

# Organização dos Serviços Industriais do Estado

NEWTON CORREIA RAMALHO  
Oficial Administrativo do M. E. S.

(Trabalho classificado em segundo lugar no grupo "Organização dos Serviços Industriais do Estado", do Concurso de Monografias de 1939).

## INTRODUÇÃO

"Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jôgo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.

A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do contrôle, do estímulo ou da gestão direta". (Constituição, art. 135).

Na nova ordem econômica, portanto, não se fará o Estado empresário sinão nas circunstâncias em que os próprios Governos liberais já comumente se faziam — quando as condições da exploração de Serviços julgados uteis à comunidade não propiciarem vantajoso emprêgo ao capital particular.

Não terá, dêsse modo, finalidade fiscal (obtenção de lucros) a indústria oficial, nem as "razões sociais" a que alude Gide levarão o Governo a procurar substituir-se ao patrão capitalista.

Por definição, já se viu, não será a indústria estatal concorrente das de iniciativa privada; en-

tretanto, ha de sofrer os efeitos de coexistir com estas. Disputarão todas os melhores profissionais, técnicos e operários; terão muitas vezes de satisfazer a mesma clientela e, por conseguinte, deverão oferecer serviços de qualidade e preço pelo menos comparáveis; abastecer-se-ão frequentemente nos mesmos mercados, donde a necessidade de se assemelharem nos processos de compra; lutarão com dificuldades de financiamento aproximadamente iguais, pois quando o Governo tem de recorrer ao crédito nem sempre consegue capitais a melhores taxas ou mais facilmente, etc....

Enfim: a indústria estatal terá de viver ao lado da particular e no "habitat" natural desta — o regime capitalista.

A conclusão, portanto, é que aquela deverá "adaptar-se". Coisa difícil, em verdade, pois a expressão "capitalismo de Estado" parece efetivamente uma contradição nos termos, como fez notar Parmlee.

Está-se a ver que, para obter resultados próximos dos que consegue a exploração particular, deverá a estatal adotar, tanto quanto possível, a organização e os processos de trabalho que têm feito o sucesso da indústria privada.

Procuraremos evidenciar quais sejam esses processos e organização; em seguida analisaremos a constituição e funcionamento atual dos serviços industriais do Estado, entre nós; e, finalmente, concluiremos pela tentativa de demonstrar quais as reformas de que carecem esses serviços



para se pôr em condições que lhes permitam atingir a eficiência das administrações particulares.

Tal o nosso método.

#### PRIMEIRA PARTE

### AS ORGANIZAÇÕES DA INDÚSTRIA PRIVADA

Não nos deteremos no estudo do tipo "autocrático" de organização, isto é, aquele em que a linha de autoridade corre diretamente do chefe (que acumula todas as funções, técnicas, comerciais, financeiras e administrativas) para os últimos agentes de execução. Possível somente nas empresas de pequeno capital e negócios reduzidos, o tipo autocrático, perfeito nessa hipótese não poderia ser comparado ao das empresas do Estado, quasi sempre de grande vulto.

Quando o capital tem de ser muito elevado e as atividades se tornam complexas, como em geral nas indústrias estatais, a sociedade anônima aparece, nas iniciativas privadas, com seus elementos característicos — Acionistas (assembleia geral), Administração (diretores), Conselho Fiscal.

Recordaremos certas noções sobre o regime administrativo da sociedade anônima, importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

A administração suprema da sociedade é confiada à assembleia geral, que, entretanto, não a exerce de maneira continuada. Ordinariamente, sua reunião é anual e só em ocasiões urgentes e graves se a convoca extraordinariamente (assembleia geral ordinária e assembleia geral extraordinária).

A assembleia ordinária examina a administração do exercício findo e nomeia os fiscais para o vindouro.

A administração "contínua" é entregue aos administradores, nomeados por certo prazo (seis anos no máximo). Entre os diretores geralmente se elege um gerente (1).

(1) Têm sido notadas as flagrantes analogias entre as sociedades anônimas e o Estado liberal, parlamentar ou presidencial. Segundo alguns, a assembleia seria o legislativo, os administradores o executivo. Willoughby (*Principles of Public Administration*) compara a assembleia (os acionistas) aos eleitores; considera o legislativo "a board of directors" e reclama para o Presidente da República poderes de "general manager".

Os diretores administram "in globo", decidindo por maioria. Entretanto, são responsáveis perante a assembleia geral e perante cada acionista, obrigando-se por perdas e danos, por dolo ou culpa.

São obrigados a prestar caução (segundo a lei italiana, do valor de 1/50 do capital social) em ações da propria empresa; podem ser demitidos "ad nutum" e são reelegíveis indefinidamente.

O Conselho Fiscal é órgão sem expressão prática e em decadência. Carvalho de Mendonça definiu-o: comissão de guarda-livros...

A sociedade anônima, está sujeita à falência. Embora a finalidade teórica de sua forma seja uma "democratização do capitalismo", em geral os acionistas não se elevam a número considerável e muitos deles invertem na empresa boa parte de seus haveres. Os diretores sabem, por isso, que si os dividendos indicam má administração, não se fará tardar a ação repressiva dos financiadores, porventura mais temerosos dos prejuízos do que ávidos dos lucros.

Efetiva-se assim a responsabilidade dos chefes que, "por instinto de conservação", digamos assim, não relaxarão a fiscalização de seus imediatos e, possivelmente, lhes concederão vantagens estimulantes.

Na ordem descendente, o procedimento será análogo e o último agente sentir-se-á controlado e responsável.

Alem disso, a empresa é perecível e a morte dela significará o desemprego de todos; por outro lado, sua prosperidade também a todos beneficiará, pelo menos proporcionando maior sentimento de segurança.

Em resumo: na empresa particular, mesmo de vulto considerável, todos os que nela se aplicarem estarão sempre interessados no resultado dos negócios e, portanto, imediatamente, na boa qualidade e no custo da produção.

Ninguém negará o valor do interesse no comportamento humano. "Toda conduta é ditada por um interesse".

Dêsse modo, não temos dúvida em afirmar que esse tem sido o fator principal, sinão único, da superioridade manifesta da administração particular sobre a pública, superioridade que fez nascer o dogma liberal da "incapacidade" industrial do Estado.



Sentindo a verdade, as organizações particulares puseram em evidência esse fator, cujo valor procuram aumentar quanto possível.

Entre os processos usados para esse fim são frequentes :

## I

### REMUNERAÇÃO ELEVADA

Os cargos de direção, em quasi todas as grandes empresas particulares, têm remuneração muito elevada. Por esse meio procuram elas assegurar a continuidade do concurso dos melhores chefes, os raros que possuem as qualidades essenciais assinaladas por Taylor e Fayol :

- a) — vigor físico e intelectual ;
- b) — qualidades morais (vontade, coragem, sentimento de dever e cuidado pelos interesses gerais) ;
- c) — grande cultura geral ;
- d) — capacidade administrativa ;
- e) — noções gerais sobre funções essenciais a toda empresa (de segurança, finanças, comerciais, de contabilidade, de controle e de coordenação) e a maior competência possível na finalidade característica da empresa.

O valor da remuneração elevada como estímulo não passou despercebido ao espírito sagaz de Henry Ford, que fez da generalização dos salários altos a pedra angular de seu sistema, de cuja eficiência ninguém pode duvidar.

E Taylor, sabendo "que o interesse é o movel humano mais eficiente", abona um aumento importante de salário aos operários que se conformam às regras de trabalho indicadas e conseguem atingir à produção pedida (2).

"La formule est : une main-d'oeuvre bon marché au moyen de salaires élevés" (3).

## II

### PROMOÇÕES POR MERECIMENTO

Em geral as empresas privadas, apesar das dificuldades do problema, só realizam promoções

por merecimento. Orientação lógica, num regime pragmático de individualismo e concorrência.

Vale, a propósito, transcrever as palavras pitorescas de Fayol :

"Dans la plupart des services de l'État, le problème de l'avancement n'a pas reçu de meilleures solutions que dans les P. T. T. Cependant l'Armée fait exception, en temps de guerre ; alors le mérite reprend son droit. Cette grande différence du mode d'avancement dans l'armée en temps de paix ou en temps de guerre, explique la différence qu'il y a entre le mode d'avancement dans les industries d'État et dans les industries privées. Les industries privées sont toujours en état de guerre ; elles doivent vaincre ou mourir, réussir ou faire faillite ; les industries d'État ne font pas faillite ; elles vivent en dehors des lois naturelles ; cela seul devrait nous mettre en garde contre elles". (4).

## III

### GRATIFICAÇÕES POR SERVIÇOS ESPECIAIS

Não por serviços extraordinários, isto é, por horas suplementares de trabalho, convem observar-se.

Quasi toda empresa particular adota a politica inteligente de conceder gratificações proporcionais aos empregados que realizam negócios vantajosos ou conseguem reais aperfeiçoamentos no serviço ; nos negócios industriais sob a administração direta do Estado, essa orientação não é permitida pela lei, muito prudentemente, aliás.

## IV

### ESTABILIDADE BASEADA NO VALOR FUNCIONAL

A empresa particular não despede o bom empregado, como não mantém o inepto ou faltoso.

E', pois, de "interesse" do empregado fazer-se valer, porque é de interesse da empresa conservar os capazes.

Nos itens acima passámos em rápido exame alguns dos estímulos usados pelas empresas para suscitar a atividade do seu pessoal.

(4) In "L'incapacité industrielle de l'État".

(2) Chatelier — *Le taylorisme* — Prefácio.

(3) Chevalier — *La Technique de l'Organisation des Entreprises*.



Veremos agora quais os processos de trabalho e organização de que elas se utilizam para obter maior rendimento dessa atividade. Não seria demasia observar que êsses processos e organização nasceram, todos, da observação interessada de grandes diretores e chefes de empresas.

Como observa Fayol, ha, em todas as empresas, seis funções essenciais:

- a) — *técnicas* (produção, fabricação, transformação);
- b) — *comerciais* (compra, venda, e troca);
- c) — *financeiras* (procura e gerência de capitais);
- d) — *segurança* (proteção de pessoas e bens);
- e) — *de contabilidade* (inventário, balanço preço de custo, estatística, etc.);
- f) — *administrativas* (previsão, organização comando, coordenação, controle).

Uma primeira aplicação do principio de divisão do trabalho nos indicará imediatamente a necessidade de atribuir cada uma dessas funções a um órgão próprio, de importância relativa ao vulto da empresa, é claro, podendo variar do grande departamento ou divisão ao indivíduo.

Entre as funções descritas tem proeminência a função administrativa.

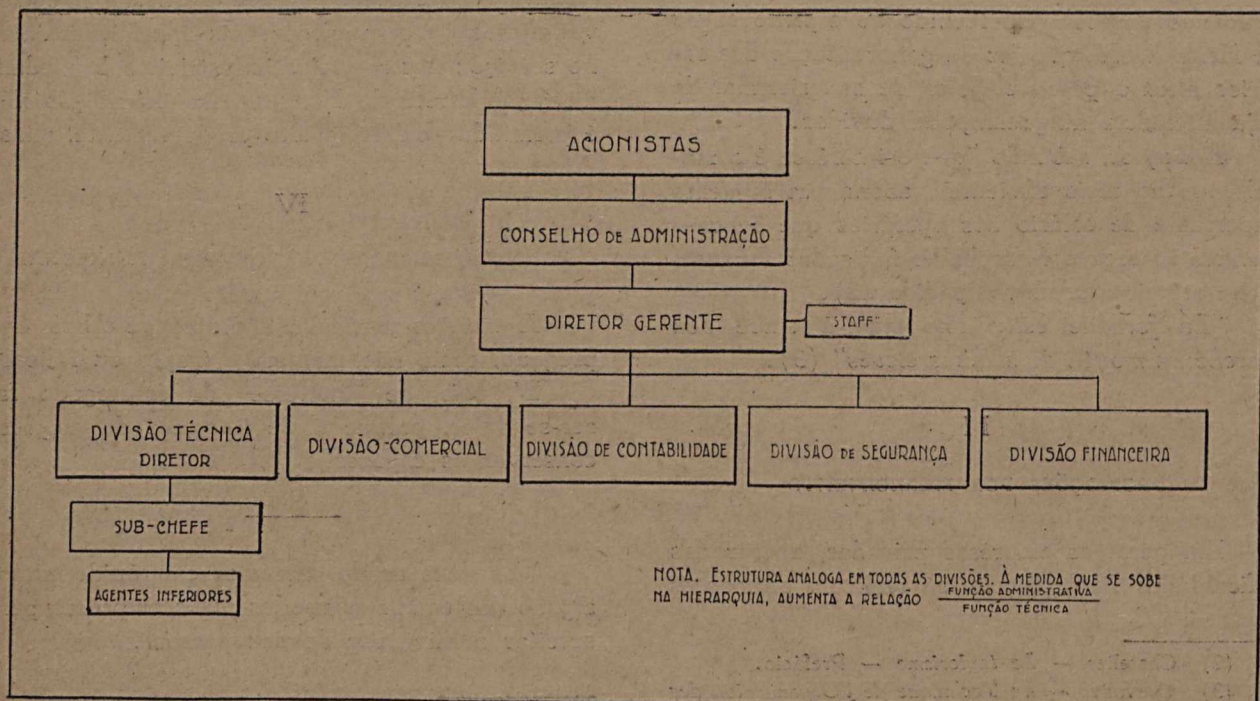
Ela exigirá para seu bom desempenho, além da maior competência na técnica característica da empresa, um conjunto de qualidades e conhecimentos dificilmente encontrados num só indivíduo.

Nas sociedades anônimas, a função administrativa é geralmente atribuída a um dos diretores, auxiliado frequentemente por um "staff", e que goza de grande autonomia, pois a sua ação (embora para os atos mais importantes tenha de ser decidida em reunião dos administradores) somente pode ser tolhida pela assembléia geral que só anualmente se reúne, exceto quando fatos importantes, como evidentes erros ou abusos dos administradores, se tornem conhecidos.

Os chefes dos demais órgãos devem possuir conhecimentos regulares de todas as funções da empresa e grande competência, no seu setor especial. Nos últimos agentes não se requer mais do que o só conhecimento especialíssimo da função característica do setor em que trabalham — técnico, comercial, etc.

Damos abaixo o organograma de uma grande empresa industrial, inspirado ainda em Fayol.

A sociedade é, assim, um verdadeiro "organismo" que, já se disse, terá necessidade de lutar pela vida. Essa necessidade gerará a atividade





de todos os órgãos, atividades que a função administrativa deve procurar harmonizar, coordenar, controlar e dirigir. Já vimos alguns estímulos de que lança mão para esse fim.

Vejamos agora os processos empregados pelas empresas mais perfeitas para obter maior eficiência de cada um de seus órgãos:

São os seguintes:

I — Realização das condições fisiológicas "ótimas" do trabalho, mediante:

- 1.º — adaptação do indivíduo à função (seleção, treinamento);
- 2.º — adequação do ambiente, utensílios e regime do trabalho à função;
- 3.º — conservação do valor individual (saúde, alimentação).

II — Racionalização do trabalho, compreendendo:

- 1.º — divisão e especialização (5);
- 2.º — harmonização e coordenação;
- 3.º — padronização da produção (normas de simplificação e unificação)-;
- 4.º — modernização ("*mise au jour*" do aparelhamento e métodos de trabalho).

Harmonizar e coordenar o trabalho, estabelecendo a "continuidade das operações", é dar aplicação prática à lei de Adamiecki:

"Em todo trabalho dividido entre órgãos que operam em comum, a relação entre o efeito útil obtido e o custo da produção é tanto mais elevada quanto esses órgãos são mais bem harmonizados. O rendimento econômico do trabalho é tan-

(5) Desde fins do século XVIII é conhecida a importância da divisão do trabalho, causa de todo o progresso industrial moderno. Contra ela se tem arguido ser "embrutecedora" do trabalhador. "É dar triste prova de si mesmo só ter feito na vida a décima oitava parte de um alfinete". Poder-se-ia retorquir que não seria muito mais interessante ter passado a vida a fazer alfinetes inteiros. Si não se deseja o embrutecimento do operário, a volta do artesanato não será certamente o processo mais aconselhável. Melhor, por exemplo, seria conceder-se ao trabalhador, para seu progresso cultural, o tempo que as máquinas economizam...

A racionalização, aliás, propõe numerosos e sedutores problemas de ordem social e econômica, cujo estudo a finalidade e o porte deste trabalho não permitem.

to maior quanto mais bem coordenada é a ação dos diferentes órgãos".

Um aspecto comum da continuidade das operações é a "linha de montagem" das grandes usinas de fabricação em série de automóveis, aviões, etc.

A perfeita continuidade das operações só é praticamente possível, nas grandes empresas, quando ha padronização da produção; daí uma das vantagens principais da "normalização".

Só é possível racionalizar o trabalho mediante acurada análise; esta se faz pela observação cuidadosa do trabalhador em exercício e pelo controle dos resultados, sempre que medidas corretivas ou de aperfeiçoamento são introduzidas.

Não entraremos nos detalhes a que descem as grandes organizações no exame dessas questões; lembraremos, apenas, os efeitos prodigiosos de certas providências determinadas pela "cronometragem" dos movimentos, os intervalos para repouso, etc.

Estudadas as grandes empresas em sua organização funcional e em seus processos particulares de racionalização do trabalho, examinaremos a seguir certos "princípios de administração", por elas geralmente adotados e que consideravelmente influem nos resultados da produção.

Fayol assinala 14 desses princípios, alguns dos quais (sobre divisão do trabalho, política do estímulo etc.) já foram estudados especialmente linhas acima. Referiremos os demais, condensando-os, com o auxílio, em parte, de Leimgruber (6). São os seguintes:

- 1.º — direção única, competente e vigorosa;
- 2.º — unidade de comando no conjunto do organismo e em cada uma de suas divisões, sem invasões nem superposições;
- 3.º — controle eficaz, abrangendo o conjunto das operações, mas estabelecido de maneira que não se torne "tatillon", "tacassier", e que não atente contra a unidade de comando;

(6) Obra citada na Bibliografia.



- 4.º — estabelecimento de programas de ação (a longo e breve prazo) precisos, mas flexíveis.

Todos êsses princípios são de importância considerável. Entretanto, ao último, parece que pode ser dada a primazia. Efetivamente "governar é prever" — não importa que se trate de uma nação, de uma empresa, de negócios individuais. Aliás, essa verdade já vai conquistando todas as opiniões. A época é dos planos...

A realização dos programas, porém, depende de continuidade administrativa e esta, é claro, da estabilidade do pessoal dirigente. O clarividente Fayol insiste sobre êsse ponto, fazendo notar que a frequente substituição de diretores é, ao mesmo tempo, efeito e causa das administrações desastrosas.

O que vimos de observar sobre a organização, governo e funcionamento das grandes empresas, esperamos, já nos permitirá fixar certas idéias essenciais, que servirão de termo de comparação, no prosseguimento dêste estudo.

## SEGUNDA PARTE

### ORGANIZAÇÃO ATUAL DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO NO BRASIL

Em grande parte, as observações registradas na primeira parte dêste trabalho foram colhidas em obras especialmente dedicadas ao trabalho em usinas e fábricas. Entretanto, é certo, elas se aplicam, de modo geral, às empresas que exploram serviços mais caracteristicamente comerciais, como as de transporte, por exemplo.

Essas observações preliminares se tornam necessárias porque, em sua maioria, os chamados serviços industriais do Estado, entre nós, não são propriamente serviços de fabricação, isto é, de transformação de matérias primas.

Entre êsses serviços costumam, efetivamente, ser incluídos:

- 1 — Imprensa Nacional;
- 2 — Estrada de Ferro Central do Brasil;
- 3 — Loide Brasileiro;
- 4 — Correios e Telégrafos;
- 5 — Casa da Moeda;
- 6 — Indústria Cinematográfica;
- 7 — Fábricas Militares.

Certamente essa enumeração poderia abranger, além de outros, alguns serviços de saúde e ensino (manutenção de hospitais e escolas) frequentemente explorados comercialmente por particulares; entretanto, para os fins do presente estudo, não haveria grande utilidade nessa inclusão, porque se trata de serviços enquadráveis entre os que podem, sem inconveniente, ser administrados diretamente pelo Estado. Com efeito, pela finalidade social e democrática de sua instituição, hão de ser forçosamente deficitários; especialmente, porém, deve observar-se não serem êstes, serviços que exijam regime de administração permissivo de ação rápida e livre.

Dentre os serviços acima enumerados, serão primeiro estudados, em certos aspectos comuns e significativos:

- a Imprensa Nacional;
- a Central do Brasil;
- os Correios e Telégrafos;
- a Casa da Moeda.

O estudo será comparativo, tomando-se os elementos assinalados na primeira parte dêste trabalho como importantes para uma boa administração e referindo-os aos elementos análogos dos serviços públicos em exame.

Em síntese, já se viu, são as seguintes as condições para boa administração:

- 1 — direção responsável, competente, autoritária, una e estável;
- 2 — programa de ação a longo e breve termo;
- 3 — controle eficaz (inclusive mediante contabilização perfeita);
- 4 — pessoal necessário e suficiente (em qualidade e quantidade) estimulado por:
  - a) — responsabilidade efetiva;
  - b) — estabilidade condicional;
  - c) — remuneração elevada quanto possível;
  - d) — gratificações por bons serviços;
  - e) — promoções por merecimento;
- 5) — trabalho racionalizado (inclusive por modernização do aparelhamento e ambiente).

Vejamos si estas condições se verificam nos serviços citados.



## I

## A DIREÇÃO

Todos os cargos de diretor dêsses serviços são "em comissão", o que importa dizer — de livre nomeação do Presidente da República. Nenhuma exigência legal de competência técnica ou administrativa, provada pela experiência.

Os estatutos das sociedades anônimas também não estabelecem, como condição de elegibilidade dos diretores, a capacidade provada no exercício da função em outras sociedades, pois dêsse modo se ofenderia o princípio de liberdade da escolha dos diretores, estabelecido na lei.

"Êsse critério para escolha dos administradores deve ser seguido sempre, nunca, porém, imposto aos acionistas", ensina C. de Mendonça (7).

Entretanto, como a nomeação de diretores sem a necessária experiência tem sido um dos males da administração industrial pelo Estado, segundo Fayol (8), não seria desacertado que a lei a exigisse como condição para provimento de cargos de direção em serviços dessa natureza, sob administração direta.

Os diretores são também, nesses serviços, praticamente irresponsáveis.

Com efeito, tantos são os entraves à sua autonomia administrativa, opostos pelas leis e regulamentos, que qualquer ação eficiente de sua parte, se torna, especialmente nos de grande vulto, como a Central, praticamente impossível. A consequência é que o nomeado, após se inteirar das circunstâncias, lava as mãos como Pilatos e se entrega, em paz com a consciência, à rotina burocrática. A opinião pública compreende e perdoa...

Sem autonomia não ha autoridade, que "é o direito de comandar" e, também, "o poder de se fazer obedecer".

Si acrescentássemos a influência corruptora da política parlamentar, felizmente extinta, teríamos, de côres mais carregadas, o triste quadro da situação de um chefe, anos atrás.

Nesse tempo, mais precária era sua condição, pois maior era sua instabilidade... As periódicas mudanças de Governo e, em cada período governamental, a variação das correntes

políticas tornavam frequentes as substituições nas altas chefias.

Embora fraca fôsse a ação dos chefes, de sua estabilidade algo se poderia esperar.

Exemplifique-se, porém, com as realizações práticas do Governo atual, o valor da continuidade administrativa, a que se junte maior autoridade.

## II

## PROGRAMA

Ainda se observa certa falta de previsão, de sistematização do desenvolvimento dêsses serviços, à exceção, em parte, da Central do Brasil.

Contudo, é certo, os planos de administração que já se começam a esboçar entre nós, pelo menos parcialmente atingem êsses serviços.

## III

## CONTRÔLE

E' difícil estabelecer contrôle efetivo nos serviços industriais administrados diretamente pelo Estado. Geralmente as tentativas nesse sentido redundam em instalação do regime do papelório. Todos querem registrar sua honestidade... (9).

Aliás, o perfeito contrôle não prescinde da perfeita contabilização, que nas empresas bem organizadas chega a registrar, por exemplo, as perdas por desgastes em pequenas peças de máquinas.

A imperfeição da contabilidade nos serviços industriais federais ou municipais é geral entre nós, mas não constitue privilégio brasileiro. Os autores franceses também clamam contra ela; e L. R. Nash refere-a como regra nos Estados Unidos, o que, entretanto, não impediu de se verificar que ali "*the government only gets sixty cents for every dollar it spends for public improvement*" (10).

## IV

## O PESSOAL

A primeira verificação em todo serviço público, especialmente nos de natureza industrial, é o excesso de pessoal. Que isso se deve em gran-

(7) *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*, vol. IV, pág. 44.

(8) *L'incapacité industrielle de l'État*.

(9) "*Elle*" (a administração industrial direta) "*est paperassière et formaliste parce qu'elle ne veut pas que sa probité soit suspectée*" — Berthélemy — *Op. cit.*

(10) L. R. Nash — *Op. cit.* — Bibliografia.



de parte à influência da política, ninguém contesta.

E' sabido que, sob o regime do sufrágio universal e direto, a criação desses serviços muitas vezes teve como razão única ou principal a necessidade eleitoral de dispor o Governo de numerosos votos coagíveis economicamente. Daí, também, a geral má qualidade do pessoal.

No Brasil, o fato já pertence à História.

Contudo, a irresponsabilidade dos chefes, a que se aludiu linhas acima, ainda muitas vezes acarreta o favoritismo das admissões inúteis. E as administrações atuais têm de lutar, durante algum tempo ainda, com a pesada herança desse passado recente.

São desanimadores, com efeito, os paralelos entre as despesas "pessoal" de empresas do Governo e particulares que realizam trabalho comparavel; principalmente si for buscada a relação entre o chamado "pessoal de escritório". E' significativo, por exemplo, o número de escriturários da Central.

Contudo, o pessoal em excesso não é um mal somente pelo inutil aumento de despesa que acarreta; mal maior é o efeito corruptor da ociosidade remunerada de alguns, generalizadora, pelo exemplo, do hábito do pouco esforço e perturbadora do trabalho dos demais. Além disso, o pessoal excessivo impede a melhoria dos salários, pois o custo de produção, mesmo quando o Governo cobre os deficits, não pode ser elevado a cifras astronômicas.

#### *Responsabilidade efetiva e estabilidade condicional*

A efetivação da responsabilidade dos subordinados depende:

- da autoridade do chefe (o que supõe autonomia);
- de controle eficiente.

Já vimos como esses dois elementos dificilmente podem existir na administração direta pelo Estado; os serviços em exame não fazem exceção.

Além disso, não é demais repetir que o controle "de papelório" só é contraproducente: a responsabilidade tanto se fragmenta que praticamente desaparece.

O ideal, no caso, seria tornar os diversos serviços, embora integrados em organizações fun-

cionais ou departamentais, verdadeiramente "autocráticos". E' a questão do dia — descentralização da execução.

Quando se torna possível a apuração efetiva das responsabilidades, a estabilidade condicional deve ser observada. E' a aplicação do princípio de eliminação dos valores negativos. Além disso, a estabilidade condicional age como estímulo à eficiência (11).

Entretanto, é preciso aplicar inteligentemente o princípio citado: a readaptação é por vezes muito mais interessante para o serviço e para o serventuário.

#### *Remuneração elevada e gratificações por bons serviços*

As vantagens da boa remuneração como meio de seleção e de estímulo já foram assinaladas.

A aplicação do sistema aos serviços públicos administrados diretamente torna-se, porém, quasi impossível.

Primeiro, porque, como a eliminação de certos inconvenientes de administração direta é muito difícil, a instituição pura e simples de remunerações elevadas só teria o efeito de ainda mais encarecer a produção.

Além disso, a remuneração das diversas profissões, no serviço público, trate-se de pessoal permanente ou extranumerário, está estabelecida em lei segundo padrões fixos e gerais.

Também as gratificações por bons serviços, ou por serviços especiais, não são admitidas pelo Código de Contabilidade.

(11) As excessivas garantias dos funcionários públicos levaram os elaboradores da lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, a estabelecer que nos serviços públicos, especialmente nos de natureza industrial, se empregariam preferentemente extranumerários. A intenção, é visível, foi tornar mais fácil a eliminação de elementos inconvenientes, estimular a eficiência, pela possibilidade de dispensa e, sobretudo, tornar possível a redução dos quadros às estritas e flutuantes necessidades do serviço.

Não se poderia negar o acerto da medida.

Contudo, a lei orgânica dos extranumerários (decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938) não oferece a esse pessoal garantias idênticas às que a legislação social proporciona aos trabalhadores em geral. É um aspecto sério da questão, porque si se conseguir exigir do operário oficial o mesmo que lhe exige a indústria privada, o direito a indenização por dispensa (nos casos que a lei especifica) tornará preferível o padrão particular, situação que dificultará a seleção.



### Promoções por merecimento

Para o pessoal extranumerário dos serviços administrados diretamente poderá ser estabelecida a melhoria de salário exclusivamente por merecimento, uma vez que o decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, não exige para essa melhoria sinão que ela obedeça à escala estabelecida para cada função.

No regime de promoções do pessoal fixo, porém, segundo a lei n.º 284, de 1936, e o regulamento próprio, a antiguidade é o elemento principal da ascensão na carreira: as promoções se fazem alternadamente por antiguidade e merecimento. Só pode ser promovido por merecimento quem estiver dentro dos dois terços dos funcionários mais antigos, em cada classe.

Não é o sistema preconizado pelos mestres da administração privada; entretanto, estamos certos de que a maioria dos funcionários apoia o regime em vigor. O espectro da política ainda amedronta...

## V

### TRABALHO RACIONALIZADO

O que seja a racionalização e o que significa para a indústria, já se disse perfunctoriamente linhas acima.

Lembraremos, apenas, que a modernização (basta atentar para o progresso vertiginoso da técnica) será forçosamente um de seus processos, quasi se pode dizer que é a própria racionalização.

Agora: si visitarmos algumas oficinas de certos serviços industriais sob administração direta do Estado, talvez nos convençamos de que a administração direta ha de ser fatalmente rotineira.

Na Casa da Moeda, por exemplo, funcionam máquinas adquiridas ha mais de oitenta anos (12).

Contudo, nem sempre decorrem êsses anacronismos da falta de iniciativa ou competência dos chefes imediatos. Geralmente, até, essas si-

(12) Aliás, nesse estabelecimento ha curiosidades maiores. Uma das máquinas ali em uso foi tomada de um falsário, ha alguns anos. No "quadro" dessa "repartição" (como a terminologia parece estranha ao ambiente industrial!) ainda existem cargos de "claviculário", cuja única função é guardar chaves e abrir certos cofres onde ficam os cunhos.

tuações são consequência de resistências superiores as mais das vezes excelentemente intencionadas.

"Elle" (a exploração pelo Estado) "*est routinière parce que, pour obtenir de l'administration qu'elle adopte les methodes nouvelles, il faut convaincre trop de monde*" (13).

A racionalização é também a adaptação dos locais de trabalho e o estabelecimento de condições de conforto do pessoal. Leiam-se agora êstes trechos de recente relatório sobre o Departamento dos Correios e Telégrafos:

"A Central Telegráfica, grande centro receptor e transmissor, está indubitavelmente mal situada no último pavimento do edificio sede do Departamento, à Praça 15 de Novembro. A dependência principal, grande aliás, onde se encontram instalados mais de cem aparelhos elétricos e rádio-elétricos, servidos por outros tantos operadores, é baixa, grandemente invadida pelo sol, no período estival".

Racionalizar é também conseguir a continuidade das operações; entretanto,

"A quantidade de telegrafistas e rádio-telegrafistas é suficiente, mas é de urgência o aumento de contínuos, pois a falta destes, grande atrazo ocasiona na entrega de telegramas. São êles que retiram os despachos das mesas dos operadores para as outras dependências e êsse serviço tem que ser feito na proporção do recebimento e com a maior rapidez".

Quanto tempo esperarão os expedidores por êsses contínuos?

Essas rápidas considerações permitem concluir que, quando o Estado administra diretamente, *nenhuma das condições necessárias a uma perfeita administração costuma realizar-se.*

Até agora vimos estudando serviços que, pela sua regulamentação, dependência financeira (registros prévios pelo Tribunal de Contas, verbas orçamentárias fixas e especializadas, incorporação da renda ao orçamento da receita da União), regime do pessoal etc., praticamente em nada se distinguem nem se têm distinguido das verdadeiras repartições públicas, aquelas que se destinam

(13) Berthélemy — *Op. cit.*



à realização das chamadas "funções essenciais do Estado", pelos liberais.

Restar-nos-ia examinar o Loide Brasileiro, as Indústrias Cinematográficas e as Fábricas Militares.

A estas últimas, contudo, não nos referiremos sinão para observar que o seu regime difere bastante do dos estabelecimentos civis e que, em vista da sua finalidade especialíssima, terão de ficar sujeitas ao contrôlo e administração julgadas de maior conveniência pelas autoridades militares.

Em relação ao Loide, ha algo a dizer: na história dessa empresa, uma experiência serviu para demonstrar a hipocrisia da fórmula "sociedade anônima — governo maior acionista", quando se cogita de produzir um híbrido que reuna as qualidades da administração privada e a possibilidade de financiamento pelo Estado.

Voltaremos à questão na terceira parte deste trabalho, mesmo porque, no momento, essa empresa apresenta organização mais racional.

Relativamente às indústrias cinematográficas, chamaremos a atenção apenas sobre a dispersão de esforços e as dificuldades que resultam da criação de serviços inteiramente separados, somente porque suas finalidades últimas diferem.

O Ministério da Educação, o da Agricultura e o Departamento Nacional de Propaganda fazem cinema. Ninguém ignora o custo fabuloso das instalações e aparelhamento da indústria cinematográfica.

Porque então não reunir esses serviços, pelo menos materialmente, tornando de uso comum o que comumente pudesse ser usado?

Laboratórios, "studios", etc. com enormes vantagens poderiam ser unificados.

### TERCEIRA PARTE

#### REORGANIZAÇÕES ACONSELHÁVEIS

Diversos sistemas têm sido experimentados para livrar o público dos males da administração governamental de serviços industriais. Por vezes, mesmo, se chegou a entregar a inteira responsabilidade da administração particular serviços integralmente instalados pelo Estado. A hipótese, porém, só é possível nos casos de empresas viáveis, isto é, capazes de dar lucro.

Está-se a ver que o caso não ha de ter sido muito comum, pois, si o negócio é lucrativo, geralmente não se retrai o capital particular; contu-

do, por vezes tem acontecido ser possível a certos governos obter financiamento para determinados serviços em condições muito mais vantajosas do que o obteriam associações particulares. Nesse caso, certas administrações públicas têm instalado os serviços, para em seguida arrendá-los a longo prazo, amortizando o arrendatário, simultaneamente com o pagamento da renda, o custo da obra.

Por esse processo se constituíram os "subways" em algumas cidades americanas.

Outras vezes, mantida a administração direta, procurou-se interessar o pessoal no bom resultado da administração. Tentou-se a participação em lucros, o estabelecimento de "*primes de bonne gestions*", etc.

Os resultados, contudo, não foram apreciáveis. A participação nos lucros, depende, em primeiro lugar, de se conseguirem lucros, o que não é comum nas empresas governamentais. Além disso, si a participação devesse ser estendida a todo pessoal, não seria, evidentemente, interessante. Com efeito, um dividendo (permita-se o termo) de 8% seria índice de excelente administração ou de condições aleatórias muito favoráveis. O que significaria uma parte desse lucro, si dividido entre o pessoal de uma estrada de ferro, por exemplo?

Aliás, já se reconheceu ser ilusório o regime de participação em lucros, nas empresas de grande vulto, como soem ser as do Estado.

Uma outra solução imaginada foi a constituição de sociedades anônimas, em que a maioria ou a quasi totalidade das ações pertencesse ao Estado.

Não é possível acreditar-se na sinceridade dos que, alegando os bons resultados desse tipo de sociedade nas explorações vultosas, preconizaram a sua adoção, constituindo-se o Estado o maior acionista, afim de empresar serviços industriais.

Com efeito, assumindo o Governo, pela posse da maioria de ações, o contrôlo da sociedade, imediatamente as mesmas causas gerais de insucesso da administração direta se faziam sentir, na admissão de pessoal desnecessário, na instabilidade dos diretores, conforme as correntes políticas, nos negócios e realizações recomendáveis unicamente por conveniências eleitorais.

Mudava-se o aspecto formal; a substância eram os mesmos vícios.

Poder-se-á talvez objetar que se tem observado não propriamente a impraticabilidade da ad-



ministração direta estatal de serviços industriais, mas, apenas, a incapacidade industrial do Estado Liberal.

Possivelmente aí está a verdade.

Com efeito, um governo estável e forte talvez pudesse assumir, com sucesso, a direção de serviços industriais; a experiência russa, quiçá, disso é uma prova, tanto mais significativa quanto, ali, o regime de remuneração é também o salário.

Já aludimos às realizações práticas do governo atual, consequências, em grande parte, da continuidade administrativa, mas, é claro, também, e especialmente, de uma acertada orientação, da qual tem sido um traço característico a descentralização por serviço, mediante a instituição de entidades denominadas autárquicas, ou para-estatais, como preferentemente lhes chamam os italianos.

E' este um fenômeno que se generaliza à medida que os Estados vão adotando os princípios da economia dirigida. Isso talvez se deva ao fato de especialmente terem dado excelentes resultados, essas entidades nos esforços para equilibrar a produção e o comércio. Porque?

Sem dúvida porque a direção dêses entes tem sido cometida aos *próprios interessados* no estabelecimento dêsse equilíbrio.

Nesse caso, dá-se, em verdade, uma "desestatização" do Estado, que entrega a grupos de particulares, interessados diretos, a regulamentação e gerência de certas atividades que só mediatamente interessam a toda a nação, por serem assecuratórias da paz social.

No caso especial de órgãos reguladores da produção, a que vimos nos referindo, por vezes o seu contrôlo é entregue a representantes, ou melhor, decidido pelos representantes de grupos patronais e operários (sindicatos unitários) a que, por vezes, também se juntam representantes dos consumidores.

Então o sistema é puro e moderno corporativismo, pois "ha regime corporativo sempre que uma atividade é representada e regulada por aqueles que a desempenham". Fixemos esta definição, do professor Marcelo Caetano, citado por Oliveira Viana. Mas lembremo-nos de que ela, no caso especial de órgãos reguladores da produção exclue os consumidores.

O exposto poderá levar à conclusão de que os entes para-estatais são criações do Estado corporativo, ou que nele especialmente devam frutificar.

Contudo, isso não é sinão parcialmente exato, pois a existência de entes autárquicos já era efetiva em um Estado liberal, a França, embora suas raízes se encontrassem nos remotos tempos de Carlos X. Por outro lado, porém, êsses entes só assumem todo o seu poder e significação nos Estados corporativos, os "fascistas ou fascistizados" que pretendem ser, substancialmente, fortes expressões nacionais e políticas, fundadas porém, necessariamente, em sólidas bases econômicas, assentadas pelo individualismo construtor, o qual, todavia, o Estado regula, em auto defesa.

Dissemos que a instituição de entes autárquicos não é privativa de Estados corporativos nem neles teve origem.

Com efeito, nos "*établissements publics*" franceses vamos encontrar o prototipo das modernas autarquias.

Êsses estabelecimentos "são serviços públicos aos quais a personalidade jurídica foi conferida".

"A maior parte deles, dotados de uma autonomia completa, são administrados por um conselho deliberativo e por um representante encarregado da execução".

Bielsa explica pelo desenvolvimento crescente dos serviços públicos a necessidade de criação dêses institutos, afim de que possa ter aplicação o princípio econômico da divisão do trabalho, tanto mais necessário quanto a maior especialização se atinge, e acrescenta:

*"Dijimos que de dos modos se opera la descentralización administrativa, esto es: por la descentralización mecánica (o orgánica) territorial y por la descentralización orgánica institucional. Ahora bien, se dirá que el establecimiento público entraña una descentralización institucional, o sea, de um servicio especial. Por eso, para que tales órganos administrativos puedan desenvolver su actividad "especial", se reconoce en ellos una personalidad jurídica, o, a veces, sólo facultades de gestión financiera; en tal caso no hay propiamente descentralización administrativa, porque la sola individualidad financiera, que mejor se diria "afectación patrimonial fiscal", sin la correlativa facultad de decidir, no es descentralización".*

Os autores advertem, em geral, do perigo de confusão, muito frequente, dos conceitos de "es-



tabelecimento público" e de "estabelecimentos de utilidade pública".

Já se definiu o primeiro; dos segundos diremos que se trata de instituições privadas, que o Estado reconhece serem de fins uteis à comunidade, para em seguida, frequentemente, lhes conceder certas vantagens, como isenções fiscais, etc.

"O ponto capital que marca a diferença entre o estabelecimento público e o estabelecimento de utilidade pública é que o estabelecimento público é uma modalidade da forma do serviço público, ao passo que o estabelecimento de utilidade pública é uma modalidade da forma do serviço privado", diz Jêze, citado por Bielsa.

Mas o interesse da distinção, segundo Waline, "reside principalmente em que o estabelecimento público faz parte da administração e tem a sua fonte no direito administrativo, enquanto o estabelecimento de utilidade pública tem, apenas, os poderes das pessoas privadas" (14).

Enfim, são caracteres essenciais dos estabelecimentos públicos:

- 1) — realizar serviços próprios da administração pública;
- 2) — certo poder de "imperium";
- 3) — instituição (criação) por lei.

Tão grandes afinidades entre êsses caracteres e os substanciais das modernas autarquias permitem efetivamente dizer-se terem sido os "établissements publics" o embrião dos grandes órgãos para-estatais de criação moderna.

Contudo, não ha identidade entre uns e outros; os estabelecimentos públicos não podem transigir sem autorização do chefe do Estado, seus empréstimos estão subordinados a legislação especial, sua contabilidade rege-se pelas regras da contabilidade pública, etc.

Dêsse modo, não são perfeitamente "autarquias", pois "o conceito de autarquia, no administrativo, é correlato do de autonomia, no político".

E, assim, como a autonomia dos órgãos representativos da "descentralização territorial" (estados-membros, municípios), decorre de leis "constitucionais", a autarquia dos entes personificadores da "descentralização por serviço" é estabelecida em leis "institucionais".

Só a lei delimita suas atribuições. Não se subordinam, os órgãos para-estatais, a qualquer departamento público, embora devam sujeitar-se ao exame da legitimidade e, em termos, do mérito de seus atos: porque, evidentemente, é preciso verificar-se si as finalidades legais de sua instituição estão sendo atingidas, e por processos legítimos.

Sujeitam-se, pois, como se costuma dizer, a controle ou tutela do Estado.

"Giorgi procurou sistematizar os termos da atuação do Estado, no exercício de sua ação de vigilância, distinguindo:

- a) — o "jus inspectionis", que permite ajuizar si a administração procede corretamente;
- b) — o "jus prohibendi", que permite a suspensão ou anulação dos atos ilegais;
- c) — o "jus compellendi", que importa na execução de ofício pelo órgão que exerce a vigilância;
- d) — o "jus corrigendi", que permite até a dissolução da administração do órgão vigiado" (15).

As leis institucionais dos órgãos autárquicos geralmente determinam suas fontes de receita, o modo pelo qual obterão recursos financeiros.

Ora é uma taxa que incide sobre o produto a ser defendido pelo ente criado, ora são contribuições que se fixam a determinadas pessoas ou ao próprio Governo (institutos de previdência) etc.

Dêsse modo, até certo ponto se livram as autarquias das flutuações políticas parlamentares, que se poderiam traduzir no sub ou superfinanciamento dos serviços a seu cargo, nas leis anuais de despesas (16).

(15) *Idem*.

(16) Embora a instituição de entidades paraestatais não seja da índole do liberalismo parlamentar ou presidencial, pois tais criações se destinam precisamente a tornar eficiente a intervenção no terreno tabú da economia, mesmo assim os Governos dêsse tipo já têm sido compelidos à criação de órgãos autárquicos, especialmente para funções reguladoras da produção. Êsses órgãos têm assumido, até forma nitidamente corporativa, como o "Departamento Nacional Interprofissional do Trigo", classificado por Roger Bonnard como solução "muito feliz" para o problema francês de defesa dêsse produto.

(14) In "Instituições de Direito Administrativo Brasileiro", de Themistocles B. Cavalcanti.



Por outro lado, corolário de sua liberdade administrativa, possuem os entes para-estatais a faculdade de determinar o número de seus servidores, fixar-lhes o regime de remuneração, estabelecer regras próprias para promoções e seleção inicial, etc.

Entre nós, por exemplo, o Instituto de Resseguros, recentemente criado, recebeu de sua lei orgânica a faculdade de regulamentar o sistema de gratificações especiais, que podem ser atribuídas a seus funcionários.

O regime de auto-administração tem ainda outras vantagens :

1.º — Imediatamente se suprimem alguns degraus hierárquicos, donde :

- a) — torna-se mais fácil a modernização (não mais será preciso convencer tanta gente das vantagens de cada inovação) ;
- b) — eliminam-se certas delongas na solução dos assuntos : ha uma verdadeira "instalação orgânica" da "passerelle" de Fayol, com todas as suas consequências de economia de tempo, funcionários e material.

2.º — O poder de administração própria implica certo poder de auto-regulação : — o órgão autárquico pode mais facilmente adaptar-se às circunstâncias, sempre variáveis.

3.º — A descentralização, só por si, facilita o controle. Acrescente-se a faculdade de estabelecimento de regime próprio de contabilidade.

Estamos vendo delinear-se a possibilidade de se estabelecerem, com os entes para-estatais, algumas das regras gerais para a boa administração das empresas, estudadas na primeira parte deste trabalho.

Pode-se mesmo dizer que, com a instituição de uma autarquia, simultaneamente se estabelecem algumas das "regras condições", como as chamaremos nós, isto é, aquelas que uma vez em vigor tornam possível, sinão consequente, a vigência das demais.

Com efeito, os órgãos autárquicos têm sido criados para fins muito precisos. Não se trata vagamente de administrar, mas, de administrar determinados interesses em determinado sentido. (Geralmente são interesses particulares que se confundem com interesses do Estado).

Ora, com isso, já mais ou menos se esboça um programa a longo prazo.

Demais, os entes autárquicos são justamente "autonomias administrativas", permita-se a expressão, e a autonomia é, pelo menos, um elemento importante da autoridade que, por sua vez, é condição para direção eficiente.

Si a isso se juntar o interesse dos administradores da autarquia pelo sucesso da administração, ter-se-ão reunidos os elementos básicos do bom êxito.

Além disso, as autarquias têm se revelado formas resistentes ao "virus" da política.

Que mais falta para tornar recomendável a organização para-estatal dos serviços industriais do Estado ?

A objeção de que muitos deles, ou todos, são deficitários, não teria significação. Com efeito, não precisa necessariamente um serviço de ser "self-supporting" para ser autônomo, desde que se entenda em termos essa afirmativa.

Aliás, o atual regime do Loide Brasileiro, algo semelhante ao das estradas de ferro de França sob a lei de 1921, é disso, em parte, uma prova.

Entretanto, não se pode inteiramente confiar em que a administração autônoma, só por si, venha a dar, si aplicada aos serviços industriais do Estado, os mesmos bons resultados que têm sido observados nos casos, por exemplo, dos institutos de seguro social ou dos órgãos controladores e reguladores da produção.

Não por que seja mais fácil a administração desses institutos de seguros ou órgãos de controle, cujas atividades mais ou menos se limitam a operações bancárias, como gerência de capitais, ou a funções de fiscalização e controle, em parte semelhantes às que sempre se consideraram essenciais do Estado.

A administração propriamente industrial é sem dúvida mais difícil, porém certos institutos reguladores da produção a têm exercido com êxito absoluto. Entre nós, o Instituto do Açúcar e do Alcool é exemplo, com suas grandes usinas.

Qual a causa do sucesso dessas organizações ? Não temos dúvidas em afirmar que ela reside principalmente no fato de sua direção ter sido entregue a interessados nos bons resultados da administração.

Os conselhos administrativos que geralmente as dirigem (análogos aos administradores das sociedades anônimas) são compostos de representantes do Estado, designados pelo Executivo (o



poder responsável pela administração pública) e de representantes dos particulares, também imediatamente interessados no serviço que é objeto do órgão para-estatal.

Assim, os institutos de seguro social são dirigidos por representantes do Estado, de empregados e de empregadores; os órgãos reguladores da produção, como o já citado Departamento Nacional Interprofissional do Trigo, de França, por representantes dos produtores (empregados e empregadores), dos consumidores e do Estado.

Já se disse, alhures, das "corporações" italianas, que eram "trusts" oficializados; de fato o seriam, não houvera a influência controladora do Estado e dos consumidores. A afirmativa serve entretanto para indicar que se reconhece como prepondera nessas organizações o interesse imediato de certos grupos, que o Estado inteligentemente dirige e explora, em benefício de interesses mediatos seus.

Já várias vezes tem sido reclamada para os serviços industriais do Estado, pelo menos para alguns deles, a organização autárquica.

A Constituição de 34, previa a existência de serviços autônomos (art. 131, § 3.º) que, segundo o projeto n.º 260, de 1936, da extinta Câmara dos Deputados, seriam justamente os serviços industriais do Estado.

Esse projeto abrangia, entre outros, o Departamento dos Correios e Telégrafos e a Casa da Moeda, serviços a que o deputado Sampaio Corrêa julgava não poder ser dada autonomia, porque através deles se fazia sentir em grande parte o "jus imperii" do Estado; e porque aos serviços dos Correios, pela sua normalidade e previsibilidade de suas exigências, perfeitamente se adaptaria a organização burocrática.

Entretanto, é justamente da essência das autarquias um certo poder de "imperium". Além disso, si a casa da Moeda não pode ser autônoma porque existe "para facultar ao Estado um dos exercícios mais nítidos de sua soberania", como justificar-se a fabricação de moeda nacional pela "American Bank Note Company", por exemplo?

A conveniência de se conceder, porém, autonomia ao serviço de Correios e Telégrafos, já tem uma verificação prática nos exemplos da Alemanha e da Itália (17).

Não valem argumentos contra fatos.

Uma vez que a tendência brasileira é para dar organização autárquica aos serviços industriais do Estado — como se pode concluir do citado dispositivo da Constituição de 1934, da última reforma do Loide Brasileiro e, em parte, da organização dada entre nós aos institutos de previdência e assistência, ou de intervenção na economia; uma vez que essa forma de organização oferece grandes probabilidades de permitir que vigorem nesses serviços os princípios de uma boa administração — concluiremos este trabalho tentando estabelecer algumas normas gerais, que, parece, seria conveniente fôssem observadas nas leis institucionais dos órgãos autárquicos que virão substituir (é questão de tempo) as atuais "repartições públicas" na administração dos serviços industriais e comerciais de criação estatal.

Quando se tratar de dar organização autárquica a serviços já existentes, não deverá a lei institucional tornar obrigatório o aproveitamento no novo órgão de todos os serventuários dos organismos anteriores. Ao ente creado deve ser facultado escolher seu pessoal, qualitativa e quantitativamente, embora dentre esses serventuários.

O pessoal em excesso é um mal, já se viu: mal maior, contudo, é a incompetência dos servidores.

Os serventuários não aproveitados e que deveriam ser mantidos pelo Estado poderiam ser empregados em serviços novos. Evitar-se-iam desse modo, as disponibilidades inúteis e, aos mesmo tempo, tornar-se-ia possível a expansão de outras atividades públicas.

Os órgãos autárquicos deverão, tanto quanto possível, ter estrutura funcional.

A administração dos entes para-estatais deve ser entregue a diretores representantes ou representativos de grupos interessados no sucesso do serviço.

A lei deve exigir competência provada dos diretores.

Aos diretores deve ser fixada elevada remuneração, inclusive por participação nos lucros ou na diminuição dos deficits.

(17) Ver "O Correio e a Economia", de L. Maia.



A direção deve ter a faculdade de conceder gratificações por serviços especiais.

Os diretores deverão ser nomeados por certo prazo (3 anos, por exemplo), com a possibilidade, entretanto, de serem reconduzidos indefinidamente. Serão também demissíveis "ad-nutum".

#### BIBLIOGRAFIA

- BERTHÉLEMY — *Traité Élémentaire de Droit Administratif*.  
 BIELSA — *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*.  
 BONNARD — *Sindicalismo, Corporativismo, Estado Corporativo*.  
 CHATELIER — *Le Taylorisme*.  
 CHEVALIER — *La Technique de l'Organisation des Entreprises*.

CAVALCANTI, Themistocles B. — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*.

CLAPARÉDE — *A Educação Funcional*.

FAYOL — *Administration Industrielle et Générale. L'Incapacité Industrielle de l'État : les P.T.T.*

*L'Industrialisation de l'État*.

FORD — *Minha vida e minha obra*.

GIDE — *Compêndio d'Economia Política*.

LEIMGRUBER — *Compte Rendu du VI<sup>ème</sup> Congrès de Sciences Administratives*.

MAIA — *O Correio e a Economia*.

MENDONÇA, C. de — *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*.

NASH — *Economics of Public Utilities*.

PARMLEE — *Bolshevism, Fascism and the Liberal Democratic State*.

VALENZIANI — *O Corporativismo Fascista*.

WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration*.

**E**NTRE OS DEVERES QUE TEMOS PARA COM O BRASIL, UM DOS MAIS FÁCEIS DE CUMPRIR, E QUE NÓS, O POVO BRASILEIRO, DEVEMOS COMEÇAR A CUMPRIR INTELIGENTEMENTE DESDE JÁ, É O DE CONCORRER PARA QUE O PRÓXIMO RECENSEAMENTO DA POPULAÇÃO, QUE VAI CUSTAR TAMANHO ESFORÇO, SEJA SATISFATORIAMENTE REALIZADO, DE MODO QUE, UMA VEZ TERMINADA A GRANDE TAREFA, POSSAMOS SABER COM CERTEZA, QUANTOS SOMOS E O QUE SOMOS COMO HABITANTES DESTA TERRA GENEROSA.