

A organização dos serviços industriais do Estado

ERNANI DA MOTA RESENDE
Engenheiro de E. F. C. B.

(Trabalho classificado em segundo lugar na secção "Organização dos Serviços Industriais do Estado", do Concurso de Monografias de 1939)

1 — O presente estudo consta de quatro partes; na primeira, consideramos, de um modo geral, a posição do Estado como proprietário ou executor de serviços industriais, encarando a discutida questão da conveniência de serem tais serviços desempenhados por organizações directamente subordinadas ao Governo; na segunda, estudamos a organização das indústrias e dos seus serviços independentemente do seu proprietário ou executor — o Estado ou o empresário particular; na terceira parte são apresentados os principais aspectos da legislação brasileira relativa a serviços industriais que são ou que podem vir a ser executados pelo Estado; a quarta parte reúne as conclusões desta monografia.

Primeira Parte

A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS INDUSTRIAIS PELO ESTADO

2 — A operação de serviços industriais pelo Estado é objetivo capital das teorias socialistas, segundo as quais todas as empresas que os desempenham devem ser dirigidas não por industriais particulares e sim por delegados do Governo. Essa orientação é combatida pelos economistas ortodoxos e pelos defensores do capitalismo individualista.

E' certo que em todo o mundo a interferência dos poderes públicos nas indústrias tem aumentado constantemente; neste particular, a atitude actual do capitalismo é a de defensiva. Em todas as nações, diversas indústrias funcionam sob a direcção dos Governos, sendo administradas directamente por funcionários públicos, em alguns casos, e controladas de tal modo, em outros, que a liberdade particular é reduzida a um mínimo. E' de notar que isto acontece em países sob as mais diversas formas políticas — sob os regimes democráticos ou ditatoriais, na Rússia Soviética e nos Estados totalitários.

1 — O PONTO DE VISTA CAPITALISTA

3 — Os partidários do capitalismo individualista, seguindo os ensinamentos dos economistas clássicos, condenam as actividades industriais do Estado e pregam a sua execução exclusivamente por particulares.

O capitalismo é apontado como sendo mais progressista que o conjunto governamental; é dotado de maior poder creador; é mais capaz de elevar o nível médio da prosperidade; permite manifestações mais intensas da iniciativa pessoal, estimulando o vigor e aumentando a variedade e o interesse da vida.

A energia vital do capitalismo reside na liberdade de empreender negócios sob o estímulo da esperança do lucro, sujeitando-se aos riscos dos prejuízos parciais ou mesmo totais.

4 — O Governo pode facilitar e auxiliar o desenvolvimento econômico, do mesmo modo que pode dificultá-lo ou impedi-lo, influenciando assim poderosamente sobre a liberdade dos empreendimentos particulares.

Os Governos obtêm as suas próprias rendas por meio de taxas impostas direta ou indiretamente sobre os esforços individuais; nunca pode o Estado em si constituir uma potência produtora; até hoje o socialismo não conseguiu substituir-se ao moderno capitalismo. A experiência bolchevista — que na agricultura foi rejeitada por 90% do povo russo — tem apresentado resultados muito inferiores, sob o ponto de vista da eficiência, aos obtidos nos países em que a indústria obedece às normas capitalistas. Devemos notar, no entanto, que o grau de cultura geral do povo russo, e portanto a sua capacidade produtora, é bastante inferior ao dos grandes povos industriais do mundo.

5 — As mais acerbadas críticas dos socialistas eram primitivamente dirigidas contra grandes abusos que foram eliminados ou corrigidos e que ninguém pensa defender hoje em dia; muitos dos defeitos do sistema capitalista, ainda hoje existentes, são igualmente remediáveis; os defensores do capitalismo sustentam que, atualmente, com as correções ligeiras que ainda possam ser necessárias, é ele o mais produtivo de todos os sistemas possíveis na sociedade contemporânea; e é o que mais rapidamente conduz ao bem-estar e ao progresso.

Quando a doutrina marxista foi creada, muitas das suas terríveis acusações eram verdadeiras. Populações inteiras eram comprimidas em bairros miseráveis, totalmente anti-higiênicos e onde a moralidade não encontrava a menor consideração; nos países de rápida e intensa industrialização, como a Inglaterra, as aglomerações dos proletários apresentavam aspectos de fealdade e miséria que a civilização até então desconhecera. A grande maioria dos trabalhadores adultos e das crianças era totalmente desprovida dos benefícios da instrução elementar; a exploração do labor das mulheres e dos menores atingia proporções de ver-

dadeira tortura assassina. Assim como hoje em dia o soldado comum é qualificado de "carne para canhão", o povo naquela época era considerado "carne para fábrica" durante a paz. O empregador era, em sentido estrito, o "patrão". Com a oscilação dos preços e dos lucros, o operário era atirado à rua ou novamente engajado; cruelmente longas eram as horas de serviço e terrivelmente baixos os salários.

Durante essa fase, o capitalismo foi verdadeiramente uma exploração impiedosa e imoral da carne e do sangue humanos; culpados eram os proprietários industriais e os economistas, que ensinavam ser a concorrência irrestrita a chave do progresso; que o braço do pobre seria sempre barato; que as classes trabalhadoras, por fatalismo, sempre se reproduziriam bastante depressa para manter os salários em nível mínimo, suficiente apenas para a subsistência.

Diante de um capitalismo como o dessas épocas, si a única solução para tantos e tamanhos males fôsse a socialização de todas as empresas industriais, parece não haver dúvida que a mentalidade contemporânea adotaria sem hesitar a solução socialista.

Esses abusos foram, no entanto, corrigidos nos grandes países industriais, devido à ação política e também às melhores luzes dos chefes da indústria; quanto ao nosso País, com justiça pode o Brasil se orgulhar da sua legislação trabalhista.

6 — Atualmente, embora possa ainda haver alguma coisa a fazer, o funcionamento do sistema capitalista é incomparavelmente mais bem orientado e mais satisfatório. Tal sistema mantém as massas industriais da maioria dos países de raça branca — especialmente dos Estados Unidos — em um nível de vida mais alto do que o alcançado em qualquer outra época. As condições da Europa, depois da Grande Guerra, apresentam alguns aspectos sombrios; é verdade, porém, que, mesmo no Velho Mundo, o operariado é mais bem pago e tem menos horas de serviço que em outros tempos; que é mais bem vestido e recebe melhor educação, é mais bem alimentado e possui habitações melhores; que os serviços de assistência social, com as garantias contra a moléstia, a invalidez e a morte, têm uma organização e uma eficiência jamais alcançadas anteriormente; que as oportunidades do trabalhador, para o seu progresso individual e para a conquista de melhores condições de vida, estão hoje largamente aumentadas.

O livre empreendimento, dizem os defensores do capitalismo, é essencialmente dinâmico e progressista, pelo fato de buscar continuamente o aumento dos negócios, o aperfeiçoamento dos produtos, a novidade, prestando atenção a qualquer idéia capaz de baratear os custos de produção ou de aumentar o seu volume. E' constante a aplicação dos processos de seleção, sendo procuradas as pessoas mais capazes; rapidamente, como nunca foi verificado antes, são eliminados os métodos atrasados ou estáticos pela concorrência incessante. A liberdade dos empreendimentos estimula a originalidade das idéias, o engenho dos métodos de produção, a audácia das tentativas, qualidades estas que tendem ao estiolamento dentro da rotina das administrações governamentais. Neste ponto de vista, o capitalista possui alguma coisa do espírito do aventureiro e do artista, para os quais a liberdade de expressão e de ação é essencial para criação de algo novo. Diariamente, milhares de cérebros, trabalhando sob o regime capitalista, tomam decisões e aceitam responsabilidades que fariam estremecer os funcionários ou as comissões do Governo. A iniciativa e o gênio inventivo jamais poderão ser as características dos departamentos governamentais; e muito menos sob instituições democráticas, onde o temor da crítica hostil é um obstáculo a qualquer tentativa de alteração, que poderá ser bem sucedida no fim de algum tempo mas que geralmente conta, a princípio, com muito poucos partidários. Os funcionários administrativos são obrigados a esperar o amadurecimento da opinião geral, o que geralmente exige muito tempo.

Por esses motivos, o capitalismo empresta à vida econômica um vigor e uma capacidade creadora que nenhum outro sistema econômico até hoje inventado pode oferecer; a socialização significará, quando menos, desenvolvimento mais lento e possivelmente um verdadeiro declínio na prosperidade e no bem-estar gerais.

As empresas capitalistas, grandes ou pequenas, concentram de milhares de modos cérebros especializados em questões particulares; é difícil imaginar que a complicadíssima máquina de produção e de distribuição de riquezas, sempre à espreita de novas necessidades e dos meios de atendê-las, pudesse ser substituída por qualquer outra organização socialista à qual faltasse a iniciativa pessoal. As grandes empresas capitalistas são, não somente as mais poderosas forças creadoras,

como apresentam a organização mais elástica e capaz de mais rápida adaptação às necessidades da procura.

O capitalismo é internacional; é capaz de fornecer recursos para desenvolver a produção de nações diversas, a milhares de quilômetros de distância, construindo estradas, perfurando minas, financiando plantações, fundando bancos. A inversão de capitais ingleses por exemplo, nas Américas, na Ásia, na África e na Austrália — principalmente nos Estados Unidos, depois da Guerra Civil, com o desenvolvimento da rede ferroviária — contribuiu poderosamente para fornecer aos trabalhadores ingleses melhores oportunidades e salários mais altos devido à intensificação do trabalho nas fábricas da Inglaterra e à facilidade de obtenção de matérias primas mais baratas.

E' difícil compreender como poderia um Estado socialista realizar inversões de capital em outros países, conduzir operações bancárias internacionais, manter em funcionamento o complicado mecanismo do crédito, conseguir os aumentos de capital necessários ao desenvolvimento das indústrias; atualmente estes acréscimos de capital são fornecidos pelas economias privadas devida à liberdade de ação inerente ao sistema capitalista.

A questão do equipamento das indústrias merece também atenção especial. Na sua ânsia de aperfeiçoar sempre os métodos de produção, de modo a obter maiores lucros, o capitalismo desenvolve cada vez mais a mecanização, reduzindo cada vez mais o coeficiente de mão de obra em face do coeficiente mecânico na produção; isto contribue poderosamente para estimular o gênio inventivo. Em um Estado socialista, a pressão política, devida ao receio da falta de trabalho, é capaz de impedir o aperfeiçoamento industrial característico do capitalismo; no entanto, apesar de todas as reduções de mão de obra, a procura de pessoal para as indústrias tem aumentado constantemente.

Outra brilhante conquista do capitalismo, especialmente nos Estados Unidos, onde foi atingido o mais alto grau de progresso técnico, é a padronização dos modelos e das peças, acompanhada da aceleração dos processos de fabricação e da eliminação dos desperdícios de tempo e de material.

Nenhum dos sistemas econômicos até hoje propostos pode receber a qualificação de perfeito — não fossem todos eles criações da inteligência

humana. Quando, porém, consideramos os grandes resultados obtidos pelo sistema capitalista, resultados inquestionavelmente benéficos para a humanidade, somos levados a admitir os tremendos poderes que êle possui. E' difícil admitir que a produção e o comércio do mundo pudessem ter atingido o seu atual estado de desenvolvimento dentro de outra qualquer organização que não a capitalista.

7 — Considerando a influência do capitalismo sobre a mão de obra que emprega, devemos novamente observar que, desde o tempo em que o socialismo pela primeira vez formulou as suas críticas e estabeleceu os seus dogmas, muito grande foi a melhoria verificada com os salários, com as horas de trabalho e com as condições de serviço; diversas providências acauteladoras da saúde do pessoal foram adotadas. O aumento dos salários foi acompanhado de um aumento do poder aquisitivo das massas trabalhadoras.

Hoje em dia não mais se pode arguir que o capital, pela própria natureza das suas condições de utilização, exija do trabalho esforços indevidos e o recompense insuficientemente; que os trabalhadores manuais recebam sempre menos do que o valor com que contribuem para o preço de venda dos artigos em cuja fabricação intervêm; ou que o operariado possa esperar receber mais pelas mesmas horas de serviço si fôr abolido o espírito creador dos empreendimentos livres dos capitalistas. A exploração do pessoal, estigmatizada pelo socialismo, e que nos primeiros tempos era verificada invariavelmente, não é mais uma característica inseparável do sistema econômico das grandes nações capitalistas, embora as regalias do pessoal e os seus salários sejam diversos nos vários países industriais.

Nos Estados Unidos, onde o que se pode chamar de "novo capitalismo" ou de "capitalismo reformado" funciona na mais vasta escala, os altos salários são aceitos como um princípio vital de capacidade creadora em um sentido que a Europa — e o resto do mundo — estão apenas começando a compreender. Não ha razão para duvidar de que o capitalismo possa seguir o exemplo americano, em qualquer ponto da Terra, melhorando cada vez mais as condições dos empregados; e, si em algum país o padrão de vida do operário americano não puder ser atingido pelos

métodos capitalistas, impossível será alcançá-lo com o emprêgo de outros sistemas econômicos. Nos Estados Unidos, uma população de mais de cem milhões de habitantes já atingiu um nível de conforto e bem estar muito acima do que se conhece na Europa para tão grande população e imensamente mais elevado que o alcançado em qualquer época da história do mundo. E' este o resultado de prover a mão do homem com os mais poderosos recursos oferecidos pela potência das máquinas, aplicando na mais larga escala a racionalização de todos os processos de produção e distribuição. Até que resultados essa orientação poderá levar, não se pode ainda dizer. Procuram-se os lucros, não pelo aumento do preço de venda, mas pela sua redução de modo a ampliar a procura e apressar as vendas; não se tenta explorar o operário reduzindo-o à miséria, procurando-se, ao contrário, aumentar o seu poder aquisitivo com o aumento dos salários, transformando-o em consumidor.

O bem estar dos operários obtem-se dotando as fábricas de mais segurança e mais higiene, transformando os locais de trabalho em ambientes confortáveis.

Na grande república norte-americana, as qualidades individuais encontram o campo mais livre para sua expansão, o mais pronto reconhecimento e o mais alto prêmio. As pesquisas técnicas sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos e a melhoria dos processos recebem mais encorajamento e mais estímulo que em outro qualquer lugar.

Karl Marx ter-se-ia admirado da quantidade de operários que possuem automoveis e residências confortáveis. A maioria das suas acusações, baseadas na observação da Inglaterra vitoriana, cairiam por terra na América dos tempos de Henry Ford.

E' claro que não podemos considerar todas as condições industriais e sociais dos Estados Unidos como perfeitas; observadores insuspeitos fazem notar que em certas áreas carboníferas as condições dos operários americanos são inferiores às dos europeus ocidentais e as relações entre o capital e o trabalho são mais ásperas; em muitas indústrias, não é seguido ainda o exemplo dos empregadores mais adiantados. Alguns críticos europeus afirmam que a superabundância de riqueza e de material provoca maior desperdício em alguns casos do que a orientação científica é capaz de evitar em outros. No conjunto, porém,

o panorama norte-americano é magnífico e cheio de promessas.

O único exemplo socialista em uma escala tão grande como a da América do Norte é o da Rússia Soviética, que apresenta resultados muito inferiores.

8 — A realidade atual refuta a teoria marxista de que a riqueza se iria acumulando, cada vez mais, em menor número de possuidores, até que o capitalismo, cada vez mais isolado, seria forçado a render-se ou seria derrubado pela revolta das massas exploradas. Considerando a civilização em conjunto, o número total de participantes individuais dos lucros do capital — pequenos acionistas — vai aumentando cada vez mais. Em 1928, avaliava-se, nos Estados Unidos, que o número de pequenos portadores de títulos de companhias excedia a dez milhões; muitos operários possuem ações das companhias em que trabalham — em uma companhia de fabricação de automóveis mais de 90% dos empregados é acionista da própria empresa em que trabalham. A maioria da população atual da França é de pequenos capitalistas ou "rentiers"; na Grã-Bretanha, cerca de um terço da população operária possui títulos públicos, certificados de guerra, títulos dos bancos de economia, etc.

A elevação dos salários e os diversos sistemas de facilitar a construção e a aquisição de casas têm tornado proprietários milhões de pessoas, nos Estados Unidos e na Inglaterra.

9 — Resumindo a posição atual do capitalismo, pode-se dizer que este sistema econômico atingiu os maiores sucessos na produção e na distribuição de mercadorias; onde o capitalismo é mais poderoso, como nos Estados Unidos, o operariado é mais próspero do que em outra qualquer fase da história e possui o mais alto padrão de vida. Na Europa, a Inglaterra possui o maior capital relativamente à população; e os salários são, nesse país, mais elevados no seu conjunto do que no Continente europeu. Onde é mais abundante a riqueza criada, as facilidades de educação são mais liberais, como nos Estados Unidos, ou é maior o auxílio prestado pelo Estado às classes operárias nos casos de doenças, acidentes, invalidez, velhice, orfandade, viuvez, como sucede na Inglaterra, que retira os fundos necessários das classes capitalistas.

Enquanto o capitalismo tende, na verdade, a se concentrar em menor número de empresas, o total de participantes individuais — de acionistas — vai aumentando cada vez mais.

10 — Sobre o capitalismo moderno existem ainda críticas que substituem as que perderam sua razão de ser devido às reformas efetuadas e à melhor orientação dos chefes de indústria.

Uma das acusações atuais é a da responsabilidade do desemprego desnecessário, consequente às oscilações de períodos de prosperidade e de depressão (*booms* e *slumps*); respondem a isto os defensores do capitalismo que, embora um certo movimento oscilatório seja inevitável, a violência das oscilações tem diminuído, e deve ainda diminuir, em consequência da experiência adquirida, dos conhecimentos mais completos sobre as indústrias e os mercados, da maior facilidade de informações em todo o mundo, da maior facilidade de transporte, do melhor controle realizado pelos *trusts* e sindicatos e pelas grandes organizações bancárias, causas todas que permitem melhor ajustamento da oferta e da procura.

E' por vezes, também, o capitalismo acusado de ser responsável pelas guerras. No entanto, as paixões raciais, os temores, as reivindicações são causas de guerra mais antigas que o próprio capitalismo, embora este haja, em alguns casos, estimulado os maus sentimentos pre-existentes. Podemos notar que duas das últimas guerras, a da Itália contra a Etiópia e a do Japão contra a China, foram conduzidas por nações de economia controlada, onde o capitalismo não é livre.

Quanto ao desemprego, este não é somente um fenômeno econômico; é largamente influenciado por causas biológicas, como a natalidade, e políticas, como a restrição das correntes imigratórias. Nada garantindo que a operação das indústrias pelo Estado fôsse capaz de criar o emprego que hoje se verifica, não há razão para acreditar que a socialização intensiva seja capaz de resolver perfeitamente o problema dos desempregados. Antes da era capitalista atual, existia o desemprego, de que eram representantes os mendigos dos tempos medievais, por exemplo.

II — O PONTO DE VISTA SOCIALISTA

11 — Os socialistas defendem o controle coletivo dos meios de produção e de distribuição;

não é lícito, no entanto, afirmar que este objetivo inclua a *nacionalização* de todas as indústrias ou que proponha algum método específico de dirigi-las.

Existem vários modos de propriedade em comum: em escala nacional, sendo o Estado o único possuidor; em escala local, por meio de corporações executando determinados serviços em determinadas zonas, etc. Há também várias formas de administração — pelos Governos centrais ou por departamentos municipais, por conselhos especialmente constituídos ou por comissões de peritos, ou ainda por câmaras representativas de produtores e de consumidores. Todas essas diferentes formas de possuir e de administrar têm tido advogados entre os socialistas e muitos planos socializantes têm incorporado características de diversas delas. Não se pode afirmar que todos os socialistas desejam que todos os meios de produção venham a pertencer ao Estado ou sejam dirigidos por representantes do povo; si as indústrias básicas estivessem sob o controle público, muitos socialistas concordariam em deixar pequenas indústrias em mãos particulares. É, no entanto, certo que, seja qual for a forma de organização proposta, todos os socialistas desejam ter os aspectos vitais da vida econômica da sociedade debaixo do controle coletivo, abrangendo este controle a produção e a distribuição.

O objetivo fundamental do controle sobre a produção é a abolição da pobreza, do desemprego e das diferenças de classes, e o gozo de toda a riqueza que a comunidade for capaz de produzir de modo mais equitativo que o permitido pelo capitalismo.

Alguns socialistas, como George Bernard Shaw, consideram que a igualdade de rendas (ou de salários) constitui a única solução verdadeira do problema da distribuição das riquezas; enquanto que outros procuram somente assegurar um mínimo conveniente para todos, estabelecendo ao mesmo tempo um máximo razoável, que é o limite permitido para as desigualdades.

12 — Sobre o socialismo, diz George Bernard Shaw:

"O socialismo, reduzido à mais simples expressão legal e prática, significa o repúdio completo da instituição da propriedade privada, que é transformada na propriedade pública; e a divi-

são da renda pública resultante igual e indiscriminadamente por toda a população".

"Desse modo, o socialismo inverte a política do capitalismo, que pretende firmar a propriedade privada na maior extensão possível, deixando a distribuição das rendas processar-se livremente. A alteração encerra uma completa reviravolta moral. No socialismo, a propriedade privada é condenada e a distribuição igual das rendas é a primeira coisa a se considerar. No capitalismo, a propriedade privada tem a importância principal e a distribuição fica a cargo do jogo dos livres contratos e dos interesses egoístas, sejam quais forem as anomalias que se possam apresentar".

Quando o capitalismo atinge um suficiente grau de desenvolvimento, explica o autor mencionado, desenvolvimento caracterizado pelo fato de cada vez mais enriquecerem os ricos e cada vez mais empobrecerem os pobres, a situação social torna-se de tal ordem, em vista das dificuldades enormes encontradas pelas classes desfavorecidas, que a intervenção governamental se torna inevitável, traduzindo-se em auxílios aos proletários à custa de taxas impostas aos ricos, taxas que podem atingir as proporções de verdadeiros confiscos, como acontece na Inglaterra atual.

"Este confisco dos rendimentos da propriedade privada para fins públicos, sem qualquer propósito de compensação, o qual agora se processa em escala inconcebível ha poucas dezenas de anos, destruiu a integridade da propriedade privada e das heranças; e o sucesso com que o capital confiscado tem sido empregado nas indústrias comunais pelas municipalidades e pelo Governo central, contrastando com as falências e com o custo relativo das aventuras industriais dos capitalistas, abalou a superstição de que a direção comercial particular é sempre mais eficaz e menos corrupta do que a administração pública".

"Em particular, a tentativa inglesa de depender da indústria particular de munições, durante a guerra mundial de 1914-1918, quasi levou à derrota; e a substituição das fábricas particulares por fábricas nacionais foi tão sensacionalmente bem sucedida — enquanto que a volta ao regime particular, depois da guerra, após um breve período de prosperidade ilusória, foi seguida por uma depressão tão terrível — que a inversão do prestígio da eficiência relativa do capitalismo sobre o socialismo foi poderosamente acelerada, deixando o capitalismo impopular e na defensiva; ao

mesmo tempo que o confisco do capital privado para empreendimentos comunais e a nacionalização das grandes indústrias ganhavam rapidamente em popularidade dentro e fora do parlamento".

"Essa alteração da opinião pública já havia penetrado profundamente na classe média devido à modificação, para pior, da posição do empregador comum. Ele, no século XIX, era reconhecidamente senhor da situação industrial (e da política, depois da reforma de 1832); lidava diretamente e em posição dominadora com a classe proprietária, da qual alugava a terra, diretamente ou por intermédio de agentes que eram seus servidores e não seus senhores. Mas as somas necessárias ao estabelecimento e ao desenvolvimento dos modernos esquemas industriais cresceram até ficar fora do alcance dos empregadores comuns. A obtenção do dinheiro a ser usado como capital tornou-se uma especialização comercial, conduzida por promotores profissionais e financistas. Estes profissionais, embora não tendo contato direto com a indústria, tornaram-se tão indispensáveis que são agora virtualmente senhores dos empregadores comuns. Enquanto isto, o crescimento das empresas constituídas por ações ia substituindo o empregador pelo empregado-gerente e assim convertia a antiga classe média independente em um proletariado, empurrando-o politicamente para a esquerda".

"Cada aumento nas somas de capital necessárias para iniciar ou ampliar grandes empresas industriais requer um aumento da capacidade a exigir da sua administração, e isto não podem os financistas fornecer; na verdade, eles retiram da indústria os elementos de valor da classe média, atraindo-os para a sua própria especialidade. A situação atinge um ponto em que a administração industrial, feita por comerciantes do velho tipo, deve ser substituída por uma burocracia educada e profissionalmente instruída; como o capitalismo não fornece esta burocracia, as indústrias tendem a encontrar dificuldades à medida que crescem por combinação (amalgama) e assim excedem a capacidade dos diretores que eram capazes de manejá-las como unidades separadas".

"Esta dificuldade é aumentada pelo elemento hereditário nos negócios. Um empregador pode deixar ao seu filho mais velho o controle de uma indústria que interessa à subsistência de milhares de operários e que requer do seu chefe

grande habilidade natural ou energia, sem ser obrigado a provar a habilitação desse seu filho; muito embora, si pretender fazer do seu segundo filho um médico ou um oficial de marinha, seja peremptoriamente informado pelo Governo de que, somente submetendo-se a um prolongado treinamento e depois de obter certificados do Governo, este segundo filho terá permissão para assumir as responsabilidades da carreira a que se destina. Nestas circunstâncias, grande parte da direção e do controle da indústria fica dividida entre empregados rotineiros, que não entendem realmente dos seus próprios ofícios, e entre financistas, os quais, não tendo nunca entrado em uma fábrica nem descido a um poço de mina, não entendem de negócio algum, exceto o de reunir dinheiro para ser usado como capital e de forçá-lo em aventuras industriais sujeitas a riscos diversos: o resultado sendo muito frequentemente a supercapitalização injustificada e insensata, que conduz às bancarrota (disfarçadas como reconstruções), e que revelam a mais espantosa ignorância técnica e completa cegueira econômica da parte de homens de grande reputação como diretores de grandes combinações industriais, que recebem altos salários como remuneração de uma habilidade mística que existe somente na imaginação dos acionistas".

"Tudo isto vai solapando o prestígio do capitalismo".

"A perda de confiança popular nesse sistema econômico tem sido muito maior do que o ganho de confiança geral e inteligente no socialismo".

.....
"E' um fato histórico, bastante frequente para ser qualificado de lei econômica, que o capitalismo, que constrói grandes civilizações, também as destrói si persistir além de um certo ponto. E' fácil demonstrar no papel que a civilização pode ser salva e imensamente desenvolvida pelo abandono do capitalismo no momento oportuno e pela transformação do Estado, baseado na propriedade privada lucrativa, em um Estado distribuidor, de propriedade em comum".

III — A POSIÇÃO REAL DO PROBLEMA

13 — A direção de serviços e empresas encontra-se hoje em dia, por vezes, nas mãos de um proprietário, menos frequentemente, porém, que em outros tempos; com maior frequência essa direção pertence a uma sociedade; de modo mais geral,

é exercida por um conselho de diretores, tendo o serviço ou empresa sido transformado em uma companhia. Esta possui um corpo de acionistas que, em suas reuniões anuais, exercem certos poderes limitados de crítica e de troca de diretores. As operações da empresa são dirigidas diretamente pelos gerentes e administradores que se entendem com os diretores.

Lado a lado com empresas desse tipo, encontram-se outras dirigidas por administradores e funcionários nomeados pelos representantes de cidades, municípios, estados ou outras divisões governamentais. À exceção da contabilidade, esses serviços ou empresas administrados pelo governo têm grande semelhança com as organizações análogas pertencentes a particulares.

A crítica dos acionistas é substituída pela crítica dos eleitores ou pela de outros órgãos governamentais. Não há distribuição de lucros: é a diferença essencial. Estes, se existirem, servirão para reduzir os preços ou as taxas. A tendência é a de reduzir os lucros e oferecer serviços melhores e mais baratos ao público em geral. Quando em lugar de lucros há prejuízos são eles justificados com a alegação de conveniência pública.

Tais empreendimentos públicos têm aumentado constantemente em relação às companhias particulares, sendo o seu desenvolvimento um dos objetivos práticos da orientação socialista, conforme já apontamos.

Muito se tem discutido sobre as vantagens e os inconvenientes e sobre a eficiência relativa, o vigor, o espírito de iniciativa desses dois tipos de organização econômica, como tentamos resumir nas páginas precedentes. No entanto, na realidade prática os dois tipos de empresas consideradas não apresentam distinções absolutas, existindo muitas classes intermediárias. Em um dos extremos da série encontram-se as empresas funcionando em instalações particulares e trabalhando exclusivamente com material adquirido particularmente. Poucos empreendimentos, porém, atingem proporções consideráveis sem ter necessidade de entendimentos com estradas de ferro e outros meios de transporte, necessitando concessões dos órgãos governamentais e acesso a materiais do domínio público.

Tais empresas — como acontece tipicamente com as companhias ferroviárias — são levadas a assumir responsabilidades públicas e a sofrer, em

consequência, o controle público. O governo não nomeia os diretores das empresas, porém designa inspetores e controladores para elas.

Da mesma forma, se o serviço administrado pelo governo não tem acionistas, necessita contudo de um certo capital inicial e este é geralmente obtido por uma emissão de títulos, garantidos pelos rendimentos do próprio serviço ou pelas taxas impostas sobre o público.

É argumento dos partidários do capitalismo individualista que a procura do lucro tem um enorme efeito estimulante sobre a energia, as qualidades empreendedoras e a responsabilidade dos homens que trabalham nas empresas particulares. O objetivo de obter lucro e a concorrência são supostos constituir o método perfeito para ajustar a oferta e a procura; neste particular supõe-se que o consumidor tem a liberdade de escolher, indo de uma empresa fornecedora a outra. Na prática, várias formas de racionalização estão destruindo a concorrência e poucos de nós temos vagar para procurar, comparar e escolher as nossas compras.

Os críticos do socialismo afirmam ainda que uma grande diferença moral existe entre os que trabalham sob a direção de proprietários que buscam o lucro e os que servem sob a direção de personalidades do governo. Os primeiros são mantidos permanentemente alerta, enérgicos, econômicos, pelos balanços de contas; já foram escolhidos pela sua habilidade de obter lucros e precisam continuar a demonstrar essa habilidade sob pena de perder seus postos. Esses mesmos homens, no entanto, transferidos para uma empresa administrada publicamente, tornam-se descuidados, extravagantes, morosos, rotineiros, pois que se sentem acima da crítica e irremovíveis dos seus postos. O mesmo administrador que trabalha com todo o zelo para uma companhia e que escolhe seus auxiliares com o maior cuidado, logo que assumir a direção de um departamento público irá convidar uma vasta multidão de parentes e amigos aos quais distribuirá os lugares sem a menor atenção para a capacidade de cada um.

Além disto, continua a crítica, o serviço público vai em último caso ser submetido ao político e este dará maior atenção aos votos dos trabalhadores e operários, que são em maior número, do que às ponderações dos administradores diretos, sendo assim sacrificados o espírito de disciplina e a boa ordem dos serviços, cujos interesses vitais

serão desprezados diante das exigências partidárias e das conveniências eleitorais.

Tudo isso tem servido para um sem número de discussões.

Na realidade, parece que, ao crescerem as empresas até não mais poderem ser controladas em detalhe por um único homem, tornam-se impessoais; e quando chegam às dimensões de uma empresa ferroviária, ou de um abastecimento de água a uma grande cidade, as diferenças entre a administração pública e a privada deixam de ser relativas a assuntos de organização, estrutura e eficiência para se reduzirem a diferenças somente no espírito da direção.

Os serviços administrados publicamente podem, em muitos casos, ser rotineiros devido ao hábito dos políticos profissionais de seguir a opinião pública em lugar de guiá-la, em consequência do temor pela hostilidade pública no caso de modificações a serem introduzidas. As empresas particulares, todavia, podem muito facilmente elaborar combinações para monopolizar mercados ou matérias primas e assim sufocar o progresso.

Todas as formas de administração, particulares, cooperativas, municipais, nacionais, têm seus defeitos; nenhuma é perfeita. Qualquer delas funciona melhor quando é sujeita à crítica inteligente, pois o administrador consciencioso dá naturalmente mais importância à sua boa reputação do que aos seus lucros individuais. Para o bom desempenho da sua função a crítica deve ser livre; e a sua liberdade tanto pode ser cerceada pelos governos autoritários como por organizações particulares poderosas: na verdade o controle da imprensa pelos grandes grupos industriais e financeiros é generalizado em todos os países de organização capitalista e esse controle até hoje só tem encontrado obstáculo verdadeiro na ação dos governos fortes.

As autoridades públicas de regiões de baixo nível de organização social e de cultura reduzida são incapazes de dirigir negócios, mesmo em pequena escala; mas, administradores públicos e departamentos governamentais cientificamente organizados, agindo em grande escala, mantidos por uma comunidade inteligente e culta, podem ser capazes de dirigir indústrias e serviços com uma eficiência muito superior à que é possível obter com organizações privadas cujo objetivo imediato é o lucro.

Seria fácil citar autoridades locais, e mesmo potências soberanas, que caíram mais ou menos completamente nas garras de grandes organizações industriais ou comerciais demasiado poderosas e eficientes. As grandes companhias comerciais do século XVIII, como por exemplo a famosa Companhia das Índias Orientais, sobrepujaram-se aos governos e completamente os dominavam em alguns casos; tais empresas eram na verdade quasi estados soberanos. A indústria armamentista influiu poderosamente nos governos europeus nos nossos tempos. Grupos políticos, em diferentes pontos do mundo, podem obter o comando do estado e vender a autoridade que assim obtêm a industriais particulares.

A oposição extremada, portanto, à administração pública ou à gestão particular é somente teórica, pretendendo simplificar uma vasta e intrincada variedade de modos de organização econômica.

As empresas administradas pelo governo são sempre mais estaveis do que as particulares, não estando expostas às aventuras financeiras dos especuladores, ao jogo da bolsa e a outras influências perturbadoras.

14 — A acusação de incompetência generalizada dos poderes públicos para direção de serviços é feita algumas vezes com a citação de casos reais de serviços mal executados, deficitários ou insuficientemente desenvolvidos; no entanto, aqueles que formulam tal acusação esquecem-se muitas vezes de separar as condições locais, inerentes a quaisquer direções ou administrações, públicas ou particulares, das condições fundamentais características da administração pública. Como exemplo podemos citar o serviço de correios; não são poucas as acusações e as queixas apresentadas contra a administração (pública) deste serviço no Brasil, as quais podem ser encontradas frequentemente nos jornais diários. Apresentar os defeitos, que infelizmente existem, como prova de incapacidade geral dos governos para operar e executar o serviço de correspondência, é perfeito absurdo, pois em muitos países o mesmo serviço, em alguns casos muito ampliado, é executado a contento geral. A entrega de livros encomendados no estrangeiro e transportados pelas malas postais é, no Brasil, sujeita a um processo complicado e moroso: meia dúzia de livros, remetidos por uma casa editora americana, ficam retidos

em mãos das autoridades, que comunicam ao destinatário a sua chegada por uma carta, mediante a apresentação da qual o destinatário é cientificado de que vai ser iniciado o processo de exame da sua encomenda, sendo ao mesmo tempo convidado a voltar à seção competente cerca de uma semana depois; no fim deste prazo é geralmente notificado de que o processo ainda não está terminado, sendo precisos mais alguns dias; afinal, termina o processo e o destinatário deve comparecer a um *guichet* afim de efetuar o pagamento das taxas devidas, em geral inferiores a uma dezena de mil réis, sendo preciso também adquirir em outro local selos e estampilhas para poder efetuar o pagamento, o que só consegue depois de permanecer algumas horas em uma fila de companheiros de infortúnio; volta depois à seção onde estão os livros, para recebê-los contra a entrega do recibo que obteve no *guichet*; o processo todo leva de duas a três semanas, com apreciável perda de tempo e de trabalho.

O processo usado para esses casos na Inglaterra é extraordinariamente mais simples, mais rápido e mais econômico: ao chegarem àquele país encomendas do estrangeiro, são levadas à seção fiscalizadora que verifica rapidamente a taxa devida; a importância equivalente, em selos, é colada sobre o volume e este é enviado ao destinatário por um carteiro que, ao fazer a entrega, recebe a importância devida.

O caso que acabamos de indicar não revela, portanto, incompetência generalizada do poder público para execução do serviço e, sim, defeitos locais de organização.

15 — Até agora consideramos a execução dos serviços industriais como si pudessem eles ser exercidos por empresas particulares, oferecendo portanto atrativo suficiente sobre o capital particular; frequentemente, no entanto, indústrias e serviços são desprezados pelo capital particular que os não considera suficientemente remuneradores. Quando tais serviços são de interesse geral, cabe ao Governo intervir com o fim de promover a sua execução; nestes casos não haverá oposição alguma dos individualistas; trata-se da intervenção governamental, em assuntos relativos à economia, *a fortiori*.

Muitas vezes o Governo, em lugar da administração direta, prefere auxiliar o capital particular — com as garantias de juros ou com subsí-

dios; nesses casos, porém, devido à fiscalização que devem exercer, têm os órgãos governamentais forte influência sobre o andamento geral dos negócios da empresa encarregada da execução.

Exemplos deste caso são várias estradas de ferro brasileiras que foram iniciadas por capitais particulares auxiliados pelo Governo ou que foram diretamente construídas pelos poderes públicos; em alguns casos a sua administração e operação passou de mãos particulares para as governamentais, em outros pertenceu sempre ao Governo.

O caso das ferrovias brasileiras, por ser típico e de grande interesse, será considerado com maior detalhe.

16 — Em 1932 foi editado, pela Faculdade de Ciências Políticas da Universidade de Columbia, Estados Unidos, o livro "Administração Pública e Privada de Estradas de Ferro no Brasil" (*Public and Private Operation of Railways in Brazil*), da autoria de Julian Smith Duncan, do departamento de ciências econômicas do St. John's College. O seu autor esteve pessoalmente em nosso país, tendo sido recebido por administradores públicos, diretores de companhias particulares e diversos interessados em estradas de ferro. Os elementos em que baseou os seus estudos, especialmente na parte estatística que entre nós é geralmente falha, são sujeitos a crítica; porém a orientação geral da obra, as comparações feitas, a argumentação, os resultados encontrados, são dignos de toda a atenção. Transcreveremos alguns trechos desse interessantíssimo estudo, feito por pessoa independente do nosso meio.

"No início do segundo terço do século XIX a Inglaterra e o Continente europeu iniciavam os seus sistemas ferroviários. Naquela época os principais recursos do Brasil, em matéria de transporte, eram o seu extenso litoral atlântico e os seus muitos rios, vários destes largos e profundos. O transporte terrestre, onde existia, era feito por caminhos primitivos. O país sentiu a necessidade dos novos meios de transporte. Pois o Brasil é maior do que os Estados Unidos sem o Alaska; si havia de desenvolver o seu interior vasto e pouco povoado, necessitava de estradas de ferro. As populações mantinham-se em áreas limitadas, bordejando o litoral".

"O capital particular desajudado não podia construir as estradas de ferro, pois as companhias particulares teriam que esperar anos a fio até que houvesse tráfego bastante para tornar as estradas lucrativas. O povo brasileiro, no entanto, estava habituado a esperar auxílio do governo em empresas dessa ordem. O método de assistência que o Governo Imperial Brasileiro adotou foi o de subsidiar o capital particular. Esse subsídio verificou-se, principalmente, sob a forma de garantia dos juros do capital invertido. A construção de ferrovias foi iniciada entre 1850 e 1860".

"De início o tráfego era tão reduzido que muitas estradas nem mesmo recebiam o bastante para pagar as despesas ordinárias".

"O capital tinha que ser obtido no exterior com garantias de juros, em geral em ouro. Durante o período imperial o valor do mil réis, unidade monetária nacional, foi relativamente estável. O modo de pagamento dos juros garantidos, em ouro, não causou portanto grandes dificuldades naquele período. Em 1889, porém, a forma de governo foi mudada para a de uma república federativa. Com o novo Governo iniciou-se uma rápida depreciação do valor internacional de câmbio do mil réis. Em 1889 um mil réis valia cinquenta e três cents; um decênio depois valia somente quinze cents. Isso veio aumentar grandemente o número de mil réis que deviam ser postos de lado nos orçamentos para satisfazer aos pagamentos ouro dos juros garantidos".

"Os pesados encargos do tesouro causados por esses pagamentos reunidos levaram o Governo, no primeiro decênio do século XX, a comprar algumas das estradas cuja garantia de juros era em ouro. Essas estradas foram pagas em títulos do governo com menor taxa de juros que os das garantias anteriores. O governo decidiu-se a alugar as estradas assim adquiridas a companhias particulares. Consolidou várias linhas pequenas em cinco sistemas maiores. Naquele tempo a administração pelo Governo era considerada mais dispendiosa que a administração particular. Foram feitos contratos com as companhias operadoras para a construção de prolongamentos e ligações das linhas existentes. Era plano do Governo utilizar, nessas novas construções, o dinheiro que recebia como aluguel".

"O governo tornou-se proprietário de estradas de ferro de outro modo ainda. Algumas das companhias faliram porque não podiam obter ca-

pital suficiente para prosseguir com a construção e a operação das estradas para que haviam obtido concessões. O sentimento popular nas regiões interessadas não podia permitir que as construções, uma vez iniciadas, fossem interrompidas. Não era possível encontrar companhias particulares para assumir os encargos das firmas falidas e o governo foi obrigado a encampá-las. Em alguns casos as estradas assim encampadas foram alugadas a companhias particulares para fins de operação; outras estradas, porém, entre as quais a maior e mais importante, continuou em mãos do Governo. Dêsse modo o poder público tornou-se tanto proprietário como operador de estradas de ferro. De modo análogo, porém em escala mais modesta, diversos Estados também se tornaram proprietários e operadores de sistemas ferroviários".

A exposição que acabamos de transcrever traduz bem as condições que levaram o Governo Brasileiro a intervir na questão das estradas de ferro, e que se resumem em uma incapacidade constante do capital particular em construí-las e operá-las, a não ser em alguns casos especiais. O Governo viu-se forçado a, primeiramente, auxiliar o capital particular; em segundo lugar, a comprar ou encampar estradas já construídas ou em vias de construção. Não houve nisso influência socialista alguma; antes, pelo contrário, o Governo Brasileiro procurou sempre entregar a administração das estradas ao capital particular, já garantindo juros, já arrendando estradas pertencentes à União.

"Como regra geral as estradas que transportam grandes quantidades de café são prósperas e as que têm pouco café a transportar apresentam pequenos lucros de operação ou déficits. O capital particular conservou as estradas rendosas. O resto, mais cedo ou mais tarde, caiu nas mãos do Governo Central ou dos Governos Estaduais. Algumas das estradas assim encampadas tornaram-se prósperas, mais tarde, quando se desenvolveu o transporte intenso do café; são, porém, exceções".

Este fato é irresponsível pelos defensores capitalistas da teoria de que o objetivo do lucro é capaz de conduzir melhor e mais rapidamente o progresso a qualquer região do globo; si fôsse o Brasil esperar pelas iniciativas particulares, a sua rede ferroviária teria tido um desenvolvimento muito mais lento.

Depois da grande guerra de 1914-1918, que foi causa de grandes dificuldades para as ferrovias brasileiras, o Governo Central inaugurou uma nova política ferroviária, que consiste em arrendar algumas linhas, não a empresas particulares, mas a Estados da União.

Existem, portanto, atualmente, no Brasil, três tipos de administradores e operadores de estradas de ferro: o Governo Federal, Governos Estaduais e companhias particulares. No estudo a que nos estamos referindo, J. S. Duncan procura determinar qual dos tipos tem dado os melhores resultados sob o ponto de vista do bem-estar econômico nacional.

Sobre a administração federal escreve o autor citado :

"Ha razões para acreditar que os efeitos dos abusos políticos na administração de estradas de ferro pelo Governo vão se acumulando com o tempo".

"Veremos mais tarde que o principal defeito da administração federal é o excesso de empregados. Quando um homem recebe um emprego na Central do Brasil, como prêmio de serviços políticos ou como resultado de influências políticas, a Estrada pode ser obrigada não somente a conservá-lo permanentemente como ainda a aposentá-lo. A cada alteração da administração política correspondem novos grupos de amigos que devem ser satisfeitos. Além disso, o presidente pode governar somente por um período de quatro anos. A política no Brasil se exerce mais em torno de pessoas do que de partidos ; e assim cada presidente tem que contentar o seu próprio grupo..."

Folgamos em verificar que a origem das deficiências da administração federal das estradas de ferro residia na ordem política do Brasil ; com a nova orientação do nosso país não mais existirão as causas de má administração apontadas por J. S. Duncan.

Apresentando as conclusões dos seus estudos, diz esse autor:

"Resumindo, vale a pena repetir que o Governo Brasileiro começou com a política de subsidiar o capital particular para a construção e operação das estradas de ferro. A força das circunstâncias levou o Governo a se tornar proprietário e operador de linhas férreas.

O capital particular permaneceu como proprietário e operador das linhas lucrativas. O Go-

vêrno teve que encampar as deficitárias (com exceção da Sorocabana e da Araraquara)".

"As mais significativas mudanças nos tipos de operação nas duas últimas décadas (1910-1930) foram de estradas que passaram da administração particular para a Estadual, os principais casos sendo os da Rede Sul Mineira, da Estrada de Ferro Sorocabana e da Viação Férrea do Rio Grande do Sul. Os padrões de manutenção e de operação têm se mantido em nível mais elevado sob a administração estadual do que sob a administração particular precedente. Os custos para o público não têm sido muito maiores por unidade de transporte do que eram sob a administração particular anterior".

"As considerações acima, aplicáveis à Sorocabana, são confirmadas quando se compara essa estrada com a eficiente linha de administração particular que é a Companhia Mogiana..."

"A comparação da linha do Governo Federal, a Central do Brasil, com a Companhia Paulista, administrada por particulares, resulta em um veredito em favor desta última. A Central tem empregados demais ; uma parcela demasiado grande da receita anual tem que ser despendida com o pessoal ; e, por consequência, fundos insuficientes ficam disponíveis para compra de material".

"A comparação de todas as estradas de ferro e uma análise detalhada de um estudo brasileiro de uma estrada de ferro de 2.^a classe operada pelo Governo Federal revelam que essa despesa excessiva com o pessoal, e o consequente enfraquecimento dos recursos de material, constitue o principal defeito da administração pública federal".

"Essas considerações parecem justificar a conclusão de que as instalações são mais adequadas, e os padrões de manutenção e de operação são mais elevados, nas linhas de administração Estadual e de administração particular do que nas linhas operadas pelo Governo Federal".

"Os fatores importantes neste resultado podem ser divididos em três grupos :

a) — fatores pelos quais a administração federal está isenta de crítica. Admitindo-se como acertada uma política econômica que consiste em despendar dinheiro, em um país não desenvolvido e escassamente povoado, com estradas de ferro construídas afim de encorajar a colonização de todas as áreas aproveitáveis e desenvolver todos os recursos do país, a administração pública das

estradas de ferro não pode ser responsabilizada pelos deficits de operação causados pela pequena densidade de tráfego ou pelo baixo valor, relativamente ao pês, dos produtos transportados. Nem pode o Governo ser responsável pelas dificuldades do terreno; por mais habil que seja o engenheiro, custa dinheiro estabelecer e operar estradas de ferro das cidades costeiras até o planalto interior passando pelas serras litorâneas. Da mesma forma, o Governo não pode ser responsabilizado pelos erros das companhias particulares, posteriormente encampadas, cometidos ao escolher os traçados das vias férreas.

b) — O segundo grupo compõe-se de fatores pelos quais o Governo está sujeito a críticas leves. Por exemplo, o Governo é parcialmente responsável quando uma das estradas encontra dificuldades financeiras em consequência da demora, por parte do Governo, em reajustar as tarifas rapidamente quando se verifica desvalorização da moeda. Outro fator deste grupo reside no fato de não serem tomadas medidas enérgicas e sistemáticas para corrigir os erros e defeitos mais evidentes do primitivo traçado das estradas. Esta política, si houvesse sido seguida continuamente, teria resultado em melhoria das curvas e eliminação de rampas fortes, reduzindo assim o custo da operação.

c) — Ao terceiro grupo pertencem fatores pelos quais o Governo Federal está sujeito a críticas justas. Entre eles encontra-se a venda continuada de transporte por preço reconhecidamente abaixo do seu custo parcial. O exemplo mais frisante destes casos é o do tráfego suburbano da Central. O Governo é igualmente responsável pelo gasto, com pessoal excessivo nomeado por motivos políticos, de fundos necessários para melhorar o equipamento e pagar fornecimentos. Do mesmo grupo de fatores, e talvez menos defensável sob qualquer ponto de vista, é o estôrno total do dinheiro tomado por empréstimo, com o objetivo da eletrificação da Central do Brasil em 1922, para outros fins. Parece impossível evitar a conclusão de que a orientação política da administração das estradas de ferro do Governo Federal tem retardado o seu desenvolvimento como elemento de transporte...

"A administração estadual, até agora, comporta-se favoravelmente com a administração particular. E' possível, naturalmente, que os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande

do Sul venham a desenvolver, na administração da Rede Sul Mineira, da Estrada de Ferro Sorocabana e da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, as mesmas deficiências que a administração federal tem apresentado. Até o presente, no entanto, a sua boa vontade em elevar tarifas, afim de compensar a elevação do custeio, e, principalmente, as esclarecidas providências que os Estados de Minas Gerais e São Paulo já têm adotado para reparar o material rodante, para o que o Estado do Rio Grande do Sul já elaborou projetos, não indicam tal tendência".

.....
"A competência técnica das administrações tem desempenhado um papel menos importante que fatores dependentes das condições gerais políticas e financeiras do Brasil".

.....
"E' possível que os padrões de eficiência do pessoal ferroviário do Governo sejam mais altos do que em outros departamentos do serviço público. E pode ser dito sem hesitação que são, pelo menos, tão altos quanto quaisquer outros".

A crítica acima aponta as principais falhas da administração federal. Além das indicadas, que são a demora em reajustar tarifas em consequência de oscilações cambiais, a falta de providências sistemáticas para melhoria de traçados e condições técnicas, a venda de transporte por preços insuficientes para cobrir o custo parcial, a ampliação dos quadros de pessoal com fins políticos, o desvio de dinheiros votados para melhoramentos, podemos indicar a falta de continuidade das administrações; sendo antigamente de quatro anos o período presidencial do Governo, os diretores raramente tinham tempo suficiente para terminar obras e melhoramentos iniciados na sua administração; o período presidencial seguinte trazia, invariavelmente, alterações nas diretorias, e os novos diretores poucas vezes prosseguiram as obras e melhoramentos deixados em meio pelos seus antecessores.

Vemos que das falhas acima indicadas nem todas estão removidas. As tarifas deficitárias continuam em uso para transportes diversos, a melhoria dos traçados e das condições técnicas está ainda por fazer, a continuidade administrativa ainda não está bem assegurada. São estes pontos a considerar nos estudos de organização ou reorganização dos serviços industriais do Estado.

*Segunda Parte***A ORGANIZAÇÃO DAS INDÚSTRIAS E DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS**

17 — Quer sejam as indústrias ou os serviços industriais dirigidos por empresas particulares ou por delegados do governo, devem satisfazer a um objetivo fundamental: oferecer o melhor produto ou o melhor serviço pelo menor preço.

No caso de indústrias particulares o produto melhor conquista os mercados, permite aumentar a produção e ampliar as vendas; o preço de custo mais reduzido permite maiores lucros. No caso de empresas governamentais o bom serviço é a razão mesma da sua existência: servir ao público é o seu lema; o menor preço de custo representa maior facilidade em atender a maior número de interessados e menores taxas impostas à comunidade.

Uma empresa particular sistematicamente deficitária não pode subsistir, sendo levada irremediavelmente à falência; empresas públicas podem ser deficitárias, justificando-se a sua existência pelos benefícios que prestam à comunidade. Todas as empresas públicas, no entanto, devem ajustar os seus serviços tendo em vista a redução ou mesmo a eliminação dos deficits porventura existentes. Em muitos casos isto só será possível com aumento do preço das mercadorias fabricadas ou dos serviços prestados; cabe ao Governo decidir da conveniência de adotar ou não tais medidas, devendo no entanto estes pontos serem perfeitamente estabelecidos afim de salvaguardar a administração do serviço deficitário. Manter um serviço com prejuízos permanentes resulta em distribuir por uma grande parte da comunidade as taxas necessárias a cobrir os custos do serviço em causa em lugar de atribuir esas taxas aos beneficiários diretos; somente quando o nível econômico destes interessados diretos for inferior ao da comunidade em geral será justa a distribuição por toda a massa; em particular, é dificilmente justificado o serviço deficitário prestado exclusivamente às grandes cidades, cujo padrão de vida é sempre mais elevado que o do resto do país.

Existem empresas particulares que continuam a funcionar embora não sejam lucrativas, como acontece com quasi todas as grandes linhas de navegação transoceânica, com as linhas de aviões, etc.; sustentam-se elas auxiliadas pelos governos,

que consideram o interesse público da sua manutenção; estas empresas perdem assim grande parte das suas características de empresas particulares, adquirindo em troca outras de serviços públicos.

I — RACIONALIZAÇÃO

18 — Com os objetivos anteriormente indicados para todas as classes de empresas, isto é, o melhor serviço e o menor preço de custo, devem todos os empreendimentos obedecer aos ensinamentos da técnica de organização de administração racional das indústrias e dos serviços.

A racionalização é imprescindível para qualquer empresa pública ou particular no estado atual da nossa civilização. A técnica da racionalização foi elaborada pelo capitalismo sendo todavia largamente empregada, com os melhores resultados, por todas as administrações públicas adiantadas. Sobre a racionalização teremos portanto que dizer alguma coisa no presente estudo.

19 — A revolução industrial teve seu início com o aproveitamento, a exploração e a utilização de descobertas científicas, em número reduzido a princípio. A indústria começou a se utilizar de algumas conquistas da ciência, obtendo resultados tão bons que rapidamente aumentou o interesse dos industriais pela ciência; começaram, em virtude desse interesse, a ser atraídos para os quadros das empresas industriais não somente operários braçais de recursos intelectuais limitados mas também homens de relativa cultura, especialmente nas ciências mecânicas e, posteriormente, nas ciências físicas e químicas.

Atualmente alguns dos maiores cientistas do mundo fazem parte dos quadros de pessoal de grandes organizações industriais. Os resultados dessa orientação têm sido dos mais brilhantes; e um dos mais importantes é, sem dúvida, o fato de que a indústria passou a aproveitar não somente o produto do trabalho científico mas também os próprios métodos científicos. A aplicação de tais processos à indústria originou a organização científica do trabalho, a doutrina administrativa, a padronização, a concentração crescente das empresas, a eliminação dos parasitas da economia industrial; em resumo, o conjunto de métodos modernos que são designados sob o nome de racionalização.

20 — A expressão *racionalização da indústria* parece haver surgido na Alemanha durante a inflação e a desordem econômica consequentes à guerra de 1914-1918, para designar o tipo de organização e de direção dentro do qual deveriam ser mantidas as indústrias alemãs afim de resistir às ameaças de dissolução.

Todos os países industrializados, e não somente a Alemanha, sentiram a necessidade de uma reorganização geral dos seus parques industriais durante a depressão econômica verificada após o armistício de 1918, sendo então a palavra *racionalização* introduzida na terminologia da reorganização industrial, embora incorporasse muitas conquistas já anteriormente realizadas.

A racionalização foi definida na Conferência Econômica Mundial de 1927 como sendo "o conjunto de métodos de técnica e de organização destinados a permitir o menor desperdício de trabalho e de material" e incluindo "a organização científica do trabalho, a padronização do material e dos produtos da indústria, a simplificação dos processos de trabalho, o aperfeiçoamento dos métodos de transporte e de comércio".

Segundo as conclusões dessa Conferência um dos meios principais de aumentar a produção, melhorar as condições de serviço e reduzir os custos de produção é encontrado na organização racional da indústria e da distribuição dos produtos; o que tem por fim assegurar à comunidade maior estabilidade econômica e social e mais alto padrão de vida, oferecendo ao consumidor menores preços e mercadorias mais adequadas aos requisitos gerais e aos produtores remuneração mais elevada e mais segura, equitativamente distribuída.

Compete portanto à racionalização a análise crítica de toda a estrutura econômica e a sistematização de uma estrutura nova, coordenada e harmoniosa. Conforme vemos, este tem que ser o objetivo de quaisquer estudos ou reformas dos serviços industriais do Estado.

21 — Ao tratar da racionalização de uma indústria deve-se procurar abranger todas as operações atinentes aos produtos que essa indústria lança no mercado ou aos serviços que presta à comunidade, e também às matérias primas que utiliza, ao transporte de materiais e de produtos, etc. Racionalizar implica constituir a indústria como um organismo em que cada estabelecimento separado funciona como uma parte integrante de

um todo; as diferentes partes não devem despendar energia em conflitos internos nem na duplicação de esforços — como acontece no regime da concorrência desordenada — porém, devem trabalhar harmoniosamente para uma ação comum, segundo a orientação de uma direção que possua autoridade sobre toda a indústria.

Com a racionalização em larga escala não existe campo para aplicação da "lei da oferta e da procura" dos economistas ortodoxos; os preços dos produtos e dos serviços, os salários dos trabalhadores não são determinados pela abundância ou raridade das mercadorias ou da mão de obra; esses preços e esses salários tendem a se fixar, segundo o valor do trabalho incorporado durante a fabricação do produto ou a prestação do serviço. Essa idéia encerra um conceito radicalmente diferente do que prevalecia no século XIX sobre a organização e o controle industriais: admitia-se então, com Adam Smith e Bastiat, que a produção, os preços de venda e a evolução de uma indústria deviam ficar à mercê da oferta e da procura através do mecanismo da concorrência entre as empresas diferentes que trabalhavam na mesma indústria.

A organização completa necessita de uma direção centralizada e eficiente; a indústria tende a obter um monopólio mais ou menos completo, o que exige medidas especiais acauteladoras dos interesses públicos. O controle governamental sobre as grandes indústrias é indispensável; daqui à operação direta dessas indústrias pelo Estado vai apenas um passo.

Sob um ponto de vista combativo a racionalização considera a indústria como apresentando uma frente única contra os negociadores, transportadores e utilizadores dos seus produtos ou serviços. De um ponto de vista construtivo ela supõe a indústria como um conjunto capaz de eliminar os atritos e os desperdícios, levando a técnica e o equipamento ao mais alto grau de perfeição, regularizando a capacidade, a produção, as vendas e os preços da indústria de acordo com as necessidades presentes e futuras do mercado e com os interesses da própria indústria no complexo industrial, social e político em que ela se encontra.

A diferença fundamental entre a racionalização das indústrias dentro de moldes estritamente capitalistas e a sua *nacionalização* ou *estatização* — que não se pode compreender hoje em dia sem o objetivo de racionalizá-las — reside no con-

trôle supremo. No primeiro caso a direção pertence a acionistas que, em geral, delegam seus poderes a um reduzido número de financistas e diretores; no segundo caso o contrôle fica em mãos do Governo.

22 — A racionalização pode ser resumida nos seguintes pontos:

1.º — Aperfeiçoar, unificar e normalizar o produto ou os serviços prestados, facilitando, pela redução dos tipos, o estudo, a fabricação, o emprego e a substituição das peças produzidas ou dos trabalhos realizados;

2.º — simplificar o trabalho manual afim de torná-lo mais produtivo; obter o máximo de eficiência com o mínimo de esforço;

3.º — coordenar as empresas com o fim de evitar o desperdício das matérias primas e da energia, reduzindo a concorrência ruínoza;

4.º — organizar os mercados, ampliando os existentes e procurando criar mercados novos.

Quanto ao 1.º e ao 2.º pontos, padronização e organização do trabalho, existem atualmente métodos de ação bastante precisos, graças a pesquisas efetuadas cientificamente; quanto ao 3.º e ao 4.º pontos, coordenação de empresas e organização de mercados, ha ainda questões discutidas, como a do contrôle supremo a que já nos referimos.

Hoje em dia pode-se assinalar em todo o mundo a tendência ao contrôle, cada vez maior, do Estado sobre as grandes organizações industriais, por meio de legislação restritiva da liberdade dessas organizações, através de câmaras econômicas funcionando paralelamente ou subordinadas às câmaras políticas, ou por meio da concorrência feita à indústria particular por empresas pertencentes ao Estado.

Geralmente esse contrôle do Estado tem sido instituído para defesa do público em geral ou dos interesses gerais da nação — como aconteceu com todas as indústrias em todos os países beligerantes durante a guerra de 1914-1918; outras vezes tem sido solicitado pelos próprios produtores particulares, como já se tem verificado no Brasil várias vezes com o café.

II — ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

23 — A ciência da direção industrial nasceu nas oficinas e foi desenvolvida e sistematizada pe-

las observações e experiências cuidadosas de Frederick Winslow Taylor, que a ela devotou sua habilidade, paciência e persistência.

A administração científica tem sido confundida com a divisão do trabalho, a especialização dos operários e com a produção em série ou em massa que são fundamentalmente diferentes.

A divisão do trabalho e a produção em massa foram consideradas por Adam Smith na *Wealth of Nations*, muitos anos antes de Taylor; os métodos atuais empregados em várias indústrias, como a da fabricação de automoveis, são erroneamente denominados de processos de administração científica, embora tais métodos estejam frequentemente sujeitos a orientação altamente científica.

Nos estudos que realizou e nos livros que publicou, Taylor pesquisou as causas do baixo rendimento das usinas, apontando:

a) — o receio dos operários de que o aumento de rendimento de cada homem ou de cada máquina tenha por efeito a redução dos quadros de pessoal;

b) — os sistemas defeituosos de organização que levam o operário a trabalhar menos na suposição de assim defender melhor os seus interesses;

c) — os processos empíricos usados na indústria, graças aos quais o esforço do operário é mal utilizado.

A primeira dessas causas é justificada caso seja a indústria considerada incapaz de expansão; é evidente que si a quantidade de produtos permanece constante e o rendimento aumenta deve haver redução dos quadros de pessoal. A argumentação empregada para remover o receio dos operários baseia-se na expansão que inevitavelmente acompanha a indústria que passa a produzir mais barato. Esta expansão tem sido verificada inúmeras vezes; devemos notar no entanto, que a transformação de uma indústria acarreta um desequilíbrio nas condições do pessoal, o qual só desaparece depois de algum tempo, necessário para o reajustamento dessas condições.

A segunda das causas indicadas por Taylor — tendência dos operários a trabalhar menos, devido aos defeitos da administração — deve ser removida por meio de estudos acurados, feitos pelos administradores, sobre as condições de serviço. A ignorância dos patrões ou chefes sobre o tempo necessário à execução das tarefas impede que eles

possam remunerar convenientemente os operários diligentes e estes, dentro de algum tempo, se convencem de que é inútil produzir mais do que os seus companheiros mais vagarosos. Esse inconveniente não é evitado por meio dos salários por peça ou tarefa devido à propensão dos patrões ou chefes de reduzir os preços unitários quando o aumento da produção por operário é grande. O salário mais adequado deve ser estudado como o processo mais conveniente para execução dos serviços. Os chefes e os patrões devem tornar-se bons conhecedores dos serviços a seu cargo.

Quanto à terceira causa — processos empíricos usados na indústria — deve ela ser atacada com a investigação cientificamente orientada. Segundo Taylor, não basta convencer o operário de que o aumento de produção é do seu interesse; é preciso analisar a tarefa de cada um e fazer com que as máquinas, as ferramentas e todos os acessórios sejam dispostos de modo a evitar perda de tempo ou esforço desnecessário.

24 — As duas regras fundamentais enunciadas por Taylor para a administração científica são :

1.^a — nunca fazer executar por um homem o serviço que pode ser feito por uma máquina ;

2.^a — aperfeiçoar constantemente o trabalho manual, eliminando os movimentos supérfluos dos operários.

A análise dos movimentos do operário deve ser confiada a técnicos de eficiência (*efficiency experts*), especializados nos estudos dos movimentos em função do tempo (*time motion studies*). Estes estudos permitem realizar grandes economias de tempo e de esforço físico e mental; as operações semelhantes, executadas por diversos operários, devem ser uniformizadas, sendo os homens ensinados a trabalhar da melhor maneira.

Aos métodos acima indicados Taylor juntou os da seleção profissional, destinados a escolher os operários de acordo com as funções que devem desempenhar.

25 — Os estudos de administração científica tornaram evidente que a máxima produção com o melhor rendimento exige uma *organização funcional* da indústria.

Muitas operações e decisões anteriormente deixadas ao cuidado de operários ou contra-mestres sobrecarregados de serviço devem ser execu-

tadas ou consideradas por outros empregados, de preferência especializados.

Vários princípios de administração científica foram estabelecidos, tais como :

a) — as máquinas e ferramentas devem estar sempre prontas para serem usadas quando necessário e nas melhores condições ;

b) — os materiais devem estar sempre disponíveis em quantidades adequadas ;

c) — as diversas operações de fabricação e a sua sequência devem ser cuidadosamente previstas por peritos ;

d) — qualquer ordem de serviço deve ser acompanhada de instruções completas para sua execução dentro do plano previsto ;

e) — os projetos devem ser todos executados em um mesmo departamento central.

O sistema Taylor trouxe aperfeiçoamentos para o transporte de materiais dentro das oficinas, com descongestionamento dos locais de trabalho e redução dos stocks de matéria prima ; na parte relativa ao controle apareceram as *fichas de material*, as *folhas de serviço* (com indicação das tarefas e do modo de executá-las, etc.).

26 — Os métodos científicos de Taylor e de seus continuadores, Gantt, Barth, Cooke, Hathaway, cuja aplicação foi iniciada nas oficinas, em breve se estenderam até abranger os mais diversos campos da produção: orçamento, contabilidade, vendas, financiamento, etc.; a aplicação e o desenvolvimento destes métodos tomou o nome de *movimento de eficiência*.

Esses estudos vieram mostrar que a maior parte das perdas econômicas, devidas a desperdício de tempo e de material, não pode ser imputada aos operários e sim à administração.

Atualmente o *tailorismo*, não mais se limitando às questões exclusivamente de fabricação, abrange todos os aspectos de uma indústria, empregando os métodos científicos de investigação para obter a solução de qualquer problema.

Como exemplo de regras de administração, aplicáveis não às oficinas ou aos seus operários porém à alta administração, transcrevemos a seguir as de Charles E. Perkins, presidente da "Chicago and Quincy Railroad" e dirigida aos presidentes das grandes companhias ferroviárias ou aos seus auxiliares imediatos:

"a) — nunca faça o que pode ser feito por um subordinado ; ha muitas coisas que um auxi-

liar pode executar satisfatoriamente e que iriam ocupar a tua inteligência e as tuas horas ;

b) — confia naqueles que estão sob a tua direção e deixa cada um resolver os seus problemas por si mesmo ; em caso contrário os teus subordinados habituar-se-ão a não assumir responsabilidades ;

c) — procura permanecer alheio aos detalhes da rotina diária do serviço ; deixa os auxiliares receberem informações detalhadas mas não procures estudá-las diretamente ; enquanto a máquina funcionar bem debes ser somente espectador ; executa somente os trabalhos especiais que os outros não podem fazer tão bem quanto tu mesmo ; é um erro supor que os outros são menos inteligentes ou menos ativos do que nós ;

d) — não debes tomar parte nas conversas do pessoal ; elas são inevitáveis e quanto menos se der a elas, mais tempo e mais liberdade existirão para tratar de assuntos importantes ;

e) — debes exigir a maior exatidão em questões de dinheiro ; para isso cada serviço, por pequeno que seja, deve seguir normas e regulamentos bem estudados e definidos ;

f) — debes considerar sempre as susceptibilidades e prerrogativas dos teus subordinados ; procede para com os outros como desejarias que procedessem para contigo nas mesmas circunstâncias”.

(Raul Simon — *Administracion Comercial de Ferrocarriles*).

27 — Os métodos de Taylor encontraram naturalmente críticas diversas ; impuseram-se, porém, pelos resultados práticos a que chegavam :

Entre as críticas figura a de desprezar o lado psicológico do operário, tratando-o como uma máquina da qual se visa apenas o rendimento máximo e levando à destruição da personalidade, pelo fato de obrigá-lo a executar movimentos e operações planejados nos menores detalhes.

No entanto, a essência do sistema Taylor não reside na aplicação das regras práticas que o grande engenheiro encontrou e sim no emprêgo dos princípios de estudo e investigação científica que o levaram a êsses resultados. À medida que aumentam os conhecimentos científicos, maiores e mais eficazes são os elementos de que pode utilizar-se o técnico de eficiência. Insistir na aplicação ortodoxa das regras práticas anteriormente estabelecidas, sem as submeter a crítica e revisão

constantes, constitue erro tão grande como o de insistir no emprêgo de máquinas e ferramentas que, nos dias de Taylor, eram as melhores e mais eficientes mas que hoje estão reduzidas à obsolescência.

Os progressos da psicologia aplicada vieram integrar essa nova ciência na técnica moderna da administração científica.

Dentre os benefícios psicológicos trazidos pelo Taylorismo são apontados o sentimento de solidariedade e confiança mútua que se encontram nos empregados de empresas onde o sucesso atinge os realmente capazes e eficientes e de onde o favoritismo é banido.

Taylor e Gantt recusavam-se a trabalhar com industriais que não desejassem beneficiar os operários em consequência dos melhores resultados obtidos na produção.

28 — A aplicação dos métodos de administração científica requer um estudo acurado do meio em que vão ser empregados tais métodos ; na Europa os problemas são diferentes dos encontrados nos Estados Unidos e naturalmente diferem também dos do nosso País. As oportunidades de expansão rápida das indústrias podem variar muito ; nos países de baixo padrão de vida o deslocamento das massas operárias dentro de uma indústria ou de uma indústria para outra, requer atenção especial.

A prosperidade americana e paz social que dela decorreu não são resultantes da racionalização mas das condições particulares que foram encontradas pela indústria americana ; essas condições é que geraram e exigiram a racionalização. Antes da aplicação generalizada desta já a expansão industrial era notável nos Estados Unidos : de 1899 a 1909 o valor total da indústria manufatureira passou de 11 a 20 bilhões de dollars, quasi duplicando.

A falta de mão de obra e a abertura de mercados novos durante a guerra de 1914-1918 facilitaram a racionalização na América do Norte, concorrendo eficazmente para elevar o nível dos salários. (Sammy Béracha).

Hoje em dia a Europa luta com a falta de mercados e as nações combatem pela conquista deles. Nessa luta é necessário produzir barato ; daí o impulso que tem tomado a racionalização das indústrias européias, acelerada ainda mais pela concorrência da indústria norte-americana, for-

midavelmente aparelhada, pela industrialização de várias nações possuidoras de matérias primas e pelas dificuldades do comércio internacional, estrangulado pelas barreiras aduaneiras.

O interesse pelas questões de racionalização reflete-se no grande número de organismos nacionais a elas dedicados: na Grã Bretanha o *National Institute of Industrial Psychology and Physiology*, o *Industrial Fatigue Research Board*, a *British Engineering Standards Association*; na Alemanha o *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit*; na Rússia o *Conselho Central de Administração Científica*; na Itália o *Ente Nazionale Italiano per l'Organizzazione Scientifica del Lavoro*; e várias outras organizações similares em outros países.

Em escala internacional existe o *Comité Internacional de Administração Científica*, resultante de um congresso internacional reunido em 1924 por iniciativa da Tcheco-Slováquia; e o *Instituto Internacional de Administração*, estabelecido em Genebra em 1927 e dirigido conjuntamente pelo *Comité Internacional de Administração Científica*, pelo *Bureau Internacional do Trabalho* e pelo *Twentieth Century Fund*. Dedicam-se o Instituto a pesquisas e estudos comparados de administração industrial em escala internacional e à difusão dos métodos de administração científica.

No Brasil devemos mencionar as atividades do *Instituto de Organização Racional do Trabalho* (Idort), com sede em São Paulo, que já tem colaborado eficazmente com o Governo Paulista na solução de questões relativas aos serviços estaduais, e também com numerosas empresas particulares, como aconteceu com a organização dos serviços de seleção profissional das estradas de ferro do Estado de São Paulo, organização empreendida em conjunto pelo Estado, pelas companhias ferroviárias e pelo Idort; recentemente a Central do Brasil entrou em acordo com a diretoria desses serviços.

III — PRODUÇÃO EM SÉRIE OU EM MASSA

29 — Conforme vimos, a administração científica tem por fim o aperfeiçoamento constante de quaisquer processos de trabalho, incluindo a fabricação de produtos, a sua distribuição, a organização das vendas, dos transportes, etc., e também a organização de serviços diversos dos da fa-

bricação (transportes, abastecimentos d'água, de gás, de energia elétrica, etc.).

Trataremos agora, pela sua grande importância, de um capítulo da produção especializada e possuindo características próprias, e que é a *produção em série ou em massa*.

A maior autoridade neste assunto é o grande industrial norte-americano Henry Ford; a definição seguinte é sua:

"A produção em série ou em massa é o método moderno pelo qual são fabricadas grandes quantidades de um único produto padronizado".

O trecho seguinte é transcrito do artigo *Mass Production* da Enciclopédia Britânica, da autoria de Henry Ford:

"O sistema das fábricas primitivas, estabelecidas nos primórdios da revolução industrial, não era econômico. Seu início trouxe maiores riscos e maiores perdas de capital do que se conhecia até então, menores salários e menor consideração para os operários, decréscimo na qualidade dos produtos. Mais horas de serviço, maior número de operários, maior número de máquinas não vieram melhorar as condições. O mero ajuntamento de homens e de ferramentas não bastava, o objetivo do lucro que dominava as empresas não era suficiente".

"O advento do controle financeiro da indústria e o aperfeiçoamento desse controle foram assinalados por duas consequências: a incorporação das empresas e as revoltas trabalhistas".

"A combinação artificial de empresas industriais em grandes corporações com objetivos financeiros foi o primeiro passo para a produção em massa".

"Essa combinação era baseada na teoria de que um controle financeiro completo acarretaria automaticamente vantagens completas quanto aos lucros. Dos choques que disto decorreram emergiu a idéia de que as dificuldades encontradas residiam talvez na negligência de princípios científicos de fabricação".

"Admitia-se que a indústria era útil e necessária; que o serviço por ela prestado era de valor suficiente para permitir boas compensações a todos os que nela trabalhavam; exigiu-se então que as atenções da administração fossem focalizadas diretamente nos processos de trabalho que se usavam".

"Esse estado de cousas levou ao que se denominou, no começo do século XX, de *movimento*

de eficiência, com o seu cortêjo de estudos de tempo e métodos análogos”.

“Não se pode dizer no entanto que os peritos de eficiência fizessem mais do que dirigir a atenção sobre o problema, mostrando como em certos casos os métodos então usados desperdiçavam o valor dos homens e de que modo a sua correção e o seu aperfeiçoamento podiam conduzir a uma produção maior, consequentemente a maiores salários e, portanto, a uma melhoria geral das condições de serviço. Os peritos indicavam uma direção mais conveniente para os processos então em uso; porém não perceberam a possibilidade de um processo novo e diferente, capaz de suprimir os problemas de que era eivado o processo antigo, mesmo debaixo da direção mais inteligente”.

“Por exemplo, estudaram eles processos que permitiam a operários, encarregados de carregar 12 ½ toneladas de ferro por dia, fazer o transporte de 47 ½ toneladas por dia, recebendo um salário de \$1.85 em lugar de \$1.15. Não notaram os peritos que podia ser imaginado um outro processo melhor, o qual tornaria desnecessário que um operário carregasse 106.400 libras de ferro para ganhar \$1.85”.

“Os técnicos de eficiência não tinham em vista a produção em massa porém, tão somente, a diminuição dos erros mais grosseiros do sistema adotado pelas fábricas no regime da concorrência...”

“A indústria de automoveis é creditado haver levado a produção em massa ao sucesso experimental, sendo considerada a *Ford Motor Co.* a pioneira do grande desenvolvimento dêsse método debaixo de uma direção única e para um só propósito...”

Ainda segundo Henry Ford, uma indústria de produção em série não pode ser orientada com o objetivo principal de obter lucro, como as indústrias consideradas pelos economistas da escola de Manchester.

Em lugar de procurar lucro, o industrial deve procurar proporcionar aos consumidores o melhor serviço possível.

“Supondo que exista uma determinada necessidade a ser satisfeita para um grande número de pessoas — necessidade que essas pessoas podem, aliás, ignorar — o industrial que se propõe a produzir em série deve procurar oferecer com a sua produção a maior *conveniência de uso*, isto

é, o produto deve satisfazer a necessidade considerada da melhor e mais completa forma possível, e isto com a maior *conveniência de preço*, isto é, deve o produto ser acessível ao maior número possível de consumidores. Evidentemente o preço de venda do produto deve ser estudado de modo a permitir que a indústria se mantenha em funcionamento, sem ser levada à falência pelos prejuízos consecutivos”.

A idéia do serviço como movel principal da indústria em lugar do lucro faz com que a concepção da indústria particular se aproxime bastante da do serviço público, exercido pelos empregados do Governo; a não ser em casos muito raros o empregado público não é premiado pelo maior esforço que desenvolve ou pela maior eficiência da sua produção; ingressando nos quadros do funcionalismo abdica da possibilidade de enriquecer com o seu trabalho; não é levado a se esforçar visando maiores lucros; a mola que o impulsiona nesse sentido é tão somente a vontade de oferecer um serviço melhor. A diferença essencial reside no fato de que o Governo pode manter empresas e serviços deficitários durante longos anos, enquanto que o industrial particular é obrigado a zelar para que a sua fábrica se sustente a si mesma.

Na produção em série, si a visão da necessidade a satisfazer é correta, e o produto é bem adaptado à sua satisfação, o consumo vai fornecer recursos que devem ser utilizados para obter melhoria na qualidade ou decréscimo no custo, assegurando assim maior *conveniência de uso* e maior *conveniência de preço*; com o aumento dessas conveniências aumentará ainda mais o consumo e o processo será repetido até um limite muito dificilmente previsível ao ser iniciada a indústria.

Para a produção em série é condição essencial o consumo em grande quantidade; e essa forma de manufatura é justificada somente quando pode realizar uma economia cujos benefícios podem ser transmitidos ao consumidor.

A organização de uma indústria para produzir em série baseia-se na simplicidade das operações individuais a serem executadas; a marcha do produto através da oficina deve obedecer a planos cuidadosamente pre-estabelecidos; as diversas operações devem ser analisadas detalhadamente; o operário não deve deslocar-se pela oficina em busca do trabalho que deve executar, êsse trabalho sendo entregue ao operário no ponto em

que ele se encontra colocado ; as máquinas devem estar em funcionamento constante sem esperar que o operário precise delas.

Os bons resultados da produção em série podem ser resumidos do seguinte modo :

a) — quanto à administração : preponderância do controle industrial sobre o controle financeiro, com maior influência dos engenheiros e menor dos financistas ; maior contato e melhor entendimento entre administradores e operários ; aperfeiçoamento constante da produção com a adoção imediata de métodos melhores de trabalho ;

b) — quanto aos produtos : mais elevado padrão de qualidade ;

c) — quanto às artes mecânicas : criação de grande número de máquinas especiais, destinadas em geral a uma única função ;

d) — quanto aos empregados : eliminação do trabalho físico penoso que é confiado às máquinas ; redução do esforço intelectual dos que trabalham na produção, transferindo-o para os encarregados dos projetos ; aumento da procura de artefices habéis e de capacidade creadora ; maiores salários ;

e) — quanto à sociedade : melhor satisfação das necessidades, mais alto padrão de vida.

IV — PADRONIZAÇÃO

30 — Tanto a aplicação dos processos de administração científica como a dos métodos de produção em série exigem a padronização ; com efeito, para que a mesma operação possa ser executada idêntica a si mesma sobre um grande número de produtos — o que é estabelecido com a administração científica — é preciso que esses produtos sejam idênticos, e as máquinas especiais usadas na fabricação em série só podem ser ajustadas para executar o mesmo trabalho em peças iguais.

A tendência geral das fábricas modernas é de suprimir todas as operações de ajustagem de peças, que devem ser fabricadas de modo a se adaptarem perfeitamente ; isso conduz à padronização levada ao extremo dentro da fábrica e a uma precisão muito maior na produção de peças isoladas, precisão que vai comumente ao milésimo de milímetro. E' claro que esta exigência conduz também à melhor qualidade dos produtos.

Esse cuidado com a fabricação foi por nós observado, em 1936, quando em visita a impor-

tante fábrica alemã de material para sinalização de estradas de ferro ; as diferentes peças de aparelhos de sinais automáticos, bastante complicados, são manufaturadas com a precisão de 0.002 milímetros, devendo ajustar-se perfeitamente sem qualquer operação de limar ou lixar. O mesmo pode ser observado com as peças sobressalentes de automoveis : essas são calibradas com extremo cuidado, adaptando-se perfeitamente no lugar das peças que devem substituir.

A padronização consiste em substituir vários produtos diferentes usados para o mesmo fim por um produto único, que é o *padrão*, capaz de satisfazer a todas as necessidades a que se destinam os diferentes produtos considerados.

Praticamente todas as grandes indústrias têm cooperado com as indústrias aliadas ou conexas na padronização de produtos de interesse mútuo em todos os países industrializados. Os trabalhos de padronização são geralmente orientados por associações oficiais ou semi-oficiais e, às vezes, por entidades inteiramente independentes do Governo.

Nos diversos países existem instituições dedicadas a esses fins, tais como o *American Engineering Standards Committee* dos Estados Unidos, a *British Engineering Standards Association* da Grã Bretanha, etc.; em muitos casos as especificações são aceitas por várias nações, tendo caráter internacional. Em nosso país muito pouco se tem feito nesse sentido ; por ocasião de contratos de fornecimento ou de construção, os particulares e o próprio Governo servem-se de algumas especificações estrangeiras. São de esperar bons resultados da recente iniciativa do Governo Brasileiro entregando a orientação das especificações ao Instituto Tecnológico.

V — CONCENTRAÇÃO DAS INDÚSTRIAS

31 — Em qualquer plano de racionalização figura a concentração das indústrias ; efetivamente, a padronização e a organização científica do trabalho exigem a aplicação em grande escala para permitir economias reais.

Não resta dúvida que a concentração pode ser efetuada, e na realidade o tem sido muitas vezes, independente da racionalização e da padronização, com o objetivo de concentrar os lucros ; no entanto, as medidas racionalizadoras têm quasi sempre acompanhado a concentração, com

adoção de princípios científicos e mesmo de produção em série.

O motivo capitalista para concentrar as indústrias é o de eliminar a concorrência; a sua tendência é sempre monopolista.

No caso dos serviços públicos brasileiros existem várias possibilidades de concentrar departamentos e empresas diversas, tais como estradas de ferro; a concentração já foi aplicada algumas vezes com bons resultados (reunião dos sistemas ferroviários do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, etc.; e dos serviços de correios e telégrafos).

VI — PSICOLOGIA APLICADA À RACIONALIZAÇÃO

32 — Desde o início da sua aplicação os métodos da administração científica incorporaram uma parte de estudo do elemento humano como indispensável fator da produção. Os progressos da psicologia aplicada ou da psicotécnica vieram dentro de algum tempo auxiliar eficazmente os estudos empreendidos com objetivo industrial.

Ao empreenderem os estudos sobre a eficiência humana as empresas visavam a obtenção do melhor rendimento possível do seu pessoal; não procediam com fins humanitários, porém os resultados obtidos contribuíram para melhorar grandemente as condições dos trabalhadores. É esse um fato digno de nota pois antes dos trabalhos de Taylor, e mesmo durante a época em que eles se difundiam, quaisquer melhorias nas condições dos operários, tais como redução das horas de serviço, higienização dos locais de trabalho, etc., foram obtidas politicamente através da ação dos partidos de tendências socialistas.

O objetivo da psicologia industrial é o estudo dos homens na qualidade de trabalhadores salarizados. Como tal as suas atenções concentram-se sobre a eficiência dos operários; para comparar a eficiência de diferentes operários, ou a do mesmo trabalhador em condições diversas, é usual adotar como termo de comparação a *produtividade* dos empregados, que é fácil de traduzir em números; daí a crítica de que a psicologia industrial só se preocupa com a produtividade, crítica que não é justa, a verdade sendo que a maior ou menor produção permite avaliações convenientes da eficiência e da influência das condições de trabalho.

Nos primeiros tempos a tendência dos patrões era fazer com que os operários trabalhassem

o maior número de horas possível; estudos e experiências cuidadosamente realizados mostraram todavia que, em muitos casos, a produção total diária aumenta com a redução do número de horas de serviço; em oito horas a produção é por vezes muito superior à obtida em dez horas de trabalho.

Verificou-se também que o tempo de serviço que se pode exigir do operário é variável com a natureza do trabalho; as tarefas que exigem esforço físico continuado fatigam mais do que as que requerem esforço intermitente; trabalhos de esforço físico muito reduzido ou mesmo nulo, exigindo, porém, atenção continuada ou concentração mental, podem ser executados somente durante um número reduzido de horas, qualquer extensão do tempo de serviço conduzindo o operário ao estafamento e tornando o serviço falho e sujeito a erros numerosos.

O estudo das condições de trabalho permite determinar rigorosamente os tempos ótimos de serviço para cada caso, estabelecendo a frequência e a duração das pausas para repouso que devem ser introduzidas no horário, etc.; sendo alcançado, com o emprego do horário adequado, o melhor resultado econômico juntamente com as melhores condições de trabalho para os empregados.

A atenção dos técnicos de racionalização preocupa-se ainda com o estudo dos ambientes de trabalho, das condições de iluminação, de temperatura, de ventilação; estuda os utensílios de serviço, as posições assumidas durante a sua execução, os tipos dos moveis (mesas, cadeiras, bancadas, etc.).

É princípio hoje perfeitamente estabelecido que as melhores condições de conforto conduzem à maior eficiência na produção; e que a melhor saúde do empregado corresponde ao trabalho mais eficiente — princípio esse que parece evidente mas que foi desprezado durante muitos anos. Agindo de acordo com esse preceito as grandes empresas mantêm serviços de higiene e de assistência médico-sanitária, extensivos frequentemente às famílias dos empregados; sustentam refeitórios que fornecem ao pessoal refeições sadias a baixo preço, não sendo esses refeitórios dirigidos com o fim de obter lucros diretos e sim indiretos, através da melhor produção do pessoal.

Ainda dentro do campo da psicologia aplicada estão as questões de orientação do pessoal e da seleção vocacional.

A experiência tem demonstrado que as aptidões dos empregados não são as mesmas indistintamente para diversas classes de serviço ou para diferentes postos na hierarquia estabelecida para distribuição do trabalho; surgiram, assim, as questões de seleção vocacional e de orientação do pessoal.

Pela seleção procura-se determinar quais os empregados capazes de preencher os requisitos exigidos para o bom desempenho de cada função; a orientação vocacional procura dirigir as pessoas em estudo para os serviços ou especialidades que melhor se adaptam às suas qualidades individuais e à sua capacidade, aplicando-se geralmente a adolescentes.

O técnico encarregado da seleção ou da orientação do pessoal deve possuir conhecimento suficiente sobre as condições dos diversos serviços, sobre os indivíduos e sobre a maneira adequada de examiná-los, o que requer grande critério.

E' geralmente adotada como medida para estes estudos a *inteligência* geral da pessoa considerada. Por meio de *tests* adequados, e cujos estudos estão hoje em dia bem adiantados, é possível medir com bastante aproximação a inteligência e exprimi-la por um número que é o *quociente mental*.

As experiências têm demonstrado que o quociente mental encontrado para diversas crianças permanece constante durante os anos de crescimento; a inteligência não se desenvolve de modo apreciável depois da puberdade; a diferença entre o adulto e a criança não está na inteligência e sim na variedade dos conhecimentos e dos interesses.

Os estudos sobre o temperamento e o caráter, qualidades de tanta importância para o bom desempenho das diferentes funções de uma indústria, não estão ainda tão desenvolvidos como os relativos à inteligência; o estudo destas qualidades é bem mais delicado; os melhores guias para a sua determinação ainda são a observação direta e a interpretação razoável da conduta. Para determinados casos, como os das funções que envolvem autoridade ou mando, já existem algumas provas aplicáveis, baseadas sobre a irritabilidade, a faculdade de decisão rápida e sobre os sentimentos de inferioridade derivados da predisposição a sentir receios ou temores. A aplicação destas provas exige ainda maior cuidado do que as usadas para determinação do quociente mental, pois é muito sensível sobre elas a influência das

condições momentâneas do indivíduo, do seu estado físico, etc.

A aplicação e a interpretação dos *tests* devem ser confiadas exclusivamente a especialistas.

VII — APLICAÇÃO DOS PROCESSOS DE RACIONALIZAÇÃO

33 — Um programa de racionalização dos métodos e normas de trabalho, para ser bem sucedido, necessita de estudos minuciosos, feitos por especialistas, e de inteligência, perseverança e liberdade de ação por parte da diretoria que o empreende.

Deve ser bem delimitado o campo dentro do qual pode ser exercida eficazmente a ação dessa diretoria; devem ser estudados também outros campos dentro dos quais ela não pode agir decisivamente mas que, devido à importância que apresentam para a indústria em vias de racionalização, merecem consideração; a colaboração destes setores deve ser procurada por meio de entendimentos baseados nas vantagens mútuas que podem ser obtidas.

A indústria diretamente visada deve sofrer um exame detalhado e completo sob todos os aspectos: econômico, financeiro, de instalações, de equipamento, de pessoal, de mercados, etc. Este exame deve ser feito tendo sempre em vista que qualquer coisa, por menor que seja a sua importância para a indústria considerada, pode provavelmente ser feita de modo melhor e mais econômico do que aquele que está sendo usado. O exame não deve limitar-se a recolher informações de chefes e encarregados de serviço; é preciso verificar essas informações pela observação direta.

De posse dos resultados do exame, sobre eles será feito o estudo de conjunto da indústria e estabelecidas serão em seguida as linhas gerais da nova estrutura que se pode adotar.

Proceder-se-á ao estudo isolado dos produtos aos quais podem ser aplicados os princípios da produção em série; em geral, mesmo dentro de indústrias complexas, existem atividades que podem ser separadas com esse objetivo e que, no entanto, são comumente executadas de mistura com outras às quais não é possível aplicar a produção em série. Por exemplo, uma oficina de reparação de material ferroviário necessita poder dispensar um tratamento diferente a cada um dos veículos que vêm procurá-la; a oficina, porém, utiliza di-

versos materiais que são de emprêgo comum a diversos serviços e que devem ser fabricados ou preparados dentro da própria oficina —, tais como parafusos, peças de fixação em geral, sapatas de freios, etc. Estes produtos de emprêgo constante devem ser isolados e a sua fabricação pode ser atribuída a secções especializadas e de funcionamento regular, independente das necessidades momentâneas da oficina.

O estudo da nova estrutura da indústria considerada deve ser acompanhado pelo dos seus produtos, procurando reduzir e uniformizar os seus tipos com a padronização. E' frequente utilizar uma empresa diversos produtos ligeiramente diferentes ou fabricar espécies semelhantes de artigos. No estudo da padronização devem ser consideradas não somente as conveniências da indústria em estudo como também as de entidades estranhas a elas (fornecedores, compradores).

Estabelecidas as linhas gerais da nova organização, devem concentrar-se as atenções no estudo completo das secções inteiramente novas ou das antigas que vão sofrer menores alterações, pois nestas mais facil será a ação racionalizadora; nas secções novas, porque existe toda a liberdade, podendo ser postas em funcionamento independentemente de qualquer alteração no ritmo da indústria; nas secções antigas, de menor modificação, porque as alterações podem ir sendo introduzidas no correr do serviço, sem prejudicá-lo, reduzindo-se estas alterações geralmente à aplicação dos princípios do *tailorismo*.

A aplicação progressiva da nova organização permite aos seus executores acompanhá-la passo a passo, o que é sumamente importante; a eficiência maior de uma fábrica não será obtida com a distribuição de regulamentos novos, impostos abruptamente, e sim com a ação constante, junto aos que trabalham, dos técnicos de eficiência, que devem procurar os defeitos e ensinar a sua correção.

O serviço do pessoal deve ser iniciado tão cedo quanto possível, sendo considerado os empregados sob os pontos de vistas de distribuição, remuneração e possibilidades de acesso, condições de serviço, capacidade de trabalho, habilitação, etc. Não é possível estabelecer quadros de pessoal *a priori* ou criticar quadros existentes sem conhecer o pessoal e os recursos e exigências do serviço.

Ao mesmo tempo deve ser empreendida a explicação das vantagens que podem ser obtidas, para a indústria e para o pessoal, com a aplicação dos novos métodos; apresentam-se, então, excelentes oportunidades para conhecimento dos empregados, das suas aptidões e capacidade de aperfeiçoamento.

No Brasil as condições atuais são extremamente favoráveis à introdução dos métodos científicos: grande número de riquezas ainda por explorar, permitindo rápida expansão; mão de obra tecnicamente habilitada em quantidade reduzida, não sendo de temer a formação de massas de sem-trabalho; mercado interno muito pouco desenvolvido, capaz de absorver uma quantidade muito maior de produtos que atualmente.

O Governo Federal, como explorador direto que é de diversos serviços públicos, tem diante de si vasto campo para aplicação direta da racionalização; as estradas de ferro diretamente administradas pela União, por exemplo, representam uma grande massa de capital e de trabalho, com renda superior à de quasi todos os Estados. A aplicação dos princípios científicos do trabalho ao parque ferroviário nacional, com a concentração de empresas diversas, introdução das normas de administração científica, produção em série de diversos materiais de uso comum, simplificação e padronização de diversos artigos, seleção, orientação e aperfeiçoamento do pessoal podem conduzir a resultados excelentes.

Terceira Parte

A ORGANIZAÇÃO DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS DO ESTADO DIANTE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

34 — Não cabe evidentemente neste trabalho o estudo detalhado das diversas empresas industriais administradas pelo Governo Brasileiro e muito menos das que estão ainda por organizar. A posição do Estado industrial e as normas gerais da boa organização das empresas e dos serviços foram consideradas anteriormente; a aplicação destas normas exige o estudo minucioso e direto de cada serviço ou empresa.

Examinaremos a seguir os pontos da legislação vigente que mais diretamente dizem com os serviços industriais; na quarta parte desta monografia serão apresentadas as conclusões finais.

I — A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

35 — A atitude do poder político no cenário econômico e industrial brasileiro está prevista no artigo 1.º da Constituição :

"Art. 1.º — O Brasil é uma república. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade".

Bem estar e prosperidade dependem diretamente das condições econômicas.

A estrutura econômica do Brasil está bem definida na parte da Constituição relativa à ordem econômica, considerada no art. 135 e nos que a êle se seguem ; pelo art. 135, adiante transcrito, verifica-se que o Brasil é um estado de economia capitalista, estando sujeita à atividade privada ao controle do Governo, que tem o direito de intervir na defesa do bem público :

"Art. 135 — Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do individuo, 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 jogo 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 controle, do estímulo ou da gestão direta".

36 — A execução de alguns serviços e a autorização para outros é de competência privativa da União :

"Art. 15. — Compete privativamente à União :

V — autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material de guerra de qualquer natureza ;

VI — manter o serviço de correios ;

VII — explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, rádio-comunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado ;

Diversos assuntos que interessam diretamente à indústria devem ter legislação elaborada exclusivamente pela União :

"Art. 16 — Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias :

IV — a produção e o comércio de armas, munições e explosivos ;

VI — as finanças federais, as questões de moeda, de crédito, de bolsa e de banco ;

VII — comércio exterior e interestadual, câmbio e transferência de valores para fora do país ;

VIII — os monopólios ou estadização da indústria ;

X — correios, telégrafos e rádio-comunicação ;

XI — as comunicações e os transportes por via férrea, via d'água, via aérea ou estradas de rodagem, desde que tenham caráter internacional ou interestadual ;

XII — a navegação de cabotagem, só permitida esta, quanto a mercadorias, aos navios nacionais.

XIV — os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração ;

XV — a unificação e standardização dos estabelecimentos e instalações elétricas, bem como as medidas de segurança a serem adotadas nas indústrias de produção de energia elétrica ; o regime das linhas para as correntes de alta tensão, quando as mesmas transponham os limites de um Estado ;

XVI — o direito civil, o direito comercial, o direito aéreo, o direito operário, o direito penal e o direito processual ;

XVII — o regime de seguros e sua fiscalização ;

XIX — as cooperativas e instituições destinadas a recolher e a empregar a economia popular ;

XX — direito de autor ; imprensa ; direito de associação, de reunião, de ir e vir ; as questões de estado civil, inclusive o registro civil e as mudanças de nome ;

XXI — os privilégios de invento, assim como a proteção dos modelos, marcas e outras designações de mercadorias ;

Pertencem à União todos os grandes cursos d'água, importantes para navegação, abastecimento d'água e energia hidro-elétrica :

"Art. 36 — São do domínio federal :

a) os bens que pertencerem à União, nos termos das leis atualmente em vigor ;

b) os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros ;

Tanto a União como os Estados ou os Municípios podem explorar serviços industriais ; para a União esta possibilidade está prevista no art. 135 da Constituição, já transcrito ; para os Estados existe o art. 21 :

"Art. 21 — Compete privativamente aos Estados :

II — Exercer todo e qualquer poder que lhes não for negado, expressa ou implicitamente, por esta Constituição”.

Relativamente aos municípios existe o disposto no seguinte artigo :

“Art. 29 — Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração”.

37 — O capital necessário ao estabelecimento de serviços industriais pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como o destinado a quaisquer outros fins, independe de autorização federal si for levantado no País ; sendo, no caso de empréstimo no estrangeiro, regulado pelo art. 35 :

“Art. 35 — E’ defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios :

.....
c) contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Conselho Federal”.

38 — O chefe supremo da administração pública é o Presidente da República :

“Art. 73 — O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País”.

39 — De grande importância para os serviços industriais, exercidos pelo Governo ou pelos particulares, é o Conselho da Economia Nacional:

“Art. 57 — O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional, designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados.

Parágrafo único. O Conselho da Economia Nacional se dividirá em cinco secções :

- a) secção de indústria e do artesanato ;
- b) secção da agricultura ;
- c) secção do comércio ;
- d) secção dos transportes ;
- e) secção do crédito.

.....”

Art. 61 — São atribuições do Conselho da Economia Nacional :

a) promover a organização corporativa da economia nacional ;

b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos ;

c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias ;

d) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional ;

e) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquéritos sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional ;

f) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do país, tenham por objeto :

I — racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria ;

II — estudar os problemas do crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho ;

g) emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e reconhecimento dos sindicatos ou associações profissionais ;

h) propor ao Governo a criação de corporações de categoria”.

Conforme vemos, a importância do Conselho da Economia Nacional é muito grande para a indústria ou os serviços industriais em geral ; quando estiver em funcionamento será esse Conselho um órgão utilíssimo do país ; as suas funções, no entanto, relacionam-se mais intimamente com os serviços e empresas de particulares do que com os do Governo ; para estes últimos o órgão mais importante é o Departamento previsto no art. 67 da Constituição, o qual já está em funcionamento e que será tratado com mais detalhe em outro capítulo. Veremos aqui somente o que diz a Constituição :

“Art. 67 — Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições :

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público ;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados ;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das instruções, a execução orçamentária”.

40 — Da parte relativa aos orçamentos anuais da União têm importância para os serviços industriais os seguintes pontos :

"Art. 68 — O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimimentos de fundos, incluídas na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

Art. 69 — A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 1.º Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o Departamento Administrativo organizará, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar. Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais.

§ 2.º Depois de votado o orçamento, si alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento".

41 — A parte financeira de todas as empresas governamentais será fiscalizada pelo Tribunal de Contas :

"Art. 114 — Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei".

42 — A Constituição considera o trabalho nos seguintes artigos :

"Art. 136 — O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado.

A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem, que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.

Art. 137 — A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos :

a) os contratos coletivos de trabalho concluídos pelas associações, legalmente reconhecidas, de empregadores, trabalhadores, artistas e especialistas, serão aplicados a todos os empregados, trabalhadores, artistas e especialistas que elas representam ;

b) os contratos coletivos de trabalho deverão estipular obrigatoriamente a sua duração, a importância e as modalidades do salário, a disciplina interior e o horário do trabalho ;

c) a modalidade do salário será a mais apropriada às exigências do operário e da empresa ;

d) o operário terá direito ao repouso semanal aos domingos e, nos limites das exigências técnicas da empresa, aos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local ;

e) depois de um ano de serviço ininterrupto em uma empresa de trabalho contínuo, o operário terá direito a uma licença anual remunerada ;

f) nas empresas de trabalho contínuo, a cessação das relações de trabalho, a que o trabalhador não haja dado motivo, e quando a lei não lhe garanta a estabilidade no emprego, cria-lhe o direito a uma indenização proporcional aos anos de serviço ;

g) nas empresas de trabalho contínuo, a mudança de proprietário não rescinde o contrato de trabalho, conservando os empregados, para com o novo empregador, os direitos que tinham em relação ao antigo ;

h) salário mínimo, capaz de satisfazer, de acordo com as condições de cada região, as necessidades normais do trabalho ;

i) dia de trabalho de oito horas, que poderá ser reduzido, e somente suscetível de aumento nos casos previstos em lei ;

j) o trabalho à noite, a não ser nos casos em que é efetuado periodicamente por turnos, será retribuído com remuneração superior à do diurno ;

k) proibição de trabalho a menores de quatorze anos; de trabalho noturno a menores de dezoito anos e a mulheres ;

l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto ;

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho ;

n) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais".

43 — O artigo 156 da Constituição e os que o seguem imediatamente são dedicados aos empregados do Governo :

"Art. 156 — O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor :

a) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento ;

b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;

c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;

d) serão aposentados compulsoriamente os funcionários que atingirem a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acordo com a natureza do serviço;

e) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais si contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão de aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

f) o funcionário invalidado em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual for o seu tempo de exercício;

g) as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder as da atividade;

h) os funcionários terão direito a férias anuais, sem descontos, e a gestante a três meses de licença com vencimentos integrais.

Art. 157 — Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, si, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público.

Art. 158 — Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

Art. 159 — É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

Ainda relativo ao funcionalismo civil é o parágrafo único do art. 164:

"Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado não haver cumprido as obrigações e os encargos que lhe incumbem para com a segurança nacional".

44 — As modificações da Constituição estão previstas nos arts. 174 e seguintes:

"Art. 174 — A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.

....."

Dentre as "Disposições Transitórias e Finais" destacamos os artigos seguintes, de interesse para este estudo:

"Art. 177 — Dentro do prazo de sessenta dias a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime.

.....
Art. 179 — O Conselho da Economia Nacional deverá ser constituído antes das eleições ao Parlamento Nacional.

Art. 180 — Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

.....
Art. 183 — Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explicita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição".

II — LEI CONSTITUCIONAL N.º 2 — DE 16 DE MAIO DE 1938

45 — Esta lei determinou o restabelecimento, por tempo indeterminado, do art. 177 da Constituição.

III — LEI N.º 284, DE 28 DE OUTUBRO DE 1936

46 — Não tendo sido ainda decretado o *Estatuto dos Funcionários Públicos*, previsto no Art. 156 da Constituição, continuam os servidores do Estado a ser governados pela Lei n. 284, anterior à Constituição de 10 de Novembro.

Essa lei reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil federal e determinou diversas outras providências, entre as quais a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, o qual iria mais tarde transformar-se no atual Departamento Administrativo do Serviço Público.

Uma disposição importante dessa lei foi a introdução do princípio de formação de carreiras para os funcionários, de acordo com o seu art. 1.º. Anteriormente os cargos públicos eram preenchidos por nomeação e não por promoção, não sendo assegurada ao funcionário, por mais zeloso, a possibilidade de acesso a postos mais elevados; atualmente o regime de promoções está regulado em detalhe, só podendo dar-se a primeira investidura nos cargos iniciais das carreiras.

A lei 284 trouxe a padronização dos vencimentos, de que havia variedade quasi ilimitada, sendo estabelecidos 23 padrões designados pelas letras A até X, o mais baixo (A) correspondendo a 2:400\$000 anuais e o mais elevado (X) a ... 90:000\$000 anuais.

O funcionalismo público civil foi distribuído, dentro dos Ministérios, em quadros designados pelos números romanos I, II, III etc., em quantidade variável para os vários Ministérios, incluídos entre estes os da Guerra e da Marinha.

Foi prevista (art. 7.º) a revisão dos regulamentos das repartições públicas afim de adaptá-los aos novos dispositivos, tarefa em que ha ainda muito a fazer.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi creado directamente subordinado ao Presidente da República, sendo constituído por cinco membros de livre escolha do Presidente; suas atribuições principais eram o estudo dos serviços públicos, a realização de concursos para o provimento de cargos públicos e o funcionamento como órgão consultivo em questões de pessoal das repartições.

Determinou também a lei 284 a criação de uma *Comissão de Eficiência* para cada Ministério, encarregada do estudo permanente da organização dos serviços do respectivo Ministério e a sua racionalização, das propostas de nomeação, promoção e transferências de funcionários; cabia ainda às Comissões o fornecimento de informações ao C.F.S.P.C.

Esta instituição das Comissões de Eficiência foi outro grande passo na organização dos serviços públicos, vindo trazer ordem a diversas questões, como a de promoção de funcionários, por exemplo.

47 — A lei 284 determinou no art. 19 :

"Art. 19 — Os serviços públicos civis serão executados pelos funcionários cujos cargos constam das tabelas anexas a esta lei e por pessoal extranumerário.

Parágrafo único. O pessoal extranumerário, classificado em contratado, mensalista, diarista e tarefeiro, será admitido na forma da legislação que vigorar, de acordo com a natureza e necessidade dos serviços a serem executados e pelo prazo que for indispensável".

Ficaram assim os empregados do Governo divididos em duas categorias principais, a dos *funcionários* e a do *pessoal extranumerário*. A Constituição de 10 de Novembro não se refere aos extranumerários.

48 — A lei 284 eliminou (art. 21) todo e qualquer estipêndio atribuído até então aos funcionários públicos, a título de abono ou de gratificação, que não constasse das tabelas anexas à referida lei.

O regime de tempo integral foi determinado (art. 22) para os directores dos órgãos componentes das secretarias de Estado; pela Constituição de 10 de Novembro este dispositivo foi estendido a todo o funcionalismo. O art. 29 da Lei 284 previa o estabelecimento do tempo integral para certos cargos técnicos, científicos e de magistério, a entrar em vigor quando o decidisse o Governo, sendo então previsto melhor pagamento aos funcionários.

49 — As bases para promoção dos funcionários, estabelecidas no art. 33 e seguintes, foram as seguintes :

— metade das promoções obedeceria ao critério de antiguidade e metade ao de merecimento;

— nas promoções por merecimento teriam preferência os funcionários classificados por concurso;

— as promoções à última classe da carreira obedeceriam exclusivamente ao critério de merecimento absoluto;

— as promoções por merecimento seriam feitas dentre os funcionários constantes de lista triplíce, organizada previamente pela Comissão de Eficiência, só podendo ser incluídos nesta lista os funcionários colocados nos dois primeiros terços de sua classe na ordem de antiguidade, excetuado o caso de promoção à última classe da carreira;

— seria obrigatório o interstício de dois anos para promoção.

Algumas funções, como as de secretário, chefe, oficial e auxiliar de gabinete deveriam ser exercidas em comissão por pessoas de livre escolha, observados os regulamentos respectivos.

50 — Um sábio dispositivo da lei 284, talvez o de maior alcance para o aperfeiçoamento dos serviços públicos civis, foi o que estabeleceu os concursos para provimento dos cargos iniciais das carreiras, dispositivo que foi confirmado pela Constituição de 10 de Novembro.

Foi também estabelecida a "Caderneta do Funcionário" (art. 45), a qual ainda não entrou em vigor.

51 — A utilização do pessoal extranumerário e dos funcionários foi determinada do seguinte modo :

"Art. 51 — Os serviços públicos em geral, e, especialmente, de natureza industrial, deverão ser constituídos

por um núcleo reduzido de funcionários de quadro, que ocuparão os cargos de maior responsabilidade. As funções auxiliares deverão ser executadas por pessoal extranumerário”.

52 — O dispositivo seguinte parece-nos de aplicação difícil :

“Art. 55 — Nos regulamentos que expedir, o Governo fixará as tarefas mínimas, nos serviços industriais, de acordo com a capacidade de produção exigível, para cada espécie e condição de trabalho, ficando, desde já, revogada toda a respectiva legislação em vigor”.

As condições de produção variando diretamente com o aparelhamento e também com a organização da indústria, a cada alteração das instalações ou dos sistemas de trabalho deve corresponder uma revisão dos regulamentos.

53 — A Lei 284 foi acompanhada de tabelas dos quadros e carreiras para os diversos Ministérios, para o funcionalismo; foi prevista a expedição de regulamentos com a lotação e a distribuição do pessoal em geral, só podendo essa lotação ser alterada por proposta da respectiva Comissão de Eficiência, ouvido o C.F.S.P.C.

IV — DECRETO-LEI N.º 7, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1937

54 — Determinou este decreto-lei que o *Tribunal de Contas*, cujo funcionamento havia sido regulado pela Lei 156, de 24 de dezembro de 1935, continuaria a “exercer as suas atribuições no que concerne às tomadas de contas, abrangendo a sua jurisdição os responsáveis por dinheiro, valores e material pertencentes à Nação ainda mesmo que exerçam suas funções, ou residam no exterior, bem como os herdeiros, fiadores e representantes dos ditos responsáveis” (Art. 1.º).

Foi também determinado :

“Art. 2.º — Compete, ainda, ao mesmo Tribunal, quanto à despesa :

1.º, efetuar, diretamente, ou por suas delegações, **registro prévio** dos atos da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta dêste, como sejam :

a) concessões de aposentadoria, jubilação e reforma de civis e militares, bem como as de montepio civil ou militar, meio-soldo e outras pensões do Estado, para verificação da regularidade da concessão e do direito aos vencimentos estipulados ;

b) contratos, ajustes, acordos, ou quaisquer obrigações que derem origem a despesa de qualquer natureza, bem como a prorrogação, suspensão ou revisão dos ditos atos ;

c) ordens de pagamento e de adiantamento, expedidas pelos diversos Ministérios, ainda que por telegrama, para fóra ou dentro do País.

2.º, examinar, registrar e distribuir os créditos orçamentários e adicionais abertos”.

Das decisões do Tribunal existe recurso para o Presidente da República :

“Art. 3.º — A recusa do registro suspende a execução do contrato ou cumprimento das ordens de pagamento até o pronunciamento do Presidente da República que, por despacho expresso, determinará o cancelamento ou execução do ato. Da decisão superior será dado conhecimento ao Tribunal de Contas, para os devidos fins”.

Nem todas as despesas devem ser submetidas à aprovação preliminar do Tribunal :

“Art. 4.º — Não dependem de registro prévio do Tribunal de Contas :

I, as despesas de vencimentos, ajudas de custo e transporte de pessoal; as de pensionistas que solicitem o pagamento em estação pagadora diversa daquela em que recebiam, e as de funeral dos contribuintes do montepio civil ;

II, as despesas com o pagamento de letras, bilhetes e promissórias do Tesouro e de quaisquer títulos de dívida flutuante e dos juros devidos ;

III, as despesas miúdas e de pronto pagamento das repartições, que serão realizadas mediante adiantamentos.

As despesas de que trata este artigo serão, porém, registradas a **posteriori**.

Art. 5.º — O exame do Tribunal, para o efeito do registro, instituir-se-á, nos casos do artigo antecedente, sobre: as ordens de pagamento, as contas e quaisquer documentos das operações realizadas, ou sobre os processos que às mesmas houverem dado origem ou causa.

Parágrafo único. Si o Tribunal entender que tais despesas foram legalmente feitas, ordenará o registro simples; ao contrário mandará registrá-las sob reserva, fazendo as devidas comunicações ao Presidente da República, que decidirá afinal.

Art. 6.º — Todas as requisições de pagamento, de adiantamento e de distribuição de créditos serão submetidas ao registro do Tribunal de Contas por exclusivo intermédio do Ministro da Fazenda ou autoridade por este delegada.

Parágrafo único. Os processos ou documentos referentes a despesas já realizadas, na conformidade do art. 4.º, serão encaminhados diretamente àquele Tribunal, para efeito do registro a **posteriori**, pelas repartições pagadoras”.

Conforme se vê, tem o Tribunal de Contas o controle de toda a despesa financeira de todas as empresas do Governo.

V — DECRETO-LEI N.º 24, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1937

55 — Regulou este decreto-lei a acumulação de funções e cargos públicos remunerados ;

"Art. 1.º — E' vedada a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados da União, dos Estados ou Municípios, bem como de uma e outra dessas entidades, qualquer que seja a forma de remuneração.

A proibição do art. 159 da Constituição estende-se aos empregados de caixas econômicas, do Banco do Brasil, Lloyd Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e institutos e caixas de aposentadorias e pensões.

Art. 4.º — E' proibida a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como a destes com os de função ou cargo público.

Art. 5.º — Não se compreende na proibição dos artigos precedentes o recebimento de ajudas de custo, diárias, representação, gratificações por serviços extraordinários e gratificações de funções legais ou regulamentares.

Art. 9.º — Aos funcionários que além de vencimentos fixos percebam quotas, percentagens ou gratificações é fixado o limite máximo de cinco contos de réis mensais para a totalidade desses proventos".

VI — DECRETO N.º 2.290 — DE 28 DE JANEIRO DE 1938

56 — Com este decreto entrou em vigor o *Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis*, o qual foi alterado em alguns pontos pelo decreto 3.409, de 6 de dezembro de 1938.

Em suas linhas principais o regime de promoções obedece às seguintes normas :

— a promoção é ato do Presidente da República ;

— as promoções obedecem ao critério alterado de antiguidade de classe e de merecimento, exceto quanto à classe final da carreira, em que obedecem exclusivamente ao merecimento ;

— as propostas de promoção competem privativamente às Comissões de Eficiência, cabendo aos serviços de pessoal apurar os elementos necessários ;

— a promoção por antiguidade recairá no funcionário mais antigo da classe, na data da vaga originária ;

— a promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República, dentre os que figurem na lista organizada pela Comissão de Eficiência, lista esta que será organizada para cada classe, contendo três nomes para cada vaga ;

— é indispensável o interstício de dois anos para promoção inclusive à classe final da carreira ;

— as promoções às classes intermediárias de cada carreira poderão recair, por merecimento, so-

mente nos funcionários colocados nos dois primeiros terços da sua classe.

57 — Com o decreto n. 2.290 foi introduzido um mecanismo novo para avaliação do merecimento do funcionalismo ; a este respeito os pontos mais importantes são os que a seguir transcrevemos :

"Art. 21 — O merecimento de cada funcionário será apurado em pontos negativos e positivos, segundo o preenchimento das condições fundamentais, essenciais e complementares, definidas nesta captulo.

Parágrafo único. O merecimento é adquirido na classe ; promovido, o funcionário começará a adquirir merecimento a contar de seu ingresso na nova classe.

Art. 22 — A assiduidade, a pontualidade horária, a disciplina e o zelo funcional, são considerados condições fundamentais de merecimento, importando o seu não preenchimento, pelo funcionário, durante a permanência na classe, em pontos negativos.

Art. 23 — A assiduidade será determinada, durante a permanência do funcionário na classe, pelo efetivo exercício das funções, sendo computado um ponto negativo para cada falta.

Parágrafo único. Não constituirá falta, para os efeitos deste artigo, o afastamento decorrente de :

a) — licença-especial de que trata o decreto n. 42, de 15 de abril de 1935 ;

b) — licença para tratamento de saúde ;

c) — licença à funcionária gestante ;

d) — férias ;

e) — nojo pelo falecimento de pai, mãe, cônjuge, irmãos e filhos, até oito dias ;

f) — gala de casamento até oito dias ;

g) — juri e outros serviços obrigatórios por lei ;

h) — desempenho de comissões previstas em lei ou regulamento ou expressamente autorizadas pelo Presidente da República.

Art. 24 — A falta de pontualidade horária, durante a permanência do funcionário na classe, será determinada pelo número de entradas tarde ou retiradas antes de encerrado o expediente, atribuindo-se um ponto negativo para três entradas-tarde ou retiradas.

Art. 25 — As faltas de disciplina e zelo funcional, durante a permanência na classe, serão apuradas em vista das penas de advertência, repreensão e suspensão impostas ao funcionário.

Art. 26 — A apreciação da permanência do funcionário na classe se estenderá do início ao fim de cada quadrimestre.

Art. 27. — As condições essenciais definem propriamente o merecimento e serão apuradas, em pontos positivos, de acordo com a discriminação seguinte :

a) — valor intrínseco de informações ou pareceres ; exatidão, escrupulo e perfeição dos trabalhos de rotina, de zero a trinta pontos ;

b) — compreensão de responsabilidade, de zero a vinte pontos ;

c) — qualidades de cooperação, de zero a dez pontos;
d) — firmeza de caráter e discreção, de zero a dez pontos;

e) — conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do ministério e do serviço público, de zero a vinte pontos;

f) — urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público, de zero a dez pontos.

Art. 28 — São condições complementares do merecimento do funcionário apuráveis em pontos positivos:

a) — capacidade de direção;

b) — produção de monografias sobre assuntos de serviço público.

Art. 29 — Cada chefe de serviço atribuirá ao funcionário, como apreciação de sua capacidade de direção, pontos positivos variáveis de zero a dez.

Art. 30 — A produção de monografias, publicadas ou não, sobre assuntos de serviço público, só poderá influir na apuração do merecimento quando de livre iniciativa do funcionário, entendida esta como a que não resultar do cumprimento das funções a que estiver obrigado ou do desempenho de comissão.

§ 2.º — A Comissão de Eficiência atribuirá ao trabalho um número de pontos positivos, que variará de zero a dez, si o julgar de interesse para o serviço público.

Art. 31 — O grau de merecimento do funcionário será representado pela média aritmética dos totais de pontos obtidos nos quadrimestres anteriores.

Parágrafo único — O total de pontos, para cada quadrimestre, será dado pela soma algébrica dos pontos negativos e positivos que o funcionário nele obtiver.

Art. 32 — Em igualdade de condições de merecimento, terão preferência, sucessivamente, para composição da lista triplíce:

a) — os funcionários que tiverem sido classificados em concurso de 2.ª entrância;

b) — os funcionários que tiverem sido classificados em concurso de 1.ª entrância ou para nomeação;

c) — os funcionários que forem habilitados em cursos de aperfeiçoamento do serviço público, legalmente instituídos;

d) — os funcionários que tiverem diplomas de curso superior ou técnico, expedidos por estabelecimentos de ensino oficiais ou oficialmente reconhecidos;

e) — os funcionários mais antigos, na data da vaga originária.

Parágrafo único — Os concursos de que trata este artigo são os que o funcionário haja prestado para ingressar na carreira a que pertence ou para ingressar e obter acesso no cargo que, em virtude da Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, passou a integrar a aludida carreira.

Art. 33 — O Departamento Administrativo, instituído pelo artigo 67 da Constituição, baixará instruções para perfeito entendimento das condições essenciais e complementares de merecimento, regulando sua aplicação às diferentes carreiras, tendo em vista a profissão que as caracteriza.

Art. 34 — Afim de regularizar o processamento das promoções, fica o ano civil dividido nos três quadrimestres seguintes:

I — primeiro quadrimestre, compreendendo os meses de janeiro, fevereiro, março e abril;

II — segundo quadrimestre, compreendendo os meses de maio, junho, julho e agosto;

III — terceiro quadrimestre, compreendendo os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro.

Art. 35 — Em cada quadrimestre só serão propostas promoções para as vagas ocorridas até o último dia do quadrimestre imediatamente anterior.

Art. 36 — Os serviços de pessoal organizarão e manterão rigorosamente em dia o assentamento individual do funcionário, com o registro exato dos elementos necessários à apuração da antiguidade e do merecimento.

Art. 40 — Nos primeiros dias dos meses de janeiro, maio e setembro, os chefes de serviço julgarão as condições essenciais de merecimento, discriminadas no art. 27, dos funcionários servindo sob suas ordens e bem assim a condição complementar, prevista no art. 29.

§ 1.º — Chefes de serviço, para efeito do julgamento a que se refere este artigo, são a autoridade sob cujas ordens imediatas serve o funcionário e a autoridade imediatamente superior àquela.

§ 2.º — Havendo uma única autoridade superior ao funcionário, apenas esta julgará suas condições de merecimento.

Art. 41 — O julgamento a que se refere o artigo anterior, será procedido pelas autoridades ali referidas, reunidas especialmente para esse fim, quando preencherão o "Boletim de Merecimento" (Modelo n. 4).

§ 1.º — Preenchido e assinado o boletim de um funcionário pela autoridade menos graduada, esta o passará à autoridade superior que nele manifestará, por escrito, sua concordância ou discordância, expondo as razões desta.

§ 2.º — Os pontos serão escritos, por extenso, do próprio punho da autoridade que os conferir.

§ 3.º — Os boletins serão remetidos diretamente, em envólucros fechados, ao serviço de pessoal, com os dizeres "Boletim de Merecimento", "Urgente" e "Confidencial".

Art. 42 — O julgamento dos chefes de serviço tem caráter confidencial, só sendo lícito aos funcionários conhecer seu teor após o respectivo registro no serviço do pessoal.

Art. 45 — Ao receberem dos chefes de serviço os boletins de merecimento, os serviços de pessoal farão os registros nas pastas de assentamentos individuais dos funcionários, desde que não tenha havido discordância na atribuição de pontos.

§ 1.º — Os serviços de pessoal encaminharão à Comissão de Eficiência, para julgamento, os boletins de merecimento em que tenha havido discordância...

Art. 47 — Caberá aos serviços de pessoal providenciar para que os boletins de merecimento sejam regularmente remetidos na época própria.

Art. 48 — O levantamento dos "Mapas de Promoção" será procedido pelos serviços de pessoal à proporção que forem sendo recebidos os necessários elementos.

Art. 49 — Os serviços de pessoal encaminharão, em duas vias, no último dia dos meses de fevereiro, junho e

outubro, à Comissão de Eficiência, o registo de vagas e os mapas de promoção, previstos nos arts. 37 e 48.

.....
Art. 51 — De posse dos registos de vagas e dos mapas de promoção, a Comissão de Eficiência realizará a apreciação final das promoções.

.....
Art. 59 — Somente nos meses de abril, agosto e dezembro poderão ser promovidos os funcionários públicos civis.

Art. 60 — Nos primeiros dias desses meses, a Comissão de Eficiência encaminhará ao Ministro de Estado as propostas de preenchimento das vagas de promoção.
....."

58 — Conforme acabámos de vêr, o mecanismo adotado para promoções é bem detalhado neste regulamento; outros esclarecimentos e detalhes foram posteriormente aprovados pelo Governo. A parte relativa a promoções por antiguidade é relativamente simples, muito maior sendo a complexidade da correspondente a promoções por merecimento.

Não ha negar a necessidade de que se ressentia o serviço público civil de regulamentação neste assunto. O sistema atual parece-nos, no entanto, complicado quando se trata de empresas de grande número de empregados — que são aliás as que mais necessitam de regulamentação adequada.

Obedecendo a empresa ou o serviço ao sistema de organização vertical, no qual cada chefe tem sob suas ordens um número reduzido de subordinados diretos, o trabalho dos chefes é relativamente simples, tendo eles que fornecer informações e boletins de poucos subordinados seus; necessariamente, porém, muitos serão os funcionários que devem atribuir graus de merecimento e muito difícil será que todos possuam o mesmo critério, dada a latitude dos pontos e atribuir, que variam em alguns casos de zero a dez, em outros de zero a vinte e em outros ainda de zero a trinta. Assim, parece aconselhável simplificar o processo, reduzindo as variedades de pontos a atribuir; para cada uma das condições de merecimento poderiam ser atribuídos somente três ou quatro graus (por exemplo, mau, sofrível, bom, ótimo), a cada grau correspondendo, conforme a condição a que se referisse, um número fixo de pontos: à nota "ótimo" corresponderiam dez pontos nas condições avaliadas de zero a dez, ou vinte nas de zero a vinte, etc.; ao grau "bom" corresponderiam sete pontos, quatorze ou vinte e um conforme as condições, etc.

Quando a empresa ou o serviço obedece ao sistema de organização horizontal, no qual cada chefe ou encarregado tem autoridade imediata sobre um grande número de subordinados, aumenta a dificuldade do conhecimento dos subordinados para a correta atribuição de pontos dentro de tão grande variedade, como acima apontámos; aumenta também o trabalho material do chefe a quem compete a organização dos boletins, vindo este serviço tomar uma parte considerável do seu tempo; existem chefes de serviço — na Central do Brasil, por exemplo — que têm o encargo de organizar boletins de mais de um milheiro de funcionários subordinados: admitindo-se que trabalhem conscienciosamente, o tempo de cinco minutos para cada boletim não parece demasiado — o que dá, para mil boletins, cinco mil minutos ou sejam quasi duas semanas de trabalho ininterrupto por quadrimestre...

VII — DECRETO-LEI 240, DE 4 DE FEVEREIRO DE 1938

59 — Dispõe este decreto-lei sobre o pessoal extranumerário e sobre o pessoal para obras.

O art. 19 da Lei 284 previa a divisão dos empregados do Governo em duas categorias, a dos *funcionários* e a do *pessoal extranumerário*; a Constituição (art. 156) refere-se somente aos funcionários; o decreto-lei 240 regula as questões do pessoal extranumerário e introduz mais uma categoria, que é a do *pessoal para obras*. A divisão do pessoal extranumerário, indicada na Lei 284 (contratado, mensalista, diarista, tarefeiro), é mantida pelo Dec.-Lei 240, que assim diz:

"Art. 1.º — Além dos funcionários públicos civis, regularmente investidos em cargos públicos creados por lei, poderá haver, nos serviços públicos federais, pessoal extranumerário.

Art. 2.º — O pessoal extranumerário será sempre admitido, ou reconduzido, a título precário, com funções determinadas, e salário fixado, dentro dos limites das dotações orçamentárias próprias da verba pessoal, parte variável.

Art. 3.º — O pessoal extranumerário se divide em:

- I — Contratado
- II — Mensalista
- III — Diarista
- IV — Tarefeiro.

.....
Art. 5.º — Nenhum extranumerário contratado ou mensalista será admitido ou reconduzido, ou terá melhoria de salário, sem prévia autorização do Presidente da República".

Seria mais simples e de maior eficácia para os serviços entregar a autorização das medidas indicadas neste artigo aos diretores das grandes repartições ou aos ministros, facultando-lhes a liberdade de ação dentro das verbas concedidas.

"Art. 8.º — **Contratado** é o admitido, mediante a assinatura de um contrato bi-lateral, registrado no Tribunal de Contas, para o desempenho de função reconhecidamente especializada, e para a qual, a critério da Comissão de Eficiência, não haja nos quadros do funcionalismo pessoa devidamente habilitada e disponível na respectiva lotação".

Na admissão de um contratado devem funcionar normalmente: o encarregado direto do serviço; o diretor ou chefe da repartição ou departamento; o serviço de pessoal respectivo; a Comissão de Eficiência; o Ministro de Estado, que deve submeter a proposta ao Presidente da República, com exposição de motivos. Depois de aprovado o contrato pelo Presidente da República, o respectivo processo será enviado ao serviço de pessoal, que fará a lavratura do contrato, providenciando a sua remessa ao Tribunal de Contas, a sua publicação, etc. Supõe-se que a verba necessária haja sido pedida com a devida antecedência.

Todos os contratos devem ser publicados, exceto os que interessam à segurança pública.

"Art. 16 — **Mensalista** é o admitido mediante portaria do Ministro de Estado para suprir temporariamente deficiências dos quadros do funcionalismo.

Parágrafo único. O prazo estabelecido na portaria de admissão não poderá exceder o do exercício financeiro.

Art. 17 — Haverá para cada repartição uma tabela de mensalistas, aprovada pelo Presidente da República, com a indicação do número, função e salário mensal correspondente, a qual não poderá ser alterada senão por ocasião da revisão anual a que se refere o art. 24".

Segundo o artigo 16, não devem ser utilizados *mensalistas em funções de caráter permanente*; tais funções devem ser exercidas por empregados de outras classes; podem ser desempenhadas por *contratados* caso não haja nos quadros do funcionalismo pessoa *devidamente habilitada e disponível*, o que faz ressaltar o caráter provisório dos contratados; não podem ser utilizados *diaristas* (v. mais adiante) nem *tarefeiros* e muito menos *pessoal para obras*. Donde resulta que as funções de caráter permanente devem ser confiadas a empregados efetivos, isto é, a funcionários públicos. Esta disposição vem, assim, modificar

o art. 51 da Lei 284 (n.º 51, pág. 33) que estabelecia o desempenho das funções auxiliares por pessoal extranumerário; si estas funções auxiliares não são transitórias e, sim, permanentes, devem ser executadas por pessoal efetivo.

A admissão do mensalista é feita, segundo o art. 16, pelo Ministro de Estado devendo no entanto ser previamente aprovada pelo Presidente da República (art. 21).

No processo da admissão de mensalistas, que só pode ser feita na função de menor salário para cada natureza de atividade prevista na tabela da repartição, devem funcionar normalmente: o encarregado do serviço; o chefe de serviço; o Serviço do Pessoal; a Comissão de Eficiência; o Ministro de Estado; o Departamento Administrativo do Serviço Público; o Presidente da República.

Tendo garantias tão poucas o pessoal mensalista, o processo acima parece demasiado complicado; devemos notar, também, que o chefe de serviço e o Ministro de Estado são da confiança do Governo e que os Serviços de Pessoal e as Comissões de Eficiência são subordinados tecnicamente ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

Aos mensalistas é concedido o direito de acesso na respectiva tabela:

"Art. 23 — Quando houver vaga em função que não seja a de menor salário na tabela respectiva, a admissão se fará por aproveitamento do mensalista de salário imediatamente inferior, desde que prove a necessária habilitação...

Art. 24 — Anualmente será feita a revisão das tabelas de mensalistas de cada repartição, aprovadas pelo Presidente da República, de acordo com o que prescreve o art. 17.

Parágrafo único. Essa revisão compreenderá a recondução dos mensalistas cujos serviços forem indispensáveis, a exclusão dos que não forem necessários ou não tenham correspondido plenamente à expectativa, no desempenho das suas funções e a inclusão de novas funções e dos nomes propostos, a vigorar a partir do próximo exercício financeiro, respeitada, inflexivelmente, a dotação orçamentária".

Do art. 23 depreende-se que as vagas verificadas na tabela de mensalistas devem ser preenchidas à medida que se forem observando, sem aguardar a revisão anual; não está especificado o critério a seguir quando existem vários mensalistas de salário imediatamente inferior ao correspondente à vaga verificada; esse critério deve, portanto, ficar com os chefes de serviço.

"Art. 25 — O conjunto de tabelas das repartições constituirá a relação geral para cada ministério.

Art. 26 — A revisão anual se processará da seguinte forma:

I — A Secção Financeira do Serviço do Pessoal relacionará, nominalmente, na primeira quinzena de novembro, os mensalistas de cada repartição, na situação exata em que tenham figurado em folha de pagamento no mês anterior.

II — A relação nominal de cada repartição conterá os nomes dos mensalistas, números de matrícula respectivos, função exercida e salário.

III — A relação nominal assim elaborada será remetida à Secção Administrativa do Serviço do Pessoal, que, à vista dos elementos anteriormente recebidos e registrados providenciará:

a) — a recondução dos mensalistas cujos serviços se tornem indispensáveis;

b) — a exclusão dos nomes dos mensalistas cujos serviços não se tornem mais necessários e dos que não tenham correspondido às condições exigíveis para o exato desempenho das funções;

c) — a alteração da situação de mensalistas aproveitados em funções de maior salário, com indicação do número do "Boletim do Pessoal" ou do "Diário Oficial" que tenha divulgado o ato que autorizou a modificação. Si a alteração se tiver efetuado anteriormente à elaboração da relação nominal, será feita apenas a referência justificativa na coluna de "Observações";

d) — a inclusão dos admitidos nas funções de menor salário, com indicação do número do "Boletim do Pessoal" ou do "Diário Oficial" que divulgou o ato de admissão. Si a admissão for anterior à elaboração da relação nominal, será feita apenas a referência justificativa na coluna de "Observações";

e) — a inclusão das novas funções que se tornarem necessárias e dos nomes propostos para desempenhá-las, com observância do disposto nos arts. 18 e 19.

IV — O Serviço do Pessoal encaminhará ao Ministro de Estado todo o processado... Essa relação geral, composta das relações de cada repartição, será enviada ao Departamento Administrativo previsto no art. 67 da Constituição, que a examinará, submetendo-a, em seguida, com o seu parecer, à apreciação do Presidente da República.

V — A aprovação do Presidente da República implicará na recondução dos mensalistas já em exercício e na autorização para admissão dos novos incluídos na relação geral expedindo-se as respectivas portarias...

VI — Uma das vias da relação geral de cada ministério, depois de aprovada pelo Presidente da República, será encaminhada pelo Departamento Administrativo ao Tribunal de Contas...

VII — A primeira via da relação geral de cada ministério, aprovada pelo Presidente da República, será devolvida ao Serviço do Pessoal...

As disposições acima são bem detalhadas a partir da parte que cabe ao Serviço do Pessoal; é de supor que este serviço não possa tomar a iniciativa das providências indicadas no item III, do art. 26 (recondução, exclusão, alteração da situa-

ção dos mensalistas), sem a interferência prévia dos chefes ou encarregados diretos do pessoal e também dos diretores das repartições.

60 — "Art. 27 — **Diarista** é o admitido pelo diretor da repartição para o desempenho de funções auxiliares ou transitórias.

Art. 28 — É absolutamente vedada a admissão de diarista para funções inerentes às profissões liberais, trabalhos de escritório de qualquer natureza, exceto os de conservação e asseio.

Art. 29 — O diarista perceberá salário por dia de trabalho efetivamente realizado.

§ 1.º — A escala de serviço será organizada de maneira que o total de diárias, em cada mês, não exceda de 25.

§ 2.º — O salário diário não poderá exceder, em caso algum, a importância de 30\$000.

§ 3.º — Serão baixadas pelo Presidente da República tabelas de diárias, tendo em vista as condições e natureza do trabalho.

Art. 30 — No início de cada exercício, o diretor da repartição dividirá, pelos órgãos que a integram, o crédito orçamentário global correspondente ao item de diaristas à mesma distribuído...

Art. 31 — O chefe de serviço que precisar admitir diarista, fará a proposta justificada ao diretor da repartição, por intermédio do Serviço do Pessoal, com indicação do local e natureza dos trabalhos, juntando os documentos...

Da regulamentação dos diaristas vê-se que estes empregados, embora sirvam na mesma função por vários anos a fio, não têm direito a garantias de espécie alguma, nem a férias, que a Constituição exige sejam concedidas aos empregados de empresas particulares.

61 — "Art. 35 — **Tarefaíro** é a pessoa admitida pelo diretor da repartição para o desempenho de determinadas funções e que percebe salário na base da produção por unidade.

Art. 36 — A admissão far-se-á mediante processo, encaminhado pelo Serviço do Pessoal, que informará dos recursos orçamentários e condições de locação.

Parágrafo único — Do processo constará, como condições de locação: indicação do trabalho, fixação do prazo, mínimo de produção, condições de execução, acabamento e pagamento".

62 — "Art. 38 — Poderá ser admitido **pessoal para obras**, cujo pagamento correrá à conta da verba de obras.

Parágrafo único. O pessoal assim admitido não será classificado entre os extranumerários, nem ficará sujeito às disposições desta lei que a ele não se referirem de modo expresso.

Art. 39 — O chefe de serviço responsável pela obra poderá admitir pessoal mediante salário diário nunca superior a 30\$000 e os Ministros de Estado até o máximo de 60\$000.

§ 1.º — O salário diário, fixado no ato de admissão, deverá corresponder ao estabelecido para os extranumerários, em casos análogos de condições e natureza de trabalho.

§ 2.º — Poderá ser dispensada a apresentação de documentos, exceto os de comprovação de capacidade profissional, para os de salário diário inferior a 30\$000.

§ 3.º — Não serão abertos assentamentos individuais relativos ao pessoal para obras.

§ 4.º — O pessoal para obras não tem direito a nenhuma vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho efetivamente realizado.

§ 5.º — O pessoal para obras estará automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido admitido, não lhe sendo contado, para nenhum efeito, o tempo em que neles tenha servido, embora seja posteriormente admitido para serviço de natureza permanente.

§ 6.º — As cadernetas de ponto, boletim de frequência, ficha financeira e folhas de pagamento serão de modelo privativo, para esse pessoal, devendo o pagamento ser feito ao próprio interessado.

§ 7.º — O pessoal para obras não poderá, em hipótese alguma, ser aproveitado, mesmo em caráter transitório, em funções de natureza permanente".

O § 1.º do art. 39 merece um reparo: o salário diário do empregado admitido para obras deverá corresponder ao estabelecido para os extranumerários, em casos análogos de condições e natureza do trabalho: o pessoal extranumerário, em geral, será sempre admitido com funções determinadas (art. 2.º, pág. 37); portanto a equivalência acima indicada para os salários poderá existir somente em serviços onde haja extranumerários admitidos para obras. Como o mensalista é admitido para suprir temporariamente deficiências dos quadros do funcionalismo (art. 16) e como só devem existir funcionários para os serviços de natureza permanente, segue-se que em geral os admitidos para obras não terão equivalente entre os mensalistas.

Resta pois a equivalência com os contratados com os diaristas ou com os tarefeiros; o contratado (art. 8.º) é admitido para o desempenho de função reconhecidamente especializada, e, neste caso, havendo equivalência, o empregado para obras deveria ser também um contratado; evidentemente este último não pode ser equiparado ao tarefeiro, que recebe salário por peça ou tarefa enquanto que o empregado para obras recebe por dia de trabalho. Resta somente o diarista que (art. 27) é admitido somente para funções auxiliares ou transitórias. Vemos, assim, que na maioria dos casos não será possível estabelecer a equi-

valência de salário determinada pelo § 1.º do art. 39.

63 — Nas suas disposições gerais estabelece o decreto-lei 240 :

"Art. 40 — Nenhuma importância global poderá ser solicitada para realização de obras, sem prévio projeto e respectivo orçamento, desdobrado este em despesa com pessoal e material.

§ 1.º — Sancionado o orçamento da despesa, será revisto o programa dos trabalhos a serem executados, tendo-se em vista as dotações nele consignadas.

§ 2.º — A discriminação da despesa com o pessoal para obras em relação às diversas fases do programa de trabalho, será previamente registrada nos serviços de pessoal, de contabilidade e no serviço técnico respectivo".

E' certamente moralizadora e racional a exigência do art. 40, que vem eliminar a possibilidade de serem empreendidas obras improvisadas.

"Art. 54 — As vantagens relativas a férias, licenças e consignações dos funcionários públicos são extensivas, no que lhes for aplicável, aos contratados e mensalistas, dentro do prazo de validade do contrato para aqueles e do exercício financeiro para estes.

Art. 58 — Será fixada uma tabela de produção mínima para cada natureza e condição de trabalho industrial.

Parágrafo único — O extranumerário que não produzir o mínimo estipulado na tabela estará automaticamente dispensado".

Conforme já indicamos anteriormente, a tabela prevista neste artigo parece-nos de difícil organização (n.º 52 pág. 34).

"Art. 62 — E' vedado ao pessoal extranumerário sindicalizar-se.

Art. 64 — O Departamento Administrativo, previsto no art. 67 da Constituição, promoverá inspeções periódicas nos Serviços de Pessoal e nas repartições, determinando o cancelamento imediato de quaisquer atos que estiverem em desacordo com a presente lei e tomando as providências complementares nela previstas".

VIII — DECRETO-LEI N.º 579, DE 30 DE JULHO DE 1938

64 — Com este decreto-lei foi organizado o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), que é a entidade prevista no artigo 67 da Constituição; foram também reorganizadas as Comissões de Eficiência dos Ministérios.

"Art. 1.º — Fica criado, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (D. A. S. P.) diretamente subordinado ao Presidente da República.

Art. 2.º — Compete ao D. A. S. P.:

a) — o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) — organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) — fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

d) — selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

e) — promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;

f) — estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;

g) — auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;

h) — inspecionar os serviços públicos;

i) — apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento".

Conforme ressalta da leitura das suas atribuições, a importância desse Departamento para a vida da Nação é capital, e grande é a sua influência nos negócios públicos.

O Decreto-Lei 579 previu a organização de cinco divisões constituintes do D.A.S.P. (*Organização e Coordenação, Funcionário Público, Extranumerário, Seleção e Aperfeiçoamento, Material*) devendo ser futuramente organizada a do *Orçamento*.

O D.A.S.P. é dirigido por um Presidente e por cinco diretores, de confiança do Presidente da República e nomeados em comissão; o Presidente do D.A.S.P. e os Diretores constituem um Conselho Deliberativo.

Além das Divisões estão previstos os seguintes Serviços Auxiliares: *Biblioteca, Comunicações, Mecanografia, Material, Publicidade*.

Parece-nos indispensável um outro serviço, de *Contrôle e Estatística*, destinado a permitir acompanhar o andamento dos serviços públicos, especialmente dos industriais (sua produção, condições de exploração, receita, despesa, resultados financeiros e econômicos); e também capaz de for-

necer elementos sobre a questão dos salários dos funcionários, extranumerários e demais empregados, sob o ponto de vista do custo da vida, sua variação com o tempo e de um para outro local, etc. Neste particular, parece digno de estudo o sistema usado no serviço público inglês em que o funcionário recebe um salário fixo e um pagamento mensal suplementar, variável de acordo com o custo da vida, sendo este suplemento reajustado de seis em seis meses por uma comissão especial. No nosso país, sempre sujeito às variações resultantes das oscilações cambiais e, além disto, em vias de industrialização, com rápido desenvolvimento de alguns centros de população, é talvez maior do que na Grã-Bretanha a necessidade de reajustamentos periódicos dos salários. Este estudo deve competir ao D.A.S.P. e é possível somente mediante uma boa organização de estatísticas.

65 — Tratando das Comissões de Eficiência, estabeleceu o decreto-lei n.º 579 a subordinação administrativa dessas comissões aos respectivos Ministros de Estado, ficando as mesmas tecnicamente subordinadas ao D.A.S.P.

Cada Comissão de Eficiência é composta de três membros, designados pelo Presidente da República; devem eles dedicar aos trabalhos da Comissão o seu tempo integral.

"Art. 17 — Compete à Comissão de Eficiência:

a) — estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério;

b) — propor ao Ministro de Estado as alterações que julgar convenientes nas lotações das repartições;

c) — encaminhar ao Ministro de Estado as propostas de promoção de funcionários, na forma das leis e regulamentos;

d) — opinar sobre transferências, remoções e permutas;

e) — instruir os recursos interpostos ao Ministro de Estado por funcionários e pessoal extranumerário;

f) — opinar nas propostas de admissão, recondução e dispensa de pessoal extranumerário;

g) — colaborar e manter estreita articulação com as Divisões do D. A. S. P.;

h) — inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização;

i) — apresentar, anualmente, um relatório de seus trabalhos ao Ministro de Estado e ao D. A. S. P."

Com este decreto-lei foram extintos o Conselho Federal do Serviço Público Civil e as Comissões de Eficiência criados pela lei n. 284, e além destes o Conselho Superior Administrativo do Ministério da Fazenda e a Comissão Permanente de Padronização.

Quarta Parte

CONCLUSÕES

I — A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS INDUSTRIAIS
PELO ESTADO

66 — A questão da operação de empresas industriais pelo Estado ou pelos particulares tem sido largamente debatida, contando com numerosos partidários cada uma das tendências: a socialista e a capitalista.

A civilização contemporânea é um produto do capitalismo.

Esse sistema econômico apresenta-se hoje em dia livre de muitos dos erros, falhas e defeitos que o caracterizavam nos seus primórdios. A eliminação desses erros, falhas e defeitos fez-se em parte devido a movimentos políticos de caráter socialista e em parte devido a razões econômicas. As condições sociais e econômicas dos trabalhadores da indústria são hoje muito superiores às dos primeiros tempos do capitalismo industrial.

Os países onde o capitalismo chegou ao mais alto grau de desenvolvimento são os de mais elevado padrão de vida. Uma das características do capitalismo moderno é o aumento do poder aquisitivo do operário, que é transformado em consumidor.

Existem diversos casos em que o controle geral de todas as indústrias pelo Governo, levado a efeito em consequência de crises nacionais, apresentou resultados excelentes, conforme foi verificado nos países beligerantes durante a grande guerra de 1914-1918.

O número e a importância das empresas ou dos serviços industriais de propriedade do Estado ou por ele dirigidos e operados tem aumentado constantemente em todo o mundo. O controle do Governo sobre as empresas particulares vai também se intensificando cada vez mais; este controle é exigido pelo desenvolvimento das empresas capitalistas que se transformam em organizações de escala nacional ou internacional, com tendências monopolistas. A intervenção governamental é facilitada pelas responsabilidades públicas que as empresas devem assumir quando atingem a suficiente grau de desenvolvimento.

Existem hoje em dia empresas de propriedade do Governo, administradas e operadas por funcionários públicos, trabalhando lado a lado

com empresas particulares. Quando o desenvolvimento atingido pelas empresas é bastante grande, pouca diferença existe entre o funcionamento das que pertencem ao Governo e o das pertencentes a particulares; essa diferença reduz-se ao espírito da direção, não se estendendo a tipos de organização, nem de estrutura, nem aos graus de eficiência.

Os benefícios da concorrência, exaltados pelos economistas ortodoxos, não são extensivos às empresas governamentais, em geral monopolistas, nem às empresas particulares de grande vulto, que destroem a concorrência por meio da divisão e racionalização dos mercados.

O principal adversário da eficiência das empresas governamentais é a interferência política em assuntos administrativos; esta conduz à rotina e à inflação dos quadros de pessoal, com prejuízo da eficiência.

Qualquer tipo de empresa, pública ou privada, apresenta resultados melhores quando sujeito a crítica livre e inteligente; a crítica tanto pode ser sufocada pelos governos arbitrários como pelas organizações particulares ricas e poderosas.

As empresas administradas pelo governo são sempre mais estaveis do que as particulares, não estando expostas às aventuras financeiras.

Existem serviços públicos que são executados pelo Governo devido ao desinteresse manifestado pelo capital particular, ou à falência deste na gestão dos mesmos. Entre estes serviços encontram-se diversas estradas de ferro brasileiras; nas ferrovias do Brasil encontram-se tres tipos de administração: federal, estadual e particular; os melhores resultados têm sido obtidos com a direção estadual e particular e os mais fracos com a administração federal.

II — A ORGANIZAÇÃO DAS INDÚSTRIAS

67 — Todas as empresas, particulares ou públicas, devem obedecer a uma norma fundamental: oferecer o melhor produto ou o melhor serviço pelo menor preço de custo. Para isso devem todas as indústrias seguir os ensinamentos da técnica de organização e administração racional.

Um dos meios principais de aumentar a produção, melhorar as condições de serviço e reduzir os custos é encontrado na organização racional das indústrias e da distribuição dos produtos, o que permite assegurar à comunidade maior esta-

bilidade econômica e social e mais alto padrão de vida, oferecendo aos consumidores menores preços e mercadorias mais adequadas e aos produtores remuneração mais elevada, equitativamente distribuída.

O conjunto dos métodos de técnica e de organização destinados a permitir o menor desperdício de trabalho e de material é a racionalização das indústrias, que inclui a organização científica do trabalho, a padronização do material e dos produtos, a simplificação dos processos de trabalho, o aperfeiçoamento dos métodos de transporte e de comércio.

A algumas indústrias é aplicável um processo de fabricação denominado de produção em série ou em massa, que se caracteriza pela fabricação em grande quantidade de um único produto padronizado; a aplicação deste método deve ser procurada por ser ele o mais econômico.

A todas as indústrias deve ser aplicada a padronização, que consiste na substituição de diversos produtos diferentes usados para fins semelhantes por um produto único, que é o padrão.

Outro processo característico da racionalização é a concentração das indústrias, campo esse em que ha muitas possibilidades no Brasil.

III — A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

68 — A posição do Estado Brasileiro diante da operação dos serviços públicos industriais está definida no art. 135 da Constituição :

"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 jogo 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 de controle, do estímulo ou da gestão direta".

Alguns serviços devem ser executados inevitavelmente pelo Estado, por serem de competência privativa da União, como o de correios; outros podem ser desempenhados pelo Governo ou dados em concessão, como os de telégrafos, rádio-comunicação, navegação aérea, viação férrea no caso de estradas de interesse estratégico ou nacional.

A execução dos serviços industriais pode ser feita pela União, pelos Estados ou pelos Municípios.

O chefe supremo da administração pública é o Presidente da República.

As questões atinentes à organização, coordenação, racionalização e aperfeiçoamento da indústria e da agricultura devem ser estudadas pelo Conselho da Economia Nacional, quando se constituir.

A parte financeira relativa a despesa de todas as empresas governamentais é fiscalizada pelo Tribunal de Contas.

A Constituição assegura a proteção ao trabalho honesto.

69 — Os serviços públicos civis são executados por funcionários públicos, cujos cargos são criados em lei, e por pessoal extranumerário; para execução de obras existe uma terceira categoria, que é a do pessoal para obras.

Os funcionários públicos são nomeados mediante prestação de concurso de provas ou de títulos; depois de certo tempo de serviço (dois anos quando nomeados em virtude de concurso de provas, dez anos em qualquer outro caso), podem ser demitidos somente em consequência de sentença judiciária, ou mediante processo administrativo em que se possam defender.

Existe aposentadoria compulsória aos sessenta e oito anos de idade, limite que pode ser reduzido em casos especiais. Essa aposentadoria ou a decorrente de invalidez são concedidas com vencimentos integrais (neste último caso, para os funcionários que contarem mais de trinta anos de exercício); igualmente com vencimentos integrais é a aposentadoria decorrente de acidente no serviço, qualquer que seja o tempo de exercício.

Os funcionários podem ser postos em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço quando, a juízo de comissão disciplinar, for o seu afastamento julgado conveniente e não couber no caso a exoneração.

Os empregados do Governo são solidariamente responsáveis com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal pelos prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício do cargo.

E' vedada a acumulação de cargos públicos.

Existem 23 padrões de vencimentos de funcionários, o mais baixo correspondendo a 2:400\$. anuais e o mais elevado a 90:000\$000.

A utilização de funcionários públicos e de extranumerários obedece ao critério de competirem aos primeiros os cargos de maior responsabilidade e aos segundos as funções auxiliares.

As promoções dos funcionários obedecem, alternadamente, ao critério de antiguidade e ao de merecimento; para avaliação dêste existe um sistema regulamentado em detalhe, o qual, a nosso ver, deveria ser simplificado.

O pessoal extranumerário é dividido em contratado, mensalista, diarista e tafereiro; contratados e mensalistas são admitidos com autorização do Presidente da República e os demais pelo chefe da repartição, dentro da dotação orçamentária. Os contratados são admitidos pelo prazo do respectivo contrato e os demais para um exercício financeiro.

70 — O estudo das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, sob o ponto de vista da sua economia e eficiência, compete ao Departamento Administrativo do Serviço Público, que é diretamente subordinado ao Presidente da República.

A êste Departamento competem a seleção e o aperfeiçoamento dos funcionários, a padronização e as especificações do material para serviços públicos, a inspeção dêstes serviços.

A nosso ver, ressen-te-se o Departamento da falta de uma organização de estatística e controle capaz de permitir a fiscalização do funcionamento dos serviços públicos, especialmente dos de caráter industrial, e de fornecer elementos sobre a questão dos salários dos empregados do Governo em face da variação do custo da vida. Além dos atuais serviços auxiliares do D.A.S.P. deveria existir êsse de estatística e controle.

Ao D.A.S.P. são subordinadas tecnicamente ao Comissões de Eficiência, uma para cada Ministério, e às quais compete o estudo permanente da organização dos serviços do Ministério respectivo, questões de pessoal, etc.

71 — Os serviços industriais do Estado Brasileiro podem ser exercidos por empresas que se enquadrem entre as "repartições, departamentos e estabelecimentos públicos", caso em que ficarão sujeitas ao conjunto de leis e regulamentos que procuramos examinar; ou por empresas ou serviços autônomos, com regulamentação própria; ou, ainda, por organizações constituídas nos moldes

das companhias particulares, nas quais o Governo tenha preponderância de capital. Estes dois últimos tipos de organização vão diferir somente pelo fato de, no primeiro, o único proprietário ser o Governo, sendo admitidos no segundo participantes particulares.

Sendo os serviços convenientemente organizados, parece não haver razão dominante a favor de nenhuma das tres modalidades. Parece também ser necessária uma revisão — aliás prevista em lei — dos regulamentos das atuais empresas industriais do Governo. Em particular as funções atribuídas às Comissões de Eficiência dos Ministérios são demasiados amplas para poderem ser desempenhadas por comissões de tres membros. Cada empresa de vulto, como uma estrada de ferro ou uma administração portuária, deve ter a sua própria Comissão de Eficiência ou, melhor, o seu Conselho Administrativo.

IV — A AUTONOMIA DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS

72 — Sobre a autonomia dos serviços industriais transcrevemos o trecho seguinte, de U. Lammelle:

"Na Bélgica, até a criação da S.N.C.F.B., o orçamento das estradas de ferro confundia-se com o orçamento geral do Estado, os juros dos capitais imobilizados nos caminhos de ferro sendo confundidos com os juros da dívida do Estado. Cada vez que a estrada de ferro encerrava um exercício com saldo, êste era entregue ao Tesouro; si havia deficit, o Estado devia cobri-lo".

"Por outro lado, si o Ministro das Finanças encontrava dificuldades em equilibrar o seu orçamento, recusava no todo ou em parte os créditos solicitados pelo seu colega das estradas de ferro. Daí decorria que serviços de ampliação de estações, de extensão de linhas, de preparação de oficinas, julgados necessários, ou ainda compras de material eram relegados a épocas mais favoráveis. O resultado disso era que o aparelhamento da rede ficava às vezes abaixo do que teria exigido o desenvolvimento do tráfego, vivendo então de expedientes a estrada de ferro até o dia em que se declaravam as crises fazendo ressaltar à evidência os defeitos do sistema".

"Essas circunstâncias, tão pouco favoráveis a uma exploração sã e racional, justificavam o estabelecimento da autonomia financeira tantas vezes reclamada pelas estradas de ferro do Estado

Belga e realizada finalmente com a lei de 23 de julho de 1926, creando a S.N.C.F.B.”.

Lamalle defende o ponto de vista da necessidade que têm as estradas de ferro de possuir uma situação financeira claramente estabelecida.

A crítica acima aplica-se com justiça a todas as organizações em que empresas industriais têm as suas receitas e as suas despesas confundidas com o orçamento geral da Nação; o capital necessário para a execução de empreendimentos perfeitamente justificados do ponto de vista econômico, e para os quais não haveria dificuldades de obter crédito, é muitas vezes recusado pela necessidade de equilibrar o orçamento geral.

No Brasil, o orçamento geral, que ainda compete ao Ministério da Fazenda, deverá passar a ser executado pelo D.A.S.P.; como este Departamento tem contacto muito mais direto com os serviços industriais do que o Ministério da Fazenda, é possível que venha a dar maior importância às questões econômicas do que às financeiras, caso em que ficaria enfraquecida a crítica apresentada; si assim for, deixará de existir a necessidade da autonomia financeira de estrada de ferro ou das outras empresas industriais; é, no entanto, necessário que todo o estudo econômico e financeiro seja executado ou pelo menos examinado pelo D.A.S.P.

V — ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS BRASILEIROS

73 — Os funcionários públicos são admitidos em caráter permanente, sendo selecionados por concurso; o pessoal extranumerário e o de obras é admitido por tempo limitado, sendo encarregados, extranumerários e empregados para obras, de serviços secundários, à exceção dos contratados que, sendo em geral especializados, podem ter a seu cargo funções importantes.

A ação dos chefes de serviços sobre o pessoal, no que se refere a vencimentos, promoções, etc., é relativamente restrita, sendo controlada pelas comissões de eficiência dos respectivos ministérios e pelo D.A.S.P. As promoções são feitas mediante um mecanismo bastante rígido.

Na organização de serviços industriais parece-nos que seria conveniente permitir maior liberdade aos chefes de serviço, não lhes negando a faculdade de pagar mais ao seu pessoal em certas condições; a ação das Comissões de Eficiência e do D.A.S.P. poderia assemelhar-se à do Ministério do Trabalho em relação a empresas

particulares: defender o pessoal contra reduções de vencimentos ou outros prejuízos, não impedindo porém os chefes de serviço de pagar mais ao pessoal em caso de merecimento evidente.

Tais benefícios para o pessoal poderiam ser convenientemente regulados, assumindo a forma de adicionais aos vencimentos permanentes; podendo, também, ser subordinados ao critério de obtenção de saldos nos serviços industriais.

74 — A diretriz de todos os serviços industriais deve ser a eliminação dos deficits ou a obtenção de saldos na operação.

Para isto as suas tarifas devem ser cuidadosamente estudadas, de modo a cobrir as despesas de operação e também as de fundo de reserva, fundo de melhoramentos, amortização de capitais.

Os serviços que, por conveniência de ordem superior, devam ser executados por preço inferior ao de custo devem ser claramente indicados, procurando-se reduzir o seu número e o seu vulto ao mínimo indispensável; é de considerar a possibilidade de serem a tais serviços atribuídas tarifas remuneradoras, sendo no entanto cobradas do público outras menores, devendo o Governo cobrir a diferença; esse método permitiria um controle adequado da execução dos serviços, o que não é obtido com o fornecimento de subsídios e auxílios sem fim claramente determinado. São por demais numerosos os exemplos de serviços oferecidos a preço inferior ao do custo da execução, ou mesmo gratuitamente; entre estes podemos citar, nas estradas de ferro, o transporte de leite e o de passageiros suburbanos, executados durante longos anos com tarifas deficitárias, e os transportes ocasionais com grandes abatimentos em ocasião de feiras, exposições, etc.

Nosso ponto de vista não é contestar a validade das concessões feitas, e sim de que, nesses casos, à estrada de ferro deve ser creditada a importância correspondente aos serviços que realmente presta.

75 — O Tribunal de Contas tem o controle das despesas financeiras dos serviços públicos. Não existe controle econômico regular, cuja instituição é da maior importância. A sua efetivação será possibilitada com a ampliação dos quadros da alta administração, em geral atrofiados em relação ao serviço que dirigem. A reorganização dos serviços industriais deve incluir a ampliação desses quadros; parece ser aconselhável a substi-

tuição do atual sistema de direção em que um diretor geral, em comissão e de confiança do Governo, exerce os encargos da operação, entendendo-se diretamente, de um lado, com o Ministro de Estado e, de outro, com os chefes de serviço encarregados da execução. O sistema preferível parece ser o de um superintendente, de confiança do Governo, assistido por um conselho de administração formado de membros permanentes alguns e variáveis outros, ao superintendente sendo subordinado um diretor ou gerente geral que é o executor do serviço propriamente dito. A cargo do superintendente fica a orientação geral da empresa; ao conselho de administração pertencem a fiscalização, o controle, o estudo das modificações e desenvolvimentos.

Os vários tipos de administração constam dos estudos especializados — como, no caso de vias férreas, do livro de Raul Simon — *Administracion Comercial de Ferrocarriles*. O esquema acima apontado é, no entanto, geral sendo encontrado nas estradas de ferro americanas particulares, nas alemãs e italianas pertencentes ao Governo, etc.

Uma das funções do conselho administrativo é a de assegurar a continuidade do funcionamento da empresa, devendo por isso alguns dos seus componentes ter função permanente. O sistema geralmente usado entre nós, de um diretor-geral em comissão, exige deste o conhecimento de detalhes do serviço que são dificilmente possuídos por um elemento que pode possuir grande competência especializada, porém que não está intimamente familiarizado com o serviço que vai dirigir.

Deve-se observar que, tratando-se de serviços desenvolvidos, com orçamentos anuais de dezenas ou centenas de milhares de contos de réis, a despesa com a ampliação dos quadros de direção é desprezível em relação ao orçamento geral. Quanto ao conselho de administração, não ha inconveniente em que um conselheiro pertença a várias empresas; esta situação é vantajosa quando tais empresas têm interesses análogos ou comuns.

Várias das funções das Comissões de Eficiência podem passar a ser desempenhadas pelos Conselhos Administrativos.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA — 14.^a edição.
Capitalismo — J. L. Garvin
Socialismo — G. B. Shaw

Produção em massa — Henry Ford
Psicologia industrial — May Smith
Revolução industrial — J. L. Hammond
Administração científica — Charles Reittel, F. J. Miller.

- 2 — ADMINISTRACION COMERCIAL DE FERROCARRILES — Raul Simon, 1926.
- 3 — RATIONALIZATION ET RÉVOLUTION — Sammy Béracha, 1930.
- 4 — PUBLIC AND PRIVATE ADMINISTRATION OF RAILWAYS IN BRAZIL — J. S. Duncan, 1932.
- 5 — COURS D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER — U. Lamalle, 1929.
- 6 — THE WORK, WEALTH AND HAPPINESS OF MANKIND — H. G. Wells, 1932.
- 7 — RACIONALIZAÇÃO DOS MÉTODOS E NORMAS DE TRABALHO — E. M. Rezende, 1938.
- 8 — CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, LEIS CONSTITUCIONAIS 1 E 2 — Imprensa Nacional, 1938.
- 9 — LEI N.º 284, DE 28 DE OUTUBRO DE 1936 — C.F.S.P.C. — Imprensa Nacional, 1936.
- 10 — DECRETO-LEI N.º 7, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1937 — Boletim de Serviço n.º 33, E. F. Central do Brasil, 1937.
- 11 — DECRETO-LEI N.º 24, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1937 — Boletim do Serviço n.º 33, E. F. Central do Brasil, 1937.
- 12 — DECRETO N.º 2.290, DE 28 DE JANEIRO DE 1938 — Boletim de Serviço n.º 39, E. F. Central do Brasil, 1938.
- 13 — DECRETO-LEI N.º 240, DE 4 DE FEVEREIRO DE 1938 — Boletim de Serviço n.º 39, E. F. Central do Brasil, 1938.
- 14 — DECRETO N.º 3.409, DE 6 DE DEZEMBRO DE 1938. — Boletim do Pessoal, n.º 71, E. F. Central do Brasil, 1938.
- 15 — DECRETO-LEI N.º 579, DE 30 DE JULHO DE 1938 — Boletim de Serviço n.º 57, E. F. Central do Brasil, 1938.