

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Breve Estudo de Organização Administrativa da Diretoria da Agricultura do Departamento de Agricultura do Haiti

RAYMOND J. TURNIER

INTRODUÇÃO

A República do Haiti ocupa a parte Oeste da Ilha do Haiti, e a República Dominicana, a parte Leste. O território da República do Haiti, denominado Haiti, é de 28.000 quilômetros quadrados. De Norte a Sul está ocupado por numerosas cadeias de montanhas que dão a sua topografia geral um caráter movimentado. Estas montanhas dominam vales e planícies de dimensões diferentes das quais as mais importantes são, de norte ao sul, a planície do Norte, o Vale de Artibonite, as planícies de Arcahaie e da Croix des Bouquets, a Planície dos Cayes e o Vale da Grand'Anse. Numerosos cursos d'água sulcam estas planícies e estes vales.

A população do Haiti, de cerca de 3.500.000 habitantes, está principalmente concentrada nas cidades, nas planícies, nos vales e nos planaltos. Sua ocupação principal é a agricultura, que forma a base da economia do país. O comércio se caracteriza pela circulação dos produtos agrícolas, pelas trocas de produtos manufaturados importados e pela exportação do excedente não consumido da produção agrícola. Uma indústria ainda embrionária, principalmente de transformação dos produtos agrícolas, completa o ciclo da economia nacional.

A Divisão Política e Administrativa do território compreende cinco Departamentos (Noroeste, Norte, Artibonite, Oeste e Sul) subdivididos em Conselhos. Estes são subdivididos em Comunas, as Comunas em Secções Rurais e estas em Quarteirões (a menor divisão territorial, política e administrativa). A Capital é Port-au-Prince (Pôrto-Príncipe).

A Organização Administrativa do Estado compreende o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. O Poder Legislativo é representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. O Poder Judiciário é constituído pelo Tribunal de Justiça que é o Supremo Tribunal, os Tribunais de Instância, o Tribunal Terrestre, os Tribunais de Primeira Instância que julgam negócios civis, comerciais, criminais e correcionais, e os Tribunais de paz ou de simples polícia.

A Organização Política do Poder Executivo abrange:

- 1.º) Os Conselhos comunais ou Administrações comunais;
- 2.º) os Prefeitos de Conselhos, que são os representantes locais do Chefe do Governo;
- 3.º) os Ministros, chamados Secretários de Estado, que assistem o Presidente na direção política do país e são diretamente responsáveis pelo funcionamento da Organização administrativa e,
- 4.º) o Presidente da República. No alto da hierarquia administrativa as noções de “ministério” e “departamento” se confundem, podendo cada Ministro ou Secretário de Estado (dêles há 7) ter a direção de um ou de vários departamentos. Há treze departamentos que são: Agricultura — Comércio — Economia Nacional — Educação Nacional — Finanças — Interior — Justiça — Presidência — Relações Exteriores — Saúde Pública — Trabalho — Obras Públicas.

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA

Situação

Dado o caráter histórico da economia haitiana, a organização da produção agrícola tem sido constantemente o objeto das preocupações dos governos sucessivos, desde 1804. Mas é pelo ano de 1830 que o Ministério de Agricultura foi criado. Através de lenta evolução, relativamente à das instituições políticas e administrativas do país, tornou-se o atual organismo suficientemente articulado e provido dos meios de ação previstos pela legislação vigente. Este departamento está no centro de toda a economia, a qual êle influencia de diversas maneiras. Tem direta e indiretamente a responsabilidade de toda a produção agrícola e das incidências desta produção sobre a vida econômica; tem, conseqüentemente, a responsabilidade pelo melhoramento dessa agricultura em quantidade e qualidade, e de sua adaptação às exigências dos mercados interiores e exteriores. Esta agricultura se distingue, além disso, em grande parte pelos instrumentos e meios primitivos ou rudimentares e rotineiros da produção e está condicionada pelo regime da pequena propriedade e da exploração individual ou familiar das terras. Ela produz a mercadoria de base, o café, outras mercadorias que alimentam a indústria de transformação ou a exportação, e os mantimentos alimentícios.

É pois importante observar que o Departamento da Agricultura deve não somente servir de regulador no que concerne à exploração agrícola mas, também, agir sobre a produção, considerando-lhe especificamente tanto o aspecto puramente técnico quanto o aspecto humano.

Estrutura e funções

Segundo a Lei de 25 de agosto de 1951, completada pelas de 1.º e 15 de setembro de 1952, o Departamento de Agricultura está organizado como segue, sob a direção e a responsabilidade do Secretário de Estado da Agricultura:

1.º) A Secretaria de Estado que compreende:

a) Os Gabinetes do Secretário de Estado (o pessoal se compõe de um *Secretário Geral* — que, sôbre o plano administrativo, faz a ligação entre a Secretaria de Estado, os Serviços técnicos e administrativos que dela dependem de uma parte, e doutra parte entre essa e os outros departamentos. — de um Chefe de gabinete e de uma dactilógrafa).

b) O Serviço de Inspeção e de Contrôlo composto de dois agrônomos e de um contador, de longa carreira, cujas atribuições, essencialmente de estado-maior, consistem, geralmente, na inspeção e no contrôlo de tôdas as atividades, quaisquer que sejam, de Departamento, na análise dos projetos submetidos pelas outras subdivisões à aprovação do Secretário de Estado.

c) Uma seção Contenciosa, principalmente encarregada das questões litigiosas que comportem um aspecto jurídico e do estudo e da preparação dos projetos de leis, projetos de contratos ou de regulamentos — Iguualmente órgão de estado-maior do Departamento.

d) O Serviço da Administração geral que compreende as secções de:

1.º) Contabilidade (a mais importante porque assume o contrôlo efetivo de tôdas as receitas e despesas e possui em seus livros todos os dados e relações).

2.º) Material e provisões (serviço de Compras e de distribuição de material, mobiliário, utensílios de gabinete, sementes, etc. — igualmente *serviço de inventário* que controla em princípio o uso de todos os bens móveis do Departamento e sua conservação, bem como os estoques).

3.º) Receitas e Pagamentos (manipulação dos valores líquidos destinados ao pagamento dos diários, pagamento dos funcionários e das obrigações do Departamento, cobranças dos produtos das vendas operadas na Fazenda Central de Damião, e contrôlo das cobranças feitas nas outras fazendas e estações afastadas da sede central).

4.º) Pessoal (administração das fichas individuais dos funcionários, contrôlo das licenças, pedido de demissão, aplicação das medidas disciplinares).

5.º) Transporte (contrôlo do uso do material rodante, do consumo de carburante e de lubrificante).

6.º) Arquivos (conservação dos documentos e peças administrativas ainda não depositados nos Arquivos nacionais, organização e padronização dos métodos de classificação, dos formulários, etc.).

7.º) Mimeografia.

8.º) Depósito Central (entreposto de estoques, serviço de execução das compras, de expedição de material, mobiliário, materiais e provisões às unidades territoriais, etc.).

As subdivisões acima indicadas abrangem as atividades essenciais do Serviço de Administração Geral. Faz-se mister juntar a esta lista das atribuições, a principal que é a administração do orçamento e dos créditos especiais do Departamento.

O Serviço Nacional do Café

É um organismo semi-autônomo criado em dezembro de 1946. É dirigido por um conselho nacional de 7 membros, compreendendo dois (2) representantes dos produtores de café, dois (2) representantes da Associação dos Exportadores de Café, dois (2) representantes dos produtores qualificados pelo Estado e um representante da classe dos intermediários denominados especuladores em mercadorias. O Serviço comporta um Gabinete executivo dirigido por um agrônomo especialista, assistido de especialistas em economia e em agricultura.

A missão essencial do Serviço é a de promover a cultura racional do cafeeiro a fim de aumentar o volume da produção e a qualidade; estabelecer, de acordo com as exigências dos mercados exteriores, os tipos de café exportável e velar por um controle rigoroso para que os padrões estabelecidos seja respeitados; controlar os contratos de exportação e registrar estes contratos; empreender todos os estudos e pesquisas que possam ajudar tanto os produtores quanto as indústrias de tratamento e os exportadores; informar os interessados e o público sobre as condições gerais dos mercados interior e exterior. É, pois, um organismo altamente especializado que se destina a uma clientela definida: os produtores, industriais e exportadores de café.

Entretanto, conservado inteiramente seu caráter semi-autônomo quanto a sua função, o Serviço do Café está agora sob o controle administrativo direto do Secretário de Estado da Agricultura, em virtude de uma regra da administração haitiana que prescreve que todo o organismo que depende permanentemente do Orçamento do Estado ou que recebe dele um auxílio financeiro regular, deve prestar contas da gestão dos fundos, segundo as normas estabelecidas pela lei, a um Secretário de Estado, sendo este responsável frente ao Presidente da República e ao Poder Legislativo, pela utilização dos créditos afetos a seu setor de ação.

O Serviço Cooperativo Inter-americano de Produção Agrícola

É um organismo haitiano-americano cuja missão, em princípio, é a de secundar a ação dos Serviços do Departamento; seria, pois, um órgão complementar. Mas, estabelecido no começo (1945) como um organismo de assistência técnica, desenvolveu-se e proliferou a ponto de ser agora um serviço quase autônomo, cuja maior parte das subdivisões duplicam as da Diretoria Geral da Agricultura. Existe em virtude de um acordo entre os governos haitiano e americano, e funciona por meio de dotações ou créditos concedidos respectivamente pelos dois governos, de acordo com determinada base. É um organismo quase autônomo no sentido que o controle do Secretário de Estado da Agricultura, das atividades agrícolas ou técnicas deste organismo e mesmo do uso dos fundos, é por assim dizer nominal.

É preciso todavia observar que a delimitação das zonas de ação, eliminou, há dois anos, a competição entre os agentes deste Serviço e os da Diretoria Geral da Agricultura nas mesmas localidades.

A estrutura do S.C.I.P.A. compreende:

- 1.º) A Diretoria
- 2.º) A Administração que se subdivide em:
 - a) Serviço de contabilidade;
 - b) Serviço de material e abastecimento;
 - c) Serviço de transportes;
 - d) Serviço do pessoal.

Divisão Técnica:

- 3.º) Serviço de Extensão
- 4.º) Serviço de Economia Doméstica e de Assistência Social
- 5.º) Serviço de Cooperativas e Caixas Populares
- 6.º) Serviço de Educação
- 7.º) Serviço de Engenharia Agrícola e de Irrigação.

O Pessoal composto de haitianos e de americanos compreende técnicos e especialistas, empregados de administração, agentes em número de quarenta (40) repartidos em duas estações e diferentes localidades.

A Diretoria Geral da Agricultura

É o organismo central do Departamento da Agricultura, por intermédio do qual o governo intervém efetivamente no processo da produção, na orientação da economia agrícola e da economia geral, na lenta evolução para as técnicas agrícolas modernas do agricultor haitiano; é o pivô em torno do qual giram de uma maneira rítmica ou irregular todos os outros organismos do Estado, interessados, a qualquer título, na agricultura. Por seus agentes, este organismo age diretamente sobre as células de base (quarteirões e secções rurais) onde ele encontra e utiliza a cooperação das escolas rurais e da polícia rural.

A Diretoria Geral de Agricultura está encarregada de uma maneira geral de assegurar o desenvolvimento da Agricultura e da educação agrícola do produtor, da aplicação das leis e regulamentos relativos à agricultura, à criação e à conservação dos recursos naturais.

Este organismo é dirigido por um Diretor Geral assistido de Diretor geral-adjunto e compreende:

- a) Um Serviço de Extensão Agrícola;
- b) Um Serviço de Conservação do Solo e das Florestas;
- c) Um Serviço do Ensino e da Experimentação Agrícolas;
- d) Um Gabinete de Criação e de Medicina Veterinária;
- e) Um Gabinete de Economia Rural;
- f) Os Distritos Agrícolas.

Falta juntar a estas grandes subdivisões o Secretariado Geral que forma os gabinetes da Diretoria Geral.

Êstes serviços e gabinetes são, por sua vez, divididos em secções especializadas e têm atribuições próprias que podem ser brevemente descritas como seguem:

a) As principais atribuições do Serviço da Extensão Agrícola são o melhoramento dos métodos de produção vegetal, em vista de sua aplicação à exploração dos recursos naturais renováveis; o estímulo ao aumento da produção por todos os meios, principalmente a educação do produtor, a manutenção dos preços dos produtos agrícolas ou a operação do crédito sob qualquer forma; a vulgarização dos métodos preconizados pelas estações de pesquisas bem como a multiplicação das espécies vegetais novas; o estabelecimento das fazendas ou parcelas de demonstração, o encorajamento à criação de cooperativas agrícolas ou de associações de plantadores; a aplicação, em colaboração com os produtores, dos métodos de luta contra os roedores, os pássaros daninhos, os insetos ou as doenças; o melhoramento da preparação dos produtos agrícolas; a ajuda técnica ao desenvolvimento de certas indústrias de transformação; o melhoramento da vida no interior da habitação campestre no que concerne à alimentação, ao mobiliário, à recreação e a todas as atividades suscetíveis de tornar a vida mais agradável ao produtor.

O Serviço da Extensão Agrícola compreende as secções técnicas seguintes, baseadas na especialização da produção:

- 1.º) Café e Cacáu;
- 2.º) Legumes e árvores frutíferas;
- 3.º) Gêneros alimentícios;
- 4.º) Mecanização agrícola;
- 5.º) Cooperação e Educação Agrícola.

O pessoal dêste Serviço se compõe de agrônomos, de especialistas, de agentes agrícolas e de empregados de administração.

b) O Serviço de Conservação do Solo e das Florestas se ocupa principalmente da vulgarização e da aplicação dos métodos de conservação dos recursos naturais renováveis e dos métodos da conservação da madeira e dos sub-produtos da madeira; da proteção, organização, administração de florestas que pertencem ao Estado e das zonas reservadas em que é proibido emprender qualquer exploração agrícola; da proteção e do contrôle de florestas do Estado por particulares ou por sociedades concessionárias.

É um Serviço altamente especializado cujas atividades são em certa medida complementares das do Serviço da Extensão Agrícola. Seu pessoal se compõe de Agrônomos, de especialistas, de agentes especializados nas técnicas apropriadas e de agentes encarregados principalmente da aplicação das leis e regulamentos que concernem à conservação dos recursos naturais renováveis e de empregados de administração.

Êste serviço se subdivide em:

- 1.º) Secção de Reflorestamento e Conservação do Solo;
- 2.º) Secção de Engenharia Agrícola.

c) O Serviço do Ensino e da Experimentação Agrícolas é encarregado, ao mesmo tempo, do ensino técnico agrícola e dos trabalhos de pesquisas e de

experimentação relativos à agricultura e à conservação dos recursos naturais. Compreende a Escola Nacional de Agricultura, que prepara agrônomos e a importante estação experimental de Damião. Além disso, suas atribuições principais podem resumir-se como segue: Organização e direção das estações e centros de pesquisas e de experimentação concernentes à agricultura, à conservação dos recursos naturais e das indústrias de transformação; introdução, ensaio e propagação de plantas novas; estudos relativos ao solo; análises da água de irrigação de produtos agrícolas e industriais; preparação dos adubos; controle da aplicação das leis sobre a quarentena vegetal e luta contra os roedores, pássaros nocivos à agricultura, insetos e doenças vegetais; preparação de brochuras, boletins, livros e outras publicações e vulgarização dos métodos de agricultura racional; estudo de todos os meios suscetíveis de melhorar o material agrícola e as condições de acomodação, alimentação e bem-estar da população rural; pesquisa e ensaio dos métodos suscetíveis de melhorar a transformação e a conservação dos produtos agrícolas.

Este Serviço é formado das seções seguintes:

- 1.º) Administração da Escola Nacional de Agricultura;
- 2.º) Biblioteca que serve simultaneamente ao Pessoal do Departamento e aos estudantes;
- 3.º) Engenharia Rural;
- 4.º) Entomologia e Zoologia;
- 5.º) Química e Agrologia;
- 6.º) Botânica e Fitopatologia;
- 7.º) Agronomia e Horticultura;
- 8.º) Fazenda Experimental de Damião.
 - a) Experimentação agrícola;
 - b) Exploração agrícola (campos de produção);
 - c) Estação de cruzamento animal, de reprodução e de distribuição;
 - d) Leiteria (indústria).

d) O Gabinete de Criação e de Medicina Veterinária é um organismo técnico que controla tudo o que se refere à criação e à produção animal; tem a responsabilidade técnica das estações experimentais de criação. As atribuições compreendem: o melhoramento dos métodos de produção animal; o estímulo ao aumento da produção por todos os meios, principalmente a educação do criador, a vulgarização dos métodos preconizados pelas estações de pesquisas bem como a multiplicação das espécies animais novas; o encorajamento à criação de cooperativas ou associações de criadores; a aplicação, em colaboração com os criadores, dos métodos de luta contra as doenças; o melhoramento da preparação e da conservação dos produtos animais e a assistência técnica às indústrias de transformação; a introdução, o ensaio e a propagação de raças animais novas; o controle da aplicação das leis e regulamentos sobre a quarentena animal.

Este Gabinete compreende:

- 1.º) Uma secção de Zootecnia;
- 2.º) Uma secção de Medicina Veterinária.

Seu pessoal se compõe de especialistas em criação, de um médico veterinário, de práticos em medicina veterinária e de agentes veterinários.

e) O Gabinete de Economia Rural é essencialmente um órgão de estado-maior da Diretoria Geral de Agricultura, que se ocupa da pesquisa e da análise dos dados sócio-econômicos que se referem à agricultura; da compilação e da interpretação das estatísticas agrícolas.

f) As diferentes subdivisões acima descritas concernem à organização da sede principal ou quartel general da Diretoria Geral de Agricultura; trata-se de órgãos que desempenham alternativa ou concorrentemente, segundo as circunstâncias, funções de Estado-Maior ou auxiliar. Mas a execução efetiva do programa agrícola do Governo é feita pelas Agências Agrícolas, grupadas atualmente em doze (12) distritos agrícolas.

Um Distrito Agrícola é uma divisão territorial mais ou menos arbitrária, baseada ao mesmo tempo:

- 1.º) na divisão política e administrativa em secções rurais, comunas e conselhos, e englobando um certo número de comunas;
- 2.º) na topografia das diferentes regiões do país e nas facilidades de comunicações entre a sede do distrito e as agências mais afastadas;
- 3.º) no tipo de produção agrícola em relação com o programa agrícola em execução.

A este respeito cabe assinalar com efeito que, ainda que as diversas variedades de culturas se encontrem pouco mais ou menos em todos os pontos do país, há entretanto zonas naturais de especialização de cultura determinadas pelas condições ecológicas gerais, por exemplo as zonas montanhosas de média e grande altitude, os planaltos, as planícies irrigadas e não irrigadas. Cada Distrito Agrícola é dirigido por um agrônomo de carreira.

Cada distrito agrícola é subdividido em um número variável de Agências agrícolas que podem ser simples Agências, Centros de colonização agrícola ou unidades de controle (no caso de agentes especializados — veterinários, reflorestamento e controle da desmoita). Agência agrícola é uma divisão administrativa e territorial que participa das mesmas condições de delimitação do distrito agrícola; pode ter por tarefa simplesmente a execução do programa agrícola geral, previsto para a área que ela abrange, ou ser uma agência especializada (criação, produção cafeeira, produção de gêneros alimentícios, estação experimental); porém, todas as agências, gerais ou especializadas, têm por missão essencial o trabalho de base educativa e social. O pessoal de cada Agência é formado de agrônomos e de agentes e, em certos casos (estações experimentais, unidades de conservação do solo e de reflorestamento, etc.) de especialistas.

Cada Agência Agrícola (Agência, colônia agrícola, estação ou unidade de controle) é, por seu turno, subdividida em um número variável de Setores. O Setor é a menor divisão administrativa e territorial na organização do Depar-

tamento de Agricultura. É uma célula ou função confiada a um agente; abrange uma extensão geográfica que o agente pode controlar facilmente por deslocamento a pé ou em montaria. Além do trabalho de base educativa e social, ela consiste numa ação técnica que pode ser o contrôlo, o conselho ou aviso ou informação, a assistência efetiva pela participação nos trabalhos dos agricultores e criadores. O Chefe de setor por assim dizer "vive a vida" do agricultor, é o ponto de contacto com êle, e é ao mesmo tempo o veículo da assistência técnica e material do Departamento de Agricultura e das reações do produtor frente a esta assistência.

Considerando-se que os diretores das grandes divisões técnicas (Serviços e Gabinetes) desempenham funções de auxiliares, pode-se dizer que o Agrônomo de Distrito Agrícola, que exerce uma função essencialmente de linha é o agente de execução mais importante depois do Diretor Geral Adjunto de Agricultura. Na hierarquia administrativa êle depende diretamente da Diretoria Geral. Êle é o mais alto representante do Departamento de Agricultura na sua área de ação e aí suporta a responsabilidade administrativa de tôdas as providências que incumbem esta Diretoria Geral. Segundo os regulamentos interiores êle é o único ponto de contacto formal entre o pessoal que trabalha sob suas ordens e o Gabinete Central (isto é, Diretoria Geral e os diferentes Serviços e Gabinetes), quaisquer sejam os serviços ou gabinetes a que pertençam êstes agentes. Êle participa efetivamente da elaboração do programa geral de trabalho e do programa particular de seu distrito, e comunica suas sugestões e recomendações, baseando-se em sua experiência e em seu conhecimento pessoais do meio e nos de seus colaboradores (os agentes). Esta divisão administrativa representa efetivamente uma certa descentralização ou antes, desconcentração no sentido que, além de sua autoridade hierárquica e administrativa, o agrônomo de distrito goza de certa liberdade de iniciativa quanto aos meios de aplicação do programa de trabalho, às mudanças de orientação ditadas por circunstâncias particulares, ao grupamento do pessoal sob suas ordens, à estrutura das agências agrícolas do distrito, ao emprêgo dos fundos, sob reserva da aprovação da Diretoria Geral. Enfim, êle é o lugar comum, sôbre os planos técnicos e administrativos, de todos os passos da Diretoria Geral de Agricultura (conjunto dos Serviços e Gabinetes e suas subdivisões) no ato de aplicar a política econômica e agrícola do Governo.

Pessoal

A organização do pessoal da Diretoria Geral de Agricultura, baseada na lei orgânica do Departamento, é diferente das outras grandes divisões dêste Departamento no que respeita aos princípios fundamentais que regem a classificação. Ela agrupa o pessoal em três categorias distintas: 1. — os agrônomos, especialistas e engenheiros; 2. — o pessoal administrativo e 3. — os agentes agrícolas. Cada categoria é escalonada em classes baseadas no salário nominal. Êstes graus de salário indicam o sistema de promoção vertical. No interior de cada classe existe u'a margem de promoção horizontal por aumentos de salário, sem afetar o estatuto do funcionário. Assim, as duas primeiras categorias compreendem cada uma quatro classes e a terceira, três classes. É importante notar que a posição numa categoria é independente da função ocupada efetivamente pelo funcionário, ainda que na prática os funcionários

de primeira e de segunda classe sejam aqueles que têm já certa experiência profissional e administrativa e encarregados dos postos de responsabilidade. A divisão do trabalho, em outras palavras, a determinação das funções, é, pois, feita primeiro conforme as necessidades orgânicas do programa a longo prazo do Departamento. Depois, o pessoal necessário é colocado e, gradativamente exercitado. A tendência clara durante êstes últimos anos tem sido a de confiar os postos que comportam responsabilidades equivalentes a funcionários de mesma classe, levando-se em conta a diferenciação em conhecimentos e atividades profissionais especializados.

Cabe assinalar igualmente que na atual realidade, o fato de que cada serviço tenha seu pessoal de agrônomos, de agentes e de empregados de administração, não significa que exista uma separação entre os serviços; ao contrário, a evolução racional para a unidade orgânica necessária à perfeita execução do programa de trabalho que é um todo, conduziu e conduz mais e mais para esta interpenetração, esta fusão íntima das diferentes técnicas empregadas para uma comum finalidade. Em outras palavras, a partir do agrônomo do distrito, todos os funcionários empregados na execução são apenas agentes do Departamento de Agricultura, encarregados de funções definidas pelo programa do distrito agrícola. A diferenciação do pessoal segundo o serviço mais e mais se justifica somente por consideração das previsões orçamentárias. A consequência imediata é, pois, que o Orçamento reflete cada vez menos a realidade que é entretanto inscrita no programa de trabalho anual aprovado pelo Governo.

A respeito das promoções, do modo de acesso, o dispositivo legal deixa uma grande margem de iniciativa à administração no fato de que êle não fixa as condições nem o tempo de espera, nem o número de funcionários em cada classe. A limitação do número em cada classe está antes contida no orçamento anual e está condicionado, em consequência, pelas disponibilidades de dinheiro. Esta flexibilidade, embora suscetível de favorecer o arbitrário, apresenta, entretanto a vantagem de permitir a distinção dos elementos de valor para um avanço mais rápido e a recompensa do trabalho devotado e produtivo, o que não deixa de influenciar em geral o moral do grupo.

Na prática, dois conceitos básicos determinam as condições de promoção e afetam o estatuto do funcionário do Departamento: a eficiência e a função. O conceito de função exercida por um empregado está de certa maneira condicionado em sua eficiência ou mérito no sentido que, a partir de pôsto mais baixo, o funcionário é a princípio distinguido em razão de seu valor próprio e de seu trabalho para ocupar sucessivamente os postos de menor e de maior responsabilidade. Ao mesmo tempo, e segundo sua progressão na hierarquia de funções, êle recebe aumentos sucessivos de emolumento que mudam seu estatuto pessoal financeira e administrativamente (promoção vertical).

Qual é o modo de recrutamento e de acesso do pessoal? Os agrônomos são em geral diplomados pela Escola Nacional de Agricultura, os engenheiros são diplomados pela Escola Nacional Politécnica, e os especialistas são agrônomos, engenheiros e outros funcionários encarregados da aplicação de uma técnica específica adquirida no curso de estudos especializados nas escolas ou universidades do estrangeiro. Êste grupo, recrutado na base dos

diplomas ou dos estudos, forma o grande estado-maior técnico em todos os graus da hierarquia administrativa, a ossatura ou melhor, a espinha dorsal do Departamento de Agricultura. Numa grande medida, de sua compreensão das condições do país, de sua habilidade para categorizar e para formular os problemas e as soluções específicas, de seu devotamento e de sua eficiência na execução do plano de trabalho, dependem o sucesso imediato do programa governamental e a evolução agrícola geral, atendendo-se às contingências próprias do meio.

Não existem regras para o recrutamento dos agentes e do pessoal administrativo. As nomeações para os postos vacantes são feitas segundo livre escolha da administração baseada na confiança, escolha proposta à aceitação do Chefe de Estado ou sob a pressão dos grupos ou personalidades políticas, seja diretamente pelo Presidente, seja sob a recomendação da Administração. Convém assinalar a propósito que, de uma parte não há no Haiti organismo central de recrutamento dos funcionários e que, de outra parte, as nomeações são uma prerrogativa constitucional do Chefe do Poder Executivo. Mas o agente ou empregado de administração nomeado é imediatamente integrado na complexidade da máquina administrativa do Departamento e sua situação escapa grandemente às influências exteriores à medida que êle se identifica com o grupo social. Esta integração é, ademais, favorecida pelo fato de que em geral as funções de responsabilidade (classes superiores e postos de comando) são tradicionalmente preenchidas por promoções no quadro dos funcionários do Departamento, de sorte que, na prática, os funcionários de grau administrativo mais baixo é que são assim nomeados. Na prática também, os funcionários, recrutados como acima indicado, que se revelam incompetentes são com o tempo eliminados do quadro.

O acesso dos agrônomos e agentes reveste dois caracteres gerais: 1.º) Sob a direção dos funcionários mais experimentados, por meio das instruções específicas escritas e orais e das reuniões ou mesas redondas, faz-se o acesso prático, a lenta iniciação nas técnicas, nas práticas administrativas, no conhecimento das características da agricultura haitiana e do meio rural; 2.º) Tradicionalmente o Departamento mantém constantemente bolsistas no estrangeiro, sendo êstes geralmente funcionários bem exercitados na carreira; delega também representantes para as cadeiras técnicas internacionais e para cursos técnicos de acesso de caráter internacional organizados periódicamente em diversos países.

A organização hierárquica acima analisada, em definindo as responsabilidades, garante a autoridade e a disciplina. A escala das sanções que vão da simples repressão oral à demissão é constantemente reforçada. A iniciativa disciplinar da autoridade hierárquica está condicionada e limitada pela obrigação de justificar a aplicação das sanções perante os subordinados e da administração superior por relatórios escritos e também pelo direito de apreciação e, eventualmente, de anulação da decisão que se reserva a administração superior.

As condições de aposentadoria estão contidas nas disposições gerais concernentes a todos os funcionários públicos.

Funcionamento

Como funciona esta administração, como tôdas estas subdivisões e o pessoal se põem em movimento, quais são as relações que formam a trama e transportam as instruções e as informações através da hierarquia? A lei orgânica fixou tanto a estrutura quanto a finalidade permanente do Departamento de Agricultura. E a política do Governo precisa de ano em ano as etapas da evolução para a realização dos objetivos múltiplos, os quais concorrem todos para um mesmo fim: o aumento da riqueza nacional nos planos humano e material. Conseqüentemente, no fim de cada exercício fiscal, a Administração Superior determina os objetivos do ano seguinte no intento dos Serviços e Gabinetes e dos Agrônomos de distrito. Um trabalho simultâneo de preparação é empreendido; de uma parte o estado-maior do Gabinete Central fazendo previsões vastas, por categorias ou atividades baseadas nos dados estatísticos e na apreciação dos resultados já obtidos, e doutra parte os agrônomos de distrito fazendo, em colaboração com seus subordinados que solicitaram êles mesmos os avisos dos agricultores, previsões válidas áreas geográficas definidas. Os programas dos distritos agrícolas são primeiro analisados pelo estado-maior e depois, no curso de mesas redondas que reúnem com a Diretoria Geral os diretores de Serviços e Gabinetes e os agrônomos de distrito um projeto de programa geral do ano toma forma. Êste projeto de programa submetido ao Governo, sofre geralmente modificações de pormenores, antes de ser aceito como o Programa de Trabalho. Êste programa definitivo informa sôbre todos os meios de ação que vão ser postos em obra (recursos financeiros e humanos, meios materiais, modificações de estrutura quanto às agências, objetivos de cada unidade administrativa, etc.). Imediatamente e ao mesmo tempo, as medidas apropriadas são tomadas — aquelas que têm um caráter geral são comunicadas por Ordem de Gabinete da Diretoria Geral e as que concernem especialmente às atividades ou grupos de atividades constituem objeto de correspondência particular.

Além dos freqüentes contactos individuais, deliberadamente encorajados não só para melhor esclarecer cada um sôbre os objetivos gerais e as tarefas específicas, mas também para fortificar o espírito de corporação, os Serviços, Gabinetes e suas subdivisões correspondem livremente entre si e com os Agrônomos de distrito. Disposições administrativas permitem à Diretoria Geral tomar conhecimento cada dia desta correspondência. Mas entre as unidades de execução (agências, estação, etc.) e o Gabinete Central não existem senão as relações formais no que concerne à correspondência, que é endereçada exclusivamente ao Agrônomo de distrito. Entretanto, para permitir ao Gabinete Central ser informado diretamente sôbre as atividades e os problemas das unidades de execução, as cópias dos relatórios periódicos de todos os agentes (sendo êstes relatórios dirigidos aos agrônomos de distrito) são diretamente transmitidas pelos interessados aos Serviços e Gabinetes competentes. O agrônomo de distrito, por seu turno, apresenta mensalmente a análise de todos êstes relatórios. No curso das inspeções pelos membros do estado-maior do Gabinete Central, as observações ou avisos de caráter técnico são formulados aos agentes em causa mas são confirmados por escrito segundo a norma hierárquica estabelecida. Assim pois, a máquina administrativa é posta em movimento e mantida em ação por meio de um entrelaçamento de relações formais

e informais para a transmissão das instruções e informações dos dois sentidos, a coordenação e o controle da execução conforme o programa de trabalho.

No que concerne ao uso das fórmulas de relatório padronizadas que, dando mais objetividade e mais precisão às informações, facilitariam grandemente o trabalho estatístico de compilação, pode-se dizer que uma regressão marcada tem sido registrada durante estes últimos anos a despeito do aperfeiçoamento sob outros aspectos do aparelho administrativo e de seus meios de ação. Afóra algumas fórmulas empregadas pelo Serviço de Administração Geral, o traço característico do atual procedimento é a espontaneidade das informações sob a forma narrativa. Donde a diversidade e muitas vezes a imprecisão dos dados e, em consequência, um trabalho cansativo de compilação e sobretudo de interpretação. Uma outra consequência, indireta é verdade, é a dificuldade inerente do controle num setor de trabalho onde já não é fácil normalizar, padronizar, porque se trata de serviços mensuráveis somente por seus efeitos sobre a produção geral ou local.

CONCLUSÃO

A exposição que precede pôs em evidência algumas das imperfeições desta organização que, como todas as obras humanas, requer constantes adaptações e melhoramentos. Foi assinalado o caráter pouco racional do recrutamento dos agentes e empregados de administração, a imperfeição dos instrumentos de comunicação que não são padronizados. Um exame atento põe em evidência o sério problema de coordenação dos trabalhos destas múltiplas subdivisões, algumas das quais representam atividades especializadas bem definidas, e da integração conveniente de todos estes especialistas no conjunto geral. Se considerarmos que as ciências agrícolas se caracterizam por uma grande conexão dos diferentes conhecimentos ou métodos postos em prática, e que as subdivisões representam principalmente processos didáticos para a comodidade da metodologia; se considerarmos que, na realidade de uma exploração agrícola, como a do tipo que existe no Haiti, é necessário fazer intervir ao mesmo tempo todas as técnicas, segundo fórmulas simples, de certo modo preestabelecidas; se considerarmos a situação atual da agricultura haitiana e em função da necessidade de um aumento rápido da produção pelo melhoramento da produtividade, veremos que é indispensável favorecer os contactos entre os especialistas e os produtores pela integração mais completa daqueles com as unidades de execução. A fusão de certas secções técnicas que em definitivo, se entregam concorrentemente às mesmas atividades, pode ser uma primeira etapa para a liberação dos especialistas. O problema da cooperação que condiciona o sucesso da coordenação se encontraria simplificado até certo ponto. Já a lei orgânica, que estabelece categorias tão claras quanto aos Serviços, teve que ser emendada na prática para que adquirisse certa flexibilidade. Assim, em vista da unidade de ação, foi preciso delegar aos agrônomos de distrito, que não são especificamente mencionados na dita lei uma grande parte da autoridade dos Diretores de Serviço, tornando-se estes cada vez mais auxiliares do Diretor Geral. Como consequência foi necessário, por exemplo, delegar aos ditos agrônomos a iniciativa das despesas e, no que concerne ao pessoal de execução, estabelecer a coordenação ao nível da Diretoria Geral. Impôs-se também cada vez mais, em favor dos distritos agrícolas, uma

desconcentração de todos os especialistas que não estão empenhados em trabalhos específicos de pesquisas ou não são indispensáveis à Escola Nacional de Agricultura e que atualmente têm antes uma situação de assessores.

Uma situação particular é a do Serviço da Administração Geral que, segundo a lei orgânica, depende diretamente do Secretário de Estado duma parte, e que é um organismo central para todo o Departamento. Na verdade, as operações deste Serviço se limitam aos serviços da Diretoria Geral de Agricultura e à contabilização das contas orçamentárias da Secretaria de Estado. A disposição da lei, que aliás se revelou impraticável, é uma exageração do princípio constitucional da responsabilidade do Secretário de Estado, e teria por consequência fazer deste um administrador efetivo por uma participação cotidiana em todos os atos administrativos que comportam adiantamento de dinheiro. Dado que a Administração Geral não exerce de fato nenhum controle sobre o Serviço Nacional do Café e o Serviço Cooperativo Inter-Americano de Produção Agrícola, o corretivo consistiu em fazer dele, à margem da lei e por uma medida interna, uma subdivisão da Diretoria Geral da Agricultura. Convém notar igualmente que a organização interna atual deste Serviço é sumária. De fato, ele não está convenientemente equipado para cumprir sua missão. As diferentes secções que formam sua estrutura não estão ainda racionalmente articuladas, à exceção da Contabilidade Geral que aliás não está em condições de estabelecer convenientemente os custos unitários, nem de apresentar uma análise financeira em relação com as estatísticas dos trabalhos. O pessoal das outras subdivisões executa trabalho de rotina variados não raro racionalizados. É evidente que uma organização adequada deste Serviço, pelos importantes dados que se tornariam disponíveis e pela lógica mesma de seu funcionamento, seria um complemento considerável à análise dos resultados obtidos pelos trabalhos técnicos e os de execução do programa de trabalho e também para a solução do problema permanente de coordenação.

Ajustamentos, aperfeiçoamentos necessários podem ser trazidos à organização da Diretoria Geral de Agricultura. Certas medidas poderiam ser imediatamente adotadas porque só afetariam a estrutura interna e principalmente não poriam em causa senão a autoridade hierárquica. Outras, como por exemplo o modo de recrutamento dos agentes, a flexão das disposições legais, porque elas viriam em conflito com poderosos interesses tanto no interior da Administração quanto no exterior, exigiriam etapas sucessivas escalonadas num período mais ou menos longo segundo as circunstâncias.

Mas tôdas as medidas teriam uma repercussão direta na eficiência geral da Diretoria Geral de Agricultura. Como categorizar esta eficiência, como medi-la? Em função dos objetivos pode-se considerar que de uma maneira geral esta eficiência se caracterizará por uma cooperação mais extensa e mais íntima com o agricultor, pelo uso cada vez mais generalizado de meios de produção (instrumentos de trabalho e técnicas apropriadas) mais aperfeiçoados, por uma aceleração da integração do camponês que é o elemento majoritário, no ciclo econômico, pondo-o em condições de receber individualmente em troca de seu labor uma parte maior da riqueza nacional, por um aumento desta riqueza graças a u'a maior produtividade das terras e a uma proteção cada vez mais adequada dos recursos naturais pelo cumprimento dos grandes objetivos fixados pelos programas anuais, notadamente no que respeita ao aumen-

to das áreas cultivadas. Neste contexto geral, a eficiência dos dirigentes consistirá, principalmente, na capacidade de compreender e de formular os problemas agrícolas específicos em suas relações com os aspectos sociais e econômicos da produção, e na de encontrar as soluções convenientes; na capacidade de estabelecer e de manter com os outros organismos públicos e o público um clima de troca favorável; na capacidade de descobrir e de utilizar os meios adequados de influenciar o processo social de produção, notadamente no que respeita à execução do programa agrícola; na capacidade de consolidar e de manter o espírito de equipe entre o pessoal, estimulando em cada um o desejo de trabalhar melhor e de aumentar seus conhecimentos profissionais; na capacidade de aperfeiçoar o aparelho administrativo e de coordenar as atividades através de uma cooperação maior com os subordinados e do estímulo de uma cooperação mais íntima entre os agentes de execução e o produtor. Nos graus inferiores, a eficiência se caracterizará pelo entusiasmo no trabalho e pelo devotamento, a compreensão sempre mais objetiva tanto do programa de trabalho quanto das condições específicas da zona de ação, a capacidade de adaptar os meios do referido programa às situações locais, a habilidade em captar a confiança do agricultor e de seu meio e de fazer aceitar o programa de trabalho e os processos mais aperfeiçoados de produção propostos, a capacidade de cooperar com as autoridades locais e os representantes locais dos outros organismos públicos, a capacidade de informar objetivamente, o respeito das normas administrativas estabelecida e a cooperação com os superiores hierárquicos e o desejo de aperfeiçoamento.

Entretanto para chegar a aumentar a eficiência atual dos agentes e a mantê-la num alto grau, impõe-se que aos meios habituais de acesso e de estímulo já apontados, se juntem a organização sistemática de cursos de aperfeiçoamento, não só para simples agentes mas também para agrônomos diplomados, e a racionalização de um sistema de mérito que limite mais as possibilidades de medidas arbitrárias quanto ao acesso e que dê um caráter menos subjetivo aos critérios de promoção.