

Autarquias Econômicas

NIRCEU DA CRUZ CÉSAR

VISITA o presente trabalho a estudar — embora sucintamente — as autarquias econômicas ou de produção.

Con quanto os órgãos autárquicos — genericamente falando — integram importante setor da Administração indireta, o nosso objetivo neste estudo envolve, apenas, os institutos reguladores da Economia, por intermédio dos quais o Estado interveio no campo da produção.

Tendo em vista, pois, este aspecto, preferimos tratar — pelo menos por ora — apenas d'este ângulo do conjunto autárquico (representado, no momento, por quatro repartições: Instituto do Açúcar e do Álcool, Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Sal e Instituto Nacional do Pinho). Deixamos de examinar, por conseguinte, as outras entidades autárquicas, como sejam as de Circulação, as de Previdência e Assistência, as de Previdência de Crédito, as de Assistência Alimentar, as Corporativas, as Exploradoras de Serviços Industriais, etc.

Assinalamos, finalmente, a título de esclarecimento, que adotamos a classificação elaborada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e que designa como autarquias de produção os órgãos que alguns tratadistas denominam de paraestatais.

Vejamos, agora, como se comportam as autarquias econômicas ou de produção no complexo administrativo do Estado Moderno.

Quando a iniciativa particular não encontra um fator de ordem para corrigir o "processus" arritmico de sua economia, surge, necessariamente, o Estado para restabelecer o equilíbrio afetado, dirigindo planificadamente o setor econômico atingido pela arritmia, e evitando, dêsse modo, se verifiquem os desastrosos conflitos de classes, cujo reflexo na economia nacional é por demais oneroso.

A esfera econômica, pela sua natureza específica, é, irrefutavelmente, a esfera essencial do Estado. Em consequência, os valores econômicos são os mais sensíveis valores sociais, desde que, além de envolverem a liberdade econômica, envolvem, também — e substancialmente — a liberdade grupal. A periculosidade que caracteriza a esfera econômica, principalmente nos últimos trinta anos,

O presente trabalho, de autoria do economista Nirceu da Cruz César, Professor da Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro e Assistente-Técnico do Conselho Nacional de Estatística, é, pelo seu conteúdo, um estudo de grande interesse atual, dada a autoridade com que são problematizados.

resulta de ser a mesma, por duplicitade de função, também a esfera essencial da liberdade.

Ora, os sistemas econômicos dimanam, como sabemos, da esfera econômica e vão instituir, na esfera social, certas leis que, em maior ou menor intensidade, interessam, evidentemente, os grupos humanos. Por isso, e em virtude, também, do progresso, do saber e da experiência, cabe ao Estado harmonizar os interesses em jôgo, salvaguardando as conveniências do bem público, que são, em última análise, suas também.

Convencido da inutilidade dos vetustos postulados da Economia Liberal, viu-se o Estado moderno obrigado a intervir na ordem econômica, onde o "laissez faire" do século XIX já significava insegurança e ameaça às instituições públicas e particulares.

Assim, o Estado moderno passou, após o término da primeira Grande Guerra, a coordenar — não a comprimir — as iniciativas privadas, ora parcial, ora totalmente, estabelecendo um sistema no qual a ação do poder estatal impõe, às forças associadas à produção e à distribuição da riqueza, diretrizes técnicas, econômicas e comerciais derivadas de um plano de conjunto, elaborado pelo poder público, com o objetivo de alcançar certas finalidades sociais, julgadas necessárias ou convenientes aos interesses globais da nação.

Com o intervencionismo estatal, surgiu a Economia dirigida. E, com esta, apareceram as autarquias econômicas ou de produção, que constituem a organização administrativa encarregada de realizar os fins do Estado intervencionista.

CONCEITUAÇÃO JURÍDICA

Consideremos, agora, após esta pequena introdução — necessária para explicar a razão de ser das autarquias —, como êsses órgãos da Administração indireta se classificam do ponto de vista jurídico.

A palavra autarquia é usada em duas principais e distintas acepções: significando o isolamento de países e exprimindo certas entidades criadas e tuteladas pelo Estado, a que se acham entregues determinados serviços, normalmente executáveis pelo próprio Estado que as criou.

Esses entes têm a sua origem na Itália, onde, mercê das necessidades de ordem econômica, nasceram e se desenvolveram com espantosa rapidez. Há, entretanto, quem afirme que o seu berço é a Rússia Soviética, onde a intervenção do Estado no campo econômico é quase integral.

A expressão "enti parastatali", todavia, encontra-se, pela primeira vez, no art. 2º do Decreto-lei italiano n.º 1.825, de 13 de novembro de 1924, consoante deixa certo GUIDO ZANOBINI, em sua "L'amministrazione Locale" (Pádua, 1936).

Na Alemanha e na França — onde, mais tarde, foram introduzidas —, receberam as entidades paraestatais as denominações de "corpos de administração autônoma" e "estabelecimentos de utilidade pública", respectivamente.

Por entidade autárquica ou paraestatal deve entender-se toda pessoa jurídica de direito público, que, tendo capacidade para auto-administrar-se, é considerada, em relação ao Estado, como um dos seus órgãos, pois o fim a que se destina é a realização dos interesses de certo e determinado grupo sócio-econômico e que são, implicitamente, interesses do próprio Estado descentralizador.

Entretanto, nem todos os estudiosos da matéria a admitem nestes termos.

Não obstante a evidente função pública que êsses órgãos desempenham, há os que consideram os entes autárquicos ou paraestatais como entidades de direito privado.

MAURO, por exemplo, considera as autarquias como entidades subsidiárias do Estado, desempenhando um serviço público, mas não podendo ser tidas como entes públicos puros (*Sul concetto di Ente parastatale*, in Rev. di Diritto Pùblico, 1928, pag. 206).

UGO FORTI (Rev. di Diritto Pùblico, 1934, vol. 1, pag. 245) procura demonstrar que não se encontra conteúdo jurídico peculiar nas entidades paraestatais e que, por isso mesmo, continua no *statu quo* anterior à divisão bipartida das pessoas jurídicas de direito privado e de direito público.

Todavia, contra a pequena corrente que pugna pela personalidade de direito privado como espírito característico desses órgãos de administração descentralizada, existe outra, fortemente engrossada por não menos ilustres nomes das letras judiciais e que firmou, através de longos e belíssimos estudos, o conceito — hoje indiscutivelmente admitido e adotado — de que essas entidades são, de fato, de direito público.

Dentre os autores estrangeiros que estudaram o assunto, citaremos os seguintes, que estabeleceram as linhas mestras da personalidade jurídica desses órgãos:

VADALA, um dos maiores cultores do direito moderno, considera os seguintes característicos nos entes paraestatais:

- a) exercem funções delegadas;
- b) têm escopo social;
- c) têm as suas atividades exclusivamente reguladas por lei. (*L'ente parastatale nell'ordinamento giuridico italiano*, in Giuridica Italiana, 1931, VI, pag. 89).

Compulsando *Istituzione*, vol. I, página 201, lemos o pensamento de RANELETTI: acha o grande mestre que as autarquias são pessoas de direito público, e não constituem uma expressão jurídica peculiar e distinta.

Para SANTI ROMANO, são "uma forma específica da capacidade de direito público, ou melhor, a capacidade de dirigir os seus próprios interesses, não obstante a intervenção do Estado (*Corso di Diritto Amm.*, pág. 86).

Vejamos, ainda, mais um autor da escola italiana.

LESSONA, ratificando os conceitos emitidos pelos tratadistas acima citados, diz que considera as entidades paraestatais verdadeiras pessoas de direito público (*Il concetto di persona giuridica pubblica*, in Rev. di Diritto Processuale Civile, volume I, pág. 7, 1926).

LEON DUGUIT — que, na França, estudou seriamente a personalidade jurídica dos órgãos paraestatais — não se divorcia dos autores italianos integrantes da segunda corrente, e, fortalecendo as opiniões proferidas, declara que considera as autarquias como uma forma de administração descentralizada, objetivando essa descentralização a realização de serviços públicos especializados (*Droit Constitutionnel*, vol. II, pág. 66).

RAFAEL BIELSA, não se afastando do mesmo ponto de vista, situa as entidades autárquicas ou paraestatais dentro dos limites do direito público (*Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Buenos Aires, 1929).

Entre nós, parece haver perfeita identidade de pensamento, pois, com exceção de um ou outro autor, os demais que têm tratado da matéria são acordes em considerar tais entidades como pessoas de direito público.

TITO PRATES DA FONSECA (*Direito Administrativo*, pág. 235, 1939) define, nesta maravilhosa síntese, o que é autarquia:

"A autarquia é uma forma específica da capacidade de direito público; capacidade de reger por si só os próprios interesses, embora estes respeitem também ao Estado.

Distingue-se a autarquia da capacidade comum, predicado de cada pessoa, de reger os próprios negócios, visto que se trata de interesses que também dizem respeito ao Estado, que os poderia administrar diretamente, excluindo aquela capacidade por ele conferida".

TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Insts. de Direito Administrativo Brasileiro*, 1938) coloca a questão nos seguintes termos:

"Há um traço que se nos afigura peculiar às autarquias, e que é a sua individualidade orgânica e funcional, qualquer que seja a sua estrutura ou a forma de intervenção do Estado na sua criação. Sempre as autarquias apresentam-se com uma personalidade própria e uma organização interna compatível com a natureza técnica do serviço que visam executar".

Pelo que acabamos de ver, o conceito de entidade autárquica ou paraestatal fixou-se em uma figura jurídica mais rigorosa depois que o ponto de vista doutrinário e interpretativo nesses mestres firmou a personalidade jurídica de direito público.

Com efeito, já não subsistem, hoje em dia, as dúvidas de outrora a respeito da personalização jurídica dêsses institutos.

E isso porque as entidades autárquicas ou paraestatais são desmembramentos do próprio Estado moderno, que lhes outorga atribuições só por ele exercíveis, conferindo-lhes, dentre os muitos poderes, a chamada "extensão nacional de ação", a "autonomia administrativa", os "poderes de império" e de "gestão pública", necessários, pela natureza "sui generis" dêsses órgãos, para assegurar a perfeita realização, enfim, dos serviços públicos que lhes forem cometidos.

De tudo que referimos podemos tirar uma síntese lógica e clara: a entidade autárquica ou paraestatal é, evidentemente, uma instituição pública descentralizada, revestida de personalidade jurídica de direito público, e criada pelo poder governamental — não obstante permanecer sob sua supervisão — para realizar determinados fins essenciais da atividade pública, com jurisdição em todo o território nacional.

Atribuem-se-lhe, pois, funções caracteristicamente peculiares ao Estado — porque implicam, inclusive, em atos de autoridade ou de império e de gestão social —, razão por que "os serviços que executam jamais poderão ser objeto de exploração particular, sem prejuízo da soberania do Estado" (L. A. DO RÉGO MONTEIRO, in Boletim M.T.C., ano X, n.º 111).

POSIÇÃO ADMINISTRATIVA

Como vimos, as autarquias representam, no Estado, uma forma de organização que permite conciliar o princípio da centralização política com o da descentralização administrativa, este último imprescindível, hoje em dia, ao perfeito funcionamento dos serviços públicos.

Por isso, pela necessidade de "descentralizar", nota-se, nestes últimos tempos, tendência de veras dominante na fisionomia da vida administrativa dos serviços industriais, no sentido de incrementar-se a descentralização autárquica entre nós.

Não há negar, sob certo aspecto, que a manifestação de tal tendência é como que sintoma de pujança realmente animadora, visto assinalar, quando menos, o aparecimento, em fortes doses, do espírito de iniciativa e do entusiasmo, do qual a autarquia, indubitavelmente, é uma inequívoca expressão.

Mas, examinemos as autarquias em face da Administração Federal.

Entende-se por Administração Pública "o conjunto de funções pelas quais o Estado organiza e mantém os serviços públicos" (QUEIROZ LIMA — *Teoria do Estado*, pág. 344).

A Administração Pública — ninguém o ignora — divide-se em Geral e Local.

A Administração Geral (também denominada Central, visto referir-se ao Poder do Centro, isto é, ao Poder Executivo, ao qual se atribuem múltiplas e complexas funções administrativas) é aquela que, pela sua natureza específica, presta

serviços públicos gerais, serviços que, embora realizados em indistintas unidades da Federação, se enquadram, no entanto, dentro da órbita administrativa federal.

A Administração Local, ao contrário, é a que, em virtude de menor âmbito de ação, realiza serviços públicos apenas de caráter local ou regional. E' o caso, por exemplo, dos serviços públicos estaduais e municipais, chamados, por isso mesmo, *locais*.

Emprega-se, também, Administração Geral (*lato sensu*) para significar "the location and exercise of the general function of direction, supervision and control" (W.F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration*, pág. 8).

A Administração Geral ou Central, por sua vez, biparte-se em Administração Direta e Indireta. A Administração Direta — conforme no-lo indica o próprio nome — é a que consiste na atuação direta do Estado no sentido de, como força de realização que é, atender, da melhor maneira possível, às necessidades gerais da população, consubstanciadas na distribuição de utilidades públicas, tais como educação, saúde, saneamento de zonas, policiamento, etc. São órgãos executores dêsses serviços principalmente os ministérios, classificados, pela Ciência da Administração, como departamentos primários.

A Administração Indireta, ao contrário, é a solução encontrada pelo Estado moderno para, por intermédio de determinados órgãos — a quem ele delega poderes especiais —, executar certas tarefas que lhe são próprias.

A Administração Indireta, em virtude de sua necessária flexibilidade, subdivide-se em três importantes setores: Própria, Imprópria e Mista.

Na primeira categoria, encontramos classificadas as autarquias; na segunda, as concessões (serviços concedidos) e, na terceira, as sociedades de economia mista.

Como se vê, por intermédio da administração indireta é que o Estado, descentralizando atribuições, atinge certos objetivos, considerados relevantes na vida sócio-econômica da nação.

Se não delegasse poderes às autarquias, para realização dessas tarefas, ele, sózinho, não o conseguiria, dada a plethora administrativa de que seria tomado.

Do exposto, infere-se que "centralização" e "descentralização" são antinomias de ordem técnico-administrativa que traduzem duas formas de organização departamental (em sentido lato).

Enquanto a centralização é o sistema no qual o exercício das funções estatais se atribui a um único organismo (é o caso, por exemplo, das antigas monarquias absolutas, em que nas mãos dos soberanos se concentravam todos os poderes, e das quais nos resultou a maior síntese de absolutismo de todos os tempos, expressa na célebre frase de Luís XIV — "L'Etat c'est moi"), enquanto, dizíamos, a "centralização" significa totalização de funções estatais num único Poder a "descentralização" nos fala de coisa muito diversa.

Efetivamente, não há negar, como dissemos, que se observa, no Estado moderno, indisfarçável tendência para a descentralização, sem que isto, no entanto, venha a ferir, em sua estrutura, o Centro, isto é, a parte centralizada do Governo.

A descentralização administrativa é, como tôda e qualquer descentralização, funcional ou funcionarista.

A descentralização funcional impõe-se, modernamente, por muitas razões aconselhadas pela técnica administrativa, dentre as quais se destacam as seguintes:

- 1) alivia a Administração Central;
- 2) satisfaz a idéias democráticas, pois consente na intervenção dos interessados no manejo do serviço;
- 3) possibilita a entrega do serviço a quem possua a necessária preparação;
- 4) atrai liberalidades das pessoas a quem se destina, que sabem irão servir para o desenvolvimento do serviço e não confundir-se na massa geral dos fundos públicos;
- 5) os corpos descentralizados mantêm-se, via de regra, com os próprios recursos, decorrentes da industrialização. (GABINO FRAGA JÚNIOR — *Derecho Administrativo*, pág. 314).

Ante o que acima ficou dito, não se pode deixar de louvar a existência destas linhas amplas e nitidamente democráticas que revestem as organizações autárquicas.

Organizadas na base do propósito dominante, possuem as autarquias segura unidade de ação e de comando, resultado que advém da excelente organização de sua estrutura interna, mormente dos seus órgãos de direção.

Esta, em geral, é o reflexo da ação conjunta das Comissões Executivas e dos presidentes que as dirigem, sendo que êstes, pela função que exercem, sancionam os atos votados por aquelas.

Assim, dentro do princípio da unidade de ação e de comando, as autarquias legislam livremente sobre a matéria que lhes é atribuída (pôsto que foram criadas e investidas de poder público para realizar a tarefa), baixando ordenanças, instruções, comunicados e regulamentos sobre os serviços entregues à sua execução.

As Comissões Executivas — que constituem a administração superior das autarquias — são compostas, quase sempre, de representantes dos Estados interessados no setor econômico dirigido e de delegados do Poder Executivo. Aquêles são escolhidos, livremente, pelos governos estaduais, e êstes, pelos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, da Agricultura e da Fazenda, quando assim o delibere a lei orgânica do Instituto criado. De qualquer maneira, a escolha dos delegados do Governo da União se faz dentre funcionários especializados no assunto.

Da simples leitura dos decretos orgânicos e regulamentos, infere-se a acentuada responsabilidade que cabe, em razão das funções que exercem, a êsses órgãos de execução da política econômica dirigida.

Outro aspecto interessante da constituição dos órgãos autárquicos é o que se refere à sua vida orçamentária.

Vivendo de recursos próprios, as autarquias econômicas se mantêm à custa de uma taxa incidente sobre o produto controlado (sal, pinho, mate, açúcar e álcool) quando entregue ao consumo.

A taxa em questão — estabelecida dentro do espírito de menor tributação possível, justamente para não onerar o produtor da mercadoria — tem por finalidade prestar assistência técnico-financeira aos industriais amparados pelo Estado, e manter, com percentagem de certo modo pequena, os serviços necessários ao funcionamento da entidade, tais como as despesas de material e pessoal.

Embora possuindo vida orçamentária à parte — pois que as entidades autárquicas não vivem às expensas do Tesouro Nacional, em virtude de contarem, como ficou dito, com fontes próprias de receita — as autarquias têm, entretanto, ex-vi do art. 77, n.º II, da Constituição Federal, de submeter à aprovação do Tribunal de Contas, as contas dos seus dirigentes, na época para isto estatuída.

Com essa obrigatoriedade estabelecida pela Constituição, os “poderes de império” e de “ampla autonomia administrativa” já começam a ser feridos.

Diremos, entretanto, que, do ponto de vista administrativo, a criação das autarquias representa inegável progresso alcançado, visto a descentralização administrativa constituir um recurso pôsto em prática pelo Estado para evitar o “surmenage”, a plethora, a exaustão pela multiplicidade de atribuições que lhe cabem naturalmente.

A autarquia ajuda o Estado a cumprir o seu importante papel na sociedade do século XX.

DA AÇÃO ECONÔMICA

Com o intervencionismo estatal surgiu, evidentemente, a Economia-dirigida, que significa, como todos sabem, a predominância do interesse global sobre os interesses individuais, ainda que êstes, somados, representem uma totalidade nacional. Por isso, os Estados modernos são mais ou menos intervencionistas na produção, na repartição, na circulação e no consumo das riquezas.

Quem examina a posição do Estado moderno ante a Economia Política contemporânea, verifica o seguinte aspecto: entre o Estado absenteísta, de índole liberal, apático aos fenômenos econômicos e, por via de consequência, mínimo em matéria de intervenção, e o Estado Leviatã — pan-intervencionista por excelência, que substituiu inteiramente o indivíduc —, há um outro Estado, razoavelmente intervencionista, eminentemente construtivo, dinâmico no campo em que opera e, sem dúvida, mais equilibrado do que os anteriores no exercício de suas magnas funções sociais. Este é o Estado democrático econômico.

Pois bem, o Estado democrático econômico não é, como alguns pensam, antiintervencionista. Ao contrário, reconhece a necessidade da intervenção estatal, a fim de evitar o aniquilamento do homem pela Economia. O Estado econômico procura distribuir as utilidades de modo a assegurar o bem-estar e o progresso de todos os cidadãos, sem que, entretanto, no exercício de suas atividades, ofenda os direitos naturais de cada um, assentados nos dois maiores fatores da evolução humana: liberdade e direito de propriedade.

Ora, de acordo com as diretrizes traçadas pelo Estado moderno, a proteção às iniciativas privadas tem possibilitado — é inegável — a eclosão de grandes centros de irradiação de riquezas, cujos reflexos, nos demais setores da vida econômica nacional, têm sido dos mais salutares.

O que acima observamos leva-nos a concluir que as autarquias econômicas têm constituído — sem exagero em afirmá-lo — magnífico instrumento racionalizador da produção, proporcionando ao país maior estabilidade nos setores industriais em que o Estado foi obrigado a intervir.

Quem teve oportunidade de conhecer, de perto, antes da intervenção estatal, a situação precária das indústrias açucareira, erva-teira, madeireira e salineira é forçado a concordar, hoje, que estas indústrias renasceram no Brasil porque o Estado se dispôs a salvá-las.

Com exceção do Departamento Nacional do Café — cujo setor econômico registrava apenas superprodução em relação ao comprovado subconsumo —, as demais autarquias (Açúcar e Álcool, Mate, Pinho e Sal) tiveram que enfrentar, realmente, problemas de vital importância econômica e industrial, pois que, além da superprodução em relação ao subconsumo, havia a presença de inúmeros fatores negativos, tais como o desaparelhamento técnico; o empirismo dos métodos de produção das riquezas; a falta de "experts" para, não só orientar os trabalhos das indústrias, mas, também, formar novas equipes de técnicos; falta ou deficiência de transportes em algumas zonas geo-econômicas, e, em consequência, o alto custo dos fretes; enfim, uma série de elementos que tolhiam o desenvolvimento das indústrias ora dirigidas pelo Estado, o que, felizmente, não se verificava com os prósperos cafezais do Sul do país.

Esta, a razão por que as autarquias de produção têm despendido grande esforço para executar a transcendental tarefa que lhes está afeta.

Mas, para que possamos inferir quão importante tem sido a existência desses órgãos no soerguimento de certos setores da economia indígena, examinemos, embora em poucas palavras, o que têm realizado em favor das economias industriais que dirigem, como as encontraram, como as disciplinaram e como as apresentam no momento atual.

Comecemos, porém, pelo Instituto do Açúcar e do Álcool, que, como sabemos, é, dentre as autarquias econômicas remanescentes, a mais antiga.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL

Parece que os primeiros ensaios de economia dirigida se fizeram, no Brasil, na agro-indústria açucareira.

Com efeito, sendo uma das mais velhas indústrias nacionais — pois datam de quatrocentos anos as suas atividades —, já em 1548, quando, então, florescia, traçava o Governador-Geral Tomé de Souza, pelo Regimento de 17 de dezembro, normas julgadas necessárias à regulação das relações entre industriais, donos de fábricas e plantadores de cana.

Estava, portanto, a jovem indústria açucareira sob as vistas do Estado, e isto em virtude de seu inestimável valor econômico.

Mas a ingerência do Estado na economia açucareira não se limitou, evidentemente, a esse Regimento de 1548.

Assim, em 1889, consoante deixa certo o Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 10.393, de 9 de outubro (um dos últimos atos da Monarquia), voltava o Estado a estabelecer bases de amparo à nobre indústria, dessa vez, porém, concernentes à fundação de engenhos centrais para fabricação de açúcar.

Mais adiante, nos albores da República, vamos encontrar o Decreto de 15 de outubro de 1890, firmado pelo Barão de Lucena, diploma legal que estabelecia o processo a que ficava sujeita a fundação de usinas de açúcar, desde que, é claro, recorressem os interessados a auxílio ou empréstimo do Estado.

Por este rápido exame retrospectivo, verifica-se que, de há muito, vem o Estado zelando pela indústria do açúcar e colocando, ao seu alcance, medidas inegavelmente valiosas e capazes de lhe assegurarem uma certa estabilidade econômica.

Todavia, só a partir de 1931 começou, de fato, o Governo Federal a implantar uma política de organização econômica neste importante e tradicional setor do nosso parque industrial.

Tal iniciativa se impunha por inúmeras razões, inclusive por duas de grande vulto: a depressão econômica de 1929 e a superprodução mundial de açúcar, logo ocorrida e que se refletiu no Brasil de modo acentuado. Essa última foi realmente desastrosa para a nossa indústria açucareira, posto que veio encontrar os nossos depósitos saturados por uma safra nacional de proporções gigantescas, verificada em 1929.

Em consequência, os preços caíram verticalmente, arruinando as usinas e a produção. A depreciação do produto chegou a 65% do seu valor. Tal preço, é óbvio, não compensava, sequer, o custo da fabricação e o valor da matéria-prima.

E na desorganização das produções açucareiras, que diminuíram de 13,2%, vimos surgir um problema social de fundamental importância: a miséria se disseminou pelos campos tão agudamente, que os trabalhadores rurais ofereciam serviço até pelo ridículo salário de Cr\$ 1,00 diário!

E, enquanto a vileza das cotações diluía, nas mãos dos produtores, um "stock" de açúcar

jamais produzido, o Brasil via desvitalizar-se, cé-lere, uma de suas maiores indústrias.

Era impressionante a situação da indústria do açúcar. E, com algumas exceções, as usinas estavam empenhadas, ora ao Banco do Brasil, ora a outros estabelecimentos congêneres.

Para fugir à ruína, ou, pelo menos, para reduzir a crise, o fornecedor recorreu às tabelas mais favoráveis. Mas isto não bastava. A indústria estava, mesmo, incapacitada de se governar. Urgia, portanto, se adotassem medidas drásticas, medidas de salvação para a antiga indústria açucareira.

Além disso, dentro da própria classe industrial, as relações entre usineiros e fornecedores de cana não se faziam com a necessária harmonia. Havia uma desinteligência entre êles, tão velha quanto a indústria que integram.

De sorte que, ante o caos econômico reinante, dia a dia aumentava a necessidade de se implantar uma organização de caráter federal, que tivesse por escopo conciliar os interesses dos diversos Estados açucareiros, bem como pudesse equilibrar os mercados consumidores, procedendo às retiradas dos excessos sobre o consumo. Era, pois, plenamente justificável a intervenção do Estado. Aliás, diga-se de passagem, com exceção de Alagoas, os demais Estados produtores de açúcar imploravam medidas urgentes ao Chefe do Governo Provisório. Todos queriam a intervenção o mais breve possível.

Assim, em 15 de setembro de 1931, o Chefe do Governo Provisório, baixando o Decreto número 20.401, interferia nas atividades da agro-indústria açucareira, procurando uma solução para harmonizar os interesses dos produtores de açúcar, dos plantadores de cana, dos comerciantes desse gênero e dos seus respectivos consumidores.

Essa ingerência, todavia, ainda não era suficiente. Era preciso algo mais forte, mais enérgico, mais eficaz. Sentia-se necessária uma intervenção mais profunda e mais ampla. Por isso, foi, então, criada, pelo Decreto n.º 20.761, de 7 de dezembro de 1931, a Comissão de Defesa da Produção Açucareira, órgão central da economia açucareira.

No artigo 14 desse Decreto se vê falar, de modo muito superficial, em limitação da produção.

Esse órgão, conquanto não tivesse atingido, plenamente, os objetivos colimados, tomou uma série de medidas que, não há negar, impediram as flutuações dos mercados e estabilizaram os preços, até então por demais instáveis, perigosos e desalentadores.

Inaugurada, assim, em 1931, a política de defesa do açúcar, a situação principiou a melhorar para aqueles que viviam e trabalhavam dentro da indústria açucareira.

Todaya, as primeiras leis limitativas da produção, elaboradas em fins de 1932, só se tornaram realidade com o advento do Instituto do Açúcar e do Álcool, criado, em 1.º de junho de 1933, pelo Decreto n.º 22.789. Não será demais afirmar-se que a limitação — base real de toda a

defesa açucareira — só se processou, realmente, em 1934.

Com a fixação das cotas de produção, muda-va, de maneira radical, o panorama da indústria do açúcar. E desaparecendo o perigo da concorrência de outras fábricas, pela não admissão de novos indivíduos no seio da indústria sob controle, aquêles que dela viviam viram soerguer-se o seu padrão de vida, bem como alevantar-se o nível econômico da indústria quase destruída.

É, pois, a partir de 1934, que vamos encontrar efetivamente reorganizada a economia da indústria em aprêço.

O Instituto começou, então, a realizar a obra de defesa da economia do açúcar, atacando, de frente, problemas de vital interesse.

Vejamos, em linhas gerais, a ação desse órgão:

- 1) fixação de um teto para a produção açucareira nacional, estabelecendo-se, para isto, um limite de produção para as usinas, engenhos, banguês, meio-aparelhos e outras instalações destinadas ao fabrico de açúcar. Essa limitação tomou por base a média da produção normal no último quinquênio;
- 2) reajustamento dos preços do produto;
- 3) conquista de novos mercados consumidores;
- 4) expansão do consumo. (O aumento do consumo não deriva, como se poderá pensar, do simples crescimento demográfico e da existência de melhores condições de vida do consumidor, decorrentes da relativa elevação do seu poder aquisitivo; êstes dois motivos são consideráveis, mas não essenciais. Examinando-se, por exemplo, as circunstâncias atuais, chega-se a uma conclusão sem dúvida contrária a este raciocínio. E' que a elevação do preço das demais utilidades, conjugada com as medidas saneadoras do mercado monetário, atua, forçosamente, como fator de redução do consumo. Assim, a maior absorção de açúcar pelos mercados consumidores é mesmo fruto da política econômica traçada e executada pela autarquia reguladora da matéria);
- 5) instituição de normas gerais, visando a possibilitar, a todos os produtores, iguais oportunidades de prosperar e aperfeiçoar os meios de sua atividade industrial;
- 6) elevação do limite da produção açucareira nacional (conseqüência lógica da elevação do consumo);
- 7) exportação de excedentes, após normalizado o mercado interno. Esta medida, adotada pelo I.A.A. a partir de abril de 1947, por ser possível, e, ao mesmo tempo, para atender a insistentes pedidos dos industriais do ramo teve, no entanto, logo de início, interrompida a sua execução. E' que, apesar de as negociações de excedente apurado se processarem satisfatoriamente, sobrevieram, logo após, as dificuldades de aquisição de divisas. Todaya, a partir de novembro do mesmo ano se reiniciaram as exportações;
- 8) ampla assistência financeira à economia canavieira;

9) criação de Estações Experimentais de Cana, cujo objetivo reside em pesquisas, experimentações e distribuição de canas selecionadas para plantio;

10) abertura, em 1947, de créditos, no total de Cr\$ 750.000,00 para combate às pragas da "cigarrinha" e do "carvão", que atacaram os canaviais em diversos pontos do país;

11) assistência médica-farmacêutica e odontológica, em vias de concretização, àqueles que vivem da agro-indústria açucareira, que se prestará nas usinas ou grupos de usinas por intermédio de ambulatórios, e, fora das usinas, nos hospitais locais, regionais ou centrais das zonas produtoras;

12) planeja o I.A.A. a fundação e manutenção de escolas e instituições recreativas e culturais, destinadas aos que exercem suas atividades na indústria do açúcar, bem como às suas famílias;

13) propaganda do açúcar brasileiro, através de publicações cuidadosamente elaboradas;

14) prática de uma política de financiamento em alta escala. O financiamento — é de justiça fristar — tem constituído valiosa medida de amparo ao produtor;

15) melhoramento das fábricas de açúcar dos tipos bangüê e turbinador;

16) equilíbrio permanente da produção açucareira nacional. Esta medida é de suma importância para a economia açucareira, posto que o ritmo de crescimento do consumo é inferior ao da produção;

17) fomento da produção alcooleira nacional, visando a aproveitar, ao máximo, a capacidade industrial do parque alcooleiro do país. O objetivo desta medida é a aplicação do álcool-anidro na mistura álcool-gasolina, bem como a expansão do consumo de todos os tipos de álcool;

18) criação do Fundo do Álcool-Anidro. Destina-se o Fundo a amparar, no setor financeiro, a política de estímulo à fabricação do álcool-anidro.

INSTITUTO NACIONAL DO MATE

O Instituto Nacional do Mate, a exemplo do que ocorreu com a autarquia precedente, surgiu, também, da imperiosa necessidade de o Estado intervir na economia ervateira, seriamente comprometida à época da intervenção.

Com efeito, criado em 1938, encontrou este órgão a indústria ervateira de tal forma desordenada, que, para saneá-la, foi obrigado a tomar medidas enérgicas, não obstante alicerçadas nos modernos postulados da Economia Política contemporânea.

A erva-mate — ninguém o deve esquecer — estava na iminência de um desastre de proporções gigantescas, pois, com grandes excedentes na produção, o preço foi baixando de modo ruinoso, chegando, mesmo, até três cruzeiros por arrôba, para o produtor, o que estava levando à falência inúmeros engenhos que a industrializavam.

A Argentina, nosso melhor mercado importador — pois nos comprava, àquela altura, de oitenta a noventa milhões de quilos anualmente —, com a situação caótica que envolvia a indústria ervateira do Brasil (e, inclusive, pela falta de escrúpulo de alguns exportadores, que misturavam, com a ílex, outras ervas), passou a plantar mate no território de Misiones, reduzindo, assim, grandemente, o volume físico das importações.

Na verticalidade da queda, uma profunda perturbação econômica se registrou neste setor industrial. E, com isto, deixou o mate de ser, na escala de valores, o terceiro item das exportações brasileiras.

Hoje, é a Argentina um forte concorrente do Brasil. Tendo colhido sementes e mudas em nossos ervais, ela passou a produzir, aproximadamente, 125 milhões de quilos de erva-mate, por ano, para um consumo interno que não vai além de 135 milhões.

Seus ervais, sem grande esforço, podem ultrapassar este total, pois têm capacidade para produzir de 150 a 160 milhões de quilos anualmente.

Ainda como reflexo da situação encontrada em 1938, pela autarquia em lide, cabe-nos assinalar mais uma vitória daquela República sul-americana: a Argentina tornou-se nação exportadora de erva-mate!

Embora em pequena escala, sua exportação se expressa, no quinquênio 1943/47, pelo total de 2.090.790 quilos. Como se vê, a florescente indústria ervateira argentina caminha a passos largos.

Referimo-nos a estes aspectos da economia ervateira nacional por uma simples razão: é que desejamos dar uma idéia, embora pálida, do quadro de ruína que caracterizava a indústria do mate no Brasil, na ocasião em que o Estado foi obrigado a controlar este importante setor da economia brasileira.

Do exterior, os compradores nos impunham as piores condições de preço. Tão más, que chegavam, mesmo, a afetar a dignidade do país exportador, posto que traduziam, sem dúvida, um estado deprimente, oriundo do nosso desgoverno econômico.

Ao lado da crise que aluia as bases da velha estrutura econômica desta indústria extrativa, observava-se que surgiam fenômenos até então desconhecidos no setor industrial afetado, e que, por isso, vieram agravar a situação existente. Dentre êles, destacavam-se os de natureza sócio-demográfica.

O primeiro a despontar foi o abandono dos ervais por parte dos colonos, que, atraídos por melhores salários e condições mais estáveis de trabalho, corriam para o corte da madeira, onde se instalavam com suas famílias.

A este, seguiu-se o desbastamento das ervais ao redor dos centros de importância econômica, sem que se cuidasse, no entanto, do necessário replantio.

Além disso, inquietantes eram as contínuas transferências de produtores no sentido leste-oeste.

Com a falta de fixação do homem à terra, estavam os ervais do Brasil inteiramente abandonados.

Diante, pois, da precariedade da situação predominante, viu-se o Instituto Nacional do Mate compelido a envidar todos os esforços possíveis no sentido de salvar a produção, a indústria e a exportação de nossa erva-mate.

Orientando-se por um programa de defesa e expansão sensatamente elaborado, iniciou o órgão em aprêço sua ofensiva pelo disciplinamento da produção e da oferta, adotando, para isto, o sistema de contingentamento, prescrito pela Economia Dirigida.

Ao mesmo tempo, passou a controlar os preços e os tipos do produto comerciado pelo exportador.

Com a adoção destas medidas preliminares, pôde a autarquia enfrentar o problema, segurando o mate brasileiro no tremendo declive em que resvalava.

Começava, assim, o soerguimento da nossa indústria de mate.

Mas, como é evidente, urgia prosseguisse, sem solução de continuidade, o esforço encetado. Por isso, o Instituto adotou outras medidas de magna importância para a economia ervaiteira, das quais nos permitimos citar algumas neste escôrço a que estamos procedendo:

1) padronização de todos os tipos de mate, quer para beneficiamento, quer para exportação;

2) a fim de corrigir a precariedade e o primitivismo da maioria das instalações destinadas ao beneficiamento do mate, resolveu o Instituto estabelecer condições mínimas para o funcionamento de engenhos, não mais concedendo registro aos velhos e inoperantes "soques". Isto quer dizer, em síntese, que a padronização de engenhos veio impor higienização, uniformidade e qualidade ao mate fabricado. Hoje, os velhos "soques" se transformaram em modernos engenhos, capazes de preencher as finalidades a que se destinam;

3) proibiu a saída de ervas de mesclas inferiores;

4) fixou preços. Em 1938, como vimos, o mate, desvalorizando-se, chegou até três cruzeiros por arrôba, havendo, mesmo, quem afirme que o comprou por muito menos. Hoje, os preços atingem até vinte e dois cruzeiros e cinqüenta centavos;

5) amparo ao cooperativismo, fomentando-o entre os produtores de mate;

6) racionalização da produção, tarefa que vem sendo executada em combinação com os órgãos técnicos do Ministério da Agricultura;

7) assistência técnica à produção e à industrialização do mate;

8) organização das vendas e embarques de mate para o estrangeiro;

9) propaganda sistemática, dirigida diretamente ao consumidor;

10) inspeção permanente das condições de sanidade dos ervais, com o objetivo de afastar pragas e parasitos das erveiras;

11) levantamento do parque beneficiador, a fim de, pelo registro dos seus principais estabelecimentos industriais, poder o Instituto conhecer, pormenorizadamente, a capacidade de produção de cada um, assim como suas possibilidades de desenvolvimento;

12) planeja, ainda, o Instituto a construção de uma usina-móvel, com capacidade para produzir até dois milhões de quilos de mate mensalmente. O empreendimento visa à consecução de uma produção homogênea e econômica.

O mate, cujas qualidades intrínsecas ninguém desconhece, não pode continuar confinado, é óbvio, ao consumo restrito das zonas rurais da parte meridional da América do Sul.

Se bem que êsse consumo seja intensivo, não é admissível que êle se restrinja aos habitantes dos Pampas, do Rio Grande do Sul, do Uruguai, da Patagônia e do Chile, e, em escala menor, aos de outros centros produtores, tais como Paraguai, Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina.

Embora continuem os mercados platino e andino a ser o sustentáculo da economia brasileira do mate, o Instituto, visando à expansão econômica do produto, tem-se empenhado na conquista de outros mercados, tais como o norte-americano e o canadense, objetivando, dessa forma, colocar o máximo possível da produção nacional.

Com isto, atenuar-se-ão os efeitos da crises alternadas de subprodução e superprodução, que se explicam, facilmente, pela dependência em que temos vivido dos três mercados sul-americanos (Argentina, Uruguai e Chile).

A Argentina, como vimos, deixou de nos comprar de oitenta a noventa milhões de quilos anuais para importar, tão somente, cerca de vinte e sete milhões de quilos por ano. Explica-se, da seguinte maneira, porque, ainda, a Argentina importa mate do Brasil:

Talvez devido às águas insalubres do território argentino, ou talvez por que as suas terras não se prestem, mesmo, à cultura desta preciosa aquafoliácea, a erva que lá se colhe tem sabor diferente, pouco agradável ao paladar. Ora, como a nossa — especialmente a de Mato Grosso — possui sabor excelente, a Argentina a importa para destiná-la às mesclas elaboradas por sua indústria, conseguindo, destarte, melhor sabor para o seu mate.

O Uruguai e o Chile absorvem, por ano, respectivamente, 23 e 10 milhões de quilos. Mas é pouco. Está provado que há maior capacidade de consumo nestes mercados.

Todavia, a expansão do comércio de mate nestes dois países ainda é algo difícil, inclusive pela falta de divisas.

A capacidade de absorção do comércio interno é pequena. Com exceção do Rio Grande do Sul, que absorve uns quinze milhões de quilos por ano, o resto do país não consome mais de 3 milhões de quilos de chá de mate.

Ante o exposto, e tendo em vista a necessidade de elevar o consumo do mate dentro e fora do país, considerado pequeno em relação à capacidade de produção dos nossos ervais nativos (os ervais brasileiros cobrem alguns milhões de hectares de área), o Instituto vem desenvolvendo propaganda intensiva no país e em alguns mercados estrangeiros.

No que concerne ao financiamento da produção, o Instituto pouco pode fazer. Vivendo de uma taxa de Propaganda (Cr\$ 0,16 por quilo de mate exportado e Cr\$ 0,06 por quilo de mate entregue ao consumo interno) insuficiente para fazer face às despesas decorrentes da assistência técnica e do amparo que deve prestar à classe ervateira, não pode a autarquia em questão atingir esta finalidade, tão reclamada pelos ervateiros não cooperados.

O Instituto precisa, pois, de meios que o habilitem a realizar uma inteligente política de financiamento à produção ervateira.

Mas, para isto, é imprescindível que a "taxa das Cooperativas" (Cr\$ 1,00 por arrôba) — que o Instituto arrecada e entrega, na sua totalidade, às quatro Federações de Cooperativas — lhe seja entregue, para que êle a possa aplicar, com critério, na economia do mate em geral e especialmente no setor da produção.

Enquanto isto não se fizer o financiamento da produção continuará a ser uma balela com furos de veracidade.

INSTITUTO NACIONAL DO SAL

Examinemos, agora, também resumidamente, as atividades do I.N.S. no campo econômico que lhe está afeto.

Como tivemos oportunidade de dizer em trabalho anterior, a indústria salineira, apesar de muito antiga — pois na metade do século XVII já era trabalhada pelos índios sob a direção dos jesuítas —, assinala o seu desenvolvimento efectivo sómente a partir do começo do século XVIII, quando se verificou a necessidade de aumentar a produção para atender aos reclamos do mercado interno, cuja capacidade de consumo principiava a dilatar-se.

Dos diversos fatores que contribuiram, naquela época, para o alargamento do consumo interno do sal, um se destaca pela importância de que se reveste: queremo-nos referir à implantação, na Ilha das Oficinas (situada no estuário do rio Açu), da primeira indústria brasileira de charque, empréssia que se destinava a abastecer, dêste produto, as Províncias do Ceará e Pernambuco.

Aludida empréssia transportou-se, posteriormente, para o município de Aracati, no Estado do Ceará, deslocando-se, mais tarde, para o Estado do Rio Grande do Sul, onde se radicou, definitivamente, nos albores da nossa Independência.

Pois bem, essa pequena circunstância, aparentemente despida de qualquer valor econômico obstou, durante longos anos, a aplicação do sal nacional na indústria saladeiril.

Em consequência da transmigração da indústria em lide para o Sul do país, surgiu uma corrente comercial que se estabeleceu entre o transporte do trigo argentino para a Europa e o sal espanhol para o Brasil.

Os navios que partiam para o Velho Continente carregados de trigo, de volta traziam, como lastro, o sal de Cadiz e Torres Viejas, descarregando-o no Rio Grande do Sul, onde parte era consumida pela firma charqueadeira de que falamos e o resto encaminhado para o interior dos demais Estados sulistas, que o destinavam à pecuária, então florescente.

Disto resultou que o sal brasileiro, situado no Norte do país, encontrava sérias dificuldades de colocar-se nos mercados sulinos, não só em virtude das desfavoráveis condições do transporte marítimo que lhe era oferecido, como, também, porque o produto espanhol, em face de sua proclamada qualidade e baixo custo, dominava os maiores mercados nacionais.

Antes, porém, da instalação da referida firma, o sal consumido produzia-se espontaneamente, sem a menor ingerência do elemento humano, e bastava para suprir as reduzidas populações de então. Este fato, aliás, foi muito observado pelos colonizadores de 1500, que, segundo a História, admirados ficaram ante as enormes pilhas de sal que encontraram no Estado do Rio Grande do Norte, selvagens e puras como a terra que acabavam de descobrir.

Com efeito, era a natureza brasileira que, pródiga, oferecia, àqueles que lhe pisavam as planícies, espetáculos dêsse jaez, numa manifestação de pujança de suas vastas riquezas.

Dessa produção natural de sal marinho no Brasil temos eloquentes testemunhos, tais como as jazidas conhecidas por Salinas Gerais, em Cajapió, Estado do Maranhão; as de Canoé, em Aracati, Estado do Ceará; as da foz dos rios Apodi e Açu, bem como as de Aguamar, no Estado do Rio Grande do Norte e as da Lagoa de Araruama, no Estado do Rio de Janeiro.

As jazidas em aprêço, malgrado as restrições que o regime colonial impunha ao sal brasileiro, em benefício do produto do reino, exportado sob o rodízio da chamada "Roda do Sal", jamais deixaram de ser exploradas.

Mas, como dizíamos, apesar de antiga, a indústria salineira vinha lutando contra uma série de fatores negativos, que lhe impediam a prosperidade e o desenvolvimento regular.

Dentre êles, havia o desequilíbrio entre a produção e o consumo, fato que se agravava sensivelmente com a instabilidade de preços, inte-

rêsses regionalistas em choque e lutas sem tréguas entre os próprios salineiros pela consecução dos monopólios de vendas. E como se isto não bastasse, minava os já inseguros alicerces da economia salineira uma questão de caráter mercantilista: a propaganda negativa, criminosamente dirigida contra o sal brasileiro, em favor do seu similar de Cadiz.

A indústria salineira não podia, portanto, produzir amplamente. Estava desalentada e em ruína aviltante.

De que valia estimular-se a produção salicola se não havia mercado suficiente para o seu livre escoamento?

O pequeno produtor precisava do amparo, como, também, de direito de concorrer, destemidamente, nos mercados consumidores, com os grandes produtores de sal, sem que, no entanto, fôsse absorvido ou esmagado econômicamente por elas.

Impunha-se, ainda, a necessidade de se disciplinar a oferta e a procura, bem como de se estabelecer uma firme política de preços, capaz de salvar o pequeno produtor do caos econômico em que se debatia, em desespôro, com a sua desordenada indústria.

A complexidade do problema era grande. Grande, também, era a aflição dos demais setores industriais ante o desbaratamento da indústria do sal. Em seu estado de saturação ameaçava atingir, já agora, a própria estrutura econômica do país.

O sal estrangeiro — cuja importação só a partir de 1930 começou, de fato, a desaparecer pouco a pouco, para voltar, novamente, nos anos de 1943/45, em face das dificuldades criadas pela guerra, para a navegação —, dominando o mercado nacional, reduzia a participação do produto indígena.

Ante o exposto, o sal nacional estava, sem dúvida, condenado apenas ao consumo dos seus centros de produção.

A gravidade da situação era indizível. E constatada a incapacidade da iniciativa particular,

no sentido de descobrir um fator de ordem para debelar a crise, viu-se o Governo Federal, instado, principalmente, pelos salineiros do Estado do Rio, a intervir na indústria do sal, a fim de estabelecer o equilíbrio entre a produção e o consumo, e evitar o conflito de classes, que determinava, em última análise, o mal-estar da indústria salineira. Passou, portanto, o Estado a dirigir a economia salineira.

Para fazê-lo, criou o Poder Executivo, pelo Decreto-lei n.º 2.300, de 10-6-40, o Instituto Nacional do Sal, órgão que cuidou, desde logo e em cumprimento a severas recomendações emanadas do Governo da União, de prestar a indispensável assistência técnica aos salineiros, sistematizando os seus processos de produção, introduzindo aperfeiçoamentos técnicos, ministrando enfim, uma série de princípios científicos destinados a orientar a produção e a libertar a indústria do empirismo que lhe tolhia o desenvolvimento.

Uma das primeiras medidas adotadas pela entidade então recém-criada foi o contingenciamento da oferta, deixando livre, porém, a produção, visto ser a mesma imprescindível à formação de "stocks" de um produto melhor, necessário à garantia do abastecimento do mercado interno, na eventualidade de escassez do artigo.

Para realizá-lo, deliberou a autarquia em aprêço instaurar um regime de cotas, a fim de assegurar a todos os salineiros, sem exceção, estabilidade permanente e efetivas oportunidades de negócios.

Partindo, pois, da idéia do contingenciamento da oferta, foram estabelecidas cotas de entregas ao consumo, para as salinas nacionais, baseadas em dois parâmetros de relevante importância: área de cristalização em 30 de junho de 1939, e média da produção do quinquênio 1934-39, índices representativos, respectivamente, do capital invertido pelo industrial salineiro, e da produção do seu estabelecimento naquele período.

Essas cotas totalizam, atualmente, 825.000 toneladas, e se dividem pelos doze Estados salineiros do seguinte modo:

ESTADOS PRODUTORES	N.º DE SALINAS	ÁREAS DE CRYSTALIZAÇÃO		EM TONELADAS	COTA PERCENTUAL %
		M²	%		
Pará.....	2	18.490	0,08	82	0,01
Maranhão.....	274	1.847.560	8,01	35.228	4,27
Piauí.....	30	910.390	3,95	16.665	2,02
Ceará.....	101	3.532.040	15,31	86.543	10,49
Rio Grande do Norte.....	128	9.326.070	40,42	459.855	55,74
Paraíba.....	6	133.910	0,58	4.867	0,69
Pernambuco.....	62	184.120	0,80	5.940	0,72
Alagoas.....	13	85.900	0,37	1.650	0,20
Sergipe.....	350	1.943.700	8,42	50.325	6,10
Bahia.....	15	416.580	1,81	14.025	1,70
Espírito Santo.....	1	8.800	0,04	165	0,02
Rio de Janeiro.....	117	4.663.760	20,21	149.655	18,14
TOTAL.....	1.099	23.071.320	100,00	825.000	100,00

E' um processo equável, pôsto que se teve em vista, ao fixá-lo, repartir o mercado consumidor proporcionalmente à capacidade de cada estabelecimento salícola, observado, sempre, o binômio: área de cristalização e produção no quinquênio.

Nota-se, entretanto, que o consumo ainda permanece em plano inferior, não obstante vir aumentando gradativamente.

Examinemos a seguinte estatística, referente aos últimos quinze anos, e na qual se tomou como índice 100,0 o triênio 1935/37:

	<i>Produção (t)</i>	<i>Consumo (t)</i>
1935	287.138	458.562
1936	630.072	455.348
1937	813.110	485.450
	<hr/> 1.730.320	<hr/> 100,0
	<hr/> 1.399.360	<hr/> 100,0
1938	780.144	496.963
1939	564.330	501.623
1940	398.538	601.351
	<hr/> 1.743.012	<hr/> 100,7
	<hr/> 1.599.937	<hr/> 114,3
1941	726.610	508.526
1942	598.537	529.144
1943	281.013	545.561
	<hr/> 1.606.160	<hr/> 92,8
	<hr/> 1.583.231	<hr/> 113,1
1944	587.151	579.714
1945	566.264	608.411
1946	579.802	600.482
	<hr/> 1.733.217	<hr/> 100,2
	<hr/> 1.788.607	<hr/> 127,8
1947	562.570	618.074
1948	781.278	604.193
1949	800.873	625.086
	<hr/> 2.144.721	<hr/> 123,9
Total	8.957.430	8.218.488

Pelo que se infere da presente estatística, o consumo aumentou de 32,0% e, a produção, de 23,9%.

Mas o fato é que, regulada a oferta, isto é, a entrega ao consumo, passaram os salineiros a gozar de uma certa estabilidade econômica, principalmente os pequenos industriais, pois que, já agora, o mercado nacional deixara de pertencer a uns poucos produtores para se distribuir pela totalidade da classe. Além do mais, a propriedade salícola passou a ser uma segura fonte de renda e um imóvel grandemente valorizado ante as operações de compra e venda.

A segunda medida a ser adotada pelo I.N.S. foi a relacionada com a questão de preços.

A instabilidade dos preços do sal era outra das grandes causas que vinham asfixiando a indústria salineira, impondo-lhe, como era natural, um pernicioso retraimento.

Por isso, procedeu-se a minuciosos estudos sobre o custo da produção, condições de transporte, de armazenamento, etc., a fim de se estabelecerem preços mínimos e máximos para a tonelada de sal nos aterros das salinas.

Esses preços, fixados para a venda da mercadoria, nos centros produtores, são líquidos, visto não se compreenderem, entre os elementos que os determinam, as despesas a que está sujeita a mercadoria retirada dos aterros das salinas, tais como: tributos federais, estaduais e municipais, bem como a taxa de Cr\$ 10,00 que o Instituto cobra por tonelada de sal entregue ao consumo.

Essas despesas são computadas nos preços vigorantes nas praças de consumo.

Com a adoção de uma firme política de preços, normalizou-se a situação de insegurança e de alterações constantes, não mais se registrando as depressões violentas que, ciclicamente, se repetiam em períodos de dez anos, arrastando os salineiros ao desânimo e à ruína.

Contingentada a oferta e estabelecida a política de preços, impunha-se, como terceira medida a tomar, a elevação do índice qualitativo do produto.

Assim, para se conseguir um produto de qualidade superior, capaz de rivalizar com o estrangeiro e mesmo superá-lo, foram estabelecidas normas de fabricação, épocas para a colheita e prazo para a "cura", instituindo-se, como natural corolário, a classificação por tipos.

Como fator de ordem econômica, foi estabelecida pelo I.N.S. a época mais propícia às colheitas. Assim, as mesmas se fazem dentro dos dez meses compreendidos entre 1º de agosto a 31 de maio, considerando-se de entre-safra os meses de junho e julho, durante os quais se processam os trabalhos de limpeza e preparo das salinas para a safra a iniciar-se em 1º de agosto.

Outro aspecto interessante da ação econômica dêste órgão é o que se relaciona com o velho problema do transporte marítimo para o sal.

Quem conhece, de perto, a história do sal, no Brasil, não ignora que as dificuldades de transporte marítimo sempre constituiram o maior de todos os óbices com que lutaram a indústria e o comércio dêste produto.

De um lado, havia manifesta deficiência na tonelagem de que se dispunha para a condução do sal, por mar; de outro, registrava-se a existência de um pequeno mas potente grupo de salineiros-armadores, que lutava, sem descanso, para eliminar os demais produtores não proprietários de navios.

Para solucionar tão grave questão, conseguiu o I.N.S. fôsse baixado, em dezembro de 1942, o Decreto-lei n.º 5.077, que atribuía à Comissão de Marinha Mercante, de acordo com o I.N.S., a organização de planos de transporte de sal, visando a amparar, principalmente, os pequenos salineiros.

Apoiado nesse diploma legal, passou o I.N.S. a organizar, então, um esquema destinado a implantar um sistema de distribuição de praças capaz de garantir aos salineiros meios de escoar o produto de suas salinas eqüitativamente. De sorte que, hoje em dia, todo e qualquer navio destinado a transportar sal tem a respectiva praça distribuída pelo I.N.S.

Isso veio regularizar, completa e definitivamente, a antiga e difícil questão da obtenção de praças pelos salineiros em geral, tendo desaparecido as justas queixas e reclamações, que, antes, se avolumavam dia a dia.

Outras medidas foram tomadas por esse Instituto, tais como:

1) verificação dos "stocks" pela cubagem das pilhas de sal, em todas as salinas. Os resultados desse importante trabalho estão a indicar a necessidade de reajustamentos — ora para menos, ora para mais — nas escritas fiscais dos estabelecimentos salineiros;

2) fixação do período mínimo de "cura". Com o estagiamento obrigatório para o sal recentemente colhido, melhorou muito o teor, em cloreto de sódio, do produto que é oferecido atualmente ao consumo. De modo geral, podemos afirmar que, para o sal dos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, o teor mínimo de NaCl é de 96%; e para os demais Estados produtores, de 93%;

3) estabelecimento de normas para a fabricação do produto;

4) classificação por tipos. A classificação do sal, por tipos, feita pelo I.N.S., é esta:

Tipo	Mínimo de NaCl	Máximo de turbidez
I	96%	50°
II	93%	100°
III	90%	150°

Abaixo de 90% de NaCl, ou acima de 150 graus de turbidez, sal algum poderá ser entregue ao consumo.

5) assistência técnica aos salineiros, que recebem, regularmente, os resultados das análises químicas a que procede o Instituto, no seu próprio laboratório, acompanhados de esclarecimentos e instruções sobre as medidas aconselháveis, para corrigir erros e suprir deficiências, nos métodos de produção;

6) proteção do consumidor contra a fraude. Para executar esta providência, estabeleceu o Instituto a obrigatoriedade da indicação dos pesos na sacaria em que é acondicionado o sal, não sendo permitido o uso de palavras, marcas, algarismos ou designações que possam causar confusão ou equívocos. Para os volumes de sal, quando acondicionados em sacos, só são permitidos os pesos de 30 e 60 quilos e, para o sal moído e refinado, os de 1 e 2 quilos, acondicionados em fardos de 60 quilos. Antes da criação do Instituto, existiam vinte e três tipos de embalagem — desde 1/2 quilo até 70 quilos —, com evidente prejuízo do consumidor, que, freqüentemente, recebia, por exemplo, 58 quilos em vez de 60;

7) construção de armazéns para sal, nos centros produtores e distribuidores. O I.N.S. vem tratando, junto aos poderes competentes, das medidas adequadas e, neste sentido, reclamadas;

8) construção de uma salina-módeio no Estado de Sergipe, ora em estudo pelo Instituto, com o fim de melhorar certas características do sal sergipano;

9) assistência financeira aos salineiros. Durante o período de guerra, em face da deficiência de transportes, houve saldos de cotas, retidos nas salinas. O I.N.S. concedeu, então, sobre os mesmos, bonificações aos produtores, baseadas no preço mínimo fixado para a venda do sal. Con quanto a medida apresentasse alguns inconvenientes, julgou o Instituto dever adotá-la, a fim de não deixar sem proteção e amparo, na fase de dificuldades que atravessavam, os salineiros nacionais.

Além das bonificações sobre saldos de cotas, o I.N.S. emprestou as seguintes cifras, destinadas a custeios de modificações permitidas nas salinas, construção de armazéns e aquisição de maquinaria própria para melhorar ou baratear a produção, aquisição de material destinado ao serviço de transporte de sal, etc.:

	Cr\$
1945	500.000,00
1946	350.000,00
1947	4.521.150,00
1948	587.775,00
Total	<u>5.958.925,00</u>

Concluindo a análise da ação econômica do Instituto Nacional do Sal, queremos deixar registrada a seguinte observação: a política do equilíbrio estatístico entre a produção e o consumo, com a instituição do contingentamento da oferta, salvou a indústria salineira nacional da autodestruição para que caminhava.

INSTITUTO NACIONAL DO PINHO

O Instituto Nacional do Pinho, cujas raízes se encontram no antigo Serviço do Pinho, órgão que, por seu turno, fôra instalado pela então Comissão de Defesa da Economia Nacional, é a mais nova das quatro autarquias econômicas existentes.

Criado em 1941, em pleno desenroiar da segunda Grande Guerra Mundial, a nova instituição se colocou — não há negar — no justo ponto de intercessão dos interesses do Governo Federal e das classes ligadas à economia madeireira, compostas de produtores, industriais e exportadores de pinho e outras madeiras.

Naquela época, pairava, irretorquivelmente, um quadro de sombrias perspectivas sobre o futuro da indústria madeireira nacional.

A aparente prosperidade anterior ruíra estreitamente, pôsto que assentara em bases falsas, incapazes de sustentar.

As exportações para o Velho Mundo, em consequência do conflito que o envolvia, estancaram-se de um momento para outro.

As serrarias, que trabalhavam vinte e quatro horas por dia, com o estancamento da saída do produto, criaram, como era natural, o problema da superprodução.

Com exceção do mercado argentino, bem como de uma ou outra remessa para a África do Sul, não havia mais nenhum mercado comprador para a madeira nacional.

Havíamos perdido, como decorrência de um caos econômico de porte incomensurável, velhos e tradicionais compradores de madeiras do Brasil.

Em Buenos Aires, onde essas se passaraín a vender sob consignação, o preço era de tal maneira desvantajoso e aviltante, que, por vezes, não chegava a cobrir o custo da produção.

Para cúmulo da adversidade, paralelizando com o *statu quo* reinante, entrou em crise o transporte ferroviário brasileiro, diminuindo, por isso, assustadoramente, o escoamento da produção para alguns mercados consumidores nacionais.

Em toda a região produtora do Sul do país — ninguém o ignora — os trens corriam entre vales formados de enormes pilhas de madeiras, cuja altura crescia, mágicamente, de dia para dia, criando um sério problema para o Governo da União e para a classe madeireira, posto que as madeiras empilhadas apodreciam à espera do transporte que não vinha.

Além do que acima ficou dito, assinalava-se a presença de outros fatores negativos.

Dentre êles, podemos citar a devastação florestal, que prosseguia em ritmo acelerado, reduzindo, criminosamente, pela falta do correspondente replantio, nossas preciosas reservas.

A destruição sistemática do nosso parque florestal era notada, com especialidade, no planalto meridional, onde poderosa indústria de exploração madeireira vinha operando perniciosamente, posto que, derrubando os pinheirais, sem cuidar de replantá-los, feria, de morte, a estrutura de uma das mais nobres indústrias indígenas.

Por outro lado, a inexistência da classificação, por tipos, fazia com que se misturassem madeiras de qualidade inferior com as de qualidade superior, operação desonesta praticada por alguns indivíduos inescrupulosos, e que levava o produto à desmoralização comercial.

Com a intervenção estatal solicitada, aliás, pela própria classe, a autarquia reguladora dela consequente viu-se obrigada a intervir na indústria ameaçada, tomando, por isso, as medidas acauteladoras imprescindíveis ao soerguimento dêste importante setor econômico.

Assim, continuando a obra iniciada pelo antigo Serviço Nacional do Pinho, a entidade recém-criada cuidou de proceder ao levantamento da capacidade de produção do parque madeireiro dos Estados do Sul, a fim de limitar o trabalho das serrarias, condicionando-o, pelas circunstâncias, à capacidade do transporte ferroviário (exígua e difícil na ocasião), bem como às reais necessidades do consumo.

Procurou o Estado, portanto, com o contingenciamento da produção, alcançar o equilíbrio estatístico, imprescindível à revitalização econômica do setor industrial em aprêço.

Mas, é óbvio, isto não bastava. O caos econômico imperante exigia fôssem tomadas diversas

medidas de aplicação imediata, de natureza improprietável em face da situação a que chegara a economia madeireira, que era, sem dúvida, de verdadeira autodestruição. E, justamente por isso, tratou-se de medir a capacidade de absorção do nosso melhor mercado externo — Buenos Aires — cujo índice de consumo se havia reduzido comprometedoramente para o comércio madeireiro. Ante o exposto, foram fixadas cotas de exportação, que se distribuiram pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, de modo criterioso, respeitando-se, no processo de contingenciamento, a capacidade de produção de cada Estado produtor.

Ora, qualquer estudioso da economia madeireira não poderá deixar de reconhecer que estas medidas tiveram grande alcance, pois evitaram, inclusive, continuasse o desperdício de nossas reservas florestais, como também disciplinaram o único mercado estrangeiro em que, normalmente, colocávamos o nosso produto. Hoje, com a normalização do consumo, foi abolido o regime de cotas de exportação para o mercado argentino, existindo, apenas, um registro de exportadores. Mas, isto, porque se conseguiu disciplinar o referido mercado. E o acerto das medidas adotadas tanto se confirmou que, dentro de pouco tempo, começou a classe madeireira a sentir a ação benéfica da intervenção estatal.

Por outro lado, pelo levantamento da capacidade de produção do parque madeireiro nacional, foi possível impedir-se o aumento dos chamados "stocks" visíveis, às margens das estradas de ferro, que, na época da intervenção, atingiram perto de 40.000 vagões. A solução dêste problema, aliada à reação dos preços, obtida, em pouco tempo, no mercado de Buenos Aires — que, de aviltantes, passaram a níveis compensadores —, trouxeram, mais rápido do que se poderia esperar, um inegável estado de euforia para os industriais do ramo.

Mas, como todo organismo econômico deve viver integrado num contínuo processo de renovação, evidentemente não poderia a ação estatal limitar-se às medidas iniciais adotadas. Daí, a razão por que, ainda hoje, sentimos, fundo, a interferência do Estado na economia madeireira, disciplinando-a aqui, corrigindo-a ali, lapidando-a acolá.

Dada a periculosidade de que se reveste, o problema da superprodução continua a merecer do Estado a maior atenção. Por isso, a autarquia reguladora da economia madeireira vem limitando a produção das serrarias em 25% de sua capacidade prática, concedendo, entretanto, 37% aos estabelecimentos servidos por rodovias ou estradas de ferro em boas condições de tráfego.

Todavia, objetivando não entravar o desenvolvimento da indústria, permitiu o Instituto Nacional do Pinho a instalação de novas serrarias, desde que possuam reservas florestais suficientes para os seus trabalhos e que o município em que se localizem tenha reserva bastante para atender às necessidades das já existentes.

Outro ponto interessante é o que se relaciona com o desenvolvimento das exportações, com especialidade para os mercados sul-americanos, sobrepuxando às dos similares de origem báltica e escandinava. Só na parte do pinho, as exportações se elevaram de 247.043 toneladas, em 1940, no valor de 67.718 milhares de cruzeiros, a..... 476.412 toneladas, em 1947, na importância de 698.240 milhares de cruzeiros.

Assim, outras praças de consumo foram arregimentadas para o comércio madeireiro do Brasil, tais como o Uruguai, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Bolívia, Falkland, União Sul-Africana, Dinamarca, Grécia, Holanda, Itália, etc.

Outro ângulo que não pode deixar de ser focalizado pelo economista que analisa, friamente, a economia madeireira é o que se relaciona ao amparo, incentivo e assistência técnico-financeira ao fabrico da madeira compensada, uma das mais novas indústrias brasileiras.

Também aqui se sente quão benéfica tem sido a ação do Estado neste importante setor de nossas atividades industriais.

Aproveitando os congelados que dispomos na Tchecoslováquia, resolveu a autarquia madeireira promover a aquisição de máquinas para a indústria de compensados, principalmente secadores e prensas quentes. Para isso, o Banco do Brasil, devidamente autorizado pelo Poder Público, já está estudando propostas de diversos produtores interessados em adquirir aparelhamento industrial para suas empresas.

Questão de magna importância era, anteriormente, a do abastecimento do mercado paulista. Ainda neste ponto não se pode negar a eficiência do Estado quando se propõe a disciplinar as relações de troca entre produtores e consumidores.

A fim de melhorar as condições de abastecimento daquele centro de consumo, cuidou-se da construção de um Entreponto de Madeiras, que, por condições especiais, foi localizado no Centro Industrial Jaguaré. O Entreponto, equipado com armazéns de suficiente capacidade, garantirá o ritmo das entregas àquele grande mercado, cuja capacidade de absorção excede, sem dúvida, à do nosso maior mercado estrangeiro, que é Buenos Aires. Essa iniciativa, recebida, por sinal, com enorme entusiasmo e interesse pelos madeireiros bandeirantes, absorverá cerca de Cr\$ 14.000.000,00.

Mas, como as condições o exigissem, firmou-se acordo com o Governo do Paraná e, hoje, também está em construção, em Paranaguá, a Vila da Madeira, a qual abrangerá longo trecho do cais, especialmente destinado ao embarque de madeiras, pois contará, para isso, com armazéns e instalações próprias.

Ainda objetivando atender aos justos reclamos da indústria de compensados, que, por ser nova, precisa aparelhar-se para a concorrência nos mercados estrangeiros, está o I.N.P. montando uma Usina Piloto de Compensados, que deverá funcionar junto ao Instituto de Biologia e Pesquisas Tecnológicas da Universidade do Paraná. Além do terreno — que, por sinal, foi doado pelo Exe-

utivo paranaense —, a Usina em aprêço custará perto de Cr\$ 1.500.000,00.

A política de florestamento e reflorestamento é — não há negar — outro ponto fundamental da política intervencionista exercida junto à economia madeireira.

Com efeito, as derrubadas desordenadas que se verificavam outrora estavam empobrecendo o país e comprometendo, profundamente, o seu patrimônio.

Com o fim de evitar o atrofiamento de nossas reservas florestais, o Instituto Nacional do Pinho instalou, dentro dos mais modernos princípios da Silvicultura, oito parques florestais, com uma área total de 11.518,90 hectares, nos quais já plantou mais de 16.000.000 de pinheiros.

Vimos, em linhas gerais, diversos aspectos da economia madeireira. E dessas nossas observações resultaram as seguintes conclusões: atualmente há um equilíbrio nas exportações de madeiras. As oscilações são pequenas e, por isso mesmo, não afetam, como outrora, a vida econômica da indústria. Não mais se registram quedas bruscas nas saídas, como as que se verificavam nos tempos anteriores à intervenção do Estado. Não obstante a tendência do consumo seja para aumentar, principalmente nestes anos de após-guerra, em que as nações estão empenhadas em produzir mais para o bem-estar social, a Argentina — nosso melhor mercado — mostra pouco interesse na importação de madeiras. Daí a necessidade de controle, pois, em caso contrário, a economia madeireira sofreria um verdadeiro colapso, motivado, como facilmente se vê, pelos baixos preços a que chegaria a madeira brasileira no mercado platino.

Outras medidas foram posteriormente tomadas, dentre as quais as seguintes:

- 1) classificação do pinho destinado à exportação, tarefa executada de acordo com a padronização estabelecida por lei;
- 2) classificação das fábricas existentes, em várias categorias, consoante a maquinaria e a qualidade da manufatura;
- 3) adoção de especificações para a madeira compensada, definindo as características de cada tipo;
- 4) disciplinamento da indústria de pasta mecânica;
- 5) visando a amparar a indústria brasileira de sassafrás, regulou a produção da madeira para fabricação desse óleo essencial;
- 6) em virtude de entendimentos entabulados com a direção da Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina, conseguiu o I.N.P. a abolição da exigência dos "stocks" visíveis, à margem da linha, circunstância que vinha ocasionando graves e irreparáveis danos à indústria madeireira. A abolição de tal praxe começou a vigorar a partir de 1º de outubro de 1947;
- 7) moralização do comércio interno e externo, através da classificação e do melhoramento técnico da indústria madeireira em geral;

8) amparo, incentivo e assistência técnico-financeira ao fabrico da madeira compensada, a mais nova das indústrias brasileiras;

9) objetivando imprimir maior eficiência possível aos trabalhos de classificação e medição de madeiras, criou o I.N.P. algumas escolas destinadas à formação de técnicos,

10) em Mafra, de colaboração com o SENAI, esta autarquia está procedendo à instalação de duas escolas para preparação de operários qualificados. Uma, será para formação de Serradores e, outra, para a de Afiadores de Serras. Esses estabelecimentos de ensino técnico custarão, aproximadamente, Cr\$ 1.000.000,00 ao I.N.P.;

11) em Santa Catarina, cuida o I.N.P. da instalação de uma Estufa Experimental de Secagem. O empreendimento tem por escopo a melhoria dos tipos de madeira serradas que se destinam aos mercados estrangeiros. Seu custo está orçado em Cr\$ 500.000,00;

12) estuda, também, a aludida autarquia a montagem de uma Usina Experimental para Tratamento e Impermeabilização de Madeiras. O objetivo colimado, com a realização desta obra, é a melhoria dos tipos de madeiras comercializadas. Para atender às despesas iniciais dos trabalhos, despeser-se-ão Cr\$ 1.000.000,00;

13) a fim de melhorar as condições de transporte nos centros de produção (ainda hoje tão ruins), o I.N.P. conseguiu, junto à Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina, o fornecimento regular de 3.000 vagões mensais. Entretanto, por motivos diversos, o fornecimento tem sido de 2.700 vagões.

Manda a justiça que se diga, ainda, que o Código Florestal está sendo cumprido e prestigiado pelo I.N.P., que o tirou da estática em que se encontrava.

DO PESSOAL AUTÁRQUICO

Antes de concluirmos êste despretensioso estudo sobre as autarquias econômicas, vejamos a situação do pessoal que labora nesse importante setor da Administração indireta, em face das leis que regem as relações de trabalho na sociedade moderna.

O pessoal que trabalha nas autarquias deve reger-se por legislação própria, pela Consolidação das Leis do Trabalho ou pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis? Não houvesse a aplicação indiferente e, por vêzes, até simultânea das três legislações, por parte de algumas entidades, não formulariam a pergunta. Mas analisemos a situação.

Examinando o Decreto-lei n.º 5.452, de 1-5-43 (Consolidação das Leis do Trabalho), verifica-se que "os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando fôr, em cada caso, expressamente contrário, não se aplicam:

a)

b)

c) aos servidores públicos do Estado e das entidades paraestatais (autarquias de produção, para nós, segundo a classificação adotada);

d)" .

Como se conclui, os servidores dessas entidades não se encontram regulamentados pela referida Consolidação. E, prevendo isso, o Governo Federal expediu, em 28-5-43, o Decreto-lei número 5.527 que, regulamentando a questão, reza, em seu artigo 1º: "Os Estados, Municípios, Territórios, Prefeitura do Distrito Federal, autarquias e órgãos paraestatais (o grifo é nosso) adotarão a classificação, nomenclatura e regime de salário de cargos e funções de extranumerário da União".

Interpretando-se o que preceita, tacitamente, o Decreto-lei n.º 5.527, acima aludido, outra conclusão não se pode colhêr senão a de que o pessoal autárquico está, sem a menor sombra de dúvida e por força de um ato jurídico, enquadrado na legislação constante do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis), única aplicável àqueles que exercem — como funcionários ou extranumerários — atividades nas Administrações direta e indireta.

Efetivamente, outra não deve ser a orientação a seguir.

Em algumas autarquias de produção, encontramos, indistintamente aplicadas, as três legislações: a própria (constituída de ordens de serviço baixadas pela Administração do órgão), a Consolidação das Leis do Trabalho e o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis.

Conversando com um alto funcionário autárquico, sobre essa diversidade de normas em matéria de política de pessoal, tivemos oportunidade de ouvir, de seus lábios, proferida com muito espirito e malícia, a seguinte frase:

— Bem, a aplicação de uma ou de outra, ou, ainda, de tôdas, simultaneamente, depende, é claro, do melhor ou pior conceito de que goze o funcionário perante a Administração.

E, de fato, palestrando com outros servidores de autarquia, dêles ouvimos, sem exceção, a manifesta vontade de que as autoridades competentes mandem aplicar, no setor autárquico, unicamente o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, uniformizando, assim, as normas sobre Administração de Pessoal.

Pensamos, também, do mesmo modo.

Se o Decreto-lei n.º 5.527, citado, manda adotar a "classificação, nomenclatura e regime de salário de cargos e funções de extranumerário da União", por que não foi adotado, *ipso facto*, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis? E isto tanto mais se justifica, se atentarmos para o fato de que os funcionários autárquicos estão, *em tudo*, equiparados aos seus colegas federais, inclusive no que se refere ao regime previdenciário, pois descontam para o I.P.A.S.E.

CONCLUSÃO

Finalmente, queremos dizer o seguinte: o que hoje é certo, pode tornar-se errado amanhã, e isto em virtude não só do progresso e do saber, mas, também, da experiência e da mudança nos fatos.

Todavia, em dado momento, há um "ótimo", que é, sem dúvida, o resultado máximo alcançado pelo esforço humano, no constante aprimoramento de sua capacidade de realização.

Pois bem, esse ótimo, em matéria de intervenção do Estado no campo econômico, é representado, no momento, pelas autarquias de produção, que acabamos de ver.

E' evidente que êsses órgãos têm as suas falhas, as suas deficiências. E, do ponto de vista técnico-econômico, são estas, ainda, bem pronunciadas.

Entretanto, consoante declararam os delegados que subscreveram a Carta Econômica de Teresópolis — que, por sinal, opinaram pela continuação dessas entidades —, as falhas e as deficiências devem ser corrigidas não pela extinção

dos serviços, mas, sim, pela substituição dos homens que, por acaso, não estejam à altura de os administrar, tendo-se em vista, inclusive, que tais órgãos exigem comprovada capacidade técnica de seus dirigentes, sob pena de se comprometer, vitalmente, a relevante política econômica que lhes cabe executar. Isto, porém, é um problema que cabe ao Presidente da República resolver, pois é dêle a nomeação dos administradores autárquicos.

Esta, a nosso ver, é uma questão muito séria, pois a intervenção do Estado, se bem orientada, frutifica; se mal dirigida, constitui um perigo tremendo aos interesses da coletividade. Neste caso, cumpre ao Estado, implicitamente e em função da tarefa a que se impôs, remover os obstáculos que surjam na execução administrativa do processo econômico, perscrutando-lhes as causas e determinando, em consequência, medidas capazes de anular as deficiências porventura encontradas.

De resto, a democracia econômica — que sucedeu à política ou liberal — age, com muita acerto, descentralizando as funções do Estado moderno.

* * *

*

A instalação, no Brasil, de um centro superior de ensino destinado à Administração Pública, é matéria que sempre constituiu grande interesse para nós. Em 1943, na tese que apresentamos à Syracuse University, para efeito da obtenção do grau de "Master", em Administração, não nos furtamos de mencionar o problema, chegando mesmo a apresentar um esboço de programa que constituiria o "curriculum" escolar da futura "Faculdade de Administração Pública". Por essa razão, constituiu motivo de júbilo para nós a notícia dos esforços desenvolvidos pelo Dr. Simões Lopes nesse terreno que vieram acrescentar, à lista já extensa de suas realizações patrióticas, mais uma contribuição cujo vulto e significância não é lícito a ninguém desmerecer ou ofuscar. Eis porque estas linhas visam, como objetivo primacial, a oferecer oportunidade para conservar o assunto no tapete das discussões, fazendo voltar para êle a curiosidade e o interesse dos brasileiros esclarecidos, a fim de que o impulso inicial não feneça por falta do suficiente incremento necessário à penosa e longa marcha de New York, onde se iniciaram as discussões, até a sua concretização numa realidade definitiva, no Brasil. — Alexandre Morgado Mattos — R.S.P. — setembro — 1949.

* * *

*

"O mais importante a ser observado é a verdade já tantas vezes e com tanto sucesso reiterada pelos nossos reformadores do serviço público; a saber: que a Administração está fora da esfera própria da "política". As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a Administração não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições". "Esta é uma distinção altamente autorizada e nela eminentes autores alemães insistem, como ponto pacífico. Bluntschili, por exemplo, nos leva a separar a Administração tanto da Política como do Direito. A Política, diz êle, é a atividade do Estado "nas coisas grandes e universais", enquanto que "a Administração, por outro lado, é a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas. A Política é assim campo específico do estadista, a Administração do funcionário técnico". "A elaboração de diretrizes políticas não prescinde da ajuda da Administração, mas nem por isso a Administração é política". "A Administração Pública é a execução detalhada e sistemática do Direito Público. Toda a aplicação particular de lei geral é um ato de administração. O lançamento e a cobrança de impostos, o transporte e a entrega de malas postais, o equipamento e o recrutamento do Exército e da Marinha etc., são todos, evidentemente, atos de administração; mas as leis gerais que obrigam a fazer essas coisas estão obviamente fora e acima da Administração. — Woodrow Wilson — citação de Alexandre Morgado Mattos — R.S.P. — setembro 1949.