

# SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO

## REGIMES DE ADMINISTRAÇÃO

KLEBER AUGUSTO DE MORAES

(Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. — 1940 — Secção “Organização e racionalização dos serviços públicos”).

### PLANO

A vastidão e complexidade da nossa tese não nos permitiria um estudo minucioso de todos os seus variadíssimos aspectos, dentro do prazo estabelecido. A escolher, decidimo-nos pelo aspecto que mais intimamente se relacionava com o próprio enunciado da tese, isto é, o da Ciência de Administração. Desse ponto de vista cumpre-nos analisar as vantagens e desvantagens que os diferentes regimes de administração dos Serviços Industriais apresentam em relação à existência e *fins* do Estado.

Fazer a escolha dum regime, e defendê-lo, poderia ser uma tese, mas não apresentaria *resultados práticos*, que são da máxima importância na fase de *transformação* que atravessa, actualmente, o Serviço Público brasileiro. Seguimos, portanto, uma outra orientação, que se entremostra nas instruções reguladoras do presente concurso. Procuramos analisar os diferentes regimes de administração — pondo em relevo as suas vantagens e desvantagens, e concluir pelo que apresentasse o maior número de vantagens, em harmonia com as nossas *características nacionais*. Foi necessário por isso fazer um ligeiro estudo sobre as premissas da intervenção económica do Estado, — daí o Preâmbulo. Essa intervenção, porém, deveria ser *legal e determinada*, fazendo-se mister descobrir os seus fundamentos constitucionais, o que impõe a “Parte Geral”. Analisamos as modalidades de intervenção económica

do Estado e procuramos estabelecer um critério sistemático para o estudo que íamos fazer. Para isso reunimos os diferentes regimes de administração dos Serviços Industriais do Estado em dois grupos: I) administração privada, e II) administração pública.

No primeiro grupo incluímos a empresa mista e a empresa privada propriamente dita, tendo feito referência à concessão. A análise da administração privada constitui a 1.<sup>a</sup> secção da *Parte Especial*.

Do segundo grupo fazem parte a “régie” e a autarquia; analisamos particularmente a “régie”, que constitui o *gênero* na 2.<sup>a</sup> secção e deixamos para a 3.<sup>a</sup> secção da *Parte Especial*, o estudo da *autarquia* naquilo que fosse *específico*.

A conclusão pelo regime de administração autárquica foi quasi uma imposição do estudo feito no correr do trabalho. Apresentamos, porém, conclusões em forma de *itens*, segundo a exigência das Instruções, procurando sintetizar os nossos raciocínios, afim de não tornar muito longo o nosso trabalho.

---

### QUADRO DAS MATÉRIAS

#### PREÂMBULO

I. Estado e Economia — II. Teoria liberal, sua decadência — III. Fatores que determinaram a intervenção do Estado — IV. Ainda fatores da intervenção do Estado.

## PARTE GERAL

## Capítulo I

§ 1.º. Fundamento constitucional da intervenção econômica do Estado — § 2.º. Diferentes formas de intervenção econômica — § 3.º Régie — § 4.º Autarquia — § 5.º Concessão — § 6.º A empresa mista.

## Capítulo II

## FINALIDADES DAS EMPRESAS PRIVADAS E DAS EMPRESAS PÚBLICAS

§ 7.º Da empresa pública — § 8.º Da empresa privada.

## PARTE ESPECIAL

## SECÇÃO I

## CAPÍTULO I

## A EMPRESA PRIVADA

§ 9.º Generalidades — § 10.º A organização privada. As Sociedades anônimas — § 11.º A Concessão Natureza e conceito — § 12.º As empresas mistas.

## CAPÍTULO II

## CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS DA EMPRESA PRIVADA

§ 13.º Desburocratização — § 14.º Maleabilidade — § 15.º Ausência de formalismo — § 16.º Modernização.

## CAPÍTULO III

## O FATOR HUMANO

§ 17.º A direção — § 18.º Seleção natural e im-piedosa — § 19.º Contrôlo de eficiência — § 20.º Iniciativa — § 21.º Autoridade — § 22.º Responsabilidade — § 23.º Estabilidade natural e necessária — § 24.º Dedicção e interesse.

## A EXECUÇÃO

§ 25.º A execução. Oferta — § 26.º Seleção — § 27.º Merecimento. Aproveitamento dos capazes — § 28.º Emulação.

## CAPÍTULO IV

## VANTAGENS E DESVANTAGENS POLÍTICAS E SOCIAIS

## Generalidades.

## VANTAGENS

§ 29.º Influência sobre o desenvolvimento da personalidade individual — § 30.º Influência sobre a indepen-

dência da opinião pública — § 31.º Liberdade em relação à política partidária.

## DESVANTAGENS

§ 32.º Menosprezo do ser humano — § 33.º Desprezo pelos interesses coletivos — § 34.º Influência sobre os destinos de grandes massas humanas — § 35.º Utilização dos trabalhadores como arma eleitoral — § 36.º Ausência de solidariedade — Conflitos sociais — § 37.º Divergência entre os fins do Estado e da empresa privada.

## CAPÍTULO V

## ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

§ 38.º Formação dos capitais na concessão — § 39.º Formação dos capitais na empresa mista — § 40.º Reparação da riqueza e da renda nacional — § 41.º Preços e tarifas.

## SECÇÃO II

## RÉGIE

## CAPÍTULO I

## CARACTERÍSTICAS DE ORGANIZAÇÃO

§ 42.º Normativismo — § 43.º Base legal. Tradição. Rigidez. Inadaptação às circunstâncias — § 44.º Predominância da burocracia — § 45.º A força da rotina — § 46.º Organização hierárquica — Disciplina — § 47.º Coordenação e controle.

## CAPÍTULO II

## O FATOR HUMANO

Generalidades. — § 48.º Direção dos Serviços públicos — Escolha: critério político — § 49.º Iniciativa. Limites legais — § 50.º Limitações de origem política — "Pressão do alto" — § 51.º A força dos costumes — Os velhos servidores — § 52.º Instabilidade administrativa. Influências políticas e administrativas.

## CAPÍTULO III

## A EXECUÇÃO

Generalidades — § 53.º O problema da seleção — § 54.º Limitação da seleção pela estabilidade do funcionário e esta influiendo sobre a eficiência — § 55.º A promoção. Antiguidade — Merecimento — § 56.º Desinteresse pela "cousa pública" — § 57.º Causas econômicas, sociais e administrativas dos desfalques — § 58.º A irresponsabilidade. Causas.

## CAPÍTULO IV

*Vantagens e desvantagens políticas e sociais*

## VANTAGENS

§ 59.º Ampliação do poder do Estado — § 60.º Identificação com os fins do Estado — § 61.º Desenvolvimento do espírito público — § 62.º Influência sobre o progresso do país — § 63.º Conformação do funcionalismo com a ordem existente — § 64.º Influência político-social sobre as condições do trabalhador nacional.

## CAPÍTULO V

## DESvantagens

§ 65.º Influência da política partidária — § 66.º Utilização eleitoral do funcionalismo — § 67.º Enfraquecimento do "espírito de iniciativa" — § 68.º O trabalhador nacional e o alienígena — § 69.º Reflexos socialistas decorrentes da amplificação da intervenção do Estado.

## CAPÍTULO VI

## ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

Generalidades — § 70.º A realidade social — § 71.º Os princípios financeiros — § 72.º Despesa orçamentária pura e simples — § 73.º Princípio da Taxa, cobrindo parcial ou totalmente as despesas — § 74.º Princípio econômico privado — § 75.º Princípio do monopólio.

## CAPÍTULO VII

## ELEMENTOS ECONÔMICOS

§ 76.º A estrutura econômica do Brasil — § 77.º A formação dos capitais na "régie" — § 78.º Repartição da riqueza nacional — § 79.º Repartição da renda nacional — § 80.º Remuneração: vencimentos — ordenados — salários.

## SECÇÃO III

## AUTARQUIA

*Capítulo I*

§ 81.º Conceito e característicos da autarquia — § 82.º Vantagens administrativas da autarquia — § 83.º Especialização funcional e orgânica — § 84.º Autonomia administrativa — § 85.º Independência orçamentária — § 86.º Independência do controle do T. C. — § 87.º Independência política — § 88.º Regime do pessoal — § 89.º Adaptação às necessidades — § 90.º Vantagens político-sociais — § 91.º Experiência corporativista — § 92.º Recentralização política — Conclusões.

## PREÂMBULO

## I) — ESTADO E ECONOMIA

Com o desenvolvimento progressivo das forças econômicas na Sociedade, não mais foi possível ao Estado conservar-se alheio à luta que se

desenvolia às suas vistas e cujo resultado poria em perigo a sua própria existência. Já não era mais a insignificante disputa de pequenos produtores pela posse de limitados mercados locais. Agora a luta feria-se entre poderosíssimas empresas, dispondo de capitais astronômicos e cuja perfeita organização equiparara-se à dos próprios Estados. A vitória da empresa mais forte, esmagando deshumanamente o competidor vencido, determinava, muita vez, a criação dum verdadeiro monopólio de que ficavam dependendo quasi sempre as necessidades de vastas coletividades. Essa situação determinava agudos problemas econômicos e sociais entrosando com as próprias questões políticas afetas ao Governo. Assim é que êsses "Reis" do monopólio ditavam preços, dirigiam as necessidades do público e orientavam a própria vida econômica da coletividade.

Além disso, não contentes com esse vasto domínio, os magnatas do ouro interferiam com a vida política da Nação, com o intuito de — "controlando" os quadros políticos, conseguirem legislação que lhes proporcionasse os maiores e mais escandalosos benefícios. O "processus" de concentração econômica, num desenvolvimento paulatino e metódico, se estratificou em formas elevadas, "cartells", "trusts", "pools" e "holdings", que ainda mais agudizaram os problemas referidos. Via-se, portanto, dum lado, um pequeno grupo de magnatas, carreando para os seus cofres, toda a riqueza duma Nação, e do outro, o povo que trabalhava num regime abusivo e desumano, enfraquecendo-se, corrompendo-se e degradando-se. Diante desse cenário dramático, de braços cruzados, o Estado assistia ao desenrolar dos acontecimentos, limitando-se às suas funções de magistrado-gendarme.

Os próprios fatos se encarregaram de forçar o Estado a mudar de diretrizes. Vendo-se obrigado a ser vencido ou vencer, o Estado procurou outros "modos de ser" que melhor pudessem aparelhá-lo na defesa da sua própria e da existência coletiva.

Essa atitude do Estado foi uma resultante dos fenômenos econômicos. Os próprios elementos materiais se encarregaram de transformar as formas do Estado para adaptá-lo às novas condições históricas.

E, para fazer frente a essa situação, o Estado reagrupou as suas forças, aperfeiçoou a sua organização, revitalizou os seus órgãos e criou novos para desempenhar outras funções, aumen-

tando o seu potencial de energias, assumindo modalidades novas de estrutura que lhe permitissem agir eficiente e rapidamente em todos os setores da vida social, de modo a cumprir amplamente os seus fins nacionais.

As forças econômicas desencadeadas pela concorrência haviam destruído os princípios de liberdade e, por isso, foi mister a intervenção do Estado para instaurar um sistema de equilíbrio, onde o forte não mais pudesse esmagar o fraco, restabelecendo assim as liberdades individuais dentro dum regime de honesta e verdadeira democracia, de formas a que "sómente os interesses justos encontrassem proteção" (1).

## II) — TEORIA LIBERAL SUA DECADÊNCIA

O desenvolvimento contínuo e progressivo das funções atribuídas ao Estado, levou-o a interferir e em setores até então considerados privativos da iniciativa particular, segundo os cânones da Escola individualista liberal.

A doutrina liberal individualista, que teve como corifeus — A. Smith, na Economia, e H. Spencer, na Sociologia e na Política, satisfez do ponto de vista *realista* a uma exigência vital dum determinado período histórico da Inglaterra. Foi o imperativo econômico determinando — *por derivação* — toda uma construção teórica; a Inglaterra industrial e exportadora tinha necessidade duma "filosofia" para uso externo, sobretudo, que justificasse a sua organização econômica e concorresse também para criar no exterior um campo propício ao seu movimento expansionista. Difundida pela imprensa e por uma vasta literatura, a doutrina liberal-individualista expandiu-se rápida e profundamente pelo mundo inteiro, dominando durante quasi tres séculos.

Não poderia no entanto conservar eternamente o seu predomínio no universo. O desenvolvimento prodigioso da técnica, a descoberta de rápidos e eficientes meios de comunicação, a expansão do comércio internacional e o movimento homogenizador das nacionalidades, determinaram o aparecimento de novas e importantes forças, que transformaram completamente os primitivos dados em que se fundara a Escola liberal. Não mais foi possível conter o Estado dentro do restrito quadro das suas humildes funções de "gendarme".

Os interesses nacionais, mais e mais se avolumando, numa esmagadora avalanche derrubavam definitivamente todas as artificiais barreiras que tolhiam os seus movimentos em prol da coletividade.

E como resultante natural desse movimento, o Estado Nacional, de mero espectador da vida social, assumiu uma atitude eminentemente ativa, harmonizando, coordenando, controlando, fiscalizando, incentivando e, muita vez, quando assim o exige o bem estar coletivo ou o interesse nacional, assumindo ele próprio a administração de determinadas atividades econômicas.

Realiza-se, podemos dizer, um rejuvenescimento e transformação de antigas instituições para que melhor possam desempenhar as suas finalidades sociais. É um fenômeno de adaptação vulgar nos domínios da Biologia e que observamos também no domínio da vida social.

Essas importantíssimas e complexas funções que deve cumprir para a integração dos fins nacionais, avultam de valor quando levamos em consideração o momento histórico que a Humanidade atravessa. Já não é mais possível, nos tempos que correm, conceber-se um Estado neutro no vasto e tormentoso campo das lutas sociais. O Estado que assim procedesse lavraria a sua própria sentença de morte, pois — não tardaria muito — ficaria sepultado sob os escombros da derrocada e do desmoronamento da Sociedade. Essa política de suicídio foi entre nós completamente abandonada e o Estado de hoje é uma *força* ao serviço da coletividade e dos interesses nacionais. O Estado é a integração jurídica da Nação brasileira, como disse em discurso o eminente Chefe do Governo. Desapareceram os obstáculos que tolhiam a ação do Estado no domínio social e econômico, com a desapareição dos "partidos políticos" que representavam as "forças secretas" dos interesses particularistas e indeclináveis, os quais se opunham pacífica ou violentamente, oculta ou abertamente, aos elevados e imprescritíveis interesses nacionais.

O Estado Nacional é um organismo forte e justo, pujante de energia, que se dedica inteiramente à consecução dos superiores interesses coletivos. Assim sendo, quando surgem nos diversos ramos da atividade social interesses particulares que colidem ou prejudicam os interesses da coletividade, cabe ao Estado intervir direta ou indiretamente no sentido de harmonizar ou coartar

(1) Francisco Campos — B. M. T., n.º 40 — 1937 — pág. XXII.

essas atividades, tutelando assim o bem-estar coletivo.

Dentro, porém, na sistemática da Constituição de 37, não se encontra clima propício às hipóteses absurdas dum Estado *socialista* ou *coletivista*, em que toda atividade privada fosse suprimida e substituída pela ação onipotente do Estado. Tal não se depreende não só dos textos Constitucionais, mas também dos numerosos discursos do Sr. Presidente da República, o qual sempre tem procurado evidenciar o verdadeiro sentido da Nova Constituição, afim de evitar a ação confusionista dos despeitados e dos inimigos do Governo.

Deve-se considerar fóra de qualquer cogitação a possibilidade de se adotar a "socialização" aberta ou subreptícia dos diversos ramos da indústrias privadas.

As diretrizes da Constituição de 10 de Novembro de 1937 estão lapidarmente consubstanciadas no seu art. 135, segundo o qual se acha aberto a todos os indivíduos que honesta e dignamente queiram trabalhar, o vasto campo das atividades econômicas, — que sofrem unicamente as limitações impostas pelo bem público, o que não é inovação, pois, que, em todos os tempos e em todos os lugares, as atividades individuais prejudiciais ao bem-estar público sempre foram coartadas, mesmo quando nada declarasse o texto constitucional. Isso decorre da própria organização jurídica da sociedade, onde a liberdade do indivíduo tem por limite a do seu semelhante; logicamente, e com mais razão, deve ser limitada quando colide com o interesse coletivo.

### III) — FATORES QUE DETERMINARAM A INTERVENÇÃO DO ESTADO

A liberdade individual e a iniciativa privada são elementos imprescindíveis à movimentação das forças econômicas da Sociedade, pois os dois princípios cardiais que condicionam a atividade humana, o instinto de conservação e a lei do menor esforço, determinam um labor contínuo e persistente do homem para conseguir o seu bem-estar com o menor dispêndio de trabalho, do que, *ipso facto*, resulta o progresso e a técnica.

Essas forças, podemos dizer, naturais, criaram todo o grandioso progresso que desfrutamos no século atual, conjunto maravilhoso das mais importantes conquistas de que justamente se pode orgulhar a nossa Civilização. Essas forças po-

derosas não poderão facilmente ser substituídas pela ação do Estado. Não existe nesta afirmativa um "endeusamento" das iniciativas privadas, pois somos resolutamente favoráveis à ação tutelar e reguladora do Estado, no domínio econômico, reconhecemos tão somente uma situação real e que, por isso mesmo, deve ser encarada objetivamente. A iniciativa privada deve a Humanidade o progresso grandioso do século XX, e força é reconhecer que não se encontrará facilmente um substituto para desempenhar o seu papel na vida social. Por tal motivo, foi sábia a nossa Constituição quando reconheceu na iniciativa privada o elemento fundamental da prosperidade nacional, a qual no entretanto, deve ser exercida dentro de certos limites, de modo que os interesses dos indivíduos não prejudiquem os *bem mais sagrados* interesses coletivos. Conclue-se daí que a indústria privada, segundo o espírito da Constituição de Novembro, teleologicamente pode ser considerada um *serviço social*, quando exerce atividades econômicas que satisfazem necessidades coletivas. Modernamente esse conceito é amplamente adotado na Alemanha, na Itália etc., e pelos mais avançados industriais do Mundo, entre os quais sobressai H. Ford na América.

A intervenção do Estado no domínio econômico é elementarmente coordenadora ou harmonizadora, secundariamente, porém, pode e deve o Estado intervir, imediata ou mediatamente, afim de melhor atingir os seus fins nacionais.

Embora não desconheçamos o valor da iniciativa privada, o que deixamos bem claro nas linhas atrás, força é reconhecer que não existem no domínio da economia as decantadas *leis naturais*, que por si sós se encarregariam de restabelecer, no campo das atividades humanas, o equilíbrio desfeito pelo choque dos interesses contrários. A história dos últimos 20 anos é uma esmagadora e dolorosa demonstração da inexistência de tais "leis". Por toda parte vemos os fortes esmagando os fracos, os "trusts" e os "pools" dominando o mercado e ditando os seus preços extorsivos aos consumidores; as grandes massas populares dependendo, nas suas mais vitais necessidades, dos caprichos e ambições dos "reis econômicos", tudo numa irrefutável evidência da inexistência do chamado "regime de liberdade", que por uma triste irrisão se transformou em *liberdade de opressão* dos fortes sobre os fracos.

Se esse era o aspecto social e político do problema, não menos importante era o aspecto econômico-financeiro, pois nesses choques gigantesco pelo domínio do mercado, nessa luta titânica entre os "trusts" internacionais, pela supremacia mundial, eram destruídos sumariamente capitais colossais, custosa e paulatinamente acumulados, através anos e anos de ingentes esforços, que, se bem utilizados, muitíssimo concorreriam para o bem-estar social. Foram esses os fatores que determinaram a ação positiva do Estado, para a manutenção "da ordem social", — a qual se acha limitada pelos próprios fins que tem em vista. A ação do Estado é sobretudo harmonizadora, coordenadora e estimuladora. Harmonizando os interesses particulares, quando esses se encontram em campos antagônicos e ameaçam entrar em luta; harmonizando as desinteligências surgidas entre os diversos fatores da produção, quando um mal entendido separa elementos fundamentalmente solidários na criação da riqueza nacional, coordenando também as diversas atividades econômicas da iniciativa privada de modo que sejam empregadas utilmente, evitando o desperdício de riquezas, e orientando-as em harmonia com os interesses coletivos. Além desse, está reservado ao Estado um papel importantíssimo no domínio econômico, pois tendo em vista os grandes interesses coletivos e as necessidades reais do país, cumpre-lhe, pelos seus elementos técnicos e administrativos, orientar, esclarecer, instruir, auxiliar, fomentar e propulsionar as atividades econômicas dos particulares. O Estado tem assim a seu cargo vastos setores da atividade econômica, onde, sem que seja desmentida a liberdade de comércio e indústria, é mister fiquem eles reservados ao Poder Público, por motivos econômicos e sociais, ou de interesses políticos. Assim é que ao Estado cabe fundar e explorar essas indústrias que, grandemente necessárias ao bem-estar coletivo, não são criadas ou exploradas pela iniciativa privada em virtude de não oferecer uma margem compensadora de lucros, e dado representarem necessidades públicas indispensáveis, cumpre ao Estado suprir a deficiência da iniciativa privada, pois essa atividade corresponde a um serviço público de caráter eminentemente social. Outro setor reservado privativamente ao Estado é constituído pelas atividades econômicas que estão profundamente entrosadas com importantíssimos interesses políticos nacionais, dos quais, mui-

ta vez, depende a segurança do Estado e a possibilidade da realização de seus fins, as quais por isso mesmo, pela sua importância, vêm discriminadas na Constituição nos incisos VI e VII do art. 15.

#### IV — AINDA FATORES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

O Estado embora reconhecendo e protegendo juridicamente o regime da iniciativa privada, que é uma consequência do direito de propriedade, não pode conceder-lhe primazia em relação aos superiores interesses coletivos.

Os próprios defensores do individualismo-liberal reconhecem que o Estado pode e deve muitas vezes assumir a direção d'aquelas empresas a que estejam ligados profundamente os interesses da Defesa Nacional e da Segurança Pública. Essa transigência constitui o reconhecimento de uma situação de fato, pela necessidade de harmonizar a liberdade dos indivíduos com os interesses superiores do Estado que, para realizar os seus "fins de poder" na órbita nacional ou internacional, tem necessidade de organizar uma "força" que faça valer a sua vontade no concerto das Nações, garanta a inviolabilidade do seu "território", proteja a coletividade contra a intromissão de elementos perturbadores e, enfim, consolide a Soberania Nacional. A realização perfeita e integral desses objetivos está condicionada à existência de um bem organizado "sistema de Segurança Nacional" estruturado de acordo com os elementos físicos, humanos e morais. Para alcançar esse "desideratum", o Estado chama a si, administrando direta ou indiretamente, certos serviços, entre os quais avultam as estradas de ferro (principalmente estratégicas), os correios e telégrafos, além de certas indústrias relativas ao aparelhamento das forças armadas. Acresce que determinados serviços de utilidade pública, embora importantíssimos e necessários ao bem estar coletivo, não são organizados e explorados pela iniciativa privada. Uma reduzida margem de lucros, por um lado, e, por outro, a necessidade de grandes capitais, afastam a colaboração particular.

O Estado, por isso, vê-se na contingência de organizá-los e, algumas vezes, explorá-los, dados os interesses coletivos que se acham em jogo.

## PARTE GERAL

## Capítulo I

## § 1.º — FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO

Toda e qualquer atividade do Estado, quando procura a realização dos seus fins, tem sua origem e encontra apoio legal nos textos constitucionais.

Os arts. 135 a 155 da Carta de 10 de novembro de 1937, seguindo as tendências do Direito Constitucional moderno, procuraram transformar o Estado numa força ativa, ao serviço da Nação, sob a orientação firme e enérgica dum Chefe esclarecido.

## § 2.º — DIFERENTES FORMAS DE INTERVENÇÃO ECONÔMICA

A nossa Carta Constitucional, no seu art. 135, deixa bem evidente a orientação seguida pelo Estado no domínio econômico e com ligeiro trabalho de interpretação podemos deduzir que a intervenção econômica do Estado pode se apresentar sob a forma *mediata* ou *imediata*; *mediatamente*, o Estado pode agir diretamente (concessão) ou indiretamente (exposição, prêmios, etc.); *imediatamente*, exerce-se a intervenção do Estado — *diretamente*, quando realiza a gestão do Serviço Público por intermédio de seus funcionários, e *indiretamente*, quando delega essa gestão a um órgão público descentralizado (autarquia).

Os diferentes meios de que lança mão o Estado para incrementar ou auxiliar a produção (prêmios, concursos-exposições, protecionismo, etc.), são elementos importantíssimos que, prudente e sabiamente manejados, tendo em vista o interesse coletivo e as possibilidades do País, poderão concorrer muitíssimo para o progresso nacional. Doutra lado, não é menos importante o papel que pode desempenhar a ação controladora do Estado, exercida nos limites dos interesses nacionais, sobre as atividades econômicas dos particulares, introduzindo, como diz a Constituição, "ao jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação representada pelo Estado". Embora a sua importância, a intervenção mediata e indireta do Estado não cai no âmbito do nosso

trabalho. O nosso estudo se relaciona à intervenção mediata-direta (concessão) e imediata (régie e autarquia).

A intervenção *imediata* é aquela em que o Estado chama a si, decidida e firmemente, a iniciativa de organizar Serviços que correspondem a necessidades imperiosas da Coletividade, vinculados a interesses nacionais, incumbindo da sua execução ou agentes seus ("régie") ou dotando esses Serviços de personalidade jurídica, e atribuindo-lhes os necessários elementos à consecução dos seus fins. Para nós outros, os diversos modos de intervenção do Estado podem ser agrupados no seguinte esquema:

mediata :	<i>direta</i> : concessão (empresa privada e mista)
	<i>indireta</i> : exposições, protecionismo, etc.
imediata :	<i>direta</i> : "régie"
	<i>indireta</i> : autarquia

Nas linhas que se seguem faremos uma ligeira síntese sobre as características dos componentes dos grupos referidos e, posteriormente, em capítulos especiais, estudaremos mais detalhadamente a estrutura da "régie" e da empresa privada, dispondo assim de seguras premissas para as nossas conclusões.

## § 3.º — RÉGIE

A "régie", duma maneira geral, apresenta as mesmas características das *repartições públicas*, — funcionalismo hierarquizado, dependência funcional e departamental, estrita observância das exigências jurídicas e regulamentares, e, sobretudo, íntima dependência em relação à máquina governamental.

Os vínculos jurídicos entre o Estado e os que trabalham na "régie", são idênticos, do ponto de vista da nomeação, concurso, seleção, promoção, estabilidade, aposentadoria, etc., às existentes em outros Serviços, ressalvados casos especialíssimos. Em relação ao público que se utiliza desses Serviços, o Estado assume uma dupla personalidade, pois, sem perder o seu caráter de Poder Público, representa também o de "empresário" e está, como todos os outros, sujeito aos princípios da Economia Política.

## § 4.º) — AUTARQUIA

Pelo nome de autarquia são designados aqueles Serviços do Estado que, além de possuírem personalidade jurídica e patrimônio próprios, possuem também, e é um dos seus traços característicos, uma parcela de "poder público". As autarquias são por excelência delegações individualizadas de serviços elementarmente — atribuídos ao Estado; constituem no campo da administração uma verdadeira "derivação" de funções, que o Estado realiza com o fim de alijar os pesados encargos da administração de determinados serviços que, pelas suas características e extensão, não se enquadrariam facilmente nos quadros rígidos e tradicionais da administração burocrática.

A autarquia tem sua origem na lei e desta decorre a soma de direitos e obrigações que lhe são atribuídos. Em virtude de criação *legal* e *autônoma*, as autarquias não se subordinam a quaisquer autoridades administrativas, e estas nenhuma interferência podem ter na sua administração. Porém, por uma questão de *unidade do Estado*, a autarquia não goza duma *absoluta* liberdade de ação, nem pode utilizar *a seu arbítrio* a parcela de "imperium" que o Estado lhe delega; fica por isso numa relação de dependência com o Poder Público, que é vulgarmente denominada "tutela administrativa". Essa tutela administrativa constitui na verdade uma espécie de *inspeção superior* que é exercida pelo Estado, afim de salvar a realização dos "fins" visados com a instituição da autarquia; não existe propriamente interferência mas, tão somente, um poder de intervenção potencial, sobretudo nos casos em que a liberdade de administração colide com os interesses do Estado ou ameaçam a existência da própria instituição.

## § 5.º) — A CONCESSÃO

A concessão é a entrega, a uma empresa privada, da execução e exploração de determinado serviço de interesse público afeto originariamente ao próprio Estado. Essa transferência dum Serviço Público a particulares acarreta necessariamente a delegação dum certo "poder", que é indispensável ao funcionamento do Serviço, o que constitui um problema melindrosíssimo. Daí a concessão ficar, geralmente, subordinada às cláusulas dum contrato, que visam, sobretudo, condicionar o uso desse "poder" às necessidades da execução

do serviço, de acordo com o interesse geral da coletividade. A redação das cláusulas é trabalho mui delicado, pois, além de preservar o interesse social representado pelo Estado, tem de possibilitar a realização de interesses econômicos individuais, único fator que pode estimular a iniciativa privada.

A exata delimitação desses campos, naturalmente opostos, deixa bem evidente a dificuldade do problema a ser contornado pelos administradores, afim de que não seja afastada a colaboração dos particulares, nem, tão pouco, relegados a plano inferior os permanentes e superiores interesses gerais da coletividade.

## § 6.º) — A EMPRESA MISTA

Uma outra modalidade de realização dos Serviços Públicos utilizando os processos da empresa privada é a denominada "empresa mista", que representa uma *associação* entre os capitais privados e os do Estado, sob a forma das "sociedades de capitais". Essas empresas, que se organizam sob os moldes das empresas privadas congêneres, apresentam, segundo o nosso ponto de vista, alguns aspectos interessantes que serão estudados em outro capítulo.

## Capítulo II

## FINALIDADES DAS EMPRESAS PRIVADAS E DAS EMPRESAS PÚBLICAS

Antes de iniciarmos o estudo particularizado de cada um dos regimes de administração dos Serviços Industriais do Estado, é mister analisarmos a importante questão da *finalidade* da empresa privada (concessão e mista) e da empresa pública ("régie" e autarquia), o que nos permitirá mais tarde examinar as suas repercussões no meio social.

## § 7.º) — DA EMPRESA PÚBLICA

A mais importante finalidade do Estado moderno, como representante dos interesses sociais, como órgão conservador e preparador da ordem jurídica é, principalmente, se constituir numa força propulsora do progresso nacional, nos países em que, como o nosso Brasil, a deficiência do homem (quantitativa e qualitativamente), a deficiência de capitais, as dificuldades naturais (extensão, clima, etc.), — reduzem a capacidade criadora da iniciativa privada, que, precisando afastar es-

ses grandes obstáculos, não encontra, muita vez, a tentadora perspectiva de lucros faceis e abundantes, único aqilhão capaz de impulsioná-la.

A atividade econômica do Estado é portanto uma resultante de fatores ecológicos e desempenha um importantíssimo papel na movimentação das forças econômicas do País.

Embora explorando um serviço industrial qualquer, subordinando-o mesmo ao principio econômico privado, circunstâncias em que a atividade do Estado *quasi* se identifica à dos particulares, ainda assim, essa atividade estatal não perde o traço indelevel que caracteriza todas as funções exercidas pelo Estado : — a *finalidade social*. — Em virtude da sua própria essência, da sua origem, da sua constituição e dos seus fins, o Estado, em todos os seus atos, procura sempre alcançar, além de determinados fins *imediatos*, — aqueles fins primordiais que têm origem na sua própria textura e que pela sua importância e perenidade, estão sempre presentes, amoldam e dão feição especial a todas as suas atividades:

Essa *finalidade social*, que é uma espécie de residuo que encontraremos sempre em todas as atividades do Estado, representa um difficil e importantíssimo problema que se apresenta aos administradores, quando pretendem organizar e explorar um Serviço qualquer de carater econômico, e, muita vez, constitue um *obstaculo* à liberdade de escolha, quanto ao principio que deve orientar a exploração, porquanto, duma maneira geral, essa escolha deve ficar subordinada à finalidade social do Serviço.

Assim, o Estado, quando organize e explore qualquer Serviço industrial, deve sempre considerar as suas repercussões sobre a coletividade, sobre a sua própria organização. Como veremos mais adiante, daí decorrem diversas vantagens e desvantagens, que devem ser cuidadosamente estudadas, para que se possa, honesta e racionalmente chegar a uma conclusão sobre as diretrizes a adotar quanto aos regimes de administração desses serviços.

#### § 8.º) — DA EMPRESA PRIVADA

(*Concessão-emp. mista*)

Em outro campo inteiramente diferente, e quasi antagonico, está situada a atividade das empresas de carater particular; estas, como manifesta-

ções da atividade criadora e organizadora da iniciativa privada, onde o interesse individual representa a força impulsora inicial, têm como escôpo fundamental o intuito de lucro — o *proveito pessoal* — a consecução de beneficios imediatos, passando a segundo plano quaisquer interesses sociais em jogo.

As empresas particulares se organizam com o fim de alcançar uma determinada retribuição para o capital empregado na exploração das suas indústrias ou serviços, e, por esse motivo, raramente se detêm diante dos obstáculos de qualquer ordem que possam surgir no seu caminho. Muita vez, esses obstáculos são outras empresas de idênticos ou semelhantes objetivos, o que pode determinar uma luta que terminará pela destruição de um dos contendores, ou, (o que mais geralmente acontece hoje em dia), pela reunião ou fusão das mesmas, com o fim de explorar o "mercado", isto é, a coletividade consumidora.

Em qualquer dessas hipóteses, as finalidades das empresas resultantes não se alteram, facilitando ao contrário a consecução dos objetivos econômicos privados, — a realização de vultosos lucros.

Desse modo existe um antagonismo mais ou menos latente entre a empresa de carater privado e os interesses gerais da coletividade. Para harmonizar e coordenar esses elementos foi mister a intervenção do Estado como órgão superior e imparcial, procurando dentro de um critério honesto e justo, satisfazer o natural anseio de lucro das empresas privadas, embora sem menosprezo dos interesses coletivos.

## PARTE ESPECIAL

### Capítulo I

#### A EMPRESA PRIVADA

##### § 9.º) — GENERALIDADES

Segundo os principios fundamentais da Carta de 10 de Novembro, na iniciativa privada, no poder de criação e invenção do homem, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. Neste setor, cuja amplitude e importância é desnecessário enaltecer, a força da personalidade individual desempenha papel decisivo e indispensavel na vitória ou na derrota dos que lutam no campo econômico.

Aquí, são as qualidades de previsão, de organização e de comandamento, que determinam o sucesso de qualquer empresário. O capitalista quando pretende lançar um negócio, diretamente não procura saber se vai beneficiar a coletividade ou se o País lucrará com a sua iniciativa; movendo o seu ou os capitais alheios, ele procurará antes de tudo saber as condições do mercado consumidor, das possibilidades de lucro e demais elementos que assegurem o *bom êxito*; visando, principalmente, aumentar os seus capitais, a esse "fim" subordina toda a organização da futura indústria, para a qual serão levados em conta, e cuidadosamente apreciados, dados estatísticos, econômicos, técnicos e científicos, sobre os quais se baseará.

Dispondo desses dados, — o tino, a previsão, a experiência e o descortino do empresário constituem fatores decisivos que, se forem *positivos*, determinarão o êxito, a riqueza, o poder, — se forem *negativos*, — o fracasso, a miséria, a vergonha. A importância dos resultados para a vida do empresário e dos que a ele se ligam pelos mais poderosos laços afetivos (esposa, filhos, etc.), agudiza as suas qualidades, pois bem sabe que a concorrência realiza uma seleção, muita vez dolorosa, eliminando sumariamente os incapazes.

#### § 10.º) — A ORGANIZAÇÃO PRIVADA — AS SOCIEDADES ANÔNIMAS

Entre os diversos tipos de organização de empresa privada de que trata a nossa legislação comercial (nome individual, coletiva, responsabilidade limitada, etc.), a que apresenta maior interesse doutrinário e, principalmente prático, é a Sociedade Anônima, que representa um dos tipos mais comuns das "Sociedades de Capitais". As bases jurídicas da organização das sociedades anônimas foram condensadas inicialmente na antiga lei n. 1.083 de 22-8-1860, diversas vezes alterada, renovada e modernizada para se adaptar às exigências do desenvolvimento da nossa vida comercial e econômica; por último, satisfazendo as gerais reclamações e solicitações das "classes conservadoras" e os imperativos da fase econômica e social que atravessamos, mais uma vez, que certamente não será a última, o regime das Sociedades Anônimas sofreu profundas modificações com a publicação do Decreto Lei n. 2.627, de 26-9-1940, com o objetivo de transformar esse instituto jurídico-econômico numa força viva do engrandecimento nacional.

Dado o vulto dos capitais necessários à organização e exploração dos Serviços Públicos e o tempo necessário à sua amortização, que excede geralmente a duração da vida humana, as empresas privadas concessionárias (particular ou mixta) se organizam necessariamente nos moldes das sociedades anônimas. Antes porém de estudarmos a organização e funcionamento da empresa privada, cumpre-nos analisar certos aspectos relativos à natureza da concessão e da empresa mixta e suas relações com o Estado.

#### § 11.º) — A CONCESSÃO — NATUREZA E CONCEITO

A concessão constitui uma das modalidades mais importantes da colaboração dos particulares na Administração Pública. Quando, por certos motivos, o Estado não deseja ou não pode organizar e explorar um Serviço Público, apela para a colaboração dos Capitais privados, oferecendo-lhes em troca da perfeita e contínua execução do Serviço determinadas vantagens econômicas aliadas a privilégios especiais que facilitem o funcionamento do Serviço. Essa colaboração no plano jurídico toma a forma dum contrato de caráter *especial*, que mui pouco se assemelha às modalidades usuais dos contratos privados, onde cada uma das partes contratantes *faz valer* a sua vontade; a concessão é antes que um contrato (estrito senso) um *ato administrativo* sob a égide do Direito Público, onde, por analogia podemos vislumbrar as características do *contrato de adesão*, pois as cláusulas da concessão são redigidas *unilateralmente* pelo Estado, que tem em vista não só os limites legais ou tradicionais relativos à matéria, mas, também, os impostos pelo interesse coletivo, do qual é sempre o tutor e representante mais legítimo. A essas cláusulas o concessionário geralmente *adere* e, quando sóe dissentir não chega a alterar matéria substancial, mas se refere quasi sempre a detalhes técnicos, problemas relativos ao sistema de tarifas e questões outras semelhantes que não atingem as diretrizes julgadas necessárias pelo Estado.

Entregando um qualquer dos Serviços de sua competência (industriais, geralmente) a uma empresa particular, o Estado, não se desinteressa totalmente do mesmo; embora *concedido*, o serviço continua a ser de caráter *público*, estando portanto em jogo interesses sociais de maior ou menor importância. Essa influência do Estado, sob

todos os pontos de vista benéfica, constitue um poderoso freio imposto às manifestações de ambição dos concessionários e influe sobre a administração da própria empresa, não diretamente já se vê, mas, indiretamente, pela ação *catalizadora* do poder público...

Podemos entretanto considerar a administração da empresa concessionária, como inteiramente independente naquilo que é do seu particular interesse, no que se pode chamar, — negócios internos.

Dentro, nos limites estabelecidos pelo contrato de concessão, a administração tem ampla liberdade de ação. A diferença fundamental entre a empresa privada propriamente dita e a concessionária, é relativa à liberdade de preços; enquanto a empresa privada, *duma maneira geral*, goza da liberdade de aumentar ou diminuir o preço dos seus serviços, a empresa concessionária está subordinada a um sistema legal de tarifas, que ela *unilateralmente*, não tem o poder de alterar.

Qualquer modificação, por mínima que seja, deverá ser previamente submetida à apreciação e deliberação do Estado, que decidirá soberanamente.

#### § 12.º) — AS EMPRESAS MISTAS

Atualmente, em alguns países da Europa, existe uma forma de exploração de Serviços Públicos, em que o Estado, não só por necessidade ou imperativos econômicos-financeiros, mas também, por motivos políticos-sociais, se associa financeiramente à exploração do Serviço. A essa manifestação híbrida, dão o nome de *empresas mistas*, isto é, oficial-privada.

Duma maneira geral as empresas mistas fundadas com capitais privados e capitais do Estado, adotam os princípios de organização das empresas privadas. Entretanto a presença de capitais pertencentes ao Estado, dá origem a certos fatores que não existem naquela e que, nesta, desempenham papel importante.

As empresas mistas, são organismos complexos que apresentam delicados problemas para a sua caracterização jurídica; elas podem ser consideradas como um estágio intermediário entre a empresa oficial e a empresa privada constituindo, pode-se dizer, uma *simbiose orgânica no administrativo*.

Inicialmente nos cumpre fazer uma ligeira síntese sobre o conceito, organização e funcionamento das empresas mistas.

Segundo F. Fleiner (1) a expressão "*empresa mixta*" no designa nenhum concepto jurídico; enuncia unicamente que para explorar una empresa económica se han asociado el capital privado y el publico". Continúa, ainda o mesmo escritor: "Aunque todas las formas del Derecho de Sociedades resulten aplicables, las más adecuadas para el caso son la sociedad anonima y la sociedad de responsabilidad limitada; a base de sua participación financiera, el Estado o el municipio son miembros de la Sociedad y ejercen su influjo en sus iniciativas y en su dirección". A empresa mista representa, portanto, segundo esses princípios, uma empresa privada, cuja única particularidade é a cooperação financeira do Estado. Parece-nos, porém, que esse conceito, não põe em evidência as importantes alterações introduzidas no funcionamento da empresa mista decorrentes da *presença* do Estado na sua constituição. Conforme já dissemos anteriormente, o Estado, embora não manifeste explicitamente, traz sempre consigo a idéia de "*coação*". Onde quer que atue o Estado, a sombra gigantesca de todo o seu aparelhamento coercitivo lança sobre os seus atos, os mais simples e insignificantes, a tonalidade sombria da "*força*".... O imenso prestígio do "Poder Público" exerce onde quer que seja uma natural intimidação, consequência lógica do *hábito social de obedecer* que o indivíduo adquire pela educação, pela experiência e pela hereditariedade, decorrente da vida numa sociedade organizada coativamente. Ora, considerando a existência desses *elementos* no seio das chamadas "*empresas mistas*" não é possível identificá-las com as simples empresas privadas.

A presença ou colaboração, geralmente predominante, do capital do Estado, leva consigo um círculo de relações jurídicas, econômicas, financeiras e político-sociais, profundamente impregnadas da essência e dos fins do Estado.

O capital do Estado, jamais poderá ser identificado com o capital privado, pois, enquanto este tem origem, pertence e beneficia o particular, aquele, nasce da colaboração da comunidade, pertence ao patrimônio do Estado e vai por fim beneficiar a coletividade.

Assim, dum lado há a predominância do interesse individual; de outro, do interesse coletivo.

(1) F. Fleiner — *Derecho Administrativo* — Ed. Labor. — Pág. 101 e segs.

Poderemos, partindo desses princípios, lançar algumas considerações sobre as vantagens e desvantagens políticas e sociais das empresas mistas.

Uma das particularidades apresentadas pelas empresas mistas decorre da influência "política" que o Estado exercerá fatalmente na sua organização, direção e funcionamento.

A par da influência que o Estado exerce como uma consequência natural do seu "poder de coação", exerce, também, necessariamente a influência que lhe permite a sua contribuição ou preponderância financeira.

A reunião de influências tão poderosas em uma só pessoa, dá origem a uma situação mui especial em relação não só ao detentor desse poder, mas também em relação aos que a ele se acham ligados pelos vínculos associacionais, e que, ver-se-ão, conseqüentemente, numa situação de inferioridade.

Poderemos, assim, tendo em consideração a natural tendência "política" do Estado, concluir que, naturalmente, com o decorrer do tempo, o Estado exercerá uma pressão sobre a empresa mista, para que ela se transforme paulatinamente em *centro político*.

Dada a importância dos capitais fornecidos pelo Estado, é natural que ele seja *chamado* a indicar o diretor da empresa, além da sua intervenção nos demais setores administrativos. Estabelece-se assim, um profundo vínculo entre a empresa e o Estado, que tanto mais será forte, quanto mais seja poderosa a colaboração do Estado.

Outro aspecto não menos importante que deverá ser posto em relevo, é a repercussão política e social dessa *sociedade* entre o Estado e o "capitalismo" (em linguagem vulgar); dois elementos fundamentalmente diversos reúnem suas "forças" para alcançar objetivos aproximadamente idênticos. Nessa união, a empresa privada entra com um contingente muitíssimo inferior ao do Estado; este, além de sua cooperação financeira, traz consigo todo um conjunto de forças ("objetivas e subjetivas") poderosas, que irão constituir importantíssimo elemento para a vida da empresa: — Quem poderá dizer que o Estado, — assim o julgue necessário, — não fará "leis" protetoras dos seus interesses nessa organização? E será justo que esse capital *privado* goze com exclusão dos demais de tão importante privilégio?...

## Capítulo II

### CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS DA EMPRESA PRIVADA

#### § 13.º) — DESBUROCRATIZAÇÃO

Ao contrário do que acontece na administração pública onde a burocracia e a rotina são erigidas em *sistema*, a organização privada procura, por mais vasta que seja, evitar a burocratização dos seus órgãos de administração. Essa tendência aliás, é facilitada pela própria condição da organização privada que estando continuamente sob a pressão da "concorrência", tem necessariamente que melhorar a sua organização e os seus processos de produção.

A necessidade de evitar a rotina, essa *cristalização de processos* em que sempre termina a burocracia, determina uma política de renovação e rejuvenescimento dos quadros e uma rigorosa seleção do pessoal. Isso propicia a aquisição de valores novos, conhecedores de modernos processos de trabalho, senhores de uma técnica mais perfeita, de maior capacidade inventiva, tudo isso constituindo fortes e permanentes elementos neutralizadores da rotina. Esse processo de desburocratização constitui um dos mais relevantes caracteres da organização privada e, num regime de concorrência, pode ser considerado um fator decisivo para a vitória.

#### § 14.º) — MALEABILIDADE

As transformações que se operam constantemente no domínio econômico, teriam as mais funestas repercussões sobre as empresas privadas, se não fôra essa liberdade que desfrutam em relação aos processos de produção, movimentação do pessoal, etc. Uma empresa bem organizada, gozando de liberdade de movimentos, poderá facilmente adaptar-se às mais variadas e profundas transformações e exigências do mercado consumidor, apresentando "ipso facto" uma poderosa resistência às oscilações conjunturais.

Isso é possível em virtude da extrema maleabilidade da organização privada; para uma indústria moldada de acordo com os modernos princípios de organização científica, apresenta-se como problema relativamente fácil, a adaptação de suas instalações para produzir um novo produto, de

acordo com as necessidades do consumidor. Em relação a melhoramentos e aperfeiçoamentos, as possibilidades são imensas, pois a renovação do pessoal e dos quadros técnicos, permite selecionar rigorosamente os mais capazes e eficientes, que permanecem nos seus postos, afastando os que não se revelarem aptos, além de proporcionar o ingresso a elementos novos, cheios de entusiasmo e energia, que tudo fazem pela prosperidade da empresa, numa natural emulação com os demais empregados para alcançar os melhores postos. Esses elementos novos concorrem muita vez, com o seu gênio inventivo, para o melhoramento e aperfeiçoamento da produção, e estão além disso sempre prontos a cooperar para qualquer inovação ou transformação, o que geralmente não acontece com os elementos mais antigos, que oferecem, sempre, uma certa "resistência", (lei de inércia).

Em certas circunstâncias quando, em virtude dum movimento descensional da *conjuntura*, a empresa privada necessita realizar economias, tem largas possibilidades, podendo fazer cortes nas despesas, limitar as horas de trabalho, e até, em último caso, despedir parte do pessoal que não se fizer necessário. Essa redução das despesas com um inteligente aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, permitirá facilmente restabelecer a empresa numa situação sólida e próspera.

#### § 15.º) — AUSÊNCIA DE FORMALISMO

Essas transformações não seriam possíveis, ou o seriam dificilmente, se as empresas privadas, a exemplo do que acontece com os serviços a cargo do Estado, estivessem subordinadas ao regime do papelório e do formalismo burocrático.

É a ausência desses fatores negativos, que permite essa facilidade de adaptação às circunstâncias imprevistas, rapidez de deliberação segundo as exigências do momento e pronta execução das decisões tomadas pelos administradores. Estes não têm que se subordinar a regras e preceitos escritos, mas, tão somente obedecem a sua própria consciência seguindo a orientação que a sua experiência e visão de negócios, lhes indica como mais acertada. Considerando a rigorosa seleção que se realiza no regime de "concorrência", naturalmente só indivíduos bem dotados chegam aos postos mais elevados das empresas, donde naturalmente serem aptos às suas funções. Eles têm

características dos "chefes": autoridade, energia, rapidez de decisão, pertinácia, etc.

#### § 16.º) — "MODERNIZAÇÃO"

As novidades, as "modas", o "moderno", constituem manifestações dos desejos do consumidor, e a indústria privada tem naturalmente que se adaptar a essas exigências afim de conquistar o mercado. Para o Diretor de uma empresa, é questão de auto-decisão, determinar a alteração de tal ou tal produto, suspender a produção ou iniciar a produção de uma nova mercadoria, etc. Em tais casos a sua deliberação será *oportuna*, isto é, estará, *no tempo*, de acordo com os desejos do consumidor. No caso duma indústria oficial, seria necessário um papelório interminável e quando o projeto depois de passar pelas mãos de centenas de pessoas, por fim, fosse aprovado, a transformação já não mais daria resultados, pois o produto estaria *fora de moda*. Não é menor nem menos importante a tendência na empresa privada para a modernização da técnica da produção, desde que submetida a um regime de concorrência...

### Capítulo III

## O FATOR HUMANO

#### § 17) — A DIREÇÃO

A vigente organização econômica da sociedade, duma maneira geral, assenta fundamentalmente na *liberdade individual*. A liberdade de trabalho, de trocas, de transporte, a iniciativa privada e o próprio poder de invenção do homem, direta ou indiretamente, superficial ou profundamente, têm sua origem no princípio citado.

A liberdade do trabalho gera a concorrência, campo natural e muitas vezes impiedoso, onde as virtudes do indivíduo, as suas aptidões para os embates econômicos, determinam a sua vitória ou a sua derrota. No âmbito primitivo das lutas econômicas, eram relativamente elementares as aptidões exigidas aos contendores; o desenvolvimento dos núcleos sociais, o progresso da técnica, a multiplicação e refinação das necessidades humanas, a ampliação dos mercados, o aperfeiçoamento dos elementos de previsão enfim, todas as consequências da Civilização, determinaram circunstâncias extraordinariamente complexas, que

exigem daqueles que entram na "arena econômica" pratica ou estudos especializados, aptidões variadas e qualidades que não são o apanágio de todos os indivíduos. No pequeno comércio e na pequena indústria, ainda é possível a permanência do empirismo e da rotina, embora as probabilidades de "progresso" sejam diminutas. O mesmo já não acontece no alto comércio e na grande indústria. Aí já não existe lugar para o empirismo do "mais ou menos", para a rotina do "era assim que se fazia"; nesses setores das atividades econômicas, é mistér um alto grau de aperfeiçoamento de processos, uma perfeita especialização de funções, uma contínua racionalização da execução, como elementos indispensáveis para o sucesso da empresa.

#### § 18.º) — SELEÇÃO NATURAL E IMPIEDOSA

Essas necessidades determinam um processo de seleção entre os elementos humanos concorrentes, realizando uma eliminação impiedosa de todos os que não apresentam os requisitos necessários à vitória. Se considerarmos a extensão do "mercado de trabalho", veremos que os indivíduos que conseguiram alcançar elevadas posições, são caracteres de rija têmpera, afeitos a todas as lutas e com as qualidades e virtudes essenciais aos "Chefes". (Não podemos negar que essas "virtudes", tem um caráter eminentemente relativo, adaptável e coerente com os objetivos que se tem em vista alcançar).

Nesse vasto cadinho dos embates econômicos, paulatinamente se vai processando uma diferenciação, se vão caracterizando os indivíduos que reúnem em maior número as qualidades de vitória, e, num movimento contínuo, vai se formando a elite dirigente dos que trabalham no comércio e na indústria, e que aí chegaram após uma árdua e longa competição, não dispondo normalmente, para vencer, de outros privilégios que as suas qualidades pessoais. Não existem nesse caso as influências de caráter político, social ou sentimental, pois o princípio cardinal que orienta toda a vida da empresa privada é o êxito financeiro, e esse, só aqueles que, em funções anteriores ou em casos semelhantes, demonstraram capacidade de direção e organização, podem assegurar.

Impulsionados pelos sentimentos de ambição e sabendo que os bons resultados da sua administração irão beneficiar os seus interesses particulares, os dirigentes da empresa privada não poupam

dedicação e sacrifícios de toda ordem, para alcançar a vitória. Esses esforços recebem, doutro lado, o acicate proveniente do receio do fracasso que determinará a ruína, com um triste cortejo de degradações, humilhações, e sofrimentos, por vezes tão duros que muitos, não tendo reservas espirituais suficientes, procuram no suicídio refúgio para suas desgraças.

#### § 19.º) — CONTROLE DA EFICIÊNCIA

A organização da indústria privada, nos tempos atuais, está subordinada a rigorosos princípios científicos, decorrentes da evolução e "positivação", da ciência de administração. Além da estatística, hoje em dia largamente usada, constitui a contabilização das empresas, um elemento de capital importância, pois permite aos proprietários, ou aos seus delegados, com uma simples inspeção dos balancetes mensais e dos gráficos de produção, avaliar a situação real da empresa e tomar, em tempo, as medidas preventivas, em caso de necessidade. Afastada a hipótese de fatores extrínsecos à própria organização (crises, guerras, etc.), todas as deficiências encontradas são lançadas a cargo dos administradores que serão sumariamente afastados dos respectivos cargos. Essa rapidez de ação constitui um importante fator na preservação da vida da empresa".

#### § 20.º) — INICIATIVA

A organização, a existência e o funcionamento da empresa privada, estão profundamente vinculadas ao princípio da iniciativa individual. Essa é uma característica de que se acham impregnados todos os setores da vida econômica privada.

Anular o "princípio de iniciativa" é ferir de morte a existência de uma empresa que funciona num ambiente de concorrência. A iniciativa é um elemento praticamente da substância da empresa privada impondo-se o seu reconhecimento nos diversos escalões da administração e até, muitas vezes, no setor da execução.

A administração das empresas privadas, tendo em vista os fatores citados, goza de uma ampla liberdade em relação a todas as questões administrativas. Todas as medidas que se fizerem necessárias para a melhoria da produção, poderão ser tomadas no momento oportuno de modo a aproveitar as circunstâncias favoráveis e evitar a agra-

vação das situações desfavoráveis. O Diretor desfruta de amplas prerrogativas para proceder transferências do pessoal, melhorar processos de trabalho e tomar toda e qualquer providência para a boa gestão da empresa. Além disso, essa capacidade de iniciativa não sofre as limitações e prejuízos decorrentes das influências particulares de elementos estranhos, ou mesmo dos proprietários, pois estes, visando os seus interesses, evitam qualquer interferência nas decisões dos administradores, que possa perturbar o ritmo da administração ou prejudicar a liberdade de iniciativa dos chefes.

#### § 21.º) — AUTORIDADE

Como uma decorrência natural da sua capacidade e experiência, pois, muita vez, foram simples empregados que, com esforço e dedicação, atingiram os altos postos da administração, os diretores têm real, verdadeira e reconhecida autoridade sobre todos os seus subordinados; essa autoridade é reforçada pelo seu *poder autocrático*, em virtude do qual podem punir, transferir ou demitir qualquer empregado que não obedeça prontamente às suas determinações. Essas decisões que não sofrem delongas e restrições, geralmente tomadas imediatamente após o fato e sem possibilidade de recurso, constituem fator poderoso para o fortalecimento da autoridade dos Chefes. A capacidade e autoridade dos diretores, também se evidencia pelo poder de harmonizar interesses contrários, pela benevolência, habilmente dosada, e sobretudo, pelo poder de fundir as vontades de todo pessoal numa só vontade, criando uma comunhão de interesses na empresa, fator indispensável ao seu êxito.

#### § 22.º) — RESPONSABILIDADE

Constitue a responsabilidade uma decorrência lógica dos fatores anteriormente citados. Só quem tem capacidade e autoridade, pode ter iniciativa, a qual determinará, naturalmente, a responsabilidade pelos atos e decisões tomadas. Ao contrário dos serviços públicos, a responsabilidade no setor privado é imediata e efetiva; não existem delongas e complacências. Os processos de apuração de responsabilidades são sumários, determinando imediatamente, nos casos positivos, a intervenção da Justiça, que, via de regra, age rigorosamente. É a certeza de ser alcançado pelo longo

e poderoso braço da Justiça que, gerando no espírito do indivíduo o temor do castigo, lhe incute um apurado senso de responsabilidade. Além disso, a existência de um controle eficiente e oportuno, permite uma determinação *precisa* da responsabilidade, facilitando assim a punição dos culpados.

No setor privado os Chefes têm ampla iniciativa e gozam de indiscutível autoridade, mas, em compensação, são plenamente responsáveis por todas as deliberações tomadas.

#### § 23.º) — ESTABILIDADE NATURAL E NECESSÁRIA

A empresa privada tem natural interesse em conservar os administradores que se revelam capazes e afastar os incapazes. A permanência dos elementos capazes é uma garantia para a estabilidade da empresa e por isso mesmo um fator necessário a sua existência, concorrendo decisivamente para a vitória do negócio e portanto para o aumento de lucros de que usufruem todos os proprietários, os quais, logicamente, tudo farão para conservar os *bons* administradores, pagando-lhes ordenados elevados e assegurando-lhes vantajosa participação nos lucros.

#### § 24.º) — DEDICAÇÃO E INTERESSE

A dedicação e o interesse pela prosperidade da empresa não decorre do sentimento de altruísmo mas, principalmente da relação existente entre a boa situação da sociedade e a dos seus administradores.

O interesse do administrador está profundamente ligado ao da empresa que dirige, a cujo desenvolvimento se dedicada inteiramente sem medir sacrifícios, pois sabe que o aumento dos lucros sociais vai *mediatamente* aumentar seu patrimônio, concorrer para o seu e o bem estar de sua família.

#### § 25.º) — A EXECUÇÃO — OFERTA

O mercado do trabalho para a empresa privada é normalmente muito mais vasto do que para o Serviço Público, embora a tendência "geral" do povo brasileiro para ser funcionário público, fruto da descrença na vitória econômica privada, por motivos de um longo predomínio duma burguesia *alienígena*, e por motivos "psicológicos", (falta de iniciativa, tenacidade e otimismo); de fato, o ele-

vado índice de analfabetismo, a deficiência do ensino especializado e a dificuldade de comunicações, restringe muitíssimo a oferta do trabalho que está em "condições" de concorrer aos empregos públicos, o que vai aumentar a oferta de trabalho às empresas privadas, que usufruem assim fortes vantagens em relação a esse importante fator da produção.

#### § 26.º) — SELEÇÃO

A empresa privada não utiliza normalmente processos esquemáticos de seleção. A admissão geralmente está subordinada à deliberação dos Chefes imediatos, nos casos dos empregados de categoria inferior; nos casos mais importantes é usado comumente o regime das "credenciais" ou este combinado com a realização duma prova de habilitação. De qualquer maneira, a seleção inicial não constitui um fator decisivo para a permanência do empregado, como acontece na Administração Pública, (decorrido o estágio probatório); a verdadeira seleção se realiza na execução dos serviços quotidianos, onde se vão revelar os conhecimentos e aptidões do novo empregado, cuja atuação é, via de regra, cuidadosamente controlada e fiscalizada pelos chefes e diretores. O resultado dessa observação decide automaticamente e em última instância, da permanência ou do afastamento do empregado. Dado o regime de economia da empresa privada, fruto da preocupação do aumento de lucros em que estão interessados os Chefes e diretores dos Serviços, compreende-se como não pode haver benevolência para os que se revelam ineficientes.

Doutro lado, sendo normalmente pesada a tarefa de cada empregado, eles mesmos não aceitam a permanência de "novos colegas", se por acaso, souberem que deverão fazer o serviço que eles deveriam realizar. Assim, o empregado ineficiente é automaticamente despedido, permitindo o ingresso dum outro que possua maior capacidade de trabalho.

#### § 27.º) — MERECIMENTO — APROVEITAMENTO DOS CAPAZES

A eliminação sumária dos incapazes, tem como consequência o aproveitamento dos que se revelam aptos ao desempenho dos seus cargos e demonstrem possuir qualidades de adaptação e

cooperação exigidas pelo serviço. Ainda aí, a luta pela vida, a concorrência, determina o aperfeiçoamento das qualidades de cada um, que procura vencer o seu semelhante afim de poder "melhorar de situação". Só os indivíduos mais aptos conseguem sobrepôr-se aos demais, porquanto não influem sobre o merecimento, elementos *estranhos* ao valor pessoal. O interesse dos Chefes, predominando sobre qualquer outro fator, determina um critério honesto na apreciação do valor dos seus auxiliares.

Os indivíduos capazes têm, normalmente, amplas possibilidades de acesso, não estando sujeitos, a qualquer restrição quanto a promoções de funções e de vencimentos. A apuração do merecimento é feita objetivamente; — pelo serviço produzido, analisado quantitativa e qualitativamente, pela assiduidade, pela dedicação à empresa, pela honestidade, os chefes avaliam o merecimento dos seus empregados. Positivado o merecimento de um auxiliar o interesse da administração exige que ele melhore de situação, ascendendo aos postos mais elevados porquanto aí irá colaborar para o progresso da empresa e, conseqüentemente, de todos que a ela pertencem.

#### § 28.º) — EMULAÇÃO

Os mais variados processos são empregados pela empresa privada para conseguir dos seus empregados o máximo de eficiência, desde as simples palavras de entusiasmo e incentivo até os prêmios e acessos rápidos aos postos superiores. O Chefe duma empresa privada procura de todas as maneiras criar o espírito de emulação entre os seus empregados, com o intuito de que eles, sob esse estímulo, produzam mais e melhor, o que concorre diretamente para a eficiência da organização e aumento dos benefícios.

Essa concorrência interna que se realiza sob as vistas e mesmo sob a impulsão dos chefes, constitui um dos mais eficientes processos para revelar as qualidades e virtudes dos seus empregados, possibilitando assim a formação dum juízo seguro sobre o "valor" de cada um. Como é natural os que vencem nessas competições, são aproveitados para as funções e serviços de mais responsabilidades e, definitivamente verificadas as suas possibilidades, poderão atingir rapidamente posições elevadas, usufruindo o correspondente aumento de salário, não estando subordinado esse acesso aos imperativos da antiguidade. Existe assim um efe-

tivo reconhecimento do valor de cada um, e como o interesse econômico do Diretor é superior a qualquer influência sentimentalista, não há "clima" para o "nepotismo" ou "proteção", pois, isso poria em jogo, muita vez, a própria estabilidade da casa.

Além dos rápidos acessos e dos aumentos dos ordenados, também constitue um meio empregado muito comumente, e com bastante sucesso, os prêmios anuais, espécie de participação nos lucros; o sistema de percentagens sobre produção e venda, nos casos applicaveis, interessando *diretamente* o empregado, tem dado também, ótimos resultados.

#### Capítulo IV

### VANTAGENS E DESVANTAGENS POLÍTICAS E SOCIAIS

#### GENERALIDADES

A escola individualista, cujas raízes poderosas lançadas pela Revolução Francesa perduraram durante dois séculos, transformou revolucionariamente o curso da História da Humanidade, moldando instituições, forjando as mentalidades de grandes Nações e provocando grandiosas transformações no curso da Civilização dos Povos. Esse longo período que segundo os corifeus do "*individualismo*" deveria ser uma marcha forçada para o Progresso e para o bem estar da Humanidade, foi, não se pode negar, uma fase de intenso dinamismo civilizador, em que a Humanidade recuperou o longo período de meditação teológica da — Edade Média, mas que, infelizmente, não alcançou o verdadeiro e único fim da Civilização que é, em última análise, o bem estar do Homem, — origem e fim desse longo marulhar de trabalho e luta que se perde através dos séculos. Para outros, porém, que pretendem descer mesmo ao âmago dos inúmeros problemas que avassalam e ameaçam esse torturado século XX, até em relação ao *progresso*, o *individualismo* não se tem revelado totalmente satisfatório; segundo eles, por imperiosas necessidades econômicas e sociais, muitos industriais não adotam, (nem seria possível adotassem), todos os modernos processos do trabalho científico; muitas invenções que provocariam revoluções no sistema de produção industrial, embora compradas por milhões, são cuidadosamente guardadas nos cofres fortes dos Ford,

dos Morgan, etc., pois, se utilizadas, determinariam problemas agudíssimos, milhões de desempregados, abandono de métodos seculares, desnecessidade de certas matérias primas etc., o que iria desorganizar e ameaçar de ruína o próprio sistema capitalista. Dum lado e de outro se alinham dessa forma argumentos para a exaltação ou a condenação da chamada Escola individualista, ao sabor dos princípios professados pelos escritores ou polemistas mais ou menos apaixonados, mais ou menos interessados.

A um espírito observador e imparcial, não interessam argumentos capciosos ou setaristas pois não trazem luz nem esclarecem o assunto, antes geram confusão.

Devemos, portanto, procurar uma trilha segura e honesta que nos leve a conclusões, reais e salutaras, das quais possamos sacar ensinamentos para o fim que temos em vista. Não é possível desconhecer a extraordinária influência que o individualismo tem exercido nos destinos da Humanidade. Em dois séculos de Civilização individualista a Humanidade progrediu mais que em oito séculos de obscurantismo medieval. E a força misteriosa que determinou essa formidável transformação foi *unicamente* o reconhecimento, a proteção e o estímulo à iniciativa privada, e, portanto, ao interesse individual, velha e primitiva força do egoísmo, manifestação do instinto de conservação, razão de ser da própria espécie humana. Argumentos podem ser apresentados, porém a verdade dos fatos se evidencia. Capitais, elementos de produção, terra, trabalho, homem, inteligência, experiência, etc. . . . existiram em outras épocas e entre outros povos.

Que dizer das maravilhosas manifestações artísticas dos egípcios, babilônios, hindús, chineses, etc. ?

A pólvora, a bússola, a imprensa rudimentar e até, segundo avançaram alguns escritores, os motores a vapor, já haviam sido descobertos há séculos e, embora a existência desses elementos, a civilização desses povos foi estacionária e não conseguiu vencer os abismos do *atrazo* e da *rotina*. Por que ? Só uma resposta lógica se impõe : porque a organização desses povos limitava a um determinado grupo o uso e gozo desses elementos, limitava as iniciativas individuais, esmagava o interesse privado da *totalidade* dos membros da coletividade, só reconhecendo o de grupos privilegiados.

Foi o reconhecimento dos direitos do homem, a igualdade de todos perante a lei, a proteção da *liberdade individual*, que permitiu o aproveitamento de todas as forças sociais. Essa é uma verdade histórica incontestável, que nenhum espírito honesto poderá negar.

Reconhecendo embora todo o valor da iniciativa privada, da força do interesse individual, não é possível obliterar a existência de certos elementos negativos, que decorrem mais do excesso de individualismo, não atingindo portanto a essência dos princípios.

O homem, pela sua própria condição de animal inteligente, terá de ser sempre ambicioso, egoísta e prepotente e se deixará guiar primordialmente pelo seu interesse pessoal.

Considerando a predominância do egoísmo nas relações inter-humanas, estudaremos a influência que o individualismo poderá exercer sobre os interesses gerais da coletividade.

### Vantagens

#### § 29.º — INFLUÊNCIA SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE INDIVIDUAL

A aspereza da luta pela vida, os entrechoques da concorrência, em que o "mais apto" recolhe todos os benefícios da vitória, constitui o ambiente propício à afirmação dos caracteres fortes e tenazes, providos das *qualidades particulares*, para vencer na luta econômica. Na empresa privada, pelas suas condições características, existem possibilidades reais para a seleção e aproveitamento desses valores. A luta pela vida é um processo, rigoroso por certo, mas, decisivo para o aperfeiçoamento dos caracteres. Não podemos imaginar quais seriam os resultados da desaparecimento desse poderoso fator de progresso social, pois o desinteresse, a falta de egoísmo e de ambição determinariam próxima ou remotamente a atrofia do espírito de iniciativa, e daí para a falência do espírito de criação e invenção do homem, pouco faltaria... Bem se vê a profundidade e importância da questão que tão rapidamente abordamos.

#### § 30.º) — INFLUÊNCIA SOBRE A INDEPENDÊNCIA DA OPINIÃO PÚBLICA

Um dos fatores que mais poderosamente influe sobre os destinos das sociedades, é a existência duma opinião pública organizada, esclarecida e independente.

A importância da opinião pública se evidencia na prática principalmente dos países democráticos, onde o governo, tendo sua origem na vontade do povo, necessita de apoio deste para a sua administração.

Mesmo nos chamados Estados fascistas, onde o governo independe, relativamente, da opinião pública, quando há necessidade de realizar grandes obras nacionais ou praticar ações de grande vulto, é necessário preparar e orientar sistematicamente a opinião pública para que se possa contar com o apoio do povo, única maneira de alcançar o objetivo visado. Para formação da opinião pública, a empresa privada contribui possibilitando ao indivíduo uma certa independência, em relação aos governos; o cidadão, confiando nos seus próprios esforços, sabendo que a sua subsistência é decorrente do seu trabalho, adquire independência, base duma opinião pública conciente.

#### § 31.º) — LIBERDADE EM RELAÇÃO A POLÍTICA PARTIDÁRIA

Por último, a empresa privada, pela sua independência em relação aos cofres do Estado, não está sujeita às influências políticas partidárias, que sóem provocar tantas e tão prejudiciais consequências na vida das empresas oficiais.

A empresa privada, naturalmente, tendo a sua existência condicionada à eficiência do seu pessoal, não pode suportar as influências desorganizadoras dos partidos políticos e, por isso mesmo, repelem ou se excusam habilmente a todas as tentativas de "penetração" dos elementos políticos. E quando se aproximam desses elementos políticos, é para utilizá-los como instrumentos na consecução de seus próprios interesses.

Essa aproximação não determina, porém, uma íntima subordinação política, pois a empresa privada de maneira alguma sacrificará a sua existência e o seu êxito financeiro para satisfazer necessidades políticas de quem quer que seja.

### Desvantagens

#### § 32.º) — MENOSPREZO DO SER HUMANO

Já vimos que a empresa privada estimula a formação da personalidade individual, e pode parecer uma contradição dizermos aqui que ela menospreza o ser humano; mas, no primeiro caso,

queremos dizer que a empresa privada não estimula e recompensa a "personalidade humana" em geral, mas sim a personalidade dos audaciosos, dos fortes, enfim dos *vencedores*; os fracos, os *vencidos*, são relegados a plano secundário e muita vez, esmagados sob o rôlo compressor da "concorrência".

A expressão *luta pela vida* é rigorosamente exata; de fato, no campo econômico, a livre concorrência gera uma luta sem trêguas, onde todos os sentimentos superiores do homem sofrem *recalque*, em face das exigências do sucesso econômico. A predominância do egoísmo determina um enfraquecimento dos laços de solidariedade humana, torna os homens interesseiros e despidos de piedade, os faz olhar sem o menor gesto de comisseração para a desgraça de seu semelhante. Para evidenciar a crueza dessa luta, basta recordar a fase inicial do industrialismo inglês quando milhares de crianças foram sacrificadas atrozmente à ambição ilimitada de patrões sem escrúpulos. O perpassar dos anos, a disseminação da instrução, a evolução e humanização do Direito, suavizaram essas perspectivas, não as eliminando porém completamente.

A concorrência, consequência lógica da liberdade do indivíduo, se na arena do Capital determina lutas incruentas, que terminam pela vitória do mais forte e esmagamento sem quartel do mais fraco, — no entrechoque do Capital com o Trabalho, não é mais benéfica, nem mais humana. A liberdade, legenda de todos demagôgos e agitadores, se é um elemento "precioso" para os *fortes*, é ao contrário quasi inteiramente "inócua" e quiçá prejudicial para os *fracos*. A liberdade para o patrão todo poderoso, senhor de milhares de operários, pode ser utilizada amplamente para admitir, transferir ou despedir empregados de acordo, exclusivamente, com os seus interesses particulares; para o humilde operário cujo único *capital* reside na força de seus braços essa liberdade consiste tão somente em "procurar" e *aceitar* trabalho; e, quanta vez essa liberdade será inoperante, a exemplo do que sucedeu em 1929, na América do Norte aos 16 milhões de desempregados yankees!

A liberdade para o industrial que age sob a influência dos seus interesses particulares, possibilita uma exploração cada vez *mais perfeita* dos elementos de produção, inclusive o operário; esse aperfeiçoamento dos meios de produção determi-

na cada vez mais uma superposição do *material* sobre o *humano*, o que resulta fatalmente na subvalorização do homem. Isso atinge o seu ápice nos diferentes processos de racionalização onde, em busca do máximo de eficiência, o industrial procura conseguir que aos operários fique atribuído um trabalho o mais simples possível, chegando muita vez a se resumir num único movimento; essa *maravilha de especialização* aproximando o homem quasi do *automatismo*, gera o embrutecimento do trabalhador, atrofia as suas qualidades de iniciativa e criação, desvaloriza a sua *qualificação*, pois quanto menos qualificado mais facilmente poderá se adaptar a repetir indefinidamente um único movimento; rebaixa o nível dos salários e concorre fatalmente, para a descrença do trabalhador nas suas qualidades pessoais, gerando a falta de confiança em si próprio e a "debacle" da sua moral. Esses resultados prejudiciais sobre a formação e preservação da *personalidade humana* dos trabalhadores, determina problemas sociais de grande complexidade, que, em suas últimas consequências, vão atingir os próprios elementos fundamentais e essenciais à formação e aperfeiçoamento duma *nacionalidade*.

#### § 33.º) — DESPREZO PELOS INTERESSES COLETIVOS

A empresa privada, pela sua subordinação ao interesse ou intuito de lucro individual, não pode geralmente levar em conta, para a realização de suas fins, a existência e importância dos interesses gerais da coletividade. O interesse individual, *situado socialmente*, constitue mesmo uma contradição aos interesses coletivos, pois só é possível ao empresário realizar plenamente seus objetivos, quando orienta definida e intensivamente todos os seus esforços para alcançar esse fim, sem subordiná-lo a outra qualquer circunstância, por mais valiosa que seja. Se o industrial fosse considerar na realização de sua empresa o interesse coletivo, naturalmente ficaria impedido de tomar certas iniciativas e utilizar certos processos que, embora benéficos para os seus interesses financeiros, seriam em muitos casos, prejudiciais ao interesse geral.

Um dos antagonismos existentes entre a empresa privada e a coletividade é geralmente o decorrente da questão dos "preços", pois, se o consumidor tem interesse em comprar pelo mínimo, o industrial tem em vender e ganhar sempre o má-

ximo; a questão da qualidade do produto também apresenta o mesmo aspecto e assim por diante.

Além disso não é menor a influência, quasi decisiva, que certos serviços industriais podem exercer sobre o progresso e desenvolvimento de certas localidades.

Bem sabemos, por exemplo, que as estradas de ferro, os portos, as companhias de navegação, pelo simples jogo de tarifas, fretes e preferências, podem entrar ou incentivar poderosamente o progresso de determinadas regiões, jogando assim com o destino de vastos aglomerados humanos e influindo, mediatamente, sobre a própria eficiência do Estado.

#### § 34.º) — INFLUÊNCIA SOBRE OS DESTINOS DE GRANDES MASSAS HUMANAS

A importância e o desenvolvimento atingido pela indústria privada, de que nos dão mostras essas formidáveis organizações que ultrapassam muita vez o âmbito nacional, dão origem a problemas extremamente complexos que repercutem profundamente sobre a Comunidade Nacional.

Jogando com o destino de milhares e milhares de pessoas, essas empresas exercem uma influência considerável sobre o bem-estar de grandes massas humanas; a sua orientação administrativa, a sua vitória ou sua derrota econômica, não atinge unicamente os elementos denominados *capitalistas*, vão além, e a derrocada de um desses monstruosos organismos acarreta, necessariamente, a desgraça, a inquietação, a fome e o desespero de milhares de seres humanos. As consequências de tais fatos podem ser as mais perniciosas possíveis para a paz social e determinam, natural e fatalmente, profundos distúrbios sobre a organização da Família, a educação da Infância e o aperfeiçoamento da Raça.

#### § 35.º) — UTILIZAÇÃO DOS TRABALHADORES COMO ARMA ELEITORAL

A organização privada, embora a *natural resistência* que encontra, influe sobre a manifestação política dos seus empregados. Esse aspecto tem maior relevância nos governos democráticos onde o sufrágio universal vai entrosar o mecanismo dos partidos políticos a todas organizações coletivas.

Considerada a influência do Parlamento sobre a vida dos estamentos econômicos dum País e reflexamente, a influência dos grandes agregados humanos sobre o Parlamento, é natural a aproximação que existirá, sempre, entre dois fatores tão intimamente relacionados. Dispondo a empresa privada de grandes massas humanas que têm coeficiente eleitoral se sente tentada a utilizar esse "potencial eleitoral", como força para conseguir "benefícios e privilégios". (Entre nós em tempos idos, todos se recordam da atuação política da Light...) Inegavelmente essa influência não é nem poderá ser *absoluta*, pois a relativa independência do trabalhador não o permite. Mas, bem utilizados os meios de que dispõem essas grandes empresas modernas (cinemas, clubs, igrejas, etc.), poderão exercer uma ação apreciável sobre a manifestação da vontade eleitoral de seus empregados.

Devemos porém frisar, que dum ponto de vista positivo, essa *utilização* dos trabalhadores é *mais potencial que real*, principalmente se houver um perfeito e honesto sistema de voto secreto e mecânico.

#### § 36.º) — AUSÊNCIA DE SOLIDARIEDADE — CONFLITOS SOCIAIS

O egoísmo dos capitães da indústria, a sua falta de solidariedade humana, geravam e geram ainda, profundos ressentimentos no espírito dos trabalhadores dando origem a essa luta mais ou menos aberta entre patrões e empregados. O choque desses interesses deu origem a delicadíssimos problemas sociais, cujas ressonâncias atingem a própria ordem estatal. A *plena liberdade de trabalho*, sofisticamente proclamada pelo liberalismo econômico, deu origem na realidade a uma verdadeira *servidão* para o operário. Dos sofrimentos a que ficou exposta a coletividade trabalhadora entregue ao egoísmo sem limites dos patrões, surgiram ressentimentos profundos, habilmente explorados pelos agitadores impenitentes. Equacionava-se assim, a luta de classes, trampolim do marxismo militante e oportunista. A ser continuado o mesmo caminho, não tardaria a *guerra civil* que sepultaria sob os seus escombros todas as instituições sociais. E ante a iminência desse evento foi imperioso que o Estado, representando os interesses gerais da coletividade, na sua *função social coordenadora e harmonizadora*, estabelecesse

normas e firmasse princípios que, sem prejudicar os justos interesses dos patrões, limitasse os abusos perniciosos, numa dignificante demonstração da sua elevada função de órgão de Justiça e protetor dos superiores interesses nacionais.

§ 37.º) — DIVERGÊNCIA ENTRE OS FINS DO ESTADO  
E DA EMPRESA PRIVADA

Por último não devemos esquecer a importância do problema decorrente da divergência ou mesmo quasi antagonismo existente entre a empresa privada e os fins do Estado. Os fins de maior conforto que o Estado persegue para o indivíduo, que só pode ser alcançado com salários elevados e preços baixos vai de encontro aos interesses do industrial que almeja lucros elevados e salário *real* baixo.

A marcha geral da civilização exige que o Estado se constitua um órgão de Justiça Social, e naturalmente, ele não, se poderá desinteressar de todos esses problemas que se relacionam com o bem estar da coletividade. Entre nós esse sentimento social do Estado se afirma cada vez mais, — dia a dia se vai ampliando a ação coordenadora do Estado sobre todos os setores da vida Nacional. Um dos pontos culminantes desse movimento foi a instituição do salário mínimo, que representa um passo gigantesco para a harmonia social, embora, até um certo ponto, vá colidir com o interesse dos patrões.

### Capítulo V

#### ASPECTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

§ 38.º) — FORMAÇÃO DOS CAPITAIS NA  
CONCESSÃO

Sempre que falamos em empresa "privada ou particular", temos em vista a sociedade por ações, pois está fora de cogitações a possibilidade duma empresa individual ter capacidade financeira para organizar e explorar os serviços públicos, vastas organizações que correspondem a amplas necessidades coletivas. Só em casos raríssimos surgiam excepções e mesmo em tais casos, sempre

existe uma certa antipatia do Estado em conceder ou arrendar a um só indivíduo, a organização ou exploração de um serviço público industrial, pois em certas circunstâncias serão mais desfavoráveis as reações da opinião pública. A formação de Capitais nas empresas privadas (concessão) se subordina às regras gerais dominantes no mercado do país e aos princípios essenciais de economia política. Um dos aspectos mais delicados do problema do "lançamento" duma empresa, é o relativo à formação do "*capital*". Mesmo no caso de pequenas empresas de pessoas em que o Capital Social é coberto pelas entradas dos sócios, (dois ou tres), a soma de interesse em jogo apresenta sempre questões que sóem ser resolvidas pelo *interesse* maior que é a *realização* da empresa. Tal problema cresce de vulto quando se trata de grandes organizações que necessitam de milhares de contos de réis e que por isso mesmo não encontram facilidade para o seu levantamento, maximé num País como o nosso, que sofre duma verdadeira *anemia* de capitais.

Assim, o processo geralmente empregado é o da associação de capitais, cuja forma mais usual é a *sociedade por ações*, famosa criação que permitiu grandiosas realizações do ponto de vista industrial e comercial, pois se forma pela colaboração das economias de indivíduos pertencentes às mais variadas classes sociais, desde aqueles que só podem comprar com sacrifício 2 ou 3 ações até aos grandes capitalistas, que adquirem centenas e milhares delas. A diluição do capital nas sociedades anônimas (até certo ponto nas empresas mistas) por vastas camadas da população, tem benéficas repercussões do ponto de vista econômico e político-social, pois no caso de um fracasso, o prejuizo sofrido pelos interessados não chegaria a causar a sua ruína, permitindo com um pouco de esforço, e sacrifício uma recuperação mais ou menos rápida, o que não aconteceria numa *sociedade de pessoas*.

Merece ser considerado aqui, um aspecto delicadíssimo desta questão: quando entram em jogo capitais mais ou menos vultosos de potências imperialistas, os quais pressupõem logicamente a "*proteção*" das forças armadas dos seus países, e, por isso mesmo, constituem um "elemento perigoso", em certos períodos da vida nacional.

Dada a sua preciosa e insubstituível colaboração os capitais estrangeiros devem ser judiciosamente aceitos e *melhor aplicados*, de modo a se

preservar os interesses nacionais e também oferecer-lhes seguras margens de benefícios, pois só a união desses dois elementos será útil e benéfica aos interesses gerais do País.

A formação dos capitais nacionais oferece muitas dificuldades pois o nosso "capitalista", com raríssimas exceções, nutre uma profunda desconfiança por toda e qualquer aventura financeira. Se juntarmos a essas dificuldades o quasi desconhecimento dos processos "bolsistas", a deficiência da nossa organização creditícia e a própria insignificância dos capitais nacionais teremos um quadro mais ou menos aproximado da realidade. D'outro lado o fator mais importante talvez dessa "deficiência capitalista", decorre de dois elementos substanciais da vida econômica nacional: 1.º a estrutura econômica do País-agrícola, produtor de materias primas-monocultura; 2.º a burguesia, dita nacional, composta em sua maioria por honestos e retrógrados elementos estrangeiros, portugueses, hespanhóis, italianos, sírios, etc., meros intermediários entre o escorchado produtor e o mais expoliado consumidor. Essa *burguesia*, pelo seu próprio caráter, é rotineira e tradicional, olhando com desconfiança toda tentativa de lançar mão dos seus capitais, longa e custosamente acumulados, para a realização de grandes empreendimentos industriais. Se esses elementos que dispõem de algum capital se mostram refratários às iniciativas industriais, que dizer do pobre agricultor historicamente hipotecado, que considera um "13 de Maio", a data em que pode levantar definitivamente a hipoteca que pesa esmagadoramente sobre a sua propriedade, apesar do "reajustamento" e das indefectíveis "moratórias"?... Essa apreciação, de cunho quicá um pouco *realista*, poderá dar uma idéia verdadeira do problema da formação de capitais, em nosso meio. Isso porém não quer dizer que não existam capitais, pois, embora não sejam abundantes, *eles existem*, como entremostam as cifras dos depósitos bancários e das Caixas; a dificuldade é a sua "associação voluntária"... E' mistér grande propaganda, esforço, habilidade e tenacidade para arrancar alguns níqueis do pé de meia nacional; e acontece que, levado pelas ondas febris dos "ensilhamentos", o nosso povo justamente emprega os seus pequenos capitais em negócios mais ou menos aleatórios e muita vez fictícios que prometendo lucros fantásticos satisfazem uma tendência inata da alma brasileira, — enriquecer rapidamente.

Essa febre passageira e prejudicial deixa, após si, dolorosas e amargas recordações e muitos escombros financeiros, aumentando a desconfiança pelo lôgro sofrido.

#### § 39.º) — FORMAÇÃO DOS CAPITAIS NA EMPRESA MISTA

A formação dos capitais nas empresas mistas está subordinado aos mesmos princípios gerais acima expendidos, entrando porém como fator cooperante, o Estado. Essa colaboração do Estado, traz à baila os graves problemas das repercussões sobre a economia pública e sobre a coletividade em geral, dum possível fracasso da empresa, ficando nesse caso sacrificado o interesse duma parte da comunidade, que não se utilizou nem se beneficiou do Serviço.

#### § 40.º) — REPARTIÇÃO DA RIQUEZA E DA RENDA NACIONAL

Na vida econômica dum País, é necessário haver uma certa predominância da riqueza nacional privada, para que assim possa encontrar o Estado uma farta e acessível fonte tributável.

Um decréscimo das fontes tributáveis determina redução das receitas do Estado, o que importará em *restrições* aos programas de realizações do Estado ou a instauração dum regime inflacionista que, em última análise, desvaloriza internacionalmente a força de trabalho nacional, o que vai determinar aquela *perda de substância*, tão falada pelos economistas, e de resultados tão perniciosos para a comunidade nacional. A influência econômica que a Renda exerce na vida nacional, repercute poderosamente no âmbito social, dando origem aos "estamentos", criando uma hierarquia econômica e incentivando descontentamentos e rivalidades. A aceleração do ritmo de crescimento da renda, (concentração individual) concorre para a agudização desses problemas, enquanto que a sua "democratização" pode ser considerada uma das causas fundamentais na solução dos angustiosos problemas sociais.

Não é menos importante a questão da recompensa do *trabalho* na produção da riqueza. As diversas modalidades de remuneração pagas ao trabalho (vencimentos, ordenados, salários, etc.)..., exercem uma considerável influência sobre o bem estar social. Os salários baixos, que representam uma tendência generalizada nos meios econômicos brasileiros, têm profundas e maléficas repercussões

sobre a vida social. Reduzindo a capacidade aquisitiva do trabalhador e de sua família, vai concorrer para o sub-consumo (que se apresenta ficticiamente como super-produção), dando assim origem a movimentos de baixa conjuntural.

Outro gravíssimo aspecto desse problema se patenteia na existência de uma *sub-alimentação* generalizada e crônica (quasi hereditária) das classes laboriosas, gerando o depauperamento progressivo do indivíduo, campo propício ao desenvolvimento de todas as moléstias. Já não é conveniente lembrar aqui a repercussão desse fato sobre a infância brasileira, tão bem caracterizada na simplicidade trágica dessa expressão "*mortandade infantil*"...

Ao contrário, os salários altos permitem elevar o nível da vida dos trabalhadores, repercutindo beneficentemente sobre as suas condições físicas e morais. Os salários elevados desempenham uma notável função econômica nacional, ampliam o mercado interno e permitem movimentos mais amplos e independentes para o desenvolvimento das grandes indústrias nacionais. As suas repercussões sociais são importantíssimas sob todos os aspectos, determinando benéficas influências sobre a formação da raça abrindo assim novos horizontes para a grandeza Nacional.

#### § 41.º) — PREÇOS E TARIFAS

A determinação dum *preço justo* que remunere suficientemente o capital e que não seja escorchante para o consumidor ou usuário, constitui um dos problemas mais delicados a ser resolvido entre o Estado e os concessionários pela instituição das tabelas de tarifas de tal maneira organizadas que permitam sempre uma *adaptação* às circunstâncias. Na empresa mista o problema apresenta maior simplicidade pois o Estado delibera como parte interessada, o que facilita a determinação do preço segundo os imperativos sociais.

## 2.ª SECÇÃO

### "RÉGIE"

#### Capítulo I

##### CARACTERÍSTICAS DA ORGANIZAÇÃO

Vimos no capítulo anterior que o traço fundamental que diferencia a indústria oficial da indústria privada é, em última análise, a finalidade que uma e outra perseguem. Dessa diversidade de

fins decorrem todas as diferenças que caracterizam essas duas modalidades de atividade industrial. Na indústria oficial tem-se em vista o interesse geral da coletividade; na indústria privada objetiva-se o interesse individual pelo desejo de lucro.

Como é natural, aí têm origem diferenças de organização e de funcionamento e esses mesmos fatores determinam as características dos administradores e do pessoal de uma e de outra. Aí também, se bem prescrutarmos, vamos encontrar as razões dos diversos resultados que apresentam, do ponto de vista econômico, técnico e administrativo.

#### § 42.º) — NORMATIVISMO

Os serviços industriais do Estado se ressentem da influência poderosa que sobre toda a máquina administrativa oficial exerce o "nativismo". A organização administrativa está estreitamente ligada à organização político-jurídica do Estado e, por isso mesmo, uma é inseparável da outra, da qual depende estreitamente.

Como é fácil de se compreender, e o estudo da evolução dos povos nos demonstra, a transformação e o progresso do Direito se processa de modo lento, paulatino e cauteloso, porquanto esse progresso está condicionado a uma série de circunstâncias econômicas, sociais e morais, que, pelas condições mesmas da evolução humana, não podem normalmente sofrer transições bruscas e intensas sem que seja profundamente perturbado o desenvolvimento normal da sociedade. Está na própria substância da organização jurídica das sociedades, esse apêgo à tradição e ao passado, manifestação do instinto de conservação do organismo social procurando manter a estabilidade dos seus fundamentos, condição "*sine qua*" para a realização dum progresso contínuo e propício. Daí as dificuldades que se apresentam a todo e qualquer inovador ou transformador quando pretende, sem as necessárias cautelas, alterar ou transformar as normas jurídicas da sociedade.

Essas dificuldades, em virtude do entrelaçamento de todas as atividades do Estado, aparecem também e principalmente no campo do Direito Público. A lenta e laboriosa formulação das normas jurídicas reguladoras das relações entre o Estado e os particulares, quando em jogo os interesses daquele, não podem, como é lógico e natural, sofrer bruscas transformações que lancem o desassossego e a inquietação no meio social. Essa

necessidade de "estabilidade" das normas jurídicas, se reflete em todos os setores da vida do Estado que, pela sua própria contextura interna de "sistema orgânico de vínculos jurídicos", tem todas as suas atividades subordinadas mediata ou imediatamente ao império do Direito. Embora possuído de uma maior tendência para a liberdade, está também o Direito Administrativo sujeito, como todos os ramos do Direito Público (ou Privado), às forças estabilizadoras da tradição. A necessidade de "legalizar" as suas atividades administrativas e de oferecer aos seus agentes normas prévias, estaveis e sistemáticas, para o desempenho de suas funções, determinou o nascimento e desenvolvimento desse ramo do Direito Público que, pela sua importância, extensão e dificuldades, constitui hoje em dia uma das mais notáveis disciplinas das ciências jurídicas.

Todas as organizações a serviço do Estado, pela sua própria natureza, têm como característico fundamental o aspecto "regulamentar", isto é, a sua estruturação rígida, subordinada a preceitos regulamentares e discriminadas as suas atribuições de acordo com determinadas normas jurídicas. Essa rigidez de estrutura, que se acha fatal e indissolúvelmente ligada a toda e qualquer função exercida diretamente pelo Estado, se por um lado constitui fator de ordem, segurança e estabilidade para a Administração, por certo constitui sério embaraço à execução rápida e eficiente de certos serviços sujeitos às variações de seus elementos intrínsecos e extrínsecos.

Entretanto é impossível ao Estado abandonar a voluntária e prévia delimitação de seus atos, segundo princípios legais e regulamentares, para adotar uma orientação de absoluta liberdade de movimentos, quicá muito mais perigosa pelo poder de que dispõe, "que poderia dar origem ao arbítrio e a verdadeiras tiranias administrativas".

#### § 43.º) — BASE LEGAL — TRADIÇÃO, RIGIDEZ INADAPTAÇÃO ÀS CIRCUNSTÂNCIAS

A criação de qualquer serviço do Estado depende, para a sua existência, de uma disposição legal que lhe dê origem, determine a sua organização, defina as suas atribuições e finalidades e delimite as suas atividades. Assim, todas as atividades do serviço ficam subordinadas e delimitadas pelo respectivo regulamento; essa organização não pode fugir às normas constitucionais e administrativas, e como essas representam a "ossifica-

ção" de tendências seculares da sociedade, os serviços organizados sofrem o peso esmagador dessa tradição, que muita vez está em desacordo com as tendências evolutivas do momento e não responde às exigências do próprio serviço.

Em todo e qualquer serviço do Estado encontramos esse elemento "tradicional" que, se nos serviços relacionados com a conservação e proteção dos princípios fundamentais da organização do Estado, oferece grandes vantagens e insignificantes desvantagens, do outro lado nos serviços industriais, pela sua própria natureza, constitui um dos fatores principais da deficiência dos mesmos, do ponto de vista econômico privado. Desses elementos decorre a rigidez de organização de tais serviços, que limita e atrofia a liberdade dos chefes, desestimula e anemiza o esforço inovador dos colaboradores e, não permitindo adaptar a ação dos administradores às variações do ambiente, constitui forte elemento de imperfeição na execução de tais serviços.

#### § 44.º) — PREDOMINÂNCIA DA BUROCRACIA

Essa denominação de burocracia tem no linguajar do "vulgo" algo de pejorativo. No Brasil, por motivos que agora não nos interessam, desde os tempos mais remotos o povo da Colônia, do Reino, do Império e da República, sempre considerou o funcionalismo como representante dum Estado mais ou menos tirânico. Daí lançarem, com ou sem razão, os mais pesados e injustos baldões sobre todo o pessoal dos serviços Públicos, chamando-o de malandro, parasita, ignorante, reacionário, etc. O funcionismo público brasileiro, até bem pouco tempo, embora toda a boa vontade de julgamento, não constituía um conjunto organizado, eficiente e progressista; ao contrário, sempre se caracterizou pela mais absoluta desorganização, pela ineficiência mais notória, (embora exceções honrosas), e, principalmente, pelo "deixar como está para ver como fica", expressiva metáfora popular para expressar a rotina.

Tal situação não podia ser lançada como um labêu sobre o "magro" funcionalismo, pois o que é verdade em política também o é em administração e, — "um povo tem o funcionalismo que merece"...

O mal era geral, na política, na administração, nas finanças, na economia, enfim em todos os setores das atividades nacionais, e o funcionalismo público, como era natural, não podia fugir ao fa-

talismo das condições gerais do povo brasileiro. Foi necessário para transformar elementarmente tais condições, uma das mais amplas e profundas (e quiçá a mais incruenta) revoluções da nossa história, — o golpe de Estado de 10 de novembro, que desferiu “o golpe de misericórdia”, na putrefata politicagem, raiz de todos os males que afligiam o nosso querido Brasil.

Nos quadros do Estado Novo, não seria possível a existência de uma burocracia eivada de tantos e tão nefastos prejuízos e, assim, surgiu a necessidade imprescindível da elaboração progressiva de princípios, normas e regulamentos que, organizando eficientemente o funcionalismo, de acôrdo com as modernas aquisições da Administração científica, possibilitassem a realização do fim principal a se atingir, isto é, — a organização sistemática da burocracia brasileira e sua consequente *profissionalização*, o que tem constituído um dos objetivos primordiais do Governo do Presidente Vargas.

Assim sendo, não cabe aqui o conceito peyorativo de burocracia, mas sim, aquele em que é empregado geralmente pelos escritores, — como um conjunto orgânico e permanente dos funcionários públicos, a que estão distribuídos todos encargos de execução, organização e fiscalização dos serviços gerais de interesse coletivo, mantidos e administrados diretamente pelo Estado.

Já vimos linhas atrás que um dos característicos fundamentais da *organização oficial*, é a sua rigidez, a sua subordinação aos princípios legais, o fundamento regulamentar de sua existência, ficando toda a vida da organização “limitada” a normas previamente fixadas, as quais, naturalmente, não podem prever as mil e uma variedades de situações que se apresentam na vida prática. Da lei para o regulamento, do aviso para a portaria, da circular para o boletim, etc., em todos os escalões, em todos os sentidos, de todas as formas, procura-se medir, limitar, prever e controlar todas as manifestações de existência e atividade dos grandes e pequenos funcionários.

#### § 45.º) — A FORÇA DA ROTINA

Do funcionário exige-se um quase automatismo não se lhe reconhecendo muita vez, o direito de raciocinar, e como a lei do menor esforço é duma fatalidade desesperadora nos domínios da fisiologia, pouco a pouco, quebrantadas as suas energias criadoras iniciais, o funcionário passa a “cumprir religiosamente as suas funções”, o que

vale geralmente por se desinteressar inteiramente pelo “aperfeiçoamento do serviço”. Essa anulação da personalidade do funcionário pelo domínio das fórmulas prévias dá origem ao funcionalismo vegetativo, elemento amorfo e ineficiente, *cuja atividade se reduz muita vez à assinatura do ponto*, embora, para cúmulo de irrisão, seja um funcionário exemplar, pontual, assíduo, dedicado à *Repartição* e aos chefes, primeiro a chegar e último a sair, etc. Podemos chamar rotina à totalização da inércia do funcionalismo, do mínimo de esforço intelectual, da ausência de qualquer iniciativa, de investigação científica e de qualquer qualidade inventiva.

Entretanto, nos moldes estabelecidos para a organização dos Serviços públicos a *rotina* desempenha um papel importantíssimo constituindo um dos elementos fundamentais do mérito do funcionário.

Isso é um mal? Na fase atual da civilização brasileira, embora tudo que se possa dizer, é um bem, *por ser o menor dos males prováveis*.

Contudo, não é possível esconder que a rotina representa um fator negativo para a execução dos *serviços industriais*. Na burocracia, como já dissemos, ela (a rotina) a contrário senso, pode ser considerada um bem, mas, no domínio da indústria, representa um fator negativo, que prejudica, entrapa e desarticula a execução eficiente de qualquer serviço industrial.

No domínio da indústria a iniciativa, a invenção e o espírito progressista, representam elementos primordiais de êxito, constituindo as mais importantes forças da personalidade humana, postas ao serviço do Progresso. Essas virtudes não podem encontrar ambiente natural de expansão nos serviços oficiais do Estado, em virtude das oposições e restrições legais e regulamentares.

Todos os atos dos chefes e subalternos, estão “traçados previamente”; qualquer ato que exceda as previsões ou não goze do beneplácito da Lei, importará em sérios prejuízos para o seu autor. E o sacrifício de alguns mais ousados ou inexperientes, serve de exemplo para a maioria, que se limita ao estritamente indispensável dentro dos quadros da rotina...

#### § 46.º) — ORGANIZAÇÃO HIERÁRQUICA — DISCIPLINA

A organização dos serviços públicos e de toda administração, se baseia no princípio de hie-

rarquia que segundo M. Hauriou (1), "signifie, en soi, superposition de degrés dans une organisation autoritaire des agents, de telle sorte que les agents inférieurs accomplissent leurs fonctions, non pas sous l'obligation directe e unique d'observer la loi, mais sous l'obligation d'obéir au chef qui s'interpose entre eux et la loi".

#### § 47.º) — COORDENAÇÃO E CONTROLE

Um dos mais importantes fatores para uma eficiente administração é a existência dum perfeito sistema de coordenação e de controle. A coordenação liga entre si os esforços de todos os que realizam o serviço de modo a obter um melhor resultado. O controle assegura a perfeição da execução. A ausência dum controle eficaz na administração pública brasileira tem possibilitado o esbanjamento e desvio dos dinheiros públicos que atinge somas elevadas. A ausência do controle administrativo facilita o evento de tais fatos os quais, muita vez, só por acaso são descobertos.

### Capítulo II

## O FATOR HUMANO NA "RÉGIE"

### GENERALIDADES

O problema fundamental do serviço público está situado no elemento "pessoal". Não valem reformas materiais, transformações políticas, revoluções legisferantes, etc., — toda e qualquer ação que não tenha a virtude de *modificar o pessoal* será inócua, ineficaz, por mais retumbante e imponente que seja o seu aspecto exterior. Os problemas que se relacionam com a eficiência do pessoal, são de tal maneira transcendentais que os povos mais adiantados ainda não conseguiram determinar processos seguros, honestos e definitivos, pelos quais se possa aquilatar a eficiência do pessoal, seu aproveitamento e meios de conseguir o máximo de produção, de cada indivíduo. Como é fácil de se verificar em todos os povos mais ou menos civilizados, existe uma diferença profunda entre a eficiência do empregado particular e a do funcionário público.

Não se trata de raças diferentes, mas de indivíduos da mesma raça, com as mesmas tradições, aproximadamente com a mesma educação, muita vez na mesma situação econômica, e que no entanto correspondem a tipos inteiramente diversos do ponto de vista da produtividade; às vezes pode até acontecer que, quando empregado no comércio ou na indústria privada, tinha um índice de produção elevado e, em virtude de determinadas circunstâncias, baixa a média de sua produção quando funcionário público.

Em todas as partes do mundo, técnicos, especialistas, cientistas, estudiosos e observadores dos mais variados ramos da ciência humana, vêm dirigindo os seus esforços no sentido de identificar a origem dessas transformações, determinar os meios de melhorar a produção do funcionário público, calcular a sua eficiência e escolher processos precisos e honestos para recompensar os mais capazes e esforçados, proporcionando assim ao Estado os meios necessários à criação dum funcionalismo público eficiente e duma organização administrativa científica e racionalizada, por intermédio dos quais possa o Estado atuar com presteza, economia e eficiência, para a realização dos seus fins. A importância do problema é manifesta, e, principalmente para o Brasil na fase de sua vida política atual, todos os que se interessam pelas coisas públicas devem trazer a sua colaboração para o seu estudo e solução.

O funcionalismo público não constitui um todo homogêneo. Entretanto, para facilidade do estudo, dividiremos o funcionalismo em dois grupos distintos — Diretores e Agentes subalternos. — Tal divisão não pode oferecer, como seria de desejar, um caracter científico, pois a função de direção é atribuível às mais variadas categorias de funcionários, acontecendo muita vez que um simples "guarda civil" seja nomeado inspetor geral de segurança pública, cargo onde certamente não irá utilizar os seus conhecimentos "especializados"... Por isso mesmo, cumpre-nos repisar que essa divisão não obedece a um critério científico, mas unicamente a um princípio metodológico. Estabelecido esse ponto podemos entrar no assunto.

#### § 48.º) — A DIREÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS — ESCOLHA — CRITÉRIO POLÍTICO

Na administração pública é princípio consagrado que a direção dos serviços fica subordinada à confiança política, por não acreditarem os

(1) Droit Administratif, 12.ª Edition Sirey — 1933, pag. 77.

nossos dirigentes que um funcionário independente ou antagonista político seja capaz de absoluta isenção de ânimo na sua administração. Em parte existe razão neste consenso, pois é difícil encontrar no Brasil, e quiçá em outro qualquer país, um indivíduo tão imbuído do sentimento de "Serviço Público" que tudo dedique para o brilhantismo da administração dum seu antagonista ou do Governo por quem não nutre simpatia. Pode-se também estudar a questão por outro ângulo e considerar tal orientação como visando pôr à frente dos vários serviços do Estado correligionários ou amigos, que não só prestam decidida colaboração, como também, para os governantes mal intencionados, poderão se prestar a todas as exigências e a praticar todos os atos, muita vez sem levar em conta o interesse coletivo.

Embora se possa fazer a restrição citada, não se deve considerar como imoral ou prejudicial o critério da "confiança política", pois os governantes bem intencionados poderão aliá-lo ao do mérito pessoal, realizando assim plenamente o objetivo de sua administração pela unidade de vistas alcançada e pela capacidade dos chefes. O aspecto porém mais interessante do problema se refere às possibilidades de liberdade de escolha, pois é sabido que os dirigentes políticos tem um círculo relativamente limitado de amigos em que possam confiar. Assim, não dispondo de amigos capazes e em quantidade suficiente para todos os cargos de direção, força é apelar para elementos mal conhecidos e que não oferecem as condições exigidas, o que determina uma série de dificuldades e prejuízos aos interesses gerais da coletividade.

#### § 49.º) — INICIATIVA — LIMITES LEGAIS

Os serviços públicos no Brasil, mais que em outra qualquer parte, estão subordinados na sua organização, funcionamento e controle, a metuculosos e detalhados preceitos legais e regulamentares que por todos os modos, sistematicamente, procuram estipular as mais insignificantes ações e deliberações que deverão ser tomadas pelos diretores em determinadas circunstâncias.

Os artigos, parágrafos e alíneas dos regulamentos, traçam os limites até onde pode ir a liberdade de administração dos chefes, mas esses limites, que deveriam ser amplos e generalizados, são ao contrário restritos, particularizados de tal maneira, que constituem elementos coibidores. Es-

se sistema de restrições permite estabelecer um dilema supondo o princípio de "confiança política" para escolha dos Diretores: ou os "escolhidos" merecem confiança, e nesse caso a limitação é um entrave à sua colaboração, ou não a merecem e a escolha foi feita de má fé, justamente para serem utilizadas como instrumentos para fins menos dignos; ora, neste caso, como a história (secreta) administrativa de todos os países demonstra, não têm os regulamentos o poder de impedir desmandos e deshonestidades. Assim sendo, as limitações regulamentares só teriam a virtude de cercear a iniciativa dos chefes capazes e honestos, causando portanto sérios prejuízos aos interesses gerais da administração. Seria mais interessante deixar ao "Direito Penal", rigorosamente aplicado, a missão de, pela sua força coibitória "potencial", limitar desmandos e deshonestidades, propondo-se os regulamentos ou atos análogos a determinar princípios gerais e principalmente orientadores dos elementos diretores reservando-lhes amplas oportunidades para revelarem e aplicarem em bem do serviço público as suas qualidades de iniciativa e direção.

#### § 50.º) — LIMITAÇÃO DE ORIGEM "POLÍTICA" — "PRESSÃO DO ALTO"

Não é somente o regulamento ou o texto legal que limita a atividade dos administradores e cria dificuldades ao serviço. As necessidades políticas, geralmente partidárias, também influem poderosamente nos diversos setores da administração pública, e semeiam em toda a parte "um pouco" de balbúrdia e confusão. O tradicional sentimentalismo brasileiro, valorizando laços de gratidão e companheirismo muito concorre para que os dirigentes políticos, utilizem a sua influência para beneficiar amigos, aplainar dificuldades, encobrir faltas, no *louvavel* e *brasileiríssimo* intuito de demonstrar a fidelidade de seus sentimentos e, subrepticiamente, consolidar, a *subordinação* para bem dos "seus interesses". Essas influências vão muita vez colidir com a autoridade dos chefes, que se vêm na alternativa de reagir e abandonar o cargo, ou ceder, e permanecer, o que geralmente só acontece com aqueles menos capazes, cuja permanência, por isso mesmo, ao envés de beneficiar, prejudica o serviço. Acresce que a influência política pode alterar uma *orientação técnica* do chefe do serviço, afim de beneficiar um protegido, desde o simples caso de um fornecimento.

até o de construção de edifícios ou alteração do traçado de linhas férreas.

Essas "pressões", quando vêm do "alto", são de tal maneira imperiosas, que não há possibilidade de tergiversação.

Felizmente, no Brasil, depois da carta de 10 de novembro, muito se vem fazendo pela moralização e independência da administração pública. O Estado Novo teve como causa originária, a necessidade imperiosa de destruir os "partidos políticos" que, na prática de uma desenfreada politicagem, protetora de inconfessáveis interesses particulares, semeavam a discórdia, geravam a desunião política, fragmentavam a unidade nacional, fomentavam a desorganização administrativa e proporcionavam as bases de penetração do imperialismo estrangeiro, ameaçando a própria existência da soberania nacional.

Essa causa originária teve os mais amplos e benéficos resultados sobre a nova orientação política e administrativa do País, pois criou, material e psicologicamente, no ambiente nacional, condições que tornam impossível a reinstauração do antigo estado de coisas. Criado sob essa égide regeneradora o Estado Novo tem procurado justificar a sua existência, realizando uma política profundamente "nacional" e lançando as bases fundamentais duma organização administrativa, com características de independência e estabilidade, isto é, inteiramente devotada aos seus fins, livre das injunções de caráter político e capaz, pela sua estrutura e solidez, de permanecer numa determinada orientação, absolutamente alheia às mutações que se possam realizar na órbita política.

#### § 51.º) — A FORÇA DOS COSTUMES — OS "VELHOS SERVIDORES"

Entretanto isto ainda constitui um fim, cujos meios só agora foram instituídos e tiveram a possibilidade de ser utilizados. Uma reforma tão vasta e tão profunda não se pode realizar atabalhoadamente, malbaratando esforços e idéias; é mister fazer uma obra metódica, que corresponda aos fins que se tem em vista alcançar, sem desprezar contudo as circunstâncias especiais do ambiente nacional.

Por isso, tendo em conta a formação histórica do nosso povo, é mister não subvalorizar os costumes políticos e sociais, as raízes profundas que estes quatro séculos de vida social criaram na coletividade brasileira. Se tivermos esses ele-

mentos sociológicos à vista, veremos que existem e existirão por algum tempo ainda, essas influências perniciosas a que já nos referimos anteriormente e que tantos prejuízos tem causado e causa à administração brasileira. Esses resquícios que poderão parecer insignificantes e fracos, são ao contrário, se bem ponderadas as causas que lhes deram origem, de uma poderosa vitalidade e resistem galhardamente a todas as medidas repressivas, assumindo ora a forma de oposição ostensiva, ora, e mais geralmente, uma resistência dissimulada, que se caracteriza geralmente por uma adaptação "de superfície" mas que, subterrânea e soturnamente, procura minar a obra de regeneração empreendida. Essa é, talvez, a força mais poderosa com que se defrontará o Estado Novo, para alcançar os seus fins, pois sendo "interna" e dissimulada, dificilmente poderá ser extirpada. A única maneira de diminuir essa influência perniciosa é o rejuvenescimento do funcionalismo público, e dos elementos de direção sobretudo, pois são os "velhos servidores", ocupando geralmente postos elevados, os que por educação, tradição e costumes, maior resistência oferecem às transformações exigidas pelo Estado Novo. Além disso, esses elementos, pela sua alta capacidade de adaptação, permanecem mais facilmente nos respectivos cargos do que outros elementos melhor intencionados, que, procurando moralizar o serviço, levantam contra si uma onda de despeito, calúnias e oposições, que dão origem a atritos que tornam impossível a sua permanência nos cargos de direção. Volta-se assim ao que "era". Os "medalhões" dominam outra vez, e pela sua habilidade, transigência e "invertebrabilidade" dominam sem contraste. Não tendo capacidade técnica ou científica para o desempenho dos respectivos cargos, vivem no regime de *assinar em cruz*, perdem por isso a força moral e não podem, portanto, dirigir, fiscalizar e punir os seus subordinados e por isso agem "paternalmente" encobrendo faltas e deslises.

Aí, se considerarmos profundamente o assunto, encontraremos uma das fontes dos muitos males que prejudicam a vida administrativa nacional. Chefes sem autoridade não têm iniciativa, não se fazem obedecer, não têm interesse pelas coisas públicas, são desiduosos e, pelo seu exemplo, lançam o desânimo e a desilusão no espírito dos jovens, gerando grandes males para o país.

§ 52.º) — INSTABILIDADE ADMINISTRATIVA —  
INFLUÊNCIAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS

É ponto pacífico nos domínios da ciência de administração a importância do princípio de continuidade administrativa, isto é, a permanência na orientação de todos os esforços para a consecução dum objetivo único e determinado. A estabilidade de orientação é uma condição indispensável ao bom êxito e à própria existência duma organização qualquer. A empresa que mudasse constantemente de processos, orientação e objetivo, não tardaria muito a falir, pois a perda de tempo, esforços, energia, material e despesas, determinaria tais prejuízos que ela não poderia resistir. Entretanto, na administração oficial, esse é o caso normal. Em virtude da mutabilidade das influências políticas, existe uma quase permanente rotação nos postos de direção dos serviços públicos. Essas substituições só por si constituiriam um mal, pois a simples mudança de pessoas acarreta inúmeros problemas de origem psicológica, funcional, etc.

O pior, porém, é que estes novos "Chefes" para satisfazerem seu amor próprio, por ignorância ou por "revolucionismo pacífico", consideram errado e mal feito, tudo que fôra realizado por seus antecessores e se julgam no *dever* de destruir o pouco que havia sido realizado e, naturalmente, construir de novo. Essa preocupação é "fatal" em todo administrador *novato*; acresce porém que o período de "desfazer" o que fôra realizado é tão longo que, ele mal inicia as "realizações", é surpreendido pela mudança das influências políticas, que determinam seu afastamento...

Outro chega, e recomeça na maioria dos casos, a velha história... Raro é o Chefe ou diretor de repartição que continua a administração de seus antecessores e quando o faz não é por uma questão de ordem administrativa, mas, muita vez, por inércia ou incapacidade. Essas constantes mutações e transformações causam os mais sérios prejuízos à administração nacional e constituem uma das razões da sua deficiência. A estabilidade de orientação é fator importantíssimo para a boa organização da administração dum serviço de qualquer natureza, e deve constituir um dos princípios diretores do Serviço Público.

Alem dessa instabilidade decorrente da mudança dos "diretores", muita vez pode acontecer que embora permanecendo o mesmo diretor, venha o serviço a sofrer a influência direta da autoridade a que estiver subordinado, ou também a interferência de elementos prestigiosos na políti-

ca. De uma ou de outra maneira, tais influências causam sérios transtornos à administração. A nossa história administrativa é rica em fatos a esse respeito. Todo ministro que se empossa no cargo, por uma questão de vaidade ou "superestimação da sua capacidade administrativa" e menosprezo pela de seus antecessores, empreende uma série de transformações que altera desde os "cabecalhos" do papelório, até as mais elevadas questões de ordem administrativa. Esse período renovador *não passa à história*, pois, com o advento dum novo Ministro, surgem novamente as inevitáveis renovações, que assim se podem suceder indefinidamente. O simples enunciado da questão demonstra a sua relevância e as suas perniciosas influências sobre a *organização* dos serviços públicos. Os Diretores e chefes de serviços ou não têm autoridade ou não querem criar "casos" e por isso com raras e nobres exceções se submetem às imposições e orientações mais contraditórias, embora com essa "coerência" fiquem seriamente prejudicados os interesses do serviço, sua execução eficiente e competente direção.

Se acrescentarmos a essas, as causas originadas pelas transformações políticas, que desgraçadamente não tem sido poucas na história de nosso País, poderemos compreender como seja difícil administrar no Brasil.

### Capítulo III

## A EXECUÇÃO

### GENERALIDADES

Conforme já dissemos anteriormente, não existe entre os princípios que fundamentam a nossa organização administrativa uma exata e precisa delimitação de conceitos em relação às funções de direção e execução. Essa imprecisão ou deficiência de sistematização, tem sua origem na necessidade de colocarem os governantes à frente dos serviços pessoas de "sua confiança", por julgarem que assim melhor ficarão assegurados os seus interesses de administrador. Portanto, essa imperfeição de que se acha eivada a nossa organização administrativa, não decorre da ignorância dos princípios da organização científica, mas tão somente, de exigências de caráter político.

Reconhecendo embora a impossibilidade duma divisão orgânica e sistemática, por uma necessidade de ordem prática e metodológica, conforme já tivemos ocasião de ressaltar linhas atrás, podemos dividir o pessoal do serviço público em elementos diretores e executores, em relação às funções em que transitoriamente estejam investidos. Embora sucintamente, já fizemos em linhas anteriores o estudo das características dos elementos de direção e agora passaremos a fazer idêntico estudo em relação ao pessoal encarregado da execução.

O estudo que realizamos tem em vista a descoberta de elementos que permitam melhorar a administração dos serviços industriais do Estado, e, por esse motivo, tomamos como princípio orientador pesquisar, principalmente, as deficiências e desvantagens, determinar as suas causas econômicas, sociais, etc., lembrar a aplicação de remédios e concluir sugerindo o melhor regime.

#### § 53.º) — O PROBLEMA DA SELEÇÃO

##### *A Lei n. 284*

Não é demais insistir que o funcionalismo público no Brasil se caracterizou no passado pela mais absoluta "desorganização", não havendo sequer o mais elementar princípio sistematizador, predominando inteiramente o regime do pistolo, da simpatia e do "nepotismo". Furtamo-nos a fazer comentários sobre esse quadro contristador da nossa história administrativa, pois ele, pela sua longa duração e adaptação à nossa mentalidade, é ainda hoje um dos "resíduos" que mais poderosamente concorrem para obstar a perfeita realização das reformas empreendidas pelo Presidente Vargas, no sentido de "profissionalizar" o funcionalismo público, instituindo um sistema orgânico, integralizador de todas as energias no sentido da consecução mais perfeita dos fins da administração.

Atualmente, o funcionalismo público está atravessando uma fase de transição (que por isso mesmo não pode deixar de ser dolorosa), a qual teve como origens a criação do antigo C. F. S. P. C., a Lei n. 284, e toda a legislação que se seguiu posteriormente tendo em vista a organização e racionalização do serviço público em nosso País.

Foi o C. F. S. P. C., que iniciou o movimento regenerador lançando as bases dum sistema

de organização e nacionalização da nossa administração, procurando profissionalizar o funcionalismo pelo sistema de carreiras, rejuvenescer e melhorar os seus quadros pelo sistema de seleção de 1.º e 2.º grau e estimular a sua colaboração pela ampliação das probabilidades de acesso.

Esses objetivos constituíram a preocupação máxima da Lei n. 284, que por isso mesmo pode ser considerada como causa de um verdadeiro "movimento" revolucionário nos domínios do serviço público, procurando destruir todos os fatores que determinaram a deficiência e ineficácia mesmo dos nossos serviços oficiais.

A seleção tem, segundo a Lei n. 284, duas finalidades: selecionar no mercado do trabalho os melhores elementos para o serviço público e isso é conseguido pela instituição dos concursos iniciais, e, no seio do próprio funcionalismo, selecionar os que, tendo se revelado mais aptos no exercício de suas funções, demonstrem aptidões para exercer funções superiores. Essas finalidades são atingidas pela realização de concursos iniciais para ingresso no serviço público, onde o candidato, numa igualdade de situação, demonstrará a sua capacidade, em relação aos demais concorrentes. Doutro lado, pelos chamados concursos de segundo grau, — que podem também admitir a concorrência de elementos estranhos ao funcionalismo, quando o baixo coeficiente do pessoal interno não oferecer probabilidades satisfatórias, procura-se selecionar entre os funcionários os mais aptos ao desempenho de funções superiores.

Não existe dúvida quanto à eficiência do sistema adotado, e se em certos casos especialíssimos, (reações psicológicas, timidez, etc.,) pode ocorrer imprecisão de julgamento, duma maneira geral, o concurso tecnicamente organizado e honestamente realizado, ainda é a melhor maneira de se aferir a capacidade dos candidatos.

#### § 54.º) — LIMITAÇÃO DA SELEÇÃO PELA ESTABILIDADE DO FUNCIONALISMO E ESTA INFLUINDO SOBRE A EFICIÊNCIA

Um dos fatores que impede uma perfeita seleção nos quadros do funcionalismo e também o seu rejuvenescimento, é a garantia de estabilidade assegurada ao funcionário público após o estágio probatório. A decadência (queda da eficiência) do funcionário por motivos morais, fisiológicos

e sociais, ou a sua incapacidade de melhoria intelectual, o que geralmente acontece na vida real, com mais insistência do que se pode pensar, não prejudica a sua situação e, o que é mais lamentável, o princípio de estabilidade lhe assegura futuras promoções "por antiguidade".

Assunto importantíssimo, que por motivos de ordem política não foi ainda devidamente considerado pelos nossos administradores, não pode ser resolvido apressadamente e é de boa política esperar os resultados das reformas que estão sendo realizadas, para então, com esse material e a experiência adquirida, empreender obras e novas realizações.

Embora reconhecendo essa desvantagem nos princípios da organização do funcionalismo público, objetivados pela Lei número 284, não julgamos possível nem aconselhável uma mudança de fundo, pois talvez os fatores históricos que tanto têm prejudicado a nossa vida em geral, fossem influir na execução dos novos e mais radicais sistemas de seleção, concorrendo, assim, para causar mais prejuízos que benefícios. É uma exigência vital para a manutenção dos serviços do Estado o princípio de estabilidade, pois este constitui uma das causas de "atração" dos candidatos, que são recrutados entre os indivíduos que poderiam constituir, psicologicamente, uma categoria: a dos "comodistas", lato sensu. Esses não querem correr os sobressaltos, aventuras e incertezas, da luta pela vida.

Preferem o pouco seguro, garantido, e, por isso mesmo, a "estabilidade" é o maior atrativo. Ora, esses indivíduos, com raríssimas exceções, pela sua "estrutura psicológica" são amigos da "lei do menor esforço". Reunidos esses elementos à garantia de "estabilidade", não é de admirar que seja baixo o seu coeficiente de produção funcional. Introduzindo o fator "promoção por antiguidade", teremos um quadro perfeito das causas geradoras da inferior qualidade de produção do funcionário público. Ele transige com o salário baixo, a demora de acesso e a insipidez da vida, mas, como "super-compensação" dispense o mínimo possível de energias.

#### § 55.º — A PROMOÇÃO — ANTIGUIDADE — MERECIMENTO

Entre nós o conceito de promoção não está subordinado organicamente ao de seleção. O funcionário promovido não é selecionado entre

os mais eficientes. Dois terços das promoções obedecem ao princípio de antiguidade, e por isso, fácil é concluir que não existe um sistema diferenciador do ponto de vista da capacidade. Além disso, a promoção, como decorrência natural desse princípio de organização, não determina necessariamente um acesso funcional; o funcionário promovido recebe um acesso no padrão de vencimentos, mas pode muito bem continuar, e é a norma geral, nas mesmas funções anteriores.

A lei n. 284 instituindo um sistema de carreiras que objetiva a profissionalização do funcionalismo público, adotou como pedra angular da promoção, o princípio de antiguidade. Tomada em conjunto, e num prazo relativamente longo, 4/5 aproximadamente das promoções são feitas obedecendo ao critério de antiguidade, o que lhe dá ascendência absoluta nos quadros de possibilidade de acessos dos funcionários. Baseia-se a promoção por antiguidade na necessidade de ampliar a capacidade aquisitiva do funcionário de acordo com o normal aumento das suas necessidades e do custo de vida e pressupõe também um maior conhecimento dos serviços de rotina que lhe estão afetos, maior experiência, mais ponderação, etc.

Infelizmente a "condição humana" faz que o funcionário sabendo garantida a estabilidade e a promoção por antiguidade, tenda cada vez mais para a "lei do menor esforço", não procurando aprimorar o seu intelecto nem se interessando pelas questões teóricas do serviço, pois a recompensa não é tão tentadora que supere a instintiva "economia de esforços".

Essa situação gera no funcionário, uma tendência incoercível para a inércia, apegando-se profundamente à rotina, como princípio de administração e execução, o que dá origem aos males crônicos da burocracia.

Chega a tal ponto o desinteresse pelo Serviço, que constitui hoje em dia uma sorte de "fatalismo" para a maioria dos funcionários públicos a "espera da aposentadoria".

A promoção por merecimento constitui um dos meios mais poderosos de estimular a capacidade e melhoria de produção do funcionário. Entretanto, dada a imperfeição dos processos de apreciação do "merecimento", por natureza subjectivos, o seu emprego oferece, do ponto de vista prático, grandes dificuldades a uma honesta e exata aplicação.

Isso porém não quer dizer que não seja possível instituir um sistema de promoções por merecimento. Existe possibilidade de melhorar a qualidade do julgamento pela instituição de normas sintéticas e suficientemente adaptáveis, pelas quais se possa valorizar devidamente as qualidades que desejamos apreciar.

E como a promoção por merecimento é uma das alavancas capazes de transformar as condições do nosso Serviço público, é mister pesquisar tenaz e sistematicamente o aperfeiçoamento de tal sistema, de modo a evitar os seus escolhos naturais e *artificiais*, e aproveitar as suas vantagens. Até agora a ciência de administração ainda não encontrou uma fórmula capaz de satisfazer aos requisitos de precisão, simplicidade e concisão.

As "graphic-rating scale", o processo Probst, etc., embora sejam passos adiante, ainda não constituem *solução*. A tendência que se descobre nesses processos é para uma objetivação do merecimento, fugindo às duvidosas apreciações de qualidades subjetivas... — D'outro lado essa orientação levada ao *extremo* pode determinar uma diluição do *merecimento*, pela superposição da "rotina", o que iria repôr a questão na sua origem.

Uma questão porém de tal importância, de cuja solução depende a eficiência do funcionalismo público e, ipso facto, da própria organização administrativa do País, deve constituir uma preocupação constante para todos aqueles que se interessam sincera e verdadeiramente pelos destinos da nossa querida Pátria, pois como bem disse o Presidente Vargas, o problema fundamental brasileiro é o *administrativo*.

#### § 56.º) — O DESINTERESSE PELA "COUSA PÚBLICA"

Um elemento que concorre muitíssimo para o desinteresse do funcionário em relação à boa marcha do serviço, realização de sua finalidade, conservação e melhoria dos "bens" do Estado e correspondente valorização, é a ausência de interesses financeiros. As necessidades humanas geram a lei do trabalho, a iniciativa individual, o esforço criador e o espírito de invenção. A *lei do menor esforço*, gerando o princípio de economia, determina naturalmente uma íntima relação entre a necessidade a satisfazer e o esforço a dispender, da qual decorre o *interesse* do indivíduo, que se acha em relação *direta* com a intensidade das necessidades, e *inversa* com o esforço exigido.

Transpostos esses dados para o assunto que temos em vista, podemos dizer que o interesse do funcionalismo pelo serviço, normalmente, deve ser relativo aos seus vencimentos; ora sendo fixos os seus vencimentos, naturalmente existirá uma tendência para a "estabilização" do interesse do funcionário em relação ao Serviço. Acresce que, por experiência, o funcionário sabe que a satisfação das suas necessidades e o esforço despendido nas suas funções, não guardam entre si relação de espécie alguma, daí, logicamente, não lhe parecer necessário qualquer "sacrifício" pelo Serviço. Essa ausência de relação entre os fatores citados, constitui uma contradição às relações quase fatais no domínio da natureza, — e, por isso mesmo, não é de estranhar os prejuízos que vem causando à Administração.

#### § 57.º) — CAUSAS SOCIAIS, ECONÔMICAS E ADMINISTRATIVAS DOS DESFALQUES

Causaria estranheza a qualquer observador dos fastos da administração brasileira a grande quantidade de desfalques, em todos os setores da administração. Tal fato, observado superficialmente, levaria às conclusões mais absurdas.

Devemos sempre ter em vista que os desfalques podem ser originados por causas econômicas, sociais e administrativas.

Duma maneira geral é a insignificância dos vencimentos em relação às necessidades reais ou "*fictícias*" do funcionário que o leva a lançar mão dos dinheiros públicos confiados à sua guarda. Essa *deliberação* encontra "incentivo psicológico" na tradicional benevolência das comissões encarregadas dos inquéritos, compostas geralmente por funcionários da mesma repartição e que, por uma questão de camaradagem, sentimentalismo ou falta de independência, sistematicamente procuram diminuir a culpa ou inocentar o funcionário faltoso. Isso, pode-se dizer, constitui quase uma tradição na vida administrativa do País.

Inquéritos rigorosos, processos rápidos, e sentenças justas, concorreriam muitíssimo para debelar esse "mal" dos Serviços Públicos.

#### § 58.º) — A IRRESPONSABILIDADE — CAUSAS

Na preponderância dos "medalhões" reside, fundamentalmente, a origem da "irresponsabilidade" — Chefes sem competência não podem fis-

calizar e orientar os seus subordinados; diretores sem autoridade moral, não podem controlar a atividade dos seus agentes. Agindo sem conhecimento de causa, ou sem escrúpulo, recebendo, orientando e deliberando pelo que fazem os seus auxiliares — os “medalhães” não têm, nem podem ter responsabilidade. Acrescentando a influência dos fatores que cerceiam a autoridade e iniciativa dos Chefes, que, muita vez, se limitam a registrar os acontecimentos e a obedecer às normas da rotina podemos ver que a irresponsabilidade é uma decorrência lógica de determinadas circunstâncias.

#### Capítulo IV

### VANTAGENS POLÍTICAS E SOCIAIS

#### § 59.º) — GENERALIDADES

A administração oficial, — e como o nosso trabalho se refere aos serviços industriais do Estado, todas as nossas considerações são feitas partindo desse pressuposto, — representa, do ponto de vista político-social, um poderoso fator de progresso nos diversos setores da vida do País... Essa prova de *vitalidade* do Estado, material e psicologicamente, exerce uma vasta influência sobre os espíritos dos indivíduos e da coletividade, dando-lhes uma *evidência da existência* do Estado, e demonstrando materialmente a sua necessidade e utilidade.

Não é menor a repercussão política que a atuação eficiente do Estado tem no espírito do indivíduo dando-lhe a impressão de unidade e perfeição da organização estatal. Lucra com isso o Estado que vê respeitada e acatada a sua potência, sem necessidade de outros processos de coerção mais positivos.

Alem disso certos serviços industriais, tais como os Correios e Telégrafos, o Lloyd Brasileiro (navegação) e as estradas de ferro, são um poderoso fator para uma perfeita atuação política e social do Estado (comunicações policiais, políticas, transporte de tropas, etc.).

#### § 60.º) — IDENTIFICAÇÃO COM OS FINS DO ESTADO

A identificação dos serviços industriais (régie) com os fins do Estado, constitue uma consequên-

cia necessária de sua própria organização, pois o serviço industrial do Estado, embora as suas características específicas, constitue substancialmente um “serviço público”, representando assim a produção de um “bem” que constitue uma necessidade geral, vinculada aos interesses gerais e permanentes da coletividade. Nesse vínculo encontramos o traço característico mais poderoso do serviço público.

O Estado, pela sua própria condição, estará mais que outro qualquer organismo, interessado na organização, realização e continuação desses serviços, porquanto o funcionamento do serviço tem mediata ou imediatamente relações profundas com a finalidade do Estado.

Bem sabemos que os fins primordiais do Estado são os de Direito, Poder e Cultura. Ora, muita vez, um serviço industrial do Estado se acha profundamente vinculado à consecução de um desses fins, vg., o serviço telegráfico e os fins de poder e cultura do Estado.

Essa identidade que pode existir, e a semelhança ou aproximação que sempre existe entre os “serviços”, os fins e a própria existência do Estado, é de tal modo profunda, que levou certos escritores, Duguit por exemplo, a considerar o Estado, em última análise, como um complexo de Serviços Públicos.

E' perfeitamente compreensível a importância que tal assunto apresenta para a vida do Estado, e daí a necessidade em que este se acha de executar direta ou indiretamente certos serviços que importam à sua própria finalidade ou que a ela se filiam aproximadamente. Não é possível entregar a particulares, impulsionados unicamente pelo interesse de lucro pessoal, a execução de serviços que exercem poderosa influência sobre a *organização e funcionamento* do Estado. O particular deixa-se levar pela ambição de riquezas, sem olhar obstáculos ou outros interesses, e daí logicamente não ter consideração para os chamados interesses coletivos. O Estado, ao contrário, como representante e ao mesmo tempo, tutor dos interesses coletivos, pode objetivar, incidentemente, interesse de lucro, mas subordinará este, como qualquer outro interesse particular, aos permanentes e *gerais* interesses da sociedade. A administração oficial, naturalmente, é um fator de “segurança” para a realização dos fins do Estado que, indiretamente, são objetivados pelos serviços industriais. Em caso de certas indústrias, v. g. in-

dústrias bélicas, é tão compreensível a sua relação com os fins do Estado que não exige demonstração. O sigilo que deve cercar todas as questões de interesse da Defesa Nacional, e bem assim a subordinação incondicional aos supremos interesses da Pátria, encontram plena realização na administração oficial. Já o mesmo poderia não acontecer na empresa privada, onde a "ambição individual" poderia sobrepôr-se ao interesse nacional, com graves e quiçá fatais consequências para os destinos da Sociedade.

#### § 61.º) — DESENVOLVIMENTO DO "ESPÍRITO PÚBLICO"

A administração oficial, como serviço público, constitui um clima natural para o desenvolvimento e revigoração do "espírito público". O ambiente tradicional, a influência dos superiores hierárquicos, a rotina da função que é precipuamente orientada no sentido dos interesses do Estado, criam paulatinamente, ou desenvolvem, o espírito público entre os funcionários da administração oficial.

#### § 62.º) — INFLUÊNCIA SOBRE O PROGRESSO DO PAÍS

Uma das preciosas influências que a administração oficial tem exercido é a decorrente da sua atuação sobre o progresso geral do País, por intermédio de seus serviços industriais. Que dizer da ação, nesse sentido, do serviço postal-telegráfico? Que dizer da poderosa influência que as estradas de ferro oficiais têm exercido sobre o progresso de vastíssimas zonas de nosso País, que de outra maneira ainda permaneceriam isoladas da civilização brasileira? E o poderoso influxo da navegação oficial sobre a estrutura econômica do País, concorrendo para a aproximação econômica, e sobretudo político-social dos diversos e afastados núcleos de população nacional? O progresso real e contínuo do País, e não um progresso fictício, intermitente, com períodos de excitação e de prostração, — progresso abrangendo todo o território nacional e não simples faixas litorâneas disseminadas irregularmente, — progresso que extenda de tal maneira as atividades econômicas do País, que haja coincidência entre nossas fronteiras políticas e as econômicas; tal progresso está substancialmente ligado aos problemas das estradas de ferro de penetração, único meio de levar a

Civilização ao nosso "hinterland". Reunindo num conjunto harmonioso o movimento de penetração ferroviária ao de "povoamento" pela "transhumância" ou pela colaboração de "imigrantes eficientes e adaptáveis", o Estado Nacional pode realizar uma obra imorredoura, sagrando-se à admiração e respeito da Posteridade. Aliás, merece considerado, que o Presidente Vargas, administrador patriota e sagaz, compreendendo a importância desse problema, constituiu o lema "Marcha para o oeste", um dos motivos de seu governo.

#### § 63.º) — CONFORMAÇÃO DO FUNCIONALISMO COM A ORDEM EXISTENTE

A própria natureza do serviço público pelas suas condições específicas transmite paulatinamente ao "servidor do Estado" a noção mais ou menos profunda de "serviço Público", a que já nos referimos anteriormente. Além disso a tradição, a rotina, o formalismo, a "ação do Poder Público", inculcam no funcionalismo do Estado, uma natural conformação com a ordem existente. Tal situação tem uma origem eminentemente econômica, qual seja a segurança da subsistência, assegurada pelo Estado, mas de qualquer maneira constitui um poderoso elemento na vida político-social do País. Quanto maior for o número de seus funcionários, maior será o da neutralização dos fermentos sociais. Esses milhares de funcionários com as suas famílias, exercerão larga influência sobre a vida político-social do País, representando uma força estabilizadora, sejam quais forem as transformações ocorridas. Eles serão naturalmente refratários a um movimento revolucionário, pois os seus interesses estão com a ordem existente.

#### § 64.º) — INFLUÊNCIA POLÍTICO-SOCIAL SOBRE AS CONDIÇÕES DO TRABALHADOR NACIONAL

Certamente a mais poderosa influência exercida pela administração oficial, se relaciona com a possibilidade de realizar, ampliar e prosseguir numa política-social prática, cuja repercussão na vida da coletividade, terá consequências importantíssimas. O Estado, como decorrência lógica da sua própria natureza, tende para conceder aos seus operários e empregados todos os benefícios possíveis duma legislação social humanitária e adiantada, adotando o dia de 8 horas, as férias remuneradas, o descanso semanal, pensão para a velhice e invalidez, e, sobretudo, uma política de

elevação dos salários pelo qual poderá influir poderosamente sobre o conforto e bem estar de seus servidores, concorrendo para a melhoria do "standard" de vida nacional, com todas as suas consequências naturais. Bem se pode calcular a influência que tal política exercerá sobre o mercado do trabalho, nível dos salários e de vida, ampliação da capacidade de consumo, etc. Assunto de magna importância este, que não pode ser tratado suficientemente no âmbito restrito deste trabalho.

### Capítulo V

#### DESVANTAGENS

##### § 65.º) — INFLUÊNCIA DA POLÍTICA PARTIDÁRIA

A tradicional ojerisa existente outrora contra os serviços industriais do Estado encontrava seu principal fundamento nas desastrosas influências que sobre os mesmos exerciam as manobras dos chefes políticos dominantes. Não temos o intuito de recordar todo esse doloroso e prejudicialíssimo passado de atividades administrativas exercidas quase única e exclusivamente ao sabor dos interesses partidários. E, vale dizer, partidos no Brasil, eram organizações desprovidas de idéias, e recheiadas de *interesses pessoais*...

A politicagem enchia os serviços de pessoal excessivo e *abusivo*, que, além de nada fazer, ainda prejudicava e entravava o trabalho dos funcionários honestos, pois, instrumentos inconcientes dos seus chefes políticos, de quem gosavam absoluta confiança e incondicional apoio, se julgavam *autoridades* e pretendiam discutir assuntos estranhos à sua competência, criando casos e dificuldades, com resultados geralmente prejudiciais à boa marcha e moralidade do serviço público.

Reconhecemos e, por mais de uma vez, já proclamamos a importância das transformações políticas que o nosso país sofreu com o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, *golpe de morte sobre os partidos políticos então existentes*. Mas não se pense que a simples extinção dos partidos e a transformação constitucional sofrida, determinaram também uma *transformação substancial* na vida política e social do País.

Pensar assim, seria cometer um erro palmar, confundindo a substância da vida política do País, com a orientação dessa política.

Durante mais de um século (pois os erros da República, tiveram sua origem na "herança política" da Monarquia), usamos e abusamos das práticas políticas, infelizmente tão nossas conhecidas, práticas essas que, em virtude de "*condições particulares* do ambiente nacional, se identificaram profundamente com as normas de procedimento político do nosso povo, e certamente, criaram profundas raízes no espírito de nossa gente. E esses hábitos e costumes, que levaram mais de um século para se formar, natural e logicamente não poderiam ser destruídos, ou melhor, extirpados do sub-consciente nacional, por via unicamente dum decreto ou duma lei. Serão necessários longos anos de prática da "nova política nacional", difundindo, propagando, convencendo, instruindo, educando e renovando, para criar um novo espírito, uma nova maneira de pensar e agir politicamente, que substitua os velhos processos tão ao sabor das tendências nacionais. O que custou socialmente um século para se formar, necessitará pelo menos dezenas de anos para ser destruído. A nossa argumentação, eminentemente sincera e realista, visa sobretudo esclarecer certos setores mais ou menos bem intencionados da nova corrente política nacional, que acreditam já se haver realizado a transformação social, prevista e almejada pela carta de 10 de novembro.

Não fazemos, crítica, mas procuramos descobrir as realidades que muita vez se escondem sob aparências enganadoras. E desse modo vamos encontrar velhas e poderosas raízes que, profundamente arraigadas na vida brasileira, embora decepada a velha e carcomida árvore da politicagem, talvez por isso mesmo se fortaleceram, e numa evidente demonstração da lei de transformação biológica, assumiram novas formas e modalidades, para responder às novas funções. Não é no momento o nosso objetivo aprofundar esses problemas, embora a sua transcendental importância e por isso nos limitámos a focalizar a influência que essas *raízes* exercem ainda sobre o funcionamento dos serviços industriais do Estado.

E' mister perseverar no caminho até agora seguido pelos *supervisionadores* da organização dos nossos Serviços Públicos para que deles sejam paulatina e radicalmente extirpadas essas velhas raízes, pois só assim serão atingidos os *fins* da *administração nacional*.

§ 66.º) — UTILIZAÇÃO “ELEITORAL” DO  
FUNCIONALISMO

E' uma das pechas lançadas aos serviços industriais do Estado a ampliação excessiva dos quadros do “pessoal” para aumentar a “clientela eleitoral” do Estado, ou melhor dito, da facção dominante, à custa dos cofres públicos. Naturalmente, e isso acontece também embora em menor grau, no caso das empresas privadas, — há possibilidade do Estado “influir” mais ou menos eficazmente sobre o “pessoal” dos seus quadros, mas isso não quer dizer que sempre e fatalmente o faça, que a sua influência seja *decisiva* e que, em certas ocasiões, essa influência não constitua um benefício para a coletividade nacional. O Estado, mesmo quando procura influir positivamente sobre a manifestação eleitoral do funcionalismo público, não o pode fazer aberta, abusiva e violentamente, pois isso concorreria para o seu descrédito e iria estimular reações que poderiam originar dificuldades e perigos para a administração. Aplicando geralmente meios indiretos e subreptícios a influência do Estado não constitui uma *força* destruidora da vontade política do cidadão-funcionário, poderá quando muito determinar pequenas alterações sem maiores consequências. E caso seja empregado o “voto secreto”, essas possibilidades serão quase totalmente anuladas. Não devemos porém considerar sempre essa influência como um mal, pois, em certas ocasiões, principalmente quando o País atravessa uma fase política perturbada (apetites políticos mesquinhos, setarismo, influência perniciosa do imperialismo, etc.), ela constitui um elemento natural de defesa, não só do Estado como também da própria comunidade nacional. Esse um aspecto importantíssimo da questão e que não deverá ser olvidado sempre que se considere o problema versado, embora não exclua absolutamente a desvantagem que a utilização eleitoral do funcionalismo apresenta do ponto de vista político e social.

§ 67.º) — ENFRAQUECIMENTO DO “ESPÍRITO DE  
INICIATIVA”

Inegavelmente o espírito de iniciativa privada constitui nas sociedades atuais um dos mais poderosos, senão o mais poderoso fator de progresso da humanidade.

Qualquer medida que concorra para o enfraquecimento, já não dizemos aniquilamento, do espírito de iniciativa privada, embora as suas mais

brilhantes justificativas, deveria ser necessariamente condenada, pois iria concorrer para, em futuro mais ou menos próximo, determinar um *pauperismo* generalizado de toda comunidade. Essa perspectiva, vastamente explorada pelos antagonistas das atividades econômicas do Estado, só *remotamente* constituiria uma consequência da intervenção do Estado. Tal aconteceria se a questão fosse transposta do plano particular para o *geral*, isto é, se de alguns serviços econômicos produzidos pelo Estado, todas as atividades econômicas fossem exercidas pelo Estado, o que já pressuporia uma revolução na organização política e social do País. Ora, tal não acontece; os serviços industriais do Estado são em número restrito e geralmente constituem um “setor” não desejado ou “necessariamente vedado” à iniciativa privada. No primeiro caso, o Estado supre a deficiência da iniciativa privada, e nesta hipótese, não se pode falar do seu enfraquecimento, pois, bem ao contrário, a atividade do Estado irá repercutir direta e indiretamente na estrutura econômica do País, amplificando as possibilidades e iniciativas particulares; no segundo caso, em setores relativamente restritos, a atuação do Estado, de todo necessária em virtude de necessidades políticas, sociais ou nacionais, encontra-se plenamente justificada e pouquíssimos escritores se arriscam a criticar a intervenção estatal.

§ 68.º) — O TRABALHADOR NACIONAL E O  
ALIENÍGENA

Um dos problemas mais complexos, decorrentes da *amplificação* dos quadros do funcionalismo público, e que tem sido desconhecido ou descuidado pela maioria dos escritores, é o que se refere à absorção pelo Estado, em virtude de certas circunstâncias específicas ao nosso meio, dos elementos mais “aptos” existentes na sociedade, o que naturalmente determina uma redução qualitativa no coeficiente dos que vão concorrer no setor privado. Se considerarmos que no comércio e na indústria principalmente, fontes originárias e poderosas da formação de “Capitais”, os nacionais vão *concorrer* duramente com elementos alienígenas que, pela sua própria condição de aventureiros em terra estranha, estão melhor aparelhados moral e praticamente, veremos a importância

do problema aqui estudado. Ora, o cargo público, pela sua estabilidade, garantia, vencimentos certos, regalias, aposentadoria, aparência de poder e outras vantagens, constitui no Brasil (como em outros países), por motivos históricos e sociais, um centro de atração para o mercado do Trabalho. Tendo em vista as condições de ingresso (concurso rigoroso, etc.), que excluem os incapazes ou inaptos, a maioria do funcionalismo tem um apreciável coeficiente cultural, *mutatis mutandis*. — Naturalmente, não queremos dizer que os funcionários públicos constituem uma elite. O nosso ponto de vista é relativo. A massa de funcionários públicos constitui um notável contingente retirado do campo da concorrência entre o trabalho indígena e o alienígena. As repercussões desse fato são de tal natureza que influem nos próprios fundamentos do Estado nacional.

Para só lembrarmos um aspecto, queremos frisar a importância da questão da formação e desenvolvimento no País, duma burguezia alienígena, que naturalmente não estará nem pode estar identificada com o Estado Nacional, gerando assim profundas contradições no seio da vida social e política do País.

#### § 69.º) — REFLEXOS SOCIALISTAS DECORRENTES DA AMPLIFICAÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

Por último, não queremos encerrar este capítulo sem uma referência, embora ligeira, sobre os "reflexos socialistas" da amplificação das atribuições ou intervenções econômicas do Estado. Em verdade, se levarmos o problema aos seus últimos desenvolvimentos, a consequência lógica será o "socialismo" embora de Estado pois a transformação paulatina de todas as atividades econômicas privadas, em Serviços Públicos, determinará fatalmente o socialismo. Essa, porém, seria uma conclusão arbitrária, pois o próprio Estado que organiza, garante, protege e defende legal e materialmente a propriedade privada, a qual constitui um dos seus fundamentos, não iria concorrer diretamente para o seu aniquilamento. A verdade é que o Estado "oficializa" somente certos serviços que devem ser "necessariamente" de administração estatal, deixando todo o vasto campo da vida econômica do País à iniciativa privada.

### Capítulo VI

## ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

### GENERALIDADES

O econômico e o financeiro são, talvez, os aspectos mais importantes do problema da organização e administração dos Serviços industriais do Estado. A questão *vital* do Brasil é a econômica no domínio privado e a financeira no setor oficial. Todos os vastos, variados e complexos problemas que avassalam o nosso País, têm a sua origem nos quadros da Economia, pois as finanças constituem também um setor do problema econômico dentro dos quadros do Estado. Onde quer que encontrarmos um problema dependendo de solução, podemos afirmar que tal situação decorre da deficiência de elementos econômicos. Desde o melhoramento do "homem" — até o da eficiência do Estado, tudo está subordinado a necessidades econômicas de toda ordem.

Se temos um elevado coeficiente de analfabetismo, se o Brasil é um "vasto hospital", se não temos boas e suficientes estradas de ferro e de rodagem, se não possuímos uma grande marinha mercante, se a nossa Armada e o nosso Exército são insuficientes para defender os 8 1/2 milhões de quilômetros quadrados do nosso território, tudo isso tem origem na deficiência da riqueza nacional privada, única fonte onde o Estado vai encontrar elementos para a organização e funcionamento de seus serviços.

Se a riqueza nacional privada é insignificante, — insignificante também será a riqueza pública, e conseqüentemente o Poder do Estado. Não existe possibilidade de haver uma Nação pobre e um Estado poderoso, rico e eficiente. Naturalmente, no presente estudo, não poderíamos deixar de apreciar, embora sinteticamente, as relações econômicas e financeiras decorrentes dos diversos serviços industriais do Estado. A questão fundamental a que todas as outras se subordinam, direta ou indiretamente, e de que decorre o funcionamento perfeito dos Serviços, é a sua organização do ponto de vista econômico-financeiro. Enquanto a indústria privada se organiza, *sempre*, tendo em vista o "*interesse de lucro*" o maior possível, a indústria oficial pode-se organizar obedecendo a diferentes princípios econômico-financeiros, que exercem profunda e permanente influência na sua administração e funcionamento.

Isto posto, passaremos a estudar os diferentes princípios econômico-financeiros, a que pode ficar subordinada a organização da Régie.

#### § 70.º) — A REALIDADE SOCIAL

As diversas maneiras por que o Estado pode intervir na vida econômica nacional não estão nem podem estar subordinadas a determinadas e prévias fórmulas, pois a extrema variedade pode apresentar na vida de uma Nação, excedem os limitados quadros que a mais apurada previsão humana poderia imaginar. Os fatos sociais, de uma maneira geral, possuem características de tão extrema mobilidade e variedade, que dificilmente podem ser subordinados a pré-determinados esquemas. Jogando com elementos tão variáveis não poderia a intervenção do Estado na ordem econômica sujeitar-se a princípios rígidos e previamente determinados. Toda e qualquer limitação ou esquematização estaria de antemão fadada ao fracasso. Foi em virtude de se quererem sobrepor a essa *realidade*, que as construções teóricas de fins do século passado e princípios deste, que tentaram condensar leis ou normas para a "intervenção" do Estado na ordem econômica, ruíram estrepitosamente aos primeiros embates das tempestades desencadeadas pela guerra de 1914-1918. Hoje em dia as tendências teóricas se caracterizam pela propensão a considerar os fatos sociais, como *realidades* e portanto, não tentar condicioná-los a determinadas formas esquemáticas a priori constituídas, tendendo bem ao contrário para adaptar as "formas" de acordo com a evolução das realidades sociais.

#### § 71.º) — OS PRINCÍPIOS FINANCEIROS

A determinação do princípio financeiro que deva presidir à organização e exploração dum Serviço Industrial do Estado fica condicionada a um prévio e metódico estudo das relações políticas, econômicas e sociais existente entre o Estado e a coletividade, — em função do Serviço. Para facilidade e clareza do estudo podemos filiar essas *relações*, aos *interesses* do Estado e da Coletividade que se acham em jogo com a execução do Serviço. Duma maneira geral, isto é, sem rigidez de classificação, é possível agrupar essas *relações* da seguinte maneira :

- a) — *Interesses* soberanos do Estado ;
- b) — *Interesses* políticos do Estado, entrosados com determinadas necessidades coletivas ;
- c) — *Necessidades* coletivas, com predominância de *interesses* estamentais ;
- d) — *Interesses* de círculos mais ou menos amplos de coletividade, com satisfação de necessidades individuais.

A cada uma dessas determinantes corresponde um princípio financeiro orientador da atividade do Estado :

- a) = Despesa orçamentária pura e simples ;
- b) = Taxa, cobrindo total ou parcialmente as despesas ;
- c) = Lucro, num regime de liberdade ;
- d) = Lucro o maior possível, num regime de Monopólio.

#### § 72.º) — DESPESA ORÇAMENTÁRIA PURA E SIMPLES

Os serviços industriais do Estado que se vinculam profundamente à sua natureza e aos seus próprios fins e dos quais depende por vezes o exercício de um dos direitos de soberania do Estado, (v. g., os arsenais militares, a Casa da Moeda, etc. . . .), logicamente devem ser subordinados ao princípio da despesa orçamentária pura e simples, isto é, todas as despesas decorrentes da execução do serviço deverão ser, normalmente, cobertas pelas receitas gerais do Estado. Esses serviços são organizados tendo em vista a própria sobrevivência do Estado ou consolidam a sua posição frente aos *interesses* particulares, não se compreendendo portanto que a sua execução ficasse subordinada à percepção dum determinado proveito. Em tal hipótese a característica fundamental de tais serviços é a gratuidade, pois todos os componentes da coletividade têm o direito ao seu gozo, sem que sejam individualmente compelidos a indenizar a parcela de "utilidade" de que se beneficiam ; outro aspecto que distingue alguns desses Serviços é a sua "potencialidade". Para a manutenção e desenvolvimento desses serviços, concorrem indiretamente todos os componentes da sociedade, através o sistema geral de Impostos.

§ 73.º) — PRINCÍPIO DA TAXA COBRANDO PARCIAL  
OU TOTALMENTE AS DESPESAS

Os serviços industriais do Estado, de caráter especial, que satisfazem uma necessidade coletiva e que, mais ou menos intensamente, estão vinculados aos fins do Estado, devem ser organizados de acordo com o princípio geral das taxas. Agora, porém, o problema não se apresenta com a simplicidade do estudado no parágrafo anterior, pois determinar o coeficiente de intensidade de vinculação dos fins do Estado, é questão delicada e que não se pode resolver apressadamente. Além disso, dessa maior ou menor "intensidade" decorre a orientação de serem as despesas com os Serviços cobertas parcial ou totalmente com o rendimento das taxas. Para seguir uma orientação justa e racional, é necessário pesar cuidadosamente até onde o serviço satisfaz necessidades dos "particulares" e onde começa a corresponder a uma necessidade do Estado. A determinação do regime de taxas segundo devem produzir uma receita inferior, igual ou superior às despesas, tem importantes e duradouras repercussões na vida econômica nacional. Os serviços que beneficiam a amplos setores da coletividade e que se acham ligados diretamente a necessidades do Estado, devem ficar subordinados ao regime de "preço de custo", isto é, o Estado deve limitar-se a cobrar uma importância igual ao dispendido, *teoricamente*, com a parcela utilizada pelo consumidor. No entanto, caberá neste ponto perguntar: deveria o Estado incluir no "preço" a parcela correspondente à amortização do capital inicial empregado?

Dum ponto de vista estritamente econômico-financeiro, a resposta mais lógica e precisa seria afirmativa, mas se considerarmos que em todo serviço industrial do Estado sempre existe substancialmente, um interesse do Estado, mais ou menos evidente, que representa em "ultima ratio" a parcela do benefício usufruído pela Coletividade, devemos concluir que não seria justo que os usuários do serviço pagassem em benefício da Coletividade, sendo mais razoável considerar o capital inicial um "investimento à conta do Todo Social". Assim quando a existência do serviço radica no interesse político do Estado entrelaçado a determinadas necessidades coletivas, a execução do Serviço por parte do Estado, dá a este o direito de exigir dos usuários o pagamento duma contribuição monetária destinada a pagar a *parcela* utilizada.

O indivíduo quando se utiliza do serviço, além de influir para o aumento das Despesas, concorre também para um *aumento* no desgaste do material, sendo justo que indenize o consumo feito. Essa indenização cobrada pelo Estado pode ser parcial ou total, segundo a utilidade social do serviço, ou a sua maior importância para a eficiência do Estado. No primeiro caso, a renda produzida pelas Taxas, sendo insuficiente para cobrir as despesas com a manutenção do Serviço, deverá a *diferença* ser coberta com as Receitas gerais do Estado, para as quais contribuíram indistintamente todos os componentes da Coletividade, a maioria dos quais não se utilizou do Serviço, e, *ipso facto*, pagou por um serviço de que não se serviu. Assim sendo, aqueles que se utilizaram do Serviço para a realização dos seus interesses particulares, só pagaram uma *parcela* do preço do Serviço utilizado, *descartando* o restante sobre os ombros dos seus concidadãos. Se considerarmos que muita vez os usuários do serviço desfrutam uma situação econômica muito superior à da média da população, vemos que devem ser cuidadosamente pesadas todas essas circunstâncias para que não se realizem injustiças por intermédio do Estado que é, por excelência um órgão de Justiça!

§ 74.º) — PRINCÍPIO ECONÔMICO PRIVADO

Certos serviços industriais do Estado pela sua natureza correspondem a setores da atividade particular, mas o Estado, em virtude de determinadas circunstâncias transitórias ou permanentes, transformou em serviços públicos, os quais estão naturalmente indicados para serem organizados segundo o princípio econômico privado. Tais Serviços correspondem naturalmente a necessidades coletivas, com predominância de interesses "estamentais", sendo por isso razoável que o Estado os explore com intuito de lucro, não só porque uma empresa privada teria esse direito, mas, sobretudo, em virtude de se utilizarem desses serviços grupos econômicos mais ou menos poderosos (fazendeiros, industriais, comerciantes, etc.); não é justo portanto que os membros menos favorecidos da comunidade, arquem com parte das despesas decorrentes de transporte de *bens* pertencentes aos "estamentos" economicamente superiores, sobre os quais, muita vez, ainda vão pagar uma outra *taxa* mais pesada — o *lucro*, incorporado aos preços desses *bens*. Entretanto, esse aspecto particular, embora predominante, não des-

trói inteiramente a "eiva social" que caracteriza toda e qualquer atividade do Estado e, por isso, em tais serviços encontraremos, mais ou menos intensa, a preocupação dos interesses gerais da coletividade e do Estado, com intuito de concorrer para o engrandecimento do país e para o bem-estar geral. Os serviços explorados segundo o princípio econômico privado devem ficar sujeitos às mesmas normas de Economia a que estão subordinadas as demais empresas particulares, — pois não seria justo que o Estado utilizasse o seu "imperium" para eliminar os concorrentes e criar para si privilégios excepcionais em virtude dos quais usufruisse lucros excessivos. Teoricamente deveria ser assim, porém, na realidade, mesmo quando não institue "monopólio", o Estado, fazendo ele próprio as suas *leis*, regulamentos, etc., cria naturalmente para si um regime mais ou menos excepcional, dando origem a limitações das liberdades individuais.

Em tais circunstâncias, o Estado desempenha o papel de "empresário" que no caso iria pagar determinada soma de *impostos* coberta indiretamente pelos usuários do Serviço; ora tendo desaparecido o intermediário entre o contribuinte usuário e o Estado, este não ficará impedido de incluir no preço da venda o imposto que seria pago pelo produtor privado, ficando assim com uma margem de lucros superior à da empresa privada, que poderá ser habilmente utilizada pelo Estado afim de realizar indiretamente uma *sã e prática política social-econômica*.

#### § 75.º) — PRINCÍPIO DO MONOPÓLIO

Levado por intuítos meramente fiscais, ou em face de certas exigências do seu "*poder-soberano*", ou ainda impulsionado por motivos de ordem moral (alcoolismo, fumo, etc.), pode o Estado explorar os seus serviços industriais segundo os princípios do Monopólio.

Com a instauração do monopólio, fica parcial ou totalmente eliminada a concorrência privada o que permite ao Estado ditar os preços de venda da sua "produção" sem nenhuma relatividade com o preço de custo, — auferindo assim, além do *lucro* decorrente da recepção do *imposto*, um *sobre-lucro*, constituído pela diferença existente entre o preço médio determinado pela concorrência e o preço de monopólio, instituído *unilateralmente* pelo Estado. Esse sobre-lucro que o Estado obtém com a instituição do monopólio, constitui um verdadeiro *imposto direto*, sobre os usuários e *indireto*,

sobre os *capitais afastados do mercado*. As importantes repercussões econômicas e sociais produzidas pelo monopólio, exigem que o Estado justifique a existência desse regime excepcional, aplicando rigorosa e judiciosamente os lucros obtidos em obras que direta ou indiretamente concorram para o bem-estar e o progresso da Comunidade. O desperdício em qualquer hipótese desses recursos financeiros, auferidos à custa da limitação das "rendas privadas", constituirá nefasto prejuízo para o País, pois seria "lato sensu", uma *destruição* de capitais que, dadas as atuais condições do Brasil, — constituiria quase um crime de lesa-Pátria. Afastada esta última hipótese, o monopólio do Estado será *sempre* menos prejudicial que o monopólio privado, pois neste caso todos os lucros vão beneficiar alguns poucos indivíduos em detrimento de vastos círculos da coletividade e naquele os resultados irão beneficiar a própria Coletividade e, por vezes, os próprios usuários.

### Capítulo VII

## ELEMENTOS ECONÔMICOS

### § 76.º) — A ESTRUTURA ECONÔMICA DO BRASIL

A estrutura econômica segundo Wagemann (1) determina o caráter da economia nacional cujo *grau de intensidade* se mede pela disponibilidade do *Capital*, de mão de obra, etc.

Segundo a classificação do referido economista o Brasil é um País neocapitalista (2), onde a densidade de população é pequena, o consumo de maquinário mediano, tráfego intenso, cota de obreiros industriários mediana, — giro de comércio exterior por habitante elevado, — tudo conforme o quadro publicado na pág. 418 de sua obra. Tendo em vista o grau de intensidade da economia brasileira, adverte-se desde logo a importância que o problema da intervenção do Estado, mais ou menos extensiva, apresenta para os destinos do País. Dada a escassez de "capitais", nacionais ou *radicados*, a atuação *capitalista* do Estado determinará fatalmente um descenso no ritmo de formação de *capitais*, pois os capitais adquiridos ou formados pelo Estado têm caráter

(1) E. Wagemann — *Estrutura y ritmo de la economía mundial* — Labor — 1933, pág. 14 e segs.

(2) E. Wagemann — *op. cit.*, pág. 35.

*social*, verificando-se assim que representam dialeticamente uma negação no seio do sistema econômico nacional, não possuindo o caráter de elemento estrutural da mesma economia. A diluição desses "capitais sociais", (teoricamente), por todos os componentes da coletividade, não lhes aumenta o potencial econômico; doutro lado, tendo em vista a tendência do Estado, entre nós, para vender a sua *produção* abaixo do custo, não ficaríamos longe de concluir que existe verdadeiramente uma limitação da formação, um desgaste de capitais, — limitação sobre o capital privado, desgaste em relação aos capitais do Estado. O simples enunciado do problema, mostra a sua vastidão, e dado o caráter deste trabalho não é possível considerar mais detidamente o assunto.

#### § 77.º) — A FORMAÇÃO DOS CAPITALIS DA "RÉGIE"

Quando se considera o problema dos serviços industriais do Estado, apresentam-se duas hipóteses: ou já existe ou vai ser criado.

Na primeira hipótese a questão da formação inicial dos capitais está afastada; na segunda hipótese, ou quando se faz mister ampliar serviços já existentes, a administração tem necessidade de capitais para a organização e execução dos serviços. Onde vai o governo buscar estes capitais? Existem duas soluções: o empréstimo e o imposto (sob vários aspectos). Quando o governo utilizando seu crédito lança um empréstimo interno (ou algumas vezes externos), equipara-se aos capitalistas privados, pois também o crédito público, sofre as mesmas vicissitudes a que está sujeito o crédito particular.

Em nosso país porém, o governo, ou melhor o Estado, desfruta uma franca superioridade em relação aos particulares, para a consecução de "capitais", por motivos que dizem respeito à nossa educação econômica, espírito de iniciativa, etc. Quando o governo apela para o *Público*, afim de conseguir os capitais que necessita para a organização de um serviço, lança mão de uma parcela da riqueza nacional, (privada), devendo pagar determinados juros, o que vai onerar indiretamente o Serviço, e *diretamente* o orçamento... Noutros casos, o governo pode apelar para o imposto, isto é, a coletividade vai pagar para a criação do Serviço que beneficiará determinados círculos sociais, surgindo assim certas relações por nós estudadas em outro capítulo.

A emissão de papel moeda (inflação primária), para cobrir os gastos de instalação do serviço, constitui também um método *indireto de exação*, aliás dos mais perniciosos, pois se o imposto absorve uma pequena parcela da riqueza privada (dos que pagam), o papel moeda pelas suas catastróficas repercussões sobre o sistema econômico nacional, concorre para uma desvalorização da riqueza geral do País. Uma outra eventualidade seria o Estado organizar o serviço com os seus "saldos" orçamentários, — mas tal hipótese deve ser definitivamente afastada, pois as circunstâncias atuais e quiçá as do decênio próximo, não permitem uma previsão favorável a este respeito.

#### § 78.º) — REPARTIÇÃO DA RIQUEZA E DA RENDA NACIONAL

A evolução harmoniosa da Sociedade, do ponto de vista econômico, financeiro e político-social, está intimamente ligada ao problema de repartição de riqueza nacional. Esta, como sabemos, compreende duas partes: riqueza pública e riqueza privada. Para que uma sociedade prospere e gose de Paz e bem-estar, é mister que seja guardada uma certa relação entre essas duas partes. A supremacia absoluta da riqueza pública anemizaria a vida econômica privada, geraria a mediocridade econômica generalizada, determinaria o enfraquecimento do espírito de iniciativa individual, transformaria por fim toda a sociedade num vasto organismo burocratizado e apático, fruto cadivo a ser colhido pelo socialismo... Doutro lado uma esmagadora superioridade da riqueza privada diante do Estado determinaria formas odiosas de opressão, pois o Estado não tardaria a se transformar num fácil instrumento manejado ao sabor dos seus interesses pelos "reis da indústria", *contra* e *sobre* os vastos, e gerais interesses coletivos. Deve portanto existir uma certa harmonia entre essas duas partes da riqueza nacional. Isso não quer dizer que deve haver equilíbrio, pois a riqueza privada deve ser sempre superior à riqueza pública (utilizável, excluída a potencial), para que possa oferecer os *tributos* indispensáveis às necessidades econômicas e financeiras do Estado. É fácil de se compreender que sendo relativamente pequena a riqueza privada (como sóe acontecer nos países capitalistas e neo-capitalistas) (1),

(1) Vide classificação de Wagemann, op. cit.

uma forte imposição por parte do Estado com o intuito de criar uma vultosa riqueza pública, determinará uma continua e progressiva anemização da riqueza privada, o que, mediatamente, enfraquecerá o organismo econômico-financeiro do Estado, caso permaneça fiel aos princípios do "individualismo e da propriedade privada", ou determinará remota ou proximamente o socialismo de Estado.

Aliás, embora todas as subtilezas metafísicas que se empregam, o progressivo aumento da riqueza do Estado constitue um movimento inconsciente e indireto para uma modalidade especial de propriedade coletiva; por isso para que uma intensa ampliação da riqueza do Estado não determine uma marcha forçada para o socialismo "pare e passo" das suas *necessárias atividades*, o Estado deve procurar incentivar, proteger e desenvolver, por todos os meios ao seu alcance, cada vez mais e com maior amplitude, a iniciativa privada. A não procurar estabelecer a harmonia a que nos referimos, — quando a riqueza privada não puder fornecer as "contribuições" necessárias à manutenção dos serviços do Estado, necessariamente ampliados, — este se verá forçado a procurar os meios econômicos que lhe faltam, fazendo-se cada vez mais *empresário em grande escala*, o que, por sua vez, irá se refletir sobre a riqueza privada e, assim, criando um círculo vicioso que terminará no socialismo do Estado.

Este enfraquecimento do capitalismo privado, principalmente nos países de estrutura acapitalista ou neo-capitalista, constitue um poderoso fator de *atrazo* para o progresso nacional.

Em tais casos, uma "política" bem esclarecida procurará, por todos os meios, não absorver ou atrofiar os incipientes "capitais" nacionais, ameaçados de esmagamento pelo capital estrangeiro, — mas, sobretudo auxiliar, incentivar e proteger o seu desenvolvimento.

#### § 79.º) — REPARTIÇÃO DA RENDA NACIONAL

A repercussão que a repartição da riqueza nacional (pública e privada) exerce sobre a distribuição da renda nacional, tem amplas ressonâncias sobre a vida política e econômica da Nação.

Em virtude da distribuição da renda nacional, formam-se os diversos grupos de classes econômicas e sociais, que representam forças poderosas

na vida da comunidade nacional. O desenvolvimento do patrimônio produtivo do Estado, aumentando a sua parte na *renda nacional*, permite um regime de maior justiça social, na repartição do bem-estar geral, pois a renda do Estado, é, geralmente, empregada em obras que vão concorrer para aumentar o conforto de certos grupos sociais, menos favorecidos na distribuição das riquezas. Enquanto que a renda privada vai beneficiar um ou quando muito alguns indivíduos, a renda fornecida por um serviço industrial do Estado, vai proporcionar a este elementos financeiros que lhe permitirão criar serviços e instituições sociais, que vão influir grandemente sobre o bem-estar de amplos círculos sociais. Acresce que a renda do serviço industrial do Estado pode exercer indiretamente influência sobre a coletividade que se utiliza desse serviço pois possibilitará ao Estado reduzir progressivamente os seus preços de venda (quando assim julgar conveniente), o que irá aumentar a capacidade de consumo dos usuários e portanto dar-lhes maior conforto.

#### § 80.º) — REMUNERAÇÃO — VENCIMENTOS — ORDENADOS — SALÁRIOS

A poderosa influência que os salários exercem sobre o nível de vida nacional, pode ser inteligentemente utilizada pelo Estado, através a exploração dos seus serviços industriais, afim de realizar uma verdadeira obra de política social.

Embora todas as deblaterações em contrário, o nível dos salários tende a se equilibrar com o "nível de vida dos operários". O Estado quando se utiliza da força humana se coloca em pé de igualdade com o empresário particular e está por isso subordinado à lei de oferta e de procura da mão de obra nacional, isto é, às condições do mercado de trabalho. Entretanto, se ao Estado não é concedido alterar o preço da oferta quando é elevado, pois não pode obrigar o trabalhador a receber um salário inferior ao que lhe é oferecido pelo empregador particular, pode contudo, pela instituição de padrão de salários e vencimentos para determinadas profissões ou ofícios, pagar salários mais elevados que os normais nos mercados. Essa deliberação do Estado irá determinar um intenso afluxo de trabalhadores melhor classificados para os seus serviços, o que irá repercutir sobre a situação geral do mercado. Realiza-se desse modo indiretamente uma valiosa intervenção do Estado sobre o nível dos salários, o

que irá se refletir beneficentemente sobre a situação geral dos trabalhadores.

A necessidade da instituição de uma padronização racional dos salários corresponde a uma necessidade vital, para uma perfeita organização dos serviços industriais do Estado. Essa padronização exerce uma benéfica influência sobre a produtividade dos trabalhos que serão pagos equitativamente de acordo com a capacidade de cada um. A influência que os salários exercem sobre o custo de produção exige uma rigorosa orientação quanto à admissão e classificação de novos empregados. Uma ampliação desnecessária dos quadros do Pessoal irá repercutir prejudicialmente sobre o orçamento geral pondo em jogo a situação financeira do Estabelecimento.

### 3.ª SECÇÃO

## AUTARQUIA

### Capítulo I

#### § 81.º) — CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA AUTARQUIA

A autarquia representa na administração pública uma aplicação da lei geral da divisão do trabalho. O desenvolvimento e a complexidade das variadíssimas atividades do Estado moderno, determinando uma inflação cada vez maior dos quadros do pessoal e das verbas orçamentárias, agudizando doutro lado o problema da "irresponsabilidade", consequência natural da desmedida ampliação da máquina administrativa, — levaram o Estado a procurar uma fórmula que conciliasse os seus interesses "finalísticos" com as imperiosas necessidades materiais (mecânica) da administração. A concessão e a empresa mista foram tentativas para alcançar uma solução satisfatória. Já vimos nos capítulos anteriores as características desses dois regimes e as desvantagens que apresentam. Não satisfazendo plenamente essas duas tentativas às necessidades do Estado, foi mister lançar mão de uma outra fórmula que atingisse os fins visados. Procurou-se uma solução que aliasse as vantagens da administração privada àquelas apresentadas pela administração pública, conservado porém o Serviço no âmbito do Estado — autarquia.

Aprofundando a natureza dessa evolução, descobriremos todos os elementos característicos da Autarquia. Aí vemos a personalidade jurídica e autonomia patrimonial, (elementos fundamentais da empresa privada), determinando a capacidade de auto-administração e gestão dos seus próprios interesses. Da sua filiação com a administração estatal herdou a autarquia o seu caráter de "Direito Público", do qual decorre a parcela de "império" que detem, o exercício de função delegada para alcançar com os seus os fins do Estado, e, além de tudo — o seu cordão umbelical com o Estado, — a tutela administrativa.

Resumindo, podemos discriminar os característicos da instituição autárquica da maneira seguinte :

- a) — órgão indireto do Estado ;
- b) — poder de "imperium" ;
- c) — tutela administrativa ;
- d) — autonomia patrimonial ;
- e) — personalidade jurídica de Direito Público.

a) — O elemento primário da autarquia é o seu caráter de Serviço Público descentralizado, isto é, constituir uma peça da máquina administrativa do Estado. Conforme dissemos no início do presente, dada a amplitude de suas atividades, o Estado sente a necessidade de racionalizar-se e o faz seguindo os velhos princípios da divisão do trabalho, habilmente combinados com os da "especialização funcional".

Destacado da máquina geral do Estado, nem por isso o Serviço perde o seu caráter de Serviço Público, e tem em vista alcançar *fins do Estado*, mas, cumpre-lhe também, além desses "fins primários", a realização daqueles decorrentes da sua *nova organização*.

Outras vezes, a autarquia tem sua *origem* diretamente na lei, isto é, o Estado tendo necessidade de criar um Serviço Público, ao invés de subordiná-lo à Administração Geral, prefere dar-lhe uma organização autônoma. Neste caso, à lei instituidora da autarquia cabe delimitar, explicitamente, os fins que deve alcançar e as *funções* que deve exercer. Em qualquer das hipóteses a autarquia caracteriza-se como *administração indireta* do Estado e é esse vínculo que lhe dá o caráter de "Direito público".

b) — Exercendo funções atribuídas elementarmente ao Estado, sendo um órgão de adminis-

tração indireta do Estado, a autarquia para cumprir eficientemente os seus fins, tem necessidade dos mesmos "meios de ação" utilizados pelo Estado. Aí encontramos a razão de ser concedido à autarquia o direito de praticar certos atos de "imperium", que constituem um atributo inerente à natureza soberana do Estado, mas que este delega à instituição autárquica como meio de realização dos fins que ele Estado lhe encomendou alcançar. Esse poder de "imperium" se refere às relações intrínsecas e extrínsecas, podendo se exercer sobre os funcionários e componentes da própria autarquia ou em relação a terceiros.

c) — A utilização desse poder não poderia ficar ao arbítrio do órgão autárquico. O Estado quando delega essa parcela de sua soberania, o faz com o objetivo de *assegurar a realização dos fins* para que a autarquia foi criada. Aí vamos descobrir a determinante da "tutela administrativa" pela qual o Estado controla o emprego desse "poder" pela autarquia. Essa tutela administrativa, (de caráter potencial), quando há um desvirtuamento da instituição autárquica, se transforma na "*intervenção administrativa*", pela qual pode o Estado alterar os estatutos, modificar os regulamentos e, em último caso, tirar a autonomia concedida à autarquia.

d) — Como uma condição "sine qua" para a realização dos seus "fins" a autarquia tem necessidade de elementos econômicos. Esses, qualquer que seja a sua natureza, formam uma "*universitas bonorum*", um patrimônio autônomo, separado do patrimônio geral do Estado, — administrado e utilizado independentemente pela autarquia para a consecução dos seus fins.

e) — Mas, para administrar com eficiência e independência esse patrimônio, praticando todos os atos necessários à sua conservação e desenvolvimento, é mister que a autarquia desfrute de "personalidade jurídica" que é de Direito Público, por ser um *órgão indireto do Estado*.

Dessa personalidade, que lhe é atribuída pelo Estado, decorre a capacidade de comprar, vender, transacionar, receber, dar, pagar, enfim praticar todos os atos que se façam necessários à sua boa gestão, desde que não lhes sejam defesos pela sua Lei institucional. Da capacidade jurídica da autarquia, como corolário necessário, decorre a sua autonomia administrativa, que se acha profundamente vinculada ao elemento econômico patrimonial.

## § 82.º) — VANTAGENS ADMINISTRATIVAS DA AUTARQUIA

O regime autárquico, embora constitua uma modalidade de administração pública, não possui as mesmas características da "Régie". Em virtude da sua estrutura e das particularidades de sua organização oferece certas vantagens administrativas que passaremos em revista, as quais evidenciarão a superioridade da autarquia sobre os demais regimes de administração dos Serviços industriais do Estado.

## § 83.º) — ESPECIALIZAÇÃO FUNCIONAL E ORGÂNICA

A autarquia, conforme já dissemos, constitui um *órgão* de administração indireta do Estado. Entre outras forças que determinaram esse movimento centrífugo na máquina administrativa estatal, desempenha papel saliente a impossibilidade material do Estado dispor dum pessoal técnico e especializado para dirigir e executar os complexos Serviços que exigiam a sua intervenção por força da ampliação das suas atividades econômico-sociais. Se o Estado tomasse a iniciativa de organizar e fazer funcionar dentro nos seus quadros burocráticos, todos esses Serviços de caráter econômico, cultural ou social, os quadros da *burocracia* atingiriam tal amplitude e complexidade que tornariam quase fatal um processo de "desorganização" que determinaria balbúrdia, confusão e prejuízos ao Serviço Público brasileiro. A imensidade dos quadros do pessoal intensificaria o problema da irresponsabilidade, pela impossibilidade de se instituir um eficiente controle administrativo, o que seria agravado pelo aumento do "papélório"...

Essas dificuldades e desvantagens não escaparam à argúcia dos nossos administradores que procuraram uma solução coerente com o sentido dinâmico do Estado Novo. A impossibilidade de entregar a administração desses "interesses" em mãos de particulares, por motivos que já foram estudados anteriormente, determinaram a criação das entidades autárquicas que possuindo ou podendo utilizar as vantagens que apresenta a administração privada, constituem no entanto *órgãos* indiretos da administração estatal, representantes "*ipso facto*" dos *interesses sociais*.

A autarquia corresponde assim a uma exigência social, mas antes de tudo é uma imposição de caráter administrativo pela necessidade de *espe-*

*cialização funcional*, isto é, a execução duma determinada função que constitui a finalidade da autarquia, para a qual ela se organiza e emprega todos os esforços dos seus componentes. A autarquia sendo um órgão especializado poderá atingir um grau elevado de aperfeiçoamento em relação à administração pessoal e do material, como decorrência *material* dessa especialização.

#### § 84.º) — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

Como já vimos no § do presente trabalho, quando tratamos da "Régie", uma das maiores desvantagens da administração burocrática é a sua relação de dependência política e administrativa.

Na autarquia a autonomia administrativa constitui um dos postulados da sua existência; a sua administração goza de plena liberdade de movimentos na gestão dos seus interesses particulares e na realização dos seus "fins" que são também indiretamente os do Estado. Naturalmente o Estado delegando o exercício duma determinada função à autarquia, dela não se pode desinteressar, em virtude das profundas ressonâncias políticas, sociais e econômicas que decorreriam da sua inexecução e aí encontramos uma das razões da tutela administrativa, a que já nos referimos anteriormente.

Essa tutela, porém, não destrói a autonomia administrativa da autarquia, — não apresenta *identidade* com a subordinação jerárquica, existente entre os órgãos superiores e inferiores da administração geral do Estado. O poder jerárquico permite ao órgão superior determinar, orientar e *fiscalizar* o procedimento dos órgãos subordinados, de modo permanente, contínuo e, podemos dizer, *normal*.

O mesmo já não acontece na tutela administrativa, onde não existe liame de *subordinação*. — O poder de supervisão dos órgãos superiores é acima de tudo *potencial*; só se exercita e se efetiva, em casos *anormais*, quando, por qualquer circunstância, a administração autárquica exorbita dos poderes que lhe foram atribuídos ou desvirtua a sua *finalidade*. Fora desses casos excepcionais, — a instituição autárquica goza de plena autonomia, — não podendo o Estado, — valendo-se do seu *poder tutelar*, interferir na sua administração interna e nas suas relações com o público.

Essa liberdade (no sentido legal) constitui um dos mais importantes fatores de eficiência da

administração autárquica — quer nas suas relações intrínsecas, quer extrínsecas. No primeiro caso, a autarquia pode instituir processos administrativos mais eficientes, — concentrando a administração orgânica, — estreitando a interdependência do pessoal, — estabelecendo um regime disciplinar mais operante e, principalmente, um *controle* mais eficaz. No segundo caso, — podem ser instituídos pela autarquia, nas suas relações com o público, processos mais "*maleáveis*", — escoimados do excesso de formalismo que caracteriza a administração burocrática, permitindo assim maior rapidez nas deliberações e na execução, o que representa um fator importante no âmbito dos interesses econômicos privatísticos, onde a autarquia vai atuar geralmente.

#### § 85.º) — INDEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

A autarquia, geralmente, não está sujeita como os demais Serviços do Estado ao regime das dotações orçamentárias. O Estado faculte o exercício de certos direitos de *imposição*, (direito regálicos), podendo cobrar taxas, contribuições, quotas, etc., de acordo com os Serviços que prestam; essas taxas concorrem para formar o patrimônio financeiro da autarquia, o que lhe permite prover as suas próprias necessidades independente das dotações orçamentárias. Esse princípio de autonomia financeira deve ser rigorosamente aplicado, salvo absoluta impossibilidade, pois constitui um dos fundamentos da eficiência da administração autárquica. Não é menor a sua importância em relação à ampliação do Serviço que fica profundamente entrosada com as necessidades reais e as possibilidades financeiras, havendo assim um desenvolvimento proporcional e harmonioso.

#### § 86.º) — INDEPENDÊNCIA DO CONTROLE DO T. C.

Como uma decorrência lógica da sua independência orçamentária a autarquia não está sujeita ao controle do Tribunal de Contas que, embora a sua função altamente moralizadora, criaria sérias dificuldades ao funcionamento da autarquia em virtude da meticulosidade e, portanto, lentidão dos seus processos. Essa independência, não quer dizer *arbitrio* (stricto sensu), pois a movimentação dos capitais financeiros da autarquia depende do acordo dos elementos diretores, além da tomada de contas anual na qual são cui-

dadosamente examinados todos os investimentos do Capital.

#### § 87.º) — INDEPENDÊNCIA POLÍTICA

A autonomia financeira tem uma salutar influência na vida dos órgãos autárquicos, pois furtando-os ao controle, imposições e exigências parlamentares (através as dotações orçamentárias), lhes permite uma ampla independência em relação às intromissões de caráter "político", que tantos prejuízos podem causar à administração burocrática do Estado.

Pressuposta uma administração honesta e bem intencionada, a autarquia pode ser considerada uma "zona interdita" à perniciosa influência da politicagem; aí não poderão os partidos, por intermédio dos seus representantes no Parlamento impôr a *sua política*, sob a pressão de cortes e restrições nas dotações orçamentárias. Não desconhecemos a inexistência de "partidos" no panorama político nacional mas, desde que se instaure o regime cameral da Constituição de Novembro, se recordarmos que os antigos partidos não defendiam *ideais políticos*, mas sim interesses de grupos mais ou menos poderosos, vemos que há possibilidade da sua reaparição, *mais ou menos metamorfoseados*...

#### § 88.º) — REGIME DO PESSOAL

Duma maneira geral o regime do pessoal das instituições autárquicas tem certas analogias com o funcionalismo público, chegando mesmo alguns autores a considerar como tal o pessoal das autarquias.

Os elementos de direção são recrutados pelo mesmo processo de confiança política, utilizada na administração direta, oferecendo portanto certas desvantagens já estudadas no § . Porém, merece ser considerado que, tendo em vista a *especialização funcional* da autarquia, o campo de seleção sendo restrito as mais das vezes aos especialistas, não se apresentam com a mesma intensidade as referidas desvantagens.

Quanto ao pessoal agente ou de execução, as analogias se referem à seleção inicial, pois o ingresso nos quadros de funcionalismo da autarquia está condicionada à prestação e aprovação em concurso, este segundo as últimas diretrizes, organizado e orientado pelo DASP.

Já na movimentação interna dos quadros e do pessoal, no sistema de promoções e de vencimen-

tos, o regime autárquico pode oferecer profundas divergências em relação à administração pública.

A inflação dos quadros do pessoal na administração burocrática é um mal de origem, pois decorre da própria natureza política do Estado. O excesso de pessoal impede um eficiente sistema de promoções por merecimento e a instituição de padrões elevados de vencimentos.

Na autarquia a sua independência política e a sua *organização funcional*, permitem um mais perfeito aproveitamento dos valores reais pela instituição dum maleável sistema de promoções, subordinado principalmente à eficiência, e de elevados padrões de vencimentos. Não havendo a *grande massa* do pessoal supérfluo existente nos quadros burocráticos, é possível empregar a importância que em tal seria dispendida na melhoria dos vencimentos do pessoal estritamente necessário. Pessoal especializado, predominância de merecimento, utilidade do sistema de promoções e vencimentos compensadores resultam em *eficiência*. Deve ser afastada a hipótese de *interessar* todo o pessoal da autarquia nos resultados financeiros. Mais prático e eficiente seria instituir para os elementos de direção participação nos lucros e para o pessoal executante, *salários compensadores*, segundo já dissemos.

#### § 89.º) — ADAPTAÇÃO ÀS NECESSIDADES

Doutro lado amplas perspectivas se oferecem para a instituição na autarquia dum sistema orgânico menos rígido que o existente na administração burocrática do Estado. Essa maleabilidade de organização permite uma relativa adaptação às variações conjunturais. Embora não possa fugir totalmente ao "vírus" do *formalismo*, em virtude da sua condição de administração pública, pode a autarquia limitar as *formalidades* e os *canais competentes* ao estritamente indispensável de modo que, sem prejudicar a segurança, regularidade, e moralidade do serviço, seja conseguida uma suficiente agilidade na sua organização administrativa. Essa possibilidade decorre da autonomia administrativa e financeira de que desfruta a autarquia que constituem elementos fundamentais da sua eficiência.

#### § 90.º) — VANTAGENS POLÍTICO-SOCIAIS

Não se faz necessário repetir todas as vantagens políticas e sociais que a autarquia apre-

senta como Administração Pública, as quais foram devidamente estudadas nos § ..... a ..... quando analisamos a Régie. Além de oferecer todas as vantagens referidas, em virtude das suas características particularíssimas, a autarquia pode neutralizar muitas das desvantagens apresentadas pela Régie, conforme deflue da análise que fizemos nos § 84 a 87. Cumpre-nos portanto fazer referência exclusivamente às vantagens políticas e sociais que a autarquia oferece e que não são apresentadas igualmente pela Régie.

#### § 91.º) — EXPERIÊNCIA CORPORATIVISTA

Um dos aspectos mais importantes da Revolução de 10 de Novembro de 1937, foi a criação das bases constitucionais para a organização corporativista da economia nacional. Essa diretriz tem um cunho profundamente democrático, no sentido largo do termo, — se levada às suas últimas consequências. A nossa Carta Magna procurou instituir uma estrutura econômica de fundo eminentemente social, enlaçando, organizando e estreitando num mesmo organismo a *corpo-ração*, os *interesses justos* dos diferentes “estamentos” sociais. Levado as suas últimas consequências, esse movimento, sob a égide dum Estado justo, determinará a transformação da Sociedade Civil em uma verdadeira Comunidade Nacional. O mais avançado passo nesse sentido, é representado pelos “Institutos”, (Açúcar, Mate, Sal, etc....), que tão profundas repercussões tem determinado na vida econômica, política e social do País, embora ainda um pouco despercebidas da maior parte do nosso Povo.

Os Serviços Industriais do Estado, até agora ainda não enveredaram pelo caminho corporativista, em virtude de certas particularidades que a sua *natureza* apresenta. Naturalmente com o correr do tempo, e essa tendência é incoercível, melhorado o “espírito” do nosso funcionalismo, esclarecida a *posição* e colaboração das classes conservadoras e estratificado o *conteúdo* da nossa Carta Magna, surgirão as circunstâncias propícias à “corporativização” dos Serviços Industriais do Estado.

Tal evolução será facilitada com a transformação desses Serviços em Autarquias, com um sistema de administração onde colaborem os interessados aproximando paulatina e insensivelmente a forma específica autarquia, do gênero — a Corporação.

#### § 92.º) — RECENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

O movimento de descentralização administrativa, além de facilitar a *administração pública* permite uma *condensação* da orientação política do Estado, que estabelece vínculos mais poderosos entre o poder central e os órgãos descentralizados. Opera-se assim, eficientemente, uma *recentralização* que contrabalança o “imperativo categórico” da descentralização territorial, permitindo e assegurando um poderoso movimento de *unificação nacional*.

### CONCLUSÕES

I) — O desenvolvimento extraordinário das “forças econômicas” derrubaram estrepitosamente os princípios básicos da Economia Clássica. A concorrência, pedra angular do sistema econômico liberal, foi destruída pela supremacia dos “trusts” “pools” “cartells” “holdings” etc., e o que deveria ser uma evolução natural se transformou num movimento catastrófico que ameaçava subverter a ordem social e com ela o Estado. A liberdade econômica ameaçava destruir as liberdades sociais, — os interesses individuais sobrepunham-se ao interesse coletivo, — o homem avançava contra a coletividade. Ante a iminência do *choque*, o Estado foi obrigado a *intervir*, para defender a sua e a existência da coletividade (Ref. § ..... a .....).

II) — Essa intervenção do Estado ora visava tão somente “*harmonizar interesses*”, ora a direção e execução de certas atividades econômicas. Surgiram, assim, as diversas modalidades do Serviço Público de caráter econômico, administrados mediata ou imediatamente pelo Estado. (Concessão, Regie e Autarquia) (Ref. § 5 a 10).

III) — Na concessão o Estado apela para a colaboração privada, afim de organizar e explorar um serviço público, mas o capital privado tem como objetivo fundamental a obtenção de lucros, a que subordina todos os outros; surgem assim duas dificuldades: 1.º) — o serviço deve oferecer margem de lucros; 2.º) — a conciliação desse interesse de lucro com os interesses sociais em jogo. Em tais casos é necessário que o Estado, no respectivo contrato, assegure ao concessionário uma certa margem de lucros, embora sem prejuízo dos interesses sociais, não podendo, “*ipso facto*” se desinteressar completamente pela sua exploração.

Embora todas as vantagens que a empresa privada oferece, as suas repercussões políticas e

sociais, o antagonismo entre o interesse individual e o interesse social, que certos serviços apresentam, tornam inaplicável esse regime ou dificultam seriamente o seu funcionamento. Existem além desses, certos serviços que não oferecem margem de lucros, estando implicitamente excluída a colaboração do Capital privado e impõe-se, portanto, que o Estado os administre direta ou indiretamente (Ref. § 11 a...).

IV — A administração direta (Régie) se acha indicada para aqueles Serviços mais profundamente ligados à própria ordem "estatal" (Casa da Moeda, Arsenal e Fábricas Militares, etc.) e onde são quasi inexistentes relações econômicas de caráter privado (venda de bens, utilidades ou serviços). As características da Régie (normativismo, rotina, rigidez, etc.) embora dificultem a administração, não constituem obstáculos fatais, pois esses serviços, satisfazendo necessidades do Estado que são previamente calculadas e em qualquer hipótese limitadas e exclusivas, se prestam à "marcha rotineira da burocracia". (Ref. § ..... a.....).

V — Outros serviços, porém, possuem mais intensamente as características de exploração industrial (navegação, estradas de ferro, portos, Correios e Telégrafos, etc.) e não resistiriam facilmente às delongas e exigências burocráticas, impondo-se necessariamente a adoção dum regime *mais maleável*. Não sendo possível entregar a sua exploração a uma empresa privada, em virtude dos motivos já referidos, torna-se imperativo de eficiência a instituição de um regime *autárquico*, que alie às vantagens d'uma administração maleável a segurança da *organização pública*.

VI — Entretanto, a simples instituição do regime autárquico, embora neutralize muito dos males que afligem a administração dos Serviços Industriais do Estado, talvez não tivesse a virtude de transformá-los em organizações eficientes e rendosas. Dadas as circunstâncias que atravessamos e as características *atuais* desses Serviços, é necessário realizar certas transformações, introduzindo na sua administração, no seu funcionamento, e na sua organização os princípios da racionalização, (1) já largamente empregados com excelentes resultados pelas empresas públicas e privadas de outros países.

(1) Um dos movimentos mais empolgantes dos últimos tempos e certamente, o que maiores transformações tem operado e ainda irá operar no seio da coletividade

VII — Um dos primeiros e mais importantes passos nesse sentido seria a introdução dum sistema de organização científica, estabelecendo uma divisão orgânica do trabalho, o que importaria numa especialização funcional, delimitando precisamente os setores de atividade de cada órgão, permitindo assim uma "concentração" dos esforços e das pesquisas, resultando economia e eficiência. Não seria possível fixar de antemão as "funções" que deveriam existir em cada Serviço, pois cada um possui as suas peculiaridades que exigem naturalmente uma organização específica; entretanto, em quasi todos, encontramos funções que se poderiam denominar *essenciais*, entre as quais teem primazia as necessidades *administrativas, técnicas, financeiras, comerciais, de contabilização e estatísticas*.

VIII — *Direção*: Um dos princípios mais importantes em que se funda a administração cien-

é a *Racionalização*, palavra que define a introdução da Razão no jogo até então empírico das forças econômicas.

A grande guerra "(1914-1918)" foi o fator que mais diretamente provocou e acelerou o movimento de racionalização, pelas necessidades decorrentes do aparelhamento das forças combatentes e também pela exigência de "substituir a mão de obra" que estava no front. As tropas mobilizadas necessitavam de milhões de objetos *estandardizados*, armas, munições, uniformes e materiais diversos. A necessidade imperiosa duma "mais rápida" renovação do material bélico em relação ao inimigo, constituía um fator estratégico importantíssimo, o que determinava uma *intensificação do trabalho*. Mas, a mobilização havia deslocado para as trincheiras milhares e milhares de operários, principalmente qualificados, o que ocasionava uma deficiência aguda de "mão de obra", mesmo nos países neutros (América no início da guerra), dadas as exigências da guerra e a ausência de imigração. E como as exigências eram vitais e urgentes foi necessário substituir a mão de obra o que foi conseguido pela introdução cada vez mais ampla de Racionalização no setor da produção. Dado o primeiro passo o movimento avançou cada vez mais rapidamente superando as previsões mais arrojadas.

Nos Estados Unidos a publicação do "Waste in industry" seguida dos trabalhos de Taylor, Gilbreth, Gantt, etc...., encontrou um ambiente propício ao desenvolvimento da "técnica", pela necessidade de reduzir o custo de produção e assim ampliar indiretamente a capacidade dos mercados consumidores e diretamente o índice de produção do país.

Na Alemanha o desgaste do material e do homem, determinou a necessidade duma "recuperação" que só a "técnica" poderia oferecer; isto foi conseguido com a *normalização* da economia alemã que aproveitou largamente os trabalhos dos técnicos americanos melhorados e adaptados por Münsterberg, Atzler, Neurath e outros tantos.

Os resultados práticos da racionalização foram tão evidentes que os industriais de todos os países do mundo, procuraram introduzi-la nas suas fábricas com o intuito

tifica de uma organização industrial qualquer, é o que se refere à *unidade* de direção, isto é, a orientação de todos os esforços para a consecução de um objetivo determinado. E' óbvia a perniciosidade influência que exerceria sobre a vida de uma empresa a multiplicidade de objetivos, determinando uma dispersão de esforços, uma diversidade de orientação e certamente uma perda de energias. E' mistér imprescindível mesmo, haja *unidade de direção*, pois uma empresa que variasse constantemente de objetivo marcharia a passos largos para a "liquidação"; uma condição essencial, porém, para a existência dessa unidade de direção é a *continuidade administrativa*, que se vincula a problemas políticos e administrativos; políticos porque, sendo os cargos de *direção* providos, geralmente, pelo critério da confiança, a mutação dos quadros políticos importaria necessariamente numa alteração nos cargos de direção dos diversos Serviços administrativos, porque a ausência de "programas" de administração, dá origem à uma *"tendência à variedade"* que repercute prejudicialmente em toda a administração pública.

Impõe-se, portanto, instituir nas autarquias essa imperiosa *"unidade de direção"* pelo que se faz mistér: 1.º) nomeação dos diretores por um prazo mais ou menos longo, em condições semelhantes

de melhorar, baratear e ampliar a produção aparelhando-se melhor para a concorrência internacional.

Hoje em dia a Racionalização constitui mais uma conquista incorporada ao patrimônio da Humanidade, que se souber utilizá-la poderá trilhar estradas menos sombrias que as prognosticadas pelas Cassandras do Socialismo. Os processos de Racionalização podem ser empregados sobre o Homem, sobre a máquina, e sobre as relações entre o homem e a máquina. Sobre o homem a Racionalização estuda-o em si e no trabalho, aplicando no primeiro caso a "psicotécnica", e no segundo a "biotécnica". A psicotécnica importa mais uma questão de seleção, enquanto a biotécnica constitui verdadeiramente o campo onde se encontram as mais amplas possibilidades para alcançar o máximo de eficiência do trabalho humano, com um mínimo de esforço. A Racionalização do trabalho do homem em relação a máquina, é representada pela *intensificação*, utilizando processos contínuos, rítmicos, a cadeia sem fim, etc. Sobre a matéria a Racionalização se realiza pela modernização, aperfeiçoamentos na substância e nos processos, padronização, localização no tempo e no espaço, iluminação e arejamento das oficinas, etc. Entretanto, uma das condições fundamentais imprescindíveis para a racionalização do trabalho e do material propriamente ditos, é a aplicação dos princípios de administração científica tão sábia e precisamente expostas por H. Fayol. Racionalizada a administração poder-se-á racionalizar a organização, a produção, a distribuição e a circulação.

aos diretores das Sociedades Anônimas. 2.º) adoção de "programas" administrativos, realizáveis, de acôrdo com as necessidades e peculiaridades do Serviço.

IX) — A *unidade de comandamento*: Significa a existência de um único chefe em cada escala, corresponde a uma exata delimitação de competências e autoridades, de modo a não haver interferências indébitas e conflitos prejudiciais ao conjunto da administração. Na autarquia, dado o seu poder de "auto-organização" existem largas possibilidades para a instituição desse princípio, do qual resulta logicamente a *"responsabilidade"* pedra angular da eficiência.

X) — A *hierarquia* constitui um pressuposto da administração autárquica, como modalidade de administração pública. Do ponto de vista prático, a hierarquia existente nos Serviços Públicos, antes do Estatuto, era inoperante em virtude da ausência de um sistema disciplinar orgânico que positivasse o "poder hierárquico". Com a experiência advinda da prática do Estatuto, a administração autárquica pode instituir um sistema hierárquico prático e eficiente, o que facilitará a realização do controle administrativo. E' fator fundamental na eficiência dum sistema hierárquico a *capacidade funcional* dos que detêm parcelas de autoridade.

XI — A *Centralização* está intimamente ligada à unidade de direção e de comandamento, para que exista aquela é necessário que existam estas.

Nas autarquias, que constituem um fenômeno de descentralização administrativa, há possibilidades de se instituir uma centralização da orientação, que melhor se diria da *administração orgânica*.

A esse movimento centrípeto deve corresponder uma descentralização burocrática, isto é, ampliação do poder de deliberação (comandamento, lato-senso), dos diretores de divisões e departamentos.

As reuniões semanais em "conselho de administração", a troca de informações entre as divisões, a articulação e ligação permanentes entre todos os departamentos, instituindo um sistema orgânico de colaboração, dariam *unidade* ao conjunto; doutro lado a *centralização* permitiria realizar um eficiente controle que demonstraria a eficiência do Serviço.

XII — Teria benéfica repercussão sobre a eficiência da administração a instituição de ordenados elevados para o pessoal, segundo as possi-

bilidades do Serviço e de percentagens *progressivas* sobre a redução dos "déficits" (inicialmente) e depois percentagens fixas sobre os lucros, para os Diretores.

XIII — Em relação ao pessoal *executante*, o primeiro passo seria a sua redução ao estritamente necessário, *estornando* o excedente para outros Serviços. Racionalizados os "quadros" seria possível instituir um maleável e criterioso sistema de promoções com acesso funcional e monetário, permitindo o aproveitamento dos "valores reais" sem as restrições necessariamente existentes na burocracia. Deveria haver predominância do "merecimento", sem que no entanto ficasse sem recompensa a *antiguidade* que poderia gozar de aumentos periódicos. O merecimento seria apurado pela eficiência no Serviço (boletins) produção intelectual (livros, artigos, monografias, etc.), e pela realização de "exames de apuração de eficiência" (não concursos), organizados dentro dum critério de absoluta objetividade e especialização.

Reunindo a esses fatores o princípio de "de-missibilidade", a *eficiência* seria uma resultante necessária.

XIV — Uma perfeita e rigorosa contabilização permitiria calcular exatamente o preço de *custo* do Serviço, evitando assim *vender em perda*, o que acontece geralmente com a utilização de processos aproximativos...

XV — Racionalizada a administração, o segundo passo seria a introduzir os mesmos princípios na produção. Aí surgiriam duas questões:

- 1) — Racionalização do trabalho;
- 2) — Racionalização do material.

No primeiro caso, estudadas minuciosamente as condições de trabalho por técnicos especializados que apresentariam relatórios das suas pesquisas, seriam aplicados os processos de *divisão* e *intensificação* do trabalho adaptáveis às nossas possibilidades atuais (técnicas e financeiras); posteriormente, melhorado o nosso "balanço de contas", estabilizada a nossa moeda, aumentadas as nossas reservas de "divisas", o que permitiria uma *modernização* do nosso "vetusto" maquinário, seria possível introduzir reformas radicais que dependem estreitamente do emprego de novos modelos de máquinas.

Embora não seja exequível *imediatamente* uma racionalização *integral* sobre todos os "meios

de produção", existem, utilizando os elementos de que dispomos, muitas possibilidades de melhorar as condições de produção dos atuais Serviços Industriais do Estado. Sem pretendermos chegar às culminâncias do trabalho rítmico, do trabalho rolante, da "banda sem fim", etc., poderemos melhorar as condições em que se realiza o trabalho, (ventilação, iluminação, disposição das ferramentas, colocação dos trabalhadores) etc., de modo a se conseguir uma maior e melhor produção.

XVI — Sobre o Material é necessário estabelecer uma divisão inicial, isto é, o material de expediente e materiais de consumo e o maquinário. No primeiro caso muito se poderá conseguir pela adoção de *tipos* padronizados, que além de evitar certos "negócios", muito concorrerão para a uniformidade e economia da administração pública.

Neste sentido a instituição do D.F.C. representa uma das realizações mais notáveis do Governo Vargas cujas repercussões sobre o Serviço Público, e, indiretamente, sobre a nossa indústria e o nosso comércio serão das mais importantes.

Quanto ao maquinário, no momento, a mais importante medida que se poderia tomar seria a sua conservação (*latu sensu*), na qual se incluem as reformas que se fizeram possíveis, pois, como já vimos a sua *necessária renovação* não está dentro das nossas atuais possibilidades.

#### BIBLIOGRAFIA

- I — Constituição de 10 de novembro.
- II — Nova Política — do Presidente Vargas.
- III — Boletim do Ministério do Trabalho, n. 40 — 1937.
- IV — Direito Administrativo, de Tito Prates da Fonseca.
- V — Direito Administrativo, de Aarão Reis.
- VI — Idem, de Temistocles Brandão Cavalcanti.
- VII — Idem, de Viveiros de Castro.
- VIII — Derecho Administrativo, de R. Bielsa.
- IX — Idem, de F. Fleiner.
- X — Droit Administratif, de M. Hauriou.
- XI — Derecho Político General y Constitucional, de G. Fischbach.
- XII — Derecho Administrativo, de I. Spiegel.
- XIII — Economia Política, de C. Gide.
- XIV — Idem, de A. Crew.
- XV — Ciência das Finanças, de Veiga Filho.
- XVI — Idem, de A. Cavalcante.
- XVII — Economia Financiera, de Viti de Marco.
- XVIII — Rationalisation, de A. Fourgeaud.
- XIX — L'organisation des Entreprises, de Chevalier.
- XX — E. Wagemann — Estrutura y ritmo de la economía mundial — Labor — 1933.