

# A Grã-Bretanha organiza regionalmente sua produção

KATHLEEN O. HORTON

Do Ministério do Comércio dos EE. UU.  
(Tradução de Guilherme Augusto dos Anjos)

(In "FOREIGN COMMERCE WEEKLY" — Vol. IX, N. 3, October 17, 1942 — Editada pelo Ministério do Comércio dos EE. UU.).

**A** MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA de um país para a guerra é tarefa altamente complexa. No processo de transição de uma economia de paz para uma economia de guerra, o govêrno deve necessariamente empreender o contrôle de processos econômicos que, em tempos de paz, podem funcionar de acôrdo com as leis econômicas naturais. Cumpre-lhe controlar os preços; distribuir matérias primas, mão-de-obra e máquinas; restringir o consumo, racionar mercadorias escassas; concentrar a produção e a distribuição; e controlar as importações e exportações. Tal área de contrôles exige uma vasta maquinaria administrativa, cuja eficiente organização constitue um elemento importante no prosseguimento da guerra.

## MAIS CONVENIENTE A ORGANIZAÇÃO REGIONAL

Um desenvolvimento notável na organização dos contrôles de guerra da Grã-Bretanha tem sido o uso de divisões regionais como áreas de contrôle. A pedra fundamental da organização regional foi lançada pouco antes do comêço da guerra, quando foram nomeados comissários para coordenar os serviços da defesa civil em 12 regiões (1). Estes comissários planejaram um espécie de "govêrno sombra" em cada região para assumir o contrôle, caso ficasse temporariamente suspenso o govêrno de Londres, em conseqüência de incursões aéreas ou mesmo tentativa de invasão.

À medida que novos e urgentes serviços e contrôles governamentais — impostos pela guerra — eram instituídos, julgou-se conveniente e oportuno organizá-los nessas mesmas bases regionais. O maquinismo local estabelecido pelo Ministério do Abastecimento foi organizado em base regional.

Os controladores do Ministério da Alimentação foram incluídos na categoria de funcionários regionais, da mesma forma que os do Ministério do Combustível. A organização regional foi julgada conveniente para a maior parte das funções administrativas em tempo de guerra — tendo sido rápida a sua expansão. Além de necessária, representa um aperfeiçoamento na técnica administrativa.

## MUDANÇA DE AUTORIDADES

Fontes oficiais indicam o mês de janeiro de 1940 como sendo a data em que as juntas regionais foram instaladas sob a autoridade e contrôle do Ministério do Abastecimento. Em maio do mesmo ano, foram transferidas para o Ministério do Trabalho. Mais tarde, tornaram a ficar subordinadas, por curto período, ao Ministério do Abastecimento. Em seguida, ficaram subordinadas ao Comité de Capacidade Industrial, que era um sub-comité do Executivo da Produção. O Executivo da Produção, era também conhecido por Conselho da Produção, e era um comité do Gabinete de Guerra organizado para tratar de todas as categorias de problemas da produção e colaborar na coordenação de vários problemas do trabalho.

Em julho de 1941, o Executivo da Produção — em resposta ao clamor generalizado de aperfeiçoamento das operações das juntas regionais, que precedia sempre cada mudança prévia de contrôle — colocou as juntas diretamente sob a sua jurisdição. O Executivo da Produção aumentou o número de membros de cada junta (além dos três empregadores e três representantes trabalhistas), afim de incluir os representantes locais do Almirantado, da Junta de Comércio, dos Ministérios da Produção de Aeronaves, Trabalho e

(1) O número de regiões foi depois reduzido para 11.

Abastecimento, da Organização de Consertos de Emergência do Ministério de Obras e Construções, da Comissão Regional de Transporte, do Departamento de Matérias Primas do Ministério do Abastecimento e o presidente do Comité Regional de Máquinas Industriais. O presidente e vice-presidente de cada junta foram escolhidos entre os membros industriais, um representando os trabalhadores e outro os empregadores.

Estabeleceu-se contato entre as juntas regionais e os comissários da defesa regional, afim de permitir a coordenação de planos em caso de emergência.

#### OBJETIVO DAS FUNÇÕES DAS JUNTAS

Toda vez que se efetuava mudança de controle, faziam-se tentativas para corrigir alguns pontos fracos da organização. Quando as juntas foram transferidas para o Executivo da Produção, suas funções foram ampliadas, mas seus deveres mantinham ainda caráter principalmente consultivo, exceto quando outros poderes lhes eram delegados em casos particulares. As suas funções totais, pelo menos teóricamente, eram, então, muito importantes.

Cumpria-lhes coordenar os esforços de todos os funcionários regionais cujas funções se relacionassem com a produção de utilidades essenciais. Cabia-lhes promover o intercâmbio de informações entre os Ministérios e os departamentos de serviço. Deviam, ainda, solucionar, por acôrdo, todas as dificuldades locais tendentes a atrasar a produção, e informar a repartição central acêrca de qualquer proposta para desenvolver nova capacidade na região, bem como a respeito de ajustamento das dificuldades relativas à prioridade de contratos.

#### FINALIDADE: MAIOR EFICIÊNCIA

As juntas, em colaboração com os funcionários regionais, deviam sugerir soluções que aliviassem as firmas sobrecarregadas de uma multiplicidade de contratos, entregues às mesmas pelos diferentes departamentos de produção dos Ministérios, ou de sub-contratos, aceitos além de suas possibilidades de entrega dentro de prazos estipulados. Cumpria-lhes manter íntimo contato com o representante da Junta de Comércio relativamente à aplicação local da política de concentração industrial. As dificuldades concernentes às matérias primas deviam ser submetidas à atenção dos representantes locais do Ministério do Abasteci-

mento, do Departamento de Matérias Primas e dos Contrôles. A solução dessas dificuldades devia ser feita mediante consulta.

As juntas deviam cooperar com o Ministério do Trabalho e Serviço Nacional, no tocante às dificuldades relativas à oferta do trabalho e ao treinamento, bem como na aplicação da Lei do Trabalho Essencial. Cumpria-lhes notificar quaisquer dificuldades de transporte; dar parecer, ao Controlador Regional de Fábricas e Armazenagem, sôbre problemas de abastecimento e distribuição de alojamento nas fábricas; e, finalmente, organizar centros de compensação de capacidade produtiva onde houvesse necessidade.

#### FALTA DE AUTORIDADE DAS JUNTAS

Sentia-se geralmente que as juntas regionais eram incapazes de desincumbir-se eficientemente da impressionante lista de deveres e funções que lhes foram impostos. Faltava-lhes capacidade para assegurar a coordenação dos esforços dos funcionários públicos. O seu insucesso foi devido à falta de autoridade e à ausência de estado legal definido. A fraqueza da organização regional foi causada pela fraqueza do centro. Nenhum ministro fôra encarregado de superintender e coordenar as atividades dos Ministérios do abastecimento (isto é, o Ministério do Abastecimento, o Almirantado e o Ministério da Produção Aérea).

Era impossível delegar às juntas regionais poderes que não existiam nem mesmo no centro. Diversos Ministérios, e até diversos departamentos ministeriais, competiam no estabelecimento de contratos com as mesmas indústrias, e cada qual costumava exigir que as suas encomendas fôssem atendidas em primeiro lugar.

Em conseqüência disso, algumas grandes firmas ficavam sobrecarregadas de encomendas que não podiam ser atendidas, ao passo que muitas firmas pequenas, cujas capacidades, em seu conjunto, eram muito grandes, ficavam relativamente folgadas. E' claro que o sistema não podia absolver ou usar toda a capacidade produtiva do país.

#### CRÍTICA OFICIAL

Durante quasi 2 anos, o Parlamento vinha debatendo os problemas da produção e das juntas regionais, compreendendo que o obstáculo não se devia totalmente à organização das juntas, mas provinha, em parte, da organização central da pro-

dução. O assunto foi novamente discutido em janeiro de 1942. O debate, mais uma vez, salientou a necessidade de se delegar mais autoridade às juntas regionais de produção — e de se evitar a competição entre os departamentos do Governo para obterem prioridades, sem nenhuma pessoa designada para impor responsabilidade ou aceitá-la.

Logo após, Lord Beaverbrook foi nomeado ministro da Produção, “com a responsabilidade principal de toda a produção de guerra de acordo com a política do ministro da Defesa e do Gabinete de Guerra... excetuando-se apenas os (deveres) relativos ao potencial humano e ao trabalho”.

#### COMITÉ CITRINE

Lord Beaverbrook, no curto período em que foi ministro, designou um Comité, sob a presidência de Sir Walter Citrine, “para examinar a atual organização e as funções das juntas regionais e do Comité Consultivo Central do Executivo da Produção e para fazer recomendações relativas a quaisquer modificações que em tais assuntos se fizerem necessárias e desejáveis.”

O Comité Citrine apresentou seu relatório em 1 de maio de 1942, e, em 19 de maio, Sir Oliver Lyttelton, o novo ministro da Produção, aceitou oficialmente todos os seus principais dispositivos e começou a tomar medidas para executar o plano.

#### CONSTITUIÇÃO DAS JUNTAS

As juntas, segundo foi recomendado no relatório do Comité Citrine, se compõem agora dos seguintes membros: controlador regional da produção (presidente); delegados regionais do Almirantado, do Ministério do Abastecimento e do Ministério da Produção Aérea; controlador regional do Ministério do Trabalho e Serviço Nacional; representante regional da Junta de Comércio; três representantes de empregadores; e três representantes de operários. O ministro da Produção nomeia dois vice-presidentes para cada junta — um, dentre os representantes de empregadores, e outro, dentre os representantes de operários.

Um comité executivo, chefiado pelo controlador regional, dirige o trabalho de cada junta. O relatório Citrine propôs que os comités fossem compostos do controlador regional, de dois vice-presidentes, e de representantes dos três Ministérios do Abastecimento e do Ministério do Tra-

balho. A primitiva idéia do Governo a respeito desta proposta era a de que os comités executivos fossem compostos somente de funcionários, com isso negando representação à indústria — porém, mais tarde, em resposta a representações das organizações nacionais de empregadores e das uniões trabalhistas, resolveu seguir o plano recomendado.

As juntas regionais se reúnem pelo menos uma vez por mês, e os comités executivos pelo menos uma vez por semana. Os comités comunicam regularmente as suas decisões às juntas regionais. Uma vez que os comités se reúnem muito mais freqüentemente do que as juntas, é possível que a maior parte do trabalho das juntas seja feita pelos comités executivos.

#### CONTROLADORES REGIONAIS

Na crença de que uma organização regional eficiente constitui elemento essencial para o prosseguimento bem sucedido da guerra, cujo requisito é a existência de um sistema adequadamente articulado de devolução da autoridade executiva, o relatório Citrine recomendou que, assim como o Ministro da Produção tem o encargo de coordenar e superintender, na administração central, as atividades dos ministérios do abastecimento, assim deveria haver em cada região um representante do Ministro, com o dever de coordenar e superintender as atividades dos controladores regionais dos departamentos do abastecimento. Esse representante do Ministro deveria ser chamado controlador regional (Ministério da Produção).

O Sr. Lyttelton anunciou os nomes dos seus controladores regionais, no começo de julho de 1942. Os seus deveres consistem em harmonizar e superintender as atividades dos controladores regionais dos três departamentos de abastecimento. Devem ser, necessariamente, homens de larga experiência industrial e suficiente conhecimento do local, afim de aplicar semelhante experiência às condições locais. Em geral, as nomeações foram bem recebidas, embora houvessem surgido algumas queixas, por parte de membros de uniões trabalhistas, de que havia muitos industriais proeminentes entre os controladores.

O êxito de cada controlador em sua região determinará o êxito do esquema inteiro. Uma vez que a sua posição entre os representantes regionais dos outros ministérios é simplesmente a de “*primus inter pares*”, a sua autoridade e influência na

junta dependerão grandemente de sua energia e prestígio pessoal.

#### COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES

Os ministérios do abastecimento são responsáveis perante o Gabinete de Guerra e o Parlamento pela conduta de seus respectivos departamentos. Portanto, os seus servidores designados para as regiões conservam o direito de se entender com os seus ministros e, em casos de sérios desacordos, o direito de recurso. Como presidente da junta regional, o controlador regional coordena as atividades dos ministérios do abastecimento e outras relativas à produção regional. A articulação com a sede central constitui, segundo se espera, antes a exceção do que a regra geral.

O controlador regional tem autoridade para determinar, após debate com o comité executivo, ou, se necessário, com a junta, e dentro da estrutura das prioridades gerais ou especiais, ou das alocações estabelecidas pelo centro, todas as contendas que afetem a distribuição local de máquinas-ferramentas, áreas para instalações, matérias primas e mão-de-obra. Na distribuição da mão-de-obra, o diretor regional da produção e o controlador regional do Ministério do Trabalho e Serviço Nacional agem conjuntamente.

#### COLOCAÇÃO DE CONTRATOS

De acôrdo com a recomendação do Comité Citrine, os departamentos do abastecimento informam as juntas regionais a respeito de todos os contratos que eles colocam diretamente na indústria e, quando possível, das modificações substanciais previstas nos programas destinados às regiões. Antigamente, as juntas não recebiam essa informação, sendo-lhes possível apenas executar parte de suas funções. Coligiam e atualizavam informações a respeito da capacidade disponível, mas nada podiam fazer para que essas informações fossem utilizadas vantajosamente, uma vez que os departamentos do abastecimento colocavam contratos sem lhes ouvir o conselho. Colocavam-se contratos em firmas sobrecarregadas ou inadequadas. Outras firmas ficavam folgadas, devido à incapacidade de colocar, em tempo útil, encomendas renovadas. Agora que as juntas são informadas acerca dos contratos colocados, podem indicar as condições mais favoráveis para novos contratos. Podem também fazer recomendações sobre

o ajustamento de dificuldades relativas às prioridades.

#### ATRIBUIÇÃO DE NOVAS FUNÇÕES

Duas funções adicionais foram atribuídas às juntas, por ocasião de sua reorganização em julho de 1942. Os ministérios do abastecimento — na fase inicial do desenvolvimento de planos para a criação de nova capacidade ou ampliação da capacidade existente — receberam recomendação para permitir que as juntas regionais emitissem parecer sobre os aspectos locais de tais planos. Foi também recomendado que o controlador regional, ou representante por ele designado, tivesse o direito de entrar, para fins de inspeção, em qualquer firma regional empenhada na produção.

Uma queixa freqüentemente ouvida, antes da reorganização das juntas, era a de que havia muitos indivíduos encarregados de obter informações a respeito da capacidade produtiva, por parte dos diversos departamentos de encomendas e de algumas principais firmas contratantes. Este fato produziu muita competição inábil e anti-econômica.

Em certa área da Inglaterra — responsável por cerca da quarta parte da produção de máquinas — há mais de 2.000 firmas que possuem um corpo de pessoal de menos de 5 membros, e somente 300 com pessoal superior a 200. Todos os contratos em tal área deveriam ser colocados sob a supervisão de um órgão regional que conhecesse a capacidade de cada industrial da região. Destarte, muitas demoras e confusões desnecessárias podem ser evitadas.

#### REPARTIÇÕES DISTRITAIS

Um órgão proposto pelo Comité Citrine para auxiliar a junta regional a manter contactos diretos e íntimos com as firmas individuais é a repartição distrital. Às juntas cumpre formar repartições distritais, sempre que forem necessárias. Os estreitos contactos que uma organização distrital estabelece com a indústria local são de grande importância. Portanto, o distrito deve, em todos os casos, ser bastante pequeno para encorajar os contactos pessoais. O chefe da repartição distrital e seu pessoal são nomeados pelo Ministro da Produção. O pessoal da repartição distrital constitui uma parte do pessoal da organização regional, pela qual é responsável o controlador regional.

### *Comités Distritais*

Para assegurar estreita ligação com a indústria local, um comité de produção distrital, designado pelo Ministro da Produção e representando empregados e empregadores, está associado a cada repartição distrital. O comité de produção distrital elege o seu próprio presidente e vice-presidente, um de cada lado do comité, e o chefe da repartição distrital é membro do comité. No início, o plano foi aplicado somente à engenharia mecânica e indústrias correlativas.

Os comités de produção distrital apreciam quaisquer questões que lhes forem apresentadas pelas repartições regionais ou distritais. Tentam resolver quaisquer problemas que possam afetar a produção nos distritos, e informam as juntas regionais acêrca das medidas tomadas. Quaisquer problemas que eles sejam incapazes de resolver são transmitidos às juntas regionais com recomendações para que sejam tomadas as necessárias providências.

### *Intercâmbio de Recursos*

A repartição distrital atua como *centro de compensação da produção* para o distrito. Possui registos que contêm informações sobre o uso corrente da capacidade produtiva da área, afim de possibilitar que a distribuição dos novos trabalhos seja eficientemente planejada, tanto no que concerne aos principais contratos, como aos sub-contratos, e afim de garantir a máxima eficiência possível no uso da mão-de-obra, instalações e espaço térreo. Os deveres da repartição distrital decorrem, na realidade, dos deveres dos centros de compensação de capacidade (já mencionados) cujos trabalhos foram por ela encampados.

Êstes centros de compensação de capacidade foram bem sucedidos em muitas regiões, desde o primeiro ano de organização das juntas. Asseguraram a mais ampla utilização de toda a capacidade disponível, possibilitando o contacto entre fábricas que precisam de capacidade adicional e as que possuem capacidade de sobra. Foram responsáveis por milhares de contactos entre fábricas, e é digno de nota que a maior parte dos contactos foram feitos entre firmas próximas umas das outras, assim economizando o uso de transporte.

### *Funcionários Técnicos*

Além do pessoal de rotina, cada centro de compensação conta com um ou mais funcionários técnicos, requisitados da indústria mecânica, e de um comité consultivo, composto de representantes de empregadores e uniões trabalhistas do distrito abrangido pela jurisdição do comité. Com êstes elementos, os centros de compensação puderam tratar inteligentemente dos problemas da produção que se lhes apresentaram, bem como estabelecer os necessários contactos com a indústria local e com o ministério incumbido de tratar do problema da oferta de trabalho.

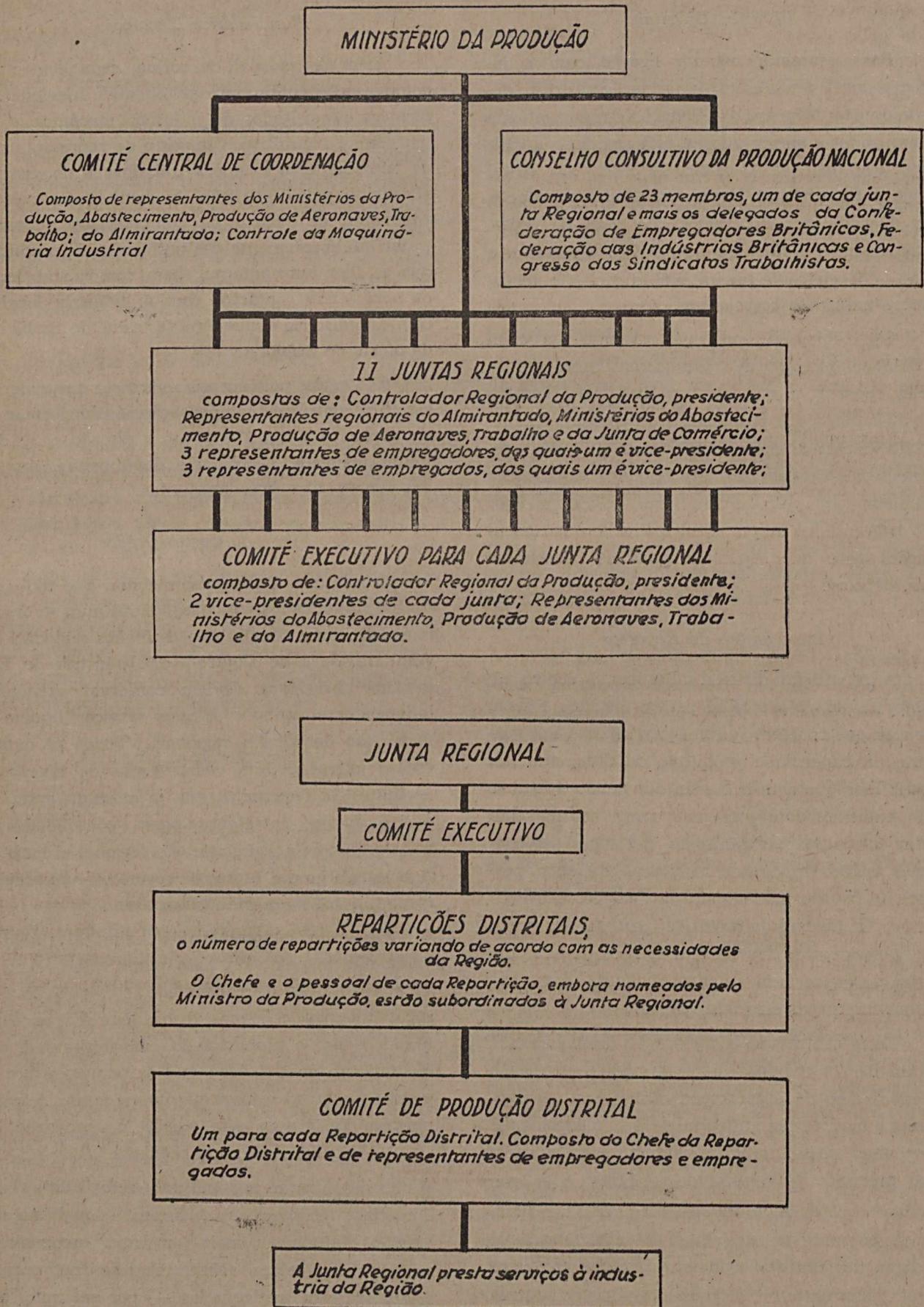
Não causa, pois, surpresa verificar que, nalguns casos, os centros de compensação se transformaram em repartições locais que, sob a direção geral das juntas regionais, passaram a desempenhar muitas das funções das próprias juntas.

### *Fusão de Certos Órgãos*

O relatório Citrine recomendou que todos os órgãos regionais fôssem consolidados num só órgão, mas o Governô decidiu que os órgãos regionais do Almirantado e do Contrôle da Indústria de Engenharia Mecânica deviam conservar existência independente, embora os seus serviços fiquem à disposição das juntas regionais. Todos os outros órgãos independentes, encarregados de investigar as fontes de recursos, e que já existiam anteriormente, foram, entretanto, agora consolidados e transferidos para a organização regional e distrital. A investigação das fontes de recursos é um serviço comum a todos os departamentos.

Onde for aconselhável e onde tal trabalho ainda não houver sido feito pelos velhos centros de compensação de capacidade, a repartição distrital organiza pequenas firmas em grupos, facilitando assim o problema dos sub-contratos e aumentando a contribuição que as pequenas firmas podem trazer ao esforço produtivo total. A organização dos grupos está sujeita à aprovação do comité distrital e da junta regional.

A organização regional pode redigir uma "lista de perigo" (*danger list*) de firmas, às quais, na sua opinião não devem mais ser feitas encomendas, ou porque estejam sobrecarregadas ou porque sejam também inadequadas — por exemplo, por causa de sua ineficiência técnica. O poder para



desqualificar firmas, entretanto, só pode ser exercido pelas repartições centrais, não podendo ser delegado às juntas regionais.

#### *Grupo de Coordenação Central*

Afim de que pudesse haver uma espécie de coordenação central dos trabalhos dos órgãos regionais dos Ministérios do Abastecimento, julgou-se aconselhável organizar um comitê permanente, consistindo dos funcionários do Almirantado, Ministério do Abastecimento, e Ministério da Produção Aérea, responsáveis pelos órgãos regionais destes departamentos, de um representante do Ministério do Trabalho e Serviço Nacional e do Contrôlo da Indústria Mecânica, e presidido pelo chefe da Divisão de Organização Regional do Gabinete do Ministro da Produção.

#### *Conselho Consultivo Nacional*

Para aconselhar o Ministro da Produção em questões e problemas sobre a produção geral, que surgem dos atos dos órgãos regionais, foi organizado, sob a sua presidência, um Conselho Consultivo da Produção Nacional. Compõe-se de 23 membros: a) 11 membros, um de cada junta regional, nomeados pelo Ministro da Produção e escolhidos dentre os vice-presidentes das juntas; b) 3 representantes da Confederação Britânica de Empregadores e 6 representantes do Congresso dos Sindicatos Trabalhistas, nomeados pelo Ministro da Produção, dentre os nomes apresentados por essas entidades.

#### *Resultados da Reorganização*

As juntas regionais reorganizadas tem estado em funcionamento por um tempo tão curto que não é possível informar se as modificações propostas pelo Comitê Citrine estão, de fato, provocando o

máximo uso desejado da capacidade produtiva. Embora o Governo aceitasse todas as principais recomendações do plano Citrine, fez-lhe certas alterações que o tornaram menos eficiente do que era intenção do Comitê. O "Controlador regional (Ministério da Produção)" pouco difere dos controladores regionais dos outros departamentos. E' presidente da junta regional e de seu comitê executivo, mas não tem poder derogatório.

Os críticos assinalam que a decisão do Governo, permitindo que os órgãos regionais do Almirantado e do Contrôlo da Indústria Mecânica tenham existência independente, pode causar demora na produção, porque tal divisão de autoridade sobre os recursos e sobre "o consórcio da capacidade com as necessidades" enfraquece toda a organização. Outra fraqueza, inerente às recomendações do relatório Citrine, é o fato de o Ministro do Trabalho continuar a ter, juntamente com o Ministério da Produção, poderes sobre a alocação de trabalho.

#### MELHORIAS NOTÁVEIS

Sob muitos aspectos, as juntas melhoraram grandemente. Sob o novo sistema, estão sempre informadas sobre os contratos colocados e os trabalhos em andamento na área regional. Podem manter constante vigilância sobre a marcha das encomendas, entregas, e utilização da capacidade. E' muito mais satisfatório que os órgãos regionais fiquem física e administrativamente subordinados às juntas.

Se as juntas possuem a completa confiança dos ministérios e das indústrias, e se possuem todas as informações de que necessitam, há bastantes motivos para crer que elas estão promovendo a mais sábia e eficiente utilização dos recursos produtivos da nação.

