínios de maior ocorrência, apenas determina a concentração da pequena riqueza nas

mãos do reduzido grupo dos *coronéis*, *intermediários* e *aviadores*;

g) deficiência dos meios de transporte, principalmente fluviais, porquanto, desde que o maior valor da produção extrativa vegetal impõe o natural estacionamento ou diminuição das outras produções menos lucrativas, a exportação vegetal tende sempre a diminuir, à medida que as culturas forem dando melhores resultados econômicos e que o trabalho de desflorestamento econômico fôr seguindo o seu curso;

h) mas, a despeito de todas essas condições negativas, a Amazônia terá de viver, por muito tempo, de sua produção extrativa vegetal e nesse primitivo estágio de economia em que estaciona, baseado na extração de suas espécies florestais mais valorizadas, associada a uma agricultura de sustentação o de complementação econômica. Nenhuma outra atividade de produção oferecerá tão cedo maiores vantagens financeiras.

O problema, portanto, não é deixar de lado o atual sistema, ou tentar substituir bruscamente uma economia por outra. Que o atual sistema, baseado na extração de *borracha*, *castanha*, *madeiras* etc., siga o seu curso natural, a despeito de providências administrativas imediatas que se possam tomar no sentido de evitar altos e baixos, oscilações e crises. Mas, ao lado dessa economia primária, construa-se, desde já, uma economia racional, com investimentos financeiros, auxílios técnicos e pesquisas a longo prazo.

III — PRODUÇÃO VEGETAL E COLONIZAÇÃO DE INVESTIDA NA AMAZÔNIA

Acreditamos, sinceramente, que a Amazônia ainda viverá, por muito tempo, desse rudimentar regime econômico de coleta, quase igual ao de suas populações mais primitivas. Mas também acreditamos, por outro lado, que o processo de colonização de investida, determinado por tal regime cujos fundamentos resultam da produção dos *seringais*, da exploração dos *castanhais*, da derrubada das *madeiras*, do comércio de *peles silvestres* e da espoliação de *espécies florestais rendosas*, poderá ser precedentemente substituído por um sistema racional de colonização dirigida, baseado na melhor ocupação econômica do espaço, pelo aproveitamento racional de suas possibilidades econômicas.

Quanto mais se alargar a implantação desse sistema, — a começar pelo desenvolvimento do ensaio de grandes culturas, para o que se impõem consideráveis investimentos financeiros a longo prazo, — mais se apressará a evolução daquele rudimentar regime de coleta para um estágio superior de economia, em que o trabalho do homem, o emprêgo da técnica e os recursos da ciência oferecerão mais resultados que a espontânea oferta da prodigalidade da natureza.

Para isso, já comprovamos o fato alentador de que as massas humanas não desertam nos fracassos das suas tentativas de ocupação, resultando dessa pertinácia a existência de pequenos núcleos agrícolas que, apesar de pobres, vicejam sempre nas zonas em que as florestas negam a oferta dos valiosos produtos de que são pródigas em outras regiões.

Não tentemos, de maneira nenhuma, arrancar as populações amazônicas das atividades em que presente-mente se absorvem, principalmente na produção de borracha, na extração de castanha, na exploração das essências de pau rosa, na derrubada de madeiras. Apesar dos pesares, cada uma dessas atividades econômicas, embora primitivas, tem fomentado a ocupação da Amazônia, realizando o desbravamento até onde possam transportar os resultados de seu labor. Daí o regime de colonização de investida, que vai criando núcleos de população, tanto nos períodos de esplendor quanto nos de decadência. Mas, ao lado desse regime, procuremos implantar um sistema de colonização dirigida, que complementará a verdadeira utilização do espaço.

O estranho contraste que existe, em toda a Amazônia, entre a exuberância das florestas e a pobreza das culturas, resulta do mesmo modo que o trágico contraste verificado entre o viço da selva e o definhamento do homem, da própria opulência vegetal da planície, que atrai as populações para uma atividade mais rendosa de coleta, embora menos recompensadora, e cria esse rudimentar regime econômico baseado no saque da produção extrativa.

Não provém da pobreza dos solos, da escassez de minerais, e de falta de condições ecológicas para o maior rendimento das culturas. Mesmo que a pedologia haja comprovado essas realidades, numa região em que o mundo vegetal esplende numa selvagem prodigalidade de seiva, deixemos de lamentar o solo, como determinante de uma das mais negras áreas na geografia da fome, e paremos de recriminar o homem, pelo fato de continuar a definhando, por doenças carenciais, diante da natureza que continuamente renasce aos influxos nativos de sua bárbara pujança vital.

A região das florestas tem sido de fato a "em que menos progresso tem conseguido o homem brasileiro nestes séculos de ocupação", mas, principalmente, por causa daquela opulência, a despeito de rarearem as ocorrências das espécies de maior valor econômico e do regime econômico daí decorrente, que faz com que o homem lute mais para dominar as florestas que para cultivar racionalmente o solo.

As oscilações da produção vegetal, em virtude da influência da lei da oferta e da procura, se refletem na produção agrícola, animal, mineral e industrial. Daí resultam graves conseqüências para a vida das populações amazônicas.

Enquanto a produção vegetal oferecer maiores vantagens financeiras, a agricultura, a pecuária e a pesca não terão expressão real, as importações de gêneros alimentícios se intensificarão, com índices e especificações vergonhosos; e, como conseqüência, o crescimento demográfico permanecerá estacionário, a despeito de acréscimos esporádicos (a porcentagem da população da região norte sobre a nacional era de 3,3% em 1872; de 3,3% em 1890; de 4,7% em 1920; de 3,58% em 1940).

Nas épocas de valorização da produção vegetal, a involução demográfica do núcleo do Nordeste, caracterizando-o como centro de dispersão, implica sensíveis acréscimos demográficos, embora temporários, na Amazônia. Acentua-se, assim, ainda mais, esse paralelismo existente entre as oscilações de cotação e as de população.

Não havendo, portanto, base econômica estável para a vida das populações amazônicas, mercê do regime econômico caracterizado pela produção extrativa vegetal, qualquer plano de colonização da Amazônia, — visando a imigração dirigida, o aumento da taxa natalidade e a diminuição da mortalidade, capaz de promover a apropriação econômica do espaço amazônico, — só poderá dar resultados se for executado, também, paralelamente, um plano a longo prazo de mudança de sistema econômico.

Em conclusão, o quase nulo poder aquisitivo das populações amazônicas, ainda mais agravado pela elevação do custo de vida; as deficientes de rendas, que conduzem ao marasmo a burocracia governamental; o péssimo estado sanitário dos meios sociais, geralmente devido ao estado de miséria e ignorância dos grupos rurais; doenças carenciais, endemias e epidemias que influem na baixa do rendimento do homem, já sem auxílios técnicos, — todas essas e ainda outras realidades da vida amazônica encontram a sua razão de ser nesse primitivo estágio de economia de saque, o qual, se promove a prosperidade dos privilegiados, aferra a Amazônia toda à situação de indigência em que se encontra.

IV — A IMPORTÂNCIA DA BORRACHA NA PRODUÇÃO VEGETAL E NA ECONOMIA DA AMAZÔNIA

Se vimos responsabilizando, no curso deste trabalho, o regime econômico, baseado na produção extrativa vegetal, pela situação de atraso da Amazônia, parecerá evidente que a maior soma de responsabilidade deve caber à borracha, que absorve a maior parte da produção amazônica e serve de base à economia regional.

Com efeito, a borracha, que foi a principal causa da colonização e do esplendor da Amazônia, é também, paradoxalmente, a principal causa de seu estacionamento, compelindo-a à decadência diante do mundo que progride.

Não nos iludamos com a falsa prosperidade, a curto prazo, que a borracha tem proporcionado e proporcionará à Amazônia, nos momentos solares da vida da planície. Tem sido, de fato, e sê-lo-á por muito tempo, a base da economia amazônica. Mas, conforme a experiência tem demonstrado, uma base flutuante, oscilando sempre entre altos e baixos.

Infelizmente, tão cedo não poderemos substituir essa base por outra, porque a borracha, a despeito de influir também na desorganização econômica, tem servido de esteio, por outro lado, à vida da Amazônia, conforme as seguintes tabelas, referentes aos anos de 1939 e 1943, pelas quais se demonstra a sua privilegiada preponderância:

1. DISCRIMINAÇÃO, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

— QUANTIDADE

Borracha

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	NÚMEROS ABSOLUTOS (T)					NÚMEROS RELATIVOS (Brasil = 100,00)				
	1939	1940	1941	1942	1943	1939	1940	1941	1942	1943
Acre.....	4.727	4.638	5.380	5.841	6.495	28,77	25,37	31,42	26,11	27,71
Amazonas.....	5.631	7.998	5.194	6.507	6.374	43,28	43,74	30,34	29,09	27,20
Pará.....	4.500	3.791	5.144	6.307	6.060	27,39	20,73	30,05	28,21	30,13
Maranhão.....	—	—	1	9	33	—	—	0,01	0,04	0,14
Piauí.....	14	151	215	388	1.001	0,09	0,83	1,26	1,73	4,27
Ceará.....	104	65	10	975	22	0,63	0,36	0,06	4,36	0,09
Rio G. do Norte.....	58	46	152	196	169	0,35	0,25	0,88	0,88	0,72
Paraíba.....	—	—	—	12	17	—	—	—	0,05	0,07
Alagoas.....	4	—	8	14	18	0,02	—	0,05	0,06	0,08
Bahia.....	107	200	140	637	497	0,65	1,09	0,82	2,85	2,12
Minas Gerais.....	50	41	59	200	295	0,30	0,22	0,34	0,89	1,26
Mato Grosso.....	1.235	1.351	813	1.262	1.383	7,52	7,39	4,75	5,64	5,90
Goiás.....	0	3	4	21	72	0,00	0,02	0,02	0,09	0,31
BRASIL.....	16.430	18.284	17.120	22.369	23.436	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

O problema da borracha possui, nesta contribuição, apenas o valor de um dos principais aspectos do planejamento econômico da Amazônia. Não é de nosso interesse, portanto, explaná-lo com a merecida extensão e profundidade, a que faria jús pelo caráter complexo de que se reveste. Além de tudo, precisamos considerar que poucos problemas, no Brasil, têm sido tão debatidos quanto o da borracha, em todos os seus aspectos fundamentais e desde os tempos de imprevidência em que a Amazônia detinha o monopólio natural da *hevea*. Por isto mesmo, agravar os debates sobre a matéria seria repetir lugares comuns e aumentar ainda mais as lamentações e as advertências, as críticas e as sugestões que enchem as páginas de uma literatura especializada que já raia pelas fronteiras da demagogia econômica.

Precisamos, porém, ao fazer tais considerações sobre a matéria, aventurar uma definição de qual seria, a nosso vêr, a atitude do problema da borracha diante do complexo de problemas econômicos no planejamento da valorização da Amazônia. Antes de mais nada, precisamos reafirmar que a economia da Amazônia assenta hoje, como outrora, e por muito tempo assentará, ainda, as suas bases flutuantes, sobre a produção da borracha. Por isto mesmo, deixar a borracha de lado, numa obra de planejamento econômico a longo prazo seria criminoso. Mais criminoso será, porém, se fizermos convergir todos os esforços, todos os recursos e tôdas as atenções, numa visão deformada das realidades, para a borracha, exclusivamente. Assim raciocinando, concluímos que, numa obra de planejamento econômico da Amazônia, a borracha representa apenas um sério problema a tratar, não o único nem o básico.

Consideremos, primeiramente, que cerca de dois milhões de pessoas vivem, direta ou indiretamente, da economia gomífera, na Amazônia, no Brasil. A contribuição

da borracha bruta, na economia do Brasil, atingiu a meio bilhão de cruzeiros e a industrializada a 1.200 milhões, em 1946. Mas, para o alcance dessa importância, foram investidos, na Amazônia, entre os anos de 1940 e 1945, mais de 500 milhões de cruzeiros.

Para complementar as tabelas acima, sobre a quantidade produzida, recorremos ao balanço do Banco da Borracha para declarar que a produção da borracha brasileira foi, em 1944, de 28.477 toneladas, e, em 1945, de 30.593 toneladas, sendo que a exportação, para o exterior, alcançou Cr\$ 322.954.519,60, em 1945, e 339.346.379,90, em 1945. "De janeiro a dezembro de 1946, a produção elevou-se a 29.989 toneladas, sem computar ainda a produção da região não amazônica, isto é, sul de Mato Grosso e Nordeste". Em 1946, até 24-12-46, o valor da exportação para o exterior alcançou Cr\$ 189.837.914,25.

Para concluir este tópico sobre a importância da borracha na economia da Amazônia, transcrevemos um trecho do depoimento do atual Presidente do Banco da Borracha, apresentado na reunião extraordinária de 21 de maio de 1947, da Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, quando declarou:

"A BORRACHA NÃO É O ÚNICO ELEMENTO DE VIDA DA AMAZÔNIA, MAS REPRESENTA, EM SUA ECONOMIA, O ELEMENTO ESSENCIAL, O ELEMENTO CUJA DISSOCIAÇÃO CONSTITUI A PRÓPRIA DISSOCIAÇÃO DA REGIÃO".

Dentro desse ponto de vista, que nos parece acertado, devemos apenas mudar o sistema econômico e não abandonar a produção, implantando, na Amazônia, a *economia agrária da borracha*. Dêsse modo, a borracha passará a constituir, apenas, um capítulo importante da silvicultura

amazônica, e, conseqüentemente, apenas um aspecto básico da produção racionalizada. Vejamos, a seguir, as possibilidades da silvicultura amazônica.

Antes, porém, julgamos da máxima importância, para as finalidades desta contribuição, transcrever uma parte do substancial parecer com que um dos maiores economistas brasileiros, o Senador paraense *Álvaro Adolfo*, nosso ilustre Prof. na Faculdade de Direito do Pará, demonstrou as possibilidades da industrialização da borracha, numa obra de defesa do produto básico da Amazônia. O parecer em apêço foi lido perante os membros da Comissão de Finanças do Senado Federal, na reunião de 23 de julho de 1947:

"Se, por outro cataclisma universal, o Oriente se isolasse novamente do Ocidente, então se veria mais uma vez o que a borracha amazônica representaria não só para o problema da autosuficiência como da defesa do nosso país e do continente americano.

Essa industrialização caminha a pasos largos, como mostram as estatísticas oficiais, que dão bem a medida da importância do trabalho nacional no setor do aproveitamento das nossas matérias primas. Em menos de cinco anos, é de prever, toda a borracha produzida no Brasil será transformada pela nossa manufatura. E' o que esclarece o quadro a seguir.

Consumo de borracha pela indústria nacional

Anos	Quantidade (pêso seco) toneladas	Quantidade (pêso bruto) toneladas
1936	2.234	2.819
1937	2.751	3.443
1938	2.820	3.525
1939	3.092	3.865
1940	4.895	6.118
1941	7.976	9.969
1942	9.388	11.710
1943	10.526	13.157
1944	10.428	13.028
1945	12.529	15.661
1946	14.713	18.391
1947	17.600	22.000

(estimativa)

Produção de pneumáticos e câmaras de ar

Anos	Pneumáticos	Câmaras de ar	Consumo de borracha (em toneladas)	Valos Cr\$
1936	80.421	21.234	281	6.452.000,00
1937	62.928	46.601	639	17.767.000,00
1938	50.000	50.000	702	18.882.000,00
1939	100.000	82.000	992	30.000.000,00
1940	236.180	186.576	2.866	89.036.000,00
1941	441.528	388.729	5.429	166.456.000,00
1942	443.585	286.025	6.684	265.233.000,00
1943	459.271	279.464	7.291	395.619.000,00
1944	490.594	374.813	7.142	357.562.000,00
1945	671.505	416.579	8.158	446.425.000,00
1946	708.816	573.046	11.679	606.700.000,00
1947	835.000 (*)			
1948	1.030.000 (*)			

Se consideramos que a nossa produção para o corrente ano está estimados em 28.000 toneladas, tendo sido a de 1946 de 30.073 e contando com a redução que virá em consequência do vencimento em 30 de junho dos acôdos de Washington, vemos que as sobras destinadas á exportação se limitam a seis mil toneladas, no máximo.

O aumento crescente, de ano para ano, da absorção da matéria prima nacional pela nossa manufatura, está evidente nêsse quadro. De 1945 para 1946 foi de 3.300 toneladas. O que quer dizer que, se continuar nessa progressão, em dois anos apenas, toda a borracha produzida no país será aqui manufaturada.

É realmente notável a contribuição que tem dado a indústria nacional da manufatura da borracha para o aproveitamento da nossa matéria prima, acompanhando a exportação para os Estados Unidos e superando-a em 1946. O quadro abaixo referente aos quatro últimos anos, mostra a progressão dos embarques, para o sul do país, pelos portos de Belém e Manaus, sob contrôlo do Banco da Borracha, tendo em vista o convênio que tínhamos com o governo americano.

Anos	Exportação para os Estados Unidos Quilos	Embarque para o sul Quilos
1943	10.128.278	9.603.062
1944	15.965.357	7.199.337
1945	16.096.105	8.401.884
1946	9.821.345	15.086.515

A importância que a produção industrial da borracha atingiu em nosso país abre largas perspectivas para o futuro da matéria prima amazônica, inclusive para atender ao consumo da produção agrícola, a que um dia tenhamos de chegar, com a recuperação do Vale, uma vez pôsto em execução o plano de valorização prevista pela Constituição. A produção de pneumáticos e câmaras de ar, nos quadros das estatísticas oficiais, são um índice do valor de nossa indústria de artigos de goma elástica, como se vê pelo quadro abaixo, em que também se consignavam as previsões dos fabricantes para 1948, já programadas:

Essas perspectivas de crescimento da produção industrial de artigos de borracha são tanto mais justificáveis quando se intensifica a importação de veículos que rodam sobre pneumáticos e câmaras de ar e tem desenvolvimento crescente o nosso sistema rodoviário, como acentua o relator da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, em seu parecer. A estimativa da fabricação de mais de um milhão de pneumáticos, em nossas usinas, no próximo ano, segundo o programa das mesmas, para atender às necessidades do mercado interno, não é exagerada, bastando considerar que se elevam a cerca de 50.000 os veículos, do gênero, a serem importados no corrente ano. Temos ainda como ponderável a possibilidade de incrementarmos as nossas exportações de pneumáticos e câmaras de ar para os países vizinhos, toda a vez que possamos competir com os preços dos mercados da concorrência, o que é sempre possível se atendermos a que também produzimos outra matéria prima essencial que é a lona, a fabricação de pneumáticos e temos condições favoráveis de preço de mão de obra.

Ainda em 1944 podemos vender à Argentina 5.020 toneladas de câmaras de ar, no valor de Cr\$ 150.436.000,00 e 4.983 toneladas de pneumáticos, no valor de Cr\$.... 116.651.000,00".

V — POSSIBILIDADES DOS INVESTIMENTOS FINANCEIROS A LONGO PRASO NA SILVICULTURA DE BORRACHA E OUTRAS ESPÉCIES DA PRODUÇÃO VEGETAL DA AMAZÔNIA

As matérias primas atualmente fornecidas pela Amazônia não parecem oferecer condições satisfatórias para uma poderosa indústria de transformação, no Brasil ou na própria Amazônia, não só em virtude dos problemas de energia, pois ainda nem sequer foi iniciado o estudo sério das possibilidades do potencial hidro-elétrico da região, como também em virtude do reduzido volume físico da produção.

Apesar da elevada porcentagem do volume da produção da borracha e da castanha, sobre a totalidade da produção vegetal, a transformação industrial desses produtos, em larga escala, não parece oferecer vantagens reais.

Seria aconselhável, portanto, à medida que se fôsse estudando o problema de obtenção de energia barata, o que demanda anos de estudos, que se executasse, paralelamente, também, um sério programa de pesquisa sobre as matérias primas locais, suas possibilidades comerciais e os meios de rápida obtenção das mesmas, na mais larga escala, sob os melhores padrões de qualidade.

Assim, ao lado da formação de seringais e castanhais de cultura, que assegurariam a predominância desses produtos na economia regional, deveria ser executado um sério programa de pesquisa das espécies florestais de maiores possibilidades econômicas. Enquanto isso, se organizariam plantações das espécies capazes de oferecer melhor interesse, como por exemplo, o *cedro*, a *andiroba*, o *cedro*, a *andiroba*, o *freijó*, o *mogno*, o *acapú*, a *teak*, a *itauba*, o *sumaúma*, excelente para fabricação de celulose, e outras espécies capazes de servir vantajosamente à indústria da madeira compensada.

A indústria e o comércio de madeiras, na Amazônia, dão vida, apenas, a certas regiões onde escasseia a *borracha*, a *castanha*, etc., para lucro dos exportadores e enriquecimento das serrarias, que empreitam as explorações ou apenas mercantilizam a produção. Mas, o resultado do comércio madeireiro tem sido exclusivamente o da destruição, pela desordenada derrubada, das ocorrências das espécies mais valiosas, conforme acontece no Território Federal do Acre, em centros de exploração tributários da bacia do Juruá, com os ocorrências de *aguana*.

Investidas colonizadoras a curto prazo avançam em extensão à medida que se desbastam aquelas ocorrências. A esse criminoso deslastamento, segue-se a destruição da fauna, pela caça desordenada e inevitável. Por isto é que o esplendor vegetal da Amazônia, do ponto de vista da exploração de madeiras, não possui real significado econômico. Favorece, apenas, temporárias incursões do homem, que não se apossa economicamente, de fato, das regiões que desbrava, mas somente as empobrece, depois de conquistá-las. E, quanto mais predomina a lei de oferta e procura sobre o comércio de madeiras da Amazônia, com regime de livre concorrência comercial, mais a região sofre oscilações graves na sua rudimentar estrutura econômica.

Não nos iludamos com os índices obtidos pelo comércio madeireiro nas pautas de exportação. Há uma certa semelhança entre o comércio de madeira e o de peles silvestres, que criam a prosperidade fictícia de alguns Municípios. Sob os métodos atuais de exploração, aqueles índices, no momento, são a vida provisória, mas, no futuro, são a morte definitiva da economia das regiões produtoras. A madeira e a caça cada vez mais se internam nas florestas, fugindo ao cavalo de Átila da ganância imprevidente que vai deixando na Amazônia monstruosos rastros de destruição.

O Instituto Agrônomo do Norte, no depoimento publicado no Diário do Congresso de 16 de janeiro de 1946, já profetizou a desgraça, quando, anunciando a crise de madeiras no mundo, afirmou que "uma exploração intensa de madeiras de lei, em dependência das florestas, constituirá sempre um grande desastre". E sugeriu o meio adequado de atender às necessidades futuras, ao declarar: "A Amazônia oferece, entretanto, as melhores condições econômicas do mundo, para formação de culturas florestais: enormes planícies cortadas por cursos de água dirigidos para o porto de saída; transporte fluvial para navios de qualquer calado; clima quente e úmido; condições sanitárias relativamente fáceis de serem melhoradas e nunca inferiores às das regiões congêneres da África, Ásia, e Oceania. O Vale do Amazonas acha-se ainda localizado numa zona central, entre a grande população altamente industrializada do novo mundo e a da Europa. OFERECE, COMO NENHUHA OUTRA REGIÃO DO GLOBO, CONDIÇÕES SEM IGUAL PARA UM GRANDE DESENVOLVIMENTO DAS PLANTACÕES DE MADEIRAS DE LEI, QUE PODERÃO SUPRIR AS NECESSIDADES DO MUNDO INTEIRO, DENTRO DE 25 ANOS".

Julgamos da máxima conveniência, portanto, o início imediato de grandes culturas, mixtas ou associadas, — borracha, castanha, madeiras etc., — por um sistema de largo financiamento a longo prazo. Regiões como as da bacia do Juruá, no Território Federal do Acre, por serem afastadas e oferecerem melhores condições para a proteção das reservas, deveriam ser as preferidas para essas culturas, mesmo porque serviriam de anteparo ao despovoamento iminente e de base para um sistema estável de colonização. O fácil e barato transporte de madeiras, apesar da distância geográfica dessas regiões, favoreceria o planejamento de um sistema econômico baseado na existência de núcleos de produção, em zonas de cultura, e centros de transformação, em portos de que seriam tributárias, como Manaus e Belém, desde que possuíssem energia abundante e a preço vil.

Passemos, agora, em revista, a produção vegetal de cada unidade da região amazônica, em confronto com a produção extrativa em geral, conforme estimativas de 1945, a começar pelos Territórios Federais.

VI — A PRODUÇÃO VEGETAL NOS TERRITÓRIOS FEDERAIS DA AMAZÔNIA EM CONFRONTO COM A PRODUÇÃO EXTRATIVA EM GERAL, CONFORME AS ESTIMATIVAS EM 1945

Os Territórios Federais do Acre, do Guaporé, do Amapá e do Rio Branco, que ocupam partes extremas da região em estudo, vão seguindo os mesmos processos tradicionais da economia amazônica, resultantes do assalto aos recursos naturais das florestas.

Pelo fato de seus governos possuírem recursos financeiros que não dependem das arrecadações locais mas, sim, de dotações federais, cujo global coloca o orçamento de cada entidade relativamente superior aos dos Estados do Pará e Amazonas, poderiam os mesmos exercer uma interferência mais direta na economia local, de modo a promover a substituição daqueles processos.

Na realidade, a quase totalidade do global das dotações deferidas aos governos territoriais tem sido gasta em obras, para a melhoria urbanística das capitais, e administração de pessoal, que torna a burocracia cada vez mais onerosa. Não há verdadeiramente inversões de caráter reprodutivo, em iniciativas capazes de melhor favorecer o esforço produtivo das populações, a despeito das olarias, das serrarias e das oficinas que tenham sido instaladas.

Não receiamos afirmar, por isto mesmo, nós que tanto nos batemos pelos problemas territoriais brasileiros, que a aplicação do global das dotações territoriais, desde a criação das novas entidades, em uma só organização nos moldes da T. V. A., por exemplo, na Amazônia, seria mais vantajosa para a sua economia do que a instituição de Territórios, conforme os métodos com que tem sido administrados.

Vejamos, agora, a produção vegetal de cada Território, em ligeiro confronto com informações sobre outras formas de atividades produtiva, de acordo com as estimativas mais recentes (1945), ainda sujeitas à retificação.

* * *

O Território Federal do Acre, apesar de seu desenvolvimento agrícola, tem a sua economia quase que exclusivamente baseada na produção de borracha. Na exportação em geral, totalizando 9.617.700 quilos de produtos, no valor de Cr\$ 97.108.576,00, a borracha figura com 7.059.348 quilos, no valor de Cr\$ 92.536.869,00.... Nas especificações da produção de borracha, as que maiores valores alcançaram, em ordem decrescente, foram a *fina em pela*, o *sernambí de seringa*, a *fina laminada*, o *sernambí em rama*, o *sernambí em caucho* e o *caucho*.

Couros e peles de animais silvestres ocupam o segundo lugar no valor do total da exportação, com 162.569 quilos, no valor total de Cr\$ 2.392.528. As espécies mais exportadas, por quilo, são os couros de veado, queixada, caitétu, gato maracajá e onça. Mas, as que representam maior valor total na exportação são os de caitétu, queixada, veado, gato maracajá e onça.

A exportação de madeira ocupa o terceiro lugar no valor total da exportação acreana, com 2.102.027 quilos, no valor de Cr\$ 692.396,00.

O valor da exportação de couros vacuns foi maior que o da castanha, figurando com 82.097 quilos, no valor total de 118.211,00, sendo 72.258 quilos de couros secos, no valor de 108.390,00.

A exportação de castanha em casca, representou 27.000 quilos, no valor total de Cr\$ 97.200,00.

Na pauta de exportação geral do Território Federal do Acre, a rubrica *diversos*, compreendendo farinha de mandioca, fumo em mólho, tijolos de barro, outros produtos e mercadorias em retorno, figura com 174.587 quilos, no valor de Cr\$ 1.271.372,00. Desses totais, porém, as mercadorias em retorno, correspondendo a vasilhames devolvidos, figura com 131.104 quilos, no valor de 1.160.303,00 cruzeiros.

As pautas de exportação revelam, através das especificações dos produtos, a situação rudimentar da economia acreana, que depende da produção de borracha, da caça de animais silvestres, da exploração de madeiras e castanhas. Vejamos agora as especificações dos principais produtos, na ordem dos que alcançaram maior valor no total das exportações:

a) na exportação de borracha, com o total de 7.059.348 quilos, no valor de 982.536.869,00 cruzeiros, a *fina em pela* figura com 6.361.774 quilos no valor de 86.051.544,00 cruzeiros; o *sernambí de seringa*, com 524.733 quilos no valor de Cr\$ 4.581.930,00; a *fina laminada*, com 34.565 quilos, no valor de Cr\$ 691.300,00; o *sernambí em rama*, com 73.251 quilos, no valor de 627.127,00; o *sernambí em caucho*, com 59.295 quilos, no valor de 533.641,00; e o *caucho*, com 5.730 quilos, no valor de 51.327,00;

b) na exportação de couros e peles de animais silvestres, com o total de 162.659 quilos, no valor de Cr\$ 2.392.528,00, a ordem de valor é a seguinte: *caitétu*, 48.749 quilos, no valor de Cr\$ 932.088,00; *queixada*, com 59.956 quilos, no valor de Cr\$ 843.986,00; *veado*, com 61.361 quilos, no valor de 554.352,00; *gato maracajá*, com 742 quilos, no valor de Cr\$ 36.200,00; *onça*,

com 447 quilos, no valor de 17.880,00; *couros não especificados* com 292 quilos, no valor de Cr\$ 5.342,00; *lontra*, com 42 quilos, no valor de Cr\$ 1.260,00; *ariranha*, com 18 quilos, no valor de Cr\$ 900,00; *capivara* com 48 quilos, no valor de Cr\$ 480,00; *cobra*, com 4 quilos, no valor de Cr\$ 40,00;

c) na *exportação de madeiras*, com 2.102.027 quilos, no valor de Cr\$ 692.396,00; o *aguano* (mogno) figura com 1.472.243 quilos, no valor de Cr\$ 503.461,00; e o *cedro*, com 629.784 quilos, no valor de Cr\$..... 188.935,00.

* * *

O *Território Federal do Guaporé*, cuja economia se assemelha em natureza à do Estado do Amazonas, também encontra na produção extrativa vegetal a sua base, exportando *borracha* e *ipecacuanha* e pequena quantidade de *cacau em favas*, e *óleo de copaíba*.

A *borracha*, com 3.100.710 quilos, no valor de Cr\$ 53.000.173,00, obsorve quase que a totalidade da produção vegetal.

A produção de *madeiras* ocupa o segundo lugar, no valor de Cr\$ 955.550,00, inclusive 650 mil achas de lenha, no valor de Cr\$ 65.000,00. As especificações da produção de *madeiras* são as seguintes: *madeiras em tóros*, 200 m3, no valor de Cr\$ 64.000,00; 19.870 *dormentes*, no valor de Cr\$ 298.050,00; 21.140 m3 de *lenha*, no valor de Cr\$... 528.500,00. A produção de lenha (no valor total de Cr\$. 593.000,00) e de *dormentes* representa assim a base do comércio de *madeiras*. Os *cedros* vêm da Bolívia.

Em terceiro lugar, no valor da produção vegetal, vem a *ipecacuanha*, com 4.150 quilos, no valor de Cr\$ 466.500,00. O comércio de *peles de animais silvestres*, totalizando 36.163 quilos, no valor de Cr\$ 975.284, ocupa o segundo lugar na produção em geral, sendo superior ao de *madeiras*. E' uma produção decorrente da vegetal, constituindo uma economia complementar. A mesma coisa acontece com relação à produção de peixes, que totalizou 83.230 quilos, no valor de Cr\$ 345.100,00. Caça e pesca, numa região de economia tão rudimentar quanto à do Guaporé, são atividades complementares das de produção da indústria extrativa vegetal, como aliás em toda a Amazônia.

As possibilidades da produção vegetal do Território Federal do Guaporé se deixam antever neste trecho do trabalho do Cel. Amílcar A. Botelho de Magalhães — "Impressões da Comissão Rondon Pelos Sertões do Brasil":

"O Território do Guaporé, inteiramente cortado pela Bacia Amazônica, apresenta uma floresta que caracteriza perfeitamente a opulência da flora da Amazônia. Ali se encontram as seringueiras ou árvores da borracha, o caucho, de onde se extrai uma borracha de inferior qualidade, abatendo a árvore na floresta e sangrando-lhe o tronco; árvores colossais como a samaúma, cujo tronco é dividido em sapopembas, formando reentrâncias, em cada uma das quais pode apinhar-se uma dezena de pessoas; os altíssimos castanheiros e cajueiros do mato; a massaranduba, da família dos sapotáceos (Minusapis), excelente madeira de lei, muito procurada para dormentes de via férrea e embarcações, magnífica para o chão, característica também do pi-

nheiro, e da coari-coara, tôdas aí abundantes, e outras muitas ainda, como a gameleira, o assacú, o cumurú (Dipteryx Adorata), leguminosa cujo fruto contém semente aromática, semelhante à da fava da Índia ou "toupa", a itaúba (Acrocrielidium Itauba), usada para o fabrico de canoas; a acapurama, leguminosa, que fornece os mais duráveis esteios e cuja casca tem grande valor terapêutico na cura das chagas; o ipê (Leguenia Crysanthia) ou pau-darco, begoneácea, de cerne flexível, empregado em todo o gênero de construções e aplicada especialmente na confecção de arcos e cabos de machado; a abidorama (Lucuma Lasio-carpa), que produz o apreciado abio silvestre".

* * *

O *Território Federal do Amapá*, no que diz respeito à produção extrativa vegetal, continua sendo um prolongamento de economia paraense, produzindo *borracha fina*, *sernambí em rama*, *castanha*, *sementes de murumuré*, *sernambí comum*, *madeiras*, *timbó em raiz*, *azeite de andiroba*, *rezina de breu*, *sementes de ucuúba*, *azeite de copaíba*, *uacima*, *sêbo de ucuúba*, *sementes de andiroba*, *caucho*, etc., totalizando o valor de Cr\$ 4.484.047,50.

Na ordem decrescente de valor, os principais produtos da indústria extrativa vegetal do Território Federal do Amapá, assim se enumeram: *borracha fina* (313.020 quilos, no valor de Cr\$ 3.735.374,60); *sernambí em rama* (57.860 quilos, no valor de Cr\$ 537.920,00); *castanha* (1.310 hectolitros, no valor de Cr\$ 65.500,00); *sementes de murumuré* (458.890 quilos, no valor de Cr\$. 45.889,00); *madeiras* (400 m3, no valor de Cr\$ 24.000,00); *sernambí comum* (3.294 quilos, no valor de Cr\$ 29.693,40).

As peles silvestres, na produção em geral, figuram com 102.044 quilos, no valor de Cr\$ 2.040.880,00. A produção mineral totalizou Cr\$ 720.752,00, sendo 32.237,60 gramas de *ouro*, no valor total de Cr\$ 644.752,00, e 9.500 quilos de *cassiterita*, no valor total de Cr\$ 76.000,00.

Sobre a produção extrativa do Território Federal do Amapá, transcrevemos as seguintes informações de Marijeso de Alencar Benevides, excertas de sua obra "Os novos Territórios Federais": "A castanha do Pará, as madeiras de lei, a borracha, as fibras, a essência do pau rosa, as plantas e cascas medicinais e os frutos oleaginosos são os principais produtos da indústria extrativa vegetal do Amapá".

"A indústria da borracha, que já teve o seu tempo áureo quando o nosso país monopolizava o comércio mundial do precioso látex, trás, como bem diz Pedro Moura, sempre benefícios para a fixação do homem à terra, pois, o seringueiro nem sempre muda de atividade, abandonando o lugar em que trabalha.

"A indústria do pau-rosa, florescente anos atrás, sofreu colapso fatal com a grande queda do preço de essência. Muitas usinas trabalhavam com atividade na extração de essência, tanto do nosso lado como do francês. Encontrase o pau-rosa no baixo Oiapoque (Taparabu, Pontanari) e no trecho encachoeirado a montante de Clevelândia (Cricu e Anotaie), sendo desconhecida a sua presença nos afluentes mais distantes. Das muitas usinas brasileiras,

1. DISCRIMINAÇÃO, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

b) — VALOR

Borracha

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL (Cr\$ 1.000)					UNITÁRIO (Cr\$/f)				
	1939	1940	1941	1942	1943	1939	1940	1941	1942	1943
Acre.....	18.202	23.396	38.310	62.061	76.187	3.851	5.044	7.121	10.625	11.730
Amazonas.....	25.386	42.390	37.351	68.934	78.425	4.508	5.300	7.191	10.594	12.304
Pará.....	14.400	15.284	30.861	56.639	68.591	3.200	4.032	5.999	8.980	9.715
Maranhão.....	—	—	2	23	165	—	—	2.000	2.556	5.000
Piauí.....	30	181	603	1.249	6.181	2.143	1.199	2.805	3.219	6.175
Ceará.....	241	130	36	7.246	108	2.317	2.000	3.600	7.332	4.909
Rio G. do Norte.....	132	114	760	1.398	887	2.276	2.478	5.000	7.133	5.249
Paraná.....	—	—	—	38	51	—	—	—	3.167	3.000
Alagoas.....	5	—	17	44	63	1.250	—	2.125	3.143	3.500
Bahia.....	207	300	719	4.728	2.955	1.935	1.500	5.136	7.422	5.946
Minas Gerais.....	125	101	148	600	1.770	2.500	2.463	2.508	3.000	6.000
Mato Grosso.....	4.730	7.027	5.357	12.616	16.550	3.830	5.201	6.589	9.997	11.967
Goiás.....	0	4	8	71	230	0	1.333	2.000	3.381	3.194
BRASIL.....	63.458	88.927	114.172	215.647	252.163	3.862	4.864	6.669	9.640	10.760

resta em funcionamento uma única, no Pontanari" (páginas 69-70).

O Território Federal do Rio Branco, embora produzindo *borracha fina* (9.830 quilos, no valor de Cr\$.. 119.963,00), *borracha fina fraca* (3.410 quilos, no valor total de Cr\$ 35.123,00), *sernambí em rama* (585 quilos, no valor de Cr\$ 4.973,00) e *balata em blocos* (7651 quilos, no valor de Cr\$ 128.285,00), *não apoia a sua economia na indústria extrativa vegetal*. Aqui não figura a produção de castanha, que se escoa pelo Estado do Amazonas, onde é computada.

Por êsses dados, a produção vegetal figura em 2.º lugar, com aqueles produtos, no valor total de Cr\$... 288.344,00. E' que sua economia se baseia na indústria mineral, produzindo exclusivamente diamante, com 16.106 quilates, no valor de 6.442.400,00, quase a totalidade do valor da produção em geral, que é de Cr\$ 6.764.810,00.

A indústria extrativa animal, ocupa o terceiro lugar, com 782 quilos de peles: *queixada* (289), *caietú* (278). *veado* (162), *onça* (30), *maracajá* (18) e *ariranha* (5), no valor total de Cr\$ 34.066,00.

Nêstes dois últimos anos, o comércio de diamantes desorganizou a economia regional, em virtude das baixas. Ao contrário do que se verifica no resto da Amazônia, toda vez que um produto cai de cotação, não houve no Rio Branco afluxo para outra indústria extrativa mais rendosa. E' que o Baixo Rio Branco, apesar de suas reservas intactas de recursos florestais, não oferece grandes vantagens financeiras. A região deve recorrer ao gado do alto Rio Branco e às indústrias extrativa vegetal do Baixo Rio Branco.

Sobre a produção extrativa vegetal do Território Federal do Rio Branco, julgamos indispensável transcrever as observações do técnico de Administração, Araújo Cavalcanti, na obra referente à recuperação do portentoso Vale:

"A indústria extrativa do Território consiste no aproveitamento irracional — porque devastador — de essências e produtos florestais, madeiras para construção, lenha etc. As grandes matas do Território se localizam no Baixo Rio Branco e na região montanhosa setentrional. As matas gerais são muito ricas em madeiras de lei, como por exemplo, cedros, itaúba, sucupira, ângico, pau rainha, pau darco, pau-roxo, frei Jorge — que o povo chama Freijó — inúmeras variedades de louros — rosa, chumbo, abacate, aritú, — saboarana, nampá, copaíba e aguano. A quantidade e a variedade de madeiras de valor econômico são impressionantes. Infelizmente, o empirismo, a ausência de crédito, a falta de aparelhamento adequado e a deficiência dos meios de transporte conspiram contra a exploração racional das florestais riobranquenses. (in Recuperação e desenvolvimento do vale do Rio Branco — pág. 45).

Verificamos, assim, pelas ligeiras observações acima apresentadas, sobre a economia de cada Território, que o Acre, o Guaporé, o Amapá e o Rio Branco seguem uma política que, quando muito, poderá transformá-los em Estados, como os do Pará e do Amazonas, na situação atual em que se apresentam. O progresso que possam exibir, através das obras realizadas, não exprimirá nunca uma realidade econômica de fato, mas uma situação fictícia, resultante da aplicação de dotações superiores à capacidade tributária de suas populações. Urge construir, nos Territórios, antes mesmo do que nos Estados, uma economia racional, capaz de substituir gradativamente o atual sistema aleatório de produção de saque. Só assim terá van-

tagens reais a sua preparação para a vida autônoma, o que implicará a rápida estadualização dos mesmos.

Vejamos, a seguir, a produção vegetal, em face das estimativas de 1945, nas unidades federadas da Amazônia, onde se apresenta mais variada e desenvolvida, isto é, os Estados do Pará e do Amazonas.

VII — DADOS SOBRE A PRODUÇÃO E A EXPORTAÇÃO DA INDÚSTRIA EXTRATIVA VEGETAL DO ESTADO DO PARÁ EM 1945.

Os últimos dados oficiais sobre a produção e a exportação da indústria extrativa vegetal do Pará, fornecidos pelo Serviço de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura, permitem-nos traçar o panorama da economia do Estado, sob esse ângulo, durante o exercício de 1945.

As estimativas demonstram, do ponto de vista da quantidade, que a produção vegetal, no Estado do Pará, obedece à seguinte ordem decrescente: *borracha e semelhantes*, com 8.521.554 quilogramas; *amendoas, caroços, favas e sementes*, 6.085.911 quilogramas; *castanha com casca*, 2.094.800 Kls.; *fibras vegetais*, 2.053.820 Kls.; *raiz de timbó*, 247.289 Kls.; *resinas*, 191.001 Kls.; *azeites, óleos e essências*, 23.881 Kls. Excluída desse agrupamento a *madeira*, cuja produção em bruto foi estimada em 72.862.833 mts.3, concluiremos que a produção vegetal, em quilo, globalizou 19.218.256 Kls. Quase toda essa produção destinou-se à exportação em bruto e beneficiada, sendo a desta em pequeno volume.

Dos grupos acima mencionados, os que alcançaram maior valor de produção foram os de *borracha e semelhantes*, no total de Cr\$ 79.841.327,10; *fibras vegetais*, Cr\$ 6.456.002,00; *amendoas, caroços, favas e sementes*, Cr\$ 5.541.244,30; *castanha*, Cr\$ 3.799.235,00; o *azeites e óleos vegetais*, Cr\$ 1.676.307,00; *resinas*, Cr\$ 812.321,00; *timbó*, Cr\$ 570.156,00. O valor da produção globalizando as estimativas dos referidos grupos, totalizou Cr\$ 98.705.592,40.

Quanto à exportação, no global de 13.264.699 kls., a ordem decrescente, em quantidade, é a seguinte: *borracha e sementes*, 6.863.352 kls; *fibras vegetais (uacima)*, .. 2.381.219 kls; *amêndoas, caroços, favas e sementes*, 1.343.594 kls; *resinas e sêbos*, 975.641 kls; *castanha* (926.120 kls); (*com casca*, 182.790 kls, e *descascada* 743.330 kls); *azeites, óleos e essências*, 696.308 kls; *timbó em pó*, 78.465 quilos.

No que diz respeito ao valor da exportação, os grupos de produtos se apresentam na seguinte ordem decrescente: *borracha e semelhantes*, Cr\$ 141.629.859,70; *castanha*, Cr\$ 16.243.177,90 *com casca* (Cr\$ 730.426,20; *descascada*, (Cr\$ 15.512.691,70); *uacima*, Cr\$ 11.802.891,10; *azeites, óleos e essências*, Cr\$ 7.523.153,00; *resinas e sêbos*, Cr\$ 5.895,70; *amendoas, caroços, favas e sementes*, Cr\$ 2.976.930,30; *timbó em pó*, Cr\$ 807.927,70. O valor total da exportação globalizou Cr\$ 186.871.775,40. A esse total pode ser juntado ainda o do valor da exportação de madeiras, estimado em Cr\$ 26.131.638,30, correspondente aos 25.249.523 mts.3, em bruto e industrializada, da qualidade exportada. Dêse modo, a exportação de madeira ocupa, de fato, o segundo lugar no valor da exportação geral, que totalizará Cr\$ 213.003.413,70.

Analisemos, a seguir, cada um daqueles grupos, conforme a ordem decrescente do valor da produção, considerando apenas as estimativas que nos foi possível obter. Dêse modo, não nos aventuremos a fazer comentários de ordem econômica e financeira. Registramos, tão somente, os dados que procuramos agrupar.

As diversas especificações de borracha produzida, — *seringa, mangaba, maniçoba, balat, caucho, coquirana, leite de massaranduba, de murupita e sôrva* — atingiram a quantidade de 8.521.554 quilos, no valor de Cr\$ 79.841.327,10. A exportação, incluindo a maniçoba (com 628 quilos no valor de Cr\$ 9.536,80, ao preço médio de Cr\$ 15,20), totalizou 6.863.352 quilos, no valor de Cr\$.. 141.629.859,70.

A borracha de *hevea* (seringa), absorveu a quase totalidade da produção e da exportação, figurando com a produção de Cr\$ 7.673.250 quilos, no valor de Cr\$ 72.569.588,60, ao preço médio de Cr\$ 9,40, sendo a exportação de 5.624.174 quilos, no valor de Cr\$ 124.732.295,80, ao preço médio de Cr\$ 22,20.

Nas especificações de borracha produzida e exportada, a balata alcançou maior preço de produção em Cr\$ 12,50, com a quantidade de 175.503 quilos e valor total de Cr\$. 2.203.205,00, sendo o preço médio da exportação de Cr\$. 17,60, com a quantidade de 177.832 e o valor total de Cr\$ 3.133.720,60. O leite de murupita, (Cr\$ 21,20), o caucho (Cr\$ 20,50) e a mangaba (Cr\$ 19,80), acusaram os mais elevados preços médios na exportação de borracha.

As fibras vegetais atingiram a produção de 2.053.820 quilos, no valor de Cr\$ 6.465.002,00, ao preço médio de Cr\$ 3,10. A esses totais juntem-se os dados da exportação de uacima, com 2.381.219 quilos, no valor de Cr\$ 11.802.891,10, ao preço médio de Cr\$ 5,00.

A Amazônia, principalmente o Estado do Pará, poderia fazer da produção racional e da industrialização sistemática de suas *fibras nativas* e da *juta*, além de outras espécies de fácil cultivo, um dos mais importantes esteios de sua economia. Os estudos técnicos, a respeito, comprovam satisfatoriamente essas possibilidades.

O Estado do Pará, no ano em estudo, colheu abundantemente amendoas, caroços, favas e sementes. As espécies que acusarem maior quantidade foram *ucuúba, murumurú, andiroba, pataúá, curuá, babaçú, tucumã, cumarú* e *carapato*. Calculado o total de quantidade em quilos, os produtos que alcançaram maior preço médio, na produção, foram *cumarú*, com o de produção a Cr\$ 11,90 e o de exportação a Cr\$ 17,50; *babaçú*, de produção a 2,30; *curuá*, de produção a Cr\$ 1,90; *murumurú*, de produção a Cr\$... 1,00 e exportação a Cr\$ 1,60; *ucuúba*, de produção a Cr\$. 1,00 e de exportação a Cr\$ 1,60. No que diz respeito ao valor total da produção, os produtos se enquadram na seguinte ordem decrescente: *ucuúba, murumurú, cumarú, andiroba, curuá, babaçú, tucumã, pataúá*.

A apanha de sementes, cuja sanha tanto dificulta a reprodução natural das espécies, se faz ainda pelo mais primitivo processo de coleta, conforme as prodigalidades das safras. Os lugares de maior ocorrência se localizam dispersamente nas florestas. A espécie que ocupa o penúltimo lugar na produção, o *camarú*, ocupa o primeiro lugar no preço médio de produção e exportação, com extraordinária

superioridade. Outras espécies, além do *babaçú*, atualmente de baixa cotação mas de consideráveis possibilidades comerciais, poderiam ser cultivadas. E' o caso, por exemplo, do *pataúá*, da *andiroba*, do *murumuré* etc. Sem cultivo e sem energia barata, a Amazônia dificilmente poderá realizar um programa de industrialização em larga escala desses produtos.

Mas, apesar da falta de cultivo e da carência de energia, a industrialização de algumas daquelas espécies produzidos vem sendo tentada, pelos processos mais rotineiros.

Dos azeites e óleos vegetais, o *pataúá* figurou com a exportação de 22.150.109, no valor de Cr\$ 2.002.107,80, ao preço médio de Cr\$ 13,30; *babaçú*, com 275.889, no valor de Cr\$ 1.776.089,30, ao preço médio de Cr\$ 6,40; *curuá*, com 88.000, no valor de Cr\$ 880.666,00, ao preço médio de Cr\$ 10,00; *andiroba*, com 130.642, no valor de Cr\$ 607.311,30; *mamona* (carrapato), com 2.228, no valor de Cr\$ 14.310,00, ao preço médio de Cr\$ 640,00. Azeites e óleos de mais quantidade produzida: *babaçú*, *pataúá*, *andiroba*, *curuá*, *mamona*. Azeites e óleos de maior valor total: *pataúá*, cujo valor superou ao da essência de *páu rosa*; *babaçú*, *curuá*, *andiroba*, *mamona*.

As observações, hauridas nas estimativas, nos impelem a afirmar que a produção de amêndoas, caroços, favas e sementes, oferece consideráveis possibilidades econômicas, mas seu comércio ainda sofrerá por muito tempo os efeitos da desorientação que preside toda a vida econômica da Amazônia. As espécies mais valorizadas não são as mais produzidas.

As amêndoas, caroços, favas e sementes que alcançaram maior valor total foram as seguintes: *ucuúba*, com 2.010.079 quilos, no valor de Cr\$ 2.010.079,00; *murumuré*, com 1.821.730 quilos, no valor de Cr\$ 1.830.999,00; *cumarú*, com 61.012 quilos, no valor de Cr\$ 726.198,00; *andiroba*, com 1.300.800 quilos, no valor de Cr\$ 390.240,00; *curuá*, com 142.512 quilos, no valor de Cr\$ 270.772,80; *babaçú*, com 81.759 quilos, no valor de Cr\$ 185.006,00; *tucumã*, com 67.944 quilos, no valor de Cr\$ 62.843,00; *pataúá*, com 589.875 quilos, no valor de Cr\$ 58.987,50.

Desses produtos, as espécies mais exportadas foram: *ucuúba*, com 728.197 quilos, no valor de Cr\$ 1.160.197,00; *cumarú*, com 52.797 quilos, no valor de Cr\$ 924.700,00; *murumuré*, com 511.800, no valor de Cr\$ 830.256,40.

O total da produção de sementes caroços, favas e sementes, alcançou a 6.085.911 quilos, no valor comercial de Cr\$ 5.541.244,30. As exportações, daquelas espécies mencionadas, atingiram a 1.343.594 quilos, no valor total de Cr\$ 2.976.930,30.

A quantidade de castanha em casca produzida foi de 2.094.800 quilos, no valor de Cr\$ 3.799.235,00, ao preço médio de Cr\$ 1,80, sendo a exportação de 182.790 quilos, no valor de Cr\$ 730.426,20, ao preço médio de Cr\$ 4,00. A castanha descascada exportada atingiu a 747.330 quilos, no valor de Cr\$ 15.512.691,70, ao preço médio de Cr\$.. 20,70. O alto valor da castanha escascada exportada demonstra as vantagens que a Amazônia teria se substituísse a exportação em bruto pela beneficiada, raciocínio extensivo a todos os seus produtos de fácil industrialização.

Na produção de azeite, óleos e essências, além dos obtidos pelas amêndoas, caroços, favas e sementes antes mencionadas, convém ressaltar a valiosíssima essência de *páu rosa*, que figurou com 16.024 quilos, no valor total de Cr\$ 1.522.625,00, ao preço médio de Cr\$ 95,00, sendo que a exportação atingiu a 11.473, no valor de Cr\$ 1.779.955,00, ao preço médio de Cr\$ 155,10; o óleo de *copaíba*, com a produção de 7.857 quilos, no valor de Cr\$ 153.555,00, ao preço médio de Cr\$ 19,50, e com a exportação de 14.909, no valor de Cr\$ 407.370,90, ao preço médio de Cr\$ 27,30; óleo de *castanha*, com a exportação de 13.058, no valor de Cr\$ 55.740,70, ao preço médio de Cr\$ 4,30.

O total da produção de azeites, óleos e essências vegetais alcançou a 23.881 quilos, no valor total de Cr\$.. 1.676.307,00, compreendendo *páu rosa* (16.024, no valor de Cr\$ 1.522.625,00) e *copaíba* (7.857, no valor de Cr\$ 153.555,00). A exportação, no mesmo ano, atingiu a 696.308 quilos, no valor de Cr\$ 7.523.153,00. A disparidade, verificada entre a quantidade produzida e a exportada, bem como referentemente às espécies, poderá ser explicada pela estocagem, comércio de açambarcamento e pela situação intermediária dos portos do Pará, de posição privilegiada para a convergência da produção amazônica.

Quanto a resinas e sêbos a resina de *breu* acusou a produção de 14.686 quilos, no valor de Cr\$ 44.058,00, ao preço médio de Cr\$ 4,30, sendo a exportação de 856 quilos, no valor de Cr\$ 3.705.500,00 preço médio de Cr\$ 4,30; a resina de *jutaica*, Kls. 176.315, no valor de Cr\$ 768.263,00, preço médio de Cr\$ 4,30, sendo a exportação de 248.957, no valor de Cr\$ 1.463.126,40, preço médio de Cr\$ 5,90. As exportações de sêbo vegetal de *murumuré* foram de 65.470 quilos, no valor de Cr\$ 428.964,20, preço médio de Cr\$ 6,50. Do sêbo de *ucuúba*, 909.067 quilos, no valor de Cr\$ 3.992.099,60, com o preço médio de Cr\$ 4,40. Total da produção de resinas: 191.001 quilos. Valor da produção: Cr\$ 812.321,00. Total da quantidade exportada de resinas e sêbos: 975.641 Kls. Valor da exportação: Cr\$ 5.887.895,70.

A produção de timbó em raiz atingiu 247.289 quilos, no valor de Cr\$ 570.156,00, ao preço médio de Cr\$ 2,30. A exportação de timbó em pó, 78.465 quilos, no valor de Cr\$ 807.927,70, ao preço médio de Cr\$ 10,30.

A produção de madeira em bruto atingiu 72.862.833 mts3, no valor de Cr\$ 10.565.102,80, ao preço médio de Cr\$ 145,00, sendo que a exportação foi de 3.294.200 mts3, no valor de Cr\$ 2.069.281,20, ao preço médio de Cr\$ 628,10.

A exportação de madeira beneficiada e aparelhada atingiu 20.768,499 mts3, no valor de Cr\$ 23.619.142,40, ao preço médio de Cr\$ 1.137,20. A de madeira branca em caixas abatidas, foi de 528.458 mts3, no valor de Cr\$ 379.083,40, ao preço médio de Cr\$ 317,30. A de *páu de jangadas*, 658,366 mts3, no valor de Cr\$ 64.131,30, ao preço médio de Cr\$ 97,40.

O total da exportação de madeiras atingiu a 25.249.523 quilos, no valor de Cr\$ 26.131.638,30.

VIII — DADOS DE PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DA INDÚSTRIA VEGETAL NO ESTADO DO AMAZONAS DURANTE O ANO DE 1945.

A produção vegetal do Estado do Amazonas se assemelha à do Estado do Pará, em natureza, sendo menos variada. A explicação é evidente, em virtude da localização geográfica das duas maiores unidades federadas da região norte, numa enorme área que, a despeito de contrastes de meio, possui unidade de aspecto, no que diz respeito ao revestimento florestal.

E' provável que esta ou aquela espécie não ocorra, em abundância que justifique sua exploração econômica, em tôdas as unidades. Seria o caso, por exemplo, do guaraná. Mas, conquanto se comprovem exceções, os dados estatísticos demonstram que o Estado do Pará e do Amazonas fazem assentar as bases de sua economia na desordenada exploração dos mesmos produtos básicos.

O exame daqueles dados, — no ano de 1945, que são os que merecem mais atenção em virtude de serem os mais recentes que existem nas fontes oficiais onde os coletamos, — demonstra-nos claramente aquela semelhança, comprovando que a economia amazonense, sob um critério de ordem decrescente do valor total, reside na produção de *borracha e semelhantes* (Cr\$ 120.018.700,40); *óleos, azeites e essências vegetais* (Cr\$ 19.228.448,88); *juta* (Cr\$ 18.710.419,76); *madeiras* (Cr\$ 3.096.259,94); *cipós e piaçava* (Cr\$ 2.500.937,03); *cumarú* (Cr\$ 29.047,41); etc. Excluindo desse grupamento o total da produção de madeiras, avaliado em metros cúbicos, e incluindo a ridícula produção da *babaçu e puxurí*, poderíamos estimar produção indígena do Estado do Amazonas no valor global de Cr\$ 160.491.185,48, correspondente ao total de ... 15.958.664 kls., daqueles produtos, no ano em estudo.

Dêsses totais, a economia vampírica do Estado do Amazonas se evidencia pela enorme preponderância da quantidade de seiva de que se nutre, pois a produção de *borracha e semelhantes* atingiu 11.057.373 kls., no valor global de Cr\$ 120.018.700,40.

Não parece haver maior dificuldade, para os estudiosos da economia amazônica, do que tentar o grupamento de seus produtos, ainda não estandarizados. No Estado do Amazonas, essa dificuldade chega a desanimar. Analisemos, porém, cada um daqueles grupos, conforme os últimos dados fornecidos pelo Serviço de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura e que serviram de base ao presente estudo.

Borracha fina e não especificada — O Estado do Amazonas produz: *fina 1.º grupo, fina tipo Acre, fina 2.º grupo, fina lavada, fina especial, fina fraca, fina 3.º grupo, fina Knapsack, fina fraca lavada, fina murupita*. A produção alcançou o total de 8.829.328 kls., no valor de Cr\$... 105.447.360,08. Com a inclusão de 44.463 kls., no valor de Cr\$ 555.342,87 da *borracha não especificada*, a produção será de 8.873.791 kls., no valor de Cr\$... 106.002.702,95. *Exporta*: *fina lavada, fina, fina fraca, borracha lavada, fina fraca lavada, fina sangrada, fina Knapsack, fraca lavada, borracha fraca, fina 2.º grupo*. A quantidade exportada alcançou 5.705.623 kls., no valor de Cr\$ 124.593.909,20.

Latex e Sôrva — O Estado do Amazonas produz: *sôrva, latex concentrado, latex coagulado*, no total de ... 1.433.797 Kls. no valor de Cr\$ 6.661.770,93. *Exporta*: *sôrva, sôrva lavada, sôrva crua, leite de sôrva, latex concentrado, latex, sôrva lavada e secada*, no total de ... 2.110.694 kls., com o valor global de Cr\$ 15.100.217,00.

Balata — O Estado do Amazonas produz: *ucuquirana, rosadinha, em bloco, abiurana*, no total de 583.351 kls., com o valor global de Cr\$ 4.062.833,40. *Exporta*: *ucuquirana, inferior lavada, rosadinha, em bloco, rosadinha lavada, rosadinha crua, inferior lavada e secada*, no total de ... 680.895 kls., com o valor global de Cr\$ 7.090.252,00.

Borracha Sernambí — O Estado do Amazonas produz: *em rama, virgem, em rama lavada, caucho, lavado*, no total de 1.105.903 Kls. com o valor global de Cr\$ 2.230.185,44. *Exporta*: *em rama lavada, em rama, virgem lavada, em rama lavada bruto, virgem, virgem lavada fraco, caucho lavada, misturada de classificação inferior, em rama lavada fraco, sernambí, caucho, em rama lavada inferior*, no total de 927.661 kls., com o valor de Cr\$ 16.832.486,70.

Borracha entre fina — O Estado do Amazonas produz: *entre fina lavada e entre fina*, no total de 104.994 Kls., com o valor de Cr\$ 1.616.551,10. *Exporta*: *entre fina lavada, entre fina, entre fina lavada fraca, misturada*, no total de 348.853 kls., com o valor de Cr\$ 7.898.959,40.

Tomando por critério o grupamento acima especificado, que foi estabelecido na ordem decrescente do valor da produção, concluiremos que a quantidade total da produção especificada, de *borracha e semelhantes*, atingiu ... 11.057.373 kls., com o valor global de Cr\$ 120.018.700,40. O da exportação somou 9.773.726 kls., com o valor global de Cr\$ 171.515.824,30. Analisemos, a seguir, cada grupo, conforme as especificações estabelecidas.

Nas especificações da produção de *borracha fina*, verificamos: maior quantidade produzida: *fina 1.º grupo* ... (5.196.676 kls.); *fina tipo Acre* (1.914.006 kls.); *fina 2.º grupo* (1.398.328 Kls.); *fina lavada* (133.070 Kls.); *fina especial* (76.021 kls.); *fina fraca* (47.294 kls.); *fina 3.º grupo* (29.235 kls.); *fina knapsack* (28.683 kls.); *fina fraca lavada* (6.074 kls.); *fina murupita* (31 kls);

Maior valor alcançado: *fina 1.º grupo* (Cr\$ 63.399.447,20); *fina tipo Acre* (Cr\$ 24.116.475,60); *fina 2.º grupo* (Cr\$ 16.639.032,20); *fina lavada* (Cr\$... 2.507.038,80); *fina especial* (Cr\$ 973.068,80); *fina fraca* (Cr\$ 486.655,26); *fina Knapsack* (Cr\$ 361.405,80); *fina 3.º grupo* (Cr\$ 336.202,50); *fina fraca lavada* (Cr\$... 207.692,02); *fina murupita* (Cr\$ 449,50). *Total de produção*: 8.829.328 kls., no valor global da produção: Cr\$. 105.447.360,08.

Nas especificações de *borracha fina e fraca exportada*, as que alcançaram maior valor total foram a *fina lavada*, com 3.071.726 kls., no valor total de Cr\$ 74.138.743,60, preço médio de Cr\$ 24,13; *fina*, com 1.037.326 kls., Cr\$. 20.482.279,90, preço médio de Cr\$ 19,74; *fina fraca*, com 913.600 kls., Cr\$ 15.880.110,30, preço médio Cr\$ 13,38; *fraca lavada*, com 242.377 kls., com Cr\$ 5.490.662, preço médio Cr\$ 22,65; *lavada*, com 247.440 kls., Cr\$ 4.883.897,50, preço médio de Cr\$ 19,73; *fina sangrada*

com 159.285 kls., Cr\$ 3.043.449,30, preço médio de Cr\$ 19,10; *fina knapsack*, com 26.720 kls., no valor de Cr\$ 530.200,50, preço médio de Cr\$ 19,80; *fraca lavada*, com 4.884 kls., Cr\$ 105.724,00, preço médio de Cr\$ 21,64; *fraca*, com 1.190 kls., Cr\$ 23.490,60, preço médio Cr\$ 19,74; *fina 2.º grupo*, com 1.075 kls., Cr\$ 15.351,00, preço médio de Cr\$ 14,27. O exame desses dados nos revela que as especificações de maior quantidade exportada foram: *fina lavada, fina, fina fraca, borracha lavada, fina fraca lavada, fina sngrada, fina Knapsack, fraca lavada, borracha fraca, fina 2.º*. O total da exportação se representa em 5.705.623 kls., no valor global de Cr\$ 124.593.909,20.

Nas especificações da produção de latex e sôrva, observamos: maior quantidade: *sôrva*, (1.317.590 kls); *latex concentrado* (89.080 kls); *latex coagulado* (27.127 kls). Maior valor: *sôrva* (Cr\$ 5.336.239,50); *latex concentrado* (Cr\$ 11.156.258,40); *late coagulado* (Cr\$ 169.272,48). Quantidade total: 1.433.797 kls. Valor global: Cr\$ 6.661.770,38.

Nas especificações da exportação de latex e sôrva, as que alcançaram maior total no valor da exportação foram: *sôrva lavada*, com 665.730, Cr\$ 6.799.477,40, preço médio 10,21; *sôrva* com 1.002.819 Kls., Cr\$ 4.288.946,60, preço médio Cr\$ 4,27; *latex concentrado*, com 53.853 Kls., Cr\$ 1.254.774,90, preço médio Cr\$ 23,29; *sôrva crua* com 230.280 kls., 1.168.923,90, preço médio Cr\$ 5,07; *latex*, com 40.222 kls., Cr\$ 937.172,70, preço médio Cr\$ 23,30; *leite de sôrva*, com 97.390 kls., Cr\$ 416.150,40, preço médio Cr\$ 4,26; *sôrva lavada e secada*, com 20.400 kls., Cr\$ 234.771,10. Na relação de latex e sôrva, as de maior quantidade exportada: *sôrva, sôrva lavada, sôrva crua, leite de sôrva, latex concentrado, latex, sôrva lavada e secada*. Total da quantidade exportada de latex e sôrva: 2.110.644 kls. Total do valor global da exportação: Cr\$ 15.100.217,00.

Nas especificações da produção de balata, verificamos: maior quantidade produzida: *ucuquirana* (487.083 kls.); *rosadinha* (58.420 kls.); *em bloco* (37.516 kls.); *abiurana* (332 kls.); Maior valor de produção: *ucuquirana* (Cr\$ 2.961.464,64); *em bloco* (Cr\$ 619.329,76); *rosadinha*, (Cr\$ 477.291,40); *abiurana* (Cr\$ 4.747,60). Total da produção: 583.351 kls. Total do valor: Cr\$ 4.062.833,40.

Nas especificações da exportação da balata, as que alcançaram maior valor foram a *balata inferior lavada*, com 185.700 kls., no valor de Cr\$ 2.428.391,30, preço médio de Cr\$ 13,07; *ucuquirana*, com 304.502 kls., no valor de Cr\$ 2.158.563,60; *em bloco*, com 58.479 kls., Cr\$ 1.130.595,50, preço médio Cr\$ 19,33; *rosadinha*, com 84.594 kls., Cr\$ 803.023,90, preço médio de Cr\$ 9,49; *rosadinha lavada*, com 27.500 kls., Cr\$ 347.641,70, preço médio de Cr\$ 12,64; *rosadinha crua*, com 12.900 kls., Cr\$ 147.826,80, preço médio de Cr\$ 11,44; *laminada*, com 5.380 kls., Cr\$ 101.161,00, preço médio de Cr\$ 29,90; *inferior lavada e secada*, com 7.200 kls., Cr\$ 74.209,20, preço médio de Cr\$ 10,30. Verificamos, ainda, que as especificações mais exportadas foram: *ucuquirana, inferior lavada, rosadinha, em bloco, rosadinha lavada, rosadinha crua, inferior lavada e secada, laminada*. O total de balata exportada alcançou 680.895 kls. ao valor total de Cr\$ 7.090.252,00.

Nas especificações da produção da borracha sernambí, verificamos: quantidade: *em rama* (978.183); *virgem* (64.718 kls.); *em rama lavada* (45.080 kls.); *caucho* (13.042 kls.); *virgem lavado* (4.320 kls.); *caucho lavada* (560 kls.). Maior valor da produção: *em rama* (Cr\$ 8.314.055,50); *em rama lavada* (Cr\$ 676.200,00) *virgem* (Cr\$ 636.177,94); *virgem lavada* (Cr\$ 77.112,00); *caucho lavada* (Cr\$ 9.240,00). Quantidade total: 1.105.903 Kls. Valor global: Cr\$ 2.230.185,44.

Quanto as especificações da exportação de borracha sernambí, as que alcançaram maior total no valor da exportação foram: *em rama lavada*, com 473.835 kls., (incluindo 6.580 kls. que constavam da relação dos dados da fina fraca e lavada), no valor de Cr\$ 9.410.036,50 (incluindo Cr\$ 105.280,00 correspondentes àqueles quilos), com o preço médio de Cr\$ 19,90, sem a inclusão; *em rama*, com 254.274 kls., Cr\$ 3.377.278,00, preço médio Cr\$ 13,28; *virgem lavada*, com 131.922 kls., Cr\$ 2.912.942,40, preço médio Cr\$ 22,08; *virgem*, com 15.666 kls., Cr\$ 329.586,30, preço médio Cr\$ 21,03; *virgem lavada fraca*, com 12.292 kls., Cr\$ 238.330,70, preço médio Cr\$ 19,38; *caucho lavada*, com 9.378 kls., Cr\$ 217.024,50, preço médio Cr\$ 23,14; *em rama lavada bruta*, com 20.000 kls., Cr\$ 204.000,00, preço médio Cr\$ 10,20; *em rama lavada fraca*, com 3.705 kls., Cr\$ 69.559,30, preço médio Cr\$ 18,77; *misturada classificação inferior*, com 3.988, Cr\$ 43.063,60, preço médio Cr\$ 10,79; *sernambí*, com 2.111 kls., Cr\$ 21.719,40; *em rama lavada inferior*, com 490 kls., Cr\$ 8.946,00, preço médio Cr\$ 18,25. Total da quantidade exportada: 927.661 kls. Total do valor da exportação: Cr\$ 16.852.486,70. As especificações mais exportadas: *em rama lavada, em rama, virgem lavada, em rama lavada bruta, virgem, virgem lavada fraca, caucho, em rama lavada fraca, caucho, caucho lavada, mistura classificada inferior, sernambí, em rama lavada inferior*.

Nas especificações da produção de borracha entre fina, verificamos: Maior quantidade produzida: *entre fina lavada* (68.740 kls.); *entre fina* (36.254 kls.). Maior valor da produção: *entre fina lavada* (Cr\$ 1.230.446,00); *entre fina* (Cr\$ 386.105,10). Total da produção: 104.994 kls. Total do valor da produção: Cr\$ 1.616.551,10.

Nas especificações de borracha entre fina exportada, as que alcançaram maior valor total foram: *entre fina lavada*, com 285.107 kls., com o valor total de Cr\$ 6.592.636,20, preço médio de Cr\$ 23,12; *entre fina lavada fraca*, com 421 kls., Cr\$ 9.715,90, preço médio Cr\$ 23,07; *entre fina*, com 1.398 Kls., Cr\$ 19.601,90, preço médio Cr\$ 14,02. *Entre fina lavada, entre fina e entre fina lavada fraca e misturada*, ocupam os primeiros lugares na quantidade exportada. O total da exportação dessas especificações de borracha entre fina atingiu 348.853 Kls, no valor total de Cr\$ 7.898.959,40.

Óleos, azeites e essências vegetais. Produção de essência de *páu rosa*: 151.136 kls., no valor de Cr\$ 18.489.978,24, preço médio Cr\$ 122,34; exportação de 92.947 kls., valor de Cr\$ 13.782.215,90. Produção de *óleo de copaíba*: 48.188 kls., valor de Cr\$ 736.312,64, preço médio de Cr\$ 15,28; exportação de 49.098 kls., valor de Cr\$ 944.389,10, preço médio de Cr\$ 19,23. *Pro-*

dução de óleo de castanha: 950 kls., no valor de Cr\$.. 1.900,00, preço médio de Cr\$ 2,00; exportação de 950 kls., valor de Cr\$ 1.900,00, preço médio Cr\$ 2,00. *Produção de óleo de andiroba:* 258 kls., no valor de Cr\$.. 258,00, preço médio de Cr\$ 1,00; exportação de 30 kls., valor de Cr\$ 200,00, preço médio de Cr\$ 6,66. A produção de essência de pau rosa, óleo de copaíba, óleo de castanha e óleo de andiroba, somou 200.532 kls. no valor de Cr\$ 19.228.448,88. A exportação somou 142.257 kls., no valor de Cr\$ 14.728.705,00.

Juta — Produção: 3.605.251 Kls., no valor de Cr\$.. 15.863.104,40, preço médio Cr\$ 4,40; *Exportação:* 4.023.214 kls., valor Cr\$ 20.253.546,30, preço médio Cr\$ 5,03; *bucha de juta:* Produção: 173.576 kls., valor Cr\$.. 220.440,52, preço médio Cr\$ 1,27; exportação 205.679 kls., valor Cr\$ 313.366,30, preço médio Cr\$ 1,52. O total da produção de juta e bucha de juta, somou 3.778.827 kls., no valor de Cr\$ 18.710.419,76. A exportação foi de 4.228.893 kls., no valor de Cr\$ 20.566.912,60.

Timbó, Piaçava e Cipó Titica — Produção de timbó: 193.090 kls., valor Cr\$ 374.594,60, preço médio Cr\$.. 1,94; *Exportação: timbó moído:* 103.905 úls., valor Cr\$.. 618.452,20, preço médio Cr\$ 5,95. *Produção de Piaçava: em rama,* 700.172 kls., valor Cr\$ 2.044.502,24, preço médio Cr\$ 2,92, com a exportação de 984.626 kls., no valor de Cr\$ 3.654.598,50, preço médio Cr\$ 3,70; *em corda,* produção de 2.620 kls., valor de Cr\$ 8.908,00, preço médio de Cr\$ 3,40. A produção total de piaçava em rama e em corda foi de 702.792 úls., no valor global de Cr\$ 2.053.410,24. *Produção de cipó titica:* 23.007, no valor de Cr\$ 72.932,19, preço médio de Cr\$ 3,17; sendo a exportação de 27.920 kls., no valor de Cr\$ 116.276,00, preço médio de Cr\$ 4,16. *A produção de timbó, piaçava e cipó titica, somou 918.889 kls., no valor de Cr\$ 2.500.937,03. Exportação: 1.116.551 kls., no valor de Cr\$ 4.389.326,70.*

Cumarú — Produção: 2.961 kls., no valor de Cr\$.. 29.047,41. *Exportação:* 5.585 kls. valor de Cr\$ 68.437,50, preço médio de Cr\$ 12,25.

Dados de produção e exportação de madeiras — Nos dados de importação, a quantidade de metros cúbicos de madeiras, no Estado do Amazonas, atingiu a 7.493.624 mts³, com o valor total de Cr\$ 3.096.259,94. Na pauta da exportação, somou 7.536.100 mts³, no valor global de Cr\$ 6.565.001,60. As tabelas abaixo demonstram o que foi a produção e a exportação de madeiras, no ano de 1945 em estudo, no Estado do Amazonas, tendo em vista, em ambas as pautas, a especificação, a quantidade, o valor e o preço médio. Exclui-se da relação a massaranduba, estimada em 75.713 quilos, no valor de Cr\$ 640.531,98, preço médio de 8,46, nos dados de produção. Nos de exportação, 105.587 kls. no valor de Cr\$ 1.043.095,60, preço médio Cr\$ 9,87. São estas as tabelas em apêço: (Vide tabela na pag. seguinte).

IX — CONCLUSÃO: SUGESTÕES PARA A MAIOR PRODUÇÃO E MELHOR VALORIZAÇÃO DA PRODUÇÃO VEGETAL DA AMAZÔNIA.

No modesto estudo que empreendemos, sobre os aspectos básicos da economia amazônica, — a produção agri-

cola e a produção vegetal, — não tivemos a veleidade de delinear nenhum plano nem projetar nenhum programa. Desejamos tão somente sugerir diretivas para o planejamento a longo prazo da economia amazônica.

Enquanto a produção vegetal preponderar sobre a produção agrícola, animal e industrial, asfixiando-as e embaraçando-as no regime em vigor, os problemas decorrentes dessa situação verão sua solução permanentemente adiada. Daí o afirmar que muitas realidades, interpretadas como causas do atraso amazônico, não passam de simples efeitos da situação que precisamos, quanto antes, corrigir.

A *Amazônia não está colonizada*, porque a base econômica dessa colonização de investida é movediça, ao sabor da cotação dos produtos extrativos.

Não está devidamente agricultada, porque a agricultura não oferece possibilidades melhores que as da produção extrativa e, por isto mesmo, empreendem-se apenas cultivos associados de quintais, enquanto aumentam as importações, até mesmo de gêneros alimentícios de primeira necessidade.

Os meios de transporte, principalmente fluviais, são insuficientes, inadequados e obsoletos, porque o volume físico da produção não é suficiente, e, mesmo que seja considerável, sistema de navegabilidade, o pequeno valor da produção e o baixo poder aquisitivo das populações municipais não justificam navegação intensa, razão pela qual se torna assim deficitário o aumento de produção.

As populações da Amazônia não estão fixados, localizam-se em zonas inadequadas e não afluem para regiões mais propícias de terra firme, porque o regime de produção vegetal as torna nômades, sempre em movimento ao sabor da cotação dos produtos explorados, e impõe sua permanência ao longo dos rios, sob os efeitos das secas e das alagações inclementes. Por isto mesmo, se localizadas em melhores zonas de terra firme, não encontrariam melhores facilidades de comunicações e transportes.

Os aglomerados sociais vivem em situação de miséria, em estado de ignorância e debilitados por doenças carenciais, endêmias e epidemias, porque as vantagens de seu esforço produtivo apenas beneficiam os latifundiários, os grandes proprietários, os intermediários e os exportadores, bem como porque, em virtude das parcas receitas dos governos locais, também resultantes do rudimentar regime econômico, não se podem ampliar os serviços públicos, em extensão e eficiência, para atender às necessidades reais dos núcleos que se rarefazem na planície.

As populações amazônicas não oferecem maior rendimento, porque o regime econômico que as asfixia, destruindo-lhes as energias vitais, não lhes permite meios capazes de promover o aumento do rendimento produtivo, principalmente por falta de saúde, alimentação, técnica, máquinas, etc.

Através de raciocínios dessa natureza, tentamos buscar novas explicações para a Amazônia. Submetemos à rigorosa análise cartesiana muitas das afirmações que se repetem sobre a Amazônia, olhando com reservas os que se armam de velhos prejulgados. Dentro dessa lógica, resistimos à tentação de explicar a Amazônia apenas como *expediente desorganização da pujança de sua natureza*,

PRODUÇÃO DE MADEIRAS NO ESTADO DO AMAZONAS

DADOS SOBRE A PRODUÇÃO EXTRATIVA EM CONFRONTO COM ESTATÍSTICAS DE EXPORTAÇÃO — 1945

MADEIRAS	DADOS DA PRODUÇÃO			DADOS DA EXPORTAÇÃO GERAL		
	QUANTIDADE (M. 3)	VALOR (CR\$)	PREÇO MÉDIO	QUANTIDADE (M. 3)	VALOR (CR\$)	PREÇO MÉDIO
Aguano exp.º 5.660,116m³.....	—	—	—	5.087.612	3.711.883,20	665,79
Aguano benef. Prod. 3.458m³..	—	—	—	—	—	—
Aguano Export. 18m³.....	4.478.101	2.097.657,38	606,61	—	—	—
Andiroba benef. Prod. 53m³....	39.551	16.304,92	307,64	—	—	—
Andiroba benef. Prod. 18m³....	—	—	—	—	—	—
Andiroba exp. 165,768m³.....	15.583	7.028,10	390,45	138.779	101.090,40	609,83
Assacu benef. Prod. 76m³.....	46.160	26.957,96	354,71	—	—	—
Assacu n/ benef. Prod. 54m³....	—	—	—	—	—	—
Assacu n/benef. Exp. 177.369m³	9.091	15.928,65	353,97	122.393	131.074,50	738,99
Acapu export. 21,120m³.....	—	—	—	16.800	14.000,00	662,87
Cedro benef. Prod. 728m³.....	534.959	256.918,48	352,91	—	—	—
Cedro benef. Prod. 337m³.....	—	—	—	—	—	—
Cedro n/benef. Exp. 2263,791m³	269.487	139.396,68	413,64	1.618.977	2.284.574,20	1.009,18
Cedro e andiroba, exp. 70716m³	—	—	—	52.335	80.233,40	1.134,58
Copaibarana Prod. 1m³ Exp.	—	—	—	—	—	—
1m³.....	759	409,30	409,30	759	491,20	491,20
Itaúba Export. 3.530m³.....	—	—	—	3.000	1.842,00	521,81
Jacareúba Prod. 8m³.....	5.950	1.986,56	248,32	—	—	—
Louro Exp.: 133,723m³ Prod.	—	—	—	—	—	—
31m³.....	26.350	8.186,48	264,08	28.233	15.370,20	455,70
Louro branco Exp. 133,119m³	—	—	—	121.465	66.636,90	500,58
Louro preto Prod. 135m³.....	—	—	—	—	—	—
Louro Exp. 4.580m³.....	124.394	35.561,60	263,42	3.750	2.300,00	502,18
Louro preto benef. Prod. 5m³....	3.695	1.683,75	336,75	—	—	—
Louro inhamui benef. Prod.	—	—	—	—	—	—
108m³.....	88.610	28.221,48	261,31	—	—	—
Louro preto n/benef. Prod. 3m³	666	874,68	291,56	73.808	28.036,80	307,93
Louro n/especif. benef.....	—	—	—	—	—	—
Louro n/especif. Prod. 12m³....	22.350	4.870,68	405,89	—	—	—
Macacaúba Prod. 3m³.....	668	1.388,19	462,73	—	—	—
Pau de balsa Exp. 8,829m³....	—	—	—	8.387	4.298,00	486,80
Saboarana Prod. 2m³.....	—	—	—	—	—	—
Saboarana Exp. 6,695m³.....	1.350	562,00	281,00	6.360	5.320,00	794,62
Seringueira Prod. 24m³.....	—	—	—	—	—	—
Seringueira Exp. 14,332m³....	4.967	8.527,44	355,31	9.315	2.866,80	200,02
Tábua de itaúba Prod. 7m³....	5.200	3.637,41	519,63	—	—	—
1.º grupo Prod. 2275m³.....	1.706.610	421.648,50	185,34	—	—	—
2.º grupo Prod. 17m³.....	33.013	5.321,68	313,04	—	—	—
Benef. s/ especific. Produção	—	—	—	—	—	—
280,841m³.....	—	—	—	238.545	109.244,00	388,90
Diversas Prod. 91m³.....	86.110	13.488,02	148,22	—	—	—
Sem especific. Exp. 44m³.....	—	—	—	16.142	60.000,00	1.363,63
Massaranduba.....	75.713	640.531,98	8,46	105.587	1.043.095,60	9,87

mas apenas como mísera expressão do inquebrantável esforço de suas populações, através das estimativas que exprimem, em números de maior significado, o estado da civilização em toda a planície. E, sob tal ponto de vista, as conclusões são desalentadoras, no que diz respeito a produção vegetal da Amazônia, conforme o seguinte escalonamento de idéias:

a) a produção vegetal, em toda a Amazônia, compreende várias espécies naturais, ainda com bastantes ocorrências de reservas, mas que tendem a diminuir na razão direta da penetração colonizadora, que estimula e alimenta as investidas de ocupação das regiões possuidoras de produtos de maior valor comercial;

b) as bruscas valorizações de determinados produtos apressam o aumento extensivo da ocupação, em superfície,

das áreas florestais da Amazônia, concorrendo para a continuidade do desbravamento renovado, mas retardam a apropriação econômica, em definitivo, do espaço útil;

c) na realidade a produção, na Amazônia, a despeito das excessões verificadas em certas unidades federadas, se apresenta apenas sob duas formas, *vegetal* e *agrícola*, sendo a da indústria extrativa animal decorrente da primeira e complementar da segunda; a mineral, com caráter de exceção e a industrial, ainda na fase das aventuras financeiras;

d) apesar das variações comprovadas, nas unidades federadas da região norte, em matéria de produção vegetal, umas produzindo determinadas espécies mais do que as outras, variações essas que também se refletem no valor, concluir-se-á que a produção vegetal amazônica possui um

caráter de unidade, explorando os Estados e Territórios os mesmos produtos, pelos mesmos métodos e com os mesmos empíricos processos comerciais;

e) daí resulta o fato de a economia amazônica variar em função das oscilações da produção de borracha e castanha, na qual tem sua base, e de outros grupos de produtos da exploração extrativa vegetal, como óleos, azeites e essências, madeiras, fibras, caroços, favas e amendoas, raízes cascas e cipós etc.;

f) enquanto a economia amazônica depender dos processos de produção, valorização e exportação desses grupos de produtos, que a caracterizam como sendo de estágio vergonhosamente rudimentar, a Amazônia em geral não alcançará o progresso a que faz jus, suas populações viverão em estado de miséria e sub-fome, seus governos acusarão sempre as receitas mais precárias e, consequentemente, os serviços públicos serão os mais restritos;

g) a economia atual, a despeito dos impostos e lucros que proporciona, com suas vantagens decorrentes, beneficia apenas os grandes proprietários e latifundiários, os intermediários, os exportadores e industriais, favorecendo cada vez mais a concentração da diminuta renda amazônica no pequeno grupo dos privilegiados que nada fazem pela região;

h) as diferenças existentes entre o custo de exploração, remuneração do trabalho assalariado, enfim, valor de obtenção, preço de venda e revenda, consumo interno, exportação e industrialização, etc., dos produtos amazônicos, desde sua coleta nas florestas até sua comercialização nos mercados consumidores, provam claramente aquela concentração da pequena riqueza, enquanto aumenta a miséria e a precariedade das populações regionais, ao lado do empobrecimento do Estado;

i) enfim, a Amazônia continuará por muito tempo dependendo economicamente da sua produção vegetal, na forma como vêm sendo exploradas as suas florestas e pelo sistema com que se vem fazendo o seu comércio, enquanto não se tentar substituir o atual regime de obtenção aleatória da seiva, dos frutos, dos caroços, das cascas, das raízes, das fibras e dos lenhos de suas florestas econômicas, com a destruição paralela da fauna, por um sistema racional de economia agrária.

Amazonólogos ilustres têm procurado explicar a valorização do homem amazônico, — o que implica a valorização, em última análise, da própria gleba, — como um problema epans administrativo e governamental de assistência direta, nos setores de educação regional; assistência à maternidade e proteção à infância; saneamento, pelo colonização, engenharia sanitária, combate às doenças correntes, endêmicas e epidêmicas; melhoria das condições de habitabilidade do meio; desenvolvimento dos transportes, pelo aumento da frota fluvial, barateamento de fretes e intensificação da navegação, bem como abertura de estradas e construção de ferrovias etc.

O mal da Amazônia, a nosso ver, tem sido geralmente este: *o da compreensão do homem amazônico apenas como um analfabeto, um necessitado e um doente*, cujo lógico, baixo rendimento se exprimirá fatalmente nas realidades regionais, que expõem a Amazônia como pátria da ignorância, da miséria e da nosologia tropical. Daí as

providências administrativas e governamentais naqueles setores, onde as iniciativas e as intenções traduzidas em termos de dinheiro, se diluirão forçosamente na imensidade geográfica, onde as gerações se sucederão no mesmo estado de ignorância, pobreza e doenças.

O homem, na Amazônia, é apenas isto, e isto, na Amazônia, é tudo: um explorado, uma vítima do regime econômico, que o torna escravo do grupo que se locupleta com as vantagens monetárias da indústria extrativa, principalmente que, com a mudança do regime econômico, por ignorância, aferrado à miséria e presa fácil das doenças que ajudam a aniquilá-lo!

Não somos unilateralistas, mas acreditamos sinceramente que, com a mudança do regime econômico, por um planejamento a longo prazo, aqueles problemas encontrarão solução concomitante, pois não passam de meros efeitos do regime de exploração vegetal que impera na gleba.

Execute-se um plano de recolonização, baseado na energia, principalmente hidro-elétrica, que importantes áreas do espaço amazônico criarão uma nova civilização na maior península do mundo.

Grupem-se as espécies de maiores possibilidades econômicas, em grandes culturas associadas, — que a colonização se fará racionalmente, não pelo nomadismo de investida dos párias, mas pela fixação de grupamento de população; aumento de imigração, aumento da taxa de natalidade, diminuição da de mortalidade e aumento do nível de rendimento, pela mecanização das atividades!

Desconcentra-se a pequena renda, elevando-a e tornando-a extensiva aos grupamentos humanos, por uma adequada política financeira e um programa de aumento racional da produção, — que se elevará o poder aquisitivo das populações e aumentará o volume físico da produção, em quantidade, qualidade e variedade, do que resultarão naturalmente muitas daquelas medidas administrativas, como por exemplo, o desenvolvimento lucrativo dos transportes!

Na presente contribuição, tivemos em vista duas sugestões básicas:

Sugerimos a organização da economia amazônica, — em que se enquadrem todos os problemas regionais, — a começar pela criação de um sistema nacional de planejamento econômico da Amazônia, na forma proposta, através de cujos, nos setores básicos da produção, se implantaria em longo prazo o sistema de economia agrária que se destina a substituir o regime empírico atual.

Passamos a fazer, agora, as seguintes sugestões, referentemente aos recursos previstos:

a) aplicar 50%, no mínimo, dos recursos globais da Constituição Federal, na instituição de um órgão, que se destinasse a trabalhos de pesquisa de aproveitamento hidro-elétrico, com o fim não só de inaugurar uma civilização agrária baseada na energia como também favorecer a criação do parque industrial da Amazônia, no sentido de promover o beneficiamento e a industrialização da produção vegetal da região, a começar pelas espécies de maiores possibilidades econômicas;

b) esse parque, na impossibilidade de coexistir em quaisquer dos núcleos urbanos existentes, como Belém, ou Manaus, por exemplo, em virtude das dificuldades de energia abundante e barata, poderia ser localizado em zona propícia de qualquer unidade federada da Amazônia, contanto que satisfizesse tôdas as condições necessárias, conforme parecer de economistas, engenheiros e técnicos;

c) enquanto tais estudos, pesquisas e trabalhos seguissem os seu curso, os órgãos de estímulo, assistência e regulamentação de produção, desenvolveriam suas atividades no sentido da lenta mudança da economia amazônica do primitivo estágio de coleta, em que se encontra, para o da civilização agrária, a que deverá atingir, pelo esforço coordenado das atividades;

d) mas, enquanto não se pudesse promover o aproveitamento industrial da produção amazônica, em virtude principalmente de seu pequeno volume físico, para fins de consumo nacional e exportação mundial, aplicar-se-ia aos principais grupos da produção vegetal o mesmo regime de proteção financeira que se tem empregado para a valorização da borracha, mediante sistema adequado de padronização, pela seleção, financiamento, aquisição, estocagem e revenda, para fins de exportação, o que importaria a necessidade de novos acordos comerciais com os países de consumo.

Impõe-se, inicialmente, um trabalho de zoneamento e eleição de áreas, o que poderia ser realizada pelo órgão planejador do sistema sugerido. As áreas preferidas pediriam ser as de mais proximidade das reservas de energia.

TERCEIRA PARTE

O ASPECTO ADMINISTRATIVO DO PROBLEMA DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA

I — À GUIZA DE DIRETIVAS PARA UMA POLÍTICA FINANCEIRA E ECONÔMICA DA AMAZÔNIA.

As realidades da vida amazônica, nos seus setores básicos de produção, transportes, colonização e saneamento se configuram num difícil problema de economia particularista, exigindo soluções típicas. As leis econômicas, na imensa planície, são continuamente testadas. E, após a comprovação do estado rudimentar, verdadeiramente primitivo e secular da vida regional, desde os primórdios da exploração da borracha, resultará fatalmente a certeza de que a Amazônia só poderá ir para diante, progredir e civilizar-se, não por impulso natural das imprevisíveis valorizações de seus produtos indígenas e do esforço, daí decorrente, de suas populações, mas por interferência direta do Estado, mediante auxílio financeiro e técnico.

Foi essa compreensão que orientou os trabalhos dos legisladores constituintes de 1946, quando, mediante proposta de um dos mais ilustres representantes amazônicos na Assembléia Nacional Constituinte, votaram a primeira medida necessária à execução de uma política de recuperação e desenvolvimento, consubstanciada hoje nos meios financeiros previstos pelo art. 199 e seu parágrafo único da Constituição Federal.

Do ponto de vista da técnica orçamentária, há ainda quem condene a medida, por julgá-la prejudicial, em vir-

tude de comprometer as receitas federais, com aplicações predeterminadas. Mas, do ponto de vista do progresso amazônico, não poderia haver modo mais eficaz para a constituição dos recursos financeiros e técnicos de que a Amazônia precisa para que seja o seu abundante espaço adequadamente utilizado, em benefício do Brasil e de outras nações.

3% DAS RENDAS TRIBUTÁRIAS PARA EXECUÇÃO DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

ANOS	EM MILHARES DE CRUZEIROS	
	RENDAS TRIBUTÁRIAS	3%
1943.	4.226.592	126.798
1944.	5.631.423	168.943
1945.	7.080.404	212.412
1946.	9.366.880	281.006
1947(*).....	10.168.000	305.040
1948(**)....	10.921.450	327.643

(*) Estimativa orçamentária.

(**) Estimativa orçamentária.

Obs. — De 1943 a 1948, conforme a tabela acima, os três por cento das rendas tributárias, destinadas à valorização da Amazônia, somariam Cr\$ 1.421.842.000,0. Diante da tendência crescente das rendas, conforme demonstram os cálculos, podemos admitir que a partir de 1949 as porcentagens destinadas à valorização da Amazônia não seriam inferiores a 300 milhões de cruzeiros. Na conformidade dessa base, poderia ser traçado num plano quinquenal cujo valor seria no mínimo de 1.500.000.000. de cruzeiros.

Sim, de outras nações porque, como bem o salientou o ilustre estadista e homem de letras, senador Álvaro Maia, quando disse no seu magnífico discurso publicado no Diário da Assembléia de 18 de julho de 1946:

"Interessando seis nações sul-americanas, — com as águas irmanadas ao Prata, pelos pantanais de Mato Grosso, ao Orienoco, pelos glânglios do Cassiquare, ao Demerara, pelos alagadiços do Rio Branco, — os mananciais do Amazonas abraçam todo o norte e o centro da América do Sul: formam um problema continental e até mundial, que não pode ser equacionado em sua totalidade pelo Brasil, nem por alguns dos países interessados. Esses países, sediados em cerca de seis milhões e quatrocentos mil quilômetros quadrados, dos quais quatro milhões e oitocentas mil em território brasileiro, poderão resolver os seus problemas peculiares: a Venezuela, a Colômbia, a Bolívia, o Perú e a Guiana Inglesa planejam ou financiam rodovias para as fronteiras, auxiliando e complementando os caminhos dos rios; aviões ligam as capitais desses países aos núcleos das fronteiras; o Perú conseguiu unir o Ucaiali a Lima, através dos Andes, e luta por outra carretera, que porá o cotovelo do Maraçon em contacto com o mar; importará na abertura do vale amazônico para o Pacífico e os mercados orientais". E mais adiante: "Quer dizer:

Os problemas do vale precisam uma solução de conjunto. Nem a Amazônia Brasileira pode ficar para depois, na expectativa de reserva, para amanhã: constituindo o eixo de transporte para o Atlântico, merece a atenção especial do nosso e de outros governos”...

Sobre este assunto, adiantamos que há demarches do Itamarati, no sentido de realização de uma Conferência Econômica dos Países Amazônicos.

Desde que já estão previstos, no Brasil, os recursos para a complementação do esforço internacional de soerguimento da Amazônia, resta agora uma tarefa, talvez a mais difícil, que é justamente a de estabelecer o sistema conveniente à aplicação das disponibilidades, com os melhores resultados. Sob esse aspecto, tem havido divergência de opiniões, conforme os seguintes tópicos hauridos de alguns subsídios do vasto manancial de debates dos problemas amazônicos, existente em vários números da imprensa parlamentar:

I — Da reunião de 11 de dezembro de 1946, da Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, “ficou decidido que quarenta milhões de cruzeiros seriam distribuídos pelos Estados do Pará, Amazonas, com dezesseis para cada um, e Territórios do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, respectivamente, cinco milhões de cruzeiros para cada um” (D. C. N. — 20-12-46), conforme discriminação”;

II — Do depoimento do engenheiro Geraldo Rocha (2.^a parte) proferido na C.E.P.V.E.A. e publicado no D.C.N. de 14-1-47:

“Devemos imitar os Americanos, construindo uma comissão com poderes ditatoriais concedidos pelo Congresso, de modo a poder vencer todas as resistências. Tal comissão contratará delegados, empreitará serviços e superintenderá a região até que possam ser considerados conquistados todos os objetivos. Autarquias sediadas aqui, no Rio de Janeiro, e constituídas por representantes de ministérios burocratas, resultarão em pura perda, com grandes sacrifícios para a Nação.

As realizações americanas constituem um grande exemplo a imitar; decalquemos pois a organização do T.V.A. (Tennessee Valley Authority) e se conseguirmos uma escolha feliz de membros, a Amazônia surgirá”.

III — Da exposição da Associação Comercial do Pará, publicada no D. C. N. de 16.1.47:

“Da criação de órgãos exóticos, com abandono dos que integram a vida social da Amazônia, temos desoladora experiência. A coordenação das entidades ordinárias de defesa e expansão da Amazônia, devidamente assistida de financiamento e técnica, pode e deve ser executada dentro de um plano revisto em cada exercício financeiro, por uma Comissão como essa”...

IV — Da exposição do técnico JÚLIO MÁRIO DA SILVA SOUZA, publicada em reprodução no D. C. N. de 5-2-47:

“... Impõe-se a criação de uma comissão de técnicos encarregados de, como ponto de partida para a elaboração do plano propriamente dito, coletar toda a documentação relacionada com os aludidos problemas (transportes, saúde, educação, produção e colonização).

“... Feito o plano e incorporado ao Orçamento Geral da República, para 1948, deverá ser criada, então, a Comissão Executiva” etc...”

V — Da Exposição feita pelo DR. Firmo DUTRA, presidente do Banco da Borracha, na reunião extraordinária da C. E. P. V. E. A., de 21 de maio de 1943 e publicada no D. C. N. de 4-6-47:

“... Julgo indispensável, para execução do programa de tão vasto alcance, que por sua própria natureza demanda colaboração de especialistas nos vários setores, a criação de uma entidade executiva, capaz de estudar minuciosamente e pôr em execução os planos gerais traçados por esta egrégia comissão, à qual também competirá, naturalmente, superintender-lhe a execução.”

VI — Do discurso do deputado PEREIRA DA SILVA, em defesa do projeto n.º 246, de 1947, 2.^a discussão, publicado no D. C. N. de 25-6-47:

“A Constituição de 1946, art. 199, traça rumos certos à valorização econômica da Amazônia. Jamais seria possível valorizar a Amazônia sem firmar, previamente, a posição de seu principal produto (borracha)”.

VII — Do discurso do deputado AGOSTINHO OLIVEIRA, apresentando emenda ao projeto n.º 246, e publicado no D. C. N. de 25-6-47:

“Até hoje não chegou a esta Casa, em mensagem do Poder Executivo, o pensamento do Governo Brasileiro sobre o problema da borracha nacional e o que vemos é tão somente o projeto apresentado pela Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Nesse projeto, despreza-se o fator humano, desprezam-se outras culturas da Amazônia, como o guaraná, a castanha e tantos produtos que constituem matéria prima para indústria extrativas”. Não podemos, de modo nenhum, concordar em que, estabelecendo a Constituição, no art. 199, que 3% da renda nacional se destinem à valorização econômica da Amazônia, se empregue esse capital exclusivamente na valorização da borracha”.

VIII — Do discurso do Deputado TRISTÃO DA CUNHA, publicado no D. C. N. de 25-7-47:

“O que quero é aplicar os 3% que a Constituição mandou dar à Amazônia de maneira mais útil, não obrigando os amazonenses a trabalhar (na borracha) dois terços de seu tempo atôa, sem finalidade”.

* * *

Vários outros tópicos de importantes depoimentos e discursos, poderiam ser aqui transcritos, pelo menos até a apresentação do esboço do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, examinado no seio da Comissão Parlamentar e publicado no D. C. N. de 10-5-47.

ESBOÇO DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA EXAMINADO NO SEIO DA COMISSÃO PARLAMENTAR

Da Constituição Federal

Art. 199 — Na execução do plano de Valorização Econômica da Amazônia, durante, pelo menos, vinte anos (20) consecutivos, a União empregará quantia não inferior a três por cento (3%) da sua renda tributária.

Parágrafo único. — Os Estados e Territórios daquela Região, bem como os respectivos municípios, reservarão, para o mesmo fim, anualmente, três (3%) das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do governo federal.

Considerando o imperativo do preceito constitucional supracitado, cabe ao governo federal a aplicação dos recursos destinados à execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia;

Considerando já existirem na Amazônia órgão de natureza e finalidade econômica, através dos quais deve ser processado o desdobramento das riquezas do Vale;

Considerando, outrossim, a existência de serviços federais indispensáveis na execução daquele preceito constitucional;

Considerando, ainda a necessidade da perfeita articulação de todos esses elementos, a Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia sugere:

1.º A criação de um órgão Executivo, sob a direção de um superintendente geral, de nomeação do Exmo. Sr. Presidente Da República, obdecendo à seguinte organização:

- a) Departamento de Administração
- b) Departamento de Crédito e Produção
- c) Departamento de Transportes
- d) Departamento de Educação e Assistência Médico-Social.
- e) Departamento de Colonização e Trabalho.

2.º A criação de um órgão Técnico de Planejamento e Contrôl, de função não remunerada, constituído pelo Superintendente, chefes dos Departamentos e um representante técnico de cada unidade federal que integra a Região Amazônica.

Encargos e Atribuições

1.º Ao Departamento de Administração compete:

a) Promover e orientar os serviços administrativos em geral; b) receber verbas e efetuar sua distribuição pelos Departamentos; c) proceder às respectivas tomadas de contas; d) dirigir a coleta e a pesquisa dos elementos imprescindíveis à apuração dos trabalhos efetuados e ao planejamentos das realizações imediatas;

2.º Ao Departamento de Crédito e Produção compete:

Orientar e desenvolver a Produção vegetal e mineral, através da técnica especializada e do crédito nas suas várias modalidades — agrícola, pecuária, agro-pecuário, industrial, agro-industrial e comercial.

3. Ao Departamento de Transporte compete:

Fomentar o desenvolvimento das vias de comunicações e os transportes em geral.

4. Ao Departamento de Educação e Assistência Médico-Social compete:

a) promover a alfabetização, o ensino rural, o profissional, o industrial e o técnico nas devidas seriações;

b) amparar pelo saneamento gradativo e assistência real os agrupamentos humanos.

5. Ao Departamento de Colonização e trabalho compete:

Promover a fixação do homem à terra de acordo com a atividade econômica que decorrer do ambiente geográfico, e assisti-lo dentro da legislação trabalhista em vigor.

6. Ao Órgão Técnico de Planejamento e Contrôl incumbem examinar os trabalhos do Órgão Executivo e, em seguida, dentro da experiência destas atividades, oferecer, anualmente, o planejamento das realizações para o exercício seguinte.

Sala das Sessões da Comissão do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, no Palácio Tiradentes, em 30 de abril de 1947. — Agostinho Monteiro, — João Botelho — Antônio Martins — Coaracy Nunes, com restrições.”

Não julgamos conveniente comentar nem as contribuições nem o esboço acima transcritos. Logo abaixo, apresentaremos sugestões, visando uma completa revisão do projeto de lei em que se transformou o referido esboço.

Cremos, entretanto, que acontecerá com a Amazônia o mesmo que aconteceu com o S. Francisco, ambos os problemas objetos de árduos trabalhos das comissões parlamentares especiais. Não compreendemos, porém, o retardamento do Poder Executivo, em encarar as necessidades da valorização da Amazônia com o mesmo entusiasmo que demonstrou pelas do S. Francisco. Mas é possível que, a estas horas, já esteja o Governo Federal cuidando de complementar os trabalhos da Comissão Parlamentar de Valorização Econômica da Amazônia com a constituição de uma comissão de Técnicos ou estudo de novos projetos, de acordo com os interesses do Executivo.

Pensamos que o problema da valorização da Amazônia é, antes de mais nada, um problema financeiro e econômico. É que sem aumento e valorização da produção, sem desconcentração da renda, sem reforma agrária, sem elevação do poder aquisitivo das populações, sem receitas suficientes, fracassarão, por certo, todas as iniciativas de assistência meramente administrativa. E, a nosso ver, as diretrizes para uma política financeira e econômica na Amazônia, devem visar os seguintes objetivos, mediante meios práticos:

a) aumento da produção agrícola, animal e vegetal, para atender às necessidades dos mercados de transformação e consumo, bem como favorecer a criação do Parque Industrial da Amazônia;

b) valorização da produção em geral, pelo estabelecimento de sistemas de padronização, no sentido da obtenção das maiores quantidades e das melhores qualidades, através de programas de racionalização e proteção econômicas;

c) desconcentração da renda e seu alargamento entre os grupos produtores, pela participação direta nos lucros, no sentido da elevação do poder aquisitivo das populações regionais, diminuição de custo de vida e intensificação do mercado interno;

d) elevação das receitas dos governos locais, pela racionalização da arrecadação e nova política tributária, no sentido de promover o alargamento dos serviços públicos dos órgãos administrativos regionais.

Uma das mais eficazes medidas do Poder Legislativo, no sentido da valorização da Amazônia consistiu, sem dúvida, na criação de uma comissão especial parlamentar, cujos trabalhos se orientaram inicialmente a favor de um levantamento, através de depoimentos de pessoas e órgãos autorizados. Tais depoimentos, conforme comprovamos através dos de que acima extraímos tópicos adequados, versaram os diversos aspectos da realidade amazônica, mas pouco trataram dos meios administrativos para a execução do plano previsto. E na verdade, os que se referiram a esses meios, opinaram apenas pela conveniência da criação de órgãos executivos com fins gerenciais dos recursos que já principiaram a ser distribuídos entre unidades federadas da Amazônia, independentemente do plano mas apenas por decisão administrativa dos deputados amazônicos.

II — CONSIDERAÇÕES SOBRE AS LINHAS GERAIS DA ELABORAÇÃO E DA EXECUÇÃO DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

Não nos compete comentar, com as devidas minúcias, os projetos apresentados, cuja elaboração foi sem dúvida presidida pelas melhores intenções de servir à Amazônia. Mas essa posição, em que nos colocamos diante das propostas sugeridas, não nos inibe de julgar que a tarefa de estruturação administrativa parece mais técnica que legislativa. E, se há de fato falhas e deficiências, essas resultarão do fato de não terem sido tais projetos elaborados sob critérios racionais de técnica de organização, o dentro do pensamento do Governo da União, a quem compete planejar e executar os programas de valorização, dentro dos recursos constitucionais previstos.

Não se pode ter em vista, de maneira nenhuma, a absurda aspiração de aplicar todos os recursos destinados à valorização da Amazônia, em toda a sua área, no louvável desejo político de atender a reivindicações municipais, mediante programas de cunho imediatista. Nem tão pouco concentrá-las em certos produtos nativos.

Se for adotada tal orientação, somente será possível enterrar poucos mil réis, em cada reivindicação municipal, dos recursos globais, que assim se diluirão em toda a Amazônia, sem de fato beneficiá-la. Por outro lado, seguir-se-ia a mesma prejudicial política financeira de proteção ao café.

Não se tenha em mente, ainda, tentar a aplicação dos recursos, em sua maior parte, numa errônea política de valorização do homem amazônico, apenas por medidas administrativas de educação e saneamento, na guerra ao analfabetismo e combate às doenças.

E' preciso tapar os ouvidos, diante dos clamores municipais em favor da satisfação de suas aspirações de progresso: uma colônia agrícola aqui, uma ponte acolá, uma escola mais adiante, etc.

Impõe-se também vender os olhos diante da situação de indigência e doença de centenas de núcleos urbanos, que melhorarão apenas provisoriamente, com a criação de escolas, instituição de postos sanitários, plantações de verdura, distribuição de capsulas anti-palúdicas, vermicífugos etc.

Não quer isso dizer que se devam negar medidas administrativas de assistência, o que seria criminoso. Mas o

que não se deve fazer é concentrar recursos em providências de resultado imediato, com a mentalidade dos homens que plantam couves em vez de plantar carvalhos... Concentrar, sim, mas em áreas devidamente eleitas nesta ou naquela unidade, em realizações de vulto. O problema da Amazônia, aliás, é um problema de concentração. De concentração de recursos, de massas humanas, de espécies vegetais valorizadas, de iniciativas... Um só seringueira plantado, por exemplo produziria mais e melhor do que todos os seringais nativos da Amazônia... O mal da Amazônia não é a distância ou extensão geográfica, que aniquila o homem e anula o seu esforço. O mal da Amazônia é o regime de produção, que rarefaz as populações e gera a desconcentração...

Em matéria de concentração de recursos, estamos convencidos, sinceramente, de que a aplicação da totalidade dos mesmos, — apenas em determinadas zonas, como a do Tocantins, por exemplo, — seria mais vantajosa para a Amazônia do que rarefazer aquela aplicação em cada unidade federada da planície ou aplicá-la exclusivamente em determinados setores de produção.

E' que um trabalho de planejamento a longo prazo, em quatro planos quinquenais no mínimo, não se poderá deter em casos individuais, ditados pela política de indigência das unidades federadas da Amazônia ou pelos insaciáveis apetites de seus *coronéis*.

Antes de mais nada, o objetivo dos planos não seria o de salvar a Amazônia, improvisar a sua prosperidade por um derrame de auxílios ou melhorar as condições de suas populações por alargamento dos serviços públicos, mas, sim, o de tentar a mudança de sua economia, através de seus setores básicos. Para isso seria conveniente:

a) considerar a Amazônia como uma unidade de área, para efeito de planejamento e governo regional, mas promover o seu zoneamento, dentro de um critério de maiores possibilidades para inversões de caráter reprodutivo;

b) delimitadas as zonas de planejamento, executar uma sábia política de recuperação e desenvolvimento, através da redistribuição dos recursos entre órgãos existentes, dentro de objetivos planejados;

c) estabelecer uma ordem de prioridade de problemas a atacar, de modo que as providências administrativas de maior importância fossem concentradas nos setores de mais elevada hierarquia, conforme escalonamento a ser estabelecido;

d) como esses setores deverão ser forçosamente os econômicos, referentes à produção agrícola, vegetal e animal, — antes mesmo da industrial e da mineral, que pertencerão muito tempo ao terreno da pesquisa, — as inversões não poderiam apresentar resultados imediatos, sinão no que diz respeito à produção agrícola, em todos os seus aspectos;

e) dever-se-á, desse modo, atender às necessidades do desenvolvimento da pecuária e da agricultura, visando estabilizar e concentrar populações, em determinadas áreas;

f) quanto à produção vegetal, devese-á promover a criação de florestas econômicas, ao lado dos seringais de cultura, pelo agrupamento misto por plantio, em zonas de mais fácil desenvolvimento, das espécies de maiores pos-

sibilidades econômicas; bem como, reservar determinadas áreas, mediante acôrdo com os proprietários, nos seringais e castanhais explorados em estado de natureza, para a plantação daquelas florestas; etc.

Providências dessa natureza dizem respeito à política a seguir e não propriamente à técnica do planejamento. Refletirão a orientação a ser adotada, que se exprimirá em termos de dinheiro, — nas propostas orçamentárias anuais, e em termos de estimativas e previsões, nos planos quinquenais a serem delineados. Para isto, não se deverá pensar apenas em gastar as disponibilidades anuais, a fim de aproveitar os duodécimos dos depósitos bancários.

Se fôr impossível organizar um orçamento, não mediante arrumação de tabelas mas por um sério trabalho de previsão, visando ao seu entrosamento anual como parte de um plano quinquenal, melhor será deixar acumular as disponibilidades, até a elaboração racional do referido plano.

Após êsses levantamentos, os programas administrativos, em cada unidade federada, se transformariam em planos parciais regionais, e êstes, por sua vez, se consubstanciariam num planejamento único. Anualmente, na parte de execução de cada uma de suas cinco fases de execução, transformar-se-iam as previsões em termos de proposta orçamentária parcial, a fim de constituir um capítulo do orçamento geral da União. Dêsse modo, o planejamento econômico da Amazônia deve constituir um sistema nacional, com a seguinte super-estrutura:

- a) órgãos de planejamento
- b) órgãos de execução
- c) órgãos de articulação e controle

Inicialmente, devem ser criados, quanto antes, os órgãos de planejamento, constantes da sub-estrutura da comissão executiva que propomos (C.E.N.P.E.A.) Os órgãos de execução virão depois. O que se impõe é promover uma séria obra de levantamento das realidades e possibilidades da Amazônia, em todos os seus aspectos, para então fazer-se o planejamento. Trabalho dessa natureza é matéria de um órgão de tratamento específico desses problemas.

III — À MARGEM DO PROJETO APRESENTADO PELA COMISSÃO PARLAMENTAR DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

A Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, — quando ia em meio a seria tarefa de levantamento empreendida pela coordenação das contribuições de todos os que depuseram sobre os problemas básicos da região norte, — passou à segunda etapa de seus trabalhos, com o anteprojeto de lei, que cria a Comissão Executiva de Valorização Econômica da Amazônia, com sede em Belém, Estado do Pará, estabelece as bases do respectivo plano de Valorização e dá outras providências.

Foram signatários do projeto, cujo original foi apresentado na sessão da Comissão Parlamentar de 11 de junho de 1947, os ilustres deputados Leopoldo Peres, Agostinho Monteiro, João Botelho, Cosme Ferreira Filho, Aluísio

Ferreira, Deodoro de Mendonça, Antovila Mourão Vieira, Coaraci Nunes, Antônio Martins e Castelo Branco, que representam as unidades federadas da região norte, naquela Comissão Parlamentar.

O importante projeto, que assinala de fato a primeira providência real para a execução do planejamento da valorização econômica da Amazônia, foi mais tarde modificado e compreende, em síntese, o seguinte:

a) uma comissão executiva, subordinada diretamente à Presidência da República, dirigida ou presidida por um Superintendente Geral de nomeação do Chefe do Governo Federal, e com autonomia de ação em toda a região geográfica conhecida e reconhecida como Amazônica. (Estados do Pará e do Amazonas; Territórios Federais do Acre, do Amapá, do Guaporé e do Rio Branco; norte do Estado de Mato Grosso, a partir do paralelo de 16°; norte do Estado de Goiás, a partir do paralelo de 12°; oeste do Estado do Maranhão, a partir do meridiano de 45°).

b) além do Superintendente Geral, a Comissão Executiva de Valorização Econômica da Amazônia, com sede em Belém, se constituirá de mais seis membros, no mínimo, representantes dos seis departamentos, em que seria estruturada a referida comissão;

c) êsses departamentos, em número de seis, seriam os seguintes: Departamento de Administração; Departamento de Crédito; Departamento de Produção; Departamento de Transportes; Departamento de Educação e Assistência Médico-Social; Departamento de Colonização, Imigração e Trabalho;

d) além daquela comissão executiva, haverá ainda um Conselho Técnico de Planejamento e Controle, que se constituiria, no mínimo, dos 15 seguintes membros: o Superintendente Geral, o Chefe do Departamento de Administração; o Chefe do Departamento de Departamento de Crédito; o chefe do Departamento da Produção; o Chefe do Departamento de Transportes; o Chefe do Departamento de Educação e Assistência Médico-Social; o Chefe do Departamento de Colonização, Imigração e Trabalho; o representante técnico do Estado do Pará; o representante técnico do Estado do Amazonas; o representante técnico do Território Federal do Acre; o representante técnico do Território Federal do Guaporé; o representante técnico do Território Federal do Amapá; o representante técnico do Território Federal do Rio Branco; possivelmente os representantes técnicos das zonas, amazônicas dos Estados de Goiás, Mato Grosso e Maranhão. Dêsses representantes, os Conselheiros não teriam função remunerada;

e) os recursos atribuídos à Comissão Executiva da Valorização Econômica da Amazônia constariam de 3% sobre a renda tributária da União; 3%, sobre a renda tributária de cada Estado Federado que compõe, geograficamente, a região Amazônica; 3% sobre a renda tributária de cada Território da mesma região; 3% sobre a renda tributária de cada Município da região em apêço, todas essas percentagens em caráter anual e consecutivo, a partir do corrente ano, durante pelo menos, 20 anos.

Para melhor análise do projeto, que passará a ter importância na história dos fatos referentes ao desenvolvimento da Amazônia, julgamos indispensável a transcrição na

íntegra, antes de qualquer comentário ou crítica a respeito do seguinte:

PROJETO DE LEI N.º

Cria a Comissão Executiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, estabelecendo as respectivas bases e dando outras providências

Art. 1.º Fica criada a Comissão Executiva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, com sede na cidade de Belém, capital do Estado do Pará, e autonomia em toda a Região.

Parágrafo único. Amazônia, nos termos da presente lei, é a região que abrange os Estados do Pará e Amazonas; Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé e Acre; Norte do Estado do Mato Grosso, a partir do paralelo de 16º; Norte do Estado de Goiás, a partir do paralelo de 12º; Oeste do Estado de Maranhão, a partir do meridiano de 45º.

Art. 2.º A Comissão Executiva será subordinada, diretamente, à Presidência da República, competindo-lhe a execução do disposto nesta lei, por força do estatuído no art. 199 e Parágrafo único da Constituição Federal.

Art. 3.º A Comissão Executiva será constituída pelo Superintendente Geral, de livre nomeação do Presidente da República, e pelos Chefes dos Departamentos abaixo discriminados:

- 1 — Departamento de Administração;
- 2 — Departamento de Produção;
- 3 — Departamento de Crédito;
- 4 — Departamento de Transportes;
- 5 — Departamento de Educação e Assistência Médico-Social;
- 6 — Departamento de Colonização, Imigração e Trabalho.

Art. 4.º Ao Superintendente Geral caberá nomear, em comissão, os Chefes dos Departamentos e prover, mediante contrato, os cargos dos demais auxiliares da Comissão.

Art. 5.º Fica também criado o Conselho Técnico de Planejamento e Contrôlo, constituído pelo Superintendente Geral, os Chefes dos Departamentos e um representante técnico nos problemas regionais, de cada unidade federada que integre a região amazônica.

Dos encargos e atribuições dos Departamentos

Art. 6.º Incumbe ao Departamento de Administração:

- a) Promover e orientar os serviços administrativos em geral;
- b) Receber as verbas orçamentárias e outras que lhe forem consignadas, e efetuar a sua distribuição pelos vários Departamentos;
- c) Proceder às competentes tomadas de conta de cada exercício financeiro;

d) Orientar a coleta e a pesquisa de elementos indispensáveis à melhor organização e desdobramento dos trabalhos da Comissão Executiva.

Art. 7.º Incumbe ao Departamento de Crédito:

- a) Financiar a produção animal, vegetal e mineral; sua industrialização, e atividades econômicas, em geral.

Art. 8.º Incumbe ao Departamento de Produção:

- a) Dirigir e estimular a produção, através de técnica especializada, nas suas várias modalidades — agrícola, pecuária, agro-pecuária, industrial, agro-industrial e comercial.

Art. 9.º Incumbe ao Departamento de Transporte:

- a) Estudar e desenvolver as vias de comunicações e os transportes fluvial, rodoviário, ferroviário e aéreo.

Art. 10 Incumbe ao Departamento de Educação e Assistência Médico Social:

- a) Contribuir para o desenvolvimento da alfabetização e do ensino secundário, rural, profissional, industrial e técnico;
- b) Promover o saneamento e a assistência médico-social aos agrupamentos humanos; e incentivar as obras e entidades culturais da Região.

Art. 11 Incumbe ao Departamento de Colonização, Imigração e Trabalho:

- a) Providenciar, na forma da lei, sobre a entrada e a distribuição de imigrantes, observados os planos nacionais de colonização;
- b) Promover a fixação do homem à terra, de acordo com as suas atividades econômicas e profissionais, em função dos ambientes geográficos e ecológico, e assisti-lo por todas as modalidades eficientes.

Art. 12 Incumbe ao Conselho Técnico de Planejamento e Contrôlo:

- a) Organizar, de acordo com as diretrizes da presente lei, o Plano de Valorização Econômica da Amazônia;
- b) Examinar, anualmente, os trabalhos da Comissão Executiva e, dentro na experiência do ano anterior, oferecer a planificação dos Serviços para o período subsequente, ouvidos sempre os órgãos da economia regional.

Art. 13.º Poderá a Comissão Executiva solicitar ao Governo sejam postos à sua disposição funcionários federais, estaduais ou municipais, e de entidade autárquicas e paraestatais.

Art. 14.º A Comissão Executiva encaminhará ao Presidente da República, anualmente, a sua prestação de contas, para as consequentes aprovação e quitação.

Art. 15.º O Banco da Borracha S.A., o Serviço Especial de Saúde Pública — S.E.S.P., o Instituto Agroeconômico do Norte — I.A.N., a antiga Concessão Ford, os Serviços de Navegação e Administração do Porto do Pará — S.N.A.P.P., sem prejuízo do seu patrimônio e das competentes verbas consignadas no Orçamento da República ficarão incorporados aos diversos Departamentos.

mentos daquela Comissão; e bem assim outros órgãos, serviços e entidades econômicas, a critério do Governo.

Art. 16 A Comissão Executiva poderá realizar convênios e acordos com o governo dos Estados, Territórios e Municípios, no interesse dos objetivos do plano que lhe cumpre executar.

Da ordem econômica e financeira

Art. 17.^o Os recursos atribuídos à Comissão Executiva de Valorização Econômica da Amazônia constarão:

a) de três por cento (3%) sobre a renda tributária da União, anual e consecutivamente, a partir do ano corrente, pelo menos durante 20 anos;

b) de três por cento (3%) sobre a renda tributária de cada Estado, de cada Território, de cada Município daquela Região, anual e consecutivamente, pelo menos durante 20 anos, a partir do corrente ano.

Art. 18 O Ministério da Fazenda providenciará, anualmente, para que seja despositada, em duodécimos, na Agência do Banco do Brasil, em Belém, Estado do Pará, à disposição da Comissão Executiva, a verba de três por cento (3%) prevista no texto constitucional.

Art. 19 Os Governos dos Estados, Territórios e Municípios da Região também determinarão, anualmente, seja depositada, em duodécimos, na Agência do Banco do Brasil, em Belém, Estado do Pará, à disposição da Comissão Executiva, a verba de três por cento (3%), ex-vi do parágrafo único do art. 199 da Constituição da República.

Art. 20 O Presidente da República, sempre que julgar necessário, solicitará ao Congresso Nacional a adoção de medidas reclamadas pelo desenvolvimento do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Art. 21 A Comissão Executiva será instalada no prazo de 30 dias, contados da vigência desta lei, e submeterá, em sessenta dias, à aprovação do Presidente da República, a regulamentação dos seus diversos Departamentos.

Art. 22 Os saldos das verbas, que não forem aplicados no respectivo exercício, constituirão o fundo de reserva do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Art. 23 Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em de setembro de 1947.

IV — OBSERVAÇÕES RESULTANTES DO EXAME DO PROJETO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA

O original do projeto acima transcrito, com as linhas regimentais que encerra, foi submetido à apreciação dos governos locais interessados, havendo já pareceres contrários.

Julgamos que não é de todo inadequado, apresentando linhas gerais satisfatórias e contendo medidas de real significado.

Deve sujeitar-se, porém, a uma série revisão, desde o nome da Comissão que propõe até as normas que esta-

belece, sem falar na heterogeneidade de funções de seus departamentos.

Diante do exame a que submentemos o projeto em estudo, ousamos eventuar as seguintes observações, com as quais contribuimos para a revisão que se impõe:

a) um sistema de planejamento federal a longo prazo na Amazônia, apesar de sua natureza, não poderá deixar de envolver órgãos dos governos locais, devendo as linhas da articulação técnica, da coordenação das atividades e do controle dos resultados superpôr-se às barreiras do federalismo, mas sem afetar a autonomia dos Estados, com propósito de ingerência ou subordinações;

b) tratando-se de recursos federais, cuja aplicação os Estados aceitarão de bom grado em suas áreas, justo é que seja reconhecido ao Governo Federal o direito daquela articulação, coordenação e controle, para o bom êxito de um sistema de planejamento a longo prazo, que envolverá órgãos de quatro níveis de governo;

c) para isto, as áreas das unidades federadas que coexistem na Amazônia constituirão uma unidade de superfície para efeito do planejamento a longo prazo, dentro de uma moderna concepção de regionalismo;

d) dêsse modo, a execução ficará a cargo dos quatro níveis de governo, não sendo necessário criar órgãos, senão os estritamente necessários ao planejamento e controle;

e) a criação de muitos órgãos novos de execução, — além de se tornar dispendiosa principalmente na parte de pessoal e material, com a possibilidade de absorver só nesses setores mais de 30% das disponibilidades financeiras, — viria aumentar ainda a burocracia e agravar a situação de paralelismo de funções existente, nos níveis de governo federal, estadual, territorial e municipal.

f) se já existem órgãos federais, estaduais, territoriais e municipais, especificamente votados ao tratamento de problemas congêneres, como os de saúde pública, por exemplo, não parece aconselhável instituir novos órgãos com as mesmas finalidades dos já existentes, nos quatro níveis de governo;

g) se os órgãos existentes não têm oferecido resultados satisfatórios, não se deverá tentar a substituição dos mesmos por outros ou criar órgãos com idênticas funções, mas sim reestruturá-los e reaparelhá-los convenientemente, dentro da necessidade de seu reagrupamento numa super-estrutura delineada para fins de planejamento e execução a longo prazo;

h) assim sendo, deve-se planejar uma super-estrutura, criando-se os órgãos fundamentais de supervisão, planejamento, coordenação e controle, mas com amplitude de autoridade técnica bastante para envolver todos os órgãos de execução, já existente, mas devidamente grupados em setores específicos;

i) quanto a esse grupamento, não haveria nenhuma interferência capaz de afetar a autonomia dos Governos Locais, ou sensibilizar a autoridade dos Ministérios da República, porquanto o regime de subordinação continuaria a ser o mesmo, embora o sistema dos órgãos de execução se articulasse tecnicamente com o dos órgãos de planejamento e controle;

j) quanto ao problema da autoridade central de ordenação dos órgãos a serem grupados, de modo a constituirrem setores específicos dentro do princípio de homogeneização de funções, não caberia ao Parlamento a iniciativa de resolvê-lo, mas sim aos Ministérios, aos Governos Locais e às Administrações Territoriais, mediante projetos dos respectivos executivos, porque o reagrupamento implicaria numa reestruturação, que seria complementada com a criação dos cargos e funções gratificadas que se tornassem necessários;

k) sob essa orientação, os recursos existentes não seriam aplicados através de novos órgãos de execução, mas sim redistribuídos pelos órgãos federais, estaduais, territoriais e municipais, já em funcionamento, mediante planos parciais, programas mínimos e propostos que se consubstanciariam num plano quinquenal único;

l) tal plano não implicaria um novo orçamento paralelo, o que seria inconstitucional, mas sim um anexo do orçamento geral da União, ou poderia constituir um capítulo especial da proposta orçamentária;

V — SUGESTÕES PARA COMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

A um ilustre representante do Estado do Pará no Senado da República, apresentamos considerações sobre o projeto da Comissão Executiva de Valorização Econômica da Amazônia. Tais considerações poderiam servir de subsídio à revisão do mesmo dentro das seguintes bases:

I — Os órgãos de planejamento econômico da Amazônia, — articulados com os Ministérios, os Departamentos Federais e outros capazes de melhor servir aos seus fins e sob o controle do Tribunal de Contas e das Comissões Parlamentares mais adequadas — constituiriam a cúpula de um sistema nacional de planejamento, execução e controle das atividades ligadas à valorização econômica da Amazônia;

II — O projeto de lei criaria a Comissão Executiva Nacional do Planejamento da Amazônia (C.E.N.P.E.A.), estabeleceria o sistema de órgãos desse planejamento, fixaria normas para a aplicação dos recursos previstos no art. 169 e seu parágrafo único da Constituição Federal e daria outras providências, mas não trataria de matéria referente a planejamento;

III — Ficaria criada, com sede em Belém, Capital do Estado do Pará, a Comissão Executiva Nacional do Planejamento Econômico da Amazônia (C.E.N.P.E.A.), com a finalidade de promover o levantamento e orientar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades de planificação, a longo prazo, do desenvolvimento da região amazônica, na conformidade do art. 199 e seu parágrafo único, da Constituição Federal;

IV — Para os fins de planejamento e execução dos programas de valorização da Amazônia, o Estado do Pará, o Estado do Amazonas, o Território Federal do Acre, o Território Federal do Guaporé, o Território Federal do Rio Branco; o Território Federal do Amapá, e as partes amazônicas de outros Estados, constituiriam

uma unidade de área do governo regional, sob a supervisão da C.E.N.P.E.A.;

V — Constituiriam a superestrutura dos sistema nacional de planejamento econômico da Amazônia, os seguintes órgãos:

1. A C.E.N.P.E.A., subordinada diretamente ao Presidente da República, e que funcionaria em articulação técnica com os órgãos federais, estaduais, territoriais e municipais ligados ao planejamento econômico da Amazônia, com a seguinte estrutura:

- a) Coordenador Geral (C.G.)
- b) Colégio Deliberativo (C.D.)
- c) Serviço de Administração Geral (S.A.)
- d) Secretaria Técnica de Planejamento e Controle (S.T.)

2. *Superintendência Nacional da Produção, Viação e Colonização da Amazônia* (S.N.P.V.C.A.), em articulação com os seguintes órgãos:

a) Superintendência Federal de Produção, Viação e Colonização do Pará (S.F.P.V.C.P.), constituída pelo entrosamento dos órgãos federais, em funcionamento no Estado, com aquelas finalidades;

b) Superintendência Federal de Produção, Viação e Colonização do Amazonas (S.F.P.V.C.A.), constituída pelo entrosamento dos órgãos federais, em funcionamento no Estado, com aquelas finalidades;

c) Departamento de Produção, Viação e das Municipalidades do Estado do Pará;

d) Departamento de Produção, Viação e das Municipalidades do Estado do Amazonas;

e) Superintendência Territorial de Produção, Viação e Colonização do Acre (S.T.P.V.C.A.);

f) Superintendência Territorial de Produção, Viação e Colonização do Guaporé (S.T.V.C.G.);

g) Superintendência Territorial de Produção, Viação e Colonização do Rio Branco (S.T.P.V.C.R.B.);

h) Superintendência Territorial de Produção, Viação e Colonização do Amapá (S.T.P.V.C.A.).

3. *Superintendência Nacional de Educação, Saúde e Assistência da Amazônia* (S.N.E.S.A.A.), em articulação com os seguintes órgãos:

a) Superintendência Federal de Educação, Saúde e Assistência do Pará (S.P.E.S.A.P.), constituída pelo grupamento dos órgãos federais em funcionamento no Estado, com aquelas finalidades;

b) Superintendência Federal de Educação, Saúde e Assistência do Amazonas, constituída pelo grupamento dos órgãos federais em funcionamento no Estado, com aquelas finalidades;

c) Departamento de Educação e Saúde do Estado do Pará;

d) Departamento de Educação e Saúde do Estado do Amazonas;

e) Superintendência Territorial de Educação, Saúde e Assistência do Acre (S.T.E.S.A.A.);

f) Superintendência Territorial de Educação, Saúde e Assistência do Guaporé (S.T.E.S.A.G.);

g) Superintendência Territorial de Educação, Saúde e Assistência do Rio Branco (S.T.E.S.R.);

h) Superintendência Territorial de Educação, Saúde e Assistência do Amapá (S.T.E.S.A.A.).

VI — Paralelamente aos trabalhos de organização e grupamento dos órgãos federais, estaduais, territoriais e municipais nos setores que consubstanciariam a Superintendência Nacional de Produção, Viação e Colonização da Amazônia (S.N.P.V.C.A.) e a Superintendência Nacional de Educação, Saúde e Assistência da Amazônia (S.N.P.V.C.A.) a C.E.N.P.E.A., promoveria acôrdos com os Estados do Pará e do Amazonas, respectivamente para a criação, em cada um, de sua Secretaria de Planejamento Econômico e Secretaria de Coordenação da Educação, Saúde e Assistência, nas quais se entrosariam homogeneamente os órgãos que constituíram os departamentos estaduais de produção, viação, municipalidade, educação, saúde e assistência, nas respectivas secretarias, as quais se integrariam no sistema nacional de planejamento amazônico, administrativamente subordinadas ao Governo dos referidos Estados e tecnicamente articuladas com o Coordenador Geral.

VII — Nos acôrdos firmados, seria fixada a percentagem mínima dos orçamentos de despesa, que continuaria a ser consignada aos órgãos federais, estaduais, territoriais e municipais, articulados na execução do planejamento amazônico, independentemente da redistribuição, pelos mesmos, dos recursos globais de que trata o art. 199 e seu parágrafo único da Constituição Federal;

VIII — Os órgãos dos governos dos Territórios Federais do Acre, do Guaporé, do Rio Branco e do Amapá, ligados à produção, transportes, terras e colonização, seriam grupados, respectivamente, em Superintendências Territoriais de Produção, Viação e Colonização, e os de educação, saúde e assistência, dos referidos governos, seriam grupados em Superintendências Territoriais de Educação, Saúde e Assistência, subordinadas aos respectivos governadores e tecnicamente articulados à C.E.N.P.E.A.;

IX — Ao Coordenador Geral da C.E.N.P.E.A., diretamente nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal, competiria supervisionar, orientar, coordenar e controlar os resultados dos planos parciais e programas regionais, consubstanciando-os num plano geral único, que seria submetido, conjuntamente com um relatório anual, ao Governo Federal, para a inclusão na proposta orçamentária, das verbas constantes do global das percentagens estabelecidas no art. 199 e seu parágrafo único, da Constituição Federal;

X — Ao Colégio Deliberativo da C.E.N.P.E.A. — constituído dos superintendentes gerais que dirigem a S.N.P.V.C.A. e a S.N.E.S.A.A., bem como de um representante de cada unidade federada da região norte, nomeados diretamente pelo Presidente da República, e presididos pelo Coordenador Geral, — competiria a discussão, em conjunto, dos planos, propostas e programas parciais; a elaboração e o controle da execução orçamentária, bem como todas as medidas necessárias ao bom êxito do planejamento econômico da Amazônia;

XI — À Secretaria Técnica do Planejamento e Controle (S.T.) da C.E.N.P.E.A. competiria todos os serviços de assistências técnicas para o levantamento, o planejamento, execução e controle dos resultados do planejamento da valorização da Amazônia;

XII — Ao Serviço de Administração Geral (S.A.) da C.E.N.P.E.A., competiria os serviços de administração geral, referentes à pessoal, material, orçamento e demais encargos;

XIII — A Superintendência Nacional de Produção, Viação e Colonização da Amazônia (S.N.P.V.C.A.), teria por objetivo supervisionar, orientar, coordenar e controlar as atividades das Superintendências Federais, dos departamentos estaduais e das superintendências territoriais referentes à produção, viação e colonização dentro das disponibilidades do plano, em cada unidade federada;

XIV — A Superintendência Nacional de Educação, Saúde e Assistência da Amazônia (S.N.E.S.A.A.), teria por finalidade a supervisão, a orientação, a coordenação e o controle da execução dos planos e programas parciais das superintendências federadas, dos departamentos estaduais e das superintendências territoriais referentes aos problemas de educação, saúde e assistência, em cada unidade, dentro das disponibilidades do plano;

XV — Dentro de 30 dias a partir da publicação da lei, a União, os Estados, os Territórios e os Municípios providenciariam sobre o depósito, no Banco do Brasil, das percentagens sobre a renda tributária de que trata o art. 199 e seu parágrafo único da Constituição Federal;

XVI — O montante dos depósitos de que trata o item acima, seria posto à disposição do Coordenador Geral da C.E.N.P.E.A., na conformidade das leis contábeis vigentes para redistribuição entre os órgãos que constituíssem o sistema nacional do planejamento econômico da Amazônia, imediatamente após a aprovação da proposta orçamentária da União;

XVII — Seriam criados os seguintes cargos isolados de provimento em comissão:

1. Coordenador Geral da C.E.N.P.E.A., padrão Z.;
2. Superintendente Geral (S.N.P.V.C.A. e S.N.E.S.A.A.) padrão R;
5. Delegado Estadual (Colégio Deliberativo da C.E.N.P.E.A.), padrão O;
4. Delegado Territorial (Colégio Deliberativo da C.E.N.P.E.A.), padrão O;
6. Técnico de Planejamento (Secretaria Técnica de Planejamento e Controle), padrão N;

XIX — Os cargos isolados, de provimento em comissão, de Delegado Estadual e Delegado Territorial do C.D. para C.E.N.P.E.A. seriam preenchidos, por indicação, em lista triplíce, ao Presidente da República, dos governos estaduais e territoriais dentre pessoas de reconhecida competência em problemas amazônicos;

XX — Ficaria aberto o crédito especial de dez milhões de cruzeiros (Cr\$ 10.000.000,00), destinados a ocorrer às despesas de organização da C.E.N.P.E.A.;

XXI — Ficaria criada, no Ministério da Viação e Obras Públicas, uma comissão de pesquisas do aproveitamento hidroelétrico, na Amazônia;

XXII — Ficaria criada, com sede em Fordlândia, a Universidade Rural da Amazônia;

XXIII — O Banco de Crédito da Borracha S/A seria transformado em Banco Nacional de Financiamento da Produção da Amazônia S/A;

XXIV — O S.N.A.A.P.P. seria transformado em sociedade de economia mista;

XVIII. — O Cordenador Geral da C.E.N.P.E.A. requisitaria inicialmente, nos órgãos federais, estaduais e territoriais os funcionários necessários à organização da mesma, independentemente de outras vantagens além das decorrentes dos cargos e funções que ocupam;

XXV — Dentro de 60 dias a partir da publicação da lei, o Coordenador Geral da C.E.N.P.E.A. apresentaria o Presidente da República o projeto de seu regimento.

VI — RELACIONAMENTO DOS ÓRGÃOS FEDERAIS EM FUNCIONAMENTO NAS UNIDADES FEDERADAS DA AMAZÔNIA

Ao concluirmos, com o presente tópico, esta parte da nossa contribuição, julgamos oportuno ressaltar, mais uma vez, os princípios da orientação que vimos seguindo:

a) conveniência de subordinar os interesses Estaduais, Territoriais e Municipais às necessidades fundamentais de toda a região;

b) necessidade da instituição de um sistema de co- operação inter-governamental e inter-administrativa;

c) inconveniência da criação de organismos dispendiosos, com a finalidade específica, de aplicar os recursos destinados à valorização da Amazônia;

d) a situação da Comissão Especial do Plano de Valorização Econômica da Amazônia deverá ser exclusivamente de colaboração legislativa, controle político, fiscalização financeira, mas nunca de execução administrativa ou de planejamento.

A obra de soerguimento da Amazônia exige, antes de mais nada, cooperação inter-administrativa e ação inter-governamental, sem prejuízo da supervisão, da fiscalização e do controle que o Governo da República deverá exercer sobre as atividades que visam valorizar economicamente a imensa planície. Acima dos apetites locais, inspiradores de disputas de verbas por parte das entidades federadas que coexistem na região amazônica, deve pairar a sadia noção de que um propósito nacional se superpõe aos próprios interesses domésticos dos governos regionais. E' que, apesar de serem relativamente vultosos os recursos previstos, os mesmos poderiam se diluir, conforme procuramos demonstrar, em aplicações imediatistas, se não se tiverem em mira investimentos capazes de gerar as necessárias forças propulsoras do progresso amazônico.

Por isto, julgamos da máxima conveniência a instituição, quanto antes, de um adequado sistema de planejamento e cooperação, constituído pelo prefeito entrosamento dos órgãos administrativos do Governo Federal e dos Governos da Amazônia.

Sob supervisão, a orientação e o controle parcial de um órgão colegial, ao referido sistema caberia, certamente, a tarefa de promover, sem maiores dispêndios, o levantamento, o planejamento a longo prazo, a execução dos programas parciais de trabalho, bem como o controle dos resultados das aplicações financeiras, na Amazônia, das porcentagens de receita estipuladas.

Se os recursos para a valorização da Amazônia passarão a constituir receita federal, conforme determinação do diploma político vigente, cremos que não se deve pensar no absurdo da criação de organismos dispendiosos, com o fim específico de aplicá-los. Provam as estatísticas que institutos dessa natureza absorvem considerável parte de suas verbas só em pessoal e material.

Por outro lado, não julgamos também prudente acalentar a hipótese de distribuir, equitativamente ou não, aqueles recursos, desdobrados em dotações, pelos governos amazônicos, mesmos que estes não se excluíssem da órbita do Tribunal de Contas do Governo da República.

A solução mais aconselhável seria, a nosso ver, conforme demonstramos, a redistribuição daqueles recursos, dentro de planos a longo prazo, pelos próprios órgãos administrativos federais e dos governos amazônicos, com a finalidade específica de aplicá-los na Amazônia, conforme planejassem a comissão que encabeçaria o sistema de co- operação proposto.

Objetar-se-á que existe, em plena atividade no próprio seio do Parlamento Brasileiro, uma comissão especial de valorização econômica da Amazônia. Mas, a ninguém de bom senso ocorreria, porém, que uma comissão dessa natureza, apesar de bem constituída pudesse conciliar atividades legislativas com administrativas e governamentais, mercê do regime de acumulação de funções a que forçosamente se teria de arrogar.

Quanto aos órgãos federais em funcionamento na Amazônia, e que pela nossa proposta seriam reestruturados dentro de uma nova nomenclatura, apresentamo-los na relação abaixo, conforme levantamento feito pelo técnico Enedino de Carvalho, que relevantes serviços tem prestado na feitura do indicador da organização administrativa do Governo Federal:

I — NO ESTADO DO PARÁ

a) Ministério da Avicultura

1. Instituto Agrônomo do Norte.
2. Inspeção Regional de Caça e Pesca em Belém.
3. Inspeção Regional de Defesa Sanitária Animal em Belém.
4. Inspeção Regional de Formento da Produção Animal em Belém.
5. Seção de Formento Agrícola no Pará.
6. Colônia Agrícola no Pará.
7. Agência de Classificação e Fiscalização em Belém.
8. Posto de Classificação e Fiscalização em Belém.

9. Instituto Regional de Meteorologia em Belém.
10. 2.^a Inspetoria Regional de Proteção ao Índios no Pará, parte do Maranhão e Amazonas com sede em Belém.
11. Escola de Iniciação Agrícola Manuel Barata — Belém.

b) Ministério da Educação e Saúde

1. Inspetoria de Saúde dos Portos do Pará.
2. 3.^a Delegacia Federal de Saúde no Pará.
3. Escola Industrial de Belém.

c) Ministério da Viação e Obras Públicas

1. Estrada de Ferro Bragança — Belém.
2. 2.^o Distrito de Portos, Rios e Canais — Pará, Goiás e Amapá — sede em Belém.
3. Região Norte de Aparentagem (Acre, Rio Branco, Guaporé, Amapá, Amazonas, Pará, Goiás e Maranhão) sede em Belém.

II — NO ESTADO DO AMAZONAS

a) Ministério da Agricultura :

1. Seção do Fomento Agrícola no Amazonas.
2. Colônia Agrícola no Amazonas.
3. 1.^a Inspetoria Regional de Proteção ao Índios no Amazonas, Acre e Rio Branco — sede em Manaus.
4. Escola de Iniciação Agrícola do Amazonas.

b) Ministério da Educação e Saúde :

1. Inspetoria de Saúde dos Portos do Amazonas.
2. 2.^a Delegacia Federal de Saúde no Estado do Amazonas.
3. Escola Técnica de Manaus.

c) Ministério da Viação e Obras Públicas :

1. 1.^o Distrito de Portos, Rios e Canais — abrangendo Amazonas, Acre, Rio Branco e Guaporé — sede em Manaus.

III — NOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

a) Acre :

Ministério da Agricultura :

1. Seção de Fomento do Acre.
2. Escola de Iniciação Agrícola Rio Branco.

b) Amapá :

Ministério da Agricultura :

1. Seção do Fomento Agrícola.

c) Rio Branco :

Ministério da Agricultura :

1. Seção de Fomento Agrícola.

d) Guaporé :

Ministério da Agricultura :

1. Seção de Fomento Agrícola.
2. 9.^a Inspetoria Regional de Proteção ao Índios com sede em Porto Velho.

Os órgãos acima referidos, não são satisfatórios, de fato, para a execução de um planejamento a longo prazo. Mas, agrupados em superintendência federais regionais, ofereciam maiores vantagens, porque os Ministérios já possuem órgãos de linha em funcionamento, pessoal treinado e melhores recursos técnicos. Bastaria apenas criar poucos cargos em comissão, algumas gratificações de seção e descentralizar serviços.

Quanto ao sistema de cooperação, a experiência dos Territórios Federais, — onde as seções de fomento possuem quase que as mesmas funções das divisões de produção, no Rio Branco com direção única, — servirá de argumento para a tese que defendemos.

Os governos estaduais do Pará e Amazonas possuem estrutura complexa, não nos sendo possível, à falta de melhores dados, promover o levantamento de todos os órgãos capazes de servir ao planejamento econômico da Amazônia. Mas essa falta nos impede de sugerir um sistema de articulação desses órgãos, depois de devidamente reestruturados e agrupados em secretarias estaduais de planejamento econômico, entrosada no sistema nacional. Conforme dissemos, um planejamento de tamanho vulto impõe reestruturação de órgãos federais, estaduais, territoriais e municipais. Não se fará apenas com a criação de um organismo com finalidades específicas.

Este trabalho será publicado em separata, com uma apreciação do engenheiro A. Junqueira Aires.

REPORTAGEM

Campanha de Educação dos Adultos

Dilke Salgado.

O movimento palpitante da administração brasileira é a Campanha de Educação de Adultos.

Pela primeira vez, no Brasil, efetua-se um acôrdo interadministrativo em que os poderes públicos se unem para iguais objetivos e processos semelhantes.

Nunca houve outra campanha — a não ser a eleitoral — que abrangesse todos os setores do Govêrno.

Nem houve também, outra que congregasse os meios sociais do país, ligando administradores a particulares que espontaneamente vieram trazer aos canais governistas seu apôlo.

Uma campanha que se reveste de simpatia uníssona é um empreendimento consagrado.

E aí temos os primeiros efeitos da obra administrativa-social que reúne os brasileiros numa espécie de renovação de ambiente como o que reflete êsse plano de cultura.

Quem viajou todo o Brasil e viu o estado de ignorância e apatia em que vive nosso "hinterland", há-de, por força, bem dizer o ensaio prático que em tão boa hora inspirou S. Excia. o Senhor Ministro de Educação e Saúde.

Foi sempre uma pergunta que fizemos e nunca obtivemos resposta: — que correlação existe entre o homem do interior e o desprezo ao trabalho? Será a fartura, como supõe Oliveira Viana? Será o rigor do clima?

Um e outro podem contrabalançar a assertiva, nunca porém o firmam de maneira categórica, quer dizer, não se impõem como fatores predominantes.

Demais, há regiões em que a penúria leva a população à sub alimentação.

E persiste assim, morre de fome, mas não reage. Seu único alento é o álcool, em busca remédio para seu mal: estômago vazio. O álcool, faz esquecer e custa pouco...

As endemias poderiam também servir de pretexto às considerações acêrca do marasmo rural. De resto, a febre ataca o sujeito de fígado enfra-

quecido: o alcolatra e seu filho e os mal nutridos.

Podemos garantir através de observações "in loco" que não são as soalheiras nem as febres que concorrem para a morosidade dos habitantes do interior.

Há exemplos flagrantes que apuramos. Vimos um caboclo, deitado numa rêde, morrendo de lazeira, indisposto ao trabalho e quando lhe dissemos que fôsse à pesca, contestou: "— Paga a pena não, dona: peixe tá de bucho virado...".

Mas vimos, outrossim, em pleno ardor de janeiro, na Baixada Fluminense, um negro retinto, "magro como os ponteiros nas seis em ponto", abrir um pôço em menos de duas horas, e, verificando que a água não era bca, fechá-lo, abrir outro, e a seguir trepar numa cumieira, colocar telhas até o anoitecer, daí correr a jantar feijão com fubá e continuar pela noite afora a tocar violão.

Por que tanta fibra neste homem e tanta apatia naquele outro?

Um singularidade: o Jeca, da Baixada, sabia lêr e escrever.

Dito isso, está dito tudo. Chegamos à conclusão de que o mal é de espírito. As nossas populações criam-se ao sabor da sorte. Como verdadeiros bichos de fábula. De gente só têm a fala e a roupa.

Sem educação, sem instrução, os nossos patrícios do interior não têm estímulo por coisa alguma nem interêsse por nada, chegando ao extremo em que o homem dista de si mesmo: perde a ambição, coisa que distingue o homem civilizado.

Felizmente o Govêrno brasileiro resolveu tirar o homem rural do brutalismo, através da Campanha de Educação de Adultos.

No acôrdo interadministrativo, celebrado a 15 de janeiro de 1947, o Ministro de Educação levou avante o grande, um dos maiores planos administrativos do Brasil.

Levados pela admiração que nos causa a empreendedora obra, fomos ouvir o diretor do Departamento Nacional de Educação, Professor Lourenço Filho.



O professor Lourenço Filho fala à nossa redatora

Ninguém melhor do que êsse pedagogo ilustre, autor de trabalhos de relêvo cultural, versando planos de ensino e educação, poderia discorrer sôbre a campanha que empolga o Brasil inteiro.

Alma e vida dessa idealização, o Professor Lourenço Filho, abordou o problema com a sinceridade com que vibra pela nobre causa.

— Como nasceu a idéia da Campanha de Educação dos Adultos? perguntamos a S.S..

— As idéias de combate ao analfabetismo são antigas entre nós. Já no império se esboçaram. Por ocasião do Centenário da Independência, foram reavivadas. Instituições várias também, à causa da educação popular se tem dedicado, entre as quais, desde 1931, a Cruzada Nacional da Educação. Na I Conferência Nacional de Educação, reunida em 1941, a idéia foi examinada do ponto de vista de cooperação administrativa. No ano

seguinte por efeito dessa reunião, foi instituído pelo Decreto-lei n.º 4.958, de 14 de novembro, o Fundo Nacional de Ensino Primário. Ao ser regulamentada a aplicação dos recursos dêsse Fundo, o que se deu pelo Decreto n.º 19.513, de 25 de agosto de 1945, declarou-se no item b, do art. 4.º, dêsse decreto, que um quarto de tais recursos deveriam ser aplicados na educação de adolescentes e adultos analfabetos, segundo plano aprovado, cada ano, pelo Ministério da Educação.

No mesmo ano, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que então dirigíamos, conhecidos os primeiros resultados do Recenseamento Nacional de 1940, iniciou uma série de providências tendentes a interessar as administrações dos Estados pelo problema. A “Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos”, órgão do Ministério da Educação, editado pelo I. N. E. P., nos números de

meio e de agosto de 1945, tratou de expor essas providências e de esboçar um plano geral para a realização de um plano de larga envergadura.

Vários Estados desde logo aderiram a essa idéia, como os de Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Faltava, no entanto, o cumprimento do estabelecido no Decreto n.º 19.513, o que se explica por não haver sido, até então, regularizadas as próprias fontes do Fundo Nacional de Ensino Primário, o que só realmente se deu pelo Decreto-lei n.º 6.785, de 11 de agosto de 1944.

A idéia, no entanto, caminhava, e, no seu discurso da Bahia, o então candidato General Eurico Dutra deu-lhe especial relêvo. Chamado ao Ministério da Educação o Professor Clemente Mariani, logo também no seu discurso de posse declarou que seria preciso dedicar a maior atenção aos problemas da educação popular. Convidado para dirigir o Departamento Nacional de Educação,

aos primeiros entendimentos com o Ministro, recomendou-me êle preparasse um plano geral para que fôsse desenvolvido ainda êste ano. Apresentei-o, sem demora, juntando o orçamento geral das despesas, para a devida autorização do Senhor Presidente da República. Essa autorização foi dada a 15 de janeiro, e, no mesmo dia, numa reunião de jornalistas, o Ministro Clemente Mariani lançava a Campanha que ora se executa.

— Em que consiste, de modo geral a Campanha, e por que foi assim denominada?

— Chamamos “campanha”, porque, na verdade, não desejariamos apenas um esforço governamental, mas, sim, um grande “movimento social”, como o que está sendo obtido. Pelo seu aspecto geral, o trabalho a ser realizado não poderia ser confinado nos limites de um plano de execução oficial, mas haveria de ser baseado em intensa cooperação popular.



Grupo Escolar “Embaixador Rodrigues Alves”, de Guaratinguetá, vendo-se, entre outros, o “aluno mais velho do mundo”, o Sr. Pedro de Oliveira, alfabetizando, de 112 anos de idade



Grupo Escolar "Padre Anchieta" (Belo Horizonte), constante de 175 alunos

A Campanha ideada deveria compreender dois aspectos, teoricamente distintos, mas, na prática, conexos: a) o aspecto governamental, que visaria instalar e fazer funcionar dez mil classes de ensino supletivo, para adolescentes e adultos analfabetos, de funcionamento noturno, a serem distribuídas por todos os municípios do país; b) o aspecto de ação popular, ou de "voluntários", a ser desenvolvido especialmente como sustentáculo moral, ou de animação psicológica aos analfabetos, pois muito deveríamos recear a substância da matrícula, aos menos, em várias regiões do país, de menores solicitações culturais.

Para o primeiro, dever-se-ia contar com a cooperação interadministrativa, entre a União e os Estados, bem como entre estes e seus respectivos municípios, quando necessário. Para o segundo, deveríamos contar, antes de tudo, com a boa vontade e a compreensão patriótica da imprensa e

das estações radiofusas, bem como, passado a primeira fase, com a do público em geral. O que íamos tentar não seria, assim, apenas uma experiência pedagógica, mas uma ampla experiência de caráter social.

Na sua primeira exposição sobre o assunto, chamou-a, por isso mesmo, o Ministro Mariani, de "campanha de salvação nacional", e até de movimento que deveria ter o sentido de uma "nova abolição". Não errava o Ministro como os fatos agora o estão comprovando. Já o Sr. Mario Pinto Seiva, veterano batalhador da causa da educação popular, teve ocasião de dizer que esta campanha tem maior significação que a da independência, a da república e a da abolição, porque sem ela o povo não compreende a própria independência e a liberdade.

— Como a idéia se pôde tornar realidade?

— Começamos por chamar a esta capital dois delegados de cada Estado e um de cada Território, além de dois do Distrito Federal, para exame do plano teórico traçado, em tôdas as suas minúcias. Estiveram êles reunidos de 1.º a 28 de fevereiro. Ao mesmo tempo, organizávamos o Serviço de Educação de Adultos, junto a êste Departamento, constituído dos setores de Planejamento e Controle, Relações com o Público, Orientação Pedagógica e Administração Financeira. Passaram a responder por esses setores, respectivamente, os srs. prof. Francisco Jarussi, dr. Fernando Tude de Sousa, o diretor do próprio Departamento e o sr. Armando Henriques.

Na cronologia aprovada pelo Ministro, tôdas as medidas preparatórias deveriam estar concluídas até 15 de abril, pois nesse dia deveriam abrir-se as aulas. Isto significa que, até essa data, deveria ser levantado todo o planejamento teórico de distribuição de classes, pelos municípios; deveriam estar localizadas as classes e designados os professores; deveria estar preparado, impresso e distribuído o material escolar, que, no caso de ensino de adultos é de natureza toda especial, não

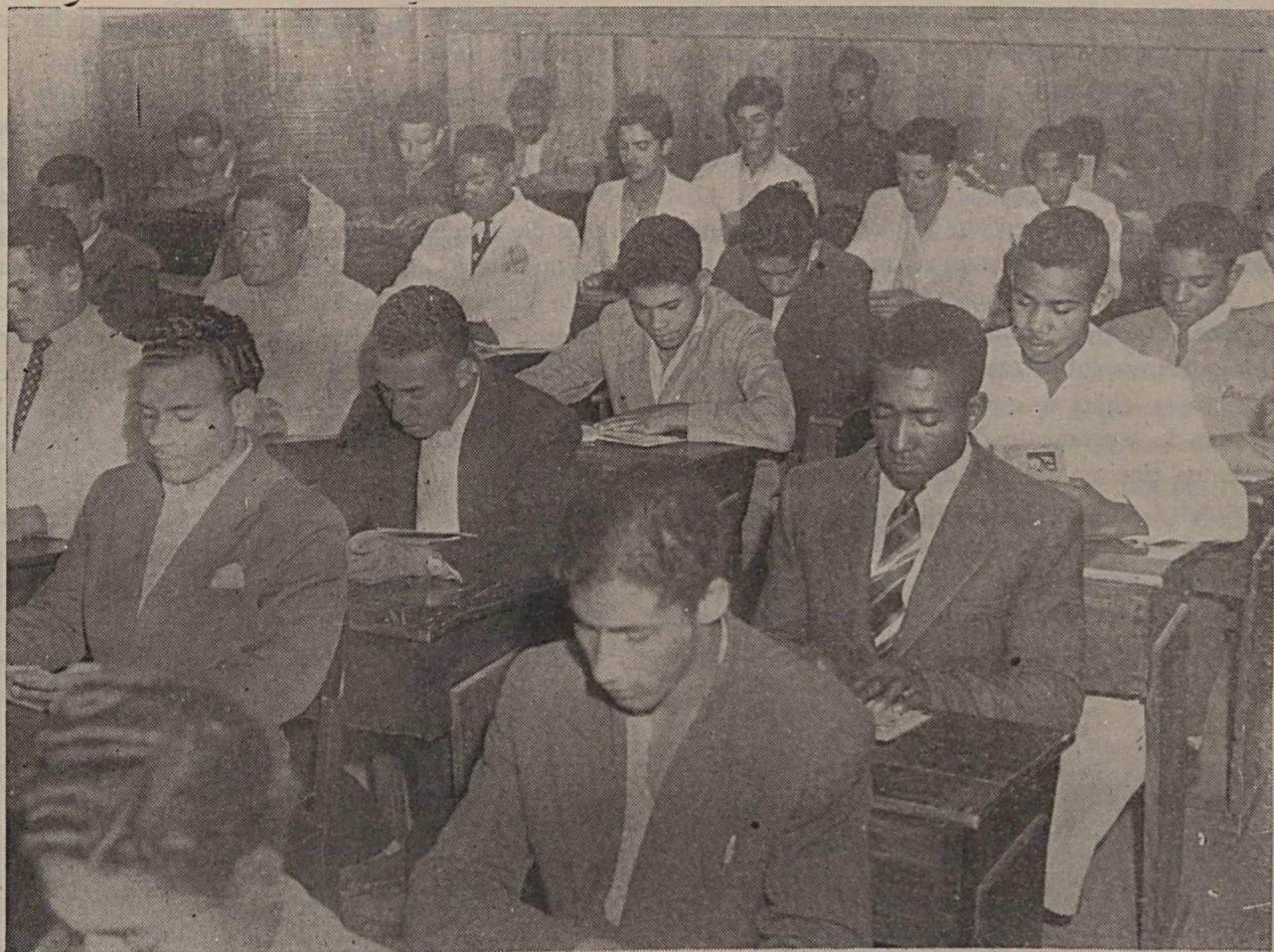
havendo pronto no mercado, nem na qualidade desejável, nem na quantidade necessária.

— E como isso foi obtido?

— Antes de tudo, pela admirável capacidade de improvisação do brasileiro. Aos meus auxiliares diretos, estimulava e pedia que fizessem tudo da maneira mais perfeita, sendo, porém, a “coragem da imperfeição” quando fôsse necessário... E a verdade é que, com o prestimoso auxílio do Serviço do Recenseamento e com base nos mapas municipais do Conselho Nacional de Geografia, pode o responsável pelo setor de planejamento, professor Jarussi, preparar a distribuição das escolas em dez dias. Com auxílio em material já anteriormente estudado pelo I. N. E. P., com base nos princípios do método do Dr. Frank Laubach, uma comissão de três devotas professoras, Orminda Izabel Marques, Dulcie Kanitz Viana e Helena Mandroni, em vinte e cinco dias, organizou a cartilha inicial, ou o “I Guia de Leitura” como foi chamada essa publicação. Por seu lado, o responsável pelo setor de Relações com o Público, Dr. Fernando Tude, com o auxílio apenas de dois auxiliares, em menos de vinte dias, estabelecia o necessário contacto com os jornais, as radiodifusões



Classe “Cruzeiro do Sul”, de Sorocaba, funcionando junto a um quartel, e frequentada, na maioria, por praças



Grupo Escolar "Melo Viana" (Belo Horizonte), classe de 72 alunos

scras, grandes empresas e, enfim, por intermédio desses órgãos com o público em geral.

Grandes problemas técnicos então se defrontavam. O primeiro era o da impressão da cartilha, numa edição de quinhentos mil exemplares, em cerca de um mês. O outro era o do transporte desse material até às capitais dos Estados e dos Territórios, e, daí, até os Municípios, em duas semanas.

— Como foram esses problemas resolvidos?

— A impressão foi feita pelo Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, graças à compreensão de seu presidente em exercício, o Dr. Heitor Bracet, de seu Secretário geral, o Dr. M. A. Teixeira de Freitas, e do chefe do referido Serviço Gráfico, o Sr. Renato Americano. Referido já o auxílio do I. B. G. E., pelo Serviço do Recenseamento, pelos mapas do Conselho e Geografia e, agora, pelo seu Serviço Gráfico, devemos com justiça dizer que, sem esses elementos,

difícilmente teria realizado o Ministério o que já pôde realizar, com a mesma presteza.

O transporte só poderia ser feito por via aérea. E o material a transportar, só nessa primeira parte, pesava vinte toneladas. O cálculo, grosso modo, das despesas, subia a cerca de seiscentos e cinquenta mil cruzeiros, isto é, exatamente o dobro do preço de custo do material. Apelamos então para a cooperação do Ministério da Aeronáutica, pelo Correio Aéreo Nacional, que desde logo nos socorreu, prontificando-se a receber os despachos gratuitamente. Igualmente nos prestaram a sua cooperação, com a maior gentileza, a N. A. B., a Panair do Brasil, a Cruzeiro do Sul, e ultimamente, a Varig. A Central do Brasil e a Leopoldina receberam da mesma forma, graciosamente, os despachos para São Paulo e Belo Horizonte, e para Vitória, respectivamente.

O material até agora transportado, e que excede quarenta toneladas, custaria mais de um

milhão de cruzeiros. Não dispendeu, porém, a Campanha um só centavo, o que tudo atesta a capacidade de cooperação do brasileiro para as boas causas de sentido popular. Improvisação e cooperação — eis o de que necessitávamos, e o que obtivemos.

— E do ponto de vista do plano interadministrativo, as facilidades foram as mesmas?

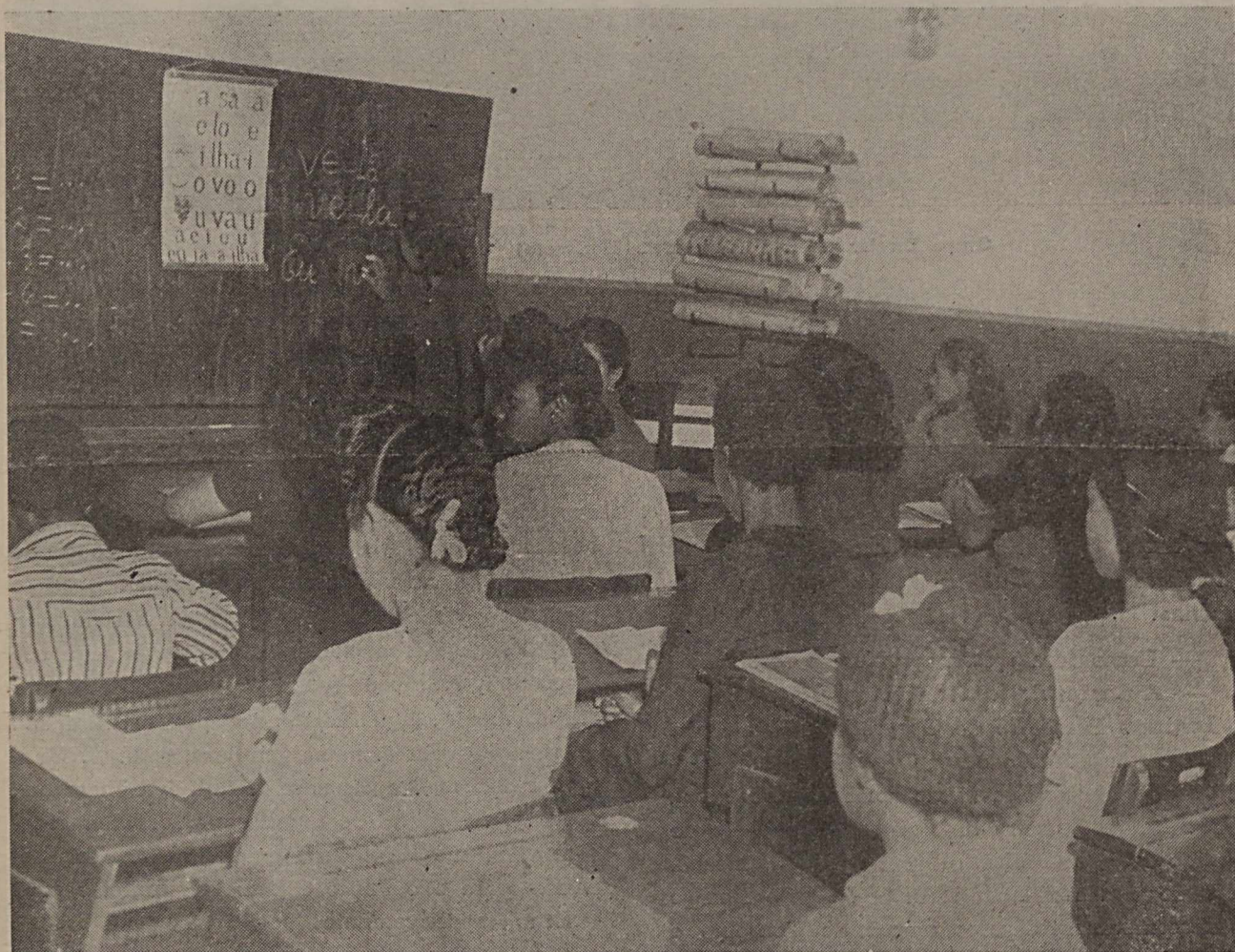
— Sim, de modo geral. Mas será preciso não esquecer que deveríamos ter a mudança de quadros governamentais em todos os Estados, decorrentes das eleições que se fizeram na própria semana do lançamento da Campanha. Os entendimentos tiveram de ser muitas e muitas vezes refeitos, os expedientes repetidos, os apelos reiterados. A um dos Estados centrais tivemos mesmo de enviar um delegado, para solução de vários casos pendentes. Tudo, porém, foi sendo aplainado, e pela simples razão de que o Ministério foi sem-

pre cumprindo a tempo e hora quanto havia prometido fazer.

— E que havia prometido?

— Havia prometido o planejamento teórico; as instruções didáticas; o material de ensino; os livros de escrituração escolar; os impressos de controle escolar e financeiro; e, enfim, a remessa de numerário, na base de trezentos cruzeiros por cada classe em funcionamento, para pagamento mensal, nessa base, de gratificação ao professor. Tudo isso foi cumprido, a tempo e hora, não sem esforço e sacrifício, é certo.

Aos Estados e Territórios, caberia instalar as classes em suas próprias escolas; caberia designar os professores; fazer abrir a matrícula; proceder à fiscalização imediata do trabalho. Por outro lado, competir-lhes-ia, também, dentro de seus respectivos territórios, incentivar a difusão dos objetos da Campanha e dos processos a serem utilizados,



Grupo Escolar "Henrique Diniz" (Belo Horizonte) — Curso de 5 classes, com matrícula de 300 alunos, sendo que em uma delas, há uma aluna de 62 anos de idade

por meio de Comissões Municipais, que deveriam fazer organizar."

De modo geral, portanto, nenhuma despesa se pediria às unidades federadas. O que se lhes pedia era maior e melhor utilização de serviços já existentes, com animação aos seus servidores e, de modo especial, aos membros de seu magistério. E a maneira pela qual os professores de todo o



Grupo Escolar "Bernardo Monteiro" (Belo Horizonte) — Funcionam ali três classes, com 202 alunos matriculados

Brasil acudiram a êsse apêlo foi, e está sendo, a mais admirável possível.

— De modo que as classes puderam abrir-se na data prefixada?

— Mais de metade das classes previstas entraram a funcionar dia 15 de abril. Nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Norte, Paraíba e Mato Grosso, a quasi totalidade estava inteiramente localizada e provida de professores nessa data; nos demais estados, salvo Amazonas, Santa Catarina e Minas Gerais, mais de 2/3 das classes já se apresentavam também nas mesmas condições. A 30 de abril, cerca de 7.000 classes

funcionavam; a 30 de maio, mais de 8.000; a 30 de junho 9.520; em 15 de julho, o número total das classes previstas no plano governamental tinha sido completado. Além disso, mais de 2.000 abertas e mantidas por particulares iniciavam o trabalho letivo. O total agora ultrapassa a 12.000 classes. Quando se tem em conta que tôdas as classes do ensino primário no Brasil pouco excedem de 40.000, e que as classes de ensino supletivo, até então existentes não chegavam a 1.000, poder-se-á ter idéia do grande esforço que exigiu essa fase da implantação, a ser feita de modo a alcançar todos os municípios do País, sem exceção de um só.

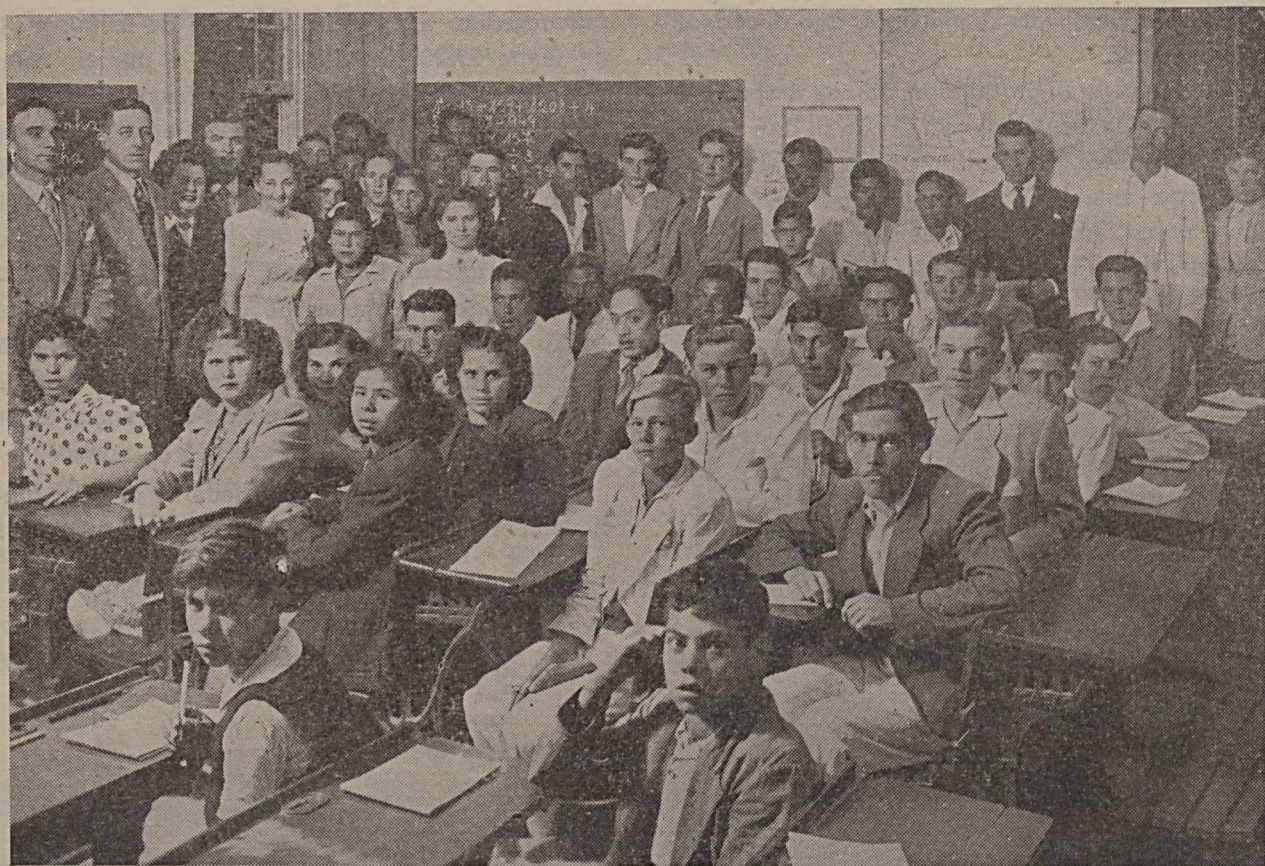
As classes com o auxílio federal, ora em funcionamento, estão distribuídas do seguinte modo:

Guaporé	24
Acre	30
Amazonas	100
Rio Branco	5
Pará	109
Amapá	20
Maranhão	458
Piauí	362
Ceará	700
Rio Grande do Norte	260
Paraíba	450
Pernambuco	938
Alagoas	380
Sergipe	150
Bahia	1.635
Minas Gerais	1.593
Espírito Santo	170
Rio de Janeiro	370
Distrito Federal	200
São Paulo	1.006
Paraná	331
Santa Catarina	120
Rio Grande do Sul	420
Mato Grosso	100
Goiás	346
Total	10.277

— E esse montante será o máximo?

— Não. Já autorizadas pelo Senhor Presidente da República, serão instaladas em São Paulo, Mato Grosso e Minas-Gerais, mais 450 classes, o que elevará o total a 10.727. As classes mantidas pela iniciativa privada, somente em São Paulo excedem de 600; no Distrito Federal elevam-se a uma centena; em cada um dos demais Estados contam-se por dezenas. Concorreram grandemente para o êxito da campanha particular a Ação Católica, a Câmara de Incentivo e Cooperação, a Federação Evangélica do Brasil e estabelecimentos de ensino secundário e comercial.

— A que atribui o interesse generalizado da campanha?



"Classe do Q.R.", funcionando no Grupo Escolar "Pedro de Toledo", em Lindoia

— Primeiro, às condições gerais de renovação da vida brasileira, quer nos seus aspectos de vida material, ou de produção, quer nos de integração espiritual. O povo quer aprender, deseja ilustrar-se e progredir, especialmente naquelas regiões de maior desenvolvimento industrial. Depois, ao próprio interesse de renovação política do momento.

O interesse é o de todas as classes e em todas as idades. Tem notificado a imprensa o caso do ancião de 112 anos, que, na cidade paulista de Guaratinguetá, procurou uma classe para aprender a ler. Por outro lado, veja esta carta, de um menino de 9 anos, Pedro Neto Rodrigues Chaves, aluno do segundo ano do grupo escolar de Itaiutaba, em Minas Gerais. Ele pede ao Ministro que lhe mande uma cartilha para que possa ensinar a uma empregada de sua casa... São numerosas as classes que funcionam em quarteis, em estabelecimentos industriais, em oficinas, e até em construções civis. Muitas classes funcionam em hospitais, nos postos de proteção a índios, em serviços do Ministério da Agricultura. Todos os Bispos, em geral, tem desenvolvido a sua influência no sentido do desen-

volvimento da matrícula. Alunos de escolas superiores, de escolas secundárias, e até de escolas primárias estão prestando serviços à Campanha.

— Julga, então, que o êxito da Campanha, como movimento social é satisfatório?

— Claro que sim. Ele excede mesmo à expectativa, como poderá ver por essas indicações e pelas que, diariamente está publicando a imprensa de todos os pontos do país. E, por falar neste ponto, devo dizer-lhe que a cooperação da imprensa, até agora, segundo os recortes coligidos neste Departamento, já indica espaço superior a quatro milhões de centímetros quadrados, o que significa 2.500 páginas de um grande jornal, e, em colunas, a extensão de nove quilômetros...

— E a experiência de cooperação interadministrativa é também satisfatória?

— Perfeitamente satisfatória. Mas os dados reais, por este aspecto, serão afinal publicados, para que se ponha em relevo a devida atenção de cada um dos responsáveis pela administração em cada uma das unidades federadas. Está-se realizando perfeito controle, quer no ensino, quer de seus

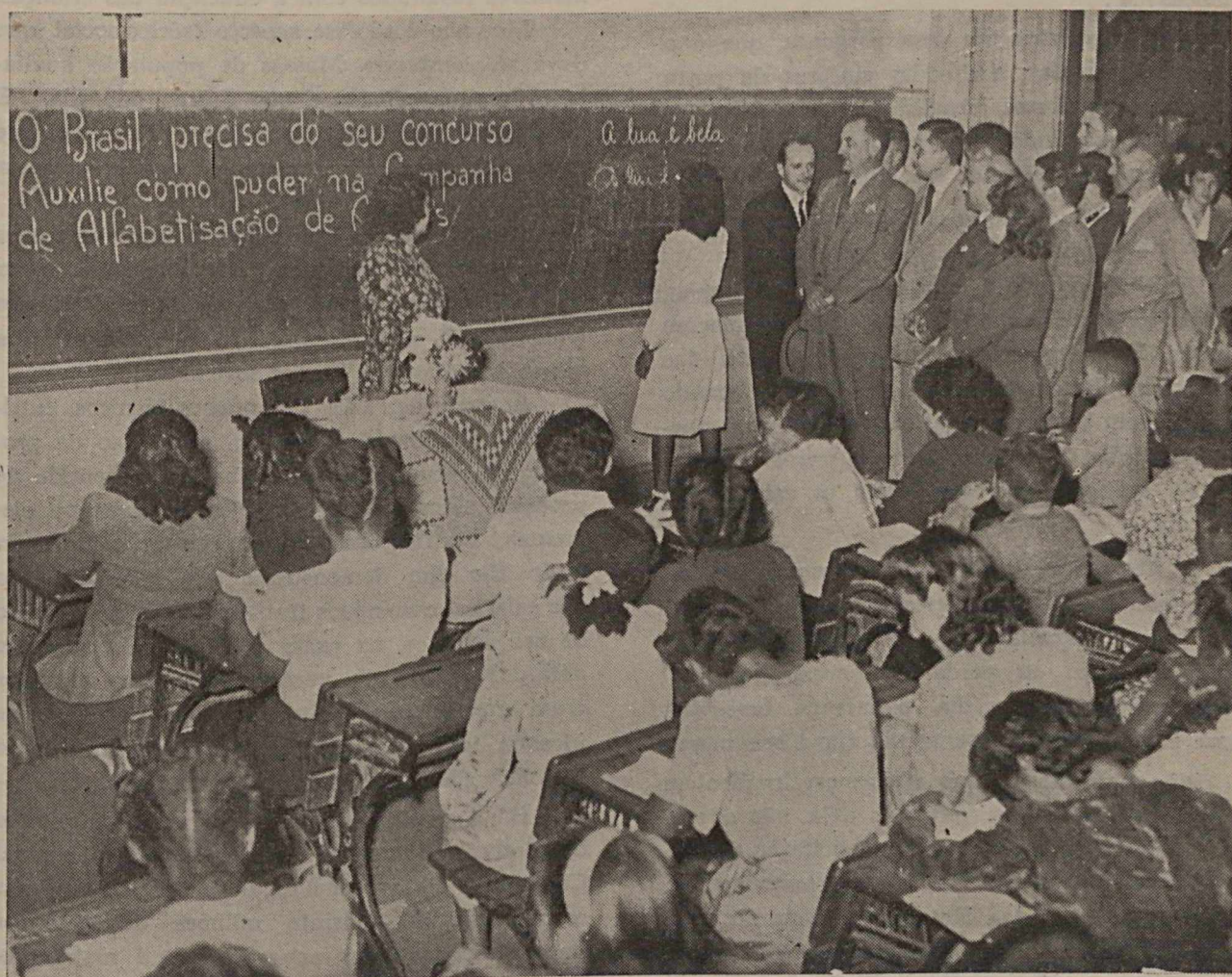
resultados, bem como da aplicação dos dinheiros. Não bastará realizar. Desejamos saber minuciosamente quais os resultados que se estejam colhendo. Os gastos da União estão previstos em 31 milhões de cruzeiros, dos quais Cr\$ 24.000.000,00 para auxílio aos Estados, Territórios e Distrito Federal, destinado a pagamento dos professores; Cr\$ 5.000.000,00, para material de ensino e seu transporte; e Cr\$ 2.000.000,00 para administração e controle dos resultados. Pode-se desde já afirmar, no entanto, que, nestas duas últimas parcelas as despesas serão de muito reduzidas, à vista da cooperação obtida para o transporte, e a política de economia adotada, de modo geral.

— E quais os resultados práticos que já se podem apontar?

— Mais de meio milhão de alunos, entre adolescentes e adultos estão matriculados. Dêles, a julgar pelas informações recebidas de nume-

rosos Estados, mais de metade já estão alfabetizados. Mas a Campanha não é apenas de alfabetização.

A educação de adolescentes e adultos, começa pelo emprêgo de duas horas diárias dadas ao trato do espírito, e que, dantes, se consumiam, para a maicria em conversa inútil de esquina, nos botequins na bebida e no jôgo. Isso é educação, é educação da vontade. Fortalece-se no convívio de um grupo de jovens, de homens e de mulheres, que se reúnem, cada noite, no mesmo local, com os mesmos sadios propósitos. Esse convívio é educação, educação social, educação cívica. Tudo isso irá alargar-se, sem dúvida alguma, pelas novas idéias oralmente expostas pelos professores e pelas que forem lidas nos livrinhos, que o Ministério tem feito imprimir e distribuir, gratuitamente.



Uma classe de alfabetização em Santo Amaro, distrito de São Paulo

Adolescentes e adultos que viviam como que “marginalmente”, sem êsse maior convívio e essas novas preocupações passarão agora a ver a sua própria existência de outro ponto de vista. As observações, sobre o ensino de adolescentes e adultos em todos os países, mostram que o rapaz de quinze ou dezesseis anos, e ainda o adulto, até trinta e cinco anos, podem aprender em um ano, graças a experiência que já possuem, quase todo o programa dado às crianças em três anos de estudos primários. Mas que não sejam programa de três, que sejam de dois. Quando se vem a saber que a grande maioria das crianças brasileiras só passa na escola “um ano e meio”, poder-se-ia aquilatar do que significa a atual Campanha, em termos de verdadeira educação de nosso povo.

— Mas o esforço que se está fazendo em dinheiro e trabalho — perguntamos, então ao professor Lourenço Filho — não seria mais bem empregado se fosse aplicado à educação das crianças?...

— Já esperávamos essa pergunta, que é o ponto das dúvidas, e dúvidas sinceras da parte de alguns dos nossos jornalistas e pensadores sociais, aos quais rendemos as nossas melhores homenagens, embora laborem em equívoco.

A questão comporta vários pontos que lhe vamos aqui resumir.

A educação não é uma realização só escolar, independente do nível cultural das populações adultas. Não depende só do governo, mas das aspirações culturais das populações adultas. Quando estas tenham baixo nível cultural, e por isso pequenas aspirações de cultura, a escola primária acaba por ser má, qualquer que sejam os esforços do governo.

A frequência das crianças à escola, é baixa, e a evasão escolar, muito grande. E isso é natural. Para os pais analfabetos a escola se apresenta como um luxo ou perda de tempo, que mal compreendem. Em média, a criança brasileira, passa escola primária apenas um ano e seis meses.

Não é só. Mesmo que as crianças frequentem a escola por dois anos, retirados dela, não encontram ambiente doméstico maior solicitação de cultura, ou elementos para o seu desenvolvimento: livros, jornais, revistas. Retornam, assim, ao analfabetismo. Fato expressivo, a êste respeito é que muitos pais analfabetos, depois de haverem aprendido alguma coisa, acabam por solicitar a inscri-

ção de seus filhos, “que já estiveram na escola e sabiam ler mas esqueceram”.

Os dois aspectos da questão, a da educação das crianças e o do nível cultural dos adultos, por elas responsáveis, não podem ser separados. E a inspeção dos índios de analfabetismo na idade adulta e das taxas de crianças em idade escolar, fora das escolas, elucidam claramente êste ponto, de certo modo, tanto há analfabetos porque haja falta de escolas (ou, em certas localidades, falta de frequência, não de escolas), como há falta de escolas ou de frequência, por que há pais analfabetos. O processo é “circular”, como em tantas outras expressões da vida social.

Tudo prova afinal, que entre o esforço governamental, quando somente dirigido no sentido da educação infantil, e a realidade cultural expressa pela média de interesses das populações adultas, há um hiato cultural, que deve ser preenchido, ou, ao menos, minorado, se quisermos obter melhores resultados com a educação das crianças.

Mas não é só êsse aspecto teórico-social, que deve ser lembrado. Massas de população analfabetos produzem menos que outra educada. É questão de verificação estatística. E, desde que produzam menos, há menores recursos a empregar na educação das crianças.

Para citar casos brasileiros, lembramos apenas que, instalações idênticas previstas para certo nível de produção com 50 pessoas, nos Estados Unidos, aqui necessitam de 75 ou 80, por ser a massa trabalhadora menos instruída.

A produção, além dos fatores técnicos, extrinsecamente consideradas, repousa no ânimo de produzir, no entusiasmo pelo trabalho, no sentido de produzir além das necessidades de consumo elementar. Verificações em fábricas de São Paulo e do Rio têm demonstrado que após elevação dos salários, numerosos trabalhadores têm deixado de ser assíduos, na exata proporção do aumento obtido. Na mais alta percentagem, êsses operários eram analfabetos. “Trabalhar, eu, não!” é a triste filosofia dessa pobre gente, “marginal”, em relação às solicitações de cultura do nosso tempo.

Há a considerar, por fim, o resultado efetivo das dotações que estão sendo empregadas na atual Campanha. Pelo preço médio do aluno-ano, nas escolas primárias trinta milhões de cruzeiros dariam apenas para novas cem mil matrículas. Para adolescentes e adultos, estão obtendo quinhentas mil matrículas, ou cinco vezes mais.

Note-se que o que se está gastando na Campanha representa apenas 4% dos orçamentos totais do ensino primário atual das crianças. E essa dotação não está sendo retirada desses orçamentos. Absolutamente, não. Está sendo acrescentada nos orçamentos da educação do país, como também lhes está sendo acrescentada a parte restante dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário.

Aplicadas que fôssem os recursos da Campanha ao ensino primário não se obteria nenhum movimento de cunho social, como agora está sendo obtido. E só esse resultado suplementar, em nosso entender, justificaria o emprêgo da dotação reservada à educação de adultos.

Mas aos que possam ter dúvidas, ainda, sobre o assunto, recomendaríamos a leitura dos cuidadosos trabalhos de análise produzidos pela

Unesco. Essa organização das Nações Unidas está aconselhando aos países em condições semelhantes ao nosso, que façam o que o Brasil está fazendo. E interessante é que o argumento capital dessas publicações é que assim será preciso fazer para que justamente seja melhorada a educação das crianças.

Em conclusão: é ainda por amor às crianças que devemos cuidar da educação dos adultos... terminou a sua entrevista, o mérito educador, Prof. Lourenço Filho.

Sentimos que já agora os nossos administradores não se impressionam com a esterilidade de contentar o patriotismo com louvor à "natureza", e resolveram construir um Brasil feito pelo homem, como queria Machado de Assis, algo mais do que a Carta, de Caminha: o cultivo do espírito brasileiro.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

A Constituição de 1946

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI

Procurador Geral da República. Professor
Catedrático da Faculdade Nacional de
Ciências Econômicas da Universidade
do Brasil

A quarta Constituição do regime republicano, incluída a outorgada à Nação em 1937, reveste-se a Constituição de 1946, dos característicos próprios à sua época e ao momento em que foi elaborada.

Democracia, liberal, exprimindo os anseios de uma estrutura legal conferida regularmente pelo povo, por meio dos seus representantes, sofre entretanto, a nova Constituição dos benefícios e inconvenientes de sua origem.

Ao contrário da nossa primeira Constituição republicana, já tinham os novos constituintes o resultado de uma experiência das práticas administrativas e políticas do novo regime, o que lhes permitiu cuidar mais objetivamente de certos aspectos da vida nacional, considerados fundamentais, essenciais, à própria vida das instituições políticas e das condições econômicas do país.

Assim, as distribuições das rendas, o regime jurídico, político e econômico dos Municípios, a organização das Câmaras legislativas, a estrutura econômica e tantos outros temas foram estudados em face da experiência e das duras provações sofridas pelo país nos últimos decênios.

Se as soluções dadas foram acertadas, também a experiência no-lo dirá, porque da sua boa aplicação e da interpretação dos seus preceitos depende em parte considerável o êxito desta nova tentativa de vida constitucional do país.

E' preciso, entretanto, na prática do regime ater-se principalmente ao espírito da Constituição, ao sentido dos seus preceitos, para que possa caber também ao legislador ordinário uma larga parte na evolução constitucional, de acordo com as condições do momento e a orientação mais

sábia, para não se afastar da disciplina constitucional, no que diz com os princípios básicos e fundamentais do sistema.

Nos Estados Unidos da América do Norte, conseguiu-se atingir um alto grau de civilização mercê dessa orientação, constituindo os princípios fundamentais do regime, em sua expressão doutrinária, o ponto de convergência de todos os partidos e correntes de opinião.

Incutiu-se, por isso mesmo, no espírito do povo americano de que o grande país teria de ser efetivamente uma democracia, que a sua Constituição tinha por base o regime democrático e que suas instituições deveriam ter êsse cunho, essa expressão, porque neste espírito havia sido ela construída e elaborada.

Os corolários desse princípio fundamental não se podiam fazer esperar e dentro dessa orientação geral desenvolveu-se o pensamento político americano, eminentemente pragmático, sempre com o espírito preparado para disciplinar-se pelo pensamento fundamental de toda a sua estrutura política.

A Constituição americana foi sempre interpretada democraticamente, isto é, tendo em vista a felicidade do seu povo e o respeito à sua vontade.

Ali não medrou o regime do arbítrio e não encontrou acolhida o cesarismo nem tão pouco o caudilhismo, porque o povo foi educado no espírito da democracia. A Constituição americana foi sempre dada uma interpretação democrática porque sempre se inspirou nos princípios fundamentais desse regime.

A interpretação da norma constitucional não deve, por este motivo, obedecer a critérios exces-

sivamente ríspidos, para que a Constituição possa sobreviver. E' preciso sempre evitar o conflito entre o seu espírito e a realidade porque daí nascem as decepções e a descrença na lei básica.

Por isso mesmo a interpretação política dos seus preceitos constitui sem dúvida a pedra angular de toda a hermenêutica constitucional e isto mesmo quando aos tribunais cabe a aplicação de suas normas.

A Constituição de 1946 peca pela falta de flexibilidade, pela rigidez de seus preceitos, pela ausência de elasticidade no mecanismo dos poderes e do próprio regime.

A sua feição regulamentar, o isolamento dos poderes, o apêgo excessivo à propriedade individual como base do sistema econômico, talvez sejam causas profundas de uma crise no regime, sem recursos para uma adaptação a circunstâncias políticas e econômicas que podem e devem ser previstas na época de profunda transformação que estamos atravessando.

A necessidade de ajustar o aparelho estatal às exigências dessa evolução exigiria maior flexibilidade na sua estrutura para uma harmonia mais perfeita na colaboração entre os poderes do Estado.

Esses poderes não podem e não devem ser compartimentos estanques, imunes a uma mútua colaboração, não somente política mas também funcional, de acordo com a formação e a índole de cada um. Estranhável foi, portanto, a proibição da delegação legislativa, não se tolerando sequer a delegação expressa, subordinada aos preceitos gerais traçados pelas Câmaras. Tirou-se, com isto, largas possibilidades na elaboração legislativa mormente naquilo que diz com os diplomas que interessam mais diretamente à vida administrativa.

De qualquer forma representa uma reação natural contra a intervenção do poder executivo na esfera parlamentar justificada pela intromissão durante muitos anos através dos decretos-leis.

Aconselha, entretanto, a doutrina moderna, uma transação, sem que isto importe em diminuição ou menosprezo à soberania do poder legislativo. E isto é defendido mesmo nos países de estrutura democrática mais sólida.

Vulnerável também se nos afigura, nos tempos que correm, a amputação feita à intervenção, já

aceita entre nós, das classes e interesses profissionais na esfera legislativa, embora como parte integrante de órgão consultivo. Se é verdade que a prática aconselha evitar a influência dos interesses, principalmente de certos interesses, no Governo, não é menos verdade, porém, que a audiência e a consulta é sempre útil, porque representam elemento ponderáveis na organização e na vida social e econômica do país.

Outros reparos maiores caberiam nos capítulos dos direitos individuais e da ordem econômica, porque representam sem dúvida retrocesso no caminho da evolução que se estava processando entre nós.

Se é verdade que o regime de intervenção do Governo na esfera privada deve se orientar dentro de um critério de muita parcimônia, para evitar a perturbação da livre iniciativa individual, não é menos certo, porém, que o Estado não deve ficar desaparelhado para, de acordo com os princípios traçados pelas Câmaras, estabelecer em determinado momento, as normas que julgar mais adequadas à solução dos graves problemas de ordem interna principalmente na esfera econômica.

A rigidez das normas constitucionais poderá trazer sérias dificuldades à medida que venham a tornar necessária a intervenção do legislativo ordinário. As garantias constitucionais não se deveriam ter, portanto, acastelado em preceitos por demais ortodoxos porque as Constituições não devem ser instrumento de uma classe, nem de um grupo, dominante no momento, mas a carta fundamental de todos os cidadãos, permitindo dentro de seus princípios, o livre desenvolvimento dos direitos essenciais do homem, o progresso social e econômico de toda a coletividade.

Eis porque as garantias individuais e econômicas dever-se-iam ter limitado àquilo que representa a própria essência daqueles direitos, permitindo dentro de suas normas, a conquista de outras liberdades e o reajustamento social e econômico de todos os cidadãos.

Não nos parece que os capítulos dos direitos individuais e da ordem econômica, favoreçam este desenvolvimento nem evitem choques e atritos que terão de pôr à prova a força e o rigor dos preceitos constitucionais.

A tese exigiria maior desenvolvimento que não cabe nestas pequenas observações, apressadamente alinhavadas.

Apesar de tôdas essas restrições não há como negar-se aplausos à elaboração constitucional e principalmente ao advento da nova Constituição. Ela muito representa em nossa vida política; a sua permanência, o seu vigor, depende em grande parte da sua aplicação, do espírito que animar a

sua interpretação, e principalmente a idéia de que a Constituição é a lei de todos os brasileiros, votada para integrar o país em um regime democrático.

Todos os preceitos constitucionais precisam ser aplicados dentro do espírito da democracia porque é o seu pensamento central. A letra não pode colidir com a idéia, sem quebra do próprio sistema político que constitui a base do regime.

PARECERES

ACUMULAÇÕES REMUNERADAS — ARTIGO 24 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— *A administração deve entender a norma do Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, à luz do que preceitua o Art. 185 da Constituição.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

N.º de referência — 53

O Exmo. Sr. Ministro da Educação enviou ao Exmo. Sr. Presidente da República o seguinte ofício:

“Tendo surgido dúvidas em torno da aplicação do art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias, no qual foi regulada a matéria relativa à disponibilidade remunerada, foi ouvido sobre o assunto o Sr. Consultor Jurídico deste Ministério que emitiu, a respeito, o fundamentado parecer que a esta acompanha. Trata-se, porém, de interpretação de um dispositivo constitucional, cuja execução vem suscitando controvérsias e no qual são fixadas normas a serem observadas não só por este Ministério como por outros setores da administração. No interesse de fixar uma orientação uniforme e segura para a exegese do referido dispositivo constitucional, de modo a evitar possíveis divergências na sua aplicação, permito-me, com a devida vênia, lembrar a V. Excia. a conveniência de ser o assunto submetido ao exame do Sr. Consultor Geral da República, encaminhado-se-lhe o parecer do Sr. Consultor Jurídico deste Ministério, emitido em vários processos referentes ao assunto.”

Assim determinou, com efeito, o Exmo. Sr. Presidente da República, vindo-me, pois, às mãos, o aludido parecer.

Em seu bem lançado trabalho sustenta, em síntese, o Dr. OMAR SAMPAIO DÓRIA, que —

“O artigo 24 das Disposições Transitórias, bem é que se note, não quiz restabelecer — e seria absurdo que o quisesse, — as acumulações que a Constituição, de que as Disposições Transitórias são anexo, condena no art. 185. O que levou em mira foi restabelecer, para os funcionários que foram vítimas, a situação que fruíam antes da Carta de 10 de novembro de 1937, mas naquilo que a Constituição atual admite e respeita. Para isso começa por só restaurar a acumulação em dois cargos e não em três, ou quatro ou mais, como se praticava.”...

“Para não mutilar o art. 24, entendendo-se sem contradições, em todos os seus termos e, também, entendendo-o em harmonia com seus próprios termos, sem que colida com o preceito geral do art. 185, não há sair desta inteligência. Deve o Governo da União, o dos Estados, o dos Municípios decretar ao funcionário que o requerer, disponibilidade remunerada, em um só cargo efetivo que perdera por força da Constituição de 19 de novembro de 1937, e decreto-lei n.º 24, de 1 de dezembro do mesmo ano, até que seja ele aproveitado, como efetivo, no mesmo cargo, sem quebra da regra imperativa e exceções do art. 185 da Constituição em vigor. Ir além seria admitir, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um sim benévolo contra um não decisivo da Constituição, de que o Ato das Disposições Transitórias é apêndice ou Complemento.”

Em contrário, argumenta-se que o art. 24, supra, há de ser desvinculado, completamente, do art. 185 da Constituição. Porque assegurou o retorno a situação passada, regidas pelas normas constitucionais de 1934, e postergadas em 37. Trata-se, pois, — diz-se — de restaurar direitos dos que, no regime de 34, acumulavam, segundo as próprias expressões do art. 24, — “conforme a legislação então vigente”. E' irretorquível, em consequência, — conclue-se — que as reacumulações obedecem aos preceitos dessa legislação, ou seja, a de 1934, e não aos da atual (art. 185, citado). O art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em face do exposto, fixa, visando ressaltar direitos adquiridos, uma exceção clara e expressa ao sistema instituído em 18 de setembro.

A respeito, passo a emitir a minha opinião.

As acumulações remuneradas deram sempre, noutros tempos, origem a toda sorte de abusos e de escândalos, que referiam, frontalmente, a moralidade administrativa, a tradição jurídica e a consciência do País.

Porisso mesmo, desde épocas remotas, leis secessivas impuseram a respeito formal proibição.

"A Carta Régia de 6 de maio de 1623, o Alvará de 8 de janeiro de 1627, o decreto de 28 de julho de 1668, os decretos de 21 de setembro de 1677 e 18 de julho de 1668, os decretos de 21 de setembro de 1677 e 18 de julho de 1688 e 19 de novembro de 1701, proibiam que a mesma pessoa tivesse mais de um ofício ou emprego e vencesse mais de um ordenado. Continuaram, todavia, — observa desalentadamente CARLOS MAXIMILIANO, — as acumulações remuneradas. Protegidos dos poderosos percebiam os vencimentos de 4 e mais cargos públicos." (Com. à Constituição de 91, ed. 1918, pg. 13).

Compadresco e filhotismo saltavam, imunes, de mãos dadas, sobre os artigos da lei....

O advento do regime republicano entre nós, assinalou, entretanto, mais uma vez, a reação contra o abuso. Os representantes do povo, reunidos em sucessivas assembleias constituintes, erigiram em preceito constitucional a proibição às acumulações remuneradas.

Na própria Constituição de 1891, tão sóbria, como é sabido, no tocante a tudo quanto não dissesse respeito, estritamente, aos moldes clássicos de uma Lei Fundamental, inscreveu-se no capítulo da "Declaração de Direitos", a regra do art. 73:

"Os cargos públicos civis, ou militares, são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, *sendo porém, vedadas as acumulações remuneradas.*"

Era a proibição clara, insofismável, absoluta.

Malaventuradamente, porém, até o grande RUI, defensor intemerato da Magna Carta, encontrou jeito para sustentar que —

"A Constituição enunciou a regra, deixando à lei ordinária o precisar as exceções. Logo, a lei ordinária, negando a existência das exceções, contravém ao pensamento constitucional" (In Com. à Const., art. 73).

E passaram, destarte, as leis comuns, a regulamentar o preceito da Lei Suprema. Resultado: tantos foram os abusos que as exceções se tornaram em regra, e a regra em exceções raríssimas...

Dizia MANZONI que "não há erros inocentes em filosofia e especialmente em moral". Bem se pôde aplicar o conceito à exegese constitucional...

Talvez, entretanto, fosse demasiado o rigôr da proibição absoluta de acumulações. Num país de analfabetos em que os professores escasseiam, quem sabe o magistério devêra ser contemplado à parte. E os cientistas e técnicos, também, por que não?

Estas considerações pesaram no espírito dos constituintes de 34.

E' certo que se poderia conjecturar, de igual sorte, que a solução verdadeira e radical não estava em manter muitos cargos nas mãos de alguns e, sim, na democratização da cultura, no emprego honesto, rigoroso, inteligente, das verbas orçamentárias, na melhoria sincera das condições de vida do professorado, canalizando-se, para esse fim, dinheiros mal gastos noutros setores.

Porque, em verdade, não é tanto de deficiência de pessoal competente, o mal de que sofremos. Multidões de normalistas, milhares de cidadãos habilitados para o ensino, do primário ao superior, desviam-se de sua vocação, pelo mal trato que se tem dispensado ao problema.

A Constituinte de 34, porém, entendeu conveniente ao nosso estágio social e político, amenizar a regra sobre as acumulações. Não foi feliz, entretanto, na redação do texto.

O eminente LEVI CARNEIRO, sem favor um dos mais brilhantes membros daquela Assêmb'leia, advertira, da Tribuna parlamentar: — os escândalos que proliferam, paradoxalmente, à sombra do rígido preceito de 91, estavam sofrendo vitorioso combate, depois de 30. Mas o projeto da nova Constituição punha a perder as conquistas:

— "É o princípio salutar e altamente moralizador da proibição de acumulações remuneradas que fica inteiramente subvertido" — exclamava, na Constituinte, o ilustre jurista.

"Julgo-me no dever moral de pedir a atenção da Casa para a amplitude dos dispositivos da emenda, que contrastam, escandalosamente, com o rigorismo, talvez excessivo da Constituição de 91, e vão anular, praticamente, a proibição de acumulação de funções remuneradas."

(LEVI CARNEIRO. Pela Nova Constituição, pg. 282).

Foi, exatamente, o que aconteceu.... PONTES DE MIRANDA, mais tarde, comentando a Carta Magna de 34 assim se expressou: —

— "O art. 172, que veda a acumulação de cargos remunerados, mais veio permitir as acumulações do que vedá-las."

"Ainda mais: permitimos que se acumulem três, quatro, cinco cargos de magistério, mais o cargo administrativo."

"A possibilidade que se abre no parágrafo 1.º é imoral. E PONTES DE MIRANDA ponderava, êntre severo e cético:

"Nós ainda não compreendemos que o ser professor é, só por si, ocupação para todo o tempo, que o professor há de ser um especialista, um espírito dedicado à sua missão científica, literária ou técnica, com zelo tal que pouco lhe sobre. Permitimos que se reduza o professorado à hora de aula, e a hora de aula a um intervalo entre negócios de maior importância

para avida econômica e intelectual dos professôres, entre as causas do fôro, como advogado, entre as sessões dos tribunais, como juiz, ou entre os chamados urgentes e a clínica de consultório, como médico”...

Ao regime de 34, sobreveio o de 37. A Carta de 10 de novembro dispôs, no art. 159:

“E’ vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.”

Voltava-se, destarte, à proibição absoluta de 91. O legislador do Estado Novo, porém, foi ainda mais longe: pelo decreto-lei n. 24 de 29 de novembro de 37, ordenou a desacumulação geral...

Todos êstes antecedentes atuaram, por certo, de modo vivo, no espírito do constituinte de 46. Disposto a defender a moralidade pública e, do mesmo passo, a conciliar com ela a discreta necessidade de algumas exceções, taxativas, referentes à acumulação, traçou êle, a final, a equilibrada regra do art. 185:

“E’ vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no art. 96, n. I, e a de *dois cargos de magistério* ou a de *um dêstes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.*” (O art. 96, citado, refere-se aos juizes).

No sistema da atual Constituição, portanto, afora o preceito peculiar à magistratura, só se concebe a acumulação de dois cargos, ou seja: —

- Um de magistério com outro de magistério.
- Um de magistério com outro técnico ou científico.

Exige-se, ainda, compatibilidade de horário e correlação de matéria.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todavia, inscreveu-se o art. 24: —

“Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n. 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nele considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação dêste Ato.”

Qual a exata compreensão dêste dispositivo?

Sua aparente clareza não tolhe, é obvio, a missão do intérprete. O velho brocardo — *In claris cessat interpretatio*, prestou, a seu tempo, estimáveis serviços. Mas a doutrina moderna já o aposentou, com toda a justiça....

Demais, não basta a clareza, em si.

“Interpretar uma expressão de Direito não é simplesmente tornar claro o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão reta.” (CARLOS MAXIMILIANO, *Heremênutica e Aplicação do Direito*, ed. 1933, pg. 23).

Ora, já vimos, através dos antecedentes histórico-sociais de início invocados, que o sadio pensamento nacional orientou-se, insofismavelmente, no sentido de restringir, senão de suprimir de modo radical as acumulações remuneradas. No período republicano, tôdas as assembléias constituintes procuraram disciplinar o assunto. E tôdas as constituições, a principiar pela de 91, — a Carta de 37 inclusive, — inscreveram, realmente, em seu texto, com maior ou menor felicidade, a regra da proibição.

Êste complexo de fatores elucidativos não pôde ser desprezado na inteligência do texto, como é bem de vêr.

Fixemos, porém, alguns traços da evolução do art. 24, citado, através dos trabalhos da Constituição.

Não é que empreste eminente valor interpretativo a essa fase de elaboração, ou à chamada “vontade do legislador”.

Bem posso dizer, nesta altura, que —

— “obedeço ainda ao conceito dos maiores escritores modernos, que recomendam se interprete a lei de acôrdo com as necessidades da vida social, pondo-se de parte o que poderia ter pensado, quando se votou o preceito, um homem ou um pequeno grupo de indivíduos” (Voto do Ministro COSTA MANSO, mandado de segurança n. 47).

Como adverte CARLOS MAXIMILIANO, — fundado na notável ilustração de seu saber, e no grande contingente da sua experiência de juriconsulto, estadista e magistrado —

“Quantos fatores atuam até surgir o conceito definitivo! Em uma das forjas da lei, no Parlamento,... fundem-se opiniões múltiplas, o conjunto resulta de frações de idéias, amalgamadas; cada representante do povo aceita por um motivo pessoal a inclusão de palavra ou frase, visando um objetivo particular a que a mesma se presta; há o acôrdo aparente, resultado de profundas contradições. Bastas vezes a “redaçã final” resulta imprecisa, ambígua, revelando-se o produto da inelutável necessidade de transigir com exigências pequeninas a fim de conseguir a passagem da idéia principal... Os motivos que induziram alguém a propôr a lei, podem não ser os mesmos que levaram outros a aceitá-la. Não parece decisivo o fato de haver um congressista expendido um argumento e não ter sido êste combatido; a urgência, a preocupação de não irritar um orgulhoso cuja colaboração se deseja, ou cuja obstrução ao projeto se receia; uma indisposição individual, sobretudo em *leader* de Câmara ou relator de Comissão Permanente; mil fatores ocasionais podem concorrer para um silêncio forçado; daí resultaria a falsa aparência de concretizar uma frase, emenda ou discurso as razões do voto no plenário, a *intenção* predominante, a diretriz real da vontade da maioria. Quantas vezes um simples artigo de jornal influi mais nas deliberações de um Congresso do que orações parlamentares!” (Obr. cit., pg. 35)

Daí aquelas —

“Penombre e sorprese nella formazione delle leggi”, — que originaram o título da obra de POLACCO...

Quem levar em conta as circunstâncias especiais em que se desdobraram os trabalhos da Constituinte de 46. em sua fase final, melhor ainda se capacitará da irretorquível procedência das ponderações supra citadas.

E' que os nossos representantes nessa egrégia Assembléia, sentiram, antes de tudo, a incoercível necessidade de atender ao máximo anseio popular que era o da *rápida constitucionalização* do País.

Daí o votarem às pressas, o discutirem pouco, ou não discutirem nada, a respeito de certas matérias. O sossego inicial desapareceu, e meticulosidade da fase média, traduzida numa avalanche de emendas, foi posta à margem... Cresceram de ponto as influências dos líderes e das comissões que adotaram, como norma, um processo sumário de revisão o selecionamento.

Um dos impressos avulsos, referentes à "Sexta Sub-Comissão, da Comissão da Constituição", *que cuidou, exatamente, de artigos alusivos ao funcionalismo*, consigna esta ressalva do ilustre deputado PLÍNIO BARRETO, sem dúvida um dos mais zelosos e eficientes colaboradores da nova ordem constitucional: —

— "Não foi possível, devido à angústia do tempo, dar ao nosso trabalho o desenvolvimento que reclamava, nem vasá-lo em moldes mais práticos."

O plenário, patrioticamente, também não opôs entraves, empenhando-se na ultimação da magna tarefa.

Os trabalhos legislativos valerão, pois, neste parecer, como simples adminículos. *Invoco-os também, aliás, porque os tenho visto citados como fundamento para uma ampla interpretação do art. 24, supra.*

Vejamos, pois, primeiro, a redação primitiva do texto. O Projeto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se encontra no Diário da Assembléia, de 5 de setembro de 1946, assim dispunha, no art. 21:

"Os funcionários que, conforme legislação então vigente, *acumulavam funções* e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e pelo decreto-lei n.º 24, de 7 de dezembro do mesmo ano, perderam *cargo vitalício*, são neste considerados em disponibilidade remunerada, até o seu reaproveitamento, sem direito a vencimentos atrasados."

O artigo de um lado, como se vê, *não limitava a natureza da acumulação*, mas, de outro, assegurava a disponibilidade apenas em cargo *vitalício*.

Das numerosas emendas atinentes ao assunto, destaca-se, entretanto, a de n.º 399, assim redigida:

"São assegurados os *direitos constantes do art. 176* e a situação de disponibilidade prevista no parágrafo único do art. 179 desta Constituição aos membros do magistério ou funcionários técnicos que exerciam cumulativamente seus cargos, nos termos da Constituição de 16 de julho de 1934 e foram obrigados a desacumular em virtude do decreto-lei n. 24, de 1 de dezembro de 1937", etc...

O art. 176 do projeto da Constituição, a que a emenda se reportava, dispunha: —

"E' vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto o de magistério, que poderá ser exercido juntamente com cargo técnico ou científico, havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários."

Portanto, — a emenda 399 *jungia a disposição transitória ao preceito permanente da Constituição*.

Ora, essa emenda *foi aprovada*:

No impresso acima citado, consta, efetivamente que, — "ao capítulo dos funcionários públicos e civis foram apresentadas 229 emendas das quais a sub-comissão aceitou 9, rejeitou 164, enviou 4 à comissão de redação e julgou prejudicadas, 52. As aceitas foram as de n.ºs. 303, 308, 399, etc..

"*Em consequência da aceitação dessas emendas, — "prossigue o documento — devem ser feitas no texto as seguintes modificações:*

3.º — Disposições Transitórias — artigo —

"Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério e técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 1 de dezembro do mesmo ano, perderam cargo vitalício, são nele considerados em disponibilidade remunerada, até que sejam reaproveitados."

Ressalte-se: a própria comissão *que aceitou a emenda 399* e que, "*em consequência da aceitação*", redigiu o novo texto, não aludiu ao art. 176, antes invocado.

E' legítimo supôr-se, destarte, que o silêncio, nêsse tocante, fundou-se *na desnecessidade de uma referência expressa*.

Afinal, consagraram-se as redações constantes dos atuais arts. 185, da Constituição e 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já anteriormente citados.

Do respectivo confronto com o projeto, verifica-se que o art. 185 tornou ainda mais claro o limite das acumulações, aludindo, de modo expresso, a *dois cargos*.

Por sua vez, nas Disposições Transitórias, corrigiu-se a data do decreto-lei n.º 24, de 1937, e, com justiça, empregou-se a expressão "cargo efetivo", ao invés de "cargo vitalício".

Tais modificações, como é patente, em nada alteram a substância da situação antes exposta.

O intuito do legislador, a ser invocado, não favorece, pois, a tese de uma interpretação ampla do art. 24. Pelo contrário, vincula-se aos termos do art. 185 da Constituição.

E' natural que assim seja, porquanto a Lei Suprema, *bem traduzindo as necessidades sociais, condena outras acumulações que não as rigorosa e taxativamente ressalvadas*.

Nem se diga que o art. 24, inscrito entre Disposições Transitórias, teve por escopo assegurar *direitos adquiridos* e, pois, restabelecer situações *passadas*, tal qual existiam. Se assim fôra ter-se-ia redigido uma exceção aberta e franca a todos quantos perderam um ou mais cargos efetivos, de qualquer natureza.

Ora, isso não é o que está escrito. O art. 24 começa limitando as reacumulações às funções “de magistério, técnicas ou científicas”, sem aludir às administrativas, também contempladas na Constituição de 1934. Nem se refere ao reaproveitamento em mais de um cargo, no que também se distancia de antigas situações.

Por último, releva ainda notar que os funcionários beneficiados devem ser postos em disponibilidade, — “*Até que sejam reaproveitados*”. E me parece óbvio que só o poderão ser nos termos da própria Constituição atual...

Vale invocar, a esta altura, o pensamento da Câmara dos Deputados, através de um recente projeto e do respectivo parecer da ilustre Comissão de Constituição e Justiça, tendo como relator o tão justamente festejado jurista — GABRIEL PASSOS.

Trata-se do projeto n.º 84-A, visando regulamentar o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Houve, a respeito, este pronunciamento:

“O art. 24 e seu parágrafo das Disposições Transitórias da Constituição não carece, a nosso ver, de qualquer lei para ser, desde logo, executado”....

O projeto deverá, a nosso vêr, ser rejeitado por inútil”...

“Efetivamente, o art. 24 restaura a acumulação com cargo efetivo, de funções de magistério, ou técnicas ou científicas; o substitutivo generaliza as acumulações, deixando claro que qualquer espécie de acumulação, existente até 10 de novembro de 1937, é restaurada. A Constituição, porém, no seu artigo citado, se restringe a funções técnicas ou científicas e ao Magistério únicas que podem ser acumuladas com cargo efetivo. —

— E ao demais o art. 185 da Constituição continua vedando o uso generalizado de acumulações”. ...

E assim se termina:

“Efetivamente, o art. 24 restaura a acumulação para que se executem o art. 24 e seu parágrafo das Disposições Transitórias. Caso, porém, a Comissão entenda de fazer lei a respeito, parece que, data vênica, melhor consultaria ao interesse público e asseguraria perfeita exequibilidade do texto constitucional o seguinte substitutivo”...

A Comissão julgou desnecessário, a final, o projeto. Ressalte-se entretanto o que dispunha este substitutivo nos arts. 6.º e 7.º, respectivamente:

“Os funcionários beneficiados por esta lei só terão direito as vantagens correspondentes a dois cargos”.
“E” nula a nomeação que fôr feita sem observância do art. 185 da Constituição podendo qualquer pessoa

contra ela reclamar da administração ou promover ação judicial.

Nada mais preciso dizer, agora, para concluir meu próprio pensamento.

Com efeito, em face do exposto, o parecer desta Consultoria Geral é no sentido de que a Administração deve entender a norma do art. 24, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, à luz do que preceitua o art. 185 da Constituição.

Aos porventura inconformados, segundo lembra, a Comissão acima citada, ficam — “abertas as portas do Judiciário, para dirimir as controvérsias”....

E’ o que penso, data vênica.

Rio de Janeiro, em 3 de março de 1947.

Odilon da Costa Manso — Consultor Geral da República.

ACUMULAÇÃO REMUNERADA — DISPONIBILIDADE — ART. 24 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (+)

— A disponibilidade determinada no Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não está condicionada à verificação dos pressupostos estabelecidos no Art. 185 da Constituição. Somente o reaproveitamento é que fica adstrito aos preceitos ali contidos.

— A falta de regulamentação do preceito não obsta a sua aplicação desde que o intérprete possa encontrar nêle e na legislação ordinária solução adequada aos casos concretos.

— Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

1. O Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Educação e Saúde emitiu parecer sobre o Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concluindo pela subordinação deste preceito ao Art. 185 da Constituição.

Em despacho de 16-1-47, o Senhor Ministro aprovou o parecer, mas a 27, “no interesse de fixar uma orientação uniforme e segura para a exegese do referido dispo-

(+) N. da R. — Sobre o assunto foi baixada pela Secretaria da Presidência a Circular n.º 6-47, publicada no *Diário Oficial* de 30-6-42, pág. 8.752.

sitivo constitucional", sugeriu em exposição de motivos, endereçada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, fôsse ouvido a respeito o Senhor Consultor-Geral, com o que concordou S. Ex.^a.

Com o parecer da Consultoria-Geral, cuja conclusão se afina com o anterior, foi o processo encaminhado a este Departamento, havendo a D.P. solicitado, preliminarmente, a minha opinião.

2. O Senhor Consultor-Geral da República assim se expressou:

"Com efeito, em face do exposto, o parecer desta Consultoria-Geral é no sentido de que a Administração deve entender a norma do Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, à luz do que preceitua o Art. 185 da Constituição".

3. A consequência deste entendimento é que a disponibilidade prescrita no Art. 24 dever-se-á decretar somente em benefício daqueles que, em face do Art. 185, puderam acumular.

Em função do texto novo, de caráter permanente, é que se referia a situação dos desacomulados por força da legislação de 1937. A disponibilidade não seria concedida nos cargos perdidos, mas nos cargos acumuláveis. A força de atração, o polo magnético, seria o texto destinado a reger o futuro. Segundo os seus ditames, as suas particularidades, a sua inspiração, é o que se poderia consolidar a posição dos pretendentes. A remissão ao passado, contida no corpo do Art. 24, não teria a virtude de abalar a regra do Art. 185. Aquêles que perdeu cargo em 1937 só teria direito à reparação se tal cargo, de acordo com a regra de caráter permanente, editada em 1946, fôr um daqueles de possível acumulação. Em última análise, a desacomulação restaurada, ou reparada pelo texto, não é aquela em que se encontravam os acumuladores, mas a em que se deveriam encontrar, à luz do Art. 185.

O Art. 185 passaria, desta forma, a reger situações pretéritas, se bem que editado para regular as futuras. Emprêsta-se-lhe vida e vigência antes de nascer, sem que nêle haja qualquer vestígio de retroatividade.

No Art. 24 se faz referência expressa às situações anteriores, enquanto que no Art. 185 nada há a respeito. No entanto o texto explícito deve ceder ao omisso. Aquêles que por sua natureza deve reger somente o futuro passa a reger também o passado, e o que por sua natureza e destinação visou o passado, deixa de regê-lo. Opera-se, desta forma, uma inversão de posições. As desacomulações reparáveis não são as que eram lícitas em 1937, mas as que são permitidas a partir de 1946.

— II —

4. Para assim concluir, preferiram os opinantes buscar elementos de conclusão fora do texto. Invocaram precedentes constitucionais e os trabalhos de elaboração legislativa para autorizar a interpretação restritiva do alcance do Art. 24.

Em modesto trabalho, publicada na "Revista de Direito Administrativo", vol. II, pág. 247, sobre o "Valor dos Trabalhos Preparatórios na Interpretação das Leis", tive

oportunidade de recordar a pouca valia, que autores nacionais e estrangeiros, os mais conspícuos, dão a este elemento de interpretação.

5. A orientação hoje vitoriosa é a contida no ensinamento de FERRARA:

"A lei deve interpretar-se por si mesma, como incorporando um pensamento e uma vontade própria".

"... o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido, a *mens legis* e não *legislatori*" (int. e Apl. das Leis, trad. port., 2.^a ed., 1937, págs. 41-42).

6. Vejamos, portanto, o que diz o Art. 24:

"Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério técnicas ou científicas e que, pela desacomulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1947 e Decreto-lei n.º 24 de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores a data da promulgação deste Ato.

Parágrafo único. Ficam restabelecidas as vantagens da aposentadoria aos que as perderam por força do mencionado decreto, sem direito igualmente à percepção de vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato".

7. Inicialmente fez o texto referência aos "funcionários que conforme a legislação então vigente acumulavam". São estes os titulares da reparação, uma vez que hajam perdido cargo efetivo por força da desacomulação ordenada em 1937. Para indicá-los a lei menciona fatos e situações pretéritas: o exercício de uma acumulação permitida e a perda dela, ambas aferidas mediante a consulta da legislação hoje postergada. Estes servidores identificados à luz dos textos vigentes em 1937 é que são os destinatários do mandamento constitucional, contido no Art. 24.

Como se deveria operar a restauração da situação perdida? Diz o Art. 24 que tal ocorrerá com a sua colocação em disponibilidade remunerada, no cargo que perderam. Nesta condição já os considera o texto desde a sua promulgação.

Não se alude à compatibilidade entre o cargo perdido e a sua situação em face dos novos preceitos que regem as acumulações (Art. 185), a fim de que a restauração se conceda.

A legitimidade do provimento, do exercício e da desacomulação tem como ponto de referência a legislação invocada expressamente no Art. 24, isto é, a Carta de 1937 e o Decreto-lei n.º 24 do mesmo ano.

8) A intromissão de outro fator, ou requisito para que o titular possa ficar em disponibilidade não me parece viável. Além dos expressamente indicados a invocação de outros preceitos importaria em dar ao texto em exame um conteúdo e uma finalidade diversos do que nêle se contém e se deduz de sua letra e de seu espírito.

Assim, data vênua, das doudas opiniões em contrário, penso que a disponibilidade em que são considerados os desacomulados de 1937 se deve entender como sendo no cargo efetivo que perderam, sem atenção ao que dispõe a Constituição no Art. 185.

9. Postos em disponibilidade nesta condição deverão nela permanecer até que possam ser reaproveitados. Com relação ao reaproveitamento, não contém o Art. 24 qualquer norma, indicação ou regra esclarecedora.

E' que esta se deverá dar já em plena vigência da Constituição e em função dos textos que com ela forem compatíveis. O reaproveitamento pois, um complemento da reparação, cuja regência cai no domínio da legislação vigente à sua data.

Deve dar-se em cargo passível de acumulação, de acôrdo com as regras que atualmente disciplinam o instituto. Não houve com relação a êste particular remissão à situação perdida. De acôrdo, portanto, com a regra nova — Art. 185 — é que terá de operar-se. Se não houver possibilidade de conciliação, permanecerá o disponível nesta situação. A reparação terá sido parcial, mas condizente com a nova ordem constitucional.

Não seria, aliás, admissível, sem texto expesso permissivo, a existência de acumuladores de duas ordens. aos ditames da Constituição de 1946. E como a permissão Constituição de 1934, abolida em 1937 e outro sujeito aos ditamos da Constituição de 1946. E como a permissão antiga é mais ampla que a atual, a consequência seria a instituição de um privilégio, sem texto expesso, e mais, contrário às regras que hoje disciplinam a espécie.

A consequência de tornar-se parcial a reparação, quando impossível o reaproveitamento, não repugna, aliás, ao Art. 22, porque nêle se vedou a percepção de vencimentos anteriores.

O objetivo primacial do Art. 24 foi a disponibilidade. Com relação a ela o texto forneceu indicações precisas e

seguras. O reaproveitamento é adminículo, é ato complementar para a solução do qual, não havendo regra explícita, se há de aplicar o texto destinado a presidir a sua concretização.

9. Em face do exposto e em consonância com o parecer que emiti no Proc. 9.868-46 (Pub. no D.O. de 23-4-47, pág. 5.542), aprovado pelo Diretor-Geral, penso que a disponibilidade determinada no Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não está condicionada à verificação dos pressupostos estabelecidos no Artigo 185 da Constituição. Sòmente o reaproveitamento é que fica adstrito aos preceitos ali contidos.

10. A falta de regulamentação do preceito não obsta à sua aplicação desde que o intérprete possa encontrar nêle e na legislação ordinária solução adequada aos casos concretos.

11. De acôrdo com a interpretação, ora sustentada, de que o Art. 24 não está subordinado ao Art. 185, opinou recentemente o Consultor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas (Parecer publicado no D.O., de 25-1-47, pág. 1.161; Revista do Serviço Público, março-abril de 1947, pág. 94) e foram postos em disponibilidade os funcionários daquele Ministério — JOÃO DE OLIVEIRA, por decreto publicado no D.O., de 8-2-47, página 1.762 e ANTÔNIO AMORIM, por decreto publicado no D.O. de 25-3-47. Ambos perderam o cargo de "Escriturário" e nêle já se acham em disponibilidade — (Parecer cit. — D.O., de 25-1-47 e Decisão pub. no D.O., de 26-2-47 e decretos citados).

12. Esta a solução que me parece conforme o texto em exame.

S. M. J.

Carlos Medeiros Silva
Consultor Jurídico do D.A.S.P.

D.F., 12-5-47.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — REAJUSTAMENTO DE QUADROS

— *O reajustamento do quadro do funcionalismo não pode estabelecer intercalação de classes entre a do funcionário e a que lhe é imediatamente superior.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Prefeitura do Distrito Federal versus Manuel Ildefonso Jansen Muller.

Ap. n.º 7.249 — Relator: Desembargador Emanuel Sodré.

ACÓRDÃO

Vistos os presentes autos de apelação cível n.º 7.249, em que são apelantes o Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública e a Prefeitura do Distrito Federal, e apelados Manuel Ildefonso Jansen Muller e outros:

Acordam os juizes da 8.ª Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso. O autor, primeiro apelado, era auxiliar de anais da extinta Câmara Municipal e tinha substituído interinamente o revisor de debates. Com o reajustamento dos quadros veio a ser incluído na classe 72 quando os revisores ficaram na classe 75 e na classe 74 ficaram os segundos oficiais, que antes ganhavam os mesmos vencimentos que os auxiliares. O Art. 2.º do Dec. n.º 6.376, de 29 de dezembro de 1938, que considerou

adidos os funcionários de órgãos extintos, dispôs que esses funcionários fôssem providos, a juízo do prefeito, em cargos de categoria equivalente ou superior. Dois argumentos, portanto: 1.º, a antiga categoria do autor, como auxiliar de anais, era a de 2.º oficial, pois tinha os mesmos vencimentos; 2.º, a classe que lhe ficava imediatamente superior era a de revisor, tanto que substituiu inferinamente a um dêles, e este cargo é hoje da classe 75. Logo, os auxiliares devem estar incluídos na classe 74, que é a dos segundos oficiais, e não na 72, que é a dos quartos oficiais, muito embora tenham tido aumento de vencimentos. Os demais apelados foram admitidos como *litiscon-sortes*, por se acharem em idênticas condições

Custas *ex lege*.

Distrito Federal, 10 de julho de 1946 — Guilherme Estelita, presidente; Manuel de Almeida Sodré, relator; Oscar Tenório.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO. INSPETORES DE POLÍCIA. ESTABILIDADE. ACESSO

— *Os inspetores de polícia, embora interinos, adquirem estabilidade pelo simples decurso do quinquênio fixado no art. 23 das Disposições Constitucionais Transitórias, da Carta de 18 de setembro de 1946.*

— *O acesso aos outros graus da carreira não constitui direito do serventuário, em face de lei editada após o concurso e nomeação, que sujeitou o ingresso e a promoção ao nudo da autoridade competente.*

— *As vantagens do funcionário, com a estabilidade no grau imediato que passou a ser o inicial, devem ser outorgadas desde a promulgação da nova carta constitucional.*

— Voto vencido.

— *A estabilidade decorre da prestação do concurso e da fluência do biênio, nos termos do art. 156, c, primeira parte, da Const., 1937.*

— *A diferença de vencimentos, ao invés de ser contada da promulgação da Const. de 1946, deve ser atribuída desde a vigência do Dec. 7.601, de 1938, que extinguiu a terceira classe e declarou, a segunda, inicial da carreira.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL ACÓRDÃO

Vistos, etc..

Acorda, a segunda câmara civil do Tribunal de Justiça, por maioria de votos, provendo, em parte o recurso, con-

ceder aos apelantes o direito à estabilidade nos cargos de inspetores de polícia de segunda classe, com as vantagens correspondentes, a contar da data em que foi promulgada a recente Constituição Federal, na conformidade do que dispõe o art. 23 das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma carta.

Custas, como de direito.

Pôrto Alegre, 30 de outubro de 1946.

HOMERO MARTINS BATISTA, presidente. ERASTO CORREIA, relator, vencido, em parte, com o seguinte voto:

I — Os inspetores de polícia, mencionados nas petições de fis. 2 e 36, demandaram o Estado, pleiteando a estabilidade em suas funções, bem como os acessos às classes superiores da carreira e a diferença de vencimentos verificada em consequência da falta dessas promoções, porque, a 25 de janeiro de 1938, após o concurso, foram nomeados, interinamente, pelo ato n.º 206, de 16 de fevereiro desse mesmo ano para cargos que, nos termos do art. 11, de Decreto n.º 6.880, de 7 de dezembro de 1937, seriam iniciais, de provimento por concurso e mediante promoção “aos imediatamente superiores”. O Decreto n.º 7.601, de 5 de dezembro de 1938, que deu nova organização à polícia de carreira, declarou de livre nomeação e demissão os inspetores de terceira classe, passando, assim, o de segunda, a cargo inicial, também, provido por concurso.

Entretanto, essa modificação não alteraria o direito dos reclamantes, que, ingressando no funcionalismo em mil novecentos e trinta e oito, desde o ano de mil novecentos e quarenta, têm a garantia de estabilidade do art. 156, c, da Constituição de 1937, porque foram nomeados em virtude de concurso de provas e se conservaram na função por mais de dois anos. E’ certo que o Decreto-lei n.º 125 de 17 de outubro de 1941, permitia aos interinos a aquisição da efetividade, se prestassem concurso de títulos e provas de prática administrativa, mas os postulantes foram dispensados dessa exigência, porque a ela se haviam submetido anteriormente.

O reconhecimento da efetividade implica a promoção ao cargo imediatamente superior, com a prova de suficiência para o inicial da carreira, que, por força do Decreto n.º 7.601, passou a ser de segunda classe, desde a vigência do mencionado diploma legislativo, isto é, de 5 de dezembro de 1938, deveriam ascender a esse pòsto, com direito aos vencimentos que lhe correspondam. Assim, pleiteam nesse particular, as promoções aos cargos de inspetores de primeira e segunda classes, com os proventos relativos a tais acessos.

O Estado, contestando, preliminarmente, invoca a prescrição da ação, que a sentença de primeira instância repeliu e não foi renovada no recurso e, no tocante ao mérito, alega que, ao poder público, facultado era transformar o cargo de inspetor de terceira classe, mudar-lhe as características, ou mesmo extingui-lo. A prestação do concurso não induz, por si só, o provimento efetivo em cargo público, exigindo, o Decreto n.º 6.880, de 7 de dezembro de 1937, para o de inspetor de terceira classe, além da aludida formalidade e do estágio bienal, a “conclusão do

curso prático da Escola de Polícia". Esse decreto visava, precipuamente, a seleção e o preparo de técnicos policiais, a princípio pelas sucintas provas aludidas no art. 17, II, e, ulteriormente, pelo aperfeiçoamento na Escola de Polícia, não se exigindo, a rigor, a conclusão do curso de polícia-técnica, com a duração de três anos, senão para *promoção* e para *efetivação* posterior.

Oriundos das mais diversas profissões, sem conhecimentos especializados das novas funções, não dispunham os autores sequer de curso ou título de ensino que lhes assegurasse as vantagens indicadas no art. 19 do Decreto n.º 6.880, de sorte que não poderiam estar integrados na carreira, enquanto não satisfizessem os requisitos legais, exercendo o cargo, como o declarou expressamente o art. 206, em caráter interno, o que, os decretos ncs. 7.255, de 28 de abril de 1938 e 7.601, acentuaram. Ainda, se o Estado, durante o estágio bienal, pode exonerar funcionários nomeados em caráter efetivo, bem poderia alterar as características do cargo de inspetor de terceira classe e se podia o mais, certamente podia o menos, com maior razão, em se tratando de funcionário nomeado com a cláusula expressa de *interinidade*. O requisito de bons conhecimentos técnicos, verificável, em geral, mediante concurso, não é bastante para o exato desempenho de funções policiais, interferindo fator não menos importante, a *confiança*, razão pela qual, desde 1930, no Distrito Federal, e bem assim, nalguns Estados, os investidores, inspetores ou comissário de polícia, passaram a exercer os cargos, "enquanto bem servirem, a juízo do Chefe de Polícia".

O Dr. Juiz de direito, sentenciando na causa, julgou improcedente a ação porque, antes de decorridos os dois anos de estágios probatório, foi retirado desse cargo o caráter de *inicial* e os seus ocupantes foram transformados em funcionários demissíveis *ad nutum*.

O Estado, mudando a concepção do serviço público dentro no setor onde se situavam os autores, modificando o regime jurídico, ao qual esse setor se achava submetido, poderia alterar as vantagens individuais, oriundas da antiga organização, e essa alteração, relativamente aos autores, não se terá dado "na esfera jurídica individual", pois dela não participavam, "como direito, serão como consequência ou reflexos da regra objetiva do serviço". Assim, não tem fundamento o pedido de declaração de *efetividade*, desde que esa consequência foi afastada pelo advento do Decreto 7.601, cuja promulgação vem encontrar os autores, ainda, não titulares de "direito adquirido", ou, em outros termos, quando não se encontravam, para se lhes reconhecer a qualificação pleiteada, em situação jurídica definitivamente constituída".

II — Os autores, ora apelantes, sustentaram que a nomeação interina não impede a continuidade no cargo, se decorridos dois anos de exercício, o funcionário é nêle mantido. A tese, rigorosamente exata, se enquadra no art. 156, letra c, primeira parte, da Constituição de 1937, que conferia estabilidade aos funcionários públicos, "depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas", regra que o art. 18 do Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado consagra, atribuindo a efe-

tivação à fluência daquele prazo. O Decreto n.º 7.601, de 5 de dezembro de 1938, que deu nova organização à a livre nomeação e demissão e, de acordo com esse critério, ao poder público assistia a faculdade de exonerar o polícia de carreira, suprimiu a efetividade para estabelecer inspetor, mesmo que o seu ingresso no funcionalismo corresse mediante concurso, nos moldes da lei anterior. O concurso, em si não gera direito à nomeação, mas, uma vez realizada esta, é de mister, consoante a norma constitucional, o implemento de outro requisito, qual seja o exercício do cargo durante um biênio, para se consolidar a situação do funcionário nos quadros da administração de sorte que, ultrapassando o período de provação, desaparece o arbítrio governamental e não há mais lugar para dispensa.

A cláusula de interinidade, inserta no ato de nomeação, não afeta a estabilidade que assiste ao concursado, após o estágio probatório, e nem maior importância assume ante a consideração, expendida no parecer de fls. 11, de se não conceber a abertura de concurso para provimento interino. De resto, a posição dos inspetores, nomeados em virtude de concurso, seria inferior à dos funcionários, que, a teor do disposto no art. 3.º do Decreto-lei n.º 125, de 17 de outubro de 1941, embora admitidos sem aquela formalidade, se tornavam efetivos se prestassem concursos de títulos e provas de prática administrativa.

Entretanto, permanência não dá direito a acesso às classes superiores da carreira, atenta a expressa disposição do Decreto n.º 7.601, que, modificando as características do cargo, outorgou ao Chefe de Polícia o poder de nomear e demitir livremente os inspetores de terceira classe.

Essa reorganização, sem afetar a garantia auferida com o estágio probatório e o concurso, transformou em cargo efetivo e isolado o de inspetor de terceira classe, que era o inicial, mas, ao mesmo tempo, deixou ao nuto da autoridade competente o preenchimento dos outros graus da carreira. A administração podia alterar as condições do exercício do cargo, mormente em se tratando de serviço policial, onde se permite maior dose de arbítrio na escolha do pessoal e ao serventuário não é lícito invocar a tutela judicial, em tal emergência, sob o fundamento de que rege a sua vida pública, a lei sob o império da qual foi admitido.

Esse direito, realmente, tem limites, pois, como adverte Temistocles Cavalcanti, entre nós, vigora a doutrina estatutária, que estabelece a mutabilidade do regime dos funcionários, sem excluir o respeito aos direitos adquiridos.

Tratado de Direito Administrativo, III — 237.

Argüem, os apelantes, que lhes cabem as vagas ocorrentes, por promoções, em virtude de terem "direito à carreira", mas este foi suprimido pelo critério da escolha, no alvedrio do Chefe de Polícia, introduzido no Decreto n.º 7.601, e mesmo porque, segundo a lição de Francisco Campos (Revista do Serviço Público, vol. 3, n.º 2, pág. 93) não é um direito propriamente dito e sim uma esperança ou possibilidade de direito que não constitui limite à competência do legislador que, a todo tempo, sem ofensa a direito adquirido do funcionário, dê que as van-

tagens prometidas pela lei anterior não estavam incorporadas ao seu patrimônio, podia modificar a organização do serviço, suprimindo graus na carreira, agravando as condições para a promoção, ou, mesmo, suprimindo a carreira".

Este princípio, corrente, tem o apóio de Mario Mazagão, que, em parecer publicado à pág. 96, da cit. Revista, acentuou que não fere direito de candidatos à promoção, além da demora no provimento, a alteração, por lei, depois de surgir a vaga, dos requisitos e processo do provimento, assim como a supressão do cargo de acesso, depois de vago.

Assim, os apelantes têm direito à estabilidade no cargo inicial, de inspetores de polícia, que, por força do cit. Decreto n.º 7.601, passou a ser o de segunda classe, em virtude da transformação operada quanto aos de terceira, declarados de "livre nomeação e demissão". Além disso, a esses funcionários cabe a percepção da diferença de ven-

cimentos entre os dois cargos — de terceira classe e de segunda —, a contar da vigência do mesmo Decreto n.º 7.601. DECIO PELEGRINI, vencido em parte. Os autores, sabem que em virtude de concurso, foram nomeados inspetores de polícia, de terceira classe, interinamente. Antes de decorrido o biênio garantidor da almejada estabilidade, foram declarados demissíveis *ad-nutum*. Ficaram por isso, servindo como funcionários interinos, situação de que os veio tirar, como bem reconheceu o acórdão, o artigo 23 das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro, conferindo-lhes estabilidade. Mas a efetividade refere-se, evidentemente, ao cargo exercido há mais de cinco anos, na data da Constituição, não conferindo o dispositivo citado qualquer direito a promoção a cargo superior, de caráter efetivo. Dessa forma, os autores deveriam ser, simplesmente, considerados efetivados nos cargos de inspetores de terceira classe, não promovido, como fez o acórdão, em busca de um cargo efetivo.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

— AJUDA DE CUSTO — CONCESSÃO

— *Não há direito à ajuda de custo no caso de primeira nomeação.*

— *“Nenhuma importância relativa às vantagens previstas no E.F., será paga ou devida ao funcionários, se não houver crédito próprio, orçamentário ou adicional”.*

Processo n.º 5.581-47 — Parecer da D.P., aprovado pelo Substituto do D.G. do D. A.S.P., em 19-8-947 — D.O., de 26-8-947.

— A Secretaria Geral do Ministério da Guerra consulta o D.A.S.P. sobre a concessão de ajuda de custo, correspondente a um mês de vencimento, a nomeado para o cargo de Auditor da primeira entrância da Justiça Militar, padrão M, do Quadro Permanente do Ministério da Guerra.

2. Outrossim, salienta aquela Secretaria não dispor de dotação orçamentária para atender ao pagamento dessa vantagem e mais da de Cr\$ 500,00 para primeiro estabelecimento, assegurada por lei aos auditores.

3. Esclarece o próprio órgão consultante que o D. A.S.P., por várias vezes, firmou o entendimento de que não há direito à ajuda de custo “no caso de primeira nomeação”.

4. Realmente, de acordo com o diploma legal que a prevê, o Estado dos Funcionários, art. 137, a ajuda de custo, em caso de nomeação, só será concedida quando se tratar de cargo *em comissão*. Esta hipótese não ocorre na espécie, pois se verifica nomeação para cargo isolado de provimento efetivo, não cabendo, assim, direito àquela vantagem.

5. Relativamente ao pagamento da importância de Cr\$ 500,000, tal vantagem se baseia na observância constante da Tabela de Vencimentos, anexa ao Código da Justiça Militar, mandado observar pelo Decreto n.º 17.231-A, de 26 de fevereiro de 1926, a qual dispõe, *in-verbis*:

“O ministro civil e o procurador-geral, ao serem nomeados, terão para primeiro estabelecimento 1:000\$000 e o auditor e o sub-procurador 500\$000”.

6. Acontece, porém, que, embora legal, essa vantagem não poderá ser paga no momento de vez que não existem recursos orçamentários para ocorrer à despesa, conforme esclareceu a própria Secretaria-Geral do Ministério da Guerra. A esse respeito se deve aplicar, por extensão, o disposto no § 3.º do art. 103 do E. F., *verbis*:

“§ 3.º Nenhuma importância relativa às vantagens constantes deste artigo será paga ou devida ao fundamento, se não houver crédito próprio, orçamentário ou adicional...”

7. Caberá, pois, à Secretaria-Geral do Ministério da Guerra propor, se julgar conveniente, a abertura do necessário crédito adicional.

8. Com este parecer, poderá o processo ser restituído à Secretaria-Geral do Ministério da Guerra.

AJUDA DE CUSTO — PAGAMENTO A EXTRANUMERÁRIO TRANSFERIDO

— *Apesar de o Decreto-lei n.º 5.175, de 1943 (cap. VIII) não prever ajuda de custo para extranumerário transferido; tal concessão se faz, aplicando-se, por analogia, o que dispõe o art. 173 do E.F.*

Processo n.º 3.539/47 — Parecer da D.P. em 7-6-47 — D.O. de 12/6.

Examinando processo em que o Estabelecimento de subsistência militar da 4.ª R.M. pede autorização para pagamento de ajuda de custo, em favor de motorista, ref. X, transferido da T.N.O. de Extranumerário-mensalista da Diretoria de Ensino do Exército para a daquele Estabelecimento de Subsistência, a D.P. verificou:

Que o capítulo da transferência, no Decreto-lei n.º 5.175, de 1943 (cap. VIII), não prevê ajuda de custo para extranumerários transferidos; entretanto, aplica-se ao caso, por analogia, o que dispõe o art. 137 do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

“A juízo da Administração, será concedida ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificados, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede”.

Aprovado: Em 7-6-47.

FÉRIAS — CONCESSÃO A SERVIDORES COM EXERCÍCIO NA JUSTIÇA MILITAR

— *Aplicam-se aos servidores públicos com exercício em repartições da Justiça Militar, as disposições do Estatuto dos Funcionários, relativas a férias.”*

— Processo 4.101/47 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 14-7-947, aprovado pelo substituto do Diretor Geral, em 15 — D.O. de 18.

— Consulta a Secretaria Geral do Ministério da Guerra se a concessão de férias a servidores, com exercício na

Justiça Militar, deve ou não ser regulada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

2. Deu origem à consulta o fato de a Auditoria da 5.^a Região Militar ter feito constar da relação de alterações do 2.^o semestre, a circunstância de terem sido concedidos ao Escrivão classe H, do Ministério da Guerra, Júlio César da Fonseca, as férias relativas ao ano de 1945 no ano de 1946, isto é, foram vozadas do dia 5 ao dia 24 de setembro de 1946.

3. A Secretaria Geral do Ministério da Guerra impugnou o ato de concessão, negando-se a referida Auditoria a atender sob a alegação de que "as férias do pessoal da Justiça Militar são reguladas por lei especial".

4. Alegou ainda, aquela Auditoria que o Aviso n.^o 638, de 1942, mandando observar o Estatuto dos Funcionários no caso de férias, não atinge a Justiça Militar que "integra um poder independente, cimo prevê a Constituição Federal", e que o Estatuto dos Funcionários não podia ter revogado o Código da Justiça Militar, considerando por isso, perfeitamente legal o seu ato de concessão de férias, que foi baixado de conformidade com o art. 61 do referido Código, que prescreve:

As férias não gozadas num exercício não poderão ser acumuladas, salvo se tiverem deixado de o ser por motivo de serviço.

5. Com esse ponto de vista não concordou a Secretaria Geral do Ministério da Guerra que, em bem fundamentado parecer, esclarece devidamente o assunto, salientando que de acordo com o Estatuto dos Funcionários, é que se concede 20 dias de férias, ritando, por exemplo, o raso dos esreventes, oficiais de justiça e serventes bem como o dos escrivães que, de acordo com o Código da Justiça Militar, têm direito os três primeiros a 15 dias e o último a 30 dias, sendo, entretanto, a todos eles concedidos 20 dias.

6. Esta D.P. concordando com o ponto de vista daquela Secretaria, esclarece:

a) que o Código da Justiça Militar (Decreto-lei n.^o 925, de 2-12-38), dispõe, *verbis*:

Art. 60. Os Ministros do Supremo Tribunal Militar e o procurador geral terão dois meses de férias, que gozarão cumulativamente, nos meses de fevereiro e março.

Parágrafo único. Os demais funcionários terão durante o ano, direito às seguintes férias, sem interrupção da administração da justiça: os auditores e os promotores 45 dias, os advogados e os escrivães 30 dias, os escreventes, oficiais de justiça e serventes, 15 dias.

Art. 61. As férias não gozadas num exercício não poderão ser acumuladas com as do exercício seguinte salvo se tiverem deixado de o ser por motivo de serviço; e

b) que o Estatuto dos Funcionários dispõe *verbis*:

Art. 1.^o Esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União, dos Territórios e, no que couber, dos da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

Parágrafo único. As suas disposições aplicam-se ao ministério público, ao magistério e aos funcionários das secretarias do Poder Legislativo e Judiciário, no que não colidirem com os dispositivos constitucionais.

Art. 145. O funcionário gozará, obrigatoriamente, por ano, vinte dias consecutivos de férias, observada a escala que for organizada.

Art. 148. É proibida a acumulação de férias.

7. Em vista das disposições acima transcritas se evidencia que, no caso de servidor público, com exercício em repartições da Justiça Militar, são aplicáveis as disposições do Estatuto dos Funcionários, pois tanto o referido Estatuto, como o Código da Justiça Militar são leis de caráter geral, regulando a condição jurídica de categorias especiais de servidores. O Código da Justiça Militar cuida da organização e administração da Justiça Militar, enquanto o Estatuto dos Funcionários regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União, dos Territórios e, no que couber, dos da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e, no que não colidirem com os dispositivos constitucionais, ao "ministério público, ao magistério e aos funcionários das secretarias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário", segundo está, expressamente, declarado no art. 1.^o é seu parágrafo único.

8. Cumpre notar que o Estatuto dos Funcionários foi baixado posteriormente ao Código da Justiça Militar, e a única ressalva que faz, quanto à sua aplicação, é para as disposições que colidirem com os dispositivos da Constituição. Esta prescreve:

Art. 97 Compete aos tribunais:

I)
II)

III) conceder licenças e férias, nos termos da lei, aos seus membros e aos juizes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados (o grifo é do original).

9. É bem de ver que essa disposição constitucional está de perfeito acordo com o ponto de vista do Ministério da Guerra, pois que, muito embora se queira entender a expressão "serventuário" no sentido lato da palavra como servidor público em geral, ainda determina o referido preceito constitucional que as férias sejam concedidas de acordo com a lei. Sendo assim lógico é que se aplica o Estatuto dos Funcionários na questão de concessão de férias a todos os servidores da União, incluindo-

se entre eles os de que trata o parágrafo único do art. 1.º do Estatuto dos Funcionários.

10. No caso de férias a servidores públicos as disposições do Estatuto devem prevalecer, pois é essa lei, como já ficou esclarecido, que regula, entre outras coisas, os direitos e vantagens dos servidores. E a prova de que isso se tem verificado é que se tem, indistintamente, concedido 20 dias de férias aos escrivães e oficiais de justiça, quando, pelo referido Código, teriam, (espectivamente, 30 e 15 dias.

11. Isto posto, não há como deixar de se aplicar as disposições do Estatuto dos Funcionários públicos civis com exercício na Justiça Militar.

FALTAS AO SERVIÇO POR MOTIVO DE DOENÇA — ABONO A DIARISTA OU TAREFEIRO

— Os chefes de repartição poderão abonar as faltas dos extranumerários diaristas e tarefeiros, até três por mês, à vista, sempre, de lado médico.

Exposição de Motivos do D.A.S.P. n.º 1.281, de 23-7-1947, aprovada pelo Senhor Presidente da República em 1-8-47. D.O. de 20-8-47.

— A propósito de solicitação do Ministério da Guerra, no sentido de que se autorizasse aos chefes de repartição abonar faltas dos extranumerários diaristas e tarefeiros, até três dias ao mês, por motivo de doença, por extensão dos preceitos constantes do art. 111, item II, §§ 2.º e 3.º do E.F. (Dec.-lei n.º 1.713, de 28-10-39), fez o D.A.S.P., através da exposição citada, as seguintes considerações que devem ser observadas em tôdas as repartições do Serviço Público Federal:

a) a doção da medida pleiteada virá atender aos requisitos de eficiência e rapidez no processamento da justificação das faltas dos extranumerários diaristas e tarefeiros, por motivo de doença;

b) na realidade, já são abonadas as referidas faltas, sendo de notar que a questão, em última análise, se reduz a simples requisitos formais, pois os diaristas e tarefeiros têm direito a licença para tratamento da própria saúde;

c) no tocante à retribuição, como os extranumerários diaristas e tarefeiros, quando licenciados para tratamento de saúde, sofrerão, nos 6 primeiros meses, o desconto de 30% do respectivo salário (art. 3.º do Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44), julga este Departamento que, na hipótese de justificação das faltas, com fundamento no art. 111 do E.F. sofram, também, êsses extranumerários, idênticos desconto, pois não parece razoável a quebra da sistemática legal numa concessão especial, como a de que se trata;

d) os chefes de repartições poderão abonar as faltas dos extranumerários diaristas e tarefeiros, até o número de três por mês, à vista, sempre, de laudo médico.

— PROMOÇÃO — PRETERIÇÃO EM VIRTUDE DE TRANSFERÊNCIA PARA CARGO CUJO PROVIMENTO SÓ DEVERIA SER FEITO POR PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE — RETIFICAÇÃO DE APOSTILA DE RECLASSIFICAÇÃO

— A transferência a pedido, para cargo de carreira, só poderá ser feita, em se tratando de vaga a ser provida por merecimento —

— Processo 18.650-45 — Parecer da D.P., aprovado pelo Substituto do D.G. do D.A.S.P., em 14-8-47 — Diário Oficial, de 19-8-47.

Em processo que o Ministério da Justiça e Negócios Interiores encaminhou ao D.A.S.P., G. F. K., então ocupante do cargo da classe G, da carreira de Detetive do Quadro Permanente, daquele Ministério, reclamou contra duas transferências, feitas a pedido, para vagas a serem preenchidas por antiguidade, na classe H, da carreira a que pertencia, o que, segundo alegação feita, contraria o parágrafo único do artigo 64, do Estatuto dos Funcionários Públicos.

2. Na citada reclamação, pretendia o peticionário fôsem tornadas sem efeito aquelas transferências, tendo em vista que, do preenchimento das vagas citadas, resultou o seu preterimento na promoção por antiguidade a que fazia jus, visto ser o ocupante mais antigo da classe imediatamente inferior.

3. O processo, com êsse caráter, permaneceu em estuado por mais de um ano através de insistentes requerimentos do interessado.

4. Nêsse interim, e durante a gestão do governo anterior, foi baixado o D.L. n.º 8.432, que fundia as carreiras de Detetive, dos Quadros Permanente e Suplementar do Ministério da Justiça.

5. Por força dêsse diploma legal, foi o requerente, ainda ocupante de cargo da classe G, reclassificado na classe K, ex-vi do artigo 2.º, do aludido Decreto-lei que determinou fôsem os cargos dessa promovidos:

“Pelos 3 restantes da classe J, Quadro Suplementar;

“Pelos 5 ocupantes da classe I, do Quadro Suplementar;

Pelos 4 ocupantes da classe T, do Quadro Permanente;

Pelos 6 ocupantes da classe H, do quadro Suplementar;

Por um ocupante mais antigo da classe G, do Q. P. e;

Pelos seis mais antigos da classe G, do Q. S. (o grifo é do original).

6. Sendo o reclamante o ocupante que se referia o citado Decreto-lei, teve, assim, assegurada a sua inclusão na classe K, onde, também, foram enquadrados os então pertencentes à classe H.

7. Sanadas, dessa forma, as dúvidas inicialmente ventiladas no processo, sobrevem um novo aspecto na questão: o órgão de pessoal do Departamento Federal de Segurança Pública — repartição onde está lotado o reclamante — alegando haver um lapso naquele diploma legal, e pretendendo que o requerente deveria ter sido incluído na classe J, recusa-se proceder à apostila do seu título, na conformidade do que determinou o artigo 2.º, do citado decreto-lei.

Paralelamente, entretanto, apostilou aquele órgão de pessoal, o Decreto de nomeação de outro servidor, que era ocupante do cargo da classe G, e que pertencia ao Quadro Suplementar, considerando-o como ocupante da classe K, em desobediência ao disposto na lei citada.

9. O D.A.S.P. já teve ocasião de examinar o processo, a pedido do Ministério da Justiça, tendo nessa oportunidade, recomendado a retificação das apostilas referidas, de forma que fôsse cumprido o Decreto-lei n.º 8.432.

10. Restituindo, porém o processo do D.A.S.P. o Departamento Federal de Segurança Pública procura justificar a sua interpretação do citado Decreto-lei e propõe a retificação do mesmo.

11. Esta D.P., reexaminando, pormenorizadamente, o assunto, chegou a conclusão de que o Departamento Federal de Segurança Pública não apresenta argumento capazes de justificar a pretendida retificação. O citado Decreto-lei é taxativo no que se refere à situação funcional do reclamante.

12. Por outro lado, tendo sido o mesmo elaborado no próprio Ministério da Justiça, não se fêz acompanhar de Exposição de Motivos, que esclarecesse à orientação ali adotada. Demais, o próprio Departamento Federal de Segurança Pública, em sua informação de folhas mencionada o seguinte trecho do parecer de 2 de setembro de 1946, do Sr. Assessor Jurídico do D.A.S.P.:

“a vontade de quem elaborou a lei não é elemento que se leve em conta em hermenêutica. A lei, uma vez publicada, constitui-se em entidade com vida própria. Vale pelo que é; entende-se pelo que declara; interpreta-se pelo que estabelece, ainda que contrarie a intenção de quem a fêz. Lei publicada é lei emancipada de qualquer tutela estranha, vive por si mesma, em conjunto, apenas, com as demais congêneres, integrantes da legislação relativa à matéria objeto de sua disciplina”.

13. Fôsse defensível, entretanto, a arguição das intenções do legislador, poder-se-ia considerar, pelo contrário, que o seu intuito foi justamente sanar uma injustiça, o

que se depreende do fato de o requerente ter sido o único ocupante da classe G, da carreira de Detetive, do Quadro Permanente, contemplado com o acesso à classe K.

14. Note-se, realmente, que o motivo original do processo foi a reclamação desse servidor relativa ao seu preterimento na promoção à classe H. Fôsse atendida em tempo essa pretensão, que parece justa, e o Decreto-lei n.º 8.432, o teria incluído da mesma maneira, na classe K, assim como incluiu os demais integrantes da classe H.

15. Não bastassem esses motivos para discordar da proposta de retificação apresentada pelo Departamento Federal de Segurança Pública, restaria esclarecer que o citado Decreto-lei n.º 8.432, de 24 de dezembro de 1945 foi em 26 de agosto de 1946, ratificado pelo de n.º 9.654, que reestruturou os Quadros de Pessoal do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

16. Por outro lado, a retificação de um Decreto-lei, expedido há cerca de 2 anos e ainda ratificado, posteriormente, por outra lei, não parece medida oportuna. Mormente considerando as inúmeras alterações provenientes de vacâncias e provimentos sucessivos, ocorridos na carreira de Detetive até o presente momento.

17. Se alteração coubesse essa seria no sentido de retificar, no art. 2.º do Decreto-lei n.º 8.432, citado a parte referente ao número de cargos que correspondiam aos então ocupantes da classe G, da carreira de Detetive do Quadro Suplementar e G da carreira de Detetive do Quadro Permanente que, ao invés de 34 e 14, respectivamente, eram 35 e 13. Essa alteração, entretanto, parece desnecessária, pois que, referindo-se ao preenchimento dos cargos de detetive, classe J, diz aquele artigo:

“... os 65 da classe J, pelos demais 34 ocupantes da classe G, do Quadro Suplementar, pelos demais 14 ocupantes da classe G, do Quadro Permanente.....”

16. Como se verifica, a expressão “demais” diz respeito ao total de cargos que aquelas classe passaram a possuir, depois de efetuadas as deduções determinadas pelo próprio art. 2.º, e, assim, elucida as dúvidas que a divergência apontada possa acarretar. Os números 34 e 14, em face da expressão “demais”, representam uma redundância, podendo, por isso, ser abstraídos do texto acima transcrito, sem prejudicar a sua clareza.

19. Com êstes esclarecimentos, esta D.P., coerente com o ponto de vista externado em 13 de março de 1947, fls. 69 a 70 do processo, propõe o seguinte:

I — nova apostila no título de Gustavo Frederico Kessler, na qual se faça constar que o mesmo foi promovido no cargo da classe K da carreira de Detetive, ex-vi do art. 2.º do Decreto-lei n.º 8.432, de 24 de dezembro de 1945;

II — regularização da situação de B. S. P., em face do Decreto-lei n.º 8.32, devendo ser reapostilado o seu título fazendo-o voltar à situação em que o encontrou o mencionado Decreto-lei.

SALÁRIO — PERCEPÇÃO POR PARTE DE EXTRANUMERÁRIO, NO PERÍODO DE TEMPO QUE MEDEIA O TÉRMINO DA LICENÇA E A DATA EM QUE SE APOSENTA

— Não há motivo para que deixe de figurar em fôlha de pagamento o extranumerário, no período que medeia entre o término da licença e data em que se aposenta.

— Processo n.º 4.220/47 — Parecer da D.P. DO D.A.S.P., aprovado pelo Substituto do Diretor Geral, em 19-7-47 — D.O. de 23.

A Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica, no anexo processo consulta:

a) se os extranumerários de qualquer modalidade devam continuar figurando em fôlha de pagamento, no período compreendido entre o término da licença e a data em que passarem a perceber pelo I.P.A.S.E. os proventos da aposentadoria;

b) se, em caso afirmativo, deverão esses servidores perceber quantia correspondente ao proveito mínimo a que terão direito como aposentados (30% ou 70% do salário médio dos últimos três anos).

2. Objetivando a consulta, declara aquela D.P.:

a) que ocorre, freqüentemente, meditar um espaço de tempo entre a data do término da licença e a do início da vigência da aposentadoria, durante o qual o servidor não tem a condição de licenciado, nem a de aposentado;

b) que, em se tratando de funcionário, a situação ficou esclarecida com o parecer deste Departamento, exarado no processo n.º 9.846-41, que concluiu pelo pagamento de provento correspondente a 1/3 do vencimento ou remuneração, ou provento integral, conforme o enquadramento legal da aposentadoria; e

c) que não parece razoável que aos extranumerários em geral se negue vantagem semelhante.

3. Posteriormente ao Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, que dispõe sobre a aposentadoria dos extranumerários em geral, o D.A.S.P., pela Exposição de Motivos n.º 877, de 31-3-44, teve oportunidade de examinar a situação dos diaristas e tarefeiros que, durante o afastamento que medeia entre a data do respectivo laudo médico e a da portaria que os aposenta, nada percebem.

Ficou então entendido:

“que aos extranumerários diaristas e tarefeiros, afastados para efeito de aposentadoria, cabe o abono de 30% do salário médio dos últimos três anos de serviço, abono esse equivalente ao mínimo do provento, que lhes caberá, quando definitivamente aposentado, na forma do artigo 5.º, § 4.º, do Decreto-lei

n.º 3.768-41, desde a data do laudo médico, considerando-os inválidos, até a da concessão do mesmo provento”.

4. O Decreto-lei n.º 6.631, de 27 de junho de 1944, que estendeu aos diaristas e tarefeiros o regime da concessão de licenças e férias, dispõe o seguinte, no seu art. 3.º:

“Quando licenciado para tratamento da saúde, o diarista ou tarefeiro sofrerá, nos seis primeiros meses, desconto de 30% do salário; excedendo este prazo, sofrerá o desconto de 50% até o décimo segundo mês; e de 70% nos doze meses seguintes.”

5. O diarista ou tarefeiro, que fôr acidentado em serviço, ou atacado de doença profissional, ou, finalmente, estiver acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia, será licenciado com salário integral, ex-vi do disposto no artigo 4.º, do referido Decreto-lei n.º 6.631-44.

6. Como se sabe, em virtude do que dispõe o art. 54 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, aos mensalistas e contratados se estendem, entre outras, as vantagens consignadas no E.F., relativamente às licenças.

7. Respondendo a uma consulta do M.E.S. sobre a situação de funcionário do seu Q.S., no período compreendido entre a data do término da licença de 24 meses, que gozara, e a da publicação do decreto de sua aposentadoria, a antiga Divisão do Funcionário, do DASP, foi de parecer (processo n.º 9.346-41):

a) que, se o funcionário fôr aposentado por um dos motivos especificados nos artigos 200 e 201 do Estatuto, ou seja em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, de doença profissional ou das previstas no art. 168 do E.F., deverá receber provento integral, correspondente ao período compreendido entre a data do respectivo decreto e o término do prazo máximo da licença, desde que nenhum desconto sofrerá no vencimento ou remuneração, ao qual será igual o respectivo provento; e

b) que, nos demais casos, somente deverá perceber 1/3 do vencimento ou remuneração, que é o provento mínimo assegurado por lei, ex-vi do que dispõe o § 6.º do artigo 199, do mesmo E.F., *in-verbis*:

“O provento da aposentadoria não poderá ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade, nem inferior a um terço.”

8. O Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, que regula a aposentadoria do pessoal extranumerário da União, dispõe no parágrafo 4.º do seu artigo 5.º:

“O provento não excederá o salário médio dos últimos três anos de serviço, não consideradas as reduções, por motivo de licença, e será no mínimo de 30% do mesmo salário médio salvo nos casos de acidente do trabalho, — de moléstia profissional, ou de doença a que se refere a alínea d do art. 2.º (tuberculose

ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de se locomoverem) — em que êsse mínimo será de 70%.

9. À vista do confronto dos textos e entendimentos transcritos, esta D.P. é de parecer:

a) que não há motivo para que deixe de continuar figurando em folha de pagamento o extranumerário, no período que medeia entre o término da licença e a data em que se aposenta;

b) que, durante êsse período, quando se tratar de acidente ocorrido no desempenho de suas funções, de doença profissional, tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia, o extranumerário de qualquer modalidade perceberá 70% do salário médio dos últimos três anos de serviço; e

c) que, nos demais casos, isto é, quando a aposentadoria se fundamentar em outros motivos, os referidos servidores perceberão 30% do mesmo salário médio, que é, por lei, o provento mínimo de sua aposentadoria.

— SUBSTITUIÇÃO DE EXTRANUMERÁRIO-DIARISTA, QUANDO INCORPORADO AO EXÉRCITO NACIONAL

— *O extranumerário-diarista que fôr incorporado ao E.N., deve ser licenciado com direito ao vencimento, civil ou militar, conforme opção que fizer, não podendo ter substituto a título precário, porque a legislação em vigor só prevê a hipótese de substituição remunerada nos casos indicados nos artigos 30, 91 e 92 do Estatuto dos Funcionários.*

— *Processo n.º 6.701/47 — Parecer da D.P., em 13-8-47 — D.O., de 19-8-47.*

— A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D.P.A.), solicita o pronunciamento do D.A.S.P. a respeito da consulta formulada pelo Chefe da Estação Experimental do Serviço Nacional de Pesquisa Agrônômicas, em Pelotas, quanto a possibilidade de serem substituídos vários diaristas de sua T.N.D., enquanto estiverem prestando serviço militar.

2. Em abono da pretensão, alegou o Chefe daquela Estação Experimental:

a) que, conforme comunicação recebida do Comando da Guarnição Federal, em Pelotas, a repartição, de acordo com resolução superior publicada no Bletim de 27-4-46, 3.ª Região Militar, não está mais sujeita ao pagamento dos salários de seus servidores incorporados ao Exército Nacional, como sorteados ou reservistas convocados para o serviço militar;

b) que a citada resolução contrária o parecer do D.A.S.P., exarado no processo n.º 23.502-45 (D.O. de

27-2-46), que manda conceder vencimento ou salário ao servidor, quando incorporado ao Exército;

e) que a referida Estação Experimental está na iminência de ter seis de seus atuais servidores diaristas, incorporados ao Exército Nacional, afastamento êsse que irá prejudicar a boa marcha dos trabalhos de campo;

d) que, a fim de evitar que tal aconteça, poderia ser estudada a possibilidade de serem admitidos novos trabalhadores, a título precário, para servirem durante o tempo em que os servidores permanecerem incorporados;

e) que essa substituição em nada afetaria o direito dos atuais servidores, aos quais ficaria garantida a volta aos respectivos lugares, quando fossem desincorporados; e

f) que tampouco importaria aumento de despesa, pois os substitutos perceberiam os próprios salários dos servidores licenciados, enquanto servissem no Exército Nacional.

3. Antes de emitir parecer sobre o assunto, esta D.P. achou conveniente ouvir a Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S.G.M.G.), a respeito da resolução relativa ao não pagamento de salários dos servidores incorporados ao Exército Nacional, publicada no Bletim, de 27-4-46, da 3.ª Região Militar, a que se refere a alínea a do item anterior.

4. Pelo ofício n.º 2.251, de 23-7-47, a S.G.M.G. esclareceu “ter havido equívoco por parte das autoridades da 3.ª Região Militar na comunicação que fizeram às repartições públicas de que não estavam mais obrigados ao pagamento de salário” dos servidores incorporados ao Exército Nacional, uma vez que tal resolução diz respeito a empregados de *empresas particulares*, convocados para o serviço obrigatório do Exército, em tempo de paz.

5. Assim, a situação dos servidores da União, quando convocados para prestação do serviço militar, continuar a ser regulada pelo artigo 173, do E.F. e Decreto-lei número 4.548, alterada pelo de n.º 4.644, de 2-9-42, isto é, devem ser licenciados com direito aos vencimentos, civis ou militares, conforme a opção que fizerem, o que, aliás, já ficou perfeitamente esclarecido no parecer de 23-2-46, desta D.P., exarado no Processo n.º 23.502-45.

6. Além disso, visa a proposta dar um substituto ao extranumerário que se afastar do serviço em virtude de licenciamento para prestação do serviço militar, o que não é possível, de vez que a legislação em vigor só prevê a hipótese de substituição remunerada, nos casos indicados nos artigos 80, 91 e 92 do Estatuto dos Funcionários.

— TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM

— *Aplicação, por extensão, aos extranumerários, do disposto no art. 98 do E.F., com a modificação determinada pelo art. 192 da Constituição.*

— O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para os efeitos de disponibilidade e aposentadoria (Art. 192 da Constituição Federal).

Exposição de Motivos do D.A.S.P., número 1.225, de 16-7-47, aprovada pelo Senhor Presidente da República em 27-7-47 — D.O., de 2-8-47.

Excelentíssimo Sr. Presidente da República:

No anexo processo, a Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D.P.A.) consultou este Departamento sobre contagem de tempo de serviço de extranumerário.

2. Deu origem à consulta o pedido formulado pelo servente, referência VII, da Tabela Numérica de Mensalistas da Escola de Agronomia, Eliseu Maciel, Jorge Dias de Araújo, para que lhe fôsse contado, à vista da respectiva certidão, o tempo de serviço prestado anteriormente, à Prefeitura Municipal de Pelotas.

3. Informando o processo, disse o D.P.A.:

a) que este Departamento, respondendo a uma consulta, declarou que a averbação de tempo de serviço do pessoal extranumerário está sujeita à regulamentação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

b) que, entretanto, no Proc. n.º 1.734-47, referente a extranumerário-mensalista da Policlínica dos Pescadores, este Departamento foi de parecer que “se o requerente é servidor federal, deverá ser averbado o tempo de serviço prestado à extinta C.E.P.” (Diário Oficial de 23-4-47);

c) que, outrossim, no Proc. n.º 502-47, se esclareceu que “o tempo de serviço prestado por servidor federal a uma autarquia como a E.F.C.B., anteriormente ao seu ingresso no Serviço Público da União, deve ser contado integralmente, na forma do art. 98, alínea “e”, do Estatuto dos Funcionários”; e

d) que, em face das divergências, solicitada a audiência deste Departamento.

4. A contagem do tempo de serviço é regulada, em relação aos funcionários, e para os efeitos de disponibilidade e aposentadoria, pelo art. 98 do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

“Art. 98. Na contagem de tempo de serviço, para os efeitos da aposentadoria e disponibilidade, computar-se-á integralmente:

a) o tempo de serviço em outro cargo ou função pública federal, anteriormente exercida pelo funcionário;

b) o período de serviço ativo no Exército, na Armada e nas forças auxiliares, prestado durante a paz, computando-se pelo dobro o tempo em operações de guerra;

c) o número de dias em que o funcionário houver trabalhado como extranumerário;

d) o período em que o funcionário tiver desempenhado, mediante autorização do Presidente da República, cargos ou funções estaduais ou municipais;

e) o tempo de serviço prestado por funcionário às organizações paraestatais”.

5. Por sua vez, o art. 100 daquele diploma legal estabelece que “o tempo em que o funcionário houver exercido mandado legislativo federal ou cargo ou função, estadual ou municipal, antes de haver ingressado nos quadros do funcionalismo federal, será contado pela terça parte”.

6. Todavia em face do disposto no art. 192 da Constituição, segundo o qual “o tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal, computar-se-á integralmente para os efeitos de disponibilidade e aposentadoria” fôrça é concluir estar implicitamente revogado o referido art. 100 do E.F.

7. Por outro lado, o Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, modificado pelo de n.º 4.450, de 9-7-42, que regula a aposentadoria dos extranumerários, nada dispõe a esse respeito, parecendo a este Departamento que aos mesmos se deve aplicar, por extensão, o disposto no citado art. 98 do Estatuto, com a modificação determinada pelo art. 192 da Constituição.

8. Assim, este Departamento tem a honra de submeter o assunto à decisão de V. Excia., propondo que se firme a interpretação exposta no item anterior.

TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM — EFETIVO EXERCÍCIO

— São considerados como de efetivo exercício os dias em que o funcionário estiver impedido de ausentar-se de sua residência por motivo de fôrça maior e independente de sua vontade, o que só ocorre em épocas raras de endemias e outras calamidades públicas.

— Processo n.º 4.088/47 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 15-7-47 — D.O. de 18.

— A S.G.M.G. consulta o D.A.S.P. sobre a contagem de tempo de serviço de funcionário, que se afasta por motivo de doença, em pessoa da família.

2. Originou a consulta o requerimento de Audálio Marques de Sousa, oficial administrativo, classe J, no qual solicita ao Sr. Ministro da Guerra sejam consideradas de efetivo exercício os 154 dias (26-6 a 26-11-46), em que esteve, licenciado, por ter sido sua esposa afetada de doença de notificação compulsória.

3. O Ministério, ao encaminhar o processo, informa:

a) que o requerente gozou noventa dias de licença, de 26-6 a 23-9-46, por estar sua esposa sofrendo de tuberculose pulmonar; e

b) que, finda essa licença, foi o funcionário novamente afastado, durante sessenta e quatro dias, de 24-9 a 26-11-46, para tratamento da própria saúde, por estar acometido de síndrome neurastênica.

4. Entende o Ministério que o requerente tem direito ao que pede, "em face da solução dada pelo D.A.S.P. no processo n.º 3.861-43".

5. Com efeito, manifestando-se sobre consulta de igual natureza, através do processo aludido, o D.A.S.P., fundamentando-se no art. 453 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 16.300, de 31-12-23, que dispõe:

"Art. 453. As pessoas afetadas de doenças de notificação compulsória e as que residirem na mesma casa, em contato com os doentes, deverão ser excluídas das escolas públicas ou particulares, colégios, liceus ou estabelecimentos análogos, até que, pela autoridade sanitária, seja dada permissão para a sua readmissão, passado o período de contágio..."

teve ocasião de opinar por que se considerassem, como de efetivo exercício, os dias em que o funcionário estiver impedido de se ausentar de sua residência.

6. Impedimentos dessa ordem, ocorrem, via de regra, independentemente da vontade da pessoa, só se registrando em épocas anormais, de endemias ou outras calamidades públicas.

7. Diverso, é, porém, o caso em foco. O funcionário foi licenciado, primeiro, por motivo de doença em pessoa da família; depois para tratar da própria saúde.

8. Assim, no entender do D.A.S.P. a pretensão não encontra amparo, tendo-se ainda em vista o que preceitua o art. 97 do Estatuto dos Funcionários, que disciplina a matéria.

— TEMPO DE SERVIÇO DO PESSOAL PARA OBRAS — CONTAGEM

— O pessoal admitido para obras da União não é considerado como servidor público — funcionário ou extranumerário de qualquer categoria — e, como tal, embora venha a ser, posteriormente, admitido como funcionário ou extranumerário, o tempo de serviço prestado como diarista de obras, não se conta como tempo de serviço público.

— Esse pessoal tem suas relações de emprego reguladas pela legislação trabalhista e, para fins de previdência e assistência social, sofre desconto em seu salário para o Instituto

de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

— Processo n.º 5.358-47 — Parecer da D.P., aprovado pelo substituto do D.G. do D.A.S.P., em 6-8-47 — D.O. 9-8-47.

Consulta a Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio se pessoal admitido como diarista para obras tem direito à contagem do tempo de serviço, em face do disposto no art. 192 da Constituição Federal, *verbis*:

"Art. 192. O tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria".

2. Segundo os diplomas legais que disciplinam a matéria, o pessoal para obras:

- a) não está classificado entre os extranumerários;
- b) não tem direito a qualquer vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho efetivamente realizado;
- c) estará automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido admitido, não lhe sendo contado, para nenhum efeito, o tempo em que nêles tenha servido, embora seja posteriormente admitido para o serviço de natureza permanente;
- d) é inscrito no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários;
- e) quando convocado para o serviço militar, perceberá 2/3 do salário, até a conclusão do serviço em que então trabalhava; e
- f) em relação ao mesmo não serão abertos assentamentos individuais.

3. Consideradas, assim, as disposições que regulam a condição jurídica do pessoal para obras esta D.P. é de parecer que ao mesmo não se deve aplicar o conceito expresso no art. 192 da Constituição Federal, citado.

VENCIMENTO — PAGAMENTO A SERVIDOR AUTÁRQUICO CONVOCADO PARA O SERVIÇO MILITAR

— E' de pagar-se ao servidor autárquico, convocado para a prestação do serviço militar ou matriculado compulsoriamente em Curso de Formação de Oficial da Reserva, o respectivo vencimento ou salário, caso o servidor opte nêsse sentido.

— Processo n.º 4.219/47 — Parecer da D.P., aprovado pelo substituto do Diretor Geral do D.A.S.P., em 15-7-47. D.O. de 18.

— A Secretaria Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I.B.G.E.), consulta esta D.P. sobre

o modo de proceder em relação aos seus servidores convocados para o serviço militar.

2. Pergunta aquela autarquia se deverá pagar aos seus funcionários e extranumerários os vencimentos e salários respectivos, considerando-os em gozo de licença durante o período de convocação, ou, apenas, assegurar-lhes o cargo e função.

3. Cumpre esclarecer, inicialmente, que, na conformidade do art. 145, do Decreto-lei n.º 9.500 (lei do Serviço Militar),

Os funcionários públicos federais, estaduais ou municipais, bem como os empregados, operários ou trabalhadores, quando incorporados por convocação, terão assegurado o cargo ou emprego para quando forem licenciados, a não ser que declarem, por ocasião de sua incorporação, não pretenderem voltar ao mesmo depois da prestação do Serviço Militar.

§ 1.º Perderá o direito assegurado neste artigo o incorporado que engajar.

§ 2.º Ao Comandante de Corpo ou Chefe de Repartição caberá notificar a pretensão do interessado a quem caiba reservar o cargo ou emprego.

4. Verifica-se da leitura do texto legal, que, em face da amplitude de sua significação, o mesmo abrange toda a coletividade trabalhadora, quer os servidores do Estado, quer os empregados em empresas particulares.

5. Assim, a expressão "funcionários públicos" ali consignada, aplica-se, divergindo da conceituação estatutária, a todos os que trabalham para o Estado, incluindo, portanto, não só os extranumerários como os servidores autárquicos, pois não seria justo, nem se atenderia ao espírito da lei, excluí-los do benefício do citado preceito legal.

6. Em consequência, outra questão a abordar é a de ser considerado, ou não, em licença o servidor autárquico convocado para o serviço militar, bem como se o mesmo tem direito, ou não, à percepção de vencimentos ou salários.

7. No que diz respeito aos servidores do Estado, entendendo-se como tais os funcionários públicos e os extranumerários da União, dos Estados e dos Municípios a lei é clara: serão, durante o período de convocação, "considerados licenciados, sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens, devendo optar pelo vencimento do posto ou pelo vencimento remuneração ou salário a que tiver direito, como funcionário ou extranumerário" (Art. 1.º do Decreto-lei n.º 4.546, de 4-8-42, modificado pelo de n.º 4.644, de 2-9-42).

8. Embora neste caso, não se possa, a rigor, interpretar ampliativamente o dispositivo legal dada a discriminação dos servidores ali feita, poder-se-á aplicá-lo, tendo em vista que aos servidores públicos e autárquicos, matriculados compulsoriamente nos Centros de Preparação de Oficiais da Reserva, são assegurados os vencimentos normais, pagos pelas repartições a que pertencem (Art. 3.º do Decreto-lei n.º 9.455, de 12-7-46). E isso porque é, evidentemente, idêntico o motivo do afastamento, variando, apenas, no que concerne à modalidade do serviço militar prestado (C.P.O.R. ou caserna).

9. Esta D.P. é, pois, de parecer que os servidores em aprêço deverão ser considerados, durante o período de convocação, em gozo de licença, podendo optar pelo vencimento do posto ou pelo vencimento, remuneração ou salário a que tiverem direito, pagos estes pela respectiva repartição.

10. Com este parecer, proponho a restituição do processo ao I.B.G.E.

N. R. — A elaboração desta coletânea de "Decisões Administrativas" está a cargo da Seção de Documentação do Serviço de Documentação deste Departamento.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Receitas com aplicação especial

JOSÉ V. O. MARTINS e ALBERTO C. NEIVA

II

APLICAÇÃO ESPECIAL DA RECEITA NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA

NÃO pretendemos fazer o histórico das destinações das receitas. Não obstante, sempre que o testemunho de algum fato se nos afigure capaz de ilustrar o problema não nos furtaremos de invocá-lo.

Na própria época em que o conceito de orçamento não passava de um méro relacionamento de receitas e despesas públicas, a prática das destinações encontrava na palavra de balisados críticos a mais enérgica condenação. Máxime, quando era flagrante a sua tendência à generalização, isto é, quando se revelava disposta a abranger a maior parte das rubricas da receita, e sobretudo, a se erigir em norma básica do processo da elaboração orçamentária.

As restrições impostas a essa exdrixula pretensão surgiram desde a primeira hora, contribuindo para o aperfeiçoamento do nosso incipiente direito orçamentário.

No regime imperial, a resistência às destinações tomou forma e vulto. Os documentos da época retratam com precisão as variadas formas dessa resistência. Compulsando-os, sentimos que as críticas formuladas àquele tempo, ainda hoje vivem e palpitam, revelando-se perfeitamente atuais. Os relatórios de alguns Ministros da Fazenda e os Anais do Congresso aí estão para atestar o que vimos de afirmar, sendo que nestes últimos documentos, sob forma de brilhantes pareceres e de substanciosas fundamentações de votos.

Assinale-se entretanto, que nem sempre essas críticas visavam as destinações em si. Em regra,

tinham por alvo um abuso ainda mais grave. E' que já no império, nem mesmo os dispositivos que vinculavam certas rendas a determinadas despesas eram respeitados. Tais rendas eram comumente desviadas de sua finalidade legal, para fazer face a despesas inteiramente à margem da cogitação da lei.

Tais fatos deram lugar a que Alves Branco, Ministro da Fazenda de então (1846), declarasse que "era preciso acabar com as ilusões e anomalias resultantes do sistema de arrecadação de rendas com aplicação especial, cujo destino nunca lhe fôra dado, servindo antes para confusão e maior trabalho na organização e liquidação das contas" (1).

A reação do Ministro Alves Branco não se exerceu no vácuo. Mas, pelo contrário, repercutiu no Parlamento que, ao votar o Orçamento para o exercício financeiro de 1849-50 (Lei de 28 de outubro de 1848), determinou que essas rendas de aplicação especial fôsem incorporadas às de aplicação geral. Ficou assim estabelecido, nos termos citados, o princípio do fundo único e geral, para as rendas públicas arrecadadas. Firmou-se o princípio da necessária unidade de caixa (2).

Os efeitos das providências em foco não ultrapassaram, porém, o campo teórico. O abuso, longe de ser eliminado, cada vez mais se acen- tuou, subsistindo, com todo vigor nos próprios faustos da vida republicana. E a prova é que, o Ministro Tavares Lyra, ao relatar, na Comissão

(1) AGENOR DE ROURE, "O ORÇAMENTO", 1926, págs. 166-67.

(2) A. e op. cit., pág. 166.

Revisora, a proposta orçamentária para o exercício de 1925, condenou, de modo veemente, o propósito de manter-se a Caixa Especial de Profilaxia Rural, depois da extinção de outras entidades congêneres :

“Tôda gente conhece os resultados desastrosos das caixas especiais, não havendo razão para exceção aberta pelo art. 72 da lei da receita vigente (n.º 4.783, de 31 de dezembro de 1923) em favor da de que nos ocupamos, cujas maiores rendas foram retiradas da receita ordinária da República, a que já pertenciam”.

Na República, como já aludimos, o abuso continuou. Os fundos especiais continuaram a ser freqüentemente desviados de sua finalidade. Nem mesmo o fundo de garantia e de resgate do papel moeda foi poupado. Em face disso, o Deputado Antônio Carlos, relator do Orçamento da Fazenda para o exercício financeiro de 1914, não vacilou em verberar a mencionada anormalidade, textualmente, como abaixo transcrevemos :

“Mas só nos textos da lei essa restauração tem conseguido existência : as importâncias dos fundos têm sido consumidos em voragens de *deficits* que anualmente se verificam, os quais, naturalmente, antes de se liquidarem por meio dos recursos, nem sempre fáceis, dos empréstimos, dispõem daqueles de mais fácil acesso, precisamente os que as caixas ou os cofres de depósitos porventura contenham. Havia no fundo de resgate, conta especial do Banco do Brasil, em data de 30 de julho de 1913 — e dêle só — 6.112.419\$852, a que se deveu a providência do ilustre Ministro da Fazenda de então. O desvio é uma consequência a mais do regime deficitário, com o qual será sempre incompatível a existência e o florescimento de quaisquer aparelhos tendentes a sanear o meio circulante pela conquista paulatina da circulação metálica”.

E’ a comprovação da tese de que também, nos primórdios do regime republicano a preocupação não era evitar as destinações, a criação de fundos especiais, com o produto da arrecadação das rendas públicas federais, mas sobretudo prevenir o desvio das importâncias dêsses fundos, a fim de que não fôsem aplicadas em finalidades estranhas aos seus respectivos destinos.

Se fôrmos mais exigentes, e desejarmos investigar e melhor compreender as causas provavelmente imediatas dos fatos apontados, num e noutro regime, não poderemos desprezar a influência das condicionantes do ambiente, sob cuja pressão tais fatos se verificaram.

E’ preciso não perder de vista que, ao ser firmado o histórico manifesto de Itu, em 1870, o

slogan de que o “império era o *deficit*” já havia obtido um grande poder persuasivo, na realidade, em curioso contraste com a verdade histórica. O fato de ter sido atribuído à Ferreira Viana e posteriormente ratificado pelo ardor republicano de Rui, foi o suficiente para convencer os não suscetíveis de aceitar os enunciados que não tragam a marca da autoridade.

Diante de tal situação, não surpreende que o Governo, visando contornar os *deficits* efetivamente verificados e neutralizar os efeitos negativos da exploração, em tórno dos mesmos desencadeada, pelo facciosismo político, haja buscado no expediente das vinculações de receitas o penhor *sui generis*, para facilitar a realização de seu plano de trabalho. Era, evidentemente, o recurso mais a mão e o mais adequado de que poderia dispor, com possibilidade de sucesso, para bem impressionar, não só os prováveis credores, como à opinião pública em geral, a respeito da firmeza de seus propósitos.

E’ bem verdade que, já àquela época, o processo das destinações vinha sendo sistematicamente denunciado, como modalidade *técnica* contraproducente. Entretanto, o estado geral das finanças exigia do Governo o fortalecimento do crédito público, como medida preliminar. Assim, os responsáveis pela administração financeira outros recursos não encontraram senão o de fazer constar, por meios inequívocos, de que efetivamente se achavam dispostos a oferecer garantias, e que de fato estavam aptos a atender, dentro dos prazos estipulados, ao ônus das obrigações que assumissem. Vale dizer : desejavam oferecer aos prováveis credores garantias maiores do que aquelas que normalmente o Estado costuma proporcionar.

Isso demonstra que as medidas adotadas, na injunção descrita, não traduzem o resultado de pesquisas que a experiência haja, no decurso dos tempos, emprestado a sua aprovação. Bem longe disso, o que se verificou é que tais medidas trazem a marca da excepcionabilidade, fogem às regras normais.

Dêste modo, salvo hipóteses melhor articuladas, foi a agudez da injunção mencionada que levou o Governo a adotar o recurso excepcional da prática das destinações. A lembrança do sucesso transitório e parcial dessas soluções (no debelamento das crises sucessivas), aprovou o

critério e cercou-lhe do maior prestígio. O que havia sido tentado em caráter transitório passou a constituir uma fórmula sistemática, um processo ordinário.

E' bem provável que as conjecturas supramencionadas não coincidam com a verdadeira realidade dos fatos, e traduzam apenas ligeiros surtos de imaginação sobre o tema. Uma coisa, porém, se nos afigura irretorquível: é que a repetição desse processo de administração financeira repercutiu no sistema orçamentário brasileiro, gerando formas distintas de destinação de receitas, devidamente caracterizadas, e que, à base do critério de intensidade crescente serão adiante enumeradas, sob a epígrafe respectiva.

OS DIFERENTES CASOS DE DESTINAÇÃO DA RECEITA

Como tivemos oportunidade de referir, o uso continuado do recurso da vinculação de partes da receita pública à realização de certas despesas, deu origem a casos diferenciados de destinação de receita. No sistema orçamentário brasileiro, tal destinação se apresenta sob vários aspectos que podem ser agrupados em cerca de cinco tipos principais, de acordo com o critério da intensidade crescente, a saber:

1. a lei cria, simultaneamente, uma despesa e uma fonte de renda mas, não estabelece, de modo explícito, relação de qualquer espécie entre uma e outra. O "Adicional para proteção à família" ilustra convenientemente esse tipo de destinação.

2. a lei declara textualmente que para custear esta ou aquela despesa fica criada uma certa renda. Entretanto, não traça relação de ordem financeira (quantitativa) entre uma e outra. A "Taxa de Inspeção Sanitária" constitui o exemplo mais típico.

3. a lei prescreve que o total das dotações orçamentárias será, no mínimo, igual à última arrecadação conhecida da renda que a custeia. Há vários exemplos a citar.

4. a lei prescreve que o total das dotações orçamentárias será igual à previsão correspondente à receita. E' o caso da "Taxa de Previdência Social".

5. a renda destinada passa a constituir um Fundo Especial, com escrituração à parte, ou seja,

com personalidade contábil. Os orçamentos, até o exercício financeiro de 1937, incluíam vários Fundos Especiais, que algumas vezes chegaram a constituir a soma de uma dezena. Atualmente esteriotipam esses fundos o Imposto Sindical e o Fundo Rodoviário Nacional.

Eis aí, pois, em seus detalhes, as consequências do sistema de vinculações de rendas à efetivação de determinadas despesas públicas.

Antes de emitirmos qualquer opinião a propósito do número e da natureza das rubricas orçamentárias atingidas pelos cinco diferentes tipos de destinação, há pouco enumerados, importa investigar se a adoção de tal critério, se o emprêgo de semelhante solução, implica num efetivo aprestamento do conjunto executivo, como era de se desejar, concorrendo para que o mesmo se torne em condições de resolver os intrincados problemas, de toda ordem, que hoje em dia lhes são afetos.

Talvez seja esta a questão fundamental, dada a importância dos múltiplos aspectos que incontestavelmente envolve. Não se trata, está visto, de uma afirmativa tendente a atenuar os enormes prejuízos de ordem técnica causados à sistemática básica das finanças públicas, pelo regime das destinações, cujos impactos ferem em cheio e invariavelmente o princípio da unidade orçamentária, por importar na fragmentação do fundo único e geral do orçamento.

O que se tem em vista, ao assinalar-se a importância da questão que se nos afigura primordial, é mostrar que seria ideal se se lograsse averiguar até que ponto são admissíveis as destinações em estudo, num sistema orçamentário em que o princípio da unidade concorre, na medida justa, para a conceituação do orçamento. Verificar até que ponto a fragmentação desse fundo geral orçamentário é afetado, e qual a percentagem de rendas que é subtraída do fundo único. Um trabalho desta natureza, que obviamente não cabe dentro do limitado âmbito deste esboço, provavelmente nos daria a medida da margem de observância do princípio em causa, no conjunto das atividades orçamentárias brasileiras.

Bem sabemos que, doutrinariamente, diz-se que tal princípio é respeitado, sempre que todas as receitas públicas forem recolhidas a um fundo geral, e empregadas no financiamento indistinto

de tôdas as despesas públicas. Vale afirmar: ocorrendo destinações, nas suas múltiplas variedades, o fundo geral e único é desfalcado, e conseqüentemente ferido o princípio da unidade que, como sabemos, conforma o conceito de orçamento, na sua feição moderna de plano de trabalho governamental (3).

A ocorrência de um desfalque do fundo geral, por efeito de qualquer uma das mencionadas modalidades de destinação, prejudica fundamente o planejamento governamental. E isso porque, a destinação equivale, tendo-se em vista o conceito básico de orçamento, a um verdadeiro financiamento *à priori*, como já tivemos oportunidade de asseverar, na primeira parte dêste trabalho.

Ora, sabe-se que nem sempre, ou melhor, que somente por efeito de uma rematada coincidência o *quantum* de uma destinação acontece corresponder ao ônus da despesa ou empreendimento visado. Assim sendo, nem mesmo pode se argumentar que a destinação subordina as linhas do plano a recursos disponíveis previamente conhecidos. O simples exame das modalidades de destinação descritas nos induz a conclusões diversas. Depois, em regra, o critério norteador é o das previsões das receitas públicas. Tais previsões, porém, raramente são confirmadas. O mais constante é a verificação de um oscilante distanciamento entre o seu *quantum*, inscrito no orçamento, e a efetiva arrecadação correspondente.

Neste pressuposto, a verificação de uma destinação de rendas equivale a comprometer, restringir, perturbar a necessária liberdade de ação do planejador. Não se planeja em função de expressões isoladas da receita pública, de parcelas vinculadas dessa mesma receita. Pode-se, e é comum se fazer, adaptar-se a execução do plano às disponibilidades prováveis do Tesouro. A recíproca, porém, nunca se verifica.

O estudo sobre as destinações das rendas públicas somente pode oferecer algo de proveitoso, e lograr a devida importância, se fôr efetivado à vista do princípio da unidade orçamentária e sobretudo, tendo em conta os interesses do planejamento cíclico, ou seja, o próprio plano de administração do Governo.

(3) ALLIX, "Traité élémentaire de Science des Finances", Paris, 1931, pg. 151. — Este autor acha que as regras orçamentárias são indispensáveis para que o

A todo momento, porém, algo ocorre revelando indistigável incompreensão acerca das finalidades precípua da unidade orçamentária. Por vezes mesmo torna-se necessário sair-se a campo, para retificar conceitos, como o que se segue, formulado, por autoridade cultural do pórtio do atual Secretário da Educação do Estado da Bahia — o Prof. Anísio Teixeira — num dos trêchos de sua exposição, proferida perante a Assembléia Constituinte desta unidade da Federação: (4)

"... uma daquelas permanentes brasileiras — o espírito *fazendário*, sempre impediu a criação dos fundos autônomos para a educação. E' de muito maior importância aquilo que se chama *pernósticamente de unidade orçamentária* do que os serviços de educação e formação do homem no Brasil".

Preliminarmente, convém ser dito que, o espírito *fazendário* não se afirma da maneira que sóe parecer ao ilustrado autor, e como tal, não nos conta que jamais haja atentado para a espécie de problemas concernentes à técnica orçamentária propriamente dita. Mesmo porque, o que se conhece por espírito *fazendário* é êsse ânimo permanentemente vigilante do funcionário fiscal, por vezes tocando as raias da obstinação, sempre pronto a colocar os interesses do fisco acima de quaisquer conviniências. E isso êle sempre realiza sem por constar que jamais haja atentado para a espécie de racionalização do processo orçamentário. Depois, com ou sem unidade orçamentária, êsse verdadeiro espírito de defesa das rendas públicas pode livremente se exercer.

Por outro lado, é preciso distinguir entre exactidão fiscal e os requisitos de ordem técnico-orçamentária. Não há como se confundir. A primeira, sendo exercitada com deficiência poderá dar ensejo, no máximo, ao fenómeno da evasão, a redução da receita pública; ao passo que a inobser-

orçamento preencha suas finalidades. Vejamos como êle se expressa:

"Toutes ces règles ont pour objet d'assurer au Parlement l'exercice des ces droits financiers, d'introduire la simplicité et la clarté dans les comtes et de multiplier les controles et de préserver de toute suspicion les fonctionnaires publics, en un mot, d'empêcher les irrégularités".

E sobre a regra da unidade acrescenta o autor em causa, às págs. 174 da op. cit.:

"La règle de l'unité est plutôt un idéal qui n'est complètement réalisé nulle part et qui est diversement apprécié suivant les pays".

(4) Prof. ANÍSIO TEIXEIRA, "AUTONOMIA PARA A EDUCAÇÃO BAIANA", publicada no Suplemento Literário do "O JORNAL", ed. de 13 de julho de 1947.

vância dos segundos, nomeadamente da regra da unidade, pode acarretar malefícios imprevisíveis, abalando os próprios fundamentos do edifício das finanças públicas. E quando isso ocorre a situação torna-se bem grave, ficando o Governo impossibilitado de atender às demandas mais elementares, ainda que a atividade de seus agentes arrecadadores eleve ao máximo a sua capacidade de ação.

E' preciso insistir, por outra parte, que o requisito da unidade orçamentária não constitui impedimento à eficiência da execução normal dos programas governamentais, inclusive os de educação e conseqüente formação do homem no Brasil. O problema é mais de planificação adequada. Esta se verificando, os recursos para financiá-la fluirão normalmente, sem que se necessite apelar para as famosas fórmulas *extraordinárias*, contra as quais, com ou seu propósito, se manifestou o ilustre sociólogo baiano.

A questão dos fundos autônomos ou especiais não é mais objeto de discussão. Nenhum sistema orçamentário adiantado os admite, pois constituem o mais grave atentado contra a moderna concepção de orçamento, como instrumento básico de planejamento das atividades governamentais.

E' bem provável que o douto professor nem mesmo tenha se apercebido que entre os motivos que o levaram a defender o regime dos fundos autônomos, como o melhor processo de financiamento do novo sistema educacional, tenha preponderado o proveniente de sua convicção a respeito da falta de continuidade de ação, que indiscutivelmente identifica a linha administrativa nacional. E' a ausência dêsse famoso *esprit de suite*, de que nos fala o grande Poincaré ao versar o tema da *sincerité budgtaire*, e sobre o qual Carlos Peixoto Filho teceu as seguintes considerações:

"... a fraqueza de nossa consciência coletiva que não permite ainda a compreensão, ou melhor, o sentimento forte e intenso na defesa dos interesses gerais, de onde resulta a falta de perseverança ou de espírito d continuidade..."

Precisamente por conhecer bastante os hábitos político administrativos dos quadros dirigentes do país o Prof. Anísio Teixeira defendeu com tanta energia a fórmula dos fundos autônomos, como o melhor recurso para realização de seu grandioso projeto. Daí a sua compreensível repulsa ao imperativos da unidade orçamentária. Como atender, porém, a tal imperativo se o projeto é de longo prazo, no decurso do qual os homens que atual-

mente comandam serão necessariamente substituídos? E' aí então que se identifica o fator descon-fiança no poder de continuidade da ação administrativa nacional. E tanto é verdade que, durante os trabalhos de debates na sessão da Assembléia a que compareceu envidou os mais vivos esforços para que os pontos fundamentais de seu projeto figurassem na Constituição, ao invés de constarem de lei ordinária, como seria, aliás, da melhor técnica.

Essa é a verdade, em que peze a incontestável autoridade do Prof. Anísio Teixeira, a quem o Brasil inteiro tributa as mais justas homenagens. Por isso mesmo o ligeiro reparo se impôs.

*
* *

Como tivemos oportunidade de ressaltar na primeira parte dêste trabalho (5), é bem difícil conciliar-se a idéia de planejamento com a prática larmante difundida de vincular-se parcelas da receita a certos fins específicos. Máxime, quando êsse planejamento é elaborado para execução dentro do exercício financeiro. Neste caso, atentar-se contra o fundo único da receita, à base do qual o orçamento deve ser apresentado, significa cortar tôdas as possibilidades dêste mesmo orçamento pode vir a ser considerado o necessário plano de trabalho governamental, refletido em expressões monetárias. E isso porque, o comprometimento de parte ponderável da receita — como indicaremos a seguir — para atender a imperativa solução de problemas, indicados pelo legislador, diminui a margem de oportunidade dos planejadores governamentais, restringindo-lhes, pois, a tarefa de hierarquização dêsse mesmos problemas e conseqüente encaminhamento das soluções, dentro das naturais limitações dos recursos globais disponíveis.

Vejamos, porém, os principais casos de destinação de receitas, através dos cinco tipos, enumerados de início.

A primeira classe de rendas destinadas, corresponde, na base do esquema conhecido, àquele tipo no qual o legislador cria uma nova fonte de renda, autoriza ao mesmo tempo uma despesa, mas não estabelece de modo expresso, relação de

(5) "RECEITAS COM APLICAÇÃO ESPECIAL", Revista do Serviço Público, Vol. 11, ns. 3 e 4, página 109 e segs.

qualquer espécie entre uma e outra, pelo menos em termos claros. Tivemos oportunidade de apontar o “Adicional de proteção à família”, como o exemplo mais frisante desta classe de destinação. Chegamos a esta conclusão, porém, em face da linguagem empregada na exposição de motivos que veiculou os principais argumentos em prol da instituição desse “adicional”, posteriormente concretizado pelo Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941. A enumeração dos beneficiários dessa renda criada (arts. 28 e 29), os contribuintes do adicional (arts. 32 e 33), refere com precisão o Decreto-lei em causa. Não diz, porém, se a renda auferida, através da cobrança do adicional, fez-se necessária para que o Governo pudesse pôr em prática a sua projetada política social, de auxílio direto às famílias numerosas.

A segunda modalidade de destinação já é mais explícita. A lei declara textualmente que para custear esta ou aquela despesa é criada tal ou qual fonte de renda. Não estabelece, porém, relação de ordem financeira (quantitativa), entre a fonte de renda e o novo encargo que cria, para o Tesouro. Entre as rubricas mais importantes desta modalidade de destinação podemos apontar: a Taxa sobre a quota de previdência, a Taxa especial sobre embarcações, Heranças jacentes, etc., etc.

A legislação referente à Taxa militar caracteriza o modelo. O decreto que aprovou o seu regulamento (n.º 8.981, de 12 de março de 1942), num de seus artigos (o 5.º), aponta a fonte de renda e a forma de incidência, e noutro (o art. 16) prescreve que o produto da arrecadação “destina-se especialmente ao custeio dos gastos com a execução da lei do Serviço Militar, propaganda desse serviço e incremento da instrução militar”.

Escolhemos a Taxa Militar para objeto de nossos comentários, em virtude de sua legislação prestar-se francamente ao objetivo da pretendida comprovação. Além disso, outro diploma atinente à matéria — Decreto n.º 9.424, de 20 de maio de 1942 — prescreve ainda (art. 3.º), que do montante da arrecadação da aludida taxa seja deduzida, á título de comissão, para o pessoal encarregado da cobrança e escrituração, a percentagem de um por cento (1 %):

“Semanalmente, a repartição militar recolherá à repartição do Ministério da Fazenda, a importância arrecadada, deduzida a comissão de 1 %, que será adjudicada aos funcionários encarregados da venda e escrituração de

que trata o parágrafo único do art. 16 do mencionado Decreto n.º 8.981”.

Não menos importante, inclusive pelo vulto da renda produzida e pela própria natureza do tributo, é a rubrica dos Impostos da Municipalidade — indústrias e profissões e vendas e consignações. A retenção integral da produtividade do primeiro e a de 20 % do segundo (de acordo com a nova legislação a respeito), equivalem a uma espécie de compensação ao Governo Federal, pelos serviços de natureza local que, a partir da assinatura do convênio com a Prefeitura do Distrito Federal, vem prestando a este último. São, não há dúvida, rendas com destinação perfeitamente caracterizada.

O terceiro grupo do esquema é identificado por dispositivos legais que prescrevem que, o total das dotações orçamentárias seja, no mínimo, igual à última arrecadação conhecida da renda que custeia.

São rubricas enquadráveis neste grupo: a Taxa de expansão da pesca, a Taxa de inspeção sanitária, a Taxa de desinfecção, a Renda de imigração parte dos Estados membros), as Taxas adicionais das Estradas de Ferro (Decreto-lei número 7.632, de 12 de junho de 1945, parágrafo 1.º, alínea a), o Sêlo pró-fauna, etc.

O Decreto-lei n.º 291, de 23 de fevereiro de 1938, que criou a Taxa de expansão da pesca, em seu art. 1.º assim especifica a destinação:

“Fica instituída uma Taxa, denominada *Expansão da Pesca*, destinada a desenvolver a pesca e indústrias derivadas, a amparar a classe dos pescadores e a ampliar o Serviço de Caça e Pesca do Departamento Nacional da Produção Animal, reajustando-o às necessidades do país”.

O art. 10 do Decreto-lei n.º 1.159, de 15 de março de 1939, ainda sobre a Taxa em aprêço, justifica a classificação do grupo constante do esquema:

“O orçamento da República consignará anualmente, na parte referente ao Ministério da Agricultura, dotação idêntica à importância arrecadada no ano anterior ao da elaboração da proposta orçamentária”.

Quanto à Taxa de inspeção sanitária (e de resto, às demais enumeradas), a legislação específica não diverge dos textos que há pouco transcrevemos. O decreto-lei n.º 921, de 1 de dezembro de 1938, em seu art. 1.º, cria a Taxa e enumera os contribuintes, e no art. 8.º estabelece que as dotações orçamentárias de cada exercício do Departamento

Nacional da Produção Animal, do Ministério da Agricultura, serão acrescidas, obrigatoriamente, da *importância* da renda arrecadada pela taxa de inspeção sanitária, no exercício anterior.

Os arts. 9.º e 10.º se referem ao destino do produto da arrecadação da taxa, conforme se verifica :

Art. 9.º Da renda produzida pela taxa de inspeção sanitária 90 % destinam-se ao custeio e melhor aparelhamento do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal, do Departamento Nacional da Produção Animal.

Art. 10. Essa importância será empregada no custeio da inspeção sanitária de produtos de origem animal a cargo do Ministério da Agricultura, visando não só dar-lhe maior eficiência como estimular o desenvolvimento e aperfeiçoamento das respectivas indústrias.

O quarto tipo de destinação do esquema é caracterizado pela legislação que prescreve que, o total das dotações orçamentárias seja igual a previsão correspondente da receita. Isto é, criada a fonte de renda e o serviço a realizar, a dotação a ser empregada, na execução do encargo, deve ser igual à previsão da receita. Nesta modalidade podemos enquadrar várias rubricas importantes, dentre as quais : a Taxa de previdência social, a Taxa de educação e saúde, o Sêlo penitenciário, a Taxa adicional de 10 % sobre os direitos de importação, a Taxa para financiamento dos serviços da Comissão Executiva Têxtil, etc.

Vejamos a legislação a respeito de algumas das rubricas citadas. A Taxa de previdência social, por exemplo. Criada pela Lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935 (art. 6.º), e incidindo na base de 2 % sobre o pagamento, qualquer que seja a sua modalidade, de artigos importados do exterior, com exceção apenas do combustível e do trigo, o *quantum* de sua destinação deve figurar no orçamento, consoante prescreve o artigo 8.º, da lei citada :

"Anualmente figurará no orçamento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, uma verba sob o título de "Previdência Social", cuja dotação será igual a estimativa da arrecadação da Taxa de previdência social a que se refere o art. 6.º".

O parágrafo 1.º do art. em causa trata da destinação de parte do produto da arrecadação desta Taxa, conforme se pode ver :

"Desta verba receberá o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes a importância equivalente a

contribuição de seus associados, para constituir a quota de previdência do Estado que lhe é devida".

A legislação pertinente a Taxa de educação e Saúde, por seu turno, não suscita a menor dúvida, desde o ato que a instituiu — Decreto n.º 21.335, de 29 de abril de 1932 — até o último diploma, que introduziu as atuais modificações — Decreto-lei n.º 9.486, de 18 de julho de 1946.

O decreto criador da Taxa em aprêço estabeleceu que o produto de sua arrecadação passasse a constituir o *fundo especial de educação e saúde* (art. 2.º), prescrevendo, em seguida (parágrafo único), que desse *fundo* dois terços fôssem destinados ao desenvolvimento dos serviços de saneamento e profilaxia rural no país, reservando-se para o ensino o terço restante.

O Decreto-lei vigente, porém, estabeleceu o seguinte :

Art. 2.º O Governo Federal consignará, a partir do exercício de 1947, no Orçamento Geral da República :

a) ao Fundo Nacional de Ensino Primário e às campanhas de educação e saúde uma quantia equivalente a 75 % da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde, que será adicionada à estimativa dos recursos para esse fim especialmente criado pela legislação vigente;

b) às atividades educacionais da entidade de que trata o Decreto-lei n.º 6.693, de 14 de julho de 1944 (*) à organização que tiver a seu cargo a assistência médico-hospitalar e social dos servidores do Estado, subvenções anuais calculadas, para cada uma, em valor correspondente a 12,5 % da arrecadação da referida taxa.

Não obstante a lei se referir a arrecadação, o critério viável, e por isto mesmo adotado, na atribuição das dotações a cada uma das entidades beneficiadas é, precisamente, o de fixá-las de acordo com a previsão insérta no anexo da Receita. Donde se verifica que, na prática, a destinação do produto da Taxa de Educação e Saúde se enquadra perfeitamente na classificação constante do esquema.

Outro exemplo frisante oferece a Taxa para financiamento da Comissão Executiva Têxtil, conforme se pode verificar nos dispositivos do Decreto-lei n.º 7.265, de 24 de janeiro de 1945 :

Art. 9.º A dotação orçamentária que fôr inscrita no orçamento da despesa do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com base na estimativa da receita correspondente, será automaticamente distribuída ao Tesouro Nacional.

(*) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.

As demais rubricas enumeradas, como classificáveis neste grupo de destinação, são regidas por legislação que não distoia dos dispositivos transcritos, sendo que, em muitos casos, a legislação específica, de cada uma delas, acentua de maneira evidente os pontos que estamos a analisar.

Finalmente, chegamos ao último grupo do esquema. Caracteriza-o as rendas destinadas à formação de um Fundo Especial. Atualmente, servem de exemplo o chamado Imposto Sindical e o Fundo Rodoviário Nacional, alimentado este, em parte, pelo produto do imposto único que incide sobre óleos, combustíveis, etc.

A propósito do Imposto Sindical muito se tem dito, especialmente, ao se abordar os aspectos referentes ao emprêgo de sua produtividade e fiscalização, por parte do Estado, e no que tange com a aplicação da renda em causa. Por enquanto, já que não é do nosso programa entrar em apreciações mais detalhadas, diremos, de passagem embora, que o fundo constituído pelo produto do Imposto Sindical escapa ao próprio raio de ação do competente aparelho supervisor do Governo da União, de vez que é diretamente arrecadado pelo Banco do Brasil, ou na falta deste, por qualquer outro estabelecimento bancário autorizado, e controlado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

O assunto comportaria uma série de exames abrangendo vários aspectos da questão. Mas, como já dissemos, não se compadece com o objetivo definido do presente trabalho. Convém ser dito, porém, que de todos os fundos especiais é, o que examinamos, o que desperta as mais justificadas críticas.

Neste ensejo, porém, não queremos deixar de ressaltar a estranha particularidade do produto do Imposto Sindical ter a sua aplicação efetivada inteiramente à margem do plano financeiro, refletido no orçamento da União. Não é nosso intuito discutir se a criação deste imposto contraria ou não o espírito e os princípios fundamentais da legislação social brasileira. O que desejamos tornar claro é que, em detrimento dos princípios básicos do orçamento, tais como, o da unidade, o da universalidade e da não-afetação de rendas, se haja prescrito, de maneira tão minuciosa, o destino extra-orçamentário das rendas do Imposto Sindical. Note-se, além do mais, a singularidade das tarefas cometidas pelo Minis-

rio do Trabalho, Indústria e Comércio, não apenas ao Banco do Brasil, mas de um modo geral, aos estabelecimentos bancários, que não estão no mesmo pé de igualdade do referido banco, para decidir a respeito de questões sindicais, uma vez que os encarrega de suplementar a execução do que o Ministério decide, no que se relaciona com qualquer um dos sindicatos em causa.

Tudo isto, porém, seria relegado a um segundo plano se um fato muito mais grave, como o da subtração ao orçamento do Fundo Social Sindical, que se constitui de uma quota deduzida ao Imposto Sindical, não fôsse levado a cabo. O seu montante não é incorporado às receitas da União e o seu emprêgo se processa a revelia da audição e fiscalização dos órgãos constitucionalmente incumbidos do exercício de tais encargos.

Não há outro recurso, em face da natureza deste Fundo Especial, como, de resto, a propósito de todos os demais existentes, clara ou veladamente, do que repisar as velhas idéias sobre os princípios normativos do orçamento ideal. À força de repetir e insistir em favor de sua observância talvez algo de importante se alcance, nesse particular.

Sabemos que, na prática, não há regras que mais se despreste do que as destinadas a presidir a elaboração e execução do orçamento, se bem que, no plano teórico não há outras que logrem melhor acolhimento. Isso não impede, porém, que, nesta, como eu outras oportunidades que tenhamos de abordar o tema, o façamos possuídos do justificado desejo de mostrar quanto é perniciosa a prática de não incorporar ao orçamento todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, e por outro lado, advertir mais uma vez contra o vício das destinações, desde a modalidade simples e quase informe, do primeiro caso descrito no esquema, até à criação dos fundos especiais, com personalidade contábil, última do desenvolvimento do processo de destinação.

Ao tempo da Comissão de Orçamento (Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940). o D.A.S.P., à base de estudos procedidos por aquele órgão — tecnicamente subordinado à sua diretriz — submeteu ao Sr. Presidente da República, em dezembro de 1940, uma exposição de motivos, em que, entre outras coisas importantes, frisava o seguinte:

"Entre os diversos vícios que desfiguram o orçamento federal ocupa o primeiro lugar o regime de fundos especiais consistente na destinação *extra-orçamentária* de determinadas receitas e despesas especificadas".

Haverá, no entanto, quem procure atenuar a gravidade da situação descrita, negando as destinações, que não constituam, de modo formal, os chamados fundos autônomos ou especiais, qualquer efeito pernicioso. Convenhamos que se trata de mais uma evasiva daqueles que não desejam reconhecer que, na etapa atual de gerência das coisas públicas, ainda é o planejamento o melhor instrumento de administração racional. As simples destinações em face das atividades do planejamento atuam da mesma forma que os fundos especiais. Umas e outras se equiparam nêsse particular.

Vejamos, como os considera o emérito Prof. Harley Lutz, em seu livro clássico (5):

"A criação de fundos especiais, ou mais suavemente, a destinação de receitas especiais para atender a despesas específicas, constitui um atentado ao conceito de orçamento como plano de trabalho governamental".

Ao tratarmos da matéria em foco, não pretendemos fugir ao exame das finalidades buscadas com a escolha dos meios representados pelos fundos especiais e pelas simples modalidades de destinação. E assim ocorre, porque, nem mesmo nos perdoaríamos se não soubessemos situar a importância e premência da solução desses problemas, tais como, os de educação, saúde, transportes, etc., na escala de valores sociais. Não discutimos os fins, a sua evidente relevância. Resistimos e combatemos, porém, os meios que se vem utilizando, por têmos a convicção de que são prejudiciais, e não chegam mesmo a atender às exigências mínimas da administração.

Em 1934, pareceu que as providências adotadas pelo Decreto n.º 23.150, de 15 de dezembro de 1933 (art. 24) poria ordem nessa questão crucial das destinações. Foi como se nenhuma lei existisse a respeito. E' profundamente melancólico lembrar. Como se não bastasse, órgãos responsáveis pela observância dos princípios orçamentários feriram o assunto em reiteradas exposições de motivos, dirigidas ao titular da pasta da Fazenda. Veio então a autoridade do

legislador constituinte e em dispositivos específicos inclui a obrigatoriedade dos princípios orçamentários, sucessivamente, desde o Estatuto Político de 1934 ao de 1946.

Se depois de tôdas essas medidas as transgressões se multiplicam, vem muito a propósito lembrar agora as doudas considerações de Stourm, uma das maiores autoridades no assunto, quando tendo em vista casos da natureza dos que examinamos, assim se expressou:

"Quando um país não tem mais orçamentos, nem contabilidade, quando ignora o montante das receitas, das despesas e dos deficits, quando não sabe para onde vai o dinheiro, nem de onde procede — sobrevém a ruína".

CONCLUSÃO

Vimos, ao analisar cada caso do esquema das destinações, as principais rubricas de certo modo afetadas e vinculadas a determinadas despesas. De modo que, torna-se desnecessário reeditar isoladamente a sua expressiva lista. Advertimos, porém, que apenas designamos de um modo muito geral, os fatos mais contundentes. Deixamos de aludir, para não nos alongar demasiadamente, às parcelas de rendas desviadas do fundo geral, por efeito dos dispositivos que asseguram, por exemplo, percentagens pela cobrança executiva, aos aos oficiais de justiça, do Juízo dos Feitos da Fazenda Pública, que funcionarem nos feitos em que seja interessada a Fazenda do Distrito Federal — Decreto-lei n.º 2.087, de 25 de março de 1940. — Nada dissemos, igualmente a respeito das comissões pagas aos revendedores de sêlos, de acôrdo com o que estatue o art. 1.º do Decreto-lei n.º 2.987 de 27 de janeiro de 1941. Silenciamos, também, acêrca das vantagens concedidas aos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo e sôbre o regime de quotas vigente para o pessoal lotado nas Alfândegas e em outros setores da administração fazendária.

As importâncias adiante enumeradas, como desviadas e subtraídas do fundo geral da receita pública, representam um *quantum* aproximado, mas na realidade estão muito aquém da verdade. No seu cômputo não figuram, além das parcelas correspondentes à série de comissões e vantagens supramencionadas, e outras que no momento não nos ocorre, a parte do impôsto de renda de que trata o parágrafo 4.º do art. 15 da Constituição Federal. E isso porque, não foi possível encon-

(6) Prof. HARLEY LUTZ — Public Finance, 3.ª edição, New York-London, 1936, pág. 877.

trar os elementos que discriminassem o total da arrecadação do imposto citado por cada município da República.

Assim, tomando por base as previsões da receita, constantes da proposta orçamentária do Executivo para o exercício financeiro de 1948, calculamos em mais de dois bilhões de cruzeiros o total das rendas gravadas com cláusulas de vinculações. Somente as decorrentes de preceitos constitucionais (exceto a de que trata o mencionado art. 15) se elevam a cerca de 800 milhões de cruzeiros, sendo que, deste total, perto de 340 milhões se destinam à defesa contra os efeitos da seca do nordeste (3 % das rendas tributárias, art. 198) e igual importância para o plano de revalorização econômica da Amazônia (3 % das rendas tributárias, art. 199), e, aproximadamente, 114 milhões de cruzeiros (1 % das rendas

tributárias, art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para a execução do plano de aproveitamento total do Rio S. Francisco.

O bilhão e duzentos milhões de cruzeiros restantes correspondem ao número de rubricas e fundos especiais citados.

Em síntese, tendo sido a receita total para o orçamento de 1948 prevista em cerco de 14 bilhões de cruzeiros e o total do grupo das rendas tributárias em cerca de 11 milhões de cruzeiros, a margem percentual de rendas destinadas, grosso modo, se eleva, respectivamente, a 15,30 % e a 12,50 %.

Convenhamos que tão expressivas somas se refletem de maneira embaraçosa nas atividades planejadoras do Governo.

ORGANIZAÇÃO

A organização científica do trabalho e a administração pública

Carlos Dodsworth Machado.

A figura impar de DESCARTES, é um traço luminoso na história do pensamento.

Assentando a sua doutrina unicamente nos postulados inequivocamente esposados pela razão, ele prestou à humanidade um serviço inestimável, pela instituição da dúvida filosófica, que equivale à negação da rotina intelectual.

Os princípios que lançou, não obstante a natureza árida do terreno, foram sementes de inigualável pujança para o desenvolvimento do pensamento.

A clareza meridiana dos seus conceitos, o seu estilo absolutamente sincero, a sua linguagem parabólica algumas vezes, medrou viçosa pelos séculos afora, influenciando nos mais diferentes setores de conhecimento.

Admite-se mesmo, os ensinamentos de DESCARTES, encontrado guarida no temperamento científico de FREDERIC WINSLOW TAYLOR quando

condensou no seu "Principles of Scientific Management" o acervo de suas experiências.

A despeito das dificuldades que acompanham todo trabalho inovador na luta incessante contra o empirismo cego e a burocracia universal, os princípios da organização racional do trabalho demonstraram a excelência dos seus resultados, indo encontrar na indústria norte-americana, audaciosa e rica, terreno propício ao seu desenvolvimento.

Possibilitando aos organismos industriais a complexíssima e ingente tarefa da produção em massa, e permitindo pelo baixo preço dos produtos, a satisfação de extraordinário número de consumidores, a organização racional do trabalho veio contribuir para a perfeição do ideal social de felicidade: o maior bem, ao maior número.

Demonstrada a sua valia no terreno das realidades práticas, isto é, evidenciados nos índices astronômicos de produção das indústrias

americanas a importância prática da aplicação da ciência ao trabalho das fábricas, era natural que surgisse nas rodas do governo a idéia de aproveitar nas atividades do Estado esta ordem de conhecimentos.

E justamente nas atividades de governo, é que tais idéias poderiam causar maior soma de benefícios, dado que, ao contrário do que sucede nas empresas particulares, constitui o público a clientela obrigatória das repartições públicas e, sendo estas os instrumentos de ação do Estado, tornar-se-iam, se bem organizadas, agentes poderosos de prosperidade e felicidade social.

Chamado no século presente a exercer funções as mais diversas, numa extensão nunca imaginada, só poderá o Estado desempenhá-las se pertulhar resolutamente a organização racional do trabalho.

Dada a extensão de que necessariamente se cercam os atos da pública administração, atingindo direta ou indiretamente um grande número de pessoas, é natural que ainda subsista no espírito de seus principais responsáveis um certo receio pela adoção de uma nova mentalidade.

Mas, quando a situação social se converte num desafio ao sistema democrático, devem ser anuladas as razões que obstruem a implantação da organização racional do trabalho no setor das atividades governamentais.

Foi o que aconteceu com a administração pública dos Estados Unidos, beirando o caos e necessitando urgentemente de profundas e decisivas reformas.

Consciente da gravidade da situação, endereçou o Presidente ROOSEVELT ao Congresso, uma mensagem em que fez uma análise das mais percutientes da máquina administrativa americana, documento esse que merece ser transcrito não só como exemplo de sinceridade, destemor, clareza e concisão do grande estadista, como pela valia dos ensinamentos que contém.

Assim se expressou ROOSEVELT perante o Congresso dos Estados Unidos em janeiro de 1937:

"Dirijo esta mensagem ao Congresso invocando a experiência que tive como funcionário de um Estado, como Chefe do Poder Executivo e, ainda, na qualidade de Presidente da República que tem, constitucionalmente, por quatro anos, a responsabilidade pelo Poder Executivo;

Agora que saímos do atoleiro da depressão, chegou

o momento de por ordem à casa. O mecanismo da administração necessita ser revisto. Defrontamo-nos não só com novas atividades, algumas de caráter temporário, como também com o aumento do trabalho do governo decorrente do crescimento da Nação, no decurso de mais de uma geração.

Salvo a promulgação da Lei do Orçamento e Prestação de Contas, de 1921, não se verificou nenhuma modificação importante na administração, a partir de 1913, quando foi criado o Departamento do Trabalho. A estrutura executiva do governo está tristemente fóra de época. Não sou eu o primeiro Presidente a informar o Congresso de que o mecanismo antiquado embarça a eficiência da administração e o controle adequado por parte do Congresso. Theodore Roosevelt, William H. Taft, Woodrow Wilson e Herbert Hoover fizeram sucessivos, mas nem sempre bem sucedidos esforços, no sentido de abordar o problema. Comités do Congresso também prestaram, pelo seu esforço, destacados serviços à Nação, procurando, de quando em vez, indicar o caminho para melhorar a administração, e a organização do governo. A oportunidade e a necessidade de medidas práticas se apresentam agora a vós e a mim. Se temos tido em nossa forma republicana de governo e nos ideais em que ela se vem assentando nos últimos 150 anos, é imprescindível que nos dediquemos enérgica e corajosamente à tarefa de tornar eficiente este governo. A grande questão em jogo, na qual assenta a eficiência da própria democracia, é a questão do homem comum. Nestes perturbados anos da História, um governo do povo pelo povo, não pode sobreviver por muito tempo, se não for uma organização eficiente para servir à humanidade e executar a vontade da nação. Um governo sem boa administração é uma casa construída sobre areia.

Lutando juntos para tornar mais eficiente nosso governo, vós e eu estamos travando em nossa geração, uma batalha para preservar a liberdade de governo do povo pelo povo, batalha que nossos antepassados já encetaram, para a criar e transmitir a nós. Lutaremos contra a tirania, contra o domínio de governantes não eleitos, contra o filiotismo, contra a escolha dos governantes pela riqueza ou classe, e contra o separatismo. Nossa luta, agora, é contra a confusão, contra o desperdício, contra a ineficiência das repartições e dos funcionários. É preciso também ganhar essa batalha, para que se não diga que em nossa geração o governo do povo pelo povo, de que somos possuidores, ruuiu, em consequência de uma administração deficiente.

Será lícito deixar que se diga que a democracia foi um grande sonho, mas não pôde desempenhar sua missão? Ou, ao contrário, aqui e agora, sem mais delongas, tomaremos a peito a tarefa de fazer com que a democracia americana se torne eficiente, para que cumpra os encargos que exigem dela os acontecimentos de nossa era?

Sei qual será a vossa resposta e a da Nação, porque afinal de contas, somos um povo prático. Conhecemos a boa administração em casa, nas fazendas e nas grandes e pequenas empresas. Se uma nação encontrar um sistema eficiente de administração, esta será por certo a norte-

americana, através de suas próprias instituições democráticas.

Há mais de um ano que me compenetrei de que o problema da organização administrativa do Poder Executivo deveria figurar entre os mais importantes a discutir na presente sessão do Congresso. Assim, depois de amplos entendimentos e debates prolongados nomeei um Comitê de Administração Governamental, para examinar o problema em suas linhas gerais e sugerir, para minha orientação e vossa consideração, um programa compreensível e equilibrado acerca da organização e administração do Poder Executivo tal como o prevê a Constituição.

O Comitê completou seu trabalho e transmito-vos seu relatório, intitulado "Administrative Management in the Government of the United States". Examinei esse relatório cuidadosa e atentamente, e estou convencido de que é um grande documento, de importância duradoura. Creio que o programa geral apresentado pelo Comitê é conveniente, razoável e prático, fornecendo as bases para ação imediata. Os fatos são, de um modo geral conhecidos; a necessidade é clara; o que agora se exige é ação. O Comitê acentua que nenhuma empresa pode funcionar de maneira eficiente se for estruturada como o está o governo atualmente. Há mais de cem departamentos, conselhos, comissões, corporações, e outras repartições, através das quais se executa o trabalho governamental.

Nem o presidente nem o Congresso podem supervisionar e dirigir eficientemente esse amontoado de repartições nem é possível evitar a superposição e duplicidade de atividades contraditórias.

O Comitê nem a mim poupou; declara êle que é coisa sabida há já vinte anos, que o presidente não está em condições de atender convenientemente às suas responsabilidades; que está sobrecarregado de trabalho; que é humanamente impossível atualmente, desempenhar êle plenamente seu dever constitucional de chefe do executivo, porque está esmagado por uma quantidade de questões de detalhe e contactos desnecessários decorrentes da má organização e equipamento do governo.

Posso depor nesse sentido. Juntamente com meus predecessores que asseveraram a mesma coisa, uma e mais vezes me confesso culpado.

O fato puro e simples é que a presente organização e estrutura do órgão executivo do governo anulam a intenção da Constituição de fazer com que haja um único chefe do executivo responsável, para o efeito de coordenar e dirigir as atividades dos departamentos de acordo com as leis votadas pelo Congresso. Sob tais condições, é difícil ao governo trabalhar eficientemente sob as vistas do povo, para o bem comum. O Comitê não poupa o controlador geral, pelo fato de não poder dar ao Congresso um orçamento detalhado e completo, cada ano, independentemente da administração, como um meio de conservar verdadeiramente responsável o executivo; por não ter conseguido manter o sistema de contabilidade do governo em dia, para servir de base ao conhecimento, direção e controle da administração pública.

O Comitê combate o uso de conselhos e comissões na administração, condena o uso descuidado de corporações como meios de ação governamental, e frisa que a prática de criar comissões independentes para regulamentação, desempenhando trabalho administrativo e judicial, ameaça dar origem a um quarto poder de governo, não previsto pela Constituição.

Não escapou, outrossim, à crítica do Comitê, a inadequação do atual sistema de serviço civil. Para enfrentar a situação, e atualizar a administração pública, o Comitê apresenta um programa, que encontrareis desenvolvido em seu relatório, no qual se destacam 5 recomendações principais:

1.º) Aumentar o corpo técnico da Casa Branca, para que o Presidente possa ter uma equipe habilitada dentro de seu próprio gabinete, a fim de mantê-lo em contacto mais estreito e fácil com os diversos assuntos da administração e coligir com rapidez as informações necessárias ao Executivo para formular suas decisões.

2.º) Fortalecer e desenvolver os órgãos administrativos do governo, especialmente os que tratam de orçamento, organização, pessoal e planejamento, órgãos esses que são os instrumentos de ação do Chefe do Executivo.

3.º) Ampliar o sistema do mérito em todas as direções, de modo a abranger praticamente todos os postos do funcionalismo que não envolvam a formulação de políticas de governo; reorganizar o sistema do funcionalismo como parte da administração, sob um único e responsável administrador, e criar um conselho de cidadãos, para servir de câo de fila do sistema do mérito; aumentar os salários dos postos-chave de todo o funcionalismo para que o governo possa atrair e conservar numa carreira, funcionários e funcionárias de capacidade e caráter.

4.º) Fazer uma revisão das cem repartições, administrações, comissões, e outros órgãos independentes, e colocá-los sob as ordens do Executivo, dentro de algum dos doze maiores departamentos executivos: Exterior, Fazenda, Guerra, Justiça, Correios, Marinha, Conservação, Agricultura, Comércio, Trabalho, Bem-estar Social e Obras Públicas, atribuindo ao Executivo a permanente responsabilidade pela eficiência da organização.

5.º) Estabelecer que a prestação de contas do Executivo ao Congresso seja autônoma, através de uma fiscalização "a posteriori", executada por um auditor geral, restaurando a completa responsabilidade do Executivo pelas contas e transações que efetuar.

Havéis de ver que este programa repousa fundamentalmente na Constituição e no sistema americano de solucionar os problemas. Nada existe nêle de revolucionário, de vez que cada um dos seus elementos é fruto de nossa própria experiência tanto no governo, como nas grandes empresas.

Endosso este programa e confio de que se recomendará êle a vós também, pelo conhecimento que tendes das coisas do Governo, e à maioria dos cidadãos do país que acredita e quer a eficiência do governo do povo pelo povo.

Nenhum progresso apreciável se conseguirá na execução desse programa, sem que o Congresso aprove a

legislação necessária. Cumpre providenciar a criação de dois novos ministérios: de Bem Estar Social, e de Obras Públicas, para que possa o Presidente agrupar nos doze departamentos do Governo, as atividades até o presente misturadas; reorganizar o funcionalismo; modernizar e fortalecer os órgãos de administração do Executivo e aumentar a responsabilidade do Presidente perante o Congresso. Com a criação de dois novos ministérios, mais de cem órgãos atualmente dispersos, serão integrados na conformidade de suas funções administrativas, nos doze departamentos do governo.

Os restantes pontos do programa, embora dependam do Congresso quanto à sua legislação básica, já poderão ser atacados através de iniciativas e decretos do Executivo.

Apresentando-vos este programa, reconheço que se poderá dizer que advogo o aumento dos poderes do Presidente. Esta não é a verdade porém. A Presidência já possui, de acôrdo com a Constituição, todos os poderes de que necessita.

Lembre-mos de que foi apesar da timidez dos espíritos de 1787, temerosos da eficiência do governo, que a Presidência se converteu num Chefe Executivo singular e forte, investido do Poder Executivo, embora, fôsse o Poder Legislativo atribuído ao Congresso, e o Judiciário à Suprema Corte. Não vos peço maior soma de poderes, mas os instrumentos e a autoridade para distribuir o trabalho, de modo que o Presidente possa realmente dispor dos poderes que a Constituição já lhe outorga. A menos que deixemos de lado este importante trecho da Constituição, deveremos dar ao Presidente, autoridade consentânea com sua responsabilidade constitucional.

O Comitê, depois de cuidadoso exame das recentes tentativas de reorganizar o Governo e das reorganizações estaduais tão proficientemente executadas pelos governadores Frank O. Lowden, de Illinois, Alfred E. Smith, de Nova York, Harry F. Byrd, da Virgínia, William Tudor Gardiner, do Maine e por outros governadores, aceita o ponto de vista defendido pelos meus ilustres predecessores de que o minucioso trabalho de reorganizar, é segundo já o disse há 30 anos o presidente Theodore Roosevelt, de natureza essencialmente executiva.

O Comitê, conseqüentemente, recomenda que a reorganização seja uma atribuição permanente, e a cargo do Chefe do Executivo, na base dos padrões que o Congresso estabelecer. Para maior segurança, entretanto, o Comitê recomenda que o Congresso vigie continuamente a reorganização, através do orçamento anual e pela manutenção da rigorosa prestação de contas do executivo perante este, sob a fiscalização, por um auditor geral, de tôdas as transações financeiras.

De acôrdo com o plano proposto, o Congresso estabelecerá em lei, os principais departamentos e determinará antecipadamente os princípios gerais que orientarão o presidente na distribuição do trabalho do governo a esses departamentos. O presidente se baseará nas pesquisas efetuadas pelo Bureau do Orçamento, ouvindo os principais interessados no assunto. A reorganização não constitui trabalho puramente mecânico. É obra humana, pois o próprio governo não é uma máquina, mas um organismo vivo.

Com estas garantias claramente estabelecidas, e em vista de nossa confusão no passado, em matéria de reorganização administrativa, não podemos deixar de aceitar a lógica e a conveniência das recomendações.

Não desejaria, contudo, que adotássemos esse programa sem atentar que passo importante representa ele na história norte-americana. Se o adotarmos, reduziremos de mais de cem para uma dúzia, os órgãos executivos do Governo, e colocaremos várias pequenas burocracias sob ampla e coordenada autoridade democrática.

Agindo desse modo, estaremos voltando conscientemente ao texto constitucional, ou dando ao Poder Executivo, instrumentos modernos de administração e organização, o que capacitará o governo a marchar eficientemente para a frente.

Podemos provar ao mundo que o governo norte-americano é ao mesmo tempo democrático e eficiente.

Para este programa solicito a vossa cooperação e prometo-me a tomar sobre mim, enérgica e prontamente, as responsabilidades de executar a reorganização e gerir a administração pública, tão cedo o tornardes possível, através da necessária legislação.

FRANKLIN D. ROOSEVELT.

Casa Branca — 12-1-937 (1).

Nessa linguagem incisiva, que colocou o grande presidente na linha dos grandes homens de Estado, procurou ROOSEVELT identificar as falhas da administração pública americana. Vemos que a crítica incidiu sobre certos defeitos bastante comuns na nossa própria administração.

No decurso da mensagem faz o presidente referência ao ano de 1921, data em que foi criado o Bureau do Orçamento. Buscava o governo americano com esse ato, disciplinar a elaboração orçamentária, e iniciar a aplicação, aos serviços públicos, dos salutareos princípios da organização racional do trabalho.

A lei que criou o Bureau do Orçamento, além das incumbências relativas ao orçamento, atribuía-lhe a missão de estudar detalhadamente as repartições do governo, com o propósito de determinar as modificações necessárias para aumentar a eficiência e a economia daqueles órgãos (2).

(1) Esse documento consta do "Report of the President's Committee" apresentado ao Presidente dos Estados Unidos em 8 de janeiro de 1937, sob o título "Administrative Management in the Government of the United States".

Na tradução da mensagem do Presidente contamos com a eficiente colaboração do colega Inácio M. Rangel.

(2) Seções 207 e 209 da Lei de Orçamento e Contabilidade 1921.

Já aí estavam inequivocamente consagrados em lei os propósitos de imprimir à administração pública americana, uma organização eficiente e capaz.

Mas, é um processo mais ou menos demorado fazer com que os dispositivos de um texto legislativo bem elaborado, venham adquirir vitalidade e expressão na realidade da vida social, especialmente quando trazem inovações modificadoras do modo de pensar e de agir da maioria.

Os tratadistas de administração, reconhecem na poeirenta e ancestral burocracia dos serviços públicos, um dos grandes inimigos da racionalização do trabalho na administração pública.

Isso explica muitas vezes a relativa demora de sua implantação no setor das atividades do Estado.

Além da regulamentação da matéria orçamentária, e da atribuição das atividades de organização a um departamento do governo, propuseram os estudiosos de administração a instituição de um órgão que centralizasse as atividades relacionadas com a seleção, provimento, etc. dos servidores públicos, tendo sido a idéia materializada com a criação da Comissão do Serviço Civil.

No Brasil, o movimento racionalizador da administração pública tomou desenvolvimento a partir de 1930. Até então, nada de definitivo e sistemático se havia realizado. Em 1931, criou-se a Comissão Central de Compras com a missão de centralizar as compras de material para as repartições públicas. O princípio da divisão do trabalho do governo já se evidenciara em 1930, com a instituição de dois novos Ministérios: Trabalho e Educação. Em 1935, a Comissão Permanente de Padronização iniciou os trabalhos que mais tarde constituiriam atribuição da Divisão de material do D.A.S.P.

No mesmo ano foi instituída uma Comissão para o reajustamento do funcionalismo presidida por MAURÍCIO NABUCO cujo trabalho serviu de base à elaboração da lei 284 de 22-10-1936. Esse ato legislativo teve profunda significação na democratização da administração pública franqueada agora, sem discriminações, a quantos revelassem as aptidões mínimas exigidas para o provimento dos cargos públicos.

Essa lei foi uma verdadeira barreira aos desmandos dos chefes políticos no provimento eventual e assistemático dos cargos públicos, para

os quais ficou estabelecida a obrigatoriedade do concurso como o primeiro degrau para o seu acesso.

A instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e posteriormente, a do D. A. S. P., foi a decorrência lógica daquele impulso inicial na melhoria dos nossos serviços públicos.

Esse departamento, conjugou na sua estrutura as finalidades na América atribuídas ao Bureau do Orçamento e à Comissão do Serviço Civil. Fortemente apoiado pelo Chefe do Executivo procurou esse órgão continuar a obra iniciada, produzindo um acervo de trabalho, reconhecido e proclamado, por HARVEY WALKER e HENRY REINING JR., que a ele prestaram inestimável colaboração pela sinceridade das críticas e sugestões que fizeram à sua atuação.

Ninguém poderá negar ao departamento que a carta de 1937 criou a iniciativa da difusão dos conhecimentos sobre a organização científica do trabalho, que levariam a um novo comportamento e atitude, em face dos cada vez mais complexos problemas de administração pública.

É de justiça reconhecer que ainda estamos longe de haver alcançado o objetivo de elevar gradualmente o nível de eficiência dos órgãos do governo. ROOSEVELT, faria, talvez, uma análise mais pessimista de nossa administração no momento, do que a que fez da americana em 1937.

Todavia, ficou patente, com a divulgação dos trabalhos científicos sobre administração pública, e com as iniciativas isoladas surgidas em diversos setores administrativos, que grandes serão os resultados da adoção integral da organização científica do trabalho na administração pública brasileira.

Os otimistas asseveram que a organização científica do trabalho de início aplicada timidamente nas empresas industriais, já conquistou as empresas do próprio Estado, que, sem o concurso da Ciência não poderá fazer face às numerosas e complexas atribuições que nossa era lhe impõe (3).

(3) "Não padece dúvida, entretanto, diz o Sr. JOSÉ REIS em aula proferida em 1944, ("organização, fenômeno universal") que a organização científica, a princípio restritamente aplicada nos domínios das indústrias privadas, muito cedo avassalou todas as atividades humanas, inclusive algumas das instituições por natureza mais estáveis, como o próprio Estado, que cada vez mais se vai tornando organizado, no sentido do planejamento científico de suas atividades, da mais perfeita coordenação destas e da própria reestruturação de seus órgãos, visando a mais adequada divisão do trabalho, a ponto de já se ter pretendido caracterizar a época presente da evolução humana, como sendo, precisamente, a da organização".

O reconhecimento de que muito falta realizar na matéria, não deve servir de argumento contrário à implantação da organização racional do trabalho na administração pública. Deve, isto sim, servir de lema de combate aos que procuram erigir o tema em pretexto para fingir ciência (4).

Não se pode em sã consciência, executar reformas isoladas em um ou outro setor administrativo, em nome da racionalização do trabalho, pois tais reformas, sem levar em consideração um plano de conjunto, jamais poderão influir decisivamente para o real melhoramento dos serviços públicos brasileiros (5).

O administrador não se pode dispensar, de situar os problemas que se lhe apresentam, dentro do conjunto da administração, examinando minuciosamente o quadro geral de atuação das reformas que empreender. Os órgãos administrativos formam, muita vez, sistemas específicos, cuja eficiência depende do perfeito entrosamento e da harmonia do conjunto.

Quando os sistemas de órgãos administrativos, assinalam pela morosidade do seu funcionamento e por outros sintomas já bastante conhecidos, que é o momento de introduzir novos métodos de trabalho, de nada vale reorganizar um dos órgãos do sistema, e sim, considerar a este no seu todo, atacando decisivamente seus pontos falhos.

A necessidade das reformas administrativas não se pode atribuir ao temperamento irrequieto de certos administradores, mas depende da natureza da organização que constitui um organismo vivo a ser modificado sempre que as condições sociais o exijam (6).

A idéia da flexibilidade da estrutura da administração pública em face das necessidades sociais,

(4) PAULO ACIOLI DE SÁ, "Racionalização dos métodos de trabalhos", monografia publicada em 1939.

(5) "Considerar um serviço isoladamente para racionalizá-lo, sem levar em conta o sistema em que existe, seria o mesmo que, estudadas as dimensões tecnicamente preferíveis para uma roda de automóvel, racionalizar apenas uma de suas quatro rodas. Melhor seria para ele rodar nas quatro rodas mal feitas, porém harmônicas, do que manquejar com uma só roda racionalizada". PAULO ACIOLI DE SÁ, op. cit.

(6) "Organization is not at all a static thing which once set right will stay right; rather it is a living organism that must change from time to time, as conditions change".

LEWIS MERRIAM e LAURENCE SCHMECKEBIER, "Reorganization of the National Government, what does it involve?" Washington, The Brookings Institution, 1939, pg. 20. (Sobre o mesmo assunto ver págs. 143 e segs.).

jamais deve fugir às considerações do administrador esclarecido, tanto na criação de novas entidades reclamadas pela extensão crescente das responsabilidades do governo, como na extinção sistemática de órgãos administrativos já encanecidos, cuja missão no quadro geral da administração pública tenha sido cumprida.

Na própria nação americana, assinala MERRIAM, que "sempre que o governo se propõe a desempenhar uma função, orientar uma atividade, ou executar um serviço existe uma natural tendência para continuar a fazê-lo, mesmo quando se hajam modificado as condições econômicas e sociais, de tal sorte a alterar-lhes profundamente a sua significação". (7) Faz o citado autor notar, ainda, que essa orientação onera fortemente o orçamento nacional admitindo-se que seja seguida em épocas de fartura. Mas, quando a administração pública se converte em batalha pela eficiência, em luta pela sobrevivência e o Estado se abate diante das críticas dos cidadãos pela sua incapacidade administrativa, é mister que ele execute, como o jardineiro nas árvores frondosas demais, a podagem dos galhos excrescentes (8).

Em nosso país, então, cujo desenvolvimento econômico não apresenta os índices de vitalidade da nação americana, a revisão periódica da organização administrativa poderia ser uma fonte de apreciáveis economias.

Com referência à execução das atividades de organização, temos observado que nem sempre é seguido como o deveria ser, o "processus" para elas estabelecido pela experiência universal. Cremos que é de nula valia executar reformas administrativas sem seguir rigorosamente as fases do trabalho organizador. Jamais poderão os regimentos e as leis, apenas pela força mágica de suas palavras, produzir na administração pública brasileira um genuíno movimento racionalizador.

Os entraves burocráticos excessivos, a abundância de fórmulas e papéis, que cerceiam o rápido andamento das providências administrativas, demonstram que, na maioria de nossas repartições, estamos ainda distanciados das normas e métodos racionais de trabalho.

Já em 1929, WALLACE CLARK, assinalava que a aplicação defeituosa e excessiva dos formulários

(7) MERRIAM, op. cit. pag. 13.

(8) MERRIAM, op. cit. págs. 14-86.

à administração pública, concorria para desmoralizar o valor que possuem realmente, como instrumento de trabalho (9).

Se na administração pública êsse é o quadro, na indústria e no comércio ainda reina também um certo ceticismo quanto à valia da organização científica do trabalho, não obstante sejam as empresas privadas campo mais propício para a sua aplicação, graças aos imperativos da produção e do lucro sem os quais não se podem manter.

Já tivemos oportunidade de observar estabelecimentos industriais nacionais, aonde se dá a devida importância à organização científica da

produção, executando-se o estudo de tempos e movimentos, cálculos de custo, e até atividades que se enquadram no importante capítulo da psicologia das relações humanas no trabalho.

O presente momento, exige que se amplie êste movimento progressista, sob a bandeira da organização científica do trabalho, na certeza de estaremos prestando assinalado serviço ao país aumentando o rendimento e a eficiência das indústrias e dos próprios órgãos do governo.

(9) WALLACE CLARK, in "Mon Bureau", Setembro, 1929.

PESSOAL

O recrutamento e as nomeações interinas

M. J. A. FERNANDES

Já se afirmou, com razão, que num programa de administração de pessoal se destaca, em importância, a fase do recrutamento (*). Com efeito, difícil será imaginar que um sistema de pessoal possa atingir grau razoável de eficiência, repousando sobre quadros integrados por elementos aliciados em más fontes. O recrutamento precário é um pecado original difícil ou impossível de sanar. Dir-se-á que a fase subsequente de seleção técnica corrigirá tais deficiências; mas não se poderá exigir da seleção mais do que apontar os melhores dentre os candidatos, não lhe cabendo culpa se êstes não constituírem amostra representativa da boa média dos profissionais, que se deseja ingressem no serviço público.

A boa técnica pede que o recrutamento descubra e cultive o melhor mercado de trabalho, e que o conduza às provas públicas de competição, características do "sistema do mérito". E quando outras razões, de alto relêvo, não falassem contra as nomeações de livre escolha pessoal (legítimas apenas em casos especiais e restritos), pesaria o fato de tais atos repercutirem de maneira desastrosa

sobre o recrutamento, criando a descrença entre os bons elementos que, doutra forma, poderiam disputar os cargos públicos.

Em verdade, deve-se afastar situações limitativas do recrutamento, além daquelas que a própria seleção, por necessidades técnicas, é obrigada a criar. Tal é o caso das nomeações interinas, via de regra, apontadas como bom recurso para atender às necessidades de serviço e preparar pessoal com experiência prévia de trabalho para as provas competitivas. Entretanto, essa medida poderá constituir meio legal de fugir temporariamente às exigências do sistema do mérito. Daí, as condições restritivas de certas legislações, como por exemplo a do Estado de New York, que impõe a realização de provas de habilitação para uma nomeação interina, válida apenas pelo prazo improrrogável de quatro meses.

Se tais restrições se justificam como princípio de ordem geral, com mais razão ainda devem prevalecer nos casos de nomeação interina para cargo integrante de carreira, cujo exercício seja privativo de determinadas profissões. A ninguém ocorreria nomear interinamente para a carreira de Médico, quem não possuísse o diploma no caso

(*) "Better Government Personnel" — Report of the Commission of Inquiry on Public Personnel — New York, 1935 — pág. 37.

exigido pela lei e pelo bom senso. Todavia, não ocorre o mesmo quando se trata de interinidades em cargos de carreiras, para as quais não há o imperativo legal da apresentação de um diploma ou certificado escolar, embora haja cursos especializados para a formação profissional dos que devem exercê-los.

Tais casos mostram que, se a teoria de administração manda, com aparente acerto, considerar primeiro o cargo em si, para depois visar o elemento humano que o desempenhará, na prática ocorre, ou deve ocorrer, o inverso. Com efeito, antes de traçar as características e os limites básicos, definidores de um cargo, há de se ter em mente o fator humano que, em cada caso específico, poderá ser fornecido pelo sistema educacional vigente no país.

A necessidade de conjugar a discriminação das funções públicas ao sistema educacional, para fins de recrutamento, é tão acentuada, que os tratadistas de administração de pessoal procuram ver, neste particular, o ponto de partida da divergência entre norte americanos e ingleses e, de modo geral, europeus. Enquanto os primeiros apoiam sua técnica de seleção sobretudo em provas competitivas, os últimos preferem considerar como fator básico a formação profissional escolar. Na Inglaterra, a Comissão Real do Serviço Civil afirmou: — o serviço público colhe “os frutos naturais do sistema educacional, nos seus vários degraus, à medida que amadurecem”. Não se conclua, porém, que estes não façam provas seletivas, ou que aqueles desprezem a formação acadêmica. Trata-se apenas de dar maior ou menor peso a esses fatores.

Quando um inglês, como Sir Francis Floud diz que “a qualidade essencial de um bom administrador é a adaptabilidade”, sabe que alude a uma qualidade praticamente verificável e encontradíssima, porque o sistema educacional de seu país visa, antes de tudo essa qualidade, formando homens com base geral e sólida de conhecimentos humanísticos. Já os norte-americanos, com seu ensino altamente especializado, não poderiam pensar do mesmo modo.

Partindo de pontos de referência diversos, quase opostos, todos chegam, porém, à conclusão de que o recrutamento deverá ser conjugado ao sistema educacional.

Claro está que esse princípio sadio não poderia encontrar exceção entre nós. Se a estrutura geral do nosso ensino tende para a formação humanística, à maneira do europeu, há de pesar entre nós, o fator preparação acadêmica na seleção profissional.

Exemplo disso foi a acertada decisão do Governo em relação à nomeação de interinos para as carreiras de Bibliotecário e Bibliotecário Auxiliar, num caso concreto em que as escolhas incidiram em pessoas não diplomadas pelos Cursos de Biblioteconomia, ministrados pelo Ministério da Educação e Saúde. Embora a lei não estabelecesse a satisfação de tal exigência, a Administração preferiu fixar essa norma salutar, que tende a obviar, ao menos parcialmente, os inconvenientes das interinidades, sem maiores desvantagens para o recrutamento. (E.M. 1.128, de 3-7-47 — D.O. 23-7-47).

APERFEIÇOAMENTO

Problemas paralelos à realização de cursos

Oswaldo Fettermann.

IV

TIPOS DE SÚMULAS

OS diversos tipos de súmulas, que referimos no número anterior, comportam uma série de variantes, segundo o critério pessoal de cada professor, ou de acôrdo com a natureza de cada ponto versado. Todavia, para o comêço de uma sistematização, poderemos agrupá-las em quatro tipos:

- I. *epigráficas*;
- II. *sinópticas*;
- III. *proposicionais* (ou *propositivas*); e
- IV. *explanadas*.

O primeiro tipo, ao que pensamos, não satisfaz. Dá-nos mais a idéia de um programa do que propriamente de uma súmula. Nêle não descobrimos o propósito, o desejo de atender ao fim, ao escopo que se tem em vista, isso é, a intenção de proporcionar ao aluno os elementos de estudos de que, porventura, careça quer por lhe minguaem os recursos pecuniários, quer por lhe não serem de fácil aquisição ou de acessível consulta as fontes bibliográficas aconselhadas. O objetivo colimado não é atingido com tal tipo de súmulas, pois não oferece margem a que o aluno revise, decante e fixe o que, de viva voz, lhe foi ministrado em aula. O aluno tem diante de si apenas epígrafes:

"Súmula n.º 17

"1. Conceito de administração geral e de administração específica. Administração direta no direito público brasileiro. Órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República: a) Departamento Administrativo do Serviço Público; b) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; c) Conselho Federal de Comércio Exterior; d) Conselho de Imigração e Colonização; e) Conselho Nacional de Fetrôleo; f) Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica; g) Conselho de Segurança Nacional; h) Comissão de Readaptação dos Incapazes das Forças Armadas; e i) Es-

tado Maior Geral. Ministérios civis: a) Agricultura; b) Educação e Saúde; c) Fazenda; d) Justiça e Negócios Interiores; e) Relações Exteriores; f) Trabalho, Indústria e Comércio; e g) Viação e Obras Públicas. Ministérios Militares: a) Aeronáutica; b) Guerra; e c) Marinha.

2. Departamento Administrativo do Serviço Público. Sua organização: a) Divisão de Orçamento e Organização; b) Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento; c) Divisão do Pessoal; d) Divisão de Edifícios Públicos; e) Serviço de Administração; e f) Serviço de Documentação. Suas finalidades precípua: a) a elaboração da proposta orçamentária; b) a seleção de candidatos a cargos públicos, respeitadas as exceções constitucionais; e c) a readaptação e o aperfeiçoamento de servidores civis da União.

3. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sua organização: a) Conselho Nacional de Geografia; b) Conselho Nacional de Estatística, etc....."

O segundo tipo compreende as súmulas em que o assunto é exposto em forma de sinopse, isso é, sinteticamente e, de preferência, sob a apresentação esquemática. Tem a vantagem de facilitar a fixação dos principais aspectos do tônico versado ou discutido; mas requer do aluno certa base intelectual e boa soma de conhecimentos sobre a matéria. Por isso, ao que pensamos, não pode ser adotado indiferentemente em qualquer curso. A natureza, o nível dêsse é que nos há de indicar o seu emprêgo, ou de aconselhar a sua rejeição. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em seus trabalhos de divulgação das nossas cousas, tem, amiúde, recorrido a êsse tipo de lição escrita, como, por exemplo, na *Sinopse estrutural e funcional do Estado Brasileiro*, "organizada na intenção de oferecer aos leitores, de maneira impressiva, uma idéia de conjunto" da Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937. Nos Cursos de Administração não tem sido desprezada essa modalidade de súmula, embora algumas vezes se perceba que não se apresente em sua forma pura. Está nesse caso a seguinte que foi distribuída no

Curso de Biblioteconomia III e Formação de Bibliotecário IV, ministrado em 1942:

"Administração de bibliotecas."

Biblioteca do D.A.S.P.

36º Ponto

Prof. JOSUÉ MONTELLO.

1) *Características gerais*

- a) Biblioteca Moderna;
- b) especializada em assuntos de administração.

2) *Local da Biblioteca:* 6.º andar do Edifício do Ministério do Trabalho.

3) *Vantagens oferecidas pela Biblioteca do D.A.S.P.*

- a) sala de estudos;
- b) livre acesso à estante;
- c) catálogo dicionário;
- d) listas bibliográficas;
- e) empréstimo de livros;
- f) índice da Legislação Federal.

4) *Registro de livros e folhetos*

O registro das publicações obedece à classificação seguinte:

a) *Quanto à origem:*

- 1 — doação
- 2 — compra
- 3 — permuta

b) *Quanto à forma:*

- 1 — livro
- 2 — folheto
- 3 — periódico

Esse registro é feito:

a) *No livro de Inventário:*

- 1 — um para livros
- 2 — um para folhetos

- b) *no Serviço de Permuta*
- c) *no Fichário de Encomendas*

5) *Características do livro de Inventário*

"O livro-de-Inventário declara a data do registro, o nome do autor, o título da obra, o número de volumes, o editor, o local em que foi impresso, o ano da impressão, a origem isto é, doação, compra ou permuta, o preço da encadernação e o número da classificação. Algumas colunas são destinadas à anotação das baixas que possam ocorrer no acervo da Biblioteca. Nelas devem ser anotadas a data da baixa, a causa, a data em que a obra foi substituída e o número de entrada no novo exemplar. A última coluna do Livro-de-Inventário é destinada a qualquer anotação que se tornar necessária".

6) *Registro de Periódicos*

Fichário Kardex:

- 1) Uma ficha de registro
- 2) uma ficha anexa.

7) *Catálogo Dicionário*

- a) Objetivos do catálogo: "O catálogo dicionário deve indicar o livro quando for procurado pelo nome do autor, pelo título, ou pelo assunto, e dizer o que a Biblioteca possui de um determinado lugar".

b) *Característica do Catálogo-Dicionário.*

8) *Distribuição do Livro na Biblioteca*

Os livros são dispostos por ordem de assunto

9) *Serviço de Empréstimo*

- a) Empréstimo na Biblioteca;
- b) Empréstimo a Domicílio.

Serviço de empréstimo.

- a) Registro do Leitor;
- b) Empréstimo;
- c) Aviso nos Atrasos;
- d) Reserva de Publicações

10) *Serviço de Referência*

- a) Características gerais do Serviço de Referência;
- b) Atribuições do Serviço de Referência na Biblioteca do D.A.S.P.

Indicação bibliográfica: Sílvia de Queiroz Grilo — Esquema da Organização da Biblioteca do D.A.S.P."

O terceiro tipo é constituído por súmulas em que o professor expõe a matéria através de proposições que devem ser discutidas, em aula, com a participação direta e viva dos próprios alunos. Para isso, no início da aula, a cada um dos presentes é entregue a súmula relativa à lição do dia e onde se acham formuladas diversas proposições, a cuja análise o professor procederá de modo que venha a despertar não só o interesse especulativo mas também a própria intervenção ativa dos ouvintes. É ótimo recurso nas mãos do professor arguto, sagaz, honesto e experiente. Manejado, porém, por professor despido dessas qualidades, esse tipo de súmula oferece resultados medíocres. Acresce, ainda, que a sua utilização se aconselha em cursos onde se pressupõe que os alunos estejam não só habituados a discussões em grupo, mas, ainda, afeitos a trabalhos intelectuais que os obrigue a pesquisas e soluções exatas. São desse tipo as súmulas que um dos mais autorizados

mestres brasileiros utilizou no *Curso de Psicologia das relações humanas no trabalho* ministrado, em 1944, aos técnicos de administração:

“*Psicologia das relações humanas no trabalho*

(Prof. LOURENÇO FILHO).

V. Liderança (Cf. Bogardus)

1. Liderança é o processo de mudar as tendências de numerosas pessoas em relação a importantes assuntos da vida social. Encontra expressão sob numerosas formas: *intelectual* (ideias); *social* (sentimento e ação social); *realizadora*, ou *executiva* (processos).

2. Caracteres gerais; imaginação; discernimento; capacidade de previsão; flexibilidade; mais universalidade que especialização; domínio de si mesmo (capaz de pensar quando outros perdem a cabeça).

3. O inventor, o poeta, o filósofo são líderes intelectuais. Em geral, incapazes de ação: analisam, sintetizam, explicam, deduzem, generalizam.

4. O líder social possui qualidade de auto-suficiência e agressividade. Aparece, sobretudo, nas crises sociais. Energia física; confiança em si mesmo; entusiasmo.

5. O líder realizador, ou executivo, combina qualidades de líder intelectual e do líder social. Toma as idéias e as planifica; exerce influência social em círculos restritos ou especializados. Tem qualidades de organizador; aprecia os detalhes; capaz de inspirar confiança refletida.

6. *Traços comuns*: naturalidade (“seja você mesmo”, Edison); imaginação, para “ver adiante”; flexibilidade, para adaptar-se e dominar situações diversas; amor-próprio e confiança em si, o que acarreta o respeito e a admiração dos outros; entusiasmo, o que corresponde a um sentimento generalizado de coisas melhores, num mundo melhor.

7. Há a distinguir o líder democrático, de outros, mais ou menos autocráticos. Democracia: “decisão de atender e encorajar capacidades onde quer que se encontrem (Du Bois), com o bjetivo de atender ao bem estar do maior número, senão de todos”.

8. Outro aspecto: o modo de chegar às decisões: consulta, coordenação de pontos de vista, discussão, combinação de opiniões. Não reside, essencialmente, na opinião original da maioria, mas, sim, no consenso da maioria. Por isso, democracia e educação estão ligadas. Cooperação.

9. O líder democrático raramente *conduz*; apela menos para a sugestão e a dominação; é guia consentido, não imposto.

10. *Terceiro aspecto*: maneira de levar por diante as decisões: o próprio exemplo. “Faça o que eu faço”.

11. *Quarto aspecto*: servir sem visão imediata de interesses. Altruismo. Simplicidade; capacidade de igualar-se aos pequenos e humildes.

12. “O líder não é democrático senão quando estimula outras pessoas a serem, igualmente, líderes democráticos”.

a) O líder democrático tem como objetivo o bem comum.

b) Chega às decisões por mútua cooperação.

c) Realiza dando a todos responsabilidade voluntária.

d) Age sem desejo de lucro pessoal ou de grupos.

e) É capaz de compreender e sentir os mais humildes.

a) Um líder raramente é “democrático” em todos os aspectos.

b) A liderança democrática pode degenerar no seu exercício.

c) Os resultados são lentos: desencorajam a muitos.

d) A experiência mostra esta evolução: liderança autocrática: paternalística; democrática.

Classifique:

Anchieta — Tiradentes — Pedro I — Caxias — Deodoro — Floriano — Pedro II — Osvaldo Cruz — Santos Dumont — Mauá — Rio Branco — Saldanha da Gama.

Washington — Lincoln — Benjamin Franklin — Wilsor, — Ford — Edison.

Napoleão — Bismarck — Joana d’Arc — Descartes — Pasteur.

Problemas:

— A persistência histórica de líderes autocráticos.

— A extrapolação do líder, em relação ao que pode.

— O líder representa, maneja, organiza grupos ligados por interesses comuns.

— Há líderes revolucionários e líderes “de evolução”.

— É possível produzir líderes?

— Há líderes de “grupos”?

— Os líderes revolucionários aparecem quando a mudança “por evolução” é obstada.”

O quarto tipo é integrado pelas súmulas em que o professor procura explicar o assunto, de sorte que o aluno possa, fora da aula, reconstituir a aula ouvida. É a modalidade mais difundida e que ao nosso ver, quando bem elaborada, melhor supre as deficiências ou a falta de livros. Cumpre, porém, contrabalançar, ou atenuar, um dos seus inconvenientes, qual seja o de propiciar pouca oportunidade ao aluno para agir por esforço todo próprio, uma vez que o professor pensa por ele. Entendemos, por isso, que as súmulas devem trazer, sempre, exercícios quer sobre a lição correspondente, quer sobre os pontos anteriores:

"CURSO DE MATEMÁTICA E NOÇÕES DE ESTATÍSTICA

III Secção — 1947

PROFS. ALCIDES TORRES ANARDO DE CASTRO,
BELMIRO SIQUEIRA E NILTON FERREIRA REIS
NOÇÕES DE ESTATÍSTICA

1.º PONTO

O MÉTODO ESTATÍSTICO

Noções Preliminares

BREVE INTRODUÇÃO

Em qualquer ramo das atividades humanas, a Estatística vem-se mostrando útil. Instrumento indispensável ao estudo numérico dos mais diversos fatos, as ciências físicas e as ciências sociais não prescindem do valioso auxílio da Estatística.

Quaisquer aspectos quantitativos, do homem isoladamente ou dos grupos sociais, só podem ser considerados e analisados vantajosamente por meio da Estatística. Focalizado um fenômeno, uma simples observação nada nos dirá a respeito de sua casualidade, de sua constância, de sua variabilidade, de sua dependência ou ligação com outros fenômenos. Os fenômenos de massa (ou seja a grande totalidade dos fenômenos) só se tornam conhecidos depois de observados um sem número de vezes, após serem quantitativamente estudados pelo Método Estatístico.

Coletar dados, representá-los por tabelas e gráficos, sintetizá-los em simples valores, verificar a maneira como variam, estabelecer a relação existente entre eles e outros dados, determinar o grau de fidedignidade com que representam o fenômeno em sua infinidade de manifestações — eis o que cabe à Estatística ao ao Método Estatístico.

Planejamentos no comércio, na indústria, na agricultura ou em qualquer outro setor econômico só se têm como seguros e proveitosos quando baseados em estatísticas e delineados segundo o Método Estatístico. Salientando o valor da Estatística, Bulhões Carvalho afirma:

"A Estatística tem para o administrador a mesma importância que o conhecimento da resistência dos materiais para o construtor." (Apud José Nicolau dos Santos in *Elementos de Estatística*, pág. 41).

À cultura geral do indivíduo, é hoje indispensável o domínio de certas noções de Estatística. Aliás, como já o disse Arthur Bowley:

"O conhecimento da Estatística é como o conhecimento das línguas estrangeiras ou da Álgebra: ela pode se mostrar útil em todos os tempos e em todas as circunstâncias." (Apud José Nicolau dos Santos in *Elementos de Estatística*, pág. 41).

Este é um curso elementar de Estatística. Não estudaremos questões difíceis e de restrita aplicação, e, sim, consideraremos assuntos gerais e de largo emprego. Tere-

mos sempre em mente a pergunta: "Para que estudarmos este assunto?" Não resvalaremos para o teorismo tão do agrado de alguns, mas, visaremos ao que é prático e usual a toda hora.

Iniciaremos o curso com *noções preliminares* e um grupo de *regrinhas para cálculos*. Em seguida, entraremos, propriamente, no trabalho estatístico, que parte da focalização do problema e termina com ilações de leis, princípios ou fornecimento das mais preciosas conclusões a respeito dos fatos que se estudam.

Esmiuçaremos os processos de representação dos dados por meio de tabelas e gráficos; passaremos pelos clássicos índices de posição e de dispersão; faremos referências aos índices de assimetria e de curtose, falaremos de inúmeras aplicações da curva normal dos erros; examinaremos os fenômenos em marcha; referir- os-emos aos problemas de correlação; entreveremos o importante setor da generalização dos processo estatísticos e concluiremos apresentando algumas aplicações da Estatística. Aos números índices será dada a atenção devida.

A apresentação da matéria será na seguinte ordem:

- I — noções teóricas indispensáveis, acompanhadas das ilustrações convenientes;
- II — resolução de algumas questões;
- III — questões a resolver e
- IV — bibliografia aconselhada.

O Método Estatístico — Definições

"O Método Estatístico é uma técnica usada para obter, analisar e apresentar dados numéricos." (1)

"Estatística (ou Método Estatístico) é o método que tem por objeto o estudo dos agregados e por fim a determinação das suas tendências características limites". (2)

"Estatística é o estudo de fenômenos quantitativos, que se repetem muitas vezes com valores diversos, no intuito:

- a) de os representar de uma maneira geral e resumida;
- b) de verificar a maneira como variam; e
- c) de determinar as relações que entre eles existem." (3)

O Método Estatístico — característicos e limitações (1)

"O Método Estatístico é o único instrumento que permite o manejo de grandes massas de dados numéricos".

"A técnica estatística aplica-se somente a dados que são redutíveis à forma quantitativa".

"A técnica estatística é *objetiva*. Os resultados, contudo, não deixam de ser afetados pela interpretação necessariamente *subjéctiva*".

"A técnica estatística é a mesma tanto para as ciências sociais como para ciências físicas, i. e., economia, educação, sociologia e psicologia contrastadas com biologia, química e astronomia. Método e técnica aplicam-se igualmente a esses campos diversos".

O Método Estatístico e o Estudo de Fenômenos (4 e 5)

"Fenômenos Individuais são aqueles que, influenciados por uma ou poucas causas, deixam em evidência a causa fundamental após reduzido número de observações. São exemplos de fenômenos individuais muitos fatos da química, da astronomia e da física."

"Fenômenos Coletivos, são aqueles que, influenciados por uma complexidade de causas, necessitam de um grande número de observações para que se chegue a uma conclusão. Esta conclusão, entretanto, pode ser aplicada a cada um dos indivíduos da coletividade." São exemplos de fenômenos coletivos muitos fatos do mundo orgânico.

Fenômenos de Multidão, são aqueles que, influenciados por uma complexidade de causas, necessitam de um grande número de observações para que se chegue a conclusões. As conclusões obtidas só se aplicam, porém, à coletividade em conjunto e não a cada indivíduo isoladamente." Os fenômenos sociais são exemplos.

Pouco tem a Estatística que fazer no campo dos fenômenos individuais, sendo, porém, amplíssima a sua aplicação ao estudo dos fenômenos coletivos e de multidão.

Atributo-variável contínua, variável descontínua

Atributo é tudo aquilo que se diz ou é próprio de um ser, podendo ser constante ou variável, qualificativo ou quantitativo. (6). Os atributos (comprimento, largura, altura, peso, forma, cheiro, cor, inteligência etc.), definem, caracterizam, diferenciam os seres.

Estudando-se os seres, encontram-se atributos que são apenas enumeráveis e encontram-se atributos que são mensuráveis.

Da simples enumeração resulta a qualificação do atributo como variável descontínua e da mensuração a variável contínua.

Variável contínua é aquela que, num intervalo dado, passa por todos os valores possíveis. Ex.: O atributo altura numa população numerosa.

Variável descontínua é aquela que, num intervalo dado, não admite todos os valores imagináveis. Exemplo: O atributo número de filhos numa população qualquer.

Universo e amostra

"Universo — Totalidade de indivíduos que apresentam um mesmo atributo ou alternativa de atributo, comum. É o mesmo que conjunto." (6). Se se estuda a altura do brasileiro, o universo ou conjunto é a população brasileira.

Amostra é uma parte do universo estatístico. Em um grupo de 1.000 alunos, que constituem um universo determinado, 100 alunos formam uma amostra.

Fases do trabalho estatístico

O trabalho estatístico compreende quatro fases gerais:

- I — levantamento,
- II — apuração,
- III — apresentação e
- IV — interpretação.

"Levantamento é o conjunto de operações que tem por fim determinar o número de ocorrências ou as intensidades dos fenômenos individuais que compõem um ou mais fenômenos coletivos (ou de multidão)." (6).

Apuração é a operação por meio do qual as unidades estatísticas isoladas que se acham nos boletins ou questionário são sistematizadas e totalizadas em tabelas." (6).

Apresentação ou exposição é a operação que consiste em sintetizar os dados em quadros e gráficos.

Interpretação ou análise é a fase na qual se traduz em linguagem corrente e se aprecia a significação, isolada e combinada, dos símbolos matemáticos ou disposições gráficas e tabulares relativos a um dado campo de estudo." (6).

Crítério para cálculos

Arrendamento de números — A fim de facilitar o manejo de números aproximados, contendo muitos algarismos na parte decimal, adotar-se-á o seguinte critério de arrendamento:

a) se for 0, 1, 2, 3 ou 4 o algarismo que vem a seguir ao algarismo da aproximação que se pretende, abandona-se o mesmo sumariamente. Ex.: 7,8354 arredondado para milésimos é 7,835; 4 foi abandonado. 3,1416 para centésimos é 3,14; o 1 não autoriza qualquer alteração no 4.

b) se for 5, 6, 7, 8 ou 9 o algarismo que vem a seguir ao algarismo da aproximação pretendida, força-se este depois de abandonar aquele. Exs.: 7,8354 arredondado para centésimos é 7,84; 5 permitiu que se forçasse o 3. E assim, temos: 2,4327 para milésimos é 2,433; 3,4147 é 3,415 e 412,0495 = 412,050.

Precisão de uma soma (7) — A soma de vários números aproximados não deve ter mais algarismos exatos do que o número de algarismos exatos do número (ou parcela) de menor precisão: Ex.: $362,2 + 18,225 + 5,3062 = 385,7$ porque uma das parcelas: 362,2, apresenta somente 4 algarismos exatos. $364,2 + 61,596 = 425,796 = 425,8$ porque 364,2 apresenta apenas 4 algarismos exatos.

Precisão de uma diferença (7) — Uma diferença de números aproximados não deve ter mais algarismos exatos do que o número (minuendo ou subtraendo) de menor precisão. Exs.: $362,2 - 18,265 = 343,935 = 343,9$ porque 362,2 apresenta 4 algarismos exatos; $364,2 - 61,596 = 302,6$ porque 364,2 apresenta 4 algarismos exatos.

Precisão de um produto (7)

a) O produto de números aproximados deve ter tantos algarismos exatos quantos tem o número (fator) de menor precisão. Exs.: $125,5 \times 7,0 = 878,50 = 880$ porque 7,0

apresenta 2 algarismos exatos e 878,50 arredondado para 2 algarismos é 880. Outro $125,5 \times 7,000 = 878,5$.

b) O produto de números exatos por números aproximados deve ter tantos algarismos exatos quantos tem o número aproximado. Exs.: 12 (criança) $\times 8$ (anos) $= 96$ que nos dá 90 ou 100 porque 8 apresenta apenas um algarismo exato. 12 (crianças) $\times 8,0$ (anos) $= 96$ porque 8,0 apresenta dois algarismos exatos.

Precisão de um quociente (7)

a) O quociente de um número aproximado por um número exato deve ter tantos algarismos exatos quantos tem o número aproximado. Exs.: $9,27 \div 41 = 0,226$ porque 9,27 apresenta 3 algarismos exatos.

b) O quociente de dois números aproximados deve ter tantos algarismos exatos quantos tem o número (dividendo ou divisor) de menor precisão. Exs.: $9,27 \div 41 = 0,226 = 0,23$ porque 41 apresenta 2 algarismos exatos. $16 \div 4724 = 0,00338 = 0,0034$ porque 16 apresenta 2 algarismos exatos.

Precisão de uma Potência (7) Uma potência de um número aproximado deve conter, no mínimo, tantos algarismos exatos quantos há no próprio número. Exemplo: $(0,034)^2 = 0,001156 = 0,0012$ porque 0,034 apresenta apenas 2 algarismos exatos. $(18,6)^2 = 345,96 = 346$ porque 18,6 apresenta apenas 3 algarismos exatos.

Precisão de uma Raiz (7) A raiz quadrada de um número aproximado não deve conter mais algarismos exatos do que há no próprio número. Usualmente, a raiz quadrada contém a metade do número de algarismos exatos

do número considerado. Exs.: $\sqrt{47,86} = 6,918$ ou 6,9

$\sqrt{159,5600} = 12,63176$ ou 12,63.

Questões a resolver (7)

I — Indicar, por meio de um C ou de um D, colocado dentro dos parênteses, as variáveis que constituem séries contínua ou descontínua:

- () Tempos
- () Salários
- () Idades
- () Pesos
- () Distâncias percorridas por um carro
- () Números de páginas em 100 livros
- () Populações de diversos recenseamentos
- () Escores em futebol.

II — Arredondar, para duas casas decimais, os seguintes números:

3,5872
74,168
46,9223
25,193

III — Indicar, nos parênteses que os precedem, quantos algarismos exatos tem cada um dos números abaixo:

() 0,00046 () 91,00 () 15,0048
() 18,365 () 46,02 () 250

IV — Efetuar as operações indicadas:

$127,4 \times 0,0036 = \dots\dots$ (ambos n.ºs aproximados)
 $200,0 \times 5,63 = \dots\dots$ (ambos n.ºs aproximados)
 $62 \times 0,053 = \dots\dots$ 1.º n.º exato; 2.º aproximado
 $364,2 + 61,596 = \dots\dots$ (ambos aproximados)
 $364,2 - 61,596 = \dots\dots$ (ambos aproximados)

$\sqrt{3,14} = \dots\dots$
 $(12,2)^2 = \dots\dots$

BIBLIOGRAFIA

- (1) ARKIN, H. e COLTON, R.R. — An Outline of Statistical Method, 4.º ed., 1942, New York, Barnes & Noble Inc.
- (2) RODRIGUES, M.S. — Elementos de Estatística Geral, 3.ª ed., 1938, São Paulo, Cia. Editora Nacional.
- (3) ACIOLI DE SÁ, P. — Elementos de Estatística, 2.ª ed., 1941, Porto Alegre, Livraria do Globo.
- (4) VIVEIROS DE CASTRO, L.S. — Pontos de Estatística, 4.ª ed., 1944, Rio de Janeiro, Ed. do Autor.
- (5) KAFURI, J. — Lições de Estatística Matemática (vol. I) — Rio de Janeiro, 1943. Flores S. Mano.
- (6) RODRIGUES, M.S. — Vocabulário Brasileiro de Estatística, 1944, Rio de Janeiro, I.B.G.E.
- (7) CARRETT, H.E. — Statistica in Psychology and Education, 2.ª ed., 1940, New York, Longmans, Green and Co.

OBSERVAÇÕES:

- 1) Qualquer reprodução desta súmula é interdita.
- 2) Destina-se esta súmula apenas aos alunos dos C.A. da D.A.S. do D.A.S.P.
- 3) Esta súmula não foi revista, dada a exigüidade de tempo: os alunos deverão recorrer aos originais das mesmas ou à bibliografia citada, no caso de omissões ou dúvidas.

Todavia a falta de exercícios não se nota quando a súmula tem a segurança desta no trato da matéria:

“Curso de Administração de Pessoal — II Sedção — 1947 — Proff. Tomaz V. Monteiro Lpes.

5.º Ponto — Colocação (*)

Realizadas as provas surge o problema da colocação dos candidatos habilitados. Esse problema, ao qual não se tem

(*) E' o que os autores norte-americanos em geral de nominam *Placement*.

dado tôda a atenção que merece, é, entretanto, mais importante do que parece à primeira vista. Basta lembrar que é mediante a sua colocação em serviço que o pretendente ao emprego ingressa, realmente, na organização que o recrutou e selecionou, e a ela se prende pelos vínculos decorrentes das relações de trabalho. A colocação compreende, via de regra, as seguintes fase:

- a) indicação;
- b) nomeação;
- c) posse e exercício;
- d) enquadramento.

I — A indicação

A indicação é feita, geralmente, pela agência central de pessoal, ou seja pelo órgão que recrutou, selecionou e classificou os candidatos ao emprego. Às vezes a agência central de pessoal faz a indicação por sua própria iniciativa, podendo, entretanto suceder que o faça mediante pedido das repartições interessadas no provimento dos cargos.

Ao fazer a indicação de candidatos para efeito de nomeação a agência central obedece, ordinariamente, a um dos seguintes critérios:

- a) ordem de classificação;
- b) livre escolha;
- c) lista tríplice.

De acôrdo com o primeiro critério a preferência para nomeação se estabelece em função da posição que o candidato ocupa na lista de classificação final do concurso. Esse é, sem dúvida, o critério mais democrático e o que melhor resguarda os interesses do sistema do mérito.

Embora constituindo quase que uma tradição do serviço público brasileiro, o critério da nomeação consoante a ordem de classificação adquiriu maior prestígio nos últimos anos graças ao uso sistemático que dêle se vem fazendo na administração pública federal.

O critério da indicação pela ordem de classificação no concurso seria inatacável se os processos de seleção fôsem de tal modo perfeitos e completos, que permitissemos prognósticos absolutamente certos a respeito da capacidade profissional dos indivíduos. Em realidade, porém, não há nenhum processo de seleção que preencha esses requisitos, pois, mau grado os progressos a que se tem chegado em matéria de verificação prévia de aptidões e conhecimentos, o prognóstico da capacidade para o trabalho apresenta, ainda, certos pontos duvidosos. Há, como já tivemos oportunidade de salientar, certos fatores de êxito profissional cujo mecanismo ainda não foi suficientemente explicado, como também há determinadas qualidades pessoais para as quais não se dispõe de provas fidedignas.

Por isso, alguns autores preconizam a substituição do critério da ordem de classificação pelo critério da livre escolha. Neste caso a indicação pode recair em qualquer dos candidatos habilitados, pouco importando a posição

que êle ocupe na lista de classificação final do concurso. A ordem de preferência é estabelecida em função de certos elementos não abrangidos pelo concurso, mas que no entanto tornam uns candidatos mais bem indicados para os cargos que os seus concorrentes que lograram melhor classificação. Assim, por exemplo, entre vários escrivães aprovados em concurso para o Tribunal de Justiça alguns podem ser estudante de direito e possuir prática do trabalhos de cartório, enquanto que os demais podem não possuir outros conhecimentos além dos estritamente exigidos pelas provas do concurso. Aparentemente, os primeiros, do ponto de vista exclusivamente funcional, terão mais probabilidades de êxito do que os segundos, ainda que estes hajam alcançados melhor classificação no concurso.

As objeções ao critério de livre escolha seriam de menor vulto se as indicações obedecessem, sempre, a razões de ordem superior, ditadas pelo interesse da eficiência do serviço. O que se tem visto, entretanto, é o desvirtuamento sistemático do aludido critério e a sua conversão numa das mais traiçoeiras armas do filhotismo.

Ademais, mesmo quando praticado com lisura, o critério da livre escolha fracassará nas empresas ou serviços que não disponham de um elevado grau de organização que lhes permita, em face de cada caso, utilizar uma perfeita especificação de funções. Por outro lado, a prática tem demonstrado a falibilidade dos meios de comprovação de certos fatores nos quais o critério da livre escolha assenta suas decisões.

Os obstáculos de ordem moral e técnica que se antepõem à aplicação do critério de livre escolha são tais que esse critério foi inteiramente banido dos serviços públicos que adotam o sistema do mérito.

Em alguns Estados da América do Norte, como New Jersey, Massachusetts, New York e Winconsin, vigora o critério da lista tríplice. Para o provimento de cada cargo são indicados os nomes de três candidatos, sendo estes escolhidos entre os mais bem classificados. Os funcionários a quem compete fazer as nomeações têm a faculdade de optar por um dos três indicados.

Como se vê o critério da lista tríplice é uma espécie de solução conciliatória entre os dois outros critérios. Parece-nos que êle apresenta, embora atenuados, os defeitos dos critérios procedentes, sem oferecer, em compensação, outra vantagem além da de assegurar a participação dos chefes de serviço na seleção dos funcionários.

A agência central de pessoal encara o problema da seleção em termos amplos e do ponto de vista em que se situa nem sempre pode focalizar o caso especial desta ou daquela repartição. Se os chefes de serviço forem chamados a participar da seleção dos funcionários poderão ajustá-la melhor às condições especiais dos órgãos que dirigem. Acreditamos ser essa a única vantagem que a critério da lista tríplice oferece. Tal vantagem, entretanto, só se verifica nos casos em que a faculdade de escolher o candidato a ser nomeado cabe, diretamente, ao chefe do serviço interessado no provimento do cargo e é exercida criteriosamente. O confronto entre os três diferentes critérios de indicação é feito no quadro que apresentamos a seguir:

<i>Crítérios</i>	<i>Vantagens</i>	<i>Desvantagens</i>
<i>Ordem de Classificação</i>	— E um critério impessoal. — Impede que a nomeação dependa de outros fatores que não o mérito demonstrado pelo candidato em competição pública. — Permite que as nomeações se processem de acôrdo com um princípio geral e uniforme. — Fortalece a confiança do público nos processos de seleção.	— Dá absoluta predominância a processos de seleção que ainda apresentam certas imperfeições. — Impõe aos chefes de serviço candidatos de cuja seleção êsses chefes não participaram.
<i>Livre Escolha</i>	— Permite atenuar as falhas de seleção inicial, através da consideração de certos fatores de êxito profissional não abrangidos pelas provas de competição (concursos).	— Coloca a nomeação na dependência de outros fatores que não o mérito demonstrado pelo candidato em competição pública. — Estabelece critérios pessoais para a nomeação. — Provoca suspeitas, por parte do público, em relação aos processos de ingresso no serviço público. — Encerra grave ameaça ao sistema de mérito.
<i>Lista Tripla</i>	— Assegura a participação de chefes de serviço na seleção dos funcionários.	— As mesmas do critério de livre escolha, porém atenuadas.

II — A Nomeação

Nomeação é o ato pelo qual a autoridade competente atribui determinado cargo a uma pessoa. A nomeação em si é um ato administrativo imperfeito, visto como seus efeitos jurídicos dependem da posse e do exercício.

As prescrições a serem obedecidas, quanto à nomeação para cargos públicos federais, são em geral reduzidas, sendo que as principais dizem respeito:

1. à competência para nomear;
2. à forma de nomeação;
3. aos requisitos pessoais para nomeação.

Entre nós a competência para prover, mediante nomeação, os cargos públicos federais cabe ao Presidente da República, salvo as exceções previstas na Constituição e nas leis (Const. Federal, art. 87).

A nomeação só poderá recair em pessoa que satisfaça os seguintes requisitos:

- a) ser brasileiro;
- b) ter completado dezoito anos de idade;
- c) haver cumprido as obrigações e os encargos para com a segurança nacional;

- d) estar no gozo dos direitos políticos;
- e) ter bom procedimento;
- f) gozar de boa saúde;
- g) ter aptidão para o exercício da função;
- h) ter-se habilitado previamente em concurso, salvo quando se tratar de cargo para o qual não haja essa exigência;
- i) ter atendido as condições especiais prescritas para determinados cargos e carreiras (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39).

No serviço público federal brasileiro há três modalidades de nomeação:

- I — para estágio probatório, quando se tratar de cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, ainda que preenchido por concurso;
- II — Em comissão, quando se tratar de cargo isolado, que em virtude de lei assim deva ser provido;
- III — Interinamente: a) no impedimento do ocupante efetivo de cargo isolado; b) em cargo vago de classe inicial de carreira para o qual não haja candidato legalmente habilitado. (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39, art. 14).

Essas três modalidades de nomeação podem ser concretizadas como indica o esquema seguinte:

I — Nomeação para estágio probatório (Destina-se ao provimento de cargos em caráter efetivo).

O cargo, isolado ou de carreira, deve ser provido mediante concurso.

O candidato aprovado no concurso é nomeado. A nomeação obedece ao critério da ordem de classificação no concurso. A indicação dos candidatos a serem nomeados é feita pela agência central de pessoal.

II — Nomeação em Comissão.

O cargo isolado é provido, sem a exigência do concurso.

Não compete à agência central de pessoal fazer a indicação de candidato. O Chefe do Poder Executivo preenche o cargo com pessoa de sua confiança.

III — Nomeação em caráter interino. (Destina-se ao provimento transitório de cargos isolados (efetivos) ou de cargos de carreira (iniciais).

O cargo isolado, de provimento efetivo, está eventualmente vago, por impedimento do respectivo titular e seu provimento não depende de concurso.

Não compete à agência central de pessoal fazer a indicação de candidato. A nomeação do interino é feita a critério exclusivo do Chefe do Poder Executivo.

O cargo isolado de provimento efetivo, ou o cargo inicial de carreira, está vago, não havendo, para preenchê-lo, candidato aprovado em concurso.

Desde que não haja concurso em andamento para preencher o cargo, a agência central de pessoal não interveio na indicação de candidatos. Em caso contrário ela intervirá, a fim de obstar que a nomeação recaia em candidato que não esteja inscrito no concurso.

Entre nós a lei não fixa as épocas de nomeação, e esta, ainda que feita em caráter interino, não tem seu prazo de validade previamente determinado. Nos Estados Unidos da América do Norte as nomeações em caráter interino têm seu prazo de validade fixado pelos regulamentos: no serviço público federal esse prazo é de um mês; em Portland e Maine, é de dois anos; a grande maioria dos Estados adota um prazo que varia de três a quatro meses. Esses prazos são fatais, isto é, não admitem prorrogação, sendo, além disso, vedadas as renomeações.

III — a posse

O Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39) define a posse como sendo o ato que investe o cidadão em cargo ou função gratificada. Segundo Marcelo Caetano, a posse é o ato pelo qual o nomeado para um cargo público manifesta, pessoal e expressamente, sua vontade de aceitar a nomeação.

A manifestação de vontade que ela encerra é que confere à posse o caráter de elemento necessário para que a nomeação se torne um ato perfeito. Ao empossar-se o nomeado aceita o cargo, nele se investe, e só então adquire a qualidade de funcionário.

Há países onde vigora princípio diferente. E o caso da França, por exemplo, onde a nomeação, uma vez publicada, implica a investidura no cargo, sem que seja necessário o ato de aceitação formal.

A posse constata-se mediante a assinatura de um termo, em que o nomeado promete cumprir fielmente os deveres do cargo ou da função. (Decreto-lei n.º 1.713, cita, art. 26). O nomeado deve tomar posse dentro de trinta dias contados da publicação do decreto no órgão oficial, podendo, entretanto, lhe ser concedida prorrogação, finda a qual sem que se dê a posse, a nomeação será tornada sem efeito.

“São competentes para dar posse:

- I — O Ministro da Justiça e Negócios Interiores, aos dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, ao Consultor Geral da República e aos Procuradores Gerais do Distrito Federal e dos Territórios;
- II — Os Ministros de Estado, aos diretores de repartição ou serviço que lhes sejam diretamente subordinados;
- III — Os Procuradores Gerais, aos membros do ministério público que lhes são subordinados;
- IV — O Tribunal de Contas, ao seu Presidente; e este aos membros do Corpo Especial e do Ministério Público;
- V — O Presidente (*) do Departamento Administrativo do Serviço Público, aos Diretores e funcionários;
- VI — As autoridades designadas nos respectivos regulamentos, aos membros e funcionários dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República;
- VII — O Diretor do Pessoal do Ministério da Justiça, aos funcionários das Secretarias do Poder Judiciário e do Conselho de Economia Nacional;
- VIII — Os Diretores ou Chefes do serviço do Pessoal, nos demais casos. (Decreto-lei n.º 1.713, cita, art. 25).

A posse segue-se o exercício, isto é, a prática dos atos inerentes ao cargo ou à função, no local e na forma devidos. A lei determina que o funcionário entre em exercício dentro de trinta dias, a contar da data da posse, sob pena de demissão ou destituição. Por motivo justo, a critério da autoridade competente, esse prazo poderá ser

(*) Hoje, Diretor-Geral.

prorrogado por mais trinta dias, findos os quais o funcionário será demitido ou destituído, se não tiver entrado em exercício.

IV — Enquadramento

Do ponto de vista jurídico, a nomeação, a posse e a entrada em exercício constituem as fases mais importantes do processo de colocação; mas do ponto de vista da organização, ou mais propriamente da eficiência funcional, o enquadramento apresenta, sem dúvida, maior importância.

Enquadramento é o processo de designar o funcionário para ter exercício em determinado órgão e executar determinadas tarefas, de modo que lhe sejam asseguradas, através do racional aproveitamento de sua capacidade, experiência e interesse, condições propícias ao seu ajustamento e eficiência no serviço. Essa é uma fase da colocação na qual a agência central não tem praticamente, grande interferência.

Envolvendo questões pertinentes à distribuição de serviços e à ordem interna das repartições, o enquadramento é conduzido pelas agências periféricas, que procedem à lotação dos funcionários, e pelos chefes que introduzem o novo funcionário em serviço e promovem a distribuição das tarefas.

Os candidatos aprovados em concurso, uma vez nomeados, são encaminhados aos serviços de pessoal (agências periféricas ou menores), a fim de serem distribuídos pelos órgãos onde há vagas a preencher. Se os serviços de pessoal distribuírem esses candidatos arbitrariamente poderão surgir, mais tarde, problemas de desajustamento mais ou menos graves, cujas consequências são, em geral:

a) Quanto ao funcionário:

1. Descontentamento.
2. Desinteresse.
3. Desestímulo.
4. Ineficiência.
5. Falta de oportunidade para o exercício das aptidões.

b) Quanto à administração:

1. Baixa produção.
2. Alto preço de custo do serviço.

3. Dificuldade de supervisão.
4. Elevação das taxas de movimentação do pessoal.
5. Desperdício.

Se ao contrário a distribuição obedece a um critério racional, os resultados são proveitosos, uma vez que cada indivíduo será colocado no lugar em que poderá adaptar-se melhor e mais facilmente.

Os modernos sistemas de enquadramento baseiam-se em um serviço de informações relativas aos cargos e aos funcionários nomeados para exercê-los.

As informações relativas aos cargos devem permitir o exato conhecimento dos tipos, métodos e condições de trabalho. Podem ser colhidas nos regulamentos, portarias e instruções de serviço, ou mediante contato direto entre o serviço de pessoal e as repartições interessadas. As informações relativas aos funcionários de cujo enquadramento se cogita são obtidas, comumente, através do exame das fichas de inscrição e das entrevistas realizadas pelo serviço de pessoal, e costumam abranger os seguintes pontos:

- a) Educação básica;
- b) Treinamento especializado;
- c) Experiência adquirida em empregos anteriores;
- d) Preferências em matéria de trabalho;
- e) Responsabilidades pessoais;
- f) Características de personalidade (temperamento, caráter etc.).

Para se ter mais facilmente uma idéia nítida das vantagens que a utilização criteriosa dessas informações pode proporcionar, lancemos mão de um exemplo fictício. A, B e C foram nomeados escriturários do Ministério da Fazenda, a fim de preencherem vagas existentes no Departamento Federal de Compras, no Serviço do Patrimônio da União e no Tribunal de Contas. Na primeira dessas repartições o escriturário teria a incumbência de fazer coletas de preços, obter amostras de material e atender fornecedores; na segunda, a de auxiliar o serviço de engenharia no tombamento dos imóveis da União e a de organizar os lançamentos de cadernetas topográficas; e na terceira, a de informar os processos sobre adiantamentos, examinar a respectiva documentação e emitir pequenos pareceres a respeito. Com relação aos três funcionários a Divisão do Pessoal coligiu as seguintes informações:

Qualificações	Funcionário A	Funcionário B	Funcionário C
Instrução	— Curso de guarda-livros.	— Curso complementar de engenharia.	— Curso de notariado e dactilografia.
Trabalhos anteriores	a) Caixeiro viajante de um laboratório químico-farmacêutico. b) Sub-gerente de uma fábrica de anilinas. c) Correntista.	a) Auxiliar de topógrafo. b) Agente de seguro. c) Apontador de uma empresa de construção civil.	a) Redator de jornal; b) arquivista; c) secretário particular.
Preferência	— Pelos trabalhos indicados em a e b.	— Pelos trabalhos indicados em a e b.	— Pelos trabalhos indicados em a e b.
Motivos da Preferência	Natureza dos trabalhos, que permitem contacto com o público e dão ao candidato oportunidade de por em prática sua experiência de comércio.	— Pendor pela engenharia e atividades afins.	— Satisfação em redigir, pesquisar, ler e anotar documentos, lidar com processos.

Foi-lhe fácil, então, proceder à lotação racional dos três funcionários, encaminhado A ao Departamento Federal de Compras; B ao Serviço de Patrimônio da União; e C ao Tribunal de Contas. O modo pelo qual a Divisão do Pessoal solucionou o problema da lotação dos funcionários A, B e C beneficiou:

1. Os próprios funcionários, cujos pendores e experiência em matéria de trabalhos foram respeitados, com o que se lhes proporcionaram maiores possibilidades de satisfação, ajustamento e eficiência no trabalho;
2. Os chefes das repartições que receberam funcionários de tipo que lhes convinha;
3. O órgão que selecionou os funcionários uma vez que seu trabalho não foi comprometido por uma errônea distribuição do pessoal, causa freqüente de fracassos que costumam ser, indiscriminada e injustamente, interpretados como deficiência dos processos de seleção;
4. A clientela das repartições, cujos interesses foram amparados por uma medida tendente a elevar o nível de eficiência dos serviços;
5. A própria Divisão de Pessoal, com a redução das chances de ocorrências desagradáveis, nas quais teria de intervir.

Assim como o trabalho do órgão de seleção pode ser comprometido pela errônea lotação dos funcionários, todo o esforço que o órgão de pessoal dispender no sentido de uma lotação pode ser anulado pelo chefe sob cujas ordens o novo funcionário vai servir. Se ao receber o funcionário e ao distribuir-lhe as tarefas o chefe contraria o trabalho feito anteriormente, este quedará inútil e sobrevirão os males que o serviço de pessoal procurou evitar. Stuart Chase disse, com muita razão, que o maior responsável pelo êxito ou fracasso da administração de pessoal é o chefe imediato dos empregados.

A cooperação e a permuta de informações entre a agência central de pessoal e as agências menores, e entre estas e as repartições a que se destinam os novos funcionários são essenciais para que o enquadramento alcance o êxito desejado. Podem elas ser concretizadas do seguinte modo:

O Serviço de Pessoal (agência menor): a) recebe os dados enviados pela agência central e pela repartição onde há vagas a preencher; b) realiza os estudos que julgar necessários; c) entrevista os novos funcionários; d) em face de resultado dos estudos e das entrevistas procede à lotação dos funcionários; e) remete à repartição interessada as informações relativas aos novos funcionários.

O Chefe da repartição: a) recebe os novos funcionários; b) introduz-os no serviço; c) orienta-os quanto ao regime de trabalho e funcionamento da repartição; d) distribui as tarefas, no que deverá observar, tanto quanto possível, as informações remetidas pelo serviço de pessoal.

A Agência Central de Pessoal

Envia ao serviço de pessoal: a) as fichas de inscrição dos candidatos nomeados; b) outros documentos, se houver.

A repartição onde há vagas a preencher

Envia ao serviço de pessoal: a) enumeração, em termos objetivos, dos trabalhos correspondentes aos cargos vagos; b) dados sobre rotina de trabalhos; c) regulamentos e instruções de serviço.

O Serviço de Pessoal (agência menor): a) recebe os dados enviados pela agência central e pela repartição onde há vagas a preencher; b) realiza os estudos que julgar necessários; c) entrevista os novos funcionários; d) em face de resultado dos estudos e das entrevistas procede à lotação dos funcionários; e) remete à repartição interessada as informações relativas aos novos funcionários.

O Chefe da repartição: a) recebe os novos funcionários; b) introduz-os no serviço; c) orienta-os quanto ao regime de trabalho e funcionamento da repartição; d) distribui as tarefas, no que deverá observar, tanto quanto possível, as informações remetidas pelo serviço de pessoal.

A distinção entre funcionários e extranumerários não oferece maior importância para o estudo que vimos fazendo. O processo de colocação é, em linhas gerais, o mesmo para as duas categorias de servidores. Apenas certos aspectos secundários apresentam feição diferentes na colocação do extranumerário, e há necessidade do emprego de uma terminologia especial (*admissão*, ao invés de *nomeação*; *prova de habilitação* ao invés de *concurso*; *função* ao invés de *cargo* etc.)

BIBLIOGRAFIA:

Mosher & Kingsley — "Public Personnel Administration" — Harper & Brothers — New York — 1941.

R. O. Beckman — "How to train supervisors" — Harper & Brothers — New York — 1940.

T. Brandão Cavalcanti — "Tratado de Direito Administrativo" — vol. III — Rio — 1942.

SELEÇÃO

Por que os concursos demoram ?

BELMIRO SIQUEIRA

AINDA neste fim de ano, consoante informação oficial, serão realizados alguns concursos há muito anunciados. Apesar de dificuldades inúmeras, umas vencidas e outras por vencer, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. poderá, parece-nos, cumprir suas finalidades, alcançar seus objetivos e continuar mantendo uma realidade o sistema de competência para ingresso nos quadros do funcionalismo federal.

Será levado a cabo, mais uma vez, um empreendimento de grandes proposições. A D.S.A., depois de inscrever, aproximadamente, 40.000 candidatos, poderá convocá-los e submetê-los a provas, a um pequeno grupo de provas. De amanhã a Porto Alegre, em todas as capitais de Estados, teremos milhares de patrícios, dos mais diferentes rincões, sendo submetidos aos mesmos processos seletivos e passando pelo mesmo crivo: isto a fim de iniciarem honrosa carreira no Serviço Público Federal.

Aquêle que se der ao trabalho de acompanhar a movimentação dos próximos concursos, observando a realização dos mesmos, terá a oportunidade de assistir a acontecimentos singulares. Verá a função social e técnica que o D.A.S.P. desempenha e sentirá a sua significação para o Serviço Público. Notará como houve substituição de conceitos, modificação de atitudes, verdadeira transformação dos processos para ingressar na Administração Federal.

Altamente benéficas para as demais repartições públicas são as atribuições da D.S.A. do D.A.S.P. No setor de sua competência, basta se diga que, como Divisão de Seleção ou como Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, graças às suas atividades, de 1938 para cá, mais de 20.000 servidores entraram para os postos que hoje ocupam, após lograrem habilitação em provas públicas, livres e honestas, abertas ao mérito de todos. A partir de 1941, dada a ação da D.S.A., antes como Divisão de Aperfeiçoamento, cursos

contínuos e sistemáticos, além de outros valiosos processos de treinamento, visando a aperfeiçoar os servidores federais, vêm sendo proporcionados a todos os interessados, indistintamente.

Os não conhecedores do D.A.S.P. afirmam que este Departamento nada fez de racional e eficiente para a Administração Pública Brasileira. Mesmo no campo da seleção de pessoal, onde sentimos viva a sua obra, não faltam aqueles que negam todo o seu trabalho.

Acusam o D.A.S.P. de atrazar indefinidamente os concursos e provas. Apontam o absurdo das questões usadas em provas que aplicou. Espantam-se com o pequeno número de "concursos" realizados. Propõem sua extinção, substituindo-se a D.S.A. — que sozinho justificaria a existência do D.A.S.P. — por comissões, comissões de concursos, compostas de três membros designados pelo Senhor Ministro da Fazenda.

Propomos-nos a abordar todos os pontos referidos, explicando e demonstrando a inconsistência das críticas que se levantam, no setor da seleção de pessoal, contra a ação do Departamento Administrativo do Serviço Público. Neste trabalho tentaremos responder às indagações seguintes:

Tem o D.A.S.P. a culpa do atraso ou mesmo paralização de concursos iniciados em 1945? Por que os concursos de Escrivão, Oficial Administrativo e Inspetor do Trabalho não foram realizados até hoje? Como se justifica a morosidade dos concursos feitos pelo D.A.S.P.?

As respostas a essas perguntas serão dadas em forma de "porquês", fundados, ora na própria natureza dos processos seletivos — são as razões intrínsecas, ora em motivos circunstanciais alheios e independentes ao órgão selecionador — são as razões extrínsecas, de ordem superior.

Temos, então. Os concursos demoraram e ainda demoram:

I — Porque, na maioria dos casos, a aplicação da mais simples prova se reveste, na prática,

quando se tem o propósito de fazer seleção racional e eficiente, de tremenda complexidade. Citemos algumas fases indispensáveis à organização de uma prova: a) estudo do trabalho para o qual se fará seleção; b) estabelecimento dos atributos que caracterizam o eficiente profissional daquele trabalho; c) organização da prova de ensaio; d) análise das questões que deverão integrar a prova definitiva; e) verificação das qualidades da prova que será usada; f) e previsão dos resultados a serem obtidos com o instrumento (prova) construído. Isso para dizer da técnica de exames propriamente.

II — Porque há dificuldades na constituição de Bancas Examinadoras. As matérias exigidas em concursos são, em sua maioria, especializações e, constituídas as Bancas, têm os membros destas dificuldade de reunir-se, além de não poderem dedicar atenção e tempo suficientes ao rápido e perfeito desempenho de suas novas e muito mal pagas incumbências.

III — Porque, para que se estabeleçam e se mantenham as condições de indispensável e fundamental sigilo, tem a repartição selecionadora, a D.S.A. no caso, de preparar, por processos morosos, o material destinado aos exames. São processos manuais, seguros e cercados de todos os cuidados, tornando possível, a qualquer momento, responsabilizar os que se encarregam da preparação das provas. A confecção de folhetos tem de ser atribuída a uma escolhida equipe de servidores. E' o sigilo e é a honestidade — vigas mestras do regime de concursos para os cargos públicos — que exigem essas medidas.

IV — Porque são respeitáveis os contingentes de candidatos. Basta se diga que no concurso de Escriurário há 16.435 candidatos inscritos, no de Oficial Administrativo há 9.249, no de Datilógrafo do S.P.F. há 5.200 e no de Inspetor do Trabalho há 4.153. Examinar os processos de inscrição e tomar as necessários providências para a prova de sanidade e capacidade física dessa massa de inscritos são tarefas que consomem mesmos e meses.

V — Porque a feitura de folhetos, mesma para um pequeno concurso como o de Estatístico-Auxiliar, compreende numerosas e longas fases, ou sejam as seguintes:

a) Mecanogrografia, correção e revisão de estênceis; são necessárias dezenas de estênceis só para a impressão das folhas destinadas à composição das provas de uma só matéria.

b) Impressão das folhas. São necessários milhares e milhares de folhas. Cada folheto tem, comumente, entre 8 e 15 folhas que, multiplicadas pelo número de candidatos, nos dão os milhares de folhas impressas indispensáveis a cada matéria ou pequeno grupo de matérias. Para o concurso de Escriurário, p. ex. o mimeógrafo tem de rodar dias e dias.

c) Disposição e composição das folhas destinadas a cada folheto. São necessárias tantas composições quanto é o produto do número de candidatos pelo número de folhetos diferentes.

d) Encapamento, grampeação dos milhares de folhetos e separação dos mesmos pelos diversos Estados.

e) Sobrecartagem e endereçamento dos folhetos pelos vários Estados.

f) Lacragem, sinetagem, feitura de embrulhos, legendas para os mesmos, pesagem e remessa do material para os Estados.

VI — Por que em todos os Estados há concursos e provas de habilitação, sendo de toda a conveniência que o D.A.S.P. envie delegados e constitua comissões executivas nos Estados, aconselhando, outrossim, a economia sejam as provas realizadas ao mesmo tempo e em determinados meses do ano.

VII — Porque, de 29 de outubro de 1945 para cá — e é a partir dessa data que os concursos pararam ou vêm se arrastando indefinidamente — houve transformações político-administrativas de efeitos inevitáveis, retardando, sobretudo, a marcha que se iniciara na realização de certo programa de administração de pessoal civil. As alterações políticas não podiam deixar de influir poderosamente nos planejamentos administrativos. E o sistema do mérito não pôde funcionar perfeitamente.

VIII — Porque a reestruturação do D.A.S.P., alterando suas finalidades e substituindo os responsáveis pela Diretoria-Geral do mesmo, não deixaria de repercutir poderosamente na execução do plano de seleção que se traçara. Quem ignora o que se passa quando se substitui o Di-

retor-Geral de um Departamento como o D.A. S.P.?

IX — Porque com a reestruturação do D.A. S.P. agrupou-se a antiga Divisão de Seleção com a Divisão de Aperfeiçoamento, alterando-se tôdas as rotinas que existiam para as Divisões quando separadas. Foi indispensável um período de ajustamento e readaptações, período êsse que se prolongou por meses, 3 ou 4.

X — Porque houve contínuas substituições na Direção da Divisão encarregada de concursos. Não foi possível, assim, a execução de qualquer programa de fôlego, como é o caso da realização dos grandes concursos, de âmbito nacional. Basta lembrar que, de outubro de 1945 a esta data, nada menos de seis Diretores estiveram à frente da D.S.A. E' excusado dizer que a mudança de Diretor envolve alterações nas chefias e, muitas vêzes, afastamento de servidores cuja experiência não devia ser desprezada. Só se realizaram dois concursos: Técnico de Educação e Guarda Civil. As provas de habilitação, para preenchimento de funções de extranumerários, dada a sua própria natureza, não sofreram, felizmente, solução de continuidade. O desenrolar dos trabalhos de seleção tiveram, pois, de sentir essa movimentação de Diretores, chefes e servidores.

XI — Porque o Senhor Presidente da República, dada a política de compreensão de despesas, mandou, em 1946, que se aguardasse, para a realização dos concursos, o exercício orçamentário de 1947. Foi êsse um motivo de ordem superior.

XII — Por que em 1946 se processaram, segundo ordem Presidencial, as reestruturações das carreiras do Serviço Público Federal. A seleção dependendo da situação das diversas carreiras, teve, por força, de subordinar-se ao término daqueles trabalhos. A seleção não se pôde processar, uma vez que cargos e carreiras iriam ser extintos ou transformados.

XIII — Porque membros da Câmara dos Deputados fizeram a Indicação n.º 178-46, sugerindo fôssem sustados os concursos, visto que se elaborava a Nova Constituição, Constituição essa que daria ou reconheceria direitos, que traçaria ou não normas especiais para os servidores pú-

blicos, inclusive para o ingresso nos quadros do funcionalismo.

XIV — Porque um dos Diretores nomeados para a D.S.A. achou por bem alterar as Instruções e programas de dois grandes concursos. As alterações e o tempo decorrido aconselharam a reabertura das inscrições: novos contingentes de candidatos, nova massa de trabalhos preliminares à realização dos concursos.

XV — Porque desde junho dêste ano vem procurando o D.A.S.P. obter autorização para movimentar as dotações de concursos pelo regime de adiantamentos para cobertura das despesas com seleção. O processo de adiantamentos é o único meio eficiente para a pronta realização dos trabalhos de seleção, ocorrendo mesmo que há 9 anos vinha sendo adotado. À vista dos primeiros pareceres do Ministério da Fazenda, foi negada e agora, concedida, pelo Senhor Presidente da República, tal autorização, o Tribunal de Contas negou registo à primeira parcela q^{ue} o D.A. S.P., pretendeu utilizar. Seguiu, então, o D.A. S.P. novo caminho. Distribuiu o crédito pelos diversos Estados. Haverá alguns embaraços para a realização das provas fora do Distrito Federal. Tudo dependerá da boa vontade das Delegacias Fiscais nos Estados. O sucesso inteiro dos próximos concursos estará dependido da dedicação que os servidores da D.S.A. tenham só sistema do mérito.

Haverá dificuldades, mas os concursos não de sair. O Senhor Presidente da República concedeu autorização ao D.A.S.P. para operar as despesas com seleção pelo regime de adiantamentos, o Tribunal de Contas, contudo, houve por bem negar o indispensável registo. Que os candidatos saibam de boa vontade do Senhor Presidente da República e do apoio total que S.Ex.^a tem dado ao sistema do mérito. A autorização para os adiantamentos, os constantes despachos aprovando os pareceres do D.A.S.P., em particular aquêles que couberem à D.S.A., demonstram, de sobejo, que podemos afirmar, alto e bom som, que o Governo do General Dutra é de fortalecimento do regime de competência, do regime de concursos e que, por ordem direta de S.Ex.^a, teremos os concursos, todos os concursos.

Questões apresentadas no C. 148 - Concurso para Escrivão de Coletoria do M.F.

Apresentamos, a pedido de candidatos, as questões das diversas provas do C. 148 — concurso para provimento em cargos da classe inicial da carreira de Escrivão de Coletoria do Ministério da Fazenda.

Foram, por matérias, as seguintes as questões constantes das provas do concurso referido :

LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E DE FAZENDA

- 1 — Denominam-se as contribuições exigidas como contraprestações de serviços prestados pela Administração Pública.
- 2 — Denominam-se as contribuições exigidas indistintamente de todos os habitantes de um País para atender às necessidades gerais do Estado.
- 3 — São pagas em as multas penais impostas pelos juízes e tribunais criminais.
- 4 — Estão obrigadas à apresentação de declaração de rendimentos todas as pessoas físicas que no ano anterior tiverem auferido rendimento bruto superior a Cr\$
- 5 — Classificam-se na cédula da declaração de rendimentos a renda proveniente da locação de imóveis.
- 6 — Ficam sujeitos a os contribuintes que apresentarem declaração de rendimentos inexata.
- 7 — Paragão o selo os papéis em que o selo devido fôr superior a Cr\$ 2.000,00.
- 8 — Prescreve o procedimento fiscal para imposição das penalidades previstas na lei do selo.
- 9 — As estampilhas do imposto do selo são emitidas para emprêgo durante o prazo de
- 10 — Ninguém poderá garimpar no País sem que esteja matriculado nas das zonas de garimpagem.

Sublinhe a resposta exata às seguintes perguntas.

- 1 — O imposto de importação é cobrado simultaneamente pela União e pelos Estados?
SIM NÃO
- 2 — A matrícula dos garimpeiros está sujeita a pagamento de emolumentos especiais?
SIM NÃO
- 3 — O imposto de consumo é um imposto tipicamente indireto?
SIM NÃO

- 4 — O imposto de consumo incide somente sobre as mercadorias de produção nacional?
SIM NÃO

- 5 — Podem os agentes fiscais proceder ao exame dos livros comerciais do contribuinte?
SIM NÃO

- 6 — A única forma de cobrança do imposto de consumo é a selagem direta dos produtos tributados?
SIM NÃO

- 7 — O imposto cédular de renda é cobrado com base em uma tabela progressiva?
SIM NÃO

Assinale com uma cruz, nos parênteses, a resposta ou as respostas certas.

- 1 — São impostos da competência privativa da União

- () O imposto territorial
- () O imposto de exportação
- () O imposto de importação
- () O imposto predial urbano
- () O imposto de consumo

- 2 — São produtos sujeitos ao imposto de consumo

- () Feijão
- () Açúcar
- () Alcool
- () Rapadura
- () Xarque

- 3 — A cobrança da dívida ativa da União é feita mediante

- () Ação ordinária
- () Ação rescisória
- () Executivo fiscal
- () Executivo hipotecário
- () Processo criminal

- 4 — O lançamento "ex-officio" do imposto de renda tem lugar quando o contribuinte

- () Transpor seu domicílio
- () Não apresentar declaração de rendimentos
- () Fôr declarado falido
- () Não prestar os esclarecimentos solicitados
- () Pedir demissão do cargo ocupado

- 5 — Não podem obter patente de registro

- () Os comerciantes ambulantes
- () Os estrangeiros
- () Os devedores remissos da Fazenda Nacional
- () Os comerciantes atacadistas

6 — Todos os documentos e papéis sujeitos a sêlo federal estão igualmente sujeitos ao pagamento

- () Do sêlo penitenciário
 () Do sêlo de imigração
 () Da taxa de educação e saúde
 () Do sêlo "pro fauna"
 () Da taxa judiciária

7 — No Distrito Federal o impôsto sôbre rendas mercantis é arrecadado pela

- () Diretoria das Rendas Internas
 () Divisão do Impôsto de Renda
 () Recebedoria do Distrito Federal
 () Alfândega do Rio de Janeiro
 () Prefeitura Municipal

7 — Os requerimentos dos coletores e escricões pedindo a concessão de licença para tratamento de saúde estão

- () Sujeitos a sêlo fixo
 () Isentos de sêlo
 () Sujeitos a sêlo proporcional
 () Sujeitos a sêlo por verba

PROVA DE PRÁTICA DE SERVIÇO

Complete o sentido das frases que se seguem, preenchendo com palavras ou expressões adequadas os espaços pontilhados.

- 1 — Deverá ser lavrado um contra o comerciante que se recusar a exhibir seus livros comerciais aos agentes fiscais do impôsto de consumo.
- 2 — Em matéria de impôsto de consumo as decisões por equidade são da competência privativa do
- 3 — Só será permitida a fiança idônea para a interposição de recurso quando a importância em litígio exceder a Cr\$
- 4 — Das decisões proferidas em matéria fiscal pelos Delegados Regionais do Impôsto de Renda cabe recurso voluntário para o
- 6 — Em matéria de impôsto de renda o recurso *ex-officio* só tem lugar quando a importância em litígio exceder a Cr\$
- 7 — Os processos instaurados por apreensão de estampilhas falsas devem ser obrigatoriamente instruídos com o laudo da
- 8 — Os contribuintes tem o prazo de para reclamar contra os lançamentos do impôsto de renda.
- 9 — Termina em de cada ano o prazo para renovação das patentes do registro.
 Sublinhe a resposta certa às seguintes questões.
- 1 — Os autos lavrados por infração da lei do sêlo são julgados em 1.^a instância pelos coletores federais?

SIM NÃO

2 — O impôsto de consumo é arrecadado exclusivamente pelas coletorias federais?

SIM NÃO

4 — E' obrigatória a existência nas coletorias federais de um protocolo especial para registro dos autos infração?

SIM NÃO

5 — E' obrigatória a existência nas coletorias de um protocolo especial para registro dos lançamentos *ex-officio* do impôsto de renda?

SIM NÃO

Assinale com uma cruz, nos parênteses, a resposta ou as respostas certas.

1 — O suprimento de estampilhas às coletorias federais é feito diretamente pela

- () Casa da Moeda
 () Caixa de Amortização
 () Delegacia Fiscal
 () Diretoria das Rendas Internas
 () Recebedoria dos Distrito Federal

2 — No caso de retenção ilegal da renda da coletoria pelo Coletor Federal, o escrivão deverá:

- () Assumir a direção da coletoria
 () Levar o fato ao conhecimento da Delegacia Fiscal
 () Instaurar inquérito administrativo
 () Comunicar o fato ao agente fiscal da circunscrição
 () Afastar-se do exercício do cargo

3 — São julgados em 1.^a instância pelas coletorias federais

- () Os autos infração do impôsto do sêlo
 () As notificações por contravenções do registro
 () Os lançamentos *ex-officio* do impôsto de renda
 () Os autos de embargo à fiscalização

4 — Os livros e talões das coletorias, depois de utilizados devem ser

- () Arquivados na coletoria
 () Remetidos à Delegacia Fiscal
 () Remetidos à Delegacia do Tribunal de Contas
 () Remetidos à Diretoria das Rendas Internas
 () Incinerados com as devidas cautelas

MATEMÁTICA E CONTABILIDADE

Contabilidade:

1 — Os livros obrigatórios para todos os comerciantes são:

1.
 2.

2 — Uma importância foi escriturada a débito de uma conta quando deveria ser no crédito; para corrigir esse engano deve-se

3 — A conta demonstra o movimento de suprimentos, pagamentos e recebimentos efetuados pelas repartições.

4 — Indique, de acordo com o nosso orçamento, o lançamento que deve ser feito para registrar uma compra de material de expediente para determinada repartição:

5 — Dentre as rendas abaixo, assinale com um X, dentro do parênteses, as tributárias:

- () Imposto adicional para proteção à família
 () Renda dos Correios e Telégrafos
 () Direitos de Importação
 () Taxa de esgoto
 () Direitos de Importação
 () Taxa de Previdência Social
 () Expediente de capatazias.

6 — Assinale com um X, dentro do parênteses, as contas que, em condições normais, devem ter sempre saldo devedor:

- () capital
 () imóveis
 () caixa
 () móveis
 () Reservas
 () Juros pagos
 () C/Correntes
 () Comissões recebidas.

7 — Figure, na folha de papel almaço, o traçado de um livro C/Corrente e registre as operações efetuadas por Pedro & Cia., encerrando e reabrindo a conta por saldo:

	Cr\$
1) — Seu depósito n/data ...	10.000,00
2) — seu saque n.º 3	5.000,00
3) — desconto a seu favor ..	50,00
4) — seu saque n.º 4	300,00
5) — juros a seu favor	100,00

8 — Faça, na primeira folha de Diário, os lançamentos relativos às seguintes operações:

	Cr\$
— Compra de mercadorias à vista	200,00
— Compra de um imóvel sendo Cr\$ 100.000,00 à vista e Cr\$ 50.000,00 a 60 dias de prazo.	

— Pagamentos aos empregados ..	1.300,00
— Comissão paga aos vendedores	200,00
— Recebimento de juros	100,00

9 — O movimento de Caixa da Empresa X durante um mês foi o seguinte:

	Cr\$
Saldo do mês anterior	25.000,00
Pagamentos efetuados	5.000,00
Recebimentos diversos	15.000,00
Recolhimento ao Banco	15.000,00
O saldo que passa para o mês seguinte é de	
O saldo é credor ou devedor? Resp.:	

10 — Faça, na segunda folha de Diário os lançamentos relativos às seguintes operações da Coletoria de S. Silvestre:

	Cr\$
1) — Arrecadação de Imposto de selo e afins	2.000,00
2) — Recebido à renda de classificação e avaliação de pedras preciosas	3.000,00
3) — Recebido pela venda de estampilhas de "Educação e Saúde"	1.500,00

Matemática

11 — Calcule as expressões abaixo:

- a) $0,008 \div 0,4 + 0,0008 =$
 b) $34 + (7,5 \div 2,5 + 0,3) =$
 c) $7(3,7 - 2,8 \div 0,7) =$

12 — Efetue as seguintes expressões:

- a) $768 \text{ cl} + 0,003 \text{ m}^3 + (0,2 \text{ cm} \times 0,01 \text{ dm} \times 3,2 \text{ mm}) =$ ml
 b) $0,46 \text{ cg} + 1,4 \text{ hg} + 6,3 \text{ dag} =$ kg.

13 — Um terreno de 200 ha, à razão de Cr\$ 400,00 o dam² custa

14 — 7 operários realizam um determinado trabalho em 16 dias; quatro operário, de igual capacidade, o farão em dias.

15 — 15 % do valor de uma fatura sendo Cr\$ 400,00, a fatura importa em

16 — Calcule:

- a) 2,5 % de Cr\$ 300,00 =
 b) 0,05 % de = Cr\$ 0,01.

17 — O capital que rende de juros Cr\$ 40,00, a 5 % ao ano, em 3 meses, vale

18 — Os juros simples de Cr\$ 1.800,00 em 40 dias à taxa de 0,5 % ao mês são

CONHECIMENTOS GERAIS

1 — Segue-se uma série de atribuições do Ministério da Fazenda e uma lista de órgãos ao mesmo subordi-

nados. Coloque, dentro do parêntesis que precede, na segunda lista, cada nome de repartição, o número correspondente à atribuição que lhe seja privativa :

1.^a lista :

- (1) — Inscrever a dívida da União.
- (2) — Adquirir material permanente e de consumo necessário aos serviços públicos federais.
- (3) — Julgar, em 1.^a instância, dos processos de notificação por falta de registro para o comércio de produtos sujeitos ao imposto de consumo.
- (4) — Conceder, às repartições pagadoras da União, os créditos solicitados pelos diversos Ministérios, depois da autorização do Ministro da Fazenda.
- (5) — Centralizar e superintender os serviços relativos à emissão, ao trôco, à substituição e ao resgate do papel-moeda.
- (6) — Administrar os bens móveis e imóveis do domínio privado da União.
- (7) — Ordenar a revisão dos despachos de mercadorias.

2.^a lista :

- () — Comissão de Eficiência
- () — Contadoria Geral da República
- () — Serviço do Pessoal
- () — Casa da Moeda
- () — Diretorias das Rendas Internas
- () — Procuradoria Geral da República
- () — Caixa de Amortização
- () — Coletorias Federais
- () — Serviço do Patrimônio da União
- () — Diretoria da Despesa Pública
- () — Diretoria das Rendas Aduaneiras
- () — Divisão do Imposto de Renda.

2 — A elaboração da proposta orçamentária cabe, de acordo com o que preceitua a Constituição, ao ..
..... Atualmente, porém, esse encargo é desempenhado pela
....., subordinado ao

3 — Somente por ato do
poderão os coletores federais ser liberados de sua responsabilidade como exatores.

4 — Incumbe à
executar, centralizar e coordenar sistematicamente as atividades relativas à contabilidade e escrituração em todas as repartições ou serviços que arrecadam rendas, autorizam ou efetuam despesas, administrativas ou guardam bens da União.

5 — Indique, com uma cruz nos parêntesis, dentre os órgãos adiante enumerados qual deles é tipicamente arrecadador.

- () — Diretoria das Rendas Aduaneiras
- () — Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado.
- () — Diretoria das Rendas Internas
- () — Recebedoria do Distrito Federal
- () — Caixa de Amortização.

6 — As coletorias federais são direta e imediatamente subordinadas

7 — Os encargos de consultoria jurídica, no Ministério da Fazenda, estão afetos

- () — ao Diretor Geral da Fazenda Nacional
- () — ao Conselho Técnico de Economia e Finanças
- () — à Procuradoria Geral da Fazenda Pública
- () — ao 1.^o Conselho de Contribuintes
- () — ao Serviço do Pessoal

8 — Cite quatro espécies de repartições arrecadoras das rendas federais :

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

9 — Cite dois casos em que o funcionário é licenciado com vencimento ou remuneração integral :

- 1.
- 2.

10 — O funcionário adquire estabilidade depois de anos, se houver ingressado mediante concurso, e depois de anos, nos demais casos.

11 — Verificando o escrivão de coletoria a existência de irregularidade na exatonia em que serve, deverá levar o fato ao conhecimento do coletor. Se este não tomar providências, deverá o escrivão

ESTATÍSTICA

1.^a questão. — (Distribuição de frequência)

Observe a seguinte distribuição fictícia de frequência :

Valores		Frequências
8 a 15,99	—	3
16 a 23,99	—	5
24 a 31,99	—	8
32 a 39,99	—	4
40 a 47,99	—	2
		—
		Total 22

Complete agora as seguintes frases :

- O intervalo de classe na distribuição acima é
- O limite inferior da classe de menor frequência é
- O ponto médio da classe de maior frequência é
- A média aritmética desta distribuição de frequência é

2.^a questão. — (Números índices)

Dada a seguinte estimativa da renda do Imposto de Consumo para o ano de 1944, complete a coluna de números índices :

Imposto de Consumo por Estados — 1944
(Em milhares de cruzeiros)

<i>Unidades federadas</i>	<i>Renda estimada</i>	<i>Números índices</i>
São Paulo	100.000	
Distrito Federal	390.000	
Rio Grande do Sul ...	120.000	
Rio de Janeiro	98.000	
Pernambuco	90.000	
Minas Gerais	72.000	100
Outras	190.740	

3.^a questão. — (Representação gráfica)

Omitida.

O orçamento na hipótese de uma desvalorização da moeda

Quando do grande movimento em prol da desvalorização do cruzeiro, medida econômica ruidosamente pregada por uma plêiade de grandes economistas nacionais, o D.A.S.P. teve ocasião de pronunciar-se a respeito, negando fundamento à pretensão, nos seguintes termos:

1.º A proposta orçamentária para 1948 bem como o orçamento em vigor, foram elaborados com fundamento numa moeda estável. Na mensagem dirigida ao Congresso com a proposta orçamentária para 1947 insistiu o Sr. Presidente da República nesta consideração, dizendo:

“Quaisquer esforços para manter o equilíbrio orçamentário serão baldados se não conseguirmos evitar para a nossa vida econômica e social os efeitos da inflação... Nenhuma previsão orçamentária poderá ter validade se persistir uma alta contínua de preços”.

2.º Idéias semelhantes expendeu o Sr. Presidente da República em sua mensagem de 15 de março último, que encerrava um “programa geral solucionador da crise inflacionista que atravessa o país”. A mensagem expõe minuciosamente as múltiplas medidas tomadas no tocante à política cambial, “inspiradas tôdas no objetivo de facilitar e normalizar nosso intercâmbio com o estrangeiro” e que “concorreram para consolidar o valor do Cruzeiro nos mercados financeiros do exterior”. Expressou-se, ainda, na referida mensagem, que:

“A situação cambial do Brasil não deixa preocupação no momento e apresenta indícios favoráveis para o futuro”.

3.º Diante dessas diretrizes firmes e claras, parece oportuno chamar a atenção sobre as repercussões que uma alteração na taxa cambial — assunto vivamente discutido, no momento, na imprensa — inevitavelmente teria sobre o orçamento. Algumas declarações feitas, principalmente nos meios financeiros e industriais de São Paulo, sugerem uma taxa cambial de 40 cruzeiros por dólar, o que significaria um aumento de mais de

100% sobre a taxa atual, fixada pelo Banco do Brasil em Cr\$ 18,38 para a compra e em Cr\$ 18,72 para a venda de um dólar.

4.º Devem salientar-se as repercussões diretas e indiretas de uma desvalorização sobre a Receita e a Despesa da União.

REPERCUSSÕES DIRETAS:

5.º Uma desvalorização da moeda de maneira alguma aumentaria a Receita Orçamentária uma vez que nela não existem rendas em moeda estrangeira. A arrecadação do imposto de importação não cresceria automaticamente, porque as taxas e direitos são “específicos”, ou seja, quase em sua totalidade cobrados por quantidade, e não “ad valorem”.

6.º A repercussão direta e imediata sobre a despesa seria importante. Atingiria, em primeiro lugar, a despesa com a dívida pública externa, cujo serviço — juros e amortização — é pagável em libras e dólares. Na Proposta Orçamentária para 1948 foram previstas, para tal fim, £ 3.379.620 e US\$ 6.276.723, que, calculados às taxas cambiais vigorantes, dão Cr\$ 372.532.800,00. Na hipótese de um aumento de 100% da taxa do dólar e das demais moedas estrangeiras, a despesa em cruzeiros duplicará, isto é, passará a Cr\$ 745.065.600,00. Outros itens da subconsignação “Dívida Externa”, notadamente a “Comissão” dotada na Proposta Orçamentária para 1948 com Cr\$ 10.375.700,00, aumentaria na mesma razão.

7.º O serviço da dívida externa não seria o único nem talvez, mesmo, o mais importante setor da despesa que exigiria imediatamente dotações suplementares, no caso de uma desvalorização. Uma parte das despesas com pessoal realiza-se também em divisas, e suas dotações teriam de ser majoradas no caso de elevar-se a taxa cambial.

Pertence a esta categoria de despesas grande parte da despesa com o pessoal do Ministério das Relações Exteriores e a despesa com “seleção,

aperfeiçoamento e especialização de funcionários no exterior” — que figura na Verba 3 — Serviços e Encargos — do dito Ministério. Todavia, esta subconsignação só abrange os serviços civis. As despesas correspondentes nos Ministérios militares também teriam de ser aumentadas a fim de não prejudicar os serviços respectivos.

8.º Na Verba 2 — Material — é que se encontra a despesa maior dependente da taxa cambial. Conquanto a discriminação orçamentária não permita precisar tôdas as dotações destinadas à aquisição de material estrangeiro, é evidente que não só a maior parte das máquinas, aparelhos, etc. utilizados pelos serviços públicos é de origem estrangeira, senão também parte do material manufaturado no país é composto de matérias primas ou outros produtos importados, virtualmente pagáveis em divisas. Pode-se estimar, *grosso modo*, que pelo menos 25% do material que figura na Proposta para 1948 com Cr\$ 1.911.665.969,00 consiste em material importado, cujo preço aumentará proporcionalmente à elevação da taxa cambial.

9.º Na subconsignação “Auxílios, contribuições e subvenções” da Verba 3 figuram quantias apreciáveis destinadas a despesas em divisas. Dêsse modo, somente no M.R.E. previram-se, para o exercício vindouro, 6,6 milhões de cruzeiros como contribuição para as Nações Unidas, 1,5 milhões para a União Panamericana, etc., no total de 14,4 milhões de cruzeiros.

10.º Pode-se, pois, afirmar com segurança que as despesas diretas que resultariam de uma quebra de taxa cambial ultrapassariam, para 1948, um bilhão de cruzeiros, montante ao qual não corresponderia nenhuma receita imediata.

REPERCUSSÕES INDIRETAS :

11.º As repercussões indiretas de uma desvalorização seriam muito mais amplas e profundas. Atingiriam tanto a receita como a despesa, embora em proporções muito diferentes.

12.º É indubitável que um aumento da taxa cambial causaria acentuada alta de preços no mercado interno. No ano passado, as importações elevaram-se a 13 bilhões de cruzeiros; este ano, a média mensal das importações foi mais elevada do que no anterior. Ainda que a quantidade de

importações diminuísse em consequência da elevação da taxa de câmbio, seu valor em cruzeiros aumentaria e repercutiria no nível geral de preços. Ademais, as exportações revelariam, provavelmente, progressão ainda maior, do que resultaria um crescimento do saldo do comércio exterior, com tôdas as repercussões inflacionistas manifestadas nos últimos cinco anos.

13.º Examinamos estes efeitos apenas sob o ponto de vista orçamentário. O efeito de uma desvalorização sobre as rendas tributárias — o que constituem mais de 90% da Receita Geral — seria diverso. Com o aumento geral dos preços a arrecadação do imposto do sêlo cresceria aproximadamente na mesma proporção. O crescimento de arrecadação do imposto de consumo seria menor, porque apenas uma parte — cêrca de um terço do total provém da tributação “ad valorem”, enquanto que a maior parte dos objetos tributáveis é gravada por taxas específicas ou mistas.

14.º O efeito da desvalorização seria muito mais sério sobre as duas outras grandes fontes tributárias — o imposto de importação e o de renda. O primeiro provavelmente sofreria um récuo, em virtude do decréscimo das importações. A arrecadação do segundo poderia, futuramente, adaptar-se ao novo nível de preços, mas no primeiro ano após a desvalorização seria prejudicada porque com a legislação vigente, apenas 16% da arrecadação total são cobrados na fonte. De acôrdo com a reforma ora em estudo, essa percentagem talvez atinja de 25% a 30%. Em todo caso, a maior parte do imposto continuará a ser paga um ano depois da percepção da renda pelo contribuinte. Consequentemente, um aumento das rendas pelo efeito inflacionista de uma desvalorização não repercutirá logo na arrecadação do imposto de renda.

15.º No que se refere à Despesa, as dotações para Material teriam de ser imediatamente ajustadas à alta dos preços. Grande parte das despesas constantes da Verba 3 — Serviços e Encargos — e da Verba 4 — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis — deveria também aumentar, uma vez que elas se destinam principalmente a gastos com material.

16.º Todavia, a questão mais delicada que se apresentaria, diante da alta de preços, seria a do

ajustamento de vencimentos e salários, que na Proposta Orçamentária para 1948 representam mais de 38%; se adicionarmos a isso certos serviços e encargos de ordem pessoal incluídos na Verba 3, teremos quase a metade da despesa total. O último reajustamento efetuou-se em dezembro de 1945, e já em 1946, segundo estatística do Ministério do Trabalho, o custo da vida do Rio de Janeiro, aumentou de 16%, continuando a elevar-se no primeiro semestre do corrente ano. Uma nova alta de preços conduziria inevitavelmente à necessidade de novo ajustamento de vencimentos e salários, acarretando despesa suplementar de bilhões de cruzeiros.

17º Os únicos setores da despesa que não seriam afetados pela desvalorização seriam o serviço das dívidas internas, consolidada e flutuante — cuja dotação na Proposta para 1948 é de 965

milhões de cruzeiros — e alguns serviços contratuais, no total menos de 10% da despesa geral.

CONCLUSÃO :

18º Nestas condições, pode-se prever com absoluta certeza que uma desvalorização teria efeitos catastróficos sobre o orçamento. Não somente um aumento de 100%, senão também qualquer aumento da taxa cambial, por menor que fôsse, perturbaria completamente o plano orçamentário em vigor e o elaborado para o exercício vindouro, destruindo qualquer possibilidade de equilíbrio orçamentário, porque, como já demonstramos, as despesas públicas aumentariam mais rapidamente que as receitas e o *deficit* não deixaria de acentuar a inflação provocada pela desvalorização. Em resumo: uma desvalorização anularia os esforços feitos pelo Governo visando ao saneamento das finanças públicas nacionais.

Comentários à proposta orçamentária

No sentido de esclarecer alguns pontos da proposta orçamentária para 1948, que foram visados pela crítica de nossos parlamentares, o Diretor-Geral do D. A. S. P., houve por bem expender algumas considerações explicativas, as quais, dado o seu cunho altamente imbuido da mais moderna técnica orçamentária, julgamos de publicação valiosa para nossos leitores. (N. R.)

Sobre a proposta orçamentária para 1948 teceu o ilustre deputado Fernando Nóbrega severos comentários, quer de ordem financeira e numérica, quer quanto à apresentação mesma do documento e ao sistema a que obedece, críticas essas que haverão certamente de refletir-se no debate do trabalho e que merecem, pois, antes disso, explicação e testemunho de motivos por parte do órgão que o elaborou.

Cumpre, assim, prestar os devidos esclarecimentos sobre os critérios e métodos, em face dos fatos e circunstâncias que o determinaram, afim de que as arguições formuladas e a busca de soluções melhores possam ter a réplica das realidades — contingências a que se subordinam.

Três questões principais e fundamentais devem ser destacadas, pela sua relevância e porque ao redor delas giram os demais raciocínios e apreciações:

- I — A estimativa das rendas públicas e o método das médias trienais;
- II — A classificação da despesa;
- III — Incorporação dos orçamentos das autarquias ao orçamento geral da União.

I

Não existe em Ciência das Finanças questão mais sujeita a controvérsias que a do melhor método de estimativa das rendas públicas. Apesar de tão acesa discussão nunca se virá, de certo, a fixar um processo infalível que exclua os erros positivos e negativos de avaliação.

O ato de prever e de antecipar o futuro é fatalmente aproximativo e se baseia sobre probabilidades, experiências anteriores e observações transpostas do passado, retificadas pelas circunstâncias presentes e por presunções atuais, donde a inevitável margem de flutuação, de fortuna e de evento que há de sempre permanecer.

Reduzir essa margem aos mais prudentes limites e àquela tolerância adequada e admissível que não desfigure a operação e permita circunscrever o fenômeno, — eis a preocupação a que não pode fugir o avaliador. Mas essa faixa de prudência, somente porque deva existir, não pode exceder o seu objetivo e resvalar da sua meta, projetar-se além da sua dimensão natural, perder a proporção, ultrapassar-se e absorver a figura que protege, sufocá-la, retraindo e retrocedendo delineios sabidos. Já não seria isso estimar e prever, senão sobrepor às mais confiantes expectativas um contorno de força, indagar dos acontecimentos pela sua negação, como se aquela margem de precaução e aproximação devesse superá-los e preteri-los.

O processo de avaliação da receita pela média aritmética da arrecadação dos três últimos exercícios é, de todos, o mais retrógrado e primário. Possui aquele absorvente exagero, já apontado. Não chega mesmo a ser um processo ou um método que se firme num motivo ou num

raciocínio — e erige em sistema um anacronismo evidente e um contrasenso arbitrário.

Por que contar para trás e impor uma lei descendente, uma série regressiva e negativa, ao desenvolvimento indubitavelmente crescente de certos fatos? Por que já se verificou? Por que minorá-la, para a estimativa do ano seguinte, por meio de uma operação retrospectiva e inversa e de um artifício ilógico? Que intuítos justificam essa rotação do problema?

Nem os países de finança avara e de aferrado caracismo se lembraram desse critério de retorno, simplista e avesso. A média trienal é instituto indígena, já aliás obsoleto, abandonado e revogado. Facilita, é certo, os orçamentos paralelos de créditos adicionais e de imprevidências, sob a égide e o pretexto dos excessos de arrecadação, que passam então a atribuir-se ou aos zêlos do aparelho arrecadador ou a outras generalizações de otimismo. As previsões baixas impedem a consideração das despesas que nelas não cabem; estas, porém, se realizam e vão buscar, por vias transversas, os excedentes da avaliação orçamentária, que se aviltou à custa daquele arcaísmo.

Os métodos usuais de avaliação não se jugulam a cifras e fatos tão retardados e àquela contagem reversiva e pregressa. Nenhum tratadista lhe dedica qualquer referência. Mesmo o chamado método automático, cuja crítica no seu próprio nome se contém, reproduz, apenas, maquiinalmente, as arrecadações do último exercício, mas não remonta a números peremptos ou inverte a sua ordem e tendência. Alguns países de economia estacionária ainda o adotam, a despeito das restrições de doutrina que condenam essa fria e passiva transposição de algarismos, todavia não agravam tal submissão com uma fórmula elementar de retrocessão dos fenômenos.

A análise financeira dos exercícios anteriores deve, sem dúvida, fazer-se, à luz da maior documentação disponível, e fornecer a curva de comportamento dos tributos, jamais aquela média serviu, truncada e contrária, que nada representa.

O quadro comparativo anexo confronta os dados da arrecadação real, os da estimativa orçamentária, os da média trienal exata (que, aliás, nunca será possível obter porquanto as estimativas sempre se realizam no correr do exercício anterior àquele para o qual se afetam as previsões), e os da média trienal possível que se baseia nos três anos anteriores àquele que imediatamente precede o estimado. Computam-se, ainda, em termos absolutos e percentuais, os erros da estimativa e, semelhantemente, os erros que se originariam da média trienal exata e os da média trienal possível. Faz-se a demonstração para a Receita Geral, para a Renda Ordinária, para as Rendas Tributárias e os seus principais parágrafos: imposto de importação, imposto de consumo, imposto de renda e imposto de sêlo. Ressaltará à saciedade que, embora tenham certa significação os erros de estimativa cometidos, os que se cometariam, se porventura fôsse adotada a média trienal como base de avaliação, se revelariam alarmantes.

Assim é que nos quatro últimos exercícios (1943-1946), enquanto os erros de previsão, de referência ao imposto de importação, variaram de 10% a 17% em relação à arrecadação efetiva, a média trienal exata levaria

a dispauteiros que oscilariam de menos de 1% a 71%. Analogamente, no imposto de consumo. As estimativas orçamentárias registam erros negativos de aproximação que medeiam entre 13% e 18%, o que representa um resultado excelente, quando se atenta nas transformações radicais por que passou o tributo, especialmente no que diz respeito às taxas de cobrança, na sua maioria *ad valorem*; os da média trienal exata variariam de 25% a 41%; os da média trienal possível de 30% a 60%. No Imposto de Renda, o grau de aproximação das previsões feitas é também, sob certos pontos de vista, digno de menção, considerando-se as repetidas reformas tributárias em meio do exercício que tem sofrido essa modalidade fiscal. Seus erros negativos e positivos vão de 2% a 21%. Pois bem: a média trienal exata conduziria a erros de aproximação em relação à arrecadação efetiva, entre 29% e 57% e os da média trienal possível, entre 45 e 72%. No imposto de sêlo, ainda em virtude da modificação da legislação que dificultam, nesta como em outros tributos, o trabalho de previsão da produtividade fiscal, as estimativas registaram erros de menos de 0,5% a 25%; a média trienal exata acarretaria erros, também negativos, de 32% a 39%, enquanto os da média trienal possível oscilariam de 48% a 54%.

Demonstram praticamente nêsse confrontos a inferioridade do método que o parecer do ilustre parlamentar preconiza.

Nem se alegue, como ali se lê, que êsse processo de estimativa decorre de um imperativo da legislação vigente. Na verdade, o que a nossa legislação fiscal sempre prescreveu, desde o tempo do Império, foi a necessidade de proceder-se ao cálculo da receita adotando uma base razoavelmente objetiva e experimental; aconselhava, portanto, que se utilizasse o "térmo médio" de arrecadação dos últimos anos financeiros. A escolha dos três últimos foi e é arbitrária. O desenvolvimento numérico de certos fatos no tempo poderá exigir outros parzos de observação e comparação. Mas a base admitida é puramente apriorística e tomada a sentimento.

Que a média trienal se revela inaceitável, por ser evidentemente pessimista quando se trata de avaliar a arrecadação em países de crescentes rendas públicas, já o Decreto n.º 23.150, de 15 de setembro de 1933, o reconhecia expressamente no art. 6.º, § 2.º:

§ 2.º. A estimativa da receita será efetuada, título por título, e não terá por base necessária a média aritmética do último triênio, e sim o exame tão minucioso quanto possível da probabilidade da arrecadação.

Êsse dispositivo legal está em pleno vigor e nenhuma revogação sofreu. Arízio Viana, em seu livro *O Orçamento Brasileiro*, salienta essa como outras circunstâncias ligadas à questão em debate.

Já não é possível, com efeito, sufragar e ressuscitar um procedimento que já se não justificava há anos atrás e no começo do século, quando mal se começaram a examinar as flutuações a que a vida econômico-financeira está condicionada. Nas duas últimas décadas, o estudo dos ciclos econômicos provocou o aparecimento de farta literatura especializada, que permite outra atitude de investigação e de crítica perante um trabalho eminentemente técnico como é o da previsão das rendas públicas,

e já não circunscreve o avaliador ao espetáculo impassível dos fatos consumados e não o subordina a uma cega operação de contabilidade primária.

Imagine-se, num grosseiro e imediato exemplo, a flagrante estravagância de utilizar o resultado da arrecadação de um ano de guerra na estimativa do imposto de importação para 1948. Evidentemente, os fatores que perturbaram em 1944 o comércio internacional haveriam de ter ação decisiva sobre a produtividade desse parágrafo de nossas rendas tributárias. *Mutata causa, matatur effectus*: a estimativa para 1948 não pode levar em conta a insegurança de condições mercantis então vigentes; terá antes de atender ao movimento arrecadador das alfândegas, à tonelagem das embarcações surtas nos portos e a registros e elementos estatísticos diversos. De igual modo, os reflexos vertiginosos de inflação alteraram cada dia as interrelações que condicionam a produtividade fiscal. Seria possível, ao invés de interrogá-las, num mundo sempre mais ávido de informações e de fatos, estacionar servilmente sobre médias elementares? E calar a expressão irrefreável das coisas presentes pela revelância a um rito obsoleto?

Nem a legislação nem a realidade justificam invocá-lo.

O processo das médias trienais não tem assento na experiência, na doutrina ou na lei.

II

A classificação da despesa é a questão seguinte que merece o comentário veemente do ilustre Deputado Fernando Nóbrega.

Depois de tachá-la de aberrante inovação trazida pelo Estado Novo, atribui a sua autoria ao Departamento Administrativo do Serviço Público e exculpa o Ministério da Fazenda dessa novidade desarrazoada, incoerente e atentatória dos princípios seculares em que se firma o direito orçamentário. Declara, por fim, que é urgente o restabelecimento do sistema universalmente adotado, cujo esquecimento, desprezando-se a tradição brasileira, foi imposto pelo D. A. S. P., não obstante a reação do Ministério da Fazenda.

A atual classificação de despesa decorreu de um trabalho levado a efeito pelo Congresso Federal do Serviço Público Civil, com a colaboração do órgão competente — o Ministério da Fazenda. Sua adoção foi proposta na Exposição de Motivos n.º 1.419, de 16 de junho de 1937. Foi ratificada, outrossim, pelo deputado João Simplicio e Moraes Júnior, o primeiro, presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara, antes do golpe de Estado de 1937, e o segundo autor do Regulamento do Código de Contabilidade da União. Não se sabe que o Ministério da Fazenda, por suas vozes autorizadas, tenha repellido a coparticipação no projeto, que foi publicamente declarada e encarecida pelo Sr. Luís Simões Lopes naquela exposição de motivos.

Acrescente-se ainda que é nessa exposição de motivos, considerada pelo Sr. Arízio de Viana como “uma das peças mais significativas de nossa literatura oficial sobre

orçamento”, que o Sr. Simões Lopes consignou “a satisfação de registrar os irrestritos aplausos” que as abalizadas autoridades dos Srs. João Simplicio e Moraes Júnior haviam rendido ao projeto.

A Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara dos Deputados perfilhou, pois, integralmente, o trabalho organizado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil e tencionava aplicá-lo imediatamente na elaboração orçamentária para o exercício de 1938, o que efetivamente aconteceu.

Na Revista do Serviço Público, o Sr. Moraes Júnior estampou então um artigo — “Nova técnica orçamentária” — no qual se passava a obedecer, mostrando de modo particularizado, o progresso feito sobre o sistema anterior. Foi ainda nesse artigo que S. Excia., com o prestígio de sua competência especializada, felicitou o Conselho e a Comissão de Finanças pela “patriótica decisão de romper corajosamente com uma técnica centenária, mas incompatível já com os modernos processos de racionalização que vão esclarecendo os erros do passado”.

Como se vê, a classificação de despesa vigente nem foi improvisada nem imposta: proveio de estudo elaborado por um órgão técnico criado pela Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936; organizou o caso orçamentário e disciplinou práticas irregulares até então existentes; nela colaboraram e dela tiveram conhecimento o Ministério da Fazenda e as figuras mais importantes do Parlamento da época, inclusive o próprio autor do Regulamento, onde se encontra a classificação que o deputado Fernando Nóbrega pretende agora restaurar.

O D. A. S. P. foi criado em meados de 1938: não é justo, portanto, que lhe caiba a honra ou a responsabilidade de um projeto para o qual não concorreu e cuja adoção já estava autorizada pelo Poder Legislativo. Não subsistem, pois, neste ponto, diante da simples enunciação dos fatos, as arguições formuladas.

Afirma o douto parlamentar que o sistema vigente antes de 37 é universalmente seguido, não convindo, por isso mesmo, abandoná-lo. Não parece de lógica muito rigorosa essa conclusão, mesmo que se admita — o que não é inteiramente verdadeiro — que a classificação de despesa, estipulada no artigo 57 do Regulamento do Código de Contabilidade da União, seja comum a todos os países de razoável mecanismo orçamentário. Basta correr os olhos pelas propostas orçamentárias norte-americanas, especialmente pela que foi apresentada em janeiro deste ano — na qual se consagra o agrupamento funcional de programas, que vinha sendo estudado há longo tempo por especialistas do *Bureau of the Budget* e do Tesouro, sob a lúcida e inexcedível orientação de Mr. Hermann Löffler, — para que imediatamente ressalte à evidência que pelo menos os Estados Unidos não se incluem na ampla generalização daquele “universalmente adotado”. Abra-se, por exemplo, o *Journal Officiel de la République Française*, de 1 de junho de 1946, corra-se às páginas 4.765 e 4.765 e verifique-se que a classificação de despesa vigente em França, ao contrário do que avança o deputado Nóbrega, toma por critério básico precisamente o malsinado critério “por objeto”.

Na verdade, as *Dépenses ordinaires* desdobram-se em *Personnel*; *Matériel et Fonctionnement des Services*; *Travaux*; *Charges sociales*; *Subventions*; e *Dépenses diverses*.

Dir-se-ia que a classificação brasileira é mais uma cópia da cultura francesa traduzida em vernáculo.

Seria, aliás, conveniente que se compulsassem também os orçamentos canadenses, ingleses ou argentinos, por exemplo, para logo apurar se o número de exceções à regra estabelecida pelo deputado Fernando Nóbrega não a suplanta e denega.

Alega ainda o esclarecido congressista que não houve proveito na adoção do novo sistema classificador; considera-o mesmo "um labirinto, quase impenetrável". "E" sabido, porém, que não há orçamentos que satisfaçam cabalmente à regra, da clareza; muitas são as medidas tendentes a alcançá-la, mas até hoje tôdas se têm revelado impotentes para atingir o alvo, de forma que colocar as tabelas orçamentárias ao alcance de qualquer leigo sempre foi aspiração frustrada.

Parece estranho, no entanto, que não se fale em labirinto a respeito da situação anterior à atual classificação de despesa. Folheie-se, p. ex., o orçamento de 1933 (Decreto n.º 22.320, de 6 de janeiro desse mesmo ano) e procure-se encontrar o critério lógico que presidiu à caracterização das verbas. A verba 1, no Ministério da Marinha, correspondia ao montante das despesas da Secretaria de Estado; mas a verba 22 já obedecida a critério diverso — Munição de boca (para tôdas as unidades da Marinha). Do mesmo modo, as verbas 23 e 26, a saber: verba 23 — Eventuais, e verba 26 — Subvenções. Nesse mesmo orçamento se encontram outros exemplos: Verba 4 — Compromissos internacionais, Verba 5 — Ajudas de custo; Verba 6 — Eventuais; Verba 7 — Disponibilidades; Verba 8 — Recepções oficiais — tôdas no Ministério das Relações Exteriores. Poderíamos enfileirar exemplos igualmente significativos; surge, todavia, a dúvida sobre se não estará aqui o labirinto impenetrável, destituído do critério, seja qual for, de sistema e de lógica.

Mas o fato de tal ou qual classificação ser ou não universalmente adotada, não importa necessariamente ao caso brasileiro. O sistema de administração de pessoal que entre nós vigora; as garantias que cercam os servidores públicos; os processos de recrutamento, seleção, provimento, nomeação ou admissão; o regime de promoções; os dispositivos constitucionais sobre o funcionalismo; a Lei n.º 284, verdadeiro divisor de águas; a organização de carreiras e a formação dos quadros; — eis um conjunto de princípios e tradições administrativas que se compendiam em legislação profusa e variada, a que um classificador de despesas não pode esquivar-se. E' dentro desse quadro do direito constitucional e administrativo brasileiro que lhe cumpre trabalhar, como também não lhe é lícito deixar à margem todos os dispositivos legais que presidem à administração de material e que deter-

minam os processos administrativos centralizadores, já sancionados pela experiência e a que o Senhor Presidente da República faz alusão expressa em um dos passos de sua mensagem orçamentária.

Os orçamentos mergulham raízes na vida mesma dos povos, dizia Gladstone, há mais de 50 anos; se assim é, como justificar e admitir que as instituições jurídicas do país e a prática administrativa já provada possam ser sumariamente postas à margem na apreciação de um documento que não pode deixar de refleti-las?

A mudança da classificação da despesa no orçamento da União poderá ser feita mas só após alterações e reformas da legislação em vigor. Deverá ela *seguir-se* e nunca *anteceder* essa modificação ou transformação, pois é curial que qualquer classificação organiza e circunscreve um todo existente e não o que ainda flutua nas lucubrações da crítica e da discussão em busca de soluções mais perfeitas e melhores.

III

Uma das críticas mais agudas que o Sr. Fernando Nóbrega faz à Orçamentária para 1948 foi a não efetivada incorporação dos orçamentos das autarquias ao orçamento geral da União, providência que, se impunha, na opinião do ilustre deputado, em virtude de simples interpretação literal — quase gramatical — do artigo 73 da Constituição.

O conceito de autarquia, suas modalidades, diferenças e espécies, as gradações e discriminações que urge introduzir na formação de qualquer juízo a respeito de matéria tão debatida e controvertida — são tópicos que não podem ser razoavelmente versados nestes rápidos comentários, como não o foram também no parecer do ilustre deputado paraibano.

Pondere-se, porém, que até hoje não se tivera da redação do referido artigo da Constituição de 46, — mera repetição dos textos das Constituições de 34 e 37, — inteligência tão lata e intransigente. Ela excluiria toda uma vasta legislação preexistente; faria *tabula-rasa* de um sistema administrativo que, mansa e pacificamente, vem sendo adotado desde a criação das Caixas Econômicas. O próprio conceito de administração delegada se desvirtuaria, tornando-se de reduzido alcance; a autonomia administrativa e financeira que a êsses organismos se concedeu ficaria mesmo sensivelmente limitada. Se o Estado se despiu de certas prerrogativas e direitos e os outorgou a determinados órgãos, a fim de que mais exemplarmente realizassem os propósitos para que foram criados, desafogando-os, destarte, das peias ordinárias que embaraçam os órgãos de sua própria administração, não se compreende bem por que lhes *incorporaria* — note-se bem — os orçamentos ao seu próprio, quando uma inteligente *anexação* — como a que se tentou preceituar em lei especial — sem que se tivesse logrado dar a êsse decreto-lei alcance prático e significação — seria talvez processo mais hábil

e correto. Aquela incorporação concorreria até para obscurecer a apreciação do panorama geral dos empreendimentos públicos — da receita e das despesas inerentes à economia pública propriamente dita, porque o princípio orçamentário da universidade não pretende a mais senão a incorporar os tributos ou suprimentos de fundos de que o Estado disponha livremente no seu orçamento ou gastos de qualquer espécie que também livremente efetue.

As Caixas Econômicas e as Caixas de Aposentadorias e Pensões já existiam antes de 1930 e assistiram, pois,

aos regimes de 91, 34 e 37. Jamais, entretanto, os seus orçamentos fizeram parte ou sequer foram considerados nas leis de meios da União. E para que o sejam, mister se faz legislar nesse sentido. A preparação da proposta orçamentária é que não podia manifestamente suprir tal deliberação e obrigar organismos autônomos, dos quais alguns já tradicionais e longevos, com personalidade e economia independentes, a subordinar-se, de improviso, a uma exigência não estatuída por lei.

Cumpra, pois, antes de mais nada, dar o necessário provimento legislativo à questão.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Karl Mannheim (1893-1947)

GUERREIRO RAMOS

EM todo o mundo, as revistas especializadas em assuntos sociais abriram páginas para registrar a morte do sociólogo Karl Mannheim, ocorrida recentemente.

Esta revista não pode ficar indiferente ao fato, não só em virtude de ser especializada no tratamento de problemas para cuja solução Karl Mannheim contribuiu, como também por ter aquele mestre honrado as suas páginas colaborando em seu número sobre planificação de dezembro de 1946.

O prof. Karl Mannheim, nasceu na Hungria e estudou nas Universidades de Budapest, Berlim, Friburgo, Paris e Heidelberg. Exerceu o magistério em Heidelberg, Francfort, na Escola de Economia e Política de Londres e, ultimamente, no Instituto de Educação da Universidade de Londres. Era ainda editor da famosa coleção — "International Library of Sociology and Social Reconstruction".

Embora tenha estudado em vários centros universitários, a obra de Mannheim encarna o que há de mais representativo da sociologia alemã. Ela foi, em certo sentido, uma análise crítica da estrutura e dos processos fundamentais do presente estágio da civilização ocidental e, por esta amplitude, pode figurar ao lado dos sistemas monumentais de Hegel, Karl Marx, Spengler, Max Weber.

Apesar de ser ordinariamente mencionada a influência de Emil Lask, Heinrich Rickert, Edmund Husserl, George Lukács, Béla Zelay sobre Mannheim, êle foi, a nosso ver, um continuador da obra de Karl Marx e de Max Weber.

Foi na obra de Marx que encontrou o estímulo mais poderoso para a formulação da sua sociologia do conhecimento, pois esta nada mais é do que uma superação do método marxista de expor,

à luz do dia, os resíduos ideológicos das correntes políticas adversárias.

Por outro lado, na análise marxista e weberiana, do capitalismo, encontrou o ilustre sociólogo a inspiração decisiva para elaborar a sua teoria da planificação, como um estágio da evolução da sociedade ocidental, resultante, principalmente, da concentração do poder econômico e do poder militar.

Para finalizar esta notícia, transcreveremos abaixo, uma cuidadosa bibliografia de Karl Mannheim, elaborada por Ernest Mannheim (*American Journal of Sociology* — Maio, 1947).

BIBLIOGRAFIA DE KARL MANNHEIM

Livros

Strukturanalyse der Erkenntnistheorie. "Kant-Studien", Ergänzungsheft N.º 57. Berlin: Reuther & Reichard, 1922. Pp. 80.

Ideologie und Utopie. Bonn: Friedrich Cohen, 1929.

Die Gegenwartsaufgaben der Soziologie. Tübingen: Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1932.

Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus. Leiden: A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N.V., 1935.

El hombre y la sociedad en la época de crisis, tradução de F. Ayala. Madrid, 1936.

Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge. Trad. Louis Wirth and Edward Shils. New York: Harcourt, Brace & Co., 1936.

Man and Society in an Age of Reconstruction: Studies in Modern Social Structure. New York: Harcourt, Brace & Co., 1940.

Ideología y utopia, introducción a la sociología del conocimiento. Versão espanhola de Salvador Echavarría. México. 1941.

Libertad y planificación. Versão espanhola de Rubén Landa, México, 1942.

Diagnosis of Our Time. New York: Oxford University Press, 1944.

Diagnóstico de nuestro tiempo. Versão espanhola de José Medina Echavarría. México, 1944.

Artigos e Comunicações

"Zum Problem einer Klassifikation der Wissenschaften", *Archiv fuer Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, Vol. I (1922).

"Beiträge zur Theorie der Weltanschauungsinterpretation" *Jahrbuch für Kunstgeschichte*, Vol. XV (1921-22). Também em *Kunstgeschichtliche Einzeldarstellungen* (Vienna), Vol. II (1923).

"Historismus", *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, Vol. III (1924).

"Das Problem der Generationen", *Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie*, VII (1927), 2-3.

"Das konservative Denken" *Archiv für Sozialwissenschaft*, LVII (1927), 1-2.

"Die Bedeutung der Konkurrenz im Gebiete des Geistes", in *Verhandlungen des 6-ten deutschen Soziologentages in Zürich*, pp. 35-83. Tübingen, 1929.

"Zur Problematik der Soziologie in Deutschland", *Neue Schweizer Rundschau*, Vol. II (1929).

"German Sociology, 1918-1933", *Politica*, Vol. I (Fevereiro, 1934).

"Über das Wesen und die Bedeutung des wirtschaftlichen Erfolgsstrebens", *Archiv für Sozialwissenschaft*, Vol. LXXIII (1930).

"Wissenssoziologie", in *Handwoerterbuch der Soziologie*, ed. A. Vierkanndt. Stuttgart, 1931.

"The Crises of Culture in the Ages: Autarchy and Mass Democracies", *Sociological Review*, Vol. XXVI (Abril, 1934).

"Rational and Irrational Elements in Contemporary Society", *Hobhouse Memorial Lecture*, London: Oxford University Press, 1934.

"Ernst Troeltsch", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. XV. New York, 1935.

"Utopia", *ibid.*

"The Place of Sociology" in *Conference on the Social Sciences in Theory and Teaching*, London, 1936.

"The Sociology of Human Valuations: The Psychological and Sociological Approach", in *Further Papers on the Social Sciences, Their Relations in Theory and Teaching*, ed. J.E. Dugdale. London: Le Play House Press, 1937.

"Recent Trends in the Building of Society", in *Human Affairs* London, 1937.

"The Psychological Aspectos of the Problem of Peaceful Change", in *Peaceful Change: An International Problem*, ed. C.W. Manning, London, 1937.

"Adult Education and the Social Sciences", *Tutor's Bulletin of Adult Education*, No. 20 (2.^a sir., 1938).

"Mass Education and Group Analysis", in *Educating for Democracy*, ed. J.I. Cohen and R.M.W. Travers, London, 1939.

"The Function of the Refugee", *New English Weekly*, abril, 1940.

"Democratic Planning and the New Science of Society", in *This Changing World*, ed. J.R.M. Brunnall, London,

1944. (Também na *Revista do Serviço Público*, dezembro de 1946, tradução de Ottolmy Strauch.)

"The Meaning of Popularization in a Mass Society", *Christian News Letter*, 1945.

Edith M.. Clark — "Youth and the Village Club" — Thomas Nelson Aud Sons Ltd. — Londres — 1946.

As agências destinadas a promover o enriquecimento da vida social e cultural das comunidades locais, por intermédio do aproveitamento das horas de ócio, constituem uma peça importante da educação do homem inglês. Dia a dia os trabalhadores sociais e os educadores da Inglaterra atribuem-lhe maior importância. Tal fato se reflete, em especial, no crescimento constante da bibliografia em língua inglesa sobre os "community centres" e "village clubs". O presente livro, que constitui uma das mais recentes contribuições ao assunto. Focaliza, em particular, o caráter dos "village clubs" enquanto agências de educação da juventude nas zonas rurais.

É sabido que os efeitos da revolução industrial, consistentes na desorganização das relações sociais tradicionais das comunidades locais, fizeram-se sentir, na Inglaterra, de maneira mais dramática, talvez, que em qualquer outra nação. Isto sentiu-se grande número de problemas de desajustamento e desorganização sociais, os quais, porém, têm sido corajosa e inteligentemente encarados pelos ingleses. A pessoa interessada em ficar ao par de tudo o que tem sido feito nesse terreno, terá que manusear toda a extensa bibliografia inglesa sobre planejamento urbano, habitação, centros sociais, etc.

Os "community centres" foram originalmente concebidos como centros de recreio e vida social para as cidades industriais. Seu crescimento em número, porém, tem sido acompanhado pelo enriquecimento de suas funções culturais. Os últimos progressos do movimento visam a implantação, atendidas as peculiaridades, de centros análogos nas zonas rurais. O livro de Edith Clark constitui uma contribuição importante nesse sentido. Nele são tratados todos os problemas de organização e administração dos "village clubs", especialmente no que se refere à juventude das populações agrícolas.

WAGNER ESTELITA CAMPOS — *Chefia, sua técnica e seus problemas* — Prefácio do prof. Mira y Lopez — Imprensa Nacional — Rio, 1947.

Este é o primeiro estudo publicado no Brasil e, provavelmente, na América Latina, sobre o problema da chefia.

O autor desenvolve o tema num estilo claro e bem cuidado. Segundo ele, o objetivo do livro é, de um lado, colocar ao alcance do chefe o conhecimento dos problemas normalmente peculiares à sua missão e, de outro lado, suscitar, em nosso meio, o estudo e o debate do assunto, pelo menos para que se generalize e solidifique a convicção de que é tão ou mais importante lidar com o elemento humano como ou do que dominar conhecimento técnicos e servir-se do equipamento material existente nos ambientes de trabalho.

Considerando a chefia, estritamente do ponto de vista da técnica da administração, todo o trabalho do Sr. Wagner Estelita Campos deixa transparecer que ele esposa uma teoria unilinear da causalidade social. Para o Autor, o sucesso de uma chefia depende do esforço do detentor da autoridade em assimilar e em por em prática as regras e normas universais da chefia. Por este motivo, procura extrair da experiência, com a ajuda de vários estudiosos do assunto, os princípios permanentes da arte de dirigir.

A obra compreende os seguintes capítulos: — Aspectos Gerais do Problema da Chefia; Atribuições e Responsabilidades da Chefia; Distribuição do Tempo entre as Atribuições de Chefia; Chefia Autocrática e Chefia Democrática; Como podem os Chefes influenciar os Subordinados; Métodos de Direção; Formação e Desenvolvimento do Moral do Grupo; Qualidades do Chefe; Característicos do mau Chefe; Delegação de Atribuições; A Cooperação como Responsabilidade do Chefe; Treinamento dos Subordinados; O Chefe como Presidente ou Coordenador de Reuniões; Normas e Regras práticas de Chefia.

Sem dúvida nenhuma, o trabalho do Sr. Wagner Estelita Campos — é uma contribuição importante para o desenvolvimento da técnica de administração no Brasil.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

- Revista de Estudos Fiscais* — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo — n.º 6 — Maio — 1947. São Paulo.
- Boletín Informativo* — de La Asociacion de Ingenieros de Rosario — Año VII — Numero 74 — Junio — 1947. Rosario.
- Boletim do Departamento das Municipalidades* — Ano I — Belo Horizonte, agosto de 1947 — N. 1 — Minas Gerais.
- Engineering Experiment Station News* — The Ohio State University — Vol. XXIX — No. 3 — June, 1947 — Ohio.
- Boletim da União Pan-Americana* — Maio-Junho-Julho — 1947 — Washington, D.C.
- Serviço Social* — Ano VII — Junho a setembro de 1947 — São Paulo.
- Câmara de Comércio e Indústria do Brasil* — Órgão Oficial — Ano XVII — agosto de 1947 — Rio.
- Boletim Municipal* — Publicado pela Diretoria Geral do Expediente da Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre — R.G. do Sul.
- Art & Industry* — June, 1947 — Is. 6d — Vol. 42 — N. 252 — London.
- Revista Taquigráfica* — Março de 1947 — N. 90 — Rio.
- Civil Service Opinion* — Vol. 24 — N. 285 — June, 1947 — London.
- Universidad de Antioquia* — N. 81 — Medellin — Colombia — Enero, Febrero, Marzo de 1947.
- Revista Nacional de Cultura* — N. 61 — Marzo-Abril de 1947 — Caracas — Venezuela — Año VIII.
- Revista Oficial del Ministerio de Comercio* — Vol. VIII — Octubre de 1945 — N. 53 — Habana — Cuba.
- Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano X — Ns. 3, 4, 5 e 6 — Rio.
- Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* — N. 143 — Julho de 1946 — Ano XII — Rio.
- Instituto do Açúcar e do Alcool* — Seção de Estatística — Boletim de Abril — Ano XI — N. 11 — 1947 — Rio.
- dek* — Órgão mensal publicado sob os auspícios da Delegacia do IAPI em Minas — Ano I — Belo Horizonte — Julho de 1947 — N. 2 — Minas.
- Escuela de Verano* — Summer School — Universidad de La Habana.
- Annual Report 1945-1946* — The Londo School of Economics and Political Science — London.
- Planning* — No. 266 — May 23, 1947 — Vol. XIV — n. 267 — June — London.
- Noticias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ns. 10 e 12 — Lisboa.
- The Ministry of Labour Gazette* — Vol. IV — N. 6 — June, 1947 — London.
- Engineering Experiment Station News* — Vol. XIX — N. 2 — April, 1947 — Ohio.
- State Service* — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXVII — N. 5 — June, 1947 — London.
- Companhia Siderúrgica Nacional* — Relatório da Diretoria correspondente ao Ano de 1946 — apresentado à Assembléia Geral Ordinária — Rio — 1947.

- Taxes* — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 30 — April-June — 1947 — N. 3, 5 e 6 — London.
- Revista Brasileira de Panificação* — Ano XII — Maio, 1947 — B. 141 — Rio.
- International Conciliation* — June, 1947 — N. 432 — New York.
- The United States, Quarterly Book List* — Volume 3 — Number 2 — June, 1947 — Washington, D.C.
- Labor Information: Bulletin* — May 1947 — Vol. 14, N. 5 — Washington, D.C.
- Red Tape* — June, 1947 — London.
- Human Relations* — A Quarterly Journal of Studies towards the Integration of the Social Sciences. — London.
- I.G.G.* — Revista do Instituto Geográfico e Geológico — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio — Volume III — N. 4 — Outubro a Dezembro de 1945 — São Paulo.
- I.D.O.R.T.* — Instituto de Organização Racional do Trabalho — Relatório da Diretoria apresentado à Assembléia Geral Ordinária em 30 de julho de 1947 — São Paulo.
- Revista do Comércio* — Maio de 1947 — N. 18, Vol III Ano III — São Paulo.
- E.T.V.* — Escola Técnica de Vitória — Ano IV — Maio e junho de 1947 — Ns. 32, 33 — Vitória.
- Public Management Sources* — Vol. III — Ns. 11 e 12 — Bureau of The Budget Library — Washington — D.C.
- Anales* — Universidad de Santo Domingo — 37-38 — Ciudad Trujillo — Enero-Junio — 1946 — República Dominicana.
- Revista dos Tribunais* — publicação bimestral de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. 38 — Vol. 38 — Ns. 2 e 6 — Bahia.
- Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — N.º 30 — Janeiro e Fevereiro de 1946 — Rio de Janeiro.
- Justitia* — Ano VI Julho-Dezembro, 1944 — Vol. VIII — Fs. I, II e III — São Paulo.
- The Ministry of Labour Gazette* — Vol. LV — N. 5 — May, 1947 — London.
- Boletim Linotípico* — N. 67 — Brooklyn, Nova York.
- The Bulletin of the University of Minnesota* — Vol. L, Number 10 — April 7, 1947 — Minnesota.
- Boletim Econômico* — Ano de 1947 — Julho — N. 6 — Ministério das Relações Exteriores — Rio.
- Organisation Mondiale de La Santé* — Juin 1947 — Vol. I, N. 1 — Supplément Mensuel au Relevé Épidémiologique Hebdomadaire — Genebra.
- Vocação* — Ano 2 — Recife — Junho de 1947 — Recife.
- Problems of Evolution* — by G. F. Gause — Transactions of The Connecticut Academy of Arts and Sciences — Vol. 37 — June — 1947 — Pags. 17-68.
- Choice and Responsibility* — by Alexander Petrumkevitch — Vol. 37 — May 1947 — Pages 1-16.
- Current List of Medical Literature* — Vol. 12 — Ns. 16, 17, 17-A, 18, 19, 20 — Vol. 13: Ns. 2, 3, 4, e 6 — The Army Medical Library — Washington, D.C.
- Historia del Movimiento Obrero Argentino* — por Angel L. Ponce — Temas obreros n. 6 — Santa Fe.
- Boletim Judiciário do Estado do Rio de Janeiro* — Legislação, Jurisprudência — Publicações forenses — Fasc. 157, 158 e 159 — Vol. XXIX — Fasc. 160, 161, 162, 163, 164 e 165 — Vol. XXX — Niterói.
- Boletim da Divisão Jurídica* — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Abril e Maio de 1947 — Vol. XVIII — Ns. CVIII e CVIX — Rio.
- Revista de Estudos Fiscais* — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo — N. 7 — Junho de 1947 — Rio.
- Revista de Direito Municipal* — Vol. III — Janeiro e Fevereiro — Ano II — Fasc. VII — Bahia.
- Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas* — Ano VIII Vol. XV — Julho a Dezembro de 1946 — Pernambuco.
- Boletim da Divisão Jurídica* — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Índices do Décimo Sétimo Volume — Julho a Dezembro de 1946 — Números XCIX e CIV — Rio.
- Revista Brasileira de Estatística* — Ano VII — Outubro — Dezembro de 1946 — N. 28 — Rio.
- The Journal of The American Dental Association* — Vol. 33 — n. 17 — Vol. 34 — Ns. 5, 7, 8 e 10 — Vol. 35 — Ns. 1 e 2 — Chicago.
- Revista Brasileira de Odontologia* — Ano V — Ns. I e II — Vol. 25 — Janeiro, fevereiro, março, abril — 1947 — Rio.
- El Exportador Americano Industrial* — Mayo, 1947 — New York.
- Verbum* — Universidade Católica — Tomo IV — Março 1947 — Fasc. I — Rio.
- Town and Country Planning* — Vol. XIV — N. 56 — Winter, 1946-47 — London.
- Prótesis* — Revista de Odontologia — 35 — Diciembre — 1946 — Buenos Aires.
- Engenharia* — Ano V — Vol. V — Julho-Agosto — 1947 — Ns. 59 e 60 — São Paulo.
- Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — 109, 110 e 111 — Ano X — Maio, junho e julho — 1947 — Rio.
- Coop* — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Baiano — Ano VI — N. 44 — julho de 1947 — Bahia.
- I.D.O.R.T.* — Revista de Organização Científica — Instituto de Organização Racional do Trabalho — N. 177 — Setembro de 1946 — Ano XV — São Paulo.
- Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças* — Ministério da Fazenda — Ns. 78, 79 — Junho-Julho, 1947 — Rio.
- Nação Brasileira* — Ano XXV — Junho de 1947 — N. 286 — Rio.
- Cemento Portland* — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — N. 12 — Mayo — 1947 — Año III — Buenos Aires.
- Revista Industrial de S. Paulo* — Ano III — Maio de 1947 — N. 30 — São Paulo.
- Revista da Cruz Vermelha Brasileira* — Maio-Junho de 1947 — 2.ª Fase — N. 29 — Rio.
- Municipal Journal* — Local Government Administrator Vol. 55 — Ns. 2832, 2833, 2834, 2836, 2837, 2840 e 2842 — Londo.
- SANEVIA* — Ministério da Viação e Obras Públicas — Boletim Técnico do Departamento Nacional de Obras e Saneamento — N. 2 — Abril de 1947 — Rio.
- Revista Técnica* — Sob os auspícios do Diretório Acadêmico de Engenharia do Paraná — N. 10 — Janeiro-março de 1947 — Têmo III. — Rio.
- Boletim* — (The Municipal Digest of the Americas) — Publicacion mensual de La Comision Panamericana de Cooperacion Intermunicipal — Año VII — Agosto de 1946 — N. 8 — Año VIII — Mayo 1947 — Ns. 5 e 6 — La Habana, Cuba.
- Standardization* — May 1947 — Vol. 18 — N. 5 — New York.

1947
IMPRENSA NACIONAL
 RIO DE JANEIRO — ERASIL