

O TEMPO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO E A NOMEAÇÃO PARA OUTRO CARGO PÚBLICO

CCLX

Diretor de determinada repartição, tendo em vista o disposto no art. 16 do Estatuto dos Funcionários, propôs fosse confirmada a nomeação de dois funcionários no cargo da carreira de Escrivário em que estavam investidos. Essa nomeação foi efetuada por decreto de 6-5-41. Informou, ainda, aquela autoridade que os funcionários em apreço exerceram, antes, cargo da carreira de Datilógrafo, para o qual foram nomeados por decreto de janeiro de 1940 e satisfizeram, no período de estágio probatório, às condições exigidas para tal fim.

Examinando o assunto, o órgão de pessoal competente manifestou-se contrariamente à proposta, alegando que o período de estágio probatório deveria ser contado a partir da data em que entraram em exercício no cargo de Escrivário, não podendo nele ser computado, para efeito da confirmação, o tempo de serviço correspondente a cargo anterior.

O referido diretor insistiu na proposta, desenvolvendo considerações diversas, pelas quais conceitua, acertadamente, para efeito do objetivo visado, como estágio probatório, o período de 730 dias de efetivo exercício no serviço público como ocupante de qualquer cargo e não somente em determinado cargo.

Assunto idêntico a esse já foi objeto de estudo do D. A. S. P., tendo o respectivo Conselho Deliberativo, em sessão de 28-4-40, resolvido que

“o funcionário em estágio probatório contará esse esse tempo em caso de nomeação para outro cargo público”.

E' o que ocorre no caso em exame. Os interessados encontravam-se em período de estágio probatório no cargo de Datilógrafo, quando foram nomeados para o de Escrivário. Assim, concluiu o D. A. S. P., para a confirmação de que trata o art. 16 do Estatuto, será levado em conta, pois, o período em que exerceram cargo anterior.

(Parecer-processo n. 3.198-42. *Diário Oficial* de 22-5-42, págs. 8.339).

APERFEIÇOAMENTO

Pronunciou a conferência da quinta reunião mensal o Dr. Arthur Hehl Neiva --Foram debatedores o técnico de administração Kleber Augusto de Moraes e o Dr. Antonio Garcia de Miranda Neto, assistente técnico do Ministro do Trabalho

Sob a presidência do diretor da Divisão de Aperfeiçoamento realizou-se em 27 de maio p. findo a quinta reunião mensal da série que o DASP vem promovendo, no corrente ano, para exposição e debate de assuntos de interesse geral, relacionados com a administração pública.

Ao abrir a sessão e antes de dar a palavra ao conferencista da tarde, S. S. comunicou ao público presente que se encontrava também assistindo àquela reunião o Dr. John C. Patterson, diretor da Divisão de Relações Educacionais Inter-americanas, do U. S. Office of Education, de Washington, D. C., técnico americano em assuntos de administração pública então em visita a nosso país.

Coube ao Dr. Arthur Hehl Neiva, diretor do Expediente e Contabilidade da Polícia Civil, pronunciar a conferência-tema da reunião, a qual, subordinada ao título “Da conveniência do ensino de noções de economia e finanças a determinadas categorias de servidores do Estado”, teve o seguinte desenvolvimento:

“Graças à nímia gentileza do Dr. Mario de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P., tenho a honra de vir hoje, perante tão seletto auditório, expender algumas considerações sobre um ponto que reputo de interesse para o serviço público.

Desvanecido pela distinção de que fui alvo, sejam minhas primeiras palavras destinadas a exprimir o meu reconhecimento pela homenagem inteiramente imerecida de tão honroso convite e também pela vossa presença nesta

sala. Posso prometer apenas que tudo farei para ser breve e conciso, dentro aliás do limite de tempo que me foi fixado.

Escolhi para o tema desta palestra a conveniência do ensino de noções de economia política e de finanças a certas categorias de funcionários públicos. Poderá, acaso, tal sugestão ser considerada inócua ou, mesmo, contraproducente; tentarei, contudo, demonstrar que este não é o caso, dada a transcendental importância de conhecimentos dessa natureza para o administrador.

Como todos sabemos, a administração não é apenas uma ciência. Se, por um lado, estão claramente expressos os princípios pelos quais se rege e começamos a conhecer de uma certa forma as suas leis, ainda que de maneira incompleta; se seu campo se encontra delimitado e se possui métodos próprios, essas três condições caracterizam perfeitamente a sua condição de ciência, ou ramo distinto dos conhecimentos humanos. Mas a administração é mais do que isso: é também uma arte, pois do emprego eficaz desses princípios científicos é que depende a sua utilidade na vida real, onde, de fato, a sua necessidade se faz sentir.

Para que, em toda a sua plenitude, se possa desenvolver a arte da administração, é necessário, imprescindível mesmo, que o administrador aplique, conscientemente, os preceitos técnicos que lhe são dados pela ciência da administração. Agindo de qualquer outra forma, sua administração não poderá deixar de ser empírica. Ora, a tendência moderna é toda de fugir a esse empirismo, porquanto já estão lançados em bases sólidas os fundamentos teóricos em que se alicerça a verdadeira ciência da administração. Não se diga, porém, que antes de existir a ciência da administração não se conhecia a arte de administrar. Não; como qualquer conhecimento empírico, esta última se desenvolveu através dos séculos, praticamente, em contacto com as realidades de cada dia, exigindo do administrador um esforço permanente para superar os obstáculos que se antepunham no caminho que traçara, obrigando-o a resolver a multidão complexa dos problemas diuturnos.

Não devemos desprezar os administradores antigos: ignoravam, certamente, as máquinas Hollerith, nunca tinham ouvido falar do sistema Kardex, desconheciam absolutamente a classificação decimal de Melvil Dewey. Mas, raciocinando sobre os problemas, resolviam-nos e executavam as diretrizes que lhes eram dadas quer pelo governo, quer pelas entidades particulares para as quais trabalhavam; e, só através da observação sistemática dessa miríade de atos por eles praticados no exercício de suas funções administrativas, é que se puderam formular, em nossos dias, os princípios fundamentais da ciência da administração.

Está claro que esses princípios, dada a sua generalidade, se aplicam em qualquer época a todos os setores onde se exerça a administração no seu significado mais lato. Tal como no caso dos de estratégia, que ressaltam de todas as campanhas dos grandes generais da antiguidade, as quais ainda hoje, e por esse motivo, são objeto de estudo nas escolas de Estado Maior de todo o mundo, esses princípios são imutáveis no tempo e no espaço. Cada época, porém, graças ao progresso tecnológico descobre novos meios para a aplicação daqueles princípios; no cam-

po militar, pode-se dizer que a *tática* das diferentes armas varia rapidamente com o progresso, tornando-se obsoleta em pouco tempo, à medida que se aperfeiçoam os engenhos de guerra.

O mesmo ocorre na administração, como também acontece em qualquer arte. Temos tido a oportunidade de verificar, até de maneira altamente sugestiva, a diferença da noção de conforto no trabalho, obtida graças ao esforço permanente do D. A. S. P., no tocante à padronização, que transformou as repartições mal aparelhadas, anti-higiênicas, anti-estéticas, absolutamente ineficientes, em locais onde o funcionário público se encontra cercado de todo o conforto compatível com os recursos da administração, e onde se procura ambientá-lo cientificamente, dando-lhe iluminação apropriada, ventilação conveniente, altura de moveis para assegurar uma posição correta do corpo, etc., afim de que o seu rendimento seja o maior possível.

Vemos, por conseguinte, que em qualquer arte há um certo número de princípios técnicos que devem ser obedecidos para que se obtenha o *optimum* de eficiência, ou, em outras palavras, para que se obtenha o máximo de rendimento com o mínimo de esforço, de acordo com a velha conceituação do princípio hedonístico em economia política.

Assimcomo, no caso das belas artes, pintura e escultura por exemplo, é preciso conhecer perspectiva e modelagem para conseguir, respectivamente, o efeito almejado, ainda que, para atender a pontos de vista estéticos, muitas vezes estes princípios, como ocorre em certas escolas de arte moderna, não sejam levados em consideração até onde o deveriam ser, é entretanto sabidamente indispensável que o grande artista, para a realização integral do seu objetivo estético, possua o domínio absoluto das técnicas fundamentais, únicas que lhe permitem, com os recursos da sua época, realizar a obra sonhada.

Não é, por conseguinte, de estranhar que o mesmo deva ser exigido do administrador, especialmente daquele cujo objetivo primordial consiste em realizar, executar, obedecer a um certo número de diretrizes que lhe são fornecidas por autoridades superiores, encarregadas estas de estabelecer a *política* a ser seguida, tomando *política* também com o significado mais lato.

Se os que pacientemente me ouvem concordaram até agora com a exposição feita, estamos em condições de dar alguns passos além, entrando propriamente na matéria que é o assunto desta singela palestra.

Parece uma verdade evidente que não é possível administrar sem dispor de recursos suficientes. Esta afirmativa, embora seja axiomática, ainda não é bem compreendida, muitas vezes, entre nós. Prevalece, especialmente nas mentalidades mais atrasadas, a concepção errônea, que entretanto já tivemos ensejo de ouvir de vários administradores brasileiros, que "administrar é não gastar", ou de que "o melhor administrador é aquele que gasta menos". Discordo, visceralmente, desse ponto de vista. Administrar não é deixar de gastar; porque se assim fosse todos os serviços ficariam automaticamente paralizados. Não; administrar é gastar bem os recursos disponíveis, isto é, atingir o objetivo colimado pela administração com o menor dispêndio possível. Entre dois administradores, melhor não é aquele que gasta menos, mas quem logra al-

cançar o objetivo visado e cumprir o programa pré-estabelecido. Se ambos o conseguem, está claro que, como elemento subsidiário, o melhor será quem gastou menor quantia; mas, o que não pode ser perdido de vista é que o essencial é executar o programa ou cumprir a missão. Se este resultado for obtido apenas por um dos administradores, ainda que com muito maior dispêndio, este é que será o melhor.

Ora, na administração pública, a que nos interessa aqui, os recursos são dados pelo orçamento. Seja qual for a sua categoria, desde que exerça funções de chefia, das mais restritas até as mais elevadas, caberá ao administrador executar o orçamento no setor que deve administrar e, dentro dos recursos que lhe são concedidos pelo poder público, realizar o programa de ação que ideou ou que lhe foi determinado por autoridade superior.

Se, porem, a execução orçamentária está a cargo do administrador, entre nós a fiscalização desta execução é cometida a órgãos de natureza estritamente contábil.

Por força de dispositivo constitucional, compete ao D. A. S. P. a elaboração orçamentária. Depois desta elaboração, é o orçamento promulgado pelo Governo; mais tarde o Tribunal de Contas regista e distribue os créditos ao Tesouro Nacional, ao D. F. C. ou às várias repartições, através dos seus órgãos administrativos. Sabemos da posição especial desses últimos no conjunto da administração: são eles que atendem às necessidades dos vários serviços técnicos, específicos, de finalidades claramente definidas, e que recorrem aos organismos de administração geral, para poderem obter os recursos indispensáveis à realização de suas múltiplas e complexas tarefas.

Está claro que, na execução dessas finalidades, há um certo número de regras pertinentes à administração que devem ser religiosamente cumpridas. Existe todo um conjunto de leis, códigos, regulamentos, completados e ampliados por extensa jurisprudência administrativa ou fiscal, emanada do D. A. S. P., do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas etc., que deve ser atendida não menos religiosamente. Mas o que se observa é que, dada a complexidade da administração de um estado moderno, geralmente esses órgãos, não tanto os de administração geral como o D. A. S. P. e os Departamentos de Administração dos vários Ministérios, mas principalmente os de natureza fazendária e o próprio Tribunal de Contas, por um processo compreensível de especialização de funções, se tornaram os guardas daquele conjunto de dispositivos que regulam a processualística orçamentária e contábil da administração. E', por conseguinte, um fenómeno absolutamente natural que, preocupados sempre em harmonizar entre si, aplicando-as aos casos concretos, a doutrina e a jurisprudência relativas a estas matérias, os órgãos fiscais, que não estão em contacto direto com as necessidades do administrador, tendam a uma excessiva rigidez em suas deliberações ou exegeses, continuando a manter, pelo próprio conservadorismo normal em tais circunstâncias, os princípios formados através inumeráveis decisões que firmaram jurisprudência durante muitos anos consecutivos e à qual a praxe, com a massa formidável da sua inércia, deu uma pátina que aureola de prestígio a sua vetustez.

Daí resultam, não raro, divergências profundas no modo de compreender certos fenómenos, entre os órgãos encarregados da execução e os encarregados da fiscalização, que, como também é perfeitamente razoável, redun-da quase sempre em prejuizo, ou por outra, em detrimento da eficiência que seria desejável nos serviços públicos.

Numa palavra: existe como que uma defasagem bastante sensível, entre a execução orçamentária por parte das repartições e a sua fiscalização pelos órgãos respectivos. Em virtude das causas acima apontadas, não é infrequente observar-se o primado da forma sobre a essência, o que é por todos os motivos altamente inconveniente.

Tomemos um exemplo para tornar mais clara a idéia que estou procurando exprimir. Seja uma casa comercial, perfeitamente organizada, e dispondo de todos os elementos para o sucesso. Está claro que ela terá o seu guarda-livros. Para este, o que importa é a exatidão perfeita no balanço contábil que está a seu cargo. Desde que esse demonstrativo esteja exato até o último real, pouco se lhe dará que a firma haja realizado bons ou maus negócios, tenha tido maior ou menor movimento, haja produzido e vendido mais ou menos. Desde que os vários lançamentos estejam perfeitos, e que, por conseguinte, o balanço não tenha a menor diferença, o resto deixa-o frio.

Outra, porem, deve ser a atitude mental do chefe da firma, ou do sócio gerente. Está claro que, para o seu controle, não pode prescindir de uma escrita perfeita; mas o que lhe importa, em primeiro plano, é evidentemente a prosperidade da empresa que dirige, onde inverteu seus capitais. Tudo fará para aumentar o seu giro comercial e deixá-la em pleno e sadio desenvolvimento; o falência, para ele, seria uma desgraça, enquanto que, mesmo nessa situação, o balanço continuaria a estar certo e seria apresentado ao juiz, registando devidamente a insolvência da firma.

Evidentemente, o exemplo citado é apenas o de um caso extremo, propositadamente exagerado. Mas, com frequência, é o que ocorre na realidade. Muitas vezes, na administração pública, o administrador perde uma excelente oportunidade de realizar um ato benéfico ao serviço, porque está adstrito a um certo número de regras ou normas que, se não forem cegamente obedecidas, farão descarregar sobre ele uma série de sanções de toda a natureza, quando muitas vezes se trata apenas do não cumprimento de uma simples formalidade.

O resultado é que, conhecedor do meio e justamente temeroso, o administrador pouco a pouco adquire, também, a mentalidade formalística, por vezes muito mais cômoda pela menor possibilidade de aborrecimentos que ocasiona.

E assim, de maneira progressiva, embora lenta, desenvolve-se a mentalidade estritamente burocrática, que aos poucos, parasiticamente, vai destruindo e envolvendo nas suas malhas o tronco estuante de seiva a que aderiu, ou melhor, vai paulatinamente transformando em brejo sáfaro os vergeis cultivados, promissores de farta colheita.

Ora, esse fenómeno repousa, em última análise, sobre a tendência do predomínio da forma sobre o fundo. Na aparência tudo vai bem, porque se extrinsecamente as formalidades estão todas cumpridas, então tudo está cor-

rendo às mil maravilhas. Também a superfície plácida de um pântano coberta de vegetação rasteira e vicejante, ilude quanto à sua solidez. Pouco importa que esteja mantido apenas o verniz da superfície. Tem-se a impressão daqueles grandes ovos de aves extintas resguardados nas salas de ornitologia dos museus. A casca está perfeita; mas a capacidade germinativa, que é a essência do ovo, está perdida para todo o sempre, e aquela cara-paça calcárea nada mais recobre do que um vazio, ôco, sem finalidade.

Longe de mim querer insinuar de leve sequer, ser esse o quadro da nossa administração, através do qual passou o sopro revificador do D. A. S. P. renovando idéias, aplicando métodos modernos, coordenando enfim toda a administração brasileira num supremo esforço de bem servir ao país, com o objetivo de a tornar mais eficiente. Não. Desejo apenas mostrar como, por vezes, é fácil a formação de mentalidade prejudicial ao conjunto do serviço público, e o perigo a que toda a administração do país está permanentemente exposta, desde que haja a possibilidade de se desenvolver a qualquer momento tão maléfico modo de pensar.

Para evitar a eclosão sempre possível de tal estado de coisas é, por conseguinte, absolutamente necessário que todos os servidores do estado de um modo geral mas, principalmente, os administradores e os órgãos de fiscalização, tenham sempre bem presentes as realidades que constituem o substrato vivo, o alicerce real sobre o qual repousam as normas contábeis que regem os nossos serviços públicos.

Não padece dúvida que a contabilidade pode ser considerada como uma ciência e como uma arte. Mas, essencialmente, suprimindo todos os seus adornos, é um excelente método de auxílio ao administrador; as cifras com que lida, tomadas em si mesmas, são apenas símbolos abstratos que, por si sós, nenhum valor apresentam. Para que, efetivamente, tenham utilidade, torna-se necessário que espelhem uma realidade que lhes sirva de base, e que, no caso, é um fenômeno financeiro — o orçamento e sua execução.

Este último, porem, também decorre de realidades mais profundas devendo representar, essencialmente, a verdade sobre a vida financeira do país. Sendo apenas um instrumento para permitir que o Estado atenda às múltiplas funções que lhe incumbem, chegamos, portanto, à primeira das conclusões que desejo transmitir nesta simples palestra: *a realidade de onde decorre toda a superestrutura administrativa de uma nação, regulada através do seu orçamento, é função das finanças do país.*

Há, porem, um outro caso a considerar. A vida financeira da Nação, embora já seja uma realidade palpável, depende, porem, de modo absoluto, da sua situação econômica. Esta, por sua vez, provem naturalmente da política econômica adotada pelo governo. Já tem mais de um século a célebre frase do Barão Joseph Dominique Louis, que em pleno conselho de ministros, em 1830, disse ao rei Luiz Felipe de França: *"Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances"*.

E' perfeitamente justo que, na fase empírica dos conhecimentos, somente se aprenda pela prática do serviço.

Mas num momento como o presente, em que o D. A. S. P. envida todos os seus esforços para transformar a administração pública no Brasil de rotineira em científica, utilizando os conhecimentos teóricos dado pela ciência da administração afim de poder aplicá-los na prática em todos os setores da vida pública do país, não mais se justifica esse empirismo em certas categorias de servidores do estado, não só nos órgãos diretamente em contacto com a administração pública, os administradores de um modo geral, mas também, e principalmente, naqueles encarregados de fiscalizar a administração.

Tanto a Economia Política como a Ciência das Finanças, que nada mais é do que a economia do estado, são hoje, e justamente, consideradas como ramos, dos mais importantes, do conhecimento humano. Já o eram quando a administração nem sequer sonhava ser científica. Não há pois razão alguma para que não ensinemos a todos os funcionários que devem lidar com o orçamento ou a contabilidade de um modo geral, pelo menos noções de economia e finanças, afim de que estejam em contacto íntimo e direto com as realidades básicas da vida econômica-financeira do Brasil, das quais o orçamento, os balancetes, as prestações de contas, as concorrências, a contabilidade pública enfim, nada mais representam do que a parte formal ou processual.

Quando se atenta bem nas funções de todos os órgãos que podem influir na economia de um povo, através do seu mecanismo financeiro e contabil, fica-se espantado da enorme responsabilidade que pesa sobre os seus ombros. Nada mais justo, portanto, que o D. A. S. P., tão preocupado com o aperfeiçoamento do servidor do estado, que, em sua estrutura, dispõe de uma divisão especial para esse fim, determine a criação de um curso destinado, especialmente, a ministrar esses conhecimentos indispensáveis das realidades econômicas e financeiras do Brasil, a esses funcionários, que, via de regra, ocupam verdadeiras posições — chave na hierarquia administrativa, onde as suas decisões vão afetar profundamente todo o sistema econômico e financeiro do país.

E' bem verdade que ainda hoje podem ser aplicadas as palavras de Amaro Cavalcanti nos seus *Elementos de Finanças*, publicados em 1896: *"Mas, ou seja devido aos resultados mais certos e imediatos do saber profissional em outros ramos de estudos, na vida prática, ou à outra circunstância qualquer, que no caso pouco importa averiguar, a verdade é, que as matérias econômicas e financeiras não mereceram jamais a preferência, por parte da mocidade brasileira, e, conseguintemente, os progressos da instrução comum a esse respeito continuam a ser pouco satisfatórios... Do pouco que ficou resenhado, não seria mister acrescentar, por conclusão: — a nossa grande inopia, com relação à ciência financeira! E infelizmente, não é este o único ramo da ciência, em que assim nos achamos"*.

Também outro financista eminente, Antonio Carlos, no número especial de "La Nacion", por ocasião da Independência do Brasil, teve ensejo de deixar transparecer mais ou menos a mesma idéia fundamental.

Não há, efetivamente, pendor para estudos dessa natureza no Brasil. Isto não quer dizer que não haja estudiosos e entendidos e mesmo financistas de renome; parece, porem, indicar que o brasileiro, de um modo geral, prefere

outro gênero de conhecimentos, como por exemplo os jurídicos e os literários.

Não se diga, entretanto que essas frases citadas se refiram exclusivamente aos tempos passados.

Um dos fatos que mais me impressionaram no recente concurso aberto pelo D. A. S. P. para o preenchimento de cargos na carreira de técnico de administração, foi, exatamente, o reduzido número dos que se inscreveram para a seção de orçamento.

Com efeito, num total de 83 candidatos inscritos, que apresentaram tese, apenas 4 se inscreveram para a seção VI — Orçamento — do referido concurso, Desses candidatos, ainda 3 foram inhabilitados. E isto embora o número de candidatos inscritos nessa seção representassem apenas 4,8% sobre o total dos inscritos no concurso, que apresentaram suas teses, de modo que o total de candidatos aprovados nessa seção, a única a requerer conhecimentos financeiros, foi de 1,2%.

Este fato vem demonstrar, à saciedade, o enorme desinteresse ou desconhecimento do brasileiro em geral pelos fenômenos econômicos e financeiros, pois, de outra forma, os concorrentes teriam afluído também para essa Seção. Esta observação implica, por outro lado, em confirmar, *in totum*, a necessidade que estamos preconizando de um ensino de noções pelo menos fundamentais de economia política e finanças a certas categorias de servidores do estado.

Já é tempo de finalizar esta palestra. Vamos, por conseguinte, resumir os seus principais conceitos sob a forma de conclusões genéricas, aproveitando o conselho de Napoleão ao afirmar que a repetição era a melhor das figuras de retórica, e isto porque, dessa maneira, será mais fácil talvez memorizar os pontos capitais que pretendi salientar aqui.

Numa breve síntese, podemos chegar às seguintes conclusões:

1) E' frequente, na administração pública brasileira, encontrarmos administradores, funcionários de contabilidade ou servidores do estado trabalhando em órgãos fiscalizadores, que ainda agem empiricamente;

2) Esse estado de coisas não é para admirar porquanto o brasileiro não demonstra pendor pelos estudos econômicos e financeiros;

3) Há uma tendência mais ou menos generalizada, especialmente nos funcionários citados, de se preocuparem mais com o formalismo dos balanços contábeis do que, realmente, com os substratos das realidades profundas, econômicas e financeiras, que tais balanços representam;

4) Esta abstração das realidades, compreensível no simbolismo matemático da física moderna, por exemplo, a qual eliminou a representação fenomenológica tão cara a Maxwell e a Lord Kelvin, os quais sempre desejavam uma imagem compreensiva dos fenômenos que estudavam, e não apenas a sua mera representação matemática, é absolutamente intolerável na administração, ciência essencialmente pragmática na qual a realidade, deve estar sempre presente na mente dos que a exercem;

5) Nessas condições, é da mais alta conveniência que, pela Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P. sejam organizados cursos, pelo menos básicos, de noções de economia política e finanças, para certas categorias de funcionários.

6) Dada a importância das funções que exercem e a repercussão que as mesmas podem ter na vida do país, tais cursos deveriam ser compulsórios e sujeitos à revisão ao fim de um certo número de anos, para que os referidos funcionários estivessem mais ou menos em dia com os problemas da hora presente nos seus aspectos econômico e financeiro;

7) os programas dos referidos cursos deveriam, evidentemente, variar conforme fossem básicos ou de revisão, e, ainda, de acordo com a categoria ou a função especializada do servidor do estado a que se destinassem;

8) finalmente, seria da maior utilidade que o caráter desse ensino fosse eminentemente prático, pondo os funcionários em questão em contacto direto com os problemas hodiernos, graduando evidentemente a dificuldade crescente na análise destes de acordo com as suas funções específicas e procurando mostrar, sempre, a correlação íntima existente entre os trabalhos que executam e as realidades da vida econômica e financeira em que se alicerçam a prosperidade do povo e do governo da nação brasileira".

Iniciando os debates, falou o técnico de administração do DASP, Kleber Augusto de Moraes, cujas considerações são transcritas a seguir:

"Pouco me restará dizer sobre o tema que o conferencista versou com tanto brilho.

O assunto de sua palestra, escolhido com invulgar senso de oportunidade, é daqueles que despertam e prendem a atenção de todos os que se interessam pelos problemas brasileiros.

E as afirmações, feitas com o vigor de sua erudição e a fluência de seu estilo, merecem os meus como mereceram os vossos aplausos.

Meus senhores, todos os que veem acompanhando o desenrolar dos acontecimentos internacionais compreendem que o Brasil atravessa um dos momentos culminantes de sua existência nacional. Pela sua posição geográfica, pelas suas reservas humanas e pelo seu potencial econômico, o nosso país está chamado a desempenhar um papel decisivo no atual momento histórico.

Cumpre-nos, portanto, arregimentar todas as energias nacionais e prepararmo-nos para vencer a etapa presente e conquistar no mundo de amanhã a posição que, por direito, devemos ocupar.

Para que possamos, porem, realizar esses objetivos, é mister abandonar as dissertações literárias e encarar de frente as realidades nacionais com o firme propósito de resolver, definitivamente, os problemas com que se defronta a nossa geração.

Entre esses, o problema fundamental para o Brasil é a estruturação duma sólida economia nacional que, aliçada nos dons preciosos com que a natureza nos dotou, possa transformar a nossa Pátria numa grande potência.

Mas, para a consecução desses objetivos, é imprecindível a criação duma "mentalidade econômica" em todos os círculos sociais brasileiros. Cumpre-nos difundir nos mais amplos centros culturais do país, o gosto pelos estudos econômicos e financeiros, que devem constituir um dos mais bem cuidados e importante ramos da educação nacional. Mas, se é necessária a sua divulgação dum modo geral, o ensino de economia e finanças constitua uma exigência imperiosa e imediata em relação a certas categorias de servidores do Estado, que, direta ou indiretamente, interferem na promoção e repartição das riquezas.

Como bem acentuou o ilustre conferencista, toda a estrutura financeira do Estado é constituída com os elementos que lhe são fornecidos pela economia nacional. E', portanto, condição primordial à grandeza do Estado o fortalecimento e a solidez da riqueza privada. Não há Estado poderoso e Nação miserável, o que seria uma contradição lógica no atual sistema de economia.

Constitue, assim, uma condição de sua própria grandeza, que a ação do Estado na vida econômica nacional, nem de leve prejudique ou impeça a formação das riquezas, mas, ao contrário, auxilie e facilite por todos os meios a prosperidade de todas as classes sociais.

Torna-se, portanto, indispensável que os que exercem qualquer parcela do poder público, não só os que dirigem, mas, sobretudo, os que deliberam e organizam, tenham uma compreensão exata e objetiva dos problemas econômicos e financeiros que se ocultam nas mais simples e, ao parecer, insignificantes medidas administrativas. A esses torna-se imperiosa uma sólida cultura econômico-financeira, para que possam interpretar as complexas e, muita vez, profundas repercussões que as ações do Estado, em certas circunstâncias, irão ter sobre a estrutura e a organização econômica nacional.

Se analisarmos uma das mais simples e corriqueiras atividades administrativas do Estado, a organização, por exemplo, duma tabela de extranumerários, ou um reajustamento de vencimentos, coisa que, muita vez, foi olhada como um simples trabalho de estética datilográfica, ou distribuição proporcional de aumentos, veremos quão vastas e, até certo ponto, profundas são as suas repercussões. Financeiramente a tabela corresponderá a um aumento da verba pessoal, proporcional ao total dos salários a serem pagos, o que significa uma correspondente majoração na Despesa. Mas esta, para ser realizada, deverá ficar na dependência das possibilidades da Receita. Se esta comportar, num primeiro exame, poderemos considerar esgotada a investigação, sem procurarmos analisar certos problemas de correlação entre as diferentes verbas, etc.

Mas, se o aumento da Despesa excede às possibilidades da Receita, surge o problema de cobrir essa diferença, o que se poderá conseguir com um aumento da tributação ou o clássico apelo às operações de crédito, que, "ultima ratio", vão terminar numa emissão papelistas.

Não seria oportuno continuar um estudo pormenorizado desses fenômenos financeiros, pois o nosso intuito era tão somente focalizar a sua existência, mas podemos dizer que, dum modo geral, uma ou outra solução iria reduzir a riqueza privada de certos grupos sociais e transferi-

la transitoriamente para o Estado, causando menores ou maiores prejuízos à expansão da riqueza nacional, segundo a solução adotada.

Doutro lado, se considerarmos as repercussões econômicas daquela atividade administrativa, verificaremos que um certo grupo social teve aumentada a sua *renda de consumo*, o que lhe permitirá mais regular e largamente satisfazer as suas necessidades de subsistência, fato que determinará uma elevação na capacidade aquisitiva da comunidade local, aumentando o poder de absorção do mercado, fenômeno cujas repercussões econômicas bem podemos imaginar, quando tanto se fala em "mercados internos".

Mais longe poderíamos levar a nossa investigação examinando as repercussões desse fato sobre as cifras de nupcialidade, índices de mortalidade (principalmente infantil), movimentos de transumância, ou os fenômenos de transferência de renda, as repercussões sobre o aumento ou diminuição da capacidade de capitalização do povo, etc., enfim, os mais variados e complexos fenômenos econômicos e suas correspondentes repercussões sociais.

Se isto acontece em relação a uma medida que parece não ter íntimas ligações com a ciência econômica e financeira, bem podemos imaginar a extensão, a complexidade e a profundidade do problema quando o Estado age especificamente, isto é, no campo da economia ou das finanças. Imaginemos, por exemplo, que o Estado pretende ou delibera criar um órgão regulador, diretor e controlador duma atividade econômica qualquer, a borracha, por hipótese. Apresentar-se-ia, assim, aos responsáveis pela organização da máquina administrativa do Estado o problema da criação de um órgão que pudesse, administrativa e tecnicamente, funcionar regular, suave e eficazmente como força organizadora, diretora e controladora das atividades econômicas duma vasta e dispersa comunidade, num imenso território cheio de dificuldades de toda a sorte. Poderia, a um leigo, parecer que o problema seria relativamente simples, pois bastaria copiar *habilmente* os modelos por acaso já existentes em outros países... Essa, porém, seria uma compreensão profundamente errônea e bem cedo a experiência demonstraria a falsidade de concepção tão simplista. Evidentemente é impossível a um país aplicar aos seus problemas nacionais soluções adotadas por outros povos. Cada nação tem as suas tradições, seus costumes, suas tendências e aspirações. E não menos importantes são o sistema e a estrutura econômica, as normas administrativas e os princípios jurídicos informadores da sua organização social. E, por último, não deve ser subestimada a influência dos fatores ecológicos, com a sua fatalidade imanente. Esse conjunto vasto e complexo, enredilhado e inextricável, é a infra-estrutura sobre a qual deverá ser construído o edifício administrativo para que corresponda de fato à realidade social e tenha, assim, existência duradoura.

A simples enumeração dos fatores que deveriam ser levados em consideração deixa entrever a dificuldade do problema. Diante de caminho tão áspero e cheio de insídias aos que tivessem menos coragem para enfrentá-lo, talvez ocorresse entregar a solução aos práticos, isto é, às partes diretamente interessadas, assumindo o Estado o papel de mero espectador. Isto além de evidenciar a in-

capacidade do Estado para resolver os problemas da comunidade, acarretaria a possibilidade de ser dada uma solução que objetivasse situações individuais, o que transformaria o Estado num órgão encarregado de atender a interesses particulares. Mas, nos tempos atuais, de crescente predominância do *social*, o Estado tem o dever de dar soluções que atendam aos interesses da comunidade, e não permitir que os interesses particulares predominem sobre os coletivos. E' um imperativo, portanto, para o Estado, resolver ele próprio a questão. Mas, para que a solução correspondesse de fato aos interesses sociais em jogo, e atendesse a todos os seus aspectos, a questão deveria ser examinada e resolvida por pessoas especialmente habilitadas para tais funções. Seria mister, portanto, que o Estado dispusesse de gente nessas condições, porquanto não se justificaria que questão de tão grande vulto fosse entregue aos azares da sorte, isto é, atribuída a funcionários mais ou menos leigos, ou meros diletantes em assuntos econômicos e financeiros. Não se justificaria entregar aos azares da sorte o destino duma vasta e rica região, e o bem estar e a tranquilidade de milhares e milhares de pessoas. A solução deveria ser entregue a técnicos em economia e finanças, os quais seriam os únicos capazes de, com a especialização indispensável a esse ramo do conhecimento humano, dar ao problema uma solução científica. Mas, devemos frisar, técnicos de verdade, formados em cursos altamente especializados, conhecedores profundos dos problemas econômicos nacionais, da estrutura econômica do país e dos fatores determinantes de sua evolução, e que estivessem, assim, capacitados a escolher as diretrizes que devessem ser adotadas e prever as suas repercussões no âmbito da economia nacional. Assim, a eles competiria calcular o limite da intervenção no âmbito da economia privada, quais as medidas reguladoras que deveriam ser adotadas, quais os processos de orientação e fomento aconselháveis, disposições relativas à organização da produção, distribuição topográfica dos centros produtores tendo em vista as possibilidades dos meios de transporte, concentração das populações em centros cuja densidade demográfica assegurasse as necessárias condições de fortalecimento econômico e muitas e muitas outras relações e interrelações econômicas e sociais que seria fastidioso enumerar. Essas seriam, porém, medidas prévias a considerar na elaboração do plano, seria, poderíamos dizer, o início do trabalho. Na fase seguinte, cumpriria determinar a extensão das áreas a cultivar, o volume e qualidade da produção, a técnica e processos especiais de cultura e beneficiamento, o regime de trabalho e os sistemas de remuneração, e mais alguns outros aspectos de não menor importância. Estaria terminado?... Não. Viria então o sistema, a extensão e distribuição de créditos e o regime legal a que deveriam obedecer; a localização dos centros de financiamento, a sua irradiação pelos centros de produção e o correlato aproveitamento, oportuno, da capacidade residual de capitalização das populações locais. Essas enumerações, que parecem tão longas à primeira vista, seriam tão somente as preliminares indispensáveis à realização dum trabalho sério e bem intencionado. Muitas e muitas outras relações deveriam ser analisadas e, por fim, cumpriria também investigar as repercussões da atuação do Instituto no complexo dos fenômenos econô-

micos locais, regionais e nacionais. Só assim se poderiam reduzir ao mínimo as possibilidades de erro, afastando-se a hipótese de um desastre de consequências as mais lamentáveis.

Trabalho de tal vulto e de tal responsabilidade requer funcionários altamente especializados, que levem a sério a sua profissão e se dediquem inteiramente ao estudo dos problemas nacionais.

As rápidas considerações que acabamos de fazer demonstram a imperiosa necessidade de criarmos urgentemente uma "mentalidade econômica, que possa enfim derrubar as "torres de marfim" do bisantinismo literário que tão molesto tem sido à realização dos Destinos Econômicos do Brasil".

O Dr. Antonio Garcia de Miranda Neto, estatístico, ora desempenhando as funções de assistente técnico do Sr. Ministro do Trabalho, especialmente convidado para debater o assunto da conferência, teve as seguintes expressões:

"Acabo de ouvir, com encantamento, a palavra do Sr. Arthur Hehl Neiva, que reúne com raro brilho tantos títulos em torno de sua personalidade. A tese é óbvia e não admite oposições. E' impossível uma organização administrativa, no âmbito do Estado, sem que os homens que a vão impulsionar tenham um preparo técnico conveniente, uma base científica segura. O campo da ação estatal e a qualidade deste preparo dariam motivo para várias conferências e inúmeros debates. Mas a tese apresentada pelo Sr. Hehl Neiva, que recomenda, aos funcionários ligados a operações econômicas e financeiras, cursos especializados de Economia-Política, ministrados em grau básico e em grau de revisão, é simples, clara e possui utilidade indiscutível.

O Estado Brasileiro evoluiu das formas do Estado liberal puro (*laissez faire, laissez aller*) para uma estrutura que poderíamos chamar com Giuseppe Bottai de "Estado Moderno", sem situá-la nas normas do Estado Corporativo Fascista ou do Estado Socialista Soviético. Hoje até as nações que mantem uma certa forma democrática, no sentido clássico, como os Estados Unidos ou a Inglaterra, se incluem na estruturação técnica que caracteriza o Estado Moderno, estruturação que a guerra ainda veio tornar mais flagrante.

Temos na história econômica do Brasil um fato elucidativo: a abolição da escravatura, feita em época de perfeita cristalização liberal, a discursos e artigos de fundo. À queda, quase em linha vertical, de todas as curvas da conjuntura econômica, depois de 1.888, seguiu-se o acontecimento político da proclamação da República.

O problema já estava resolvido, pela intuição de alguns estadistas, com a lei do "ventre livre" e com a alforria compulsória por velhice. Mas os liberais precipitaram o problema, anti economicamente, e desencadearam uma grave crise no país.

Não resta dúvida, como bem frisa o conferencista, que os funcionários que lidam com questões econômicas, devem estar inteiramente ao par dos ramos modernos de economia. Não só as teorias clássicas lhes serão ensina-

das. Também a disciplina que se desenvolveu em Harvard e Berlim, e à qual poderemos ligar os nomes de Wesley Mitchell e Ernesto Wagemann, dar-lhes-á o sentido de uma verdadeira estratégia político-econômica, que se apresenta hoje como necessidade absoluta para todas as nações.

O problema brasileiro apresenta dois parâmetros que devem ser cuidadosamente estudados para sua solução: o ambiente de guerra e a adaptação recente ao tipo de Estado Moderno que, a rigor, data da criação dos primeiros grandes organismos autárquicos e se completa com a declaração constitucional de 1937, de que entrámos na fase definitiva de Estado Económico.

No campo administrativo não faltam as heresias. Não resta a menor dúvida de que o nosso aparelho fiscal ainda usa os calções de D. João VI apesar das máquinas Hollerith e dos edifícios de cimento armado. E' principalmente a defasagem entre os processos da administração, preconizados pela técnica moderna, e os processos de fiscalização que causa esse mal estar administrativo que sentimos. Operações que se multiplicam inutilmente, como no caso da cobrança do imposto de renda dos funcionários, onde o Tesouro paga através de um aparelho caro e complicado e recolhe novamente do que pagou, através de outro aparelho não menos caro e menos complicado. Patina-se. Os métodos do Tribunal de Contas são um desafio a quem deseje seriamente administrar.

Um sério estudo dos problemas económicos, acompanhado de uma prática segura e de uma bôa dose de bom senso, poderia contribuir grandemente para aliviar a situação económica do país na difícil fase que atravessamos. Grande parte desse papel deve caber ao D. A. S. P. cuja função mais nobre é a de organizar a máquina administrativa com um máximo de rendimento e um mínimo de esforço, procurando eliminar todas as perdas de força viva e todas as resistências, consubstanciadas em regulamentos e regimentos rígidos e antiquados, que tiram a coragem ao administrador.

Porque as instituições paraestatais trabalham com muito maior rendimento que as estatais? A resposta não é difícil. Há maior responsabilidade e maior autoridade para o dirigente!

Para solução do problema surge a necessidade da criação de um corpo de técnicos de economia, com sólido preparo, com prática dos problemas nacionais. A carreira de "Economista" não figura em nossos quadros administrativos; são inúmeras as repartições que deles necessitam. As Faculdades de Ciências Económicas começam a tomar um novo feitio e não será difícil recrutar entre os jovens que delas saem ou entre os que deixam os bancos das Escola Técnicas, os futuros economistas nacionais, através de um concurso bem projetado e bem realizado".

O presidente da sessão transmitiu, então, novamente, a palavra ao conferencista, para que, se assim entendesse acertado, se pudesse manifestar sobre as críticas ou as objeções feitas a seu trabalho.

Falando de improviso disse o Dr. Hehl Neiva que, em primeiro lugar, não tinha havido qualquer contestação: sua tese fora integralmente aprovada e defendida pelos dois debatedores e ele se sentia desvanecido de ver tão prontamente aprovada a oportunidade do assunto que escolhera. Queria apenas salientar, respondendo a uma das considerações do Dr. Miranda Neto, que é quase impossível deixar de tratar de modo esquemático e abreviado alguns aspectos de um assunto desenvolvido para uma palestra que deve ser feita em trinta minutos exatamente. Julgando justificados, assim, certos tópicos que examinara apenas de passagem e apressadamente, só esperava que, tendo as idéias e sugestões que apresentara merecido tão completa aprovação, decidissem os homens de ação e responsabilidade presentes àquela reunião agir na conformidade das diretrizes esboçadas, dando, assim, corpo e execução áquilo que fora defendido com tanto entusiasmo.

Após essas palavras, encerrou-se a sessão, comunicando o presidente que a nova reunião deveria ter lugar em 24 de junho.

SERVIÇO DE OBRAS

Execução de Obras Públicas

II

Formula-se, principalmente, contra a concorrência pública a crítica de que ela acarreta apreciável demora à execução das obras, em con-

sequência do tempo despendido com publicações de editais, julgamentos de propostas, assinaturas de contratos e respectivos registos no Tribunal