

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

9

RESUMO

	Págs.
EDITORIAL	
Assessoria Parlamentar	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
SERVIÇOS DE ESTADO MAIOR	
A Função Pública no entendimento histórico, social e político — Manoel O. F. Sobrinho	7
ORGANIZAÇÃO	
A Reforma Administrativa na Colômbia — Alexandre Morgado de Mattos ..	23
ESTUDOS GERAIS	
Empresas Estatais na França, na Itália e na Polônia (Aspectos Jurídicos) Natalia Gajl	31
Rumo à Política de Valorização de Recursos Humanos — Estanislau Fischlowitz	58
Fundamentos e Fatores Psicossociais do Poder Nacional — José de Almeida Rios	86
SERVIÇOS AUXILIARES	
PESSOAL	
Como aperfeiçoar o Sistema de Carreiras no Serviço Público — James C. Worthy	124
A Remuneração do Trabalho — T. Vilanova M. Lopes	136
PODER LEGISLATIVO	
As Comissões Permanentes e Temporárias do Poder Legislativo — Chagas Melo	147
REGISTRO ADMINISTRATIVO	153
NOTAS	154

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7

Brasília — D. F.

PALÁCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

José Maria Arantes

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Murilo Moreira da Silva

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE REGIME JURÍDICO DO PESSOAL

Luiz de Lima Cardoso

DIVISÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Raymundo Xavier de Menezes

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Eloah Meirelles Gonçalves Barreto

SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Emygdio de Castro

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Stella Souza Pessanha

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO

Ruy Vieira da Cunha

CONSULTOR JURÍDICO

Luiz Rodrigues

ESCRITÓRIO TÉCNICO DA UNIVERSIDADE DO BRASIL

Jayme Bueno Brandão

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

.....



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXVIII JULHO / AGOSTO e SETEMBRO - 1965 VOL. 97 - N.º 3

SUMÁRIO

Págs.

EDITORIAL

- Assessoria Parlamentar 3

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

- A Função Pública no Entendimento Histórico, Social e Político —
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho 7

ORGANIZAÇÃO

- A Reforma Administrativa na Colômbia — Alexandre Morgado
de Mattos 23

ESTUDOS GERAIS

- Empresas Estatais na França, na Itália e na Polônia (Aspectos
jurídicos) — Natalia Gajl — Tradução de Maria de Lourdes
Modiano 31
- Rumo à Política de Valorização de Recursos Humanos — Esta-
nislau Fischlowitz 58
- Fundamentos e Fatores Psico-sociais do Poder Nacional — José
de Almeida Rios 86

Págs.

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

Como aperfeiçoar o Sistema de Carreiras no Serviço Público — James S. Worthy (Tradução de Mary Cardoso)	124
A Remuneração do Trabalho — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	136

PODER LEGISLATIVO

As Comissões Permanentes e Temporárias do Poder Legislativo — Chagas Melo	147
--	-----

REGISTRO ADMINISTRATIVO

A Transferência da Comissão de Classificação de Cargos de Brasília para o Estado da Guanabara	153
--	-----

NOTAS

Publicações Recebidas	154
Publicações do Serviço de Documentação	161

Assessoria Parlamentar

UM dos princípios mais caros ao regime democrático é o que diz respeito à divisão e à independência dos Podêres. Pode-se mesmo afirmar que a perfeição das instituições democráticas depende, na realidade, do livre comportamento assegurado ao Poder Judiciário, Legislativo e Executivo — livre mas não antagônico, porque todos visam, em síntese, a realização do bem comum.

Pois reside exatamente no equilíbrio das relações entre os Três Podêres toda a força dinâmica do regime, sem dúvida o melhor tipo de organização política concebido pela inteligência humana. Fatores diversos têm contribuído, porém, nos tempos modernos, para que se instale, na prática democrática, a preponderância do Poder Executivo, com o conseqüente rompimento do equilíbrio já previsto na antiga fórmula de Montesquieu.

Dai por que na geografia política dos regimes democráticos, cada vez mais ampla e expressiva, seja possível identificar, sem dificuldade, a gradual ascendência do Poder Executivo que expande ousadamente a sua ação. A intervenção do Estado no setor econômico justifica, segundo muitos, esse fato, ainda que atentatório da pureza democrática.

Os resultados dessa expansão do Poder Executivo não são ainda passíveis, talvez, de uma análise imparcial que os abrangesse a todos, tendo-se em vista a escassa perspectiva histórica da relativamente nova prática democrática. Em todo caso, algumas conseqüências mais profundas já se fizeram sentir, de modo especial no campo da atividade legislativa.

Poder armado, por excelência, de todos os instrumentos materiais e humanos próprios à sua ação pragmática, o Poder Executivo encontra-se, em períodos normais ou em momentos de crise, em posição de superioridade que lhe favorece, já na fase do projeto de lei de sua iniciativa, já na hora da execução de medidas, a rapidez e a segurança de um desempenho preparado e planejado por uma vasta rede de organismos técnicos administrativos que lhe são, diretamente, subordinados.

Não é bem essa a situação do Poder Legislativo, de caráter deliberativo, cujos quadros, muito menores, são ainda compostos

de elementos intelectualmente heterogêneos de preferência voltados para as decisões de índole política. Não admira, pois, que a atuação dos Paramentos em todo mundo seja, de uma certa forma, comprometida na sua eficiência e notoriedade, dadas as dimensões das tarefas e assuntos a examinar e decidir.

É de um proeminente parlamentar inglês, Sir Edward Boyle, antigo presidente da «Oxford Union Society» e representante desde 1950, a humilde confissão que se segue: «Sou de opinião que existem duas dificuldades básicas para quem enfrenta a vida parlamentar; isto é, quando se conseguiu, mesmo com dificuldade, ingressar no Parlamento; o que se pressupõe, naturalmente. O primeiro obstáculo é o problema da limitação de conhecimentos de uma pessoa, isoladamente. O volume das atividades hoje em dia é tão vasto que ninguém pode, em verdade, dominar senão apenas uma fração dessas atividades. Até agora houve cerca de 220 divisões para votação durante a presente sessão legislativa do Congresso. Tomei parte, aproximadamente, em 210 votações — mas só posso afirmar que compreendi realmente bem 70 dos casos que estavam em votação. Tomemos por exemplo os dois projetos principais de lei, apresentados ao Congresso, que se referiam ao Projeto do Aço e ao de Transporte; pois, devo dizer que a maior parte das votações sobre esses dois projetos trataram de detalhes referentes a minúcias técnicas — alguns maiores do que outros, certamente. Eu simplesmente só posso dizer que não possuía o necessário conhecimento técnico — e assim muitos outros membros do Parlamento, disto tenho certeza — para poder votar com pleno conhecimento de causa em cada um dos casos apresentados». (Sir Edward Boyle, «On Being An M. P. In The Nineteen-Fifties», palestra pronunciada na «British Broadcasting Corporation», citado por R. A. Close «in The English We Use», Longmans, 1961).

Torna-se dispensável muito esforço de interpretação para descobrir nas palavras do ilustre deputado britânico um aspecto realmente grave do funcionamento do regime democrático, qual seja, ainda, o da preeminente atividade do corpo legislativo numa época em que a especialização do conhecimento humano exige do legislador honesto e consciente um excelente lastro intelectual, bem como uma dedicação invulgar às suas tarefas.

Basta atentar-se para a enorme massa de projetos de lei em curso nos Paramentos modernos para se ter uma idéia da delicadeza e complexidade da função legislativa, desprovida, normalmente, dos recursos afetos ao Poder Executivo. O problema da elaboração legislativa pelo Poder competente assume, por conseguinte, feição altamente técnica e laboriosa.

Eis por que seja, hoje, tão freqüente, em quase todos os Paramentos democráticos, a existência de órgãos aptos a fornecerem aos legisladores tôdas as informações necessárias à discussão e à

elucidação de assuntos objeto de consideração legislativa. Órgãos que, sendo rigorosamente técnicos, podem cumprir com maior êxito a missão de assessoria parlamentar, ao contrário das tradicionais Comissões, de ordinário sensíveis a cogitações de ordem político-eleitoral.

A experiência norte-americana, a êsse respeito, revela-se, a muitos títulos, rica de sugestões e de acêrto. O trabalho de assessoria parlamentar no Capitol Hill é executado, segundo Galloway (Galloway, «The Legislative Process in Congress» 1962, págs. 407-425), por um conjunto de seis organismos autônomos que constituem o que os americanos chamam de «Congressional Staff Aids» ou «Congressional Staff Services.»

São êles: o «Legislative Reference Service», o «Office of Legislative Counsel», o «Coordinator of Information», os «Staffs of Congressional Committees», os «Assistants to Senators and Representatives» e o «Administrative Staff of Congress». Tais organismos não resultaram de um planejamento inicial; foram surgindo com o tempo de acôrdo com as necessidades e contingências da vida parlamentar ianque.

O primeiro dêles — o «Legislative Reference Service» — tem amplos objetivos, desde a classificação de documentos e a coleta de dados até o assessoramento das Comissões. Em 1953, seu quadro de assessôres comportava 160 pessoas dentre advogados, economistas, cientistas, políticos, historiadores, pesquisadores, analistas e bibliotecários, distribuídos em sete seções especializadas.

O «Office of Legislative Counsel», dividido em dois ramos, um para a Câmara, outro para o Senado, é encarregado do estudo dos projetos de lei e formado por uma vintena de advogados, assistentes legais e funcionários. Êles representam um grupo de carreira permanente independente das vacilações político-partidárias e o seu trabalho é da mais comprovada qualidade. O «Coordinator of Information» assegura um serviço de informações gerais ao Congresso através de um reduzido corpo de funcionários (9).

Os «Staffs of Congressional Committees», criados relativamente muito tarde (as primeiras dotações datam de 1924), são compostos de um quadro de profissionais especializados, onde predominam os advogados (47%), seguidos dos economistas, cientistas políticos e engenheiros. Além dos serviços descritos, os legisladores norte-americanos recebem verbas para a contratação de assessôres pessoais: os «Assistants to Senators and Representatives». Aos Senadores cabe um assistente administrativo e um pequeno quadro de auxiliares com verbas estipuladas na base do critério geo-eleitoral. Os Deputados, não podendo ter um assis-

tente administrativo, contam, todavia, com verbas prefixadas no total de \$ 12.500 por ano, o que lhes permite contratar uma secretária e dois auxiliares. Por último, o «Administrative Staff of Congress» ao qual compete, primordialmente, a parte administrativa.

É de assinalar-se, de acôrdo ainda com Galloway, a notável expansão dos serviços de assessoramento do Congresso, os quais, juntos, sòmente em 1953, empregaram para mais de 3.700 pessoas com despesa anual estimada em \$ 26.000.000.

Esses serviços estão longe, no entanto, de se mostrarem perfeitos na realização de seus objetivos, em grande parte devido à ausência de um sistema de administração de pessoal. Diz o citado publicista que «é preciso melhorar tanto a qualidade dos quadros de assessôres como o método de recrutamento dêles». Não obstante tais deficiências, o Congresso americano tem podido, graças ao seu sistema de assessoria parlamentar, desenvolver uma atividade incontestavelmente única, considerando-se a relevância da posição dos Estados Unidos nos assuntos e negócios mundiais.

Quando se pretende, entre nós, intentar a reforma do Poder Legislativo, é justo lembrar a oportunidade que se oferece para dotar o Congresso brasileiro de uma assessoria parlamentar capaz de fazê-lo ainda mais operoso e eficiente em seu labor cotidiano. Mediante a criação de serviços de assessoramento indiscutivelmente necessários e o recrutamento para êles, através do sistema do mérito, de pessoal qualificado, a Câmara como o Senado da República estarão em condições de enfrentar com sucesso os inúmeros problemas suscitados pelo inadiável desenvolvimento da nação.

A Função Pública no Entendimento Histórico, Social e Político

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Professor Catedrático de Direito Administrativo da Universidade do Paraná

«O Jurista conhece o tempo necessário à evolução das instituições e sabe que não existe nada verdadeiramente novo no mundo».

GEORGES RIPERT

O SER ORGANIZADO

I — A função pública deve ser técnica de especialização administrativa. No regime jurisdicional de competência a especificação das funções determina a atividade do Estado. O *corpo social* se traduz como autêntico *corpo humano*. A nomenclatura dos órgãos e subórgãos se classificam pela fisiologia jurídica. A idéia e o fato, como a tradição e o costume, fazem o sistema nervoso das sociedades políticas. Fatores *ideais* e *reais* se conjugam na dinâmica das formações bio-sociais. Matéria e natureza, geografia e história, atuam sobre o *pensamento* como determinantes científicas na evolução da espécie. Todo *ser organizado*, Estado ou Nação, homem ou grupo, adquire formas de desenvolvimento predominantemente marcadas por fundamentos de valor universal. As influências de variação geofísicas importam para o conhecimento histórico das *instituições*. Importam muito mais ainda para que o indivíduo caminhe dentro em concepções naturais que harmonizam *direito* e *cultura*. Em duas palavras: as tensões jurídicas não escapam da formação do *homem* e da formação do *corpo social*.

FUNÇÃO E FUNCIONAMENTO

II — Se cada parte do corpo vivo está condicionada pelas mutações de hereditariedade e de tempo, assim também acontece com o Estado e as sociedades politicamente organizadas. As manifestações do fenômeno *jurídico* se declinam pelas relações entre a vida humana e a sociedade. Na unidade dos diversos

ramos do *direito* o que observamos é a integralidade de movimentação dos seres vivos. Penalidade, família, sucessão, propriedade, poder político, Estado e comunidade, explicam as conexões existentes entre o homem e o *seu mundo*. Não existem dúvidas quando os *instintos* individuais ou de *massa* agem ou explodem impulsionados por condições externas. Por isso quase todos os direitos *constitucionais* dependem do tempo. Não são absolutos para a eternidade dos propósitos humanos. No *processo* reside o método de execução da vontade jurídica. Função e funcionamento, são termos que se equivalem. A ordem dogmática não deve contrariar a ordem genética. Daí o afirmamos: quando a processualística falha a função deixa de existir. Por falta de função os órgãos enfraquecem ou violentamente reagem.

NORMAS E FUNÇÕES

III — As *funções* ordenam e coordenam as manifestações psicofisiológicas das atividades grupais e sociais. Sem a função inexistem os órgãos. Sem os órgãos inexistente a vida social e falece a administração política. As teorias, mesmo quando mal aplicadas, surgem da interpretação dos fatos. Cabe à *filosofia de direito* estudar as *funções jurídicas* em face da realidade. O direito, como força de relação, não é apenas puro raciocínio lógico. As condições econômicas são demasiadamente imperativas para se limitarem à contextura dos códigos obsoletos. As *normas* evoluem com as *funções*. A idéia do *direito*, envolvendo o problema da *justiça*, vincula-se e incorpora-se ao funcionamento social. Os valores jurídicos se transformam em valores de natureza política. Qual seria o fim do *direito*? Responda-se: *funcionar* em favor do indivíduo, *funcionar* em razão do Estado e *funcionar* em defesa da humanidade. Quando o pensamento político entra em choque com a estrutura jurídica, as instituições adoecem e os órgãos ameaçam paralisar com perigo para o equilíbrio da harmonia social.

A HISTÓRIA NÃO ENGANA NINGUÉM

IV — A vida social, como o próprio Estado, está naquele conjunto de *funções* que se ordenam e coordenam em resistência contra a morte. A história, sábia aos ensinamentos que ficaram, apresenta fatos e acontecimentos para observar, criticar, comparar, analisar ou interpretar. A história não engana ninguém: mostra o homem e a sociedade, civilizações e culturas, existindo *funcionalmente*. A *norma jurídica* é uma norma característica de *ação funcional*. O conceito de *formalismo* fica transitório em relação do tempo e das idades. As *XII Tábuas* não seriam leis para a nossa época. *Nossas leis* não agüentarão também as necessida-

des mais urgentes dos tempos futuros. Uma *constitutio populi* recomenda que os poderes políticos precisam *funcionar* no sentido conjunto dos interesses comuns. Na *constituição* de cada povo está a sua organização administrativa. Que é, porém, organização administrativa? É organização política, por excelência. E que é política? É governo da *sociedade* pelo Estado e sobretudo *administração*. Ou na expressão dicionária, *ciência do governo das nações*...

ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

V — Quatro são os elementos então: 1º) a *sociedade*; 2º) o *Estado*; 3º) o *governo*; 4º) a *administração*. Para realizar o *bem comum* ou garantir os *direitos individuais*, a política organiza compondo os órgãos e os poderes que dão substância positiva ao Estado. Mas o Estado, como entidade abstrata, para materializar-se, transmuta-se em *administração*. Não devemos nos inclinar para fáceis indagações procurando definir administração como *arte* ou como *ciência*. As controvérsias de pouco adiantam. Preferimos definir *administração* como um fato orgânico constitucional cobrindo a sociedade nos seus misteres de governo. Preferimos entendê-la como organização de poderes políticos. Como *processo*, como *atividade*, como *função variada*, como *serviço público*. Cumpre investigar como a *administração* se vitaliza juridicamente. Como está formada originariamente para cumprimento das suas finalidades essenciais. Quais os órgãos que os compõe no quadro geral do governo e quais as funções que executa no exercício da sua capacidade de gestão dos negócios públicos.

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VI — Portanto: não há *administração pública* sem *função pública*. Três são os fatores de *administração*: 1º a *organização*; 2º a *direção*; 3º a *função*. A função, por sua vez, no sentido de exercício e prática de fenômenos vitais, subentende a existência natural de órgãos e subórgãos administrativos. Numa análise estrutural-funcional corresponde às linhas mestras da política de um governo enquadrado num determinado sistema humano e social. Como complexo jurídico retrata a fisionomia constitucional de uma nação. Pode ser administração política, administração burocrática, administração econômica, administração financeira, procurando atender serviços de justiça, de previdência, de trabalho, de educação, de saúde, de guerra, de polícia, de assistência, de comércio, de relações exteriores, de obras públicas, de agricultura, de pessoal, de produção e de planejamento. Executiva em todos os seus aspectos, multiforme nas diferentes funções, distribuída através variados órgãos essenciais ou supletivos, a

administração pública se conceitua pela unidade de direção dos serviços do Estado.

TÉCNICAS, SERVIÇOS E FUNÇÕES

VII — Os processos administrativos de governo também se chamam de *administração pública*. Tanto nas funções constitucionais mais elevadas, como a *executiva*, a *judiciária*, a *legislativa*, como nas funções de menor relêvo de direção, onde quer que se exerça a *autoridade Política*, a administração *impõe* regras de conduta, normas de procedimento, atitudes regulamentares e formas de expressão humana no trabalho de pessoal. Cada órgão é uma função específica determinada. Cada agente uma linha de competência limitada. *Administração pública* e *direito público* se confundem e se harmonizam formando um todo na ação política de governo. Os *planos* são de organização geral. Os meios são funcionais para cada fim. Possui seu eixo no vértice final: o Chefe de Estado. No descêr da pirâmide se descentraliza dividindo e subdividindo funções, serviços e atribuições. Na base fica a estrutura do quadro do pessoal. Quando os problemas surgem trata-se de perguntar: «como», «onde» e «por que»? A síntese está na soma das técnicas, dos serviços e das funções.

FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

VIII — Aqui o grande mérito: toda *administração pública* limita e delimita poderes. Como no caso das funções que são concedidas ao *executivo* sempre poderoso. Arbitrariamente não se praticam atos administrativos. A primeira preocupação está em saber quem pode praticar o ato legal. Se a prática do ato corresponde ao exercício funcional. Ou se o ato não violenta direitos já consagrados. As administrações *autoritárias* não vingaram na evolução do Direito Administrativo. Não se trata somente de dar e obedecer ordens, mas de dar e obedecer ordens legais. As regras jurídicas que são naturais não admitem excessos. A concepção *legalista* não está apenas na legislação, mas na identidade da *administração* com a estrutura do sistema social vigente. Não prevalece qualquer situação administrativa sem o fundamento de elementos jurídicos. Qualquer situação jurídica será precária sem a colaboração de elementos administrativos. As *normas* quando não são leis se afirmam como fatos surgidos dos usos e dos costumes. Daí a importância da *função* na organização do Estado.

AS OPERAÇÕES FUNCIONAIS

IX — As funções da *administração*, — que são funções de Estado, — se efetivam por intermédio de órgãos próprios. A

função traz o órgão em movimento. As operações funcionais objetivam duas finalidades principais: 1º) de *política*; 2º) de *serviço público*. A ação jurídica do Estado é amplamente funcional. Tem como base a ordem e o bem social. Ordenado juridicamente o Estado se completa pelo ordenamento da administração. O disciplinamento normativo de órgãos e funções fazem da nação a primeira comunidade política natural com *soberania* de ação e decisão administrativas. Não basta que a *função jurídica* do Estado estabeleça a reciprocidade de direitos e deveres. No equilíbrio das funções, quer de política ou quer de serviço público, está a harmonia dos órgãos que sustentam a sistemática da organização jurídica e social. Cientificamente se explica como o Estado como *unidade* se multiplica e divide em atendimento da realidade histórica-social. A morte de um órgão constitui crise de funcionamento político. *Funcionar* significa: mover-se bem e com regularidade.

A HIERARQUIA DE ÓRGÃOS

X — A *hierarquia* como princípio é fundamental para que se mantenha a unidade das funções e dos serviços conforme a importância dos órgãos administrativos. A administração não compreende, no seu grau de atividade executiva, órgãos ou serviços isolados. A *interdependência* supõe tutela e univocidade de manifestação político-administrativa. Mesmo quando autônomos os órgãos se caracterizam pela relação jurídica de objeto público. Há dependência mútua e geral dentro da ordem hierárquica pre-estabelecida. A *legislação* não permite controvérsias no exercício jurisdicional. O caráter legislativo-formal das leis incide sobre o processo administrativo estabelecendo obrigatoriedade de normas de conduta. A complexidade de *administração* reside na extensão de funções do Estado. Aliando aplicação do direito, normas jurídicas e legislação, o Estado somente se define centralizando e descentralizando grupos de atos funcionais correspondentes à estrutura do *poder político*. Entre as *funções constitucionais* e as *funções auxiliares*, fica estabelecida a hierarquia dos órgãos estatais.

NÃO HÁ ESTADO SEM ADMINISTRAÇÃO

XI — As oscilações na *conceituação* de Estado não influem na determinação dos fenômenos administrativos. As estruturas se equivalem, mudadas as condições geopolíticas, para existirem como administração, órgãos e função. A mecânica do Estado não difere de nação para nação. Podem diferir, naturalmente, os fins do próprio Estado. Podem não ser iguais na formulação dos direitos políticos. Mas admitida a realidade do *poder constitucional* não será nunca possível aceitar um *Estado sem administração*.

ção. Há os que afirmam ser a *administração* o comêço de tôdas as atividades estatais. Nada mais certo. As diferenciações que a *história* acusa refletem imposições mesológicas ou de *tempo* e de *lugar*. Sempre haverá administração, — órgãos, serviços e funções, onde quer que haja qualquer espécie de comando político em atividade de direção. Os regimes se exercitam *administrativamente* no absolutismo ou no legalismo. Governos revolucionários são também governos de administração orgânica funcional. O *despotismo* infere forma de administração estatal, com as oligarquias.

O ESTADO É SEMPRE CONSTITUCIONAL

XII — As ditaduras não escondem o Estado. Ao contrário: — revelam Estado *de fato*, aplicando regras de direito, funcionando administrativamente, desenvolvendo funções, somando outros critérios de justiça, dentro da relatividade do *bem comum*. Extinguir a *administração* será o mesmo que contrariar a natureza social do homem. O Estado *policia*, de poder discricionário político ilimitado, não prescinde de organização administrativa. Para *funcionar* necessita de normas que condicionem o ordenamento administrativo. As conquistas revolucionárias objetivam a tomada do poder estatal. Todo Estado é *constitucional* com leis ou sem leis. *Constitucional* no conjunto dos caracteres morfo-fisio-sociais do individuo ou da sociedade. Como *constituição* é formação organo-social feita pela história através de usos e costumes seculares. A maioria das instituições administrativas reflete os interesses naturais do povo e de nação. A elaboração legislativa, mesmo se fazendo com reservas, busca na administração, os seus meios úteis de convencimento e de consagração.

FUNCIONAMENTO E PROCESSO

XIII — No procedimento o Direito Administrativo realiza a *administração*. Nas autocracias ou nas democracias, o princípio é o mesmo: é o princípio do Estado se manifestando funcionalmente por intermédio de órgãos ou de serviços. A *estrutura* ordena as partes constitutivas do *tudo*. Em qualquer das suas funções — de força ou de direito —, o Estado depende da *administração*. Os direitos chamados fundamentais se executam pela *administração*. Quando o Estado muda de posição a *administração* completa essa mudança. Transmutando-se o *direito*, na sua sistemática ou na sua filosofia somente se transmuda por força da *administração* que leva o Estado para novos movimentos. A tarefa indisfarçável do Estado é, por isso, fazer funcionar a *máquina* viva da nação. A livre determinação estatal não é uma idéia definida: é um princípio de processo administrativo. Os Estados,

pelo conteúdo social-histórico, podem nascer e morrer. Podem admitir formas novas de governo. Não escapam, porém, às exigências do *funcionamento* dos órgãos componentes da comunhão social.

A DINÂMICA DA HISTÓRIA

XIV — Não fôssem os poderes que lhe são implícitos o Estado seria pura abstração. Realidade é a *nação*. Real é o homem. Verdadeira é a *sociedade*. Entre a natureza estática do *direito* e a dinâmica da *história*, o Estado sobra como denominador comum. A dinâmica da história acusa evidências irrefragáveis. Evolui por força de guerra, de desastres e de revoluções. Criando direito *novo* em substituição do direito *anterior*. Não existem épocas tranquilas e sem problemas. Muitas vezes a lei não convence pelos privilégios que estabelece. Desde que as *funções* do Estado não correspondam à vontade coletiva o *processo administrativo* fica prejudicado colocando em crise a estrutura vital da *nação*. Mesmo nos Estados considerados como negação do *direito universal*, a conduta de administração está vinculada à terapêutica funcional. Tampouco a rigidez dos sistemas discricionários podem escapar às regras da hermenêutica na interpretação das normas administrativas. O ritmo ordinário da evolução é orgânico e funcional. O Estado será condicionado à autolimitação administrativa.

O LEGISLADOR NÃO CRIA DIREITOS

XV — Se na lei não está todo o *direito*, o Estado pela *Administração* pode sobreviver falho de legislação escrita. Os preceitos públicos obrigatórios são naturais nas sociedades históricas. As fontes do direito são inesgotáveis porque encontram base na vida social progressiva. O legislador não cria direitos: revela pela imposição situações de fato existentes. Não será o sistema jurídico também manifestação do Estado? Não será manifestação que procura conhecer interpretar e aplicar os preceitos do direito positivo e natural? Como entender o Estado, legislador e aplicador das leis, sem uma *mecânica* de posição administrativa? Qualquer análise de *administração pública* extravasa do simples conceito legalista. Todo corpo social se identifica com as *funções* de Direito Administrativo. Pela *administração* o Estado resolve, num sentido de trabalho normativo, os problemas absolutamente mais concretos. O Estado é o *sujeito*. A administração o *meio*. Toda solução política ou jurídica está no tratamento administrativo. Como é óbvio: na função administrativa.

AS PRÁTICAS DO GOVERNO

XVI — Desde que a *administração pública* seja compreendida como o conhecimento e a aplicação prática dos preceitos legais e constitucionais, não resta senão ao Estado encarecer a importância do *procedimento* jurisdicional ampliando a capacidade funcional dos seus órgãos mais importantes. De onde são tiradas as *Constituições*? De onde são tiradas senão da realidade histórica e social? Constantemente reduzidas ao fracasso não atingem a infra-estrutura administrativa. Os órgãos, como as funções, sempre existem e sempre existirão. A questão seria apenas esta: como deve o Estado organizar seus poderes para melhor desenvolver suas funções? Ou então: como pode o Estado organizar seus poderes para alcançar a eficácia dos seus fins políticos? Em qualquer época, no processo de administração, está a solução das equações econômicas, políticas e sociais. As práticas de governo, que são práticas administrativas, afirmam que os problemas de desenvolvimento também são problemas de administração. Na antítese entre a norma e a realidade, está a resultante administrativa.

OS ELEMENTOS DA POLÍTICA

XVII — Permanecem os princípios políticos que são originários e orientadores. Mas a perspectiva histórica demonstra que as determinações políticas dificilmente se materializam sem a colaboração de normas que façam viver funcionalmente os poderes e órgãos do Estado. O que é a organização de um Estado político? É simplesmente organização administrativa através da ordenação de órgãos e de funções. A natureza foi sábia para o homem, para os grupos e para a sociedade. O que veremos se *anatomizarmos* o Estado? Já se explicou: cabeça, tronco e membros. Não falando de composição orgânica que provoca ações fisiológicas, traumas nervosos, envenenamento, infecções, comportamentos passionais, percepções ilusórias, intervalos lúcidos de loucura, distúrbios de consciência, alienação de emoções, histeria social, psicastenia coletiva, paralisia nos meios circulatórios, degeneração institucional ou atraso de desenvolvimento psíquico. Na política devemos considerar dois elementos: o elemento de consideração científica e o elemento de perspectiva histórica. Elementos sem os quais será impossível traduzir os enganos de morfologia social.

EVOLUÇÃO DO ESTADO

XVIII — Na maioria das vezes os políticos não entendem de política. Nem sequer entendem de administração. As teses se transformam em abstrações. Não adianta falar de processos ad-

ministrativos ou de técnica burocrática, de critério jurídico ou de administração científica, de normativismo ou de relações humanas, de métodos ou de valores, de planejamento ou de orçamento, de fiscalização externa ou de classificação das contas, de governo ou de atribuições relativas ao pessoal. Evidentemente que não se pode contestar a evidência de uma *ciência política* marcada pelas catástrofes históricas e nacionais. Aceitamos que permaneçam duas situações: a situação de política *teórica* e a situação de política *aplicada*. A *teórica* procurando o estudo sistemático dos fenômenos de Estado. A *aplicada* formulando juízos de conhecimento em concordância com a vida prática. Os fins *maliciosos*, não em poucas oportunidades, substituem os fins *morais*. Depois que o indivíduo, sob razões humanas, criou estilos de dominação, o Estado evoluiu em formas e normas de procedimento administrativo.

O FATO POLÍTICO

XIX — Entre o Estado *absoluto* e o Estado *liberal* somente vencem as distinções de profundidade na interpretação da história. O fenômeno, *fato político*, é um só, o Estado. Na excitação das *idéias*, os governos usam e se aproveitam da força do Estado. Usam e se aproveitam porque o Estado é puro mecanismo como *mecânicas* também são as leis de relação que regem o mundo e movimentam os homens. Mesmo com o processo de despersonalização do *Príncipe* não se alteraram as condições de racionalização do *poder*. O Estado chamado de *direito* não esconde sua profunda dependência aos métodos de *administração*. A política de *direito* se robustece como estatal e administrativa. A compreensão do problema atual está nisto: em compreender que a sociedade *antecede* ao Estado mas que o Estado não realiza *autonomia* com a administração. Concluindo: o *Estado* é expressão histórica de organização *política* e de organização de *poder*. Para isso se vale de uma ordem que se constitui ou está constituída. *Ordem* que, por força da realidade, explica e justifica o *procedimento administrativo*.

A FUNÇÃO DIVIDIDA

XX — A função administrativa é função jurisdicional. Aceita-se como função *dividida*. Quando se fala em funções legislativas, executivas ou judiciárias, o Estado não fica à parte, para ficar como integrador da comunidade nacional. Nunca houve generalizações que pudessem transcender ao *habitat* local. *Administração*, como natureza social, está na própria economia doméstica. Não basta gerir. É preciso, bem ou mal, também dirigir. Há vocábulos que são comuns ao direito, à política e à economia, por-

que são vocábulos que refletem a individualização da vida através do corpo, do corpo como conjunto de músculos. Aliás, *conjunto*, na harmonia coletiva, realiza subordinação à ordem jurídica. Muito mais do que isso: estabelece limitações que limitam a atividade do Estado. Ninguém pode, em sua liberdade, jogar-se contra uma muralha. Ninguém pode, em sua liberdade, ferir direitos próximos ou alheios. Toda liberdade que não fôr disciplinada, não é mais liberdade e deixa de ser direito. Dentro de limites, não há doutrina, que explique *Estado* sem administração.

A HISTÓRIA DO MUNDO

XXI — A história do mundo, antes e depois do cristianismo, é uma história de vitórias e de derrotas. Os dois extremos não se conflitam. Entram nas crônicas vitoriosos e derrotados. Os fatos são naturais e podem fazer *fatos* voluntários. Os *naturais* estão no chão em que pisamos. Os *voluntários* decorrem da existência de um futuro provocado e desconhecido. Quando a ação do homem produz efeitos, o homem deixa de ser entidade individual, para ser complemento coletivo. Mas toda ação, pessoal ou de massa, de legalidade ou de rebelião, conservadora ou revolucionária, exige uma forma de procedimento funcional ou a aceitação daquelas formas tradicionais que fazem o *costume* na vontade subjetiva resultante do instinto de conservação. Ninguém faz *revolução* sem pagar pelos pecados revolucionários. Por que? Porque os órgãos, as funções, não morrem pela simples mudança de homens no governo. Não é exagero afirmar: a *função* é elemento natural e material no jogo dos acontecimentos políticos. Elas não desaparecem nunca. Podem, sim, encontrar substituição jurídica.

ORDEM E MECÂNICA ADMINISTRATIVA

XXII — Onde está a ordem *concreta* do Estado senão na ordem administrativa? De que vale um governo, representativo da força estatal, se não pode expedir leis, decretos, regulamentos e portarias? De que vale um governo, enquanto seja governo se o Estado não possui meios normais de execução política dos serviços públicos? De que vale um governo se não há funcionamento administrativo? De que valem os poderes públicos sem o escalonamento hierárquico das funções jurisdicionais? O que vale a decisão do *todo* sem a participação da *unidade*? Organização é resultado. Nunca foi começo de nada. Porisso as crises, quando eclodem, são parciais. Revelam apenas ataque de nervos. Derrubam situações, podem fazer história, mas não atingem a mecânica administrativa dos órgãos e das funções. Os valores ativos, principalmente de *cultura*, não são portadores de civilização.

A busca de razão da existência de uma comunidade política está na origem de três coisas: *natureza*, *poder* e *governo*. Mas o *fim*, objeto do *chegar*, antevê uma verdade: planejamento administrativo.

DIREITO E PROCESSO

XXIII — O problema da justificação será apenas indagativo. Razões não existem para os fatos passados históricos. Eles aconteceram simplesmente. Querer justificar o *poder* será o mesmo que pretender justificar o futuro. Podemos construir sistemas e teorias. Jamais, sistemas e teorias, que imponham homens sem pernas. Assim também com tudo quanto é *humano* neste mundo. A ordem cósmica poderá ser ordem histórica, como a ordem humana poderá ser ordem administrativa. Errôneamente fala-se do Estado como totalidade *moral*. Do Estado como *contrato*. Do Estado como conjugação de interesses. Observando, porém, a realidade, o que vemos? O homem, sempre o homem, desde a idade da pedra lascada. Mas o homem procurando o que? três possibilidades: a de sobreviver, a de organizar-se e a de impor leis próprias e governos próprios. O *direito* negaria sua vontade se não fôsse *processo*. As impossibilidades estatais são as possibilidades processuais administrativas. Todo sistema de aspirações humanas no sentido das probabilidades sociais está na execução administrativa.

O PODER DE GOVERNAR

XXIV — Os povos bárbaros também conheceram a ordem administrativa que lhes era natural. A seleção hierárquica sempre motivou guerras e revoluções. O *niilismo* só possuiu um adversário: a ordem organizada administrativamente. As grandes religiões não se desagregaram em função de funcionamento administrativo. As melhores organizadas superaram. O *budismo* não conseguiu universalizar-se. O máximo da força relativa ficou com o cristianismo. Entre o *sim* e o *não* vingou o Vaticano. O acaso obrigou aos fracos desaparecerem por falar de ordem. No reino do *animalismo* a hierarquia predomina: a hierarquia do mais forte. Qualquer prolongamento histórico não esquece o *homem*. As formas mais antigas de idéia ou de *crença* exigiam a pregação. A pregação, mesmo pela mentira, impunha continuidade de *procedimento* humano e social. As raízes de tudo, de tudo quanto existe, se resumem numa verdade: na verdade de *poder* governar. Negue-se a *legitimidade* dos governos, porque os governos são eventuais, mas não se negue que os *processos* não mudam e sempre serão os mesmos.

JUSTIÇA TAMBÉM É PROCESSO

XXV — Quem é que *legítima* os governos? Sòmente a legalidade do *poder* porque possui em suas mãos a *máquina* administrativa para execução das decisões políticas. Não fôra isso o conceito de legitimidade não daria vitória à Revolução Francesa e destruiria os efeitos da Revolução Soviética. Quem tem a força na mão pode vencer quando usa da estrutura e da infraestrutura administrativas. Essa, a organização administrativa, pelos seus órgãos e serviços, não se transfere: esta *continua* através dos mais perigosos acontecimentos históricos. *Secularize-se o direito* porque os séculos fazem do direito apenas processo. Não adianta haver o direito em si, porque não sendo natural, êle precisa ser conquistado como formalização jurídica. Não há filosofia, nem escola filosófica, que possa explicar o sentido diferente das desigualdades políticas. Uns comandam e outros obedecem. Equívoco está na utopia: pensar que a justiça possa prevalecer contra alguém que haja para aplicá-la ou alguém que haja para condená-la. Porque a justiça também é *processo* de procedimento administrativo.

FÔRÇA MATERIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO

XXVI — A sociedade não passa de um agregado de homens. Considerada na sua origem ou pelo *princípio constituinte* de governo, transforma-se em *poder público*. Através de duas faculdades, — de vontade e de razão, — exerce força material incoercível. Quando *ordenado* o Estado, como se ordena êle? Resposta: por aquêles órgãos que são fundamentais e aos quais atribuem-se as diversas funções governativas. São comuns as referências aos *podêres* constitucionais como *organismos*. Não apresenta dificuldade o reconhecer as *funções próprias* do organismo legislativo. Também com os demais podêres, no sentido do cuidado das coisas públicas, as funções correspondem ao objeto de fim político. Surge, assim, o fenômeno da *administração*. Surge com as seguintes finalidades: de gestão dos bens móveis e imóveis do Estado, da gestão da receita orçamentária e da gestão de contrôlle dos interesses da comunidade política. Para vencer resistências particulares a coerção substituindo o *arbitrio* faz dos órgãos pelas leis, organizações de força física incontestável. De força que se materializa na *administração*.

A UNIDADE CORRESPONDE AO TODO

XXVII — O mundo paga muito caro pelas indeterminações políticas. O que se planeja para hoje pode não ser planejamen-

to para amanhã. O homem, enquanto fôr estômago, necessita exercitar suas *funções*, — funções quer humanas ou quer sociais. A estrutura de organização de poder é *específica*. Traduz aspirações e sentimentos. Revela inquietações e angústias. A *causalidade*, em filosofia, se faz *interrogativa*. Assim mesmo, nada será possível conseguir, sem organização política. O Estado, como simples mecanismo técnico, instrumenta *seus fins* por meio de processos. Não prevalecem conclusões contrárias contra a objetividade dos regimes que nascem, vivem e morrem. Não se pode conceber o *universo* sem pensar nas concepções individuais e administrativas. Já se disse: a *unidade* corresponde ao *todo*. A atitude histórica não pretende suposições. Acredita até na ordem *cósmica*. A harmonia hierárquica sustenta o universo *funcionando*. Certa vez disseram: quem tem *umbigo* não nasce livre. De fato não nasce livre, mas ganha independência. Inclusive, independência, pela autonomia dos órgãos vitais.

POLÍTICA, DIREITO E ADMINISTRAÇÃO

XXVIII — Os que separam a *política* do *direito*, estão errados. Os que divorciam a *política* da *administração*, não encontram posição para explicar a natureza social do homem. Tudo é função porque a função faz o órgão. No sentido *administrativo* todos os conceitos se perdem pela importância da *mecânica funcional*. Se assim não fôsse por que essa preocupação constante pela *tomada* política do poder? As afirmativas reformistas de Lutero, Calvino, Hobbes e Rousseau, não vingaram para admitir apenas capacidade de resistência à ordem normal constituída. Falando em *época atual* é possível esquecer os ensinamentos históricos? Esquecer o *direito natural*? Esquecer a *chromologia* humana? As posturas tradicionais são as posturas verdadeiras. A ordem jurídica se ativa do presente para o passado. A força política se dinamiza do presente para o futuro. Plantada a questão em termos concretos ninguém nega princípios que não se conjuguem com o *centro nervoso* das aspirações coletivas. As nervuras sociais salientes obrigam dois caminhos: da legitimidade do poder ou do interesse revolucionário.

AS CATEGORIAS FUNCIONAIS

XXIX — Mas o *processo*, maneira de operar em prolongamento, obriga o Estado também à atualização. As *crenças* quando ordenadas se transformam em realidades positivas. A metodologia positivista desconheceu a história e por isso se perdeu. Quem há nesse mundo que possa dizer que o mundo não evolui? No testamento das coisas anteriores o que resta é

continuidade processual administrativa. Continuidade nem sempre limitada ao *formalismo* de formas que caducaram. Como a *fenomenologia* se aplica ao *direito político*? Pelas categorias *funcionais*. Categorias chamadas Estado, Grupo, Município, Soberania e Democracia. A sociologia explica a verdadeira ciência social como fenômeno de poder. As fronteiras jurídicas não fazem pressuposto de que os acontecimentos não se condicionem pelo fato das leis novas. A natureza *sócio-estatal* não é experiência. Está homologada pelos *atos* de justiça especializada distribuída entre funções e atribuições. A diversidade genérica ajusta pluralidade de condições que estabelecem relações de desenvolvimento funcional, está claro!

A NATUREZA CONSTITUCIONAL

XXX — O *direito* não tem água para botar na terra. Tudo está acima das possibilidades humanas, menos o destino social. O processo natural ensina: quando as leis *jurídicas* contrariam as leis naturais, a diversidade pela violência nutre o corpo coletivo de elementos que não dizem para o que vêm e nem para onde vão. Tudo é muito simples. Quando o poder se extroverte o que sobra dêse poder extrovertido? Mecânica, órgão e função. A habilidade no manejo da técnica jurídica se distribui organicamente pelos meios executivos de funcionamento administrativo. Todo o problema, com leis ou sem leis, é de *natureza* constitucional. Toda a solução, com leis ou sem leis, é de natureza *administrativa*. A eficácia das liberdades individuais desaparece quando as instituições não funcionam em razão da existência social e humana. Há uma conduta com *fim* para atingir: daí a importância do Direito Administrativo. Civilização milenária ou de ontem, nos esforços processuais todas encontram as mesmas dificuldades. O coração funciona em função fisiológica. A administração em função processual.

ONDE HÁ FORMA, HÁ PROCESSO

XXXI — As tragédias guerreiras não alteraram a composição internacional em função do patrimônio jurídico. O poder, que é natural, sobreexiste às *constituições*. O poder, que é jurídico, está na base das *instituições*. Nas graduações do negócio administrativo prevalece a importância das articulações mecânicas. O natural não contraria o positivo. Porque o positivo está na força da própria *história*. A viveza administrativa robustece a *lei* e não deprecia o *direito*. As palavras, procedem, processualmente, à escrita. As formas duradouras são as formas vitais para qualquer instrumento jurídico. Quando não duram, não

duram apenas porque o *direito* caduca, mas porque o *direito* evolui e progride. Tôda evolução orgânica se estabelece pela *suficiência* funcional. As lesões produzidas aos direitos reconhecidos se curam pela harmonia de organização processual. Os contrastes judiciais em decisões que podem não ser justas morrem quando a vida processual começa. Nada deixa de ser *forma* neste mundo! Onde há forma, há processo. Onde não há processo, não há forma definida.

DIREITO E FATO

XXXII — Por que então discutir *filosofia jurídica* se o direito não constitui *fato*? Por que então não acreditar na vida também jurídica se os *fatos* não constituem *direito*? Realmente o poder de fazer *direito* não é o poder de fazer o *fato*. Obrigatoriedade, tem o *direito* a obrigação de reconhecer o *fato* *acontecido*. Como reconhecer-lo? Olhando em tórno e determinando o que é errado na conquista humana. As proibições, quando não reais, fazem revoluções. As revoluções fazem apenas isto: *renovam os órgãos*. Quem funciona dentro do Estado? Todo um sistema de aparelhamento de funções políticas, seria a resposta. A consciência pública, muitas vezes, está nos pés, não na cabeça. As emoções sentidas exigem novas formas legais. O *estômago* realiza ação funcional em contradição com as sentenças mais infalíveis. Não há *ocasião* frente à história: existem *fatos*. Os nervos, como conjunto de forças, constroem para o futuro. O fator *antropológico* será quem sabe o mais decisivo: decisivo porque onde a multidão atua o indivíduo se renova em caracteres físicos iniludíveis.

A LEI E O FATO

XXXIII — Estado, direito, processo e função, determinando qualidades de *parte*, nem sempre determinam as qualidades de todo. As sociedades humanas não podem ser consideradas um só *homem*. Daí a complexidade permanente na compreensão do conjunto social. As decisões coletivas nem sempre aceitam a repressão jurídica. Cabe à *jurisprudência*, aliando as leis aos fatos, ser homogênea na heterogeneidade dos sucessivos acontecimentos humanos. A ambivalência de sentimentos já derrubou por terra muitos *tabus*. Muitas proibições morais, políticas e religiosas, desapareceram transformando a alma de multidões. Da forma do *fato* à forma de governo, o passo não é longo. O perigo precisamente existe no choque entre as normas tradicionais e as formas novas que surgem das necessidades novas de vida social. Não vamos querer condenar a crueldade da história. No exercício da tutela governamental, o Estado pelos seus órgãos, funções e ser-

viços, precisa não esquecer no desenvolver do processo administrativo a existência das multidões. Porque a *multidão* como a pólvora seca explode também.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

- | | |
|---|------|
| DWIGHT WALDO — <i>Estudo de La Administracion Publica</i> — Madrid | 1961 |
| CARLOS OLLERO — <i>Introduccion al Derecho Político</i> — Barcelona ... | 1948 |
| PEDRO MUÑOZ AMATO — <i>Introducción a la Administracion Publica</i> — México | 1954 |
| RENATO TREVES — <i>Derecho y Cultura</i> — Buenos Aires | 1947 |
| GUSTAV RADBRUCH — <i>Introducción a la Filosofía del Derecho</i> — México | 1951 |
| HANS Kelsen — <i>Teoria General del Estado</i> — Madrid | 1934 |
| PEDRO AUTRAN DA MATTA ALBUQUERQUE — <i>Philosophia do Direito Publico</i> — Rio de Janeiro | 1881 |
| CARL J. FRIEDRICH — <i>Teoria e Realidad de la Organización Constitucional Democrática</i> — México | 1946 |
| LEONARD D. WHITE — <i>Introduction to the Study of Public Administration</i> — New York | 1948 |
| JESSE B. SEARS — <i>The Nature of the Administrative Process</i> — New York | 1950 |
| W. F. WILLOUGHBY — <i>Principles of Public Administration</i> — Washington | 1927 |
| TITO PRATES DA FONSECA — <i>Direito Administrativo</i> — R. Janeiro | 1939 |
| PEDRO CALMON — <i>Curso de Direito Público</i> — Rio de Janeiro | 1938 |
| KARL LARENZ — <i>La Filosofía Contemporânea del Derecho y del Estado</i> — Madrid | 1942 |
| ICILIO VANNI — <i>Filosofia del Derecho</i> — Libreria Beltrán — Madrid | — |
| PIETRO GOGLILOLO — <i>Philosophia do Direito Privado</i> — Bahia | 1898 |
| HERMANN HELLER — <i>Teoria del Estado</i> — México | 1942 |
| MANUEL GARCIA PELAYO — <i>Derecho Constitucional Comparado</i> — Madrid | 1951 |
| E. PENDLETON HERRING — <i>Public Administration and the Public Interest</i> — New York | 1936 |
| L. RICASÉNS SICHES — <i>Vida Humana, Sociedad y Derecho</i> — México | 1940 |
| GEORGES GURVITCH — <i>L'Idée du Droit Social</i> — Paris | 1933 |
| GEORGES RIPERT — <i>Les Forces Créatrices du Droit</i> — Paris | 1956 |

A Reforma Administrativa na Colômbia

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONAIS

O plebiscito de 1957, consequência do movimento político ocorrido a 10 de maio, provocou profundas modificações na organização e no exercício do poder público. Os partidos políticos tradicionais renunciaram ao controle hegemônico desse poder e concordaram em participar de um governo conjunto de responsabilidade compartilhada. Nestes termos ficou como Constituição Política vigente a de 1886, com as reformas de caráter permanente introduzidas até à promulgação do Ato Legislativo número 1, de 1947, inclusive, e com as modificações consagradas na mencionada consulta popular.

2. BASES LEGAIS

Partindo das bases definidas no plebiscito de 1957, e já dentro do funcionamento normal do ramo legislativo do poder público, foi expedida a Lei número 19, de 1958, «sobre Reforma Administrativa». A Lei 19 teve como finalidade específica dar ao exercício do poder, no ramo executivo, uma ordenação técnica. Dentro desse ordenamento, a dita Lei contemplou os seguintes objetivos:

- a) assegurar a coordenação e a continuidade da ação oficial, conforme os planos de desenvolvimento progressivo estabelecidos ou que venham a ser estabelecidos por lei;
- b) assegurar a estabilidade e a preparação técnica dos funcionários e empregados públicos;
- c) promover o ordenamento racional dos serviços públicos e a descentralização daqueles que possam funcionar mais eficazmente sob a direção das autoridades locais;
- d) simplificar e tornar mais econômicos os trâmites e procedimentos burocráticos;
- e) evitar a duplicidade de funções ou atividades paralelas;
- f) propiciar o exercício de um controle administrativo adequado.

3. INSTRUMENTOS DA REFORMA

Para alcançar tais objetivos, a própria Lei 19 criou os necessários instrumentos administrativos, os quais foram os seguintes:

- a) Conselho Nacional de Política Econômica e Planejamento;
- b) Departamento Administrativo de Planejamento e Serviços Técnicos;
- c) Comissão Nacional do Serviço Civil;
- d) Departamento Administrativo do Serviço Civil;
- e) Sala do Serviço Civil no Conselho de Estado;
- f) Escola Superior de Administração Pública.

Por outro lado, o Governo, interpretando o conjunto de disposições da Lei 19, e como meio adequado para adiantar a reforma ou reorganização dos Ministérios e Departamentos Administrativos, criou a Comissão de Reforma Administrativa.

4. REORGANIZAÇÃO DO RAMO EXECUTIVO DO PODER PÚBLICO

A Comissão de Reforma Administrativa elaborou o estatuto básico, disciplinador dessa reforma, ou seja, o Decreto número 550, de 1960, cujas normas fundamentais foram as seguintes:

a) O Ramo Executivo do Poder Público, no plano nacional, ficou integrado com os seguintes organismos administrativos: (1) Presidência da República, (2) Ministérios, (3) Departamentos Administrativos, e (4) Estabelecimentos Públicos;

b) Os Ministros e os Chefes dos Departamentos Administrativos são os Chefes Superiores da Administração, correspondendo a eles, de acordo com o Presidente da República, a adoção das diretrizes básicas e dos planos de ação, relativamente aos serviços de que são encarregados;

c) Aos Estabelecimentos Públicos e demais entidades com autonomia administrativa compete o cumprimento ou execução dos planos adotados pelo Governo, isto é, pelo Presidente da República e pelo Ministro ou Chefe do Departamento respectivo;

d) As atividades dos Ministérios e Departamentos Administrativos devem desenvolver-se de conformidade com um planejamento sistemático e de acordo com um método de controle que permita verificar o cumprimento quantitativo e qualitativo dos planos, programas de trabalho e regulamentos, através da comparação do rendimento com normas tipo de produtividade;

e) Os serviços devem ser descentralizados quanto à sua execução, cabendo aos Ministérios e Departamentos adotarem os planos e os controles técnicos e administrativos da execução desses planos;

f) Os Departamentos exercem a função «administrativa» e os Municípios a função «executiva»;

g) As distintas dependências de um Ministério ou Departamento Administrativo devem constituir um organismo racionalmente integrado, do ponto de vista da hierarquia e da divisão do trabalho;

h) Os distintos serviços técnicos têm unidade em sua administração, com o fim de que sua prestação seja econômica para o fisco e expedita para o público;

i) A Direção de cada um dos Ministérios corresponde ao Ministro respectivo, que a exerce com a colaboração direta do Secretário-Geral e do Diretor. O Ministro é a primeira autoridade administrativa e técnica do ramo. O Secretário-Geral é um funcionário de livre escolha e remoção. O Diretor é um funcionário pertencente à carreira administrativa e a seu cargo estão, de modo principal, as funções técnicas;

j) Cada Ministério terá um Conselho Nacional, encarregado de assessorar o Ministro na adoção e execução das diretrizes e planos de ação;

k) Haverá igualmente Serviços de Planejamento, Coordenação e Avaliação, dos quais faz parte uma Seção de Organização e Métodos;

l) Os Ministérios envolvidos em programas de investimento, terão um Comitê de Planejamento;

m) Cada Ministério e Departamento Administrativo terá Serviço Jurídico ou um Assessor Jurídico, conforme suas necessidades;

n) A denominação das dependências dos Ministérios e Departamentos ficará restrita à seguinte nomenclatura: (1) Ramo, (2) Divisão, (3) Seção, e (4) Grupo;

o) Cada Ministério será dividido em dois ramos principais: (1) Ramo Técnico e (2) Ramo Administrativo;

p) Em cada Ministério e Departamento Administrativo funcionará um Comitê de Coordenação.

5. SERVIÇO CIVIL E CARREIRA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa ordenada pela Lei 19, além da reestruturação orgânica e do planejamento econômico, contempla, como aspecto fundamental, a organização do Serviço Civil e da Carreira Administrativa. No exercício das faculdades que para este efeito lhe conferiu a Lei 19, o Governo expediu o Decreto número 1.732, de 1960, que adotou o Estatuto da Carreira Administrativa e consagrou outras normas sobre o Serviço Civil. Os aspectos principais desse decreto são os seguintes:

A. Funcionário Público

A Reforma Constitucional Plebiscitária dispôs que a designação dos funcionários e empregados públicos que não pertençam à Carreira Administrativa deve ser feita de maneira que as distintas esferas do ramo executivo reflitam equilibradamente a composição política do Congresso, e deferiu à lei adotar as normas orgânicas da Carreira. O Estatuto, em sua parte primeira, define a qualidade de funcionário ou empregado público para determinar a extensão do Serviço Civil, e dentro dêste os cargos compreendidos na Carreira Administrativa não submetidos às normas de paridade política. Segundo o Estatuto são também empregados públicos os que prestem seus serviços nos estabelecimentos ou institutos descentralizados do Estado em empregos permanentes e ainda que sua vinculação se origine de um contrato de trabalho.

B. Classificação de Cargos e Remuneração

Dispõe igualmente o Estatuto que todos os empregos do Serviço Civil devem ser objeto de uma classificação de acôrdo com as funções que lhes correspondam. A classificação serve de base para determinar a remuneração de cada emprêgo, de acôrdo com a escala de soldos fixada em lei, e com as qualificações que se exijam dos aspirantes nos concursos organizados para prover os empregos de carreira.

C. Carreira Administrativa

A segunda parte do Estatuto organiza a Carreira Administrativa. Em primeiro lugar determina que nela estão compreendidos todos os empregos do Serviço Civil com exceção dos cargos que taxativamente enumera e que se relaciona, principalmente com os funcionários políticos, como Ministros, Governadores, Prefeitos e seus Secretários, Chefes de Missões Diplomáticas, funcionários de período fixo e outros.

D. Nomeações

O aspecto fundamental da Carreira Administrativa relaciona-se com o sistema consagrado para prover os cargos nela compreendidos. Todo chefe de organismo governamental, para fazer uma nomeação referente a um emprêgo compreendido na Carreira Administrativa, deverá solicitar o candidato à Comissão Nacional do Serviço Civil, que entre suas atribuições tem a de estabelecer as listas de candidatos capacitados para as diferentes classes de

empregos públicos, mediante concursos realizados pelo Departamento Administrativo do Serviço Civil, segundo as normas ditadas pela Comissão Nacional do Serviço Civil. A seleção por concurso baseia-se exclusivamente nas aptidões e méritos do candidato. Qualquer recomendação de caráter político ou pessoal determina inexoravelmente a desqualificação do aspirante. Todos os empregados nomeados através do sistema de concurso, ingressam em período de prova, de seis a dezoito meses. Os empregados que obtenham qualificação satisfatória serão incluídos na Carreira Administrativa.

E. Estabilidade dos Empregados

A Carreira Administrativa, consagrada no Estatuto, não se inspira na idéia de imobilidade do empregado, mas num conceito diferente, mais dinâmico e adaptado às necessidades da administração, ou seja, o da estabilidade condicionada ao eficiente cumprimento das tarefas atribuídas ao empregado. Assim, leva-se em conta os legítimos interesses da administração e os do pessoal a seu serviço. Enquanto o empregado cumprir satisfatoriamente as tarefas de que é incumbido, e que serão objeto de avaliação periódica, pode sentir-se seguro quanto à conservação de seu emprego, e desfrutará de todas as possibilidades de acesso brindadas pela carreira.

F. Pessoal Atual

O único procedimento aceito pelo Estatuto para ingresso à Carreira Administrativa é o do mérito estabelecido mediante concurso. O pessoal atual da administração não está excluído deste processo. Os empregados não selecionados por concurso que desempenhem empregos compreendidos na Carreira Administrativa continuarão sendo de remoção livre, mas as vacâncias que se produzirem deverão prover-se invariavelmente com candidatos selecionados através de concurso pela Comissão Nacional do Serviço Civil.

G. Nomeação Provisória

O Estatuto prevê que no período inicial de implantação do sistema os organismos do Serviço Civil não possam produzir o número de candidatos selecionados que exija o movimento de pessoal administrativo, e para este caso a Comissão Nacional pode autorizar nomeações provisórias enquanto não houver candidatos selecionados por concurso.

H. Regime Disciplinar

A aplicação de sanções aos funcionários de carreira está submetida a um regime disciplinar especial que contempla a intervenção das Comissões de Pessoal que funcionem nos diversos organismos administrativos e, nos casos mais graves, como na privação do cargo, a da Comissão Nacional do Serviço Civil. O regime disciplinar inspira-se no critério de assegurar os direitos do empregado e consulta ao mesmo tempo as conveniências da Administração.

I. Carreira Diplomática

O Estatuto dispõe sobre a agrupação do pessoal administrativo em quadros que se organizam por serviços ou por afinidade dos empregos, e que servem de marco para regulamentar os acessos e traslados e, em geral, particularizar a aplicação das normas gerais contidas no Estatuto da Carreira Administrativa. As bases para a organização do quadro correspondente à Carreira Diplomática e Consular foram adotadas pelo próprio Estatuto, que especificou normas especiais em consonância com a natureza própria do serviço diplomático.

J. Nomenclatura e Escala de Salários

Por meio do Decreto número 1.678, de 1960, ficou estabelecida a nomenclatura e a escala de salários para os empregos do Serviço Civil. Este decreto visou a por em ordem a denominação dos empregos públicos mediante sua agrupação por classe e séries, o que torna possível a determinação adequada de funções e requisitos para facilitar, por um lado, a regulamentação dos concursos e, por outro, a implantação do princípio de que a igual trabalho corresponde igual remuneração. Visa-se, desta forma, terminar com a anarquia existente na denominação dos cargos públicos e assentar as bases para uma política de salários. Os organismos do Serviço Civil administrarão o sistema, a fim de dar-lhe flexibilidade e adaptá-lo às circunstâncias e possibilidades do país.

K. Organismos do Serviço Civil

Para administrar o Serviço Civil e a Carreira Administrativa, a Lei 19 criou a Comissão Nacional e o Departamento Administrativo do Serviço Civil, e dispôs sobre a organização da Escola Superior de Administração Pública. Organizados inicialmente o Departamento e a Comissão pelo Decreto 1.153, de 1959, suas funções e estrutura definitivas foram baixadas pelo Decreto 1.679, de 1960.

A Comissão é um organismo independente, integrado por quatro membros designados pelo Presidente da República mas respeitando as normas de paridade política, para um período de quatro anos. Corresponde à Comissão regulamentar os concursos, integrar as listas de pessoas capacitadas para o desempenho de empregos públicos de carreira, autorizar nomeações interinas ou provisórias quando não haja candidatos regularmente selecionados, regulamentar o período de prova, autorizar a inscrição dos empregados na Carreira Administrativa e os acessos ou promoções, regulamentar a avaliação do mérito, aprovar a classificação de cargos e emitir decisões em casos especiais de disciplina.

Ao Departamento Administrativo do Serviço Civil corresponde a administração e a coordenação do sistema legal do serviço civil e da carreira administrativa. Sua estrutura contempla as atividades típicas de pessoal como seja a classificação de cargos, o estudo das escalas de salários, a seleção de empregados, e aperfeiçoamento de pessoal em serviço. Para operar em coordenação e segundo as instruções do Serviço Civil, haverá em cada organismo administrativo uma Divisão de Pessoal, que executará em relação ao respectivo organismo as funções próprias do Departamento.

Complemento natural de um sistema de seleção de pessoal baseado no mérito, e de promoção e estabilidade baseada na eficiência, é proporcionar aos empregados em serviço meios para seu aperfeiçoamento e aos aspirantes a cargos públicos centros docentes para sua adequada preparação. Tais necessidades serão atendidas pela Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Civil e pela Escola Superior de Administração Pública que preparará pessoal para os níveis médio e superior da hierarquia administrativa.

6. EXECUÇÃO DA REFORMA DO SERVIÇO CIVIL

Adotados os estatutos a que se fez referência, tornou-se necessário acomodar a velha organização administrativa ao novo sistema. Com este objetivo, vêm sendo expedidos decretos que consagram os novos quadros de pessoal dos organismos administrativos e as funções, nomenclatura e remuneração que correspondem aos empregos adstritos aos respectivos serviços. Os decretos ditados abarcam quase a totalidade da Administração Nacional não descentralizada e assim, não menos de 40.000 funcionários nacionais receberam, ao serem incorporados seus cargos à nova nomenclatura e escala de salários, o benefício de um tratamento equitativo em relação à importância de seus cargos e de um aumento da remuneração.

Para chegar a um exato conhecimento dos empregos que integram a Administração Pública e que permita sua classificação

técnica em relação às suas funções, importância e necessidade, iniciou-se um programa de análise objetiva de todos eles. Tal trabalho será acelerado quando entrarem a funcionar os Serviços de Pessoal dos diversos organismos da administração pública, criados para adiantar a reforma, com funcionários já selecionados por concurso e que estão submetidos a um processo especial de treinamento.

Atividades já iniciadas para orientar estas iniciativas referem-se ao censo geral dos funcionários públicos nacionais, e a elaboração de um dicionário ocupacional ou descrição-tentativa das tarefas típicas executadas nas diversas categorias de empregos, e das qualificações necessárias para quem as desempenham. Simultaneamente, a Comissão e o Departamento avançam no estudo do complexo total da Administração Pública para intentar a classificação dos diversos serviços e integrar os quadros administrativos ou marcas dentro dos quais se possam estruturar logicamente as hierarquias funcionais, e organizar os acessos e sistemas de avaliação do trabalho.

A Comissão e o Departamento, em matéria de seleção, preocupam-se em implantar sistemas suficientemente ágeis e que respondam ao ritmo das necessidades da Administração e que atendam, no que respeita a labores essencialmente ocupacionais, à exploração de capacidades específicas e, nos níveis profissionais, à investigação de aptidões dentro de zonas culturais que se supõe estabelecidas com certificados de estudo ou títulos académicos. A seleção por aptidão nesta categoria profissional complementa-se com cursos de capacitação nas funções próprias dos cargos que devam desempenhar. Este sistema foi iniciado com os advogados de rendas, diretores de estabelecimentos penitenciários, diretores dos serviços de pessoal, e funcionários de organização e métodos.

Para acelerar a seleção, ao lado do sistema ordinário de convocação para concursos especiais, adotou-se uma espécie de concurso permanente, por inscrição aberta, de modo que qualquer pessoa que deseje trabalhar na Administração possa inscrever-se para o fim de ser imediatamente submetido a exame de aptidão e à avaliação de seus méritos e qualificações.

7. ALCANCE DA REFORMA DO SERVIÇO CIVIL

O sistema do Serviço Civil, consagrado pelos diplomas legais expedidos pelo Governo como complementação da Lei 19, tem a pretensão de acolher as orientações mais modernas e as técnicas mais avançadas no manejo de pessoal e implica numa mudança profunda nos costumes políticos e administrativos. Dispondo o país de um corpo capaz e estável de servidores públicos, encontrarão os trabalhos governamentais a base humana que definitivamente é a que determina o êxito dos programas e plataformas da Administração.

Empresas Estatais na França, Itália e na Polônia()*

(Aspectos Jurídicos)

NATALIA GAJL

Doutora em Direito, Professora-Adjunta da
Faculdade de Direito de Lodz (Polônia)

Tradução de MARIA DE LOURDES L. MODIANO

A atividade econômica do Estado desenvolveu-se no decurso de séculos, mas foi principalmente depois da segunda guerra mundial que conquistou importância essencial. O grande número de empresas estatais criadas após a guerra, tanto nos países socialistas, como nos capitalistas, constitui tema constante de discussão entre juristas e economistas do mundo inteiro. A questão gira, primordialmente, em torno das formas jurídicas e dos métodos de administração dessas entidades, isto é, quanto aos métodos de gestão mais indicados e eficazes, quer do ponto de vista econômico, quer sob o aspecto jurídico.

As formas jurídicas, tanto quanto os métodos de gestão, variam segundo o país. Após a libertação, observou-se, por toda parte, a tendência de criar-se um sistema jurídico e financeiro especial, diferente dos métodos administrativos de antes da guerra, adotados na maioria dos países.

Os problemas e as dificuldades daí decorrentes são sempre os mesmos, a despeito de todas as diferenças de estrutura política e econômica. No intuito de examinar os novos métodos jurídicos e econômicos, bem como as tendências atuais de nacionalização, escolhemos como exemplos as empresas estatais da França, da Itália e da Polônia. A escolha não foi feita ao acaso. As razões da nacionalização das empresas são completamente distintas em cada um desses três países. A consequência é que as formas jurídicas e os métodos empregados variam, merecendo por isso um estudo comparativo.

(*) "Revue Internationale des Sciences Administratives", Vol. XXVII, nº 2.

Entre os inúmeros problemas suscitados em matéria jurídica, financeira e econômica, em nossa esfera, examinaremos especialmente os problemas mais importantes, dos quais decorrem todos os demais — as formas jurídicas e os métodos de gestão das empresas.

As formas jurídicas das empresas estatais, adotadas por aqueles três países, decorrem das diferentes influências políticas e das condições econômicas do imediato pós-guerra, inteiramente distintas em cada um deles.

Entre as empresas criadas pelos Estados, encontram-se, por toda parte: (1) de um lado, aquelas que são geralmente geridas pela administração pública, centro dos métodos tradicionais usados antes da guerra e, de outro, as empresas estatais administradas como organismos juridicamente distintos da administração pública, com personalidade jurídica, autofinanciamento, autonomia de gestão, etc. Em nosso estudo comparativo, trataremos exclusivamente desta última categoria de empresas, por ser a forma mais representativa das tendências atuais e das novas e modernas concepções de empresa pública.

Na França, durante o período entre as duas guerras mundiais, encontramos inúmeras empresas estatais criadas por motivos financeiros (monopólios, Banco da França); militares (fábricas de material bélico, monopólio dos explosivos) ou administrativos (PTT — Correios e telecomunicações), etc. Na época, essas empresas existiam mais comumente ao lado de empresas privadas ou nos setores em que a iniciativa privada, por motivos econômicos e financeiros, não se dispunham a atuar. Em princípio, os direitos de propriedade (salvo em caso de defesa nacional), não eram afetados. (2) Foi somente depois da libertação que o Estado francês passou a atuar nesse setor, por motivos inteiramente diferentes, encampando certo número de setores da atividade econômica. A nacionalização, que se processou depois de 1945, difere da atividade de antes da guerra, não só por essas novas razões e pelos objetivos da nacionalização, como, também, pelas formas jurídicas e pelos métodos de gestão.

A nacionalização na França realizou-se sob a influência da maioria dos partidos políticos — e com o apoio destes —, dos sindicatos e da nação. O Partido Comunista, (3) o Partido Socialista (SFIO), (4) o MRP (5) da mesma forma que os principais sindicatos, como a CGT, (6) fiéis a suas idéias em matéria de nacionalização, declaradas já no Congresso de Lião em 1919, a CFTC (7) e a CGC, (8) pronunciaram-se a favor. A atmosfera política dos primeiros dias após a libertação teve sua influência tanto sobre a ampliação da área da nacionalização de empresas, como sobre a forma jurídica dessa nacionalização. Esta abrange todas as empresas da indústria elétrica e do gás, as minas de

carvão, o Banco da França e o Banco da Argélia; quatro dos maiores bancos de depósitos, os seguros e a «Régie» Nacional das Usinas Renault. Depois da nacionalização, o setor público na França passou a abranger três quartas partes de tôdas as operações de crédito e dois terços das operações de seguros. Levando-se em conta as emprêsas que já pertenciam ao Estado antes da guerra, o setor público abrange agora — como principal ou grande acionista — cinco setores da economia nacional: o crédito, os seguros, a energia (com exceção do petróleo), o transporte ferroviário (9) e a construção aeronáutica. Conseqüentemente, por sua importância, dada a amplitude adquirida, essa situação dá ao Estado, pela primeira vez, a possibilidade de influir ativamente na estrutura econômica do País.

Não existe na França, da mesma forma que na maioria dos países, uma definição jurídica de *nacionalização*. (10) Vamos encontrar, porém, inúmeras discussões a respeito, não só no Parlamento, como entre juristas e economistas. Na maioria das definições, dá-se ênfase à oportunidade da transferência do direito de propriedade privada para o setor estatal, eliminando-se, assim, o problema da gestão e do lucro privados. A necessidade de transferência é justificada, na maioria dos casos, pelo «interesse geral», (12) pelo «interesse público» (13) ou pelo «interesse da Nação». (14)

Encontram-se também, muitas vezes, definições nas quais a nacionalização é considerada sob o aspecto de uma nova organização de gestão jurídica e econômica. Nas definições dêsse tipo, põem-se em relêvo as formas originais e novas, (15) diferentes dos métodos normalmente empregados, quer nas emprêsas privadas, (16) quer nas públicas. (17)

Três características comuns observam-se na maioria das definições: 1) transferência de propriedade da emprêsa para a coletividade; 2) novos métodos de gestão; e 3) o interesse geral. O principal defeito de quase tôdas essas definições é serem, de regra, um tanto vagas. As maiores dificuldades decorrem da noção de interesse geral, que a maioria dos autores deixa de precisar. Nos debates parlamentares sôbre as leis de nacionalização, da mesma forma que nas exposições de motivos a respeito, dá-se tôda ênfase aos problemas econômicos. Os oradores, sempre em grande número, acentuam a necessidade de reconstrução imediata, de modernização e desenvolvimento da produção, o que sômente o setor público pode realizar, (18) aplicando uma política dirigida não apenas pelo critério do lucro mas, principalmente, com a finalidade de melhorar as condições econômicas e sociais do País. (19) Idênticos argumentos encontram-se nas leis de nacionalização. Mesmo no caso das Usinas Renault, a nacionalização não foi motivada apenas por necessidade de uma sanção repressiva, mas o problema econômico também foi levado em consideração.

Os motivos giram em torno da necessidade de libertarem-se as empresas das pressões e dos capitais privados, a fim de que se possa levar avante uma política do interesse de toda a nação. (20)

A etimologia da palavra «nacionalização» situa a ênfase nos laços de dependência das empresas nacionalizadas para com a nação, mais do que com o Estado. É uma maneira de prejudicar-se a forma jurídica e a organização. As empresas nacionalizadas devem possuir autonomia jurídica com relação ao Estado e ser geridas pelos representantes da nação. Quanto à representação desta, adotou-se, na maioria dos atos de nacionalização, o conceito da C.G.T., isto é, a fórmula «tripartida» (representantes dos empregados, dos usuários e do Estado). O Estado deve representar o interesse geral e impedir quaisquer conflitos que possam surgir entre os delegados dos empregados e os dos consumidores ou usuários.

Como consequência de sua personalidade jurídica, as empresas possuem orçamento e fontes financeiras próprias, assim como autonomia de gestão, em contraposição aos métodos administrativos. Em princípio, todas as empresas são obrigadas a cobrir, por seus próprios recursos, as despesas de produção e, ainda, a desenvolver esta e realizar investimentos de acordo com o princípio de autofinanciamento. A política de preços deve ser determinada por critérios diferentes dos das empresas privadas, permitindo, porém, ainda assim, a aplicação do princípio do autofinanciamento. A diferença entre as empresas nacionalizadas e as empresas privadas resulta não apenas de uma concepção diferente de lucro, como, também, da utilização desse lucro. No caso das empresas nacionalizadas, o lucro deve ser utilizado visando ao desenvolvimento do país, à melhoria da situação dos empregados, dos serviços sociais, etc. Nesse sentido, o lucro não estará em contradição com o interesse geral e permitirá conseguir o melhor. (21)

À luz da motivação dos atos de nacionalização e dos debates parlamentares, parece-nos possível completar as definições, precisando o objetivo e a forma da nacionalização. A definição a seguir parece atingir essa finalidade: na França, deve-se compreender por nacionalização a transferência da propriedade privada (com vistas ao desenvolvimento econômico e social do País) para empresas nacionalizadas, que são organizadas como pessoas jurídicas financeira e juridicamente autônomas, administradas pelos representantes da coletividade.

A discussão que se desenrolou na França durante os anos de 1945 e 1946 concentrava-se, essencialmente, na motivação e no objetivo da nacionalização. As formas jurídicas das empresas não foram, porém, objeto de muito estudo. A rapidez das nacionalizações não permitirá ao legislador elaborar uma forma jurídica

completa. Os inúmeros projetos de estatuto geral das empresas estatais até hoje não foram votados e continuam em vigor as formas jurídicas adotadas pelos primeiros atos de nacionalização. Os inúmeros atos jurídicos particulares, baixados sucessivamente desde então, não codificaram (22) o sistema jurídico, não dirimiram a questão das diferentes interpretações, nem aprofundaram o problema da forma das empresas.

Distinguem-se cerca de trinta tipos de empresas públicas de estruturas diferentes. (23) Entre elas, há, em primeiro lugar, as que foram criadas entre as duas guerras, administradas pelos ministérios, de acordo com os métodos tradicionais («Régie Autonome des Pétroles», «Caisse Nationale Industrielle de l'Azote», etc.). A seguir, vem outro grupo, formado pelas sociedades de economia mista (Sociedade Nacional das Estradas de Ferro Francesas, Companhia Nacional de Construções Aeronáuticas, Companhia Nacional «Air-France», Atualidade Cinematográfica, etc.), todas elas administradas como sociedades privadas. E, tendo em vista os capitais privados, mais ou menos vultosos, nelas investidos, não seria possível tratá-las como empresas nacionalizadas (24) no verdadeiro sentido da palavra. Trataremos, pois, exclusivamente do grupo de empresas nacionalizadas após a libertação, cuja estrutura jurídica e cujos métodos de gestão são mais característicos.

Nesse tipo de empresas, observam-se duas formas juridicamente distintas: aquela que o legislador denominou de «empresa nacionalizada» (bancos e seguros) e aquela a que chamou de «empresa de caráter industrial e comercial» (eletricidade, gás, minas de carvão, Usinas Renault). As primeiras conservaram a forma de sociedade anônima, eliminando, porém, todos os acionistas privados. O rótulo de sociedade anônima possibilita deixar intactos vários dos antigos princípios jurídicos de organização e de financiamento. Ao mesmo tempo, a transferência de todas as ações para um único acionista permite realizarem-se novos objetivos e, ainda, respeitar a política econômica do Estado.

A segunda forma de empresa pública, de caráter industrial e comercial, é aquela em que se aliaram aos princípios do Direito Público os novos métodos de organização e gestão, até então empregados exclusivamente nas empresas privadas. O âmbito dos contratos, a organização da empresa, os métodos de financiamento, de contabilidade, etc., obedecem às normas do Direito Privado, a fim de permitir às empresas agirem dentro do princípio da mercantilidade. As relações das empresas com o Estado são reguladas pelo Direito Público. (25) As normas públicas obrigam-nas a submeterem à aprovação do Estado seus estatutos e suas decisões mais importantes do ponto de vista econômico e jurídico, bem como a escolha dos respectivos administradores. São sujeitas às diferentes formas de controle exercidas pelo Estado —

principalmente o controle *a priori*. Isso diz respeito também ao direito de propriedade do Estado com relação aos bens imóveis, que são cedidos às empresas apenas na qualidade de usuárias.

As normas do Direito Público servem também, para garantir às empresas uma posição privilegiada: (26) subvenções, dotações, empréstimos e garantias do Estado. Isso permite-lhes executar as tarefas de interesse geral que, não raro, dependem de seus próprios meios de financiamento (investimentos vultosos, planos de renovação de produção, racionalização técnica, desenvolvimento da produção, etc.).

Três tendências (27) — sindicalista, estatal e autonomista — explicam as diferenças entre a organização e os métodos de gestão das empresas nacionalizadas. À época de criação das empresas, foram essas tendências que influíram no legislador. Foi sob a influência do estatismo que se criou a «Régie» das Usinas Renault. O presidente-diretor-geral é nomeado por decreto, mediante proposta do Ministro da Indústria e Comércio, com referendo do Ministro da Economia Nacional. É ele que preside o Conselho de Administração e o Comitê Central da empresa. (28) Os membros do Conselho de Administração (7 representantes do Estado, 2 dos usuários, 6 dos empregados), também são nomeados pelo Governo que, no caso, representa o papel da antiga Assembleia Geral. No conceito de organização das usinas Renault, a influência do Estado faz-se sentir quer pela possibilidade da escolha da Diretoria e do Conselho, como pelo número de seus representantes neste último.

A tendência sindicalista manifestou-se na organização das empresas de eletricidade, do gás e da indústria carbonífera. De início, a composição do Conselho de Administração ajustava-se à idéia «tripartida», com um número igual de representantes do Estado, dos usuários e dos empregados. Posteriormente, em vista dos inconvenientes de ordem prática desse tipo de constituição (interesses contraditórios dos grupos de representantes), modificou-se a composição do Conselho, sem, por isso, eliminar-se a forma «tripartida».

Em todas as empresas, encontra-se, na cúpula, um Conselho superior (dos Serviços Nacionais de Eletricidade da França e da Companhia de Gás da França ou das Indústrias Carboníferas da França), que tem por finalidade controlar e coordenar a atividade das empresas, submeter ao Estado o programa de trabalho comum, dirigir as pesquisas técnicas e tratar das compensações financeiras destinadas a assegurar o equilíbrio financeiro entre as empresas, etc. O Conselho, no caso da Eletricidade e Gás da França, é composto de 15 membros nomeados por decreto (5 representantes do Governo, 5 pessoas de comprovada idoneidade e competência profissional, 5 representantes dos empregados, escolhidos pelos grandes sindicatos. (29) O lugar dos usuários foi

ocupado, nesse caso, pelas pessoas de «comprovada idoneidade e competência, mas os usuários são representados permanentemente no Conselho dos Serviços de Eletricidade da França e do Gás da França, onde podem defender seus interesses. A composição do Conselho dos serviços permanece, entretanto, fiel ao princípio tripartido. Os Conselhos designam os diretores-gerais e os diretores-regionais. Os primeiros são nomeados por decreto.

A organização dos bancos e das companhias de seguros foi concebida sob a influência da tendência autonomista. A política geral dos bancos é pautada pelo Conselho Nacional do Crédito. O papel da Assembléia Geral, no caso, cabe à Comissão de Controle dos Bancos. Os conselhos de administração dos bancos são nomeados pelo governo, com o fim de dar o máximo de independência e autonomia de gestão. (30) Dos doze membros, (31) oito são designados pelo governo, entre pessoas de grande experiência e competência bancária, que lhes permitam salvaguardar tanto o interesse do próprio banco, como o interesse geral. Uma pergunta poderá ocorrer: tendo em vista o poder de escolha dos administradores, conferido ao Estado, existirá preponderância dêste, independentemente da composição do Conselho? Mas os novos métodos de gestão, apesar de tudo, refletem princípios doutrinários de nacionalização e a composição do Conselho permite manter-se certo equilíbrio entre a política econômica geral do Estado e os interesses da empresa em questão, bem como os interesses, muitas vezes contraditórios, dos usuários e dos empregados.

O princípio da autonomia jurídica e financeira das empresas revela-se, principalmente, nos métodos de utilização dos lucros, que não são os mesmos em tôdas as empresas. Para os bancos e para as companhias de seguros, não existem normas obrigatórias e os lucros são distribuídos facultativamente pela Comissão de Controle dos Bancos ou pelo Conselho Nacional dos Seguros. Na prática, o lucro é destinado, primeiramente, à criação de dotações e reservas para a empresa e ao pagamento de indenizações ou dividendos aos antigos acionistas. No caso dos bancos, o Conselho de Administração recebe sua parte e no dos seguros, apenas uma parte dos lucros é destinada ao fundo especial dos empregados. Uma parte dêsses lucros destina-se, quer nos bancos, quer nas companhias de seguros, aos dividendos do Estado.

No tocante às empresas de eletricidade e de gás, o lucro é repartido de acôrdo com o princípio do autofinanciamento. Nem o Estado, nem os empregados, participam dêle. Nas minas de carvão, o lucro líquido é destinado, até o limite de um quinto, ao fundo social dos trabalhadores e à criação de reservas para investimentos. A lei prevê que o Estado só receberá o eventual excedente do lucro, que não fôr utilizado pela empresa. Como as

companhias carboníferas são tôdas, praticamente, deficitárias, a eventualidade é puramente teórica.

Do ponto-de-vista da doutrina das nacionalizações, a melhor solução é a adotada nas Usinas Renault. Em primeiro lugar, o lucro é destinado ao financiamento da produção e dos investimentos necessários, tanto quanto para as reservas. O excedente é dividido em partes iguais entre o Estado e os empregados. A solução coaduna-se com a doutrina jurídica e, além disso, permite interessar materialmente os empregados na boa gestão da empresa.

O conceito atual da ligação entre o Direito Privado e as normas do Direito Administrativo, apesar da aparente contradição, constitui o aspecto característico (32) da nova organização jurídica. O novo sistema jurídico das empresas nacionalizadas não é muito completo. Tanto a forma de organização, como os métodos de financiamento estão em vias de evolução, conforme se verifica pelos numerosos atos jurídicos baixados nestes últimos anos. Mas a nova concepção constitui, em linhas gerais, o advento de uma estrutura original e é de supor-se, analisando os projetos de estatutos, que será, no futuro, aplicada aos demais tipos de empresas públicas.

* * *

Na Itália, o desenvolvimento do setor público processou-se por motivos inteiramente diversos dos da França. (32a) Só muito raramente poder-se-á falar, ali, de nacionalização resultante de intervenção estatal de origem política. A ação do Estado, na Itália, originou-se, mais comumente, na necessidade de ação em consequência da difícil situação econômica do País, que colocou o Estado na obrigação de intervir nas empresas privadas em dificuldade. A gestão dessas empresas cabia, por conseguinte, ao Estado, e este foi obrigado a criar novas empresas de caráter econômico, para desenvolver certos setores deficientes ou inexistentes.

Foi principalmente depois da primeira guerra mundial que a intervenção do Estado se ampliou nesse sentido. Durante o período da guerra, sob a pressão das necessidades militares, os capitais dos bancos italianos mais importantes foram comprometidos em investimentos e na produção de material bélico. Em 1921, a liquidação do «Banca Italiana di Sconto» e a situação financeira semelhante dos demais bancos, cujos capitais estavam investidos na produção de material de guerra, obrigaram o Estado a intervir numa intervenção considerada como «remédio». (33) A fim de reduzir os efeitos da falência dos bancos, o governo criou, em 1922, uma *Sezione autonoma del consorcio per sovvenzioni su valori industriali*, (34) transformada, em 1926, em *Istituto di liquidazione*, autorizado a financiar as obrigações dos bancos

para com os credores. Graças a essas operações, o Estado transformou-se em proprietário ou co-proprietário, nas diversas esferas econômicas, de grande número de bancos e empresas industriais. A crise industrial que eclodiu em 1926 e foi ainda mais agravada pela grande crise mundial de 1929, provocou a passagem de grande número de empresas privadas para o setor público. Para remediar a nova crise, o Estado foi obrigado a intervir, mediante uma reorganização do crédito. Visando a liberar os bancos de depósitos das imobilizações industriais, criou-se o *Istituto Mobiliare* (IMI), (35), com a finalidade de conceder às indústrias italianas empréstimos até o prazo máximo de dez anos. O grande número de empresas de propriedade estatal, nos mais variados setores da economia, e organizados sob formas jurídicas diversas, forçou uma reorganização completa, permitindo uma política coordenada e uniforme. O *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), agente dessa organização foi criado em 1933. (36) Trata-se de um organismo complexo de Direito Público com a atribuição de dirigir e reorganizar as empresas de cuja propriedade o Estado participasse majoritariamente ou minoritariamente. (37) Nos anos seguintes, o IRI funcionou estreitamente ligado à política estatal. Em 1937, (38), o IRI foi transformado em órgão permanente de Direito Público, com a dotação de um bilhão de liras e com o direito de gerir as empresas, comprar ou vender ações. Nesse período, o IRI foi o instrumento da política do Estado para o preparo da guerra seguinte e a execução da política de autarquização econômica e do desenvolvimento da indústria e da agricultura nos territórios italianos da África. Em 1953, o IRI foi subordinado primeiro à gestão de um comissário extraordinário e, após a modificação de seus estatutos, (39) retomou sua atividade, como uma das maiores e mais importantes instituições públicas com a finalidade de coordenar, desenvolver e dirigir numerosas empresas diversas, nas quais possuía interesses.

Em consequência das condições econômicas variáveis que culminaram com a criação do setor público na Itália, tanto o âmbito como as formas jurídicas das empresas diferem das da França. O setor público que se erguera na Itália sem plano e sem ação uniforme, como resultado de circunstâncias variáveis e de necessidades econômicas e políticas, é muito mais disperso que na França, entre os vários setores da economia. Como resultado de um outro conceito da criação do setor público, as formas jurídicas e a organização das empresas também são diferentes.

Na literatura italiana, vamos encontrar divisões diferentes do setor público. Raffaele Pio Petrilli, presidente do Conselho de Estado, (40) divide o setor público em cinco grupos: *gestione direttiva*, *aziende patrimoniali*, *enti pubblici economici*, *imprese societari di natura privatistica con partecipazione dello Stato*.

Outros autores dividem as empresas em quatro (41) ou até mesmo em três grupos: (42) *impresa organo, impresa ente pubblico, impresa ente privato*, o que nos parece mais justo, uma vez que não existem diferenças importantes entre os métodos de gestão da administração ministerial. Na presente análise, não tratamos das empresas diretamente geridas pelos órgãos administrativos do Estado; (43) examinaremos, especialmente, as empresas de personalidade jurídica de Direito Privado gozando de autonomia de gestão (*enti pubblici economici*) e suas ligações com as inúmeras sociedades de economia mista dependentes do Estado.

Dada a grande dispersão das empresas públicas, não nos seria possível apresentar um levantamento exato do número das mesmas, mas pode-se dizer, em todo caso, que se trata de mais de 150 empresas importantes, (44) cujo capital se encontra, totalmente ou na maioria, nas mãos do Estado. Entre essas empresas figuram oito bancos mantendo em depósito o terço do montante total da poupança, nove usinas siderúrgicas controlando mais da metade da produção nacional, oito estaleiros de construção naval com uma capacidade de produção equivalente a 80% do total das construções navais e numerosas outras empresas pertencentes aos vários setores, como minas, produção mecânica, petrolífera e química, as companhias de transportes, o cinema, etc.

Grande número de empresas públicas e de economia mista, antes administradas e controladas pelo IRI, o ENI (*Ente Nazionale Idrocarburi*), instituição que desempenha papel idêntico ao do IRI junto às empresas de hidrocarburetos, ou pelos diferentes ministérios, não se pautavam por uma política coordenada e uniforme do governo. (45) Foi o que resultou, em 1956, na criação de um ministério especial — o *Ministero delle Partecipazioni Statali*. (46) A criação desse novo ministério foi resolvida depois de muita hesitação e de inúmeras discussões no Parlamento. As objeções então levantadas visavam, de início, combater a criação de uma nova forma de controle e de problemas de tutela, (47) assunto sempre muito discutível e talvez perigoso para a autonomia das empresas controladas e para os critérios de economia que devem nortear a gestão das empresas. Levantaram-se objeções também relativamente ao caráter jurídico do novo ministério, (48) do número de ministérios italianos e à sua harmonização com a política de coordenação exercida pelo governo (art. 95 da Constituição italiana).

Por determinação do ministério referido, foram transferidas todas as empresas e todas as participações antes geridas pelo IRI, pelo ENI, o FIM e por outros ministérios, ensejando, então, uma política comum e coordenada. O problema da coordenação das empresas mereceu especial atenção. Constituiu-se, sob a presidência do Presidente do Conselho de ministros, o Comitê Permanente, composto pelos ministros das Participações, do Orçamento,

do Tesouro e Trabalho e do da Indústria e Comércio, que se reúnem para tratar das questões comuns a todos os ministérios. O Comitê, além disso, deve examinar anualmente os resultados obtidos pelos setores sob o controle do Ministério das Participações. O Ministro das Participações é membro, também, dos comitês interministeriais para a reconstrução, o crédito, os preços e a política do Mazzogiorno, o que lhe permite representar os interesses de seu Ministério e ficar sempre a par da política geral do Estado. (49) O Ministro das Participações deve apresentar, anualmente, ao Parlamento, um balanço completo e o programa, bem preciso, de todas as empresas sob seu controle, (50) que sejam objeto de discussões extraparlamentares. A constituição desse ministério proporcionou, pela primeira vez, a possibilidade de exercer-se, na Itália, uma política mais completa e mais bem concebida, o que, antes, era quase impossível. Essa nova tendência para uma organização mais completa do setor público, tal como a observamos em todos os países, é das mais significativas.

As formas de empresas que devem dirigir e coordenar diretamente empresas e sociedades de economia mista, são constituídas sob a forma jurídica de empresas de Direito Público (*ente pubblici economici*). Nesse tipo de entidade, vamos encontrar as duas mais importantes, que dirigem maior número de empresas: o IRI e o ENI, bem como as *Aziende Generale Italiana Petroli*, as *Aziende Nazionale Idrogenazione Combustibili*, a *Società Nazionale Metanodotti*, a *Società Nazionale Cogne*, a *Ente Industrie Cinematografiche*, e outras.

Nos estatutos do IRI, (51) a finalidade do instituto é formulado segundo o artigo 1, como a gestão das participações e do patrimônio de sua propriedade, de acordo com as diretrizes gerais do governo. Dada a importância e a forma predominante das participações estatais, criou-se na literatura italiana a definição (52) de acordo com a qual se chama de participação estatal as participações concernentes a empresas autônomas, com personalidade jurídica de Direito Privado, que atuam na esfera da agricultura, da indústria, do crédito, do comércio, do controle financeiro, etc., com exceção das grandes empresas públicas financeiras e de seguros.

A estrutura do IRI é composta (53) de um presidente e um vice-presidente, nomeados por decreto do chefe do Executivo, por proposta do Presidente do Conselho de ministros, de um Conselho de administração e de um Comitê de presidência.

O Conselho de administração é constituído, além do presidente e do vice-presidente, de oito altos funcionários públicos (*o regioniere generale dello Stato*, do Diretor-geral do Tesouro, do Diretor-geral do Domínio, do Diretor-geral da Indústria, do Diretor-geral da Marinha Mercante, do Diretor-geral do Emprego do Ministério do Trabalho, do Diretor-geral do Ministério da

Defesa e de um representante do Ministério dos Correios e Telecomunicações) e, ainda, de três técnicos de finanças e indústria, nomeados por um período de três anos pelo Presidente do Conselho de Ministros. Os poderes do Conselho são idênticos aos dos membros do conselho das sociedades por ações. Delibera especialmente quanto às compras e vendas de ações, emissões de obrigações, compra ou venda de bens, orçamento do Instituto, propostas de modificação dos estatutos, etc.

O Comitê de presidência é composto do presidente, do vice-presidente e dos três técnicos do Conselho de administração. É convocado pelo presidente para deliberar sobre as matérias encaminhadas pelo Conselho e em todos os demais casos urgentes.

A gestão do Instituto é confiada ao Diretor-Geral, nomeado por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, mediante proposta do presidente do IRI.

O balanço do IRI é controlado por um órgão colegiado fiscalizador, composto de cinco membros: um procurador do Estado, um representante do Ministério das Finanças, um representante do Ministério do Tesouro e um representante da *Ragioneria generale dello Stato*. O órgão é presidido por um ministro do Tribunal de Contas. Essa comissão fiscal visa elaborar um relatório sobre o balanço, o qual, juntamente com o relatório do Conselho de administração e o orçamento, é submetido à aprovação do Ministério, para, em seguida, ser comunicado ao Parlamento.

A destinação dos lucros permanece como antes: 20% vão para os fundos de reserva, 15% para a elaboração dos quadros futuros e 65% para pagamento do fundo de dotação do Tesouro do Estado. Os empregados não têm participação direta na divisão do lucro e apenas os interesses profissionais (54) são levados em consideração. Caso seja restituído totalmente ao Estado o fundo de dotação, 65% podem ser utilizados na constituição de uma reserva especial, destinada a compensar prejuízos que possam ocorrer por motivos diversos no decurso dos exercícios subsequentes.

O IRI administra cinco grandes sociedades financeiras especiais («holdings») que controlam as empresas dos setores siderúrgicos, (Finsider), mecânico (Fimmeccanica), de navegação (Finmare), telefônico (Stet) e elétrico (Finelettrica). Até hoje, os bancos e empresas radiofônicas, químicas, de mineração, transporte, agricultura e dos vários setores ainda não se agruparam em «holdings» e é o IRI que as dirige diretamente. Todos os «holdings» (55) dedicam-se à coordenação e a programas de investimento, ditando às empresas as diretrizes gerais, evitando a concorrência, melhorando a organização das empresas, etc. Contudo, todas as decisões de importância e que ultrapassem os interesses de um grupo de empresas são tomadas pelo IRI. A composição dos órgãos de direção das empresas filiadas, e, bem assim

seus programas, são acordadas com aprovação do Instituto e da sociedade financeira («holding») interessada. Em compensação, cabe aos «holdings» assegurar a execução dos planos fixados e uniformizar as modalidades de aplicação.

Embora seja o IRI uma entidade financeira de Direito Público, tôdas as demais sociedades a êle subordinadas são sociedades anônimas, sujeitas às normas comuns do Direito Privado.

O modelo dos estatutos das outras empresas públicas assemelha-se ao do IRI. Mesmo as novas empresas de mineração, cinematográficas e térmicas criadas pelo Estado em 1958, (56) como o *Ente autonomo di gestine*, em princípio obedecem aos modelos anteriores, não só quanto à composição dos órgãos de administração, como no tocante aos métodos de gestão e à utilização dos lucros. A participação do Estado nos lucros é fixada obrigatoriamente, sem qualquer possibilidade de participação da empresa nos mesmos, em nenhuma circunstância. A fiscalização e o controle dessas empresas são exercidos diretamente pelo Ministério das Participações que tem em suas mãos todos os poderes da antiga assembleia geral, o direito de nomeação e dispensa dos administradores, presidente e Conselho de administração, inclusive do presidente da comissão fiscal.

A organização do setor público na Itália e as formas jurídicas adotadas diferem grandemente do que existe na França. Isso acontece, como dissemos antes, por causa das condições e dos motivos diferentes que levaram ao ampliamto do setor público italiano. Efetivamente, a forma predominante é a da sociedade de economia mista. Entretanto, contrariamente à maioria dos países capitalistas, o Estado Italiano dá às empresas de economia mista diretrizes gerais e, em grande parte, as dirige diretamente. Isso não ocorreu apenas por motivo de terem a maioria das ações passado para o Estado, mas, principalmente, como resultado da criação do ministério e das entidades especiais que dirigem e controlam as empresas, concretizando assim uma concepção inédita e original.

A fim de reforçar a posição do Estado, até mesmo a estrutura clássica da sociedade anônima, na Itália, é um tanto diferente. (57) A lei (art. 2.458 do Código Civil) estatui que, tanto o Estado como os outros órgãos públicos têm o direito de nomear um ou vários administradores ou fiscais, escolhidos mesmo fora da Assembleia Geral dos acionistas. Esses administradores ou fiscais têm os mesmos direitos e deveres que os demais, mas só podem ser demitidos pelo Estado ou pelas instituições públicas que os escolheram. Além disso, de acordo com o artigo 2.460 do Código Civil, a presidência do Comissão Fiscal é sempre reservada ao representante do Estado.

O conceito de setor público e as formas de gestão podem, ainda assim, suscitar dúvidas quanto à finalidade a ser visada

pelas empresas. (58) Ninguém nega que é dever do Estado, sempre que participe de empresa privada, atender a uma finalidade pública (59) e ao interesse geral. Esse objetivo pode ser facilmente alcançado se o Estado tiver em suas mãos a maioria das ações. Em casos diferentes, o interesse econômico geral e a finalidade pública devem, não raro, ceder à finalidade fiscal, representada pelos acionistas. As tendências contraditórias podem ser, na prática, perigosas e contrárias à idéia de empresa pública. (60) Na Itália, a situação nesse setor mudou desde a criação do novo ministério, que assegura melhor a possibilidade de levar-se avante uma política econômica comum e de exercê-la do ponto de vista do interesse geral, mas o problema ainda existe.

Confrontando as formas de nacionalização na França com as formas do setor público italiano, verifica-se não ser possível usar-se o termo «nacionalização» na mesma acepção. Até mesmo na literatura italiana, raramente encontramos essa palavra, que é sempre usada com grande prudência. (61) Nas formas jurídicas e nas formas de gestão do setor público italiano, não se encontram as características próprias à nacionalização francesa. Duas principais características estão ausentes: a transferência total da propriedade e a gestão pelo representante da coletividade. A forma das sociedades de economia mista determina a predominância das normas privadas, que quase não foram alteradas. Os representantes dos empregadores e dos usuários não estão representados nem nas empresas nem nos órgãos superiores e não existe possibilidade de defenderem-se os interesses desses grupos. Nessa concepção, o único representante do interesse geral — que é puramente econômico — é o Estado, que dirige sua política através do ministério e das instituições especiais. O método adotado na Itália pode ser definido como uma nova forma de intervenção do Estado, mais do que como forma de nacionalização.

* * *

A diferença essencial entre a organização e as formas jurídicas do setor público na França e na Itália, de um lado, e, de outro, as que foram implantadas na Polônia, resulta das diferenças de estrutura política deste país. A estrutura da Polónia baseia-se na socialização dos meios de produção, de troca, de consumo e de crédito. Pertencem à nação (62) todas as riquezas do subsolo, águas, florestas, minas, estradas, estabelecimentos industriais do Estado, explorações agrícolas do Estado e centro de máquinas agrícolas do Estado, bem como as empresas comerciais do Estado. Na França e na Itália, o grosso das empresas ainda permanece nas mãos dos particulares. Conforme declaram as constituições daqueles países, (63) o setor público é criado especialmente por motivos de interesse geral e, em comparação com as empresas privadas, seu âmbito permanece bastante restrito.

Na Polônia, a situação é inversa: as empresas privadas são pouco numerosas e não têm qualquer papel na economia do país. (64) A grande importância e o número de empresas estatais forçam o exame atento, por juristas e economistas, não só das formas jurídicas das empresas, como dos métodos de gestão.

Entre as duas guerras mundiais, a esfera do setor público na Polônia, assemelhava-se ao da França e, em parte, ao da Itália. O desenvolvimento da atividade econômica direta do Estado levou à necessidade de se criar uma organização especial e estabelecer-se princípios especiais de sistema financeiro das empresas do Estado. Ao lado das empresas administradas, como nos outros países, diretamente pelos ministérios, organizaram-se, a partir de 1927, (65) empresas industriais, comerciais e de mineração como unidades jurídica e financeiramente autônomas, regidas por normas comerciais. (66) Os métodos de gestão e de financiamento dessas empresas, que, à época, representavam uma concepção original, poderiam, até certo ponto, ser comparadas com as normas adotadas na França.

Depois da libertação, o novo âmbito e o papel desempenhado pelas empresas estatais tornaram necessária a introdução de novos métodos de gestão e novas normas jurídicas, capazes de atender às diferentes tarefas das inúmeras empresas, dos mais diversos setores da economia, que deveriam trabalhar de acordo com as diretrizes do plano econômico nacional. As normas jurídicas e os métodos de gestão das empresas estatais foram elaborados e modificados durante esses anos. (67) Diante das fortes críticas formuladas contra os métodos de gestão centralizada dos ministérios, principalmente entre 1950 e 1956, (68) criou-se um sistema jurídico uniforme, de acordo com o qual as empresas são administradas segundo o princípio do «regulamento econômico (*rozrachunek gospodarczy*)», como unidades jurídica e financeiramente independentes do orçamento e com considerável autonomia de gestão.

As empresas estatais dividem-se em empresas orçamentárias e «empresas do regulamento econômico». O primeiro grupo, pouco numeroso, é estreitamente ligado ao orçamento do Estado e é administrado diretamente pelos ministérios. Nêle se incluem principalmente as empresas de utilidade pública, quase sempre deficitárias, mantidas pelo Tesouro. O segundo grupo abrange todas as demais empresas industriais e comerciais e constitui a forma jurídica fundamental a que limitaremos nossa análise comparativa.

Segundo a respectiva importância, as empresas estatais são criadas e administradas pela administração central ou pela administração local exercida pelos «conselhos populares». (69) Como, de regra, suas normas jurídicas e seus métodos de gestão não va-

riam, examinaremos atentamente apenas as formas de empresa da administração central, por serem mais importantes e mais numerosas.

As empresas são controladas pelas instituições especiais de fiscalização (*Zjednoczenia*) abrangendo, geralmente, empresas de um mesmo setor ou de um setor territorial. Os *Zjednoczenia* são organizados como pessoas jurídicas de natureza econômica e criados pelo Conselho de ministros. São eles que dão as diretrizes gerais às empresas e fiscalizam a realização dos planos econômicos estabelecidos. Os diretores das empresas são representados na conferência dos respectivos colegiados, onde podem defender os próprios interesses.

As empresas são organizadas como pessoas jurídicas distintas, dotadas de autonomia de gestão e autonomia financeira. Ao serem constituídas, recebem os bens (fundos de investimento) a título administrativo e «para uso», (70) mas aqueles permanecem patrimônio inalienável do Estado. Quanto aos bens móveis, estes são conferidos às empresas a título de propriedade. Todas as empresas são inscritas no registro das empresas do Ministério das Finanças. De um modo geral, as empresas são organizadas como estabelecimentos únicos distintos, mas também há algumas que têm várias filiais. Neste último caso, as filiais são organizadas como empresas autônomas, com orçamentos próprios, sua contabilidade, fundos e balanços, etc., mas não possuem personalidade jurídica distinta da empresa (*przedsiebiorstwa na wewnetrznym rozrachunku gospodaczym*). A organização autônoma de todas as filiais e seções das empresas dá ensejo a uma apreciação separada dos respectivos resultados econômicos e financeiros.

As empresas estatais são criadas pelos ministros competentes, depois de ouvidos o Ministro das Finanças e o Conselho popular. (71) As empresas são dirigidas pelo diretor, (72) consoante o princípio de gestão unipessoal. O diretor tem poderes amplos: dirige a empresa, e a representa internamente e na justiça, etc. Administra com a ajuda dos subdiretores, dos dirigentes das filiais e das seções, bem como do chefe da contabilidade. Sempre que se trata de decisão que envolva o financiamento da empresa, deve obter a aprovação do Contador. Em caso de desacôrdo, o Contador pode dirigir-se ao *Zjednoczenie* a quem cabe dirimir a controvérsia.

Além da direção nas empresas industriais, de construção e agrícolas, existem conselhos de operários (73) e Conferências de operários (*Konferencja samorządu robotniczego*) que devem participar da gestão das empresas. O Conselho operário é constituído para assegurar ao trabalhador a gestão das empresas do Estado, dando-lhe a possibilidade de influir nos efeitos da produção e da racionalização do trabalho, e ampliando a responsabili-

dade do empregado na gestão da empresa. O Conselho operário é eleito por todos os trabalhadores em escrutínio secreto. Só podem ser eleitos para o Conselho empregados das empresas. Pelo menos um terço dos eleitos, deve ser composto de operários. O Conselho escolhe em seu seio o presidente e o secretário ou, quando necessário, o *presidium*. O Conselho pode ser dissolvido por decisão da maioria dos operários, quando sua gestão é contrária ao interesse da empresa ou ao interesse econômico da nação. O Conselho organiza conferências sobre produção, modernização técnica; decide a venda das máquinas inúteis, toma a iniciativa de novas produções e assegura o controle da gestão econômica da empresa.

A Conferência dos operários é o órgão superior do Conselho. Decide sobre todos os assuntos da competência dos conselhos operários e coordena a atividade do Conselho. A Conferência é composta de representantes do Conselho operário e do Comitê local do Partido Comunista (PZPR). A Conferência tem o poder executivo de decidir os regulamentos de trabalho, dividir o fundo social e o pagamento dos prêmios pagos para esse fundo; aprovar a nomeação do presidente e do secretário do Conselho operário e do *presidium*. Seus poderes se estendem às deliberações sobre o balanço da empresa, a votação dos planos e a aprovação da estrutura de organização da empresa.

A atividade do Conselho e da Conferência dos operários é examinada e coordenada pela Central sindical (*Centralna Rada Związków Zawodowych*) e os sindicatos dos setores particulares.

O diretor da empresa tem o direito de suspender a execução das decisões do Conselho operário ou da Conferência dos operários, caso contrariem as leis ou o plano da empresa. Neste caso, o Conselho operário pode dirigir-se à Conferência e se o assunto for de sua alçada, esta se dirigirá ao órgão superior da empresa, o *Zednoczenie*, ao qual caberá decidir, na presença dos representantes sindicais. Em caso de controvérsia entre a Conferência e o órgão superior da empresa, o problema é examinado pela Comissão especial (*Komisja rozjemcza*) que atua junto aos ministérios interessados.

A gestão da empresa deve conformar-se com o princípio da mercantilidade, segundo o «regulamento econômico». As empresas têm liberdade de escolher os métodos e meios mais eficazes e econômicos para alcançar os melhores resultados, quer econômicos, quer financeiros. Nessa esfera, predomina o critério da mercantilidade. Contudo, como as empresas são constituídas para desempenhar tarefas fixadas anualmente pelo plano nacional, as normas do Direito Público, que limitem a autonomia das empresas, permanecem em vigor. A gestão planificada tem por efeito fazer com que as normas do Direito Administrativo sejam

aqui aplicadas mais do que em qualquer outro país. Para assegurar a estrita execução do plano nacional, os ministérios e instituições fiscalizadoras (*Zjednoczenia*) fixam as tarefas das empresas, estabelecendo normas (*wskaznik*) relativamente à produção e aos investimentos. As normas estabelecidas para a empresa dizem respeito ao valor da produção, à quantidade de produção do material mais importante, ao fundo dos salários, lucros ou perdas previstos, montante da receita incluída no orçamento e das dotações previstas para as empresas constantes do orçamento do Estado. As dotações são divididas segundo a determinação entre o investimento «centralizado» e as demais finalidades. (74) As normas são estabelecidas com vigência de um ano e têm caráter compulsório para as empresas. Estas são livres apenas quanto aos métodos de executá-las e quanto às mudanças durante o ano. Quando as empresas preenchem as finalidades fixadas nos planos, são livres e podem resolver começar outras produções, firmar novos contratos, etc., ao próprio arbítrio, segundo seus interesses.

De regra, os contratos são firmados pelas empresas consoante às normas do Direito Civil. Mesmo, porém, nessa esfera, existem exceções no tocante às entregas feitas entre as empresas do setor público, (75) e quanto às quais foram instituídas normas especiais que, particularmente nos casos de entregas dos artigos regulamentares, quase sempre deficitários, limitam a livre decisão das empresas, fixando obrigatoriamente as condições dos contratos e, por vezes, também dos contratantes (*umowy planowe*). (76).

O lucro das empresas, uma vez pagas as dívidas bancárias contraídas para os investimentos «descentralizados» (77) é dividido entre o fundo social, o fundo de desenvolvimento da empresa, o fundo de reserva centralizado do *Zjednoczenie* e a receita para o orçamento do Estado. A lei fixa não só a determinação do lucro, como, também, os métodos de divisão. (78) São as instituições de fiscalização (*Zjednoczenia*) que fixam o fundo de desenvolvimento necessário à empresa e o montante do recolhimento ao fundo de reserva centralizado. O fundo social, que fica inteiramente à disposição da empresa, é reservado aos investimentos sociais e aos prêmios individuais dos trabalhadores. O que resta após a divisão do lucro, é recolhido como receita incluída no orçamento do Estado. As normas relativas ao método de gestão planificada, são importantes e compulsórias para as empresas. É o que atenta, entre outros, um regulamento especial, segundo o qual, em caso de lucros superiores aos previstos, as empresas utilizam apenas uma parte degressiva, recolhendo ao orçamento do Estado as importâncias maiores. Essa norma visa a impedir uma planificação inexata, contrária ao interesse financeiro das empresas.

A experiência dos últimos anos, na Polônia, prova que, para o problema das empresas nacionalizadas nas condições de socialização dos meios de produção, é necessário criarem-se normas jurídicas próprias às empresas estatais. Contrariamente ao que ocorre na França e na Itália, o sistema de impostos relativo às empresas nacionalizadas é distinto do aplicado ao setor privado. Criaram-se normas de imposição especiais, não só quanto aos métodos como no que se refere às estruturas, diferentes das que se aplicam às empresas privadas. (79). O sistema jurídico e os princípios do financiamento aplicáveis às empresas estatais na Polônia são diferentes tanto do sistema francês como do italiano. É possível, às vezes, até certo ponto, compará-las em matéria de subvenção e dotação, bem como nos métodos de aprovação dos preços pelo Estado, com as normas francesas relativas ao princípio de gestão e de financiamento das empresas monopolistas, como as de eletricidade, do gás e da mineração de carvão.

CONCLUSÃO

O estabelecimento de formas jurídicas e a escolha de métodos econômicos adequados, destinados às empresas estatais, prejudga, em grande parte, resultados econômicos e financeiros da economia nacional. Eis a razão por que nesses três países aqui examinados, consagra-se muita atenção a esses problemas. Como isso resulta da revisão dos princípios estabelecidos para esse fim nos referidos países, as diferenças entre as soluções adotadas são, principalmente, conseqüências da gênese política e econômica das nacionalizações e da transferência das empresas para o Estado, gênese diferente em cada um deles. Observada por esse ângulo, a nacionalização levada a efeito na França e na Polônia, com as inevitáveis conseqüências, provocou, desde o início, o estabelecimento de novas formas jurídicas para as empresas estatais.

Nesta ordem de idéias, o exemplo da França parece-nos merecer particular atenção. Efetivamente, as concepções doutrinárias da nacionalização tiveram na França repercussões muito características na esfera das formas jurídicas e dos métodos de gestão das empresas. Estas últimas são organizadas como entidades distintas do Estado, jurídica e financeiramente autônomas, administradas pelos representantes da comunidade. A concepção «tripartida» da gestão possibilita, em grande parte, a defesa dos interesses dos grupos sociais em questão, por isso que, por intermédio de seus representantes, esses grupos participam da gestão. Embora o Estado assuma papel preponderante, graças a seus amplos poderes de nomeação e sua participação na gestão e no controle das empresas, as formas jurídicas destas opõem-se, diametralmente, aos métodos de administração tradicionalmente aplicados às empresas estatais. A outorga de autonomia jurídica e de gestão, a essas entidades,

permi-te-lhes manifestar suas próprias iniciativas e atuar dentro das regras do Direito Privado. Mas a aplicação simultânea, ao lado daquelas, de certas regras do Direito Público (particularmente quanto ao financiamento adicional das empresas por meio de dotações, subvenções ou empréstimos em condições favoráveis) permi-te-lhes atingir a finalidade da nacionalização, qual seja o desenvolvimento econômico e social do país. Essa solução, embora aparentemente paradoxal, constitui uma concepção lógica na esfera do Direito. A julgar pelos projetos formulados na França, é provável que a mesma seja um dia aplicada à maioria das empresas públicas daquele país.

O setor público na Itália resulta de condições políticas e econômicas específicas do país. Ao longo destes últimos quarenta anos, a evolução levou à adoção de soluções inteiramente diversas das adotadas alhures. O método da participação do Estado — que até nova ordem constitui a forma principal da ação estatal na esfera econômica — possibilitou a manutenção, em grande dose, das regras do Direito Privado nesse setor. Contudo, em relação à ampliação progressiva da participação do Estado nas empresas, evidencia-se a necessidade de uma economia mais centralizada e mais bem coordenada. Segundo o conceito italiano, cabe ao ministério das Participações do Estado servir à realização desse conceito. Uma vez que a solução italiana, contrariamente à francesa, resulta primordialmente de considerações de ordem econômica, o interesse geral nela está representado exclusivamente pelo Estado, que dirige e coordena a ação econômica das empresas. A análise dos motivos e objetivos dessa atividade estatal — diametralmente diversa da dos dois outros países — justifica, a nosso ver, classificar-se o conceito italiano como nova forma de intervenção do Estado e não como nacionalização no sentido estrito dessa noção jurídica e doutrinária.

Finalmente, o conceito jurídico e financeiro das empresas estatais adotadas na Polônia resulta de dois motivos primordiais: da extensão das nacionalizações, que abrangem a maioria das empresas de todos os setores da economia nacional, e dos princípios de economia planificada. Por essas duas razões, impôs-se a adoção de métodos específicos de gestão para as empresas do Estado. Essas empresas, tal como na França, gozam de personalidade jurídica e de autonomia no âmbito da organização e das finanças. Todavia, essa independência é muito limitada. Na Polônia, são as regras do Direito Administrativo que predominam no caso. Tendo em vista a necessidade de adaptar a ação das referidas empresas às tarefas resultantes dos planos econômicos nacionais, um papel preponderante foi ali reservado a entidades superpostas e a ministérios. São estes que, no âmbito das respectivas disposições, regulam a ação econômica e as finanças das empresas. Consequentemente, como isso resulta da revisão das atribuições legais próprias

das empresas, as normas do Direito Privado ali se aplicam à margem das do Direito Público. No momento atual, estão sendo elaborados na Polônia projetos de novos métodos de gestão e financiamento das empresas estatais, (79a), levando em conta as críticas dos métodos e de alguns dos conceitos anteriores.

Parece-nos evidente que a economia de toda empresa pública moderna deve basear-se no princípio da autonomia de gestão e de financiamento, sob pena de chocar-se contra o princípio de mercantilidade, inegavelmente indispensável. Mas, levando-se em conta os princípios da economia planificada, a autonomia das empresas na Polônia não pode ir tão longe quanto a das empresas dos países capitalistas, onde os planos gerais não têm a mesma força compulsória e onde a atividade econômica é primordialmente condicionada pelas necessidades atuais do mercado e da concorrência. É claro que outros conceitos políticos e sociais básicos exigem soluções diferentes, quer na esfera do Direito, quer na da organização das empresas. A estrutura destas últimas deve assim, em cada um dos países aqui comparados, ligar-se às tarefas particulares a que serve e as condições econômicas das quais decorre.

As normas jurídicas e os métodos de gestão são bastante diferentes nos países aqui citados. Mas, ainda assim, há problemas e tendências comuns. Em todos os países, independentemente da forma jurídica das empresas, o principal problema a resolver é saber-se a que ponto as empresas autônomas, embora assegurando o princípio da mercantilidade, devem realizar, ao mesmo tempo, a finalidade do interesse geral. Nesse particular, os limites da autonomia de gestão das empresas na França e na Polônia são estabelecidos nas listas mais ou menos longas das decisões sujeitas à aprovação do Estado (80). Na Itália, esse problema não é resolvido por normas estritas (81). O caminho permanece aberto pois que não se estipulam nos textos os poderes particulares do Ministério ou do Comitê permanente (82). Isso possibilita decisões livres e variações da política do Estado. Observa-se tal fato muito claramente tomando-se como exemplo a gestão das empresas na Polônia, durante os anos de 1950-1956, quando as normas não precisavam os limites da autonomia das empresas, deixando a possibilidade de uma interpretação muito lata. Na prática, naquela época, a tendência predominante era a da centralização de gestão das empresas pelos ministérios. Pode-se pensar, ao examinar as instruções e diretrizes atuais, que a mesma tendência se manifesta na Itália, pois a pressão no sentido da centralização de gestão é característica de todas as administrações públicas. Ao que parece, é preferível um regulamento estrito dos poderes, uma vez que se dão assim às empresas poderes precisos e enseja-se uma política contínua e determinada.

O exame das normas jurídicas e dos métodos de gestão nos três países, conforme acabamos de analisar, permite chegar-se a

uma conclusão geral. Em todos os três, verifica-se a mesma tendência de criar-se para as empresas estatais um sistema jurídico especial. Essa tendência manifesta-se claramente, em particular na França e na Polônia, onde os conceitos adotados se distinguem de todos os antigos conceitos. Mas, mesmo na Itália, que permanece fiel às normas privadas, essa tendência ultimamente está-se fortalecendo bastante. A ampliação do setor público, com a mudança, ao mesmo tempo do âmbito e da finalidade da gestão, demonstra nos três países a necessidade da criação de um novo regime jurídico. As normas jurídicas e os métodos de gestão deram nova feição ao aspecto tradicional do Direito Privado e do Direito Administrativo e, por toda parte, observa-se a tendência de elaborar-se para as empresas estatais um sistema específico e original.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Cf. — no mesmo sentido da distinção feita pelo Seminário organizado em conjunto pelas Nações Unidas e a IISA em Rangum: *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises In the Industrial Field*. 1954, págs. 5 e sq.
- (2) Mesmo nos casos de «nacionalizações feitas pelo Governo em 1936, por motivos puramente militares, não existiam empresas organizadas sob a forma de sociedade de economia mista, nas quais o Estado fôsse acionista, majoritário (como no caso das sociedades nacionais de construção aeronáutica do Oeste, do Centro, do Norte e do Sudeste), ou minoritário (como na Sociedade de exploração dos motores Gnome e Rhône e da Sociedade de exploração dos materiais Hispano-Suiza).
- (3) MAURICE THOREZ: «*Pour une politique française*». *Rapport au Dixième Congrès du Parti Communiste*. Paris, 26-30 de julho de 1945.
- (4) JULES MOCH, «*Volonté*», de 10 de janeiro de 1945.
- (5) *Comment nationaliser*, (L'Aube), de 6 de março de 1945.
- (6) ALBERT GAZIER, *Les organisations syndicales françaises depuis la Libération*. CGT («*Droit Social*», 1945, pág. 104. *Extrait du «Programme des Gauches» relatif à la politique économique et sociale*. «*Droit Social*, 1945, págs. 351-352.
- (7) GEORGES VIDALEC, 26º Congresso da CGT, em Paris, 8/12 de abril de 1945, «*Droit Social*», 1946, pág. 250.
- (8) Esta última declarou-se favorável a uma nacionalização de sentido bem mais restrito que as outras. Paul Marabutto, *Les partis politiques et les mouvements sociaux sous la IVe. République*. Paris, 1948, pág. 348.
- (9) Sociedade Nacional das Estradas de Ferro Francesas (SNCF), sociedade de economia mista, na qual o Estado possui a maioria das ações Cf. Jacques Brangr, *Les participations financières de l'Etat*, «*Droit Social*», 2/1960, págs. 125 e seguintes.
- (10) No preâmbulo da Constituição de 1946 encontra-se, a respeito, uma definição indireta. A Constituição de 1958 não se refere à matéria; a não ser no tocante a técnicos governamentais, não introduz qualquer modificação nos princípios econômicos e sociais consagrados pela IV República.

- (11) G. LYON-CAEN, *Les diverses formes de nationalisation* «Droit Social», 1945, pág. 85.
- (12) BERNARD VIDAL DE LAUSUN, *La nationalisation des entreprises* (Tese, Faculdade de Direito), Paris, 1948, datilografada.
- (13) RIPERT, *Traité Élémentaire de Droit Commercial*, Paris, 1951, págs. 1 a 509. Koust, Katzarov, *Théorie de la nationalisation*. Neuchâtel, 1960, pág. 226: «Intérêt Public d'ordre supérieur».
- (14) LUCIANO MORANDO, *Les tendances Actuelles des nationalisations*, San Remo, 1957, pág. 12.
- (15) *Inventaire de la situation financière (1943-1946) établi sur les instructions de M. Robert Schumann, ministre des Finances*, Paris, 1946, pág. 87 — François Perroux, *Les nationalisations* «Droit Social», 1945, pág. 348.
- (16) BERNARD VIDAL DE LAUSUN, *op. cit.*, pág. 111 — André — G. Delion, *L'Etat et les entreprises publiques*, Paris, 1950, pág. 16.
- (17) *Les nationalisations en France et à l'étranger*, Paris, 1948, pág. 1.
- (18) FÉLIX GOUIN, *Déclaration ministérielle, prononcée à l'Assemblée Nationale Constituante le 28 janvier 1946*, J. O. Débats parlementaires, pág. 153. Marcel Paul *Annexe au procès-verbal de séance du 28 janvier 1946*, J. O., Débats parlementaires du 28 mars 1946, pág. 1106.
- (19) *Rapport présenté par M. Paul Ramadier au nom de la commission de l'Assemblée Nationale*. Anexo à Ata da Assembléia Nacional Constituinte, de 30 de março de 1946, J.O., Débats parlementaires, pág. 655.
- (20) HENRY LAUPENBURGER, in *Enterprises privées et entreprises publiques*, «L'Actualité économique», n° 4, janeiro-março, 1952, pág. 612, analisa as razões econômica e política da mesma categoria. Também: François Perroux, *op. cit.* pág. 348. Outros autores analisaram: o objetivo fiscal (Waline, *op. cit.* pág. 86); social (Alain Dumas, *Les entreprises nationalisées et le droit commercial*, Tarbes, 1957, pág. 12); e, ainda a necessidade do aperfeiçoamento dos métodos de gestão (J. M. Fourier, *Bilan de nationalisation des banques*, «Droit Social», 1952, pág. 215, bem como, *Le fonctionnement des entreprises nationalisées*, Paris, 1956, pág. 33 et passim).
- (21) LÉON KAZIMIECZAK, *L'application du droit commercial aux entreprises nationalisées*. Impr. G. Samer, 1955, págs. 64 e seguintes.
- (22) Mesmo nos atos oficiais, a terminologia não é uniforme. As empresas nacionalizadas são denominadas: sociedades nacionais, sociedades nacionalizadas, estabelecimentos públicos de natureza comercial ou industrial (*Inventaire de la situation financière (...)* *op cit.* págs. 86, 89, 506, e, bem assim, os inventários publicados nos anos seguintes) empresas nacionais (*Rapport sur l'évolution de la situation économique et financière des entreprises nationales du secteur industriel et commercial au cours des exercices 1952, 1953 et 1954*. Paris, 1956), empresas públicas nacionais (Decreto de 9 de agosto de 1953, n° 53-707) ou empresas públicas (Comissão de fiscalização das contas das empresas públicas: os seis relatórios). A nosso ver, o termo «empresas nacionalizadas», usado pela Comissão Parlamentar, é o mais apropriado, pois as distingue de todas as demais formas jurídicas de empresa.
- (23) MAURICE BYÉ, *Le conflit des tendances dans l'organisation du secteur public. Les nationalisations en France et à l'étranger*, *op. cit.*, pág. 9.
- (24) *La nationalisation des Usines Gnômes et du Rhône des transports aériens*, «Droit Social», 1945, pág. 168. Jean-Denis Bredin. *L'entreprise semi-publique et le droit privé*. Paris, 1957, pág. 59. Monique Maillet-Chasagne, *Influence de la nationalisation sur la gestion des entreprises publi-*

- ques. Paris, 1956, pág. 193. Of. «Bulletin du Conseil économique» n° 5, de 25 de fevereiro de 1959.
- (25) Não se aplica aos casos em que o Estado é cliente ou fornecedor da empresa; todos os contatos desse tipo são regulados pelo Direito Privado.
- (26) Com exceção das Usinas Renault, que não gozam de privilégios.
- (27) MAURICE BYÉ, *op. cit.* págs. 8 e seguintes.
- (28) O Comitê Central da empresa trata especialmente das questões sociais, mas também pode dar parecer e sugestões acerca da gestão das empresas. Foi o que deu ensejo a certos autores (Michel Depax, *L'entreprise et le droit*, Paris, 1956, pág. 298) classificarem o papel do Comitê como atuante no processo de produção e de gestão de empresas.
- (29) É a seguinte a composição do «Conseil des Charbonnages de France»; cinco representantes do Estado, três técnicos, dois representantes dos usuários, cinco representantes dos empregados. Quanto à forma tripartida, cf. Georges Lescury, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, Paris, 1959, págs. 19 et *passim*.
- (30) JEAN-DENIS BREDIN, *op. cit.*, pág. 180. Maurice Byé, *op. cit.* pág. 49 e seguintes.
- (31) No caso das companhias de seguros, o Conselho Nacional dos Seguros, composto de igual número de representantes do Estado, dos segurados e dos empregados, desempenha o papel de Assembléia Geral. O Estado designa seis membros do Conselho, escolhidos principalmente entre pessoas de grande experiência profissional.
- (32) GÉRARD, Lyon-Gaen, *Les diverses formules de nationalisation*, «Droit Social», 1945, pág. 43. Bernard Chenot, *Premiers résultats de la nationalisation des mines*, «Droit Social», 1949, pág. 246. Georges Vedel, *La Technique des nationalisations* — «Droit Social», 1946 pág. 97. Jouis Jacquignoa, *Le régime des biens entreprises nationales*, Paris, 1956, pág. 9. Konst. Katzarow, *op. cit.*, pág. 261.
- (32*) Cf. Mario Einaudi & Maurice Byé & Ernesto Rossi, *Nationalization in France and Italy* — Nova Iorque, 1955; págs. 24 et *passim*.
- (33) RADAR, *Struttura del capitale finanziario del Italia*. Roma, 1946. Ernesto Rossi, *Lo Stato industriale*. Paris, 1953, págs. 16 e seguintes. — IRI, vol. III, *Rapport du Professeur Pasquale Saraceno*, Turim, 1956.
- (34) Decreto de 22 de março de 1923. Decreto-lei alterado pela Lei n° 1581, de 15 de dezembro de 1932.
- (35) Decreto-lei n° 1.398 de 13 de novembro de 1931, alterado pela Lei n° 1.581, de 15 de dezembro de 1932 em obediência à Constituição.
- (36) Decreto-lei n° 5, de 23 de janeiro de 1933.
- (37) IRI — «Anais da economia coletiva», 1958, págs. 9 e seguintes. Pasquale Saraceno, *Twenty-five Years of Activity of the Economic Commissions*, n° 1/1959, págs. 7 e seguintes.
- (38) Decreto-lei n° 905 de 24 de junho de 1937.
- (39) Decreto-lei n° 51 de 12 de fevereiro de 1948.
- (40) *Gli Enti Autonomi di Gestione delle Partecipazioni Statali*, «Stato Sociale — Revista mensile di studi finanziari economici sociali», Turim, n° 8/1958, pág. 812. *L'organizzazione amministrativa nel campo dell'economia pubblica*, *ibid.*, n° 10/1958, págs. 1043 sg.
- (41) IRI, *Studi e documenti*, vol I, Turim, 1955, págs. 5, 10 sg.
- (42) GAETANO STAMMATI, *La Corte dei Conti ed il controllo sulle imprese pubbliche*, «Stato Sociale», n° 10/1958, pág. 1088.

- (43) Nesse grupo há empresas sem orçamento próprio (arsenais, etc.) e outras que, dependente estreitamente da administração pública, por motivos técnicos e contábeis, gozam de certa autonomia de gestão e possuem orçamento próprio (*Azienda autonoma*). Veja-se, a propósito: Giuseppino Treves, *Azienda (Diritto pubblico)*, «Enciclopedia del Diritto». Milão, 1959, págs. 741-742.
- (44) FLAMINIO FRANCHINI, *Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne*. «Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger», Paris, março-abril de 1957, pág. 237.
- (45) ROMOLO SARTORI, *Le partecipazioni economiche dello Stato*. Roma, 1957, pág. 106.
- (46) Lei nº 589 de 22 de dezembro de 1956, sobre a criação do Ministério das Participações do Estado Cf. Giuseppino Treves, *Il controllo dell'impresa pubblica in Italia*. In *Il controllo dell'impresa pubblica*, Milão, 1960, págs. 37 sg.
- (47) Relatório nº 1.727-A da Primeira Comissão Permanente (relatório Lucifredi, encaminhado à Presidência da Câmara dos Deputados a 2 de dezembro de 1955). Ministério das Participações do Estado, Roma, 1959, págs. 18 sg. Aviso da X Comissão Permanente (Indústria) e da I Comissão (Interior); relator: De Cocci. Ministério das Participações do Estado, op. cit. págs. 40 sg.
- (48) Ugo Malfa há muito vinha propondo organizar o Ministério nos moldes «Cassa per il Mezzogiorno». (IR) «Studi e documenti» Vol. I, Turim, 1944, pág. 111.
- (49) VITTORIO BACHELET, *La istituzione del Ministero delle partecipazioni statali*. «Revista trimestrale di diritto pubblico», Milão, 1958, págs. 207 et passim.
- (50) O programa apresentado pelo Ministério para 1960 tem 181 páginas. *Relazione Programmatica*. Ministero delle Partecipazioni Statali, Roma, 1960.
- (51) Decreto legislativo nº 51, de 12 de fevereiro de 1948. Cf. Aldo Foscetti, *Scritti e discorsi*. Milão, 1960, pág. 10 sg.
- (52) UGO MALFA, *Relazione conclusiva concernente la riorganizzazione della partecipazioni economiche dello stato*. IRI, «Studi e documenti», Turim, 1955, vol. I, pág. 10.
- (53) De um modo geral, os estatutos do ENI são idênticos aos do IRI. Lei nº 136 de 10 de fevereiro de 1953, criando a «Ente Nazionale Idrocarburi» (ENI) e decreto do Presidente da República nº 1.523 de 22 de dezembro de 1954, aprovando os estatutos da Ente Nazionale Idrocarburi. A «Giunta executiva», composta da mesma maneira que o Comitê de Presidência do IRI tem as mesmas atribuições. As atribuições dos vários órgãos são as mesmas que nas sociedades anônimas, com exceção da transferência de uma parte dos poderes para o Comitê-executivo e dos poderes da Assembléia para o Estado.
- (54) É possível, por exemplo, criarem-se laboratórios técnicos, escolas, etc., para preparar condições favoráveis do ponto de vista técnico, profissional e social (art. 32). Assim é que no ENI, 15% dos lucros foram aplicados na manutenção dos Institutos Universitários e na enciclopédia do petróleo. ENI. Relatório e orçamento a 30 de abril de 1958, pág. 258.
- (55) Os relatórios do Ministério das Participações do Estado (Roma, 1959, vol. II, págs. 167-182), dão em minúcias a estrutura do grupo de Roma do IRI.

- (56) Decretos do Presidente da República ns. 574, 575, 576, de 7 de maio de 1958.
- (57) M. S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche*, «Rivista delle Scienze Sociali», 1958, fasc. 2, pág. 267. Sabino Cassese, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, «Rivista Trimestrale di Diritto pubblico», n° 4/1958, pág. 912 sg.; e *Azionariato di Stato*, «Enciclopedia del Diritto», vol. IV, Milão, 1959, pág. 781.
- (58) LUCIANO MORANDO, «As tendências Atuais das Nacionalizações» (em italiano). San-Remo, 1957, págs. 369 sg.
- (59) GIOVANNI GRONCHI, 24 Ore 16 dicembre 1952, IRI, «Progetti di riordinamento», Vol. II, Turim, 1955, págs. 36, 53, 54 et passim.
- (60) REUTER, *Les participations financières. La société anonyme au service des collectivités publiques*. Paris, 1936, pág. 29. G. Rippett, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, 1951, pág. 324 et passim. G. Sena, *Problemi del cosiddetto azionariato di Stato: l'interesse pubblico come interesse extrasocial*, «Rivista delle Scienze Sociali», 1958, fasc. I, págs. 46 sg.
- (61) «Uns forma de nazionalizzazione senza indennizzo», IRI, vol. III, op. cit. pág. 198 e págs. 5, 133 et passim.
- (62) Artigo 8 da Constituição da República Popular da Polônia, votada pela Dieta de 33 de julho de 1952.
- (63) Preâmbulo da Constituição francesa de 1946 — Art. 42 e 43 da Constituição italiana de 1948.
- (64) Só não foram atingidas pela nacionalização as empresas com menos de cinquenta empregados e sem importância econômica.
- (65) J. O. de 1927 n° 25, rubrica 195.
- (66) B. CHELCZYNSKI, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów przepisów prawnych*. Varsóvia, 1929. S. Z. Szydlowski, *Zagadnienia Komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w XV — leciu Polski Ludowej*, «Finanse», n° 7/1959, págs. 18/32.
- (67) Stanislaw Majewski & Emanuel Winter, *System Finansowy Przedsiębiorstw Państwowych WXV — leciu Polski Ludowej* «Finanse», n° 7 — 1959, págs. 18 a 32.
- (68) BRONISLAW MINC, *Niektóre tezy o Koniecznych zmianach w systemie zarządzania i planowania gospodarki*, «Gospodarka Planowa», n° 7/1956 — Bronislaw Blass, *Problemy reformy systemu finansów przedsiębiorstw państwowych*, «Finanse», n° 3/1957. — Z. Federowicz, *Kierunki przebudowy Systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłowych*, Varsóvia, 1958.
- (69) Lei de 25 de janeiro de 1958 sobre os Conselhos Populares. J. O., 1958, n° 5, rubrica 16.
- (70) JERZY WISZNIEWSKI, *Problematika rozrachunku gospodarczego a nowelizacja przepisów o przedsiębiorstwach państwowych* «Państwo i Prawo» 8/9/1960, pág. 228 sg. — Zdzislaw Federowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*. Varsóvia, 1960, págs. 83 sg. — Janusz Wierbicki, *Zagadnienie Samodzielności finansowej przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, «Ruch Prawniczy» i «Ruch Prawniczy» i «Ekonomiczny». 1/1960, págs. 135-161.
- (71) No caso das empresas locais, a decisão cabe diretamente ao Conselho Popular, ouvido o ministro competente.
- (72) J. O. n° 18, 1960, rubrica 41.

- (73) Lei de 20 de dezembro de 1958. J. O. nº 77 de 1958, rubrica 397. Mais detalhes, cf. Jerzy Kwejt, *Elementy teorii przedsiębiorstwa*, Varsóvia, 1959, págs. 387 sg.
- (74) Relativo à estrutura do planejamento, cf. Oskar Lange, *Ekonomia Polityczna*. Varsóvia, 1959, págs. 158 sg.
- (75) Decreto de 16 de maio de 1956. J. O. nº 16 de 1956, rubrica 87.
- (76) JARZY MAJZEL, *O umawach dosdawy pomiedzy jednostkami gospodarki uspołeczniomej* «Państwo i Prawo», nº 8-9/1956.
- (77) Os investimentos «descentralizados», contrariamente aos centralizados, referem-se a trabalhos de técnica e racionalização e são planejados e financiados diretamente pela empresa, com seus próprios recursos.
- (78) «Monitor Polski» nº 13 de 1960, rubrica 61.
- (79) JERZY LUBOWICKI, *Les impôts sur les transactions et les transmissions en Pologne*. «Archives internationales des Finances publiques», nº 2, 1959, págs. 327-350.
- (79*) Cf., quanto aos anos de 1962-1965, «Monitor Polski», nº 91 de 1960, rubrica 411.
- (80) Na França, essa lista varia segundo a empresa. Esta é obrigada, no mínimo a ter seu balanço, contas de lucro e perdas, distribuição dos lucros e modificações da respectiva participação financeira, aprovados. (J. O. 10 de agosto de 1953, retificado a 11 de outubro de 1953. Decreto de 9 de agosto de 1953). Na prática, a lista abrange também os estatutos da empresa, o plano de investimentos, empréstimos a longo prazo, emissão de obrigações, transformação do capital e fixação dos preços nos monopólios.
- (81) GIUSEPPINO TREVES, *La direzione delle imprese con capitale statale*, «Il diritto dell'economica», nº 5/1959, págs. 10 et passim.
- (82) Nem mesmo os poderes do Ministério das Participações e os do Comitê Permanente estão precisamente especificados nos textos das leis. Romolo Sartori, *op. cit.*, p. 115.

Rumo à Política de Valorização de Recursos Humanos

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

N o cenário do mundo atual o problema de aproveitamento de recursos humanos, de maneira a mais nacional, econômica e proveitosa possível, assume importância cada vez maior. E isto tanto no plano doutrinário, quanto na órbita de trabalhos de programação e planejamento nacionais, enfim, no âmbito de realizações pragmáticas de índole normativa e administrativa.

Não se trata aqui, como às vezes acontece, de uma inexpressiva inovação semântica, apenas, de um simples rótulo recém-inventado capaz, somente, de definir melhor o que na realidade já existiu no passado. Como o ressaltarão as considerações formuladas a seguir, é, muito pelo contrário, um conceito novo. Com efeito subordina-se às metas específicas da referida política toda a infinita série de aspectos da vida contemporânea, quer econômicos, quer sociais, quer educacionais, quer demográficos, quer tecnológicos e organizacionais, e, ainda vários outros que escapam à tal classificação.

A que se deve, em última análise, atribuir o surto dessa moderna conceituação, um tanto revolucionária em suas implicações?

Propomo-nos apontar em seguida, — sem pretendemos esgotá-las — algumas forças motrizes que nos parecem as principais responsáveis pela posição de particular destaque que a campanha acima aludida passa a ocupar em todos os países enquadrados no ciclo de civilização adiantada.

Em primeiro lugar, dificilmente pode passar despercebida a reviravolta, paulatinamente ocorrida nos ensinamentos da ciência econômica, e nos quais se concede, em oposição ao passado recente, e mediante retôrno às idéias clássicas de Smith e Marshall, lugar-chave ao «capital humano». A nova e lisonjeira apreciação valorativa dêste opera-se de modo surpreendente, e apenas, à primeira vista, paradoxalmente, no período, em que, sob o impacto do último ciclo de revolução industrial (novas fontes energéticas, automação, uso de eletrônicos etc.), assistimos à expansão fabulosa de recursos materiais, e, sobretudo, à dilatação impressionante e

diversificação, única no seu gênero, de bens em capital. Ora, a valorização dêstes efetua-se, por assim dizer, espontaneamente, dentro do mecanismo normal de mercado, sendo que se esbarra, todavia, com muita frequência, em obstáculos provenientes da falta de ajustamento dos contingentes humanos, desprovidos de necessário *know-how*, aos crescentes requisitos tecnológicos, peculiares da atual fase de revolução industrial.

Firma-se, com efeito, a opinião unânime, acertadamente interpretada por Alfred Sauvy, e conforme a qual «o desenvolvimento de uma economia não depende, como geralmente se acreditava, dos capitais, mas da qualidade dos homens». Sauvy adianta que «existe um limiar crítico, a partir do qual um país se desenvolve em cadeia. Para atingir êste limiar é preciso dispor de uma quantidade suficiente de técnicos e de quadros de diferentes espécies. Um país assim provido, entra de alguma maneira no «clube industrial»; seus avanços nutrem-se a si próprios e, neste momento, terá, bem entendido, capitais». Raberler, Harbison, Hoselitz, Ewing, Sake, McVoy, Hauser, Rostow e, entre nós, Gudín, e toda uma plêiade de economistas, de mais elevado gabarito, compartilham, integralmente, dêsse ponto de vista.

Tal assertiva, por sua vez, é instalada em interessante opúsculo, trabalho coletivo de vários autores, publicado como contribuição do Governo Americano à Conferência das Nações Unidas sobre a Aplicação da Ciência e Tecnologia em benefício das Regiões Menos Desenvolvidas (1963), e traduzido em português, em 1965:

«Para que a ciência e a tecnologia possam contribuir para o processo produtivo, torna-se necessário desenvolver habilidades e treinar a população na efetiva aplicação dos conhecimentos e das técnicas, em ampla frente.

Talvez, possa haver algum exagêro na exegese, ao pé da letra, das afirmações acima reproduzidas do cientista francês. As medidas, cujo denominador comum constituem os princípios da campanha aqui focalizada, não devem ser consideradas panacéia contra todos os males da economia, e, mesmo, da economia social. Assim, p. ex. não faltam, às vezes, na órbita do Mundo Subdesenvolvido, casos de acumulação excessiva de grupos tècnicamente capacitados e adestrados, cuja desejável utilização encontra óbices transitórios, porém bastante graves, na precariedade de capitais. Tais situações angustiantes resultam, porém, via de regra, da superprodução de categorias de mão-de-obra altamente especializada, orientadas no sentido errado, sem visão antecipada e harmônica do conjunto de todos os demais fatores, mediante projeções primoradas de real valor, visão essa pleiteada pela campanha que procuramos explicar neste trabalho.

Seja como fôr, o arranco rostowiano de economias atrasadas, preponderantemente agrárias, por vêzes monoculturais e baseadas no uso quase exclusivo da força braçal, desafia qualquer esforço desenvolvimentista sem amplas e generosas inversões, aplicadas no aperfeiçoamento qualitativo de recursos humanos, desde que fôssem apenas adequadamente ajustadas a todos os demais elementos de economia, devendo, nesse caso «render juros» elevados. Ressalvada essa condição básica, podemos, com efeito, pressupor que tais inversões produzirão poderosos efeitos multiplicadores sôbre todos os outros fatores de economia nacional. De acôrdo com Frank Andrew Gunder, «o investimento no fator humano poderá produzir melhor resultado, em têrmos de aumento da produção, do que qualquer outro».

Acontece que não se trata, contrariamente às impressões superficiais, de paradoxo algum. No mundo de 1965, que evolui rumo à economia racionalizada, cientificamente orientada, ultramecanizada, supercapitalizada e teticamente aperfeiçoada, nenhum progresso pode ser alcançado sem disponibilidade satisfatória de braços, e, particularmente, de cérebros de pessoas, capazes de ocupar, no arcabouço da mesma, cargos de nível elevado, gerencial e técnico, médio e, até, baixo, com qualificações profissionais que se possam conjugar, da melhor maneira possível, com as exigências, cada vez maiores e mais especializadas, de todos os três grandes setores de economia, discriminados por Collin Clark em primário, secundário e terciário, sem exclusão dos imperativos de moderno serviço público.

Na corrida mundial rumo à consecução dos padrões «ótimos» de produtividade, têm que ser, rigorosamente, evitadas as irreparáveis perdas, vinculadas:

- a) à ociosidade de mão-de-obra, sob tôdas as suas formas, inclusive a mais flagrante delas, e relacionada com a recente onda de *chomage*, de proveniência tecnológica, cuja incidência se faz notar, sobretudo, nos países de economia avançada; e
- b) a todos os fatores obstaculizadores, que afetam o rendimento do trabalho.

Graças ao conhecimento, últimamente muito aprofundado, do panorama econômico-social, que nos proporciona a ciência social *sensu lato*, ressaltam, com bastante clareza, várias distorções, que agem, prejudicialmente nesse sentido, tais como sejam, p. ex. a excessiva rotatividade de empregos (*turn-over*), movimentos exorbitantes de migração interna, caótica e anárquica, como, aliás, também, de vez em quando, situações diametralmente opostas, ligadas à imobilidade rígida, na distribuição, regional, setorial e empresarial, de mão-de-obra, assim como desajustes, de origem subjetiva, e objetiva no exercício de trabalho, *claring* defeituoso de pedidos e de ofertas de emprego, absenteísmo, seleção e recrutamento

deficientes de pessoal, desemprego e subemprego, de etiologia, que apresenta uma ampla gama de variedade, e, ainda, vários outros elementos de patologia social. Todos esses fatores reduzem, indiscriminadamente, a plena utilização de trabalho, afinal de contas, em vários países, como o nosso, frente crucial da batalha de produtividade, em geral.

Em sua essência, a luta em prol de melhoria dos índices de produtividade de trabalho e a campanha para cuja interpretação se destina o presente estudo, não são mais do que o verso e o averso da mesma medalha, sem que haja divergência entre seus respectivos postulados programáticos. Diga-se de passagem que as realizações de índole produtivista acabaram, no Brasil, no plano público, com malôgro total, sendo que as incluídas na órbita de entidades de classe produtoras, em visível oposição a êxitos espetaculares, conseguidos, p. ex. na França, Israel e México, manifestam rendimento precário, a despeito da colaboração técnico-assistencial, prestada aos respectivos órgãos, nesse sentido, por várias organizações estrangeiras. A elevação incontestada, embora lenta e insatisfatória, dos níveis de produtividade processa-se, assim, entre nós, espontaneamente, mediante racionalização de técnicas manufatureiras, por assim dizer, imposta pelas contingências do atual ciclo conjuntural.

Se as providências econômicas vêm sendo subordinadas, no momento, mormente na área de países em vias de desenvolvimento, ao planejamento a médio e longo prazo, não se pode, pois, deixar de deslocar o centro de gravidade das referidas realizações para a mobilização integral de recursos humanos e para a sua repartição, efetuada de tal forma, que, juntados à riqueza natural e ao capital, possam garantir os maiores resultados.

Na orientação da estratégia de progresso econômico defrontamo-nos, com crescente freqüência, com o grave dilema, relacionado com a opção entre a) a maior intensidade de capital, portanto, *ceteris paribus*, maior produtividade e mais elevada rentabilidade, todavia, com inevitáveis repercussões nocivas quanto ao estado de emprego, e b) a maior intensidade de trabalho, que oferece oportunidades mais favoráveis à empregabilidade, todavia, com conseqüências fatalmente prejudiciais sob os dois pontos de vista acima aludidos. Evidentemente, nem sempre se trata de decisões incondicionais em prol de uma ou outra dessas duas soluções alternativas, eis que existem, em vários setores, variantes, intercaladas entre tais dois pólos opostos. Na tônica, doutrinária, peculiar da campanha aqui focalizada, não se obedece de qualquer maneira, a postulados abstratos de mística produtivista, com desprezo a tudo aquilo que possa implicar a sua aplicação incondicional no tocante à incorporação no mecanismo econômico de contingentes sobressalentes e marginais de mão-de-obra.

Seja como fôr, não são considerações, única e exclusivamente, econômicas, no sentido ortodoxo da palavra, que nos levam a buscar, a todo preço, metas máximas de mobilização de recursos humanos.

Ao mesmo tempo, sob a influência de correntes filosóficas e credos éticos, que passam a prevalecer na segunda metade do século fluente, a política econômica «humaniza-se» e, até certo ponto, «socializa». Não se tolera mais compartimentos estanques nas relações mútuas entre a política econômica e social. Ambas destinam-se, em última análise, a assegurar o maior desenvolvimento, social, intelectual, espiritual e moral, da personalidade humana. Procura-se enfatizar o «caráter social» definido por Erich Fromm, bem ou mal, como «o intermediário entre a estrutura sócio-econômica e as idéias predominantes numa sociedade». Acredita-se, por conseguinte, que o progresso econômico careceria de qualquer expressão, se não contribuísse para a abolição ou, pelo menos, redução substancial dos níveis subexistenciais, com miséria, subalimentação ou fome, estado precário de saúde, desemprego e subemprego, condições essas, nas quais, vivem mais de três quartos de habitantes deste planêta, sem que haja maior aproximação entre o Mundo Subdesenvolvido e Desenvolvido. Ora, tal luta ao pauperismo torna-se inimaginável sem integração na atividade econômica de grandes parcelas da humanidade que, ainda, vegetam à sua margem. Nessa luta cabe, na realidade, apenas papel secundário aos processos repartitivos e redistributivos, de cunho reformista, do Estado de Serviços Sociais, de acôrdo com a conceituação de Harold Laski, apesar de terem encontrado considerável contrapartida, até no maior baluarte de capitalismo, nos EE. UU (*New Deal* de F. D. Roosevelt, *New Frontiers* de J. Kennedy e *Great Society* de Lyndon Johnson). Os principais instrumentos de ação construtiva nesse sentido relaciona-se, muito pelo contrário, com o aumento da produção e da produtividade, o que, por sua vez, torna imprescindível o melhor ajustamento às respectivas providências do fator humano, em termos quantitativos, e, particularmente, qualitativos.

Simultaneamente, concentra em si a crescente atenção da opinião mundial o fenômeno, relativamente recente, de explosão demográfica, com suas conseqüências, como se nos afigura, a longo prazo aflitivas, no que diz respeito ao bem-estar, a despeito da interpretação dela, às vêzes, excessivamente alarmante. O que, portanto, está em jôgo, não é apenas o aproveitamento de recursos humanos disponíveis no momento, como também de enormes quadros excedentes da população, que resultam do incremento ou mesmo da estagnação de elevados coeficientes de natalidade e fecundidade, assim como da redução, aliás, por si só benéfica, dos de mortalidade. A ativação econômica e o sustento dêsses novos contingentes humanos colocarão perante a humanidade, nas décadas vindouras, tarefas ingentes e angustiantes, ignoradas no passado.

E isto tanto mais que o aumento acelerado da população, para o qual, contribui, em primeiro lugar, a expansão imprevista de recursos de medicina, mediante combate efetivo à morbidez e mortalidade e prorrogação da expectativa de vida, leva, ao mesmo tempo, a consideráveis transtornos na composição da pirâmide etária. Com efeito, acarreta o aumento de categoria economicamente inativas, dentro de faixas de infância e adolescência, e, sobretudo nos países mais avançados, de grupos senis, uns e outros com número reduzido ou nulo de «unidades de produção» e elevado das «de consumo». Concomitantemente, diminui, proporcionalmente, a parcela de fisiologicamente maduros e economicamente ativos, sobre cujos ombros recai o sustento de classes inativas da população.

Não faltam, porém, outros elementos configuradores da política de mobilização aprimorada de contingentes humanos. Ocorre que, ultimamente, em vários países passa a constituir objeto de reavaliação crítica, atenta e aprofundada, o balanço real de todos os tradicionais programas sociais, extensivos à educação, formação profissional, aprendizagem e a vários setores correlatos. Pois bem, o que daí resulta são, quase sempre e em toda parte, inclusive nos EE. UU, conclusões bastante desanimadoras, quanto à contribuição efetiva desses programas todos para a eliminação de vários pontos de estrangulamento, que afetam a plena utilização de potencial humano, a, de modo todo particular, de grupos enquadrados na própria base da pirâmide etária. A incontestável crise de todos os sistemas educacionais, que não é apenas nossa ou latino-americana, mas, sim, universal, cria ponto de partida natural para medidas, tomadas com o propósito de submeter à revisão racionalizadora as soluções em vigor no momento, em conformidade com as técnicas preconizadas pela campanha aqui aludida.

II

Na sua grande e vitoriosa arrancada, o Brasil enfrenta todos os problemas acima expostos, sem exceção alguma, que se nos apresentam com particular frequência e gravidade, própria da fase difícil de transição acelerada da sua economia do estágio de subdesenvolvimento pós-colonial para a etapa de industrialização, com todos os demais aspectos de diversificação e modernização da produção.

Sem aproveitamento da grande riqueza, ainda pouco ou mal explorada, que lhe proporcionam seus consideráveis (em meados de 1965, aproximadamente, 82 milhões) e virtualmente muito valiosos recursos humanos, seria fadada ao malôgro a ofensiva desenvolvimentista, que, uma vez, enfim, superados os percalços da hiperinflação astronômica, passa a constituir tarefa-mor da atividade pública e privada.

Na consciência dos cientistas, técnicos e administradores brasileiros penetra a compreensão da posição prioritária, ocupada pelo «capital humano». Basta, nessa ordem de idéias, fazer referência aos recentes trabalhos de tais eminentes peritos nacionais, como sejam, p. ex. Paulo Assis Ribeiro, Joaquim Faria Góes Filho, Ítalo Bologna e Paulo Novaes, sendo que o último deles elaborou, até, o projeto de lei «que visa criar um órgão de política de valorização de recursos humanos». Por outro lado, vários e relevantes aspectos, doutrinários e pragmáticos aqui abordados, vêm sendo elucidados em estudos de Glycon de Paiva, Robert N. Dannemann, Arlindo Lopes Corrêa e do autor deste trabalho, além de vários outros, com freqüente e nova ênfase na análise da explosão populacional. Cumpre também realçar as atividades coordenadoras no setor de mão-de-obra, levadas a efeito pela COPEMO, numerosas pesquisas, realizadas, particularmente no tocante à produção pela rede de ensino superior de escalões elevados de mão-de-obra técnica e gerencial, pela Fundação Getúlio Vargas e, enfim, valiosos subsídios para o melhor conhecimento dessa matéria do SENAI e do SENAC, aliás, com um certo estancamento das respectivas atividades técnicas desses dois serviços, ocorrido nos últimos anos.

A recente obra de programação nacional, destinada a converter-se, no futuro próximo, em realizações planificadoras de caráter plurianual, pròpriamente ditas («Plano Decenal», cujas bases acabam de ser elaboradas pelo Prof. Mário Henrique Simonsen), isto é o «Programa de Ação Econômica do Govêrno, 1964-1966» não descuidou, contrariamente à orientação do anterior e fracassado Plano Trienal, de quase todos os aspectos sociais da expansão econômica.

Com efeito, não está limitado à reavaliação, no Capítulo XIX da 4ª Parte, da evolução da rede escolar, com análise das perspectivas, que se nos oferecem a respeito a médio prazo, eis que algumas projeções terminam em 1970.

Deixando, por enquanto, de atacar diretamente, a não ser em algumas referências episódicas, a questão de dinamismo populacional, empresta, todavia, no Capítulo II da 2ª Parte, importância fundamental à política de emprêgo, encarando seus objetivos, no espírito realista, como setor-chave da economia social. Ressalta, em boa hora, que «atualmente o país precisa oferecer, por ano, cerca de um milhão e cem mil novas ocupações, para que se evite a proliferação do desemprego estrutural, tècnicamente aflitivo». Entre várias causas da baixa absorção de mão-de-obra, salienta, acertadamente, «estímulos exagerados à substituição tecnológica de mão-de-obra por capital». Enfim, delineia vários remédios que «impeçam a ociosidade dos fatores complementares ao trabalho, e que estimulem o desenvolvimento de certos setores de tecnologia pouco capitalizada».

Pode ser que, no diagnóstico da agravação da situação no mercado de trabalho, haja algumas imperfeições metodológicas, relacionadas tanto com a utilização de indicações da estatística de arrecadação de contribuições previdenciárias, dados êsses distorcidos por altos índices de sonegação e evasão, quanto com a apreciação unilateral da oferta de empregos, sem qualquer importância atribuída a seu lógico corolário, isto é à procura de trabalho; contudo, é justamente dentro da órbita desta que se manifestam consideráveis mudanças, que intensificam pressões, cada vez maiores, sobre o mercado de trabalho. E, por seu turno, na parte de terapêutica, preconiza várias medidas econômicas, tôdas elas, sem dúvida, não desprovidas de relevância essencial e devidamente orientadas, porém, afinal de conta, incompletas sem entrosamento com as mesmas de providências, supletivas e complementares, da política social e trabalhista. Ora, ninguém mais ignora que estas, mesmo fora do âmbito de intervencionismo salarial não obedecem, entre nós, aos propósitos programáticos de «pleno emprego», sendo que algumas delas agem, até, no sentido acentuadamente contra-producente.

Ao mesmo tempo, o Programa criou alicerces para a reforma agrária, a qual, levada a efeito, mediante o Estatuto da Terra (lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964), através da programada revisão de obsoletas estruturas fundiárias, encerra vários e importantes subsídios para a mobilização da força de trabalho rural. O lamentável e bastante generalizado subemprego crônico na economia agropecuária relacionado com o difícil acesso do proletariado rural à propriedade da terra, constitui uma das facetas mais alarmantes do cenário social brasileiro.

Seja como fôr, o Programa de Ação Econômica, na sua segunda redação preliminar elaborada em fins de 1964, abrangendo, implicitamente, toda uma série de metas intimamente entrelaçados com aquilo tudo que abarca a valorização de recursos humanos, abriu perspectivas animadoras para a futura abordagem, ainda mais ampla e polivalente, dessas questões no futuro Plano de Desenvolvimento Econômico, que decenal, quer, talvez, de duração mais limitada.

O incontestado sucesso nessa matéria do Programa ressalta, sobretudo, ao compararmos cuidadosamente as partes acima aludidas, mesmo além de seu confronto com o Plano Trienal, por um lado, com os trabalhos nesse sentido, iniciados, porém, inexplicavelmente, interrompidos no meio, da COPLAN (primeiro órgão planejador de âmbito nacional, criado pelo Decreto nº 154 de 17 de novembro de 1961), e, por outro lado, com o malôgro total do Grupo de Estudos de Mão-de-Obra (GEMO), constituído junto ao INIC pelo Decreto nº 51.251 de 24 de agosto de 1960, que não chegou, mesmo, a terminar seu relatório final.

É nosso propósito passar, em seguida, revista às raras luzes e as freqüentes sombras da nossa legislação, que diz respeito à matéria aqui focalizada. Fazendo-o, procuraremos evitar a falsa crença na onipotência de instrumentos normativos, tanto em voga na América Latina. De qualquer maneira, não é mediante recurso exclusivo a soluções legislativas, e aumentando, ainda mais, a atual febre legisferante, que conseguiremos equacionar os grandes problemas que se nos deparam nesse setor. O que, porém, não poderá fugir à nossa atenção, é a existência de vários diplomas legais que, indisfarçavelmente, agravam a utilização racional de nossos recursos humanos, buscando alcançar metas, irreais e imaginárias, de suposto progresso social, com apêgo às fórmulas de esteril demagogia pseudo-avançada, peculiar dos tempos passados.

Abordando tal exposição, propomo-nos examinar apenas de «vôo de pássaro» os principais problemas que se nos oferecem, no tocante à valorização da população brasileira, enquadrada no conceito de força ativa de trabalho.

De início, cumpre, porém, tornar bem patente que nessas considerações teremos que recorrer, ressalvadas raras exceções, a hipóteses, baseadas em observações meramente empíricas e isto em virtude de sensíveis claros que se apresentam na respectiva documentação estatística. Com efeito, faltam, no momento, quaisquer operações estatísticas, completas, atualizadas e fidedignas, de observação estatística sobre mão-de-obra, com todas as subdivisões que tal setor de estatística fatalmente comporta, força de trabalho, emprego e desemprego, e, ainda, várias outras matérias, de interesse vital sob o ângulo da análise de utilização de recursos humanos.

Não pretendemos negar o alto valor intrínseco de informações censitárias, inclusive em virtude da inclusão nos quesitos do último Recenseamento de vários, novos itens, p. ex. relativos à apreciação da migração interna, não limitada mais ao plano do intercâmbio populacional interestadual. Infelizmente, os resultados da referida operação sofrerão impacto desagregador das notórias condições administrativas adversas, nas quais foi executada. O que, todavia, afeta, mormente, os subsídios virtuais do VII Recenseamento para o melhor esclarecimento das questões que nos interessam aqui, é, sobretudo, o insustentável atraso, verificado na apuração de suas indicações. Uma vez decorrido o prazo quinquenal, a contar da data desse Censo (1 de setembro de 1960), dispomos apenas de alguns resultados preliminares, provisórios e globais do mesmo. E não nos inspiram muita confiança dados, tirados da amostragem probabilística, baseada na observação de somente 1.27% da massa recenseada, parcela essa, aliás, atinente a nada mais de três regiões fisiográficas do país. Tal defasagem cronológica, sumamente lamentável, na apuração do último Censo decenal diminuirá, sensivelmente, a relevância prática de seus re-

sultados, dado o ritmo veloz de evolução, verificado nesses últimos cinco anos.

Foi, inexplicavelmente, suspensa a publicação de inquéritos econômicos do IBGE, fonte interessante de informações sobre vários aspectos da indústria e comércio.

O Registro Industrial abarca somente estabelecimentos que «ocupam 5 ou mais pessoas», e que perfazem a pequena minoria de nossas empresas manufatureiras, sem abranger, outrossim, vários e relevantes setores de atividade industrial, e excluindo-se de sua órbita a construção civil, o maior absorvedouro da mão-de-obra simples, braçal.

A estatística previdenciária, baseada apenas na arrecadação de contribuições, evidencia, como já assinalamos acima, consideráveis defeitos orgânicos, os quais anulam seu valor como termômetro, capaz de medir a febre desocupacional.

Não devem desmerecer a nossa atenção as indicações cadastrais a) do SENAI, apesar de manifestarem forma mais aprimorada somente no DR de São Paulo, com realizações apenas recém iniciadas nesse sentido nos DD. RR. de Guanabara e Pará, e b) do IAPI, cuja elaboração e divulgação foram sustadas em 1964, e as quais não estão acompanhadas por dados análogos dos demais IAPs. Há vários anos não se efetuam, por seu turno, Censos dos Segurados das instituições previdenciárias.

A estatística sobre o estado civil, enfim, nesses últimos anos, apurada e publicada no vasto âmbito nacional pelo serviço competente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, oferece-nos, todavia, informações, mormente sobre os nascimentos, que provavelmente, oscilam em torno de 50% dos respectivos casos.

É dramaticamente precário o balanço atual da estatística de trabalho, emprego e social, em geral. A programada apuração das Relações dos Dois Terços, a ser promovida mediante revisão integral do obsoleto «modelo», e o projeto que visa o cômputo mensal da arrecadação do adicional da contribuição previdenciária, destinado para o «salário-família», poderão, como é de se esperar, contribuir para preencher os mais nevrálgicos claros desse setor de estatística.

Não dispomos de dados sobre o movimento de todas as bolsas de trabalho.

No tocante à formação profissional, sabemos, na realidade, apenas algo a respeito da matrícula nos cursos do SENAI e do SENAC e as conclusões da aprendizagem institucional, entregue a essas duas entidades, sem que possam formar ideia suficiente a propósito dos demais programas congêneres, particularmente no que diz respeito ao treinamento de mão-de-obra, dentro da órbita microempresarial.

A estatística educacional não carece, decerto, de vários elementos quantitativos de informação, cujo constante aperfeiçoamen-

to técnico dificilmente pode escapar à nossa observação. Entretanto, continua ainda superficial e incompleta, sobretudo quanto a vários aspectos de conhecimento econômico e social, mais aprofundado, como sejam, p. ex., custos unitários de ensino, evasão e deserção escolar etc. Não serve para a avaliação, objetiva e criteriosa, de funções exercidas, sob o prisma que nos interessa aqui, pela instrução escolar de todos os três níveis. Não lança qualquer luz sobre as graves implicações do «hiato nocivo», verdadeiro calcanhar de Aquiles do ensino primário. Não permite a apreciação de cota parte dos gastos com o sistema educacional, no cômputo do produto grosso e da renda nacional.

Abrindo parênteses, mereceria destaque a informação, baseada na apuração preliminar do Recenseamento de 1960, e que parece evidenciar o aumento benéfico da proporção dos alfabetizados de 43,78% em 1940 e 49,31% em 1950 a 60,52% em 1960.

Por incrível que pareça, não ficam a nosso alcance quaisquer dados estatísticos sobre o vulto e a orientação das correntes de migração interna, com paralisação de uso de várias técnicas de medição desse relevante fenômeno, aproveitadas no passado. Nessas condições, podemos, apenas apreciar a intensidade dos movimentos migratórios *de rure ad urbem*, procurando interpretar alguns resultados finais do êxodo rural. Assim, por um lado, não podemos deixar de anotar a) o aumento da população urbana e sub-urbana, cuja discriminação da rural levanta, aliás, maiores dúvidas metodológicas, de 31.24% em 1940 e 36.16% em 1950 a 45.08% em 1960, e, por outra parte, verificar b) o incremento dos habitantes das oito maiores cidades do Brasil de 6.482.714 em 1950 a 10.792.931 em 1960. Todos esses dados, isolados e já bastante obsoletos, desprovidos, por seu turno, da eliminação das indicações relativas ao crescimento biológico dos cidadãos, significam, porém, pouco ou quase nada. Do mesmo modo, os índices desiguais de aumento demográfico da população das cinco grandes regiões fisiográficas do país, refletindo, sem dúvida, o intercâmbio entre umas e outras no período intercensitário, não se prestam, por si só, a constituírem fundamento, cientificamente razoável, de quaisquer conclusões a respeito da mobilidade horizontal inter-regional de brasileiros.

Enfim, em todos os setores de estatística nacional assistimos, nesses últimos anos, a sintomas de retrocesso, mesmo quanto a operações de maior relevância, econômica e social, agravados pelo balanço precário de pesquisas e inquéritos, causuais e descoordenados, assim como pela inexistência total de cadastro da força de trabalho economicamente ativa.

Não é de admirar que, em virtude da falta pavorosa da matéria prima estatística, aparecem, ao mesmo tempo, deficiências simplesmente inacreditáveis na sua interpretação e análise, teoricamente cabíveis ao Laboratório de Estatística do IBGE, que todavia,

atravessa a fase de aguda crise operacional, sem produzir mais estudos de valor real.

Assim, na apreciação dos problemas mais críticos do panorama sócio-econômico, tateamos, ainda, em grande parte, no escuro, sem possibilidade de basearmos as nossas impressões, quase exclusivamente visuais e subjetivas, de índole hipotética, em alicerces sólidos de informação factual.

A normalização da defeituosa rede estatística requer, pois, providências drásticas e urgentes, de caráter administrativo, que deverão constituir o primeiro passo rumo à formulação da política de valorização de recursos humanos.

III

É com essas ressalvas que procuraremos abordar a exposição sumária dos principais fatos, de preponderante índole social, que atualmente surgem no panorama brasileiro, e aos quais, como se nos afigura, cabe quinhão de responsabilidade toda particular pelo aproveitamento, parcial, antieconômico e anti-social, das classes populares nacionais, com detrimento de expansão da nossa economia e com inevitáveis prejuízos, quanto ao ritmo apenas moderado de progresso social («ascensão vertical» e «capilaridades») delas mesmas.

No período em que nos aproximamos do auge, segundo tudo nos leva a crer, fisiologicamente insuperável, de aumento explosivo da população mundial, não podemos deixar de iniciar esse exame com algumas indicações a respeito da intensidade, anormal e simplesmente vertiginosa, que esse fenômeno apresenta no Brasil, para o qual parece deslocar-se seu epicentro universal. Se, como é notório, o coeficiente de incremento anual geométrico dos habitantes do nosso país passou de 1.51% no período entre 1930 e 1940, e de 2.38% na década posterior, a 3.11% no último período intercensitário, compreendido entre 1950 e 1960, é, pelo menos, provável que, no quinquênio, posterior à realização do Recenseamento de 1960, o aumento populacional se tenha, quantitativamente, elevado ainda muito mais. Assim, como nos parece verossímil, o Brasil converteu-se, na ampla arena internacional, no único grande país, sujeito a processos de tal descontrolada inflação populacional, a qual, do mesmo modo como a inflação monetária, acarreta a desvalorização de recursos humanos. Na realidade, dada a conspiração de silêncio, que estava prevalecendo, até os últimos anos, nessa matéria, ignoramos tudo a respeito da causalidade direta (bio-demográfica) e remota (econômico-social) da acelerada espiral populacional e a propósito de todos os mais variados e complexos elementos, objetivos e subjetivos, desse magno problema. Mesmo assim, procurando vencer todas as dificuldades, que se nos ofereceram no caminho assim trilhado, e evitando, rigorosamente, a interpretação inspira-

da pelos falsos ensinamentos, unilaterais e visivelmente exorbitantes, da doutrina maltusianista, procuramos, no estudo publicado na Revista do Serviço Público, colocar em seus próprios termos as previsíveis conseqüências, a curto, médio e longo prazo, do redobrado dinamismo demográfico. Sem formularmos quaisquer teses de alegada validade axiomática, chegamos, todavia, a conclusões bastante sombrias, quanto às repercussões, predominantemente prejudiciais, da superpopulação brasileira, aliás, sem qualquer divergência com a opinião, quase unânime que prevalece nesse particular, no momento, em vários meios da opinião científica internacional. Sem desejarmos reproduzir aqui os raciocínios do referido estudo, formulados com tôdas as ressalvas, dada a exigüidade de dados objetivos de informação a respeito, pedimos vênha para ressaltar, nessa altura, o nosso ponto-de-vista, consoante o qual a evolução nesse sentido traga no seu bôjo a alarmante ampliação de estados de marginalização econômica de consideráveis extratos da população nacional, cuja integração na economia se possa tornar, com o tempo, uma espécie de quadratura do círculo. Quer nos parecer, com efeito, que podemos antecipar, com exatidão matemática, a dilatação no curso das próximas décadas, da incidência de desemprego e subemprego, devida ao aumento intempestivo de contingentes humanos, em busca de emprego, muito mais de que a quaisquer outras forças motrizes de tais desequilíbrios no mercado de trabalho.

Destacamos acima uma das várias repercussões desalentadoras do explosivo aumento vegetativo da população. Será que podemos, porém, deixar de aflorar aqui entre parênteses, outra, e que toca de perto ao volume global e à discriminação de inversões nacionais? O que temos aqui em vista, são conseqüências negativas desse fenômeno, quanto a) à certa estagnação da poupança e à concomitante expansão do consumo nacional, portanto, dificuldades na formação de capitais, e b) à repartição assimétrica das inversões, dada a retração das produtivas e hipertrofia das sociais, e, até, meramente demográficas, estas de reduzido ou nulo valor econômico.

Entretanto, inexplicavelmente, e, quiçá, apenas por causa de algumas dúvidas doutrinárias, já superadas alhures, e, a rigor de alguns complexos psicológicos, arraigados nas condições dos tempos passados, continuamos praticando, nessa matéria, a «política de avestruz». Não nos juntamos a quase todos os demais países, que já enveredaram pelo caminho rumo à reorientação, limitativa e restritiva, das medidas demográficas. Com efeito, através da nossa progenética legislação fiscal, social, trabalhista, promovemos, artificialmente, coeficientes ainda maiores de proliferação. Se nada justificaria a aplicação precipitada entre nós de modelos da chamada legislação eugênica em vigor em alguns países asiáticos, com recurso a providências drásticas e, por vários motivos, inaceitáveis, de esterilização e abortos, não podemos imaginar que

a valorização de recursos humanos possa ficar alheia ao reexame, amplo e polivalente, de todos os efeitos das atuais pressões demográficas, e, a seguir, à execução, congruente e corajosa, das conclusões que tais estudos nos possam oferecer. Não é possível protelar mais trabalhos de radiografia de incremento populacional — a mais dolorosa lacuna em nossas investigações sociais! — aproveitando-se apenas impressões meramente casuais e fortuitas, capazes de desvirtuar a compreensão desse fenômeno e, porventura, imprimir rumos falsos às providências demográficas. É, por conseguinte, lamentável o recente abandono pela PUC da pesquisa, admiravelmente planejada nesse sentido, dada a incompreensível desistência pelas fundações americanas, especializadas nesse ramo, de prestação à mesma de serviços técnico-assistenciais e subsídios financeiros.

Outro grande conjunto de problemas de relevância vital, que ainda não conseguimos sequer atacar, relaciona-se com a recrudescida mobilidade da população brasileira, à qual assistimos com braços cruzados, a despeito de significar, em última análise, ociosidade, temporária ou, em alguns casos, mais demorada e, até, quase permanente, de recursos humanos. Apenas de modo vago e geral conhecemos o modo em que atuam, nesse sentido as forças de repulsão e atração.

Em tese, os deslocamentos populacionais, obedecendo à transferência do eixo de atividade econômica das áreas, territoriais e setoriais, menos produtivas para as de maior rendimento, podem ser, teoricamente, classificadas como, a longo prazo salutares. Significam, via de regra, a incorporação no circuito monetário de grupos que, no passado, viviam dentro do sistema de mera auto subsistência, sem aparecerem no mercado nacional nem como produtores nem consumidores. As correntes de migração de zonas rurais de menor fertilidade e com agricultura em decadência para as frentes mais produtivas de produção agropecuária, reúnem, sempre e incondicionalmente, todos os requisitos de trocas economicamente proveitosas, condicionando a elevação global da produtividade da lavoura.

Contudo, e sobretudo, o maciço e desordenado êxodo rural rumo a cidade acarreta toda uma série de graves prejuízos para a região de emigração (falta de braços, queda da produção de alimentos), porém, particularmente, na zona urbana de imigração, onde surgem bairros subequipados, de típico habitat rural (favelas, mocambos, malocas etc.), cujos males, bem conhecidos, desafiam qualquer interpretação controversa. Consiste, com demasiada frequência, na simples transferência mecânica do subemprego rural para a órbita de desemprego urbano, contribuindo para agravar os desequilíbrios no supersaturado mercado de trabalho no setor secundário e terciário de economia. E, por vezes, extremamente longo o período intercalado entre o abandono do último emprego ru-

ral, mesmo que fôsse precário e pouco rendoso, e o início do trabalho na «economia urbana» de destino. No âmbito da mesma abrem-se perspectivas relativamente mais lisonjeiras de absorção da mão-de-obra migrante apenas na construção civil para homens e no serviço doméstico para mulheres, sem maiores possibilidades de integração desse grupo em atividades manufatureiras e afins, para cujo exercício está totalmente despreparado.

Enfim, o ritmo febril de urbanização do Brasil, evidenciado pelo crescente coeficiente de aumento da população urbana e suburbana, já acima mencionado, é muito superior ao de industrialização, assume caráter de redistribuição populacional, capaz de inspirar maiores preocupações.

É, pois, enorme o papel que deveriam desempenhar providências disciplinadoras e orientadoras, atinentes às migrações internas, providências essas, cuja inexistência muito contrasta com a dimensão da ambiciosa política imigratória internacional, peculiar do período anterior à atual queda da importação da mão-de-obra alienígena.

Depois da recente liquidação do INIC, que, aliás, sem maior êxito, estava procurando equacionar, pelo menos, alguns aspectos desse fenômeno na zona de origem, na fase de transporte e na área de destino, e depois do último desmembramento das atribuições dessa autarquia entre várias entidades, públicas e semi-estatais, existe, no momento, vácuo integral quanto a órgãos de cúpula, capazes de serem encarregados da política migratória nacional, plenamente digna desse nome.

Dando-nos conta da poderosa contribuição do latifundarismo para a fuga de campo, em consonância com a interpretação da sua atuação nesse sentido pela «Lei Goltz», procuramos reduzir o vulto exorbitante do êxodo rural, dentro da reforma agrária, mediante combate à propriedade concentracionária da terra e seu corolário, igualmente prejudicial, isto é o minifundarismo. Entretanto, seria ilusório esperar quaisquer resultados práticos da reformulação do sistema de propriedade e posse agrária, a não ser em futuro relativamente distante.

Eis tudo. Salvo essa frente isolada, continua intata a passividade integral da nossa legislação e administração em face desse grande conjunto de problemas, e isto a despeito da necessidade imperiosa de darmos a maior ênfase possível aos aspectos salutareos de intercâmbio territorial de mão-de-obra, reduzindo-se, ao mesmo tempo, seus consideráveis efeitos econômica e socialmente negativos.

É imensa a magnitude complexidade dos problemas, quantitativos e qualitativos, de mão-de-obra nacional.

A primeira questão, que se nos depara na sua análise, relaciona-se com a determinação «por baixo» e «por cima» dos quadros da força de trabalho.

Quanto à base da pirâmide etária, não podemos deixar de destacar a existência do famigerado «hiato nocivo», vinculado à definição desentrosada do limite máximo de atendimento escolar obrigatório pela legislação educacional, e do limite mínimo, igual a 14 anos, de admissão ao trabalho assalariado pela legislação tutelar de trabalho. Apesar de um tanto mitigada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, essa discrepância continua sem qualquer solução, causando vários e lamentáveis distúrbios nas condições de existência da nova geração, condenada ao ócio, à vadiagem, à mendicância, à delinquência juvenil, e, às vezes, ao exercício ilegal e abusivamente explorado de trabalho remunerado. Não nos perece, diga-se de passagem, oferecer perspectivas animadoras a regulamentação social e juridicamente duvidosa, preconizada no Projeto de Código do Trabalho, de 1965, e que outorga ao juiz de menores o direito de autorizar a inclusão no âmbito da instituição de aprendizagem de menores de 14 e maiores de 12 anos, *Toute réflexion faite*, o que sobrecarregaria ainda mais o saturado mercado de trabalho, o melhor subsídio para o equacionamento dessa espinhosa questão consistiria, como nos parece, na criação, de preferência no campo operacional do SENAI e do SENAC, porém em cooperação estreita com os respectivos serviços educacionais, de cursos intensivos de pré-formação profissional, que prepararia, todos quantos integram esse grupo para seus futuros ofícios e ocupações semi-qualificados e qualificados.

Como é natural, inexistente uma fixação legal análoga do limite máximo de idade para o exercício do trabalho socialmente dependente. Quanto a categorias colocadas no ápice da pirâmide etária, o que se impõe, em primeiro lugar, é garantir a mais flexível rotatividade de mão-de-obra, mediante substituição maleável, sobretudo pelo seguro-velhice, de operários idosos e com capacidade diminuída de trabalho pelos jovens e adolescentes, cujas pressões sobre o mercado de trabalho estão fadadas a aumentar cada vez mais. Ora, a nossa legislação previdenciária e trabalhista manifestam, nesse particular, rigidez insustentável, agindo no sentido nitidamente oposto. Tanto a Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, quanto o projeto de sua revisão, de 1965, apesar da orientação generosa desses textos normativos, no tocante às condições aquisitivas e ao valor de benefícios, subordinam a aposentadoria — velhice obrigatória, por iniciativa patronal, ao cumprimento de várias exigências, onerosas e embaraçosas, que anulam quaisquer possibilidades de reposição acima aludida dos trabalhadores de idade avançada pelo influxo da mão-de-obra juvenil. Concede-se, até, ao segurado com direito à «aposentadoria por tempo de serviço», que optar pela permanência em serviço, abono especial igual a 25% do salário de benefício vantagem essa a ser acrescida aos rendimentos de trabalho, ao que se saiba, ignorada em leis de seguro social em vigor no estrangeiro. E, por seu

turno, as instituições protetoras de «seguridade de emprêgo», e, sobretudo, a estabilidade, contribuem para conservar no emprêgo trabalhadores velhos e menos capacitados para o esforço produtivo; assim cria-se entraves insuperáveis ao ingresso nos quadros de operariado da nova geração trabalhadora. Será que podemos abrir mão da revisão da orientação antieconômica e anti-social dessas leis tôdas, as quais, simultâneamente, evidenciam numerosas outras deficiências orgânicas?

Quanto a aspectos quantitativos de mão-de-obra, ressalta, com clarividência que nada deixa a desejar a paulatina deterioração do equilíbrio entre a demanda e a oferta de trabalho, que desmente a antiga opinião eufórica a respeito da existência do estado de «pleno emprêgo», supostamente, não sujeito, em hipótese alguma, a quaisquer perturbações desocupacionais. Assistimos, ùltimamente, ao surto de desemprego, cujos bolsões isolados aparecem, quase pela primeira vez, em algumas aglomerações e em certos setores de economia. O que temos aqui em vista, não são fenômenos de subemprêgo ou «desemprego disfarçado», bastante comuns, inclusive sob a forma endêmica, há muito tempo, em todas as ramificações da nossa economia. Escapando muito à clara mensuração econômica, e identificado, com freqüência, erradamente, com o desemprego parcial, visa, todavia, sempre, em sua essência, a existência de contingentes de mão-de-obra que possam ser subtraídos da força ativa de trabalho, sem que tal operação acarrete a queda da produção e produtividade. Por sua vez, na apreciação do *chomage*, propriamente dito, não podemos, como ocorre entre nós, limitar a nossa atenção, única e exclusivamente, a casos de despedida por empresas dos trabalhadores já efetivamente ocupados. Tais casos, constituindo aspecto mais flagrante de desemprego, alertam, de modo todo particular, e com tôda razão, a opinião pública, disposta, mesmo, a lhes emprestar freqüência e gravidade excessivas. É, porém, mister adiantar que as referidas rescisões pelo setor empresarial de contratos de trabalho, rescisões essas, cuja ocorrência, diga-se de passagem, tende a declinar consideravelmente no segundo semestre de 1965 — aliás, acompanhados pela relativamente difícil absorção imediata da mão-de-obra demitida por demais áreas de economia, privada ou pública, se efetuam a despeito da existência de vários instrumentos da legislação trabalhista (aviso prévio, indenização por despedida injusta e estabilidade), os quais deveriam, logicamente, obstaculizar ou, pelo menos, restringir, sensivelmente, tais medidas patronais. Contudo, o que empresta em nosso meio ambiente relevância incomparavelmente maior a essa patologia do mercado de trabalho, são as crescentes dificuldades, apesar de muito menos visíveis, que enfrenta incorporação na economia de trabalho de contingentes, cada vez mais numerosos, de «candidatos a emprêgo», cujo incremento provém, em primeiro lugar, dos fenômenos acima assinalados de explosão demográfica e

de intensificadas migrações internas. Tal espécie de «desemprego inicial», particularmente agudo em relação ao grupo de jovens, os quais, todos os anos, ingressam no mercado de trabalho, em busca do primeiro emprego, parece constituir o traço mais marcante da situação crítica da mão-de-obra nacional, podendo, êsse subsetor de *chomage* assumir, ao que parece, de acôrdo com várias projeções, nas décadas vindouras, gravidade ainda maior, mesmo independentemente do eventual transcurso lisonjeiro de ciclos conjunturais.

Não nos parece necessário examinar aqui, pormenorizada-mente, a origem dos desajustes desocupacionais, nem procurar estabelecer a contribuição de respectivas forças motrizes de etiologia de desemprego para o rompimento da estabilidade nas relações de mercado de trabalho. Bastará apontar, nessa altura, apenas alguns fatores causantes dêsse desequilíbrio. São, com efeitos:

a) efeitos colaterais das providências de desinflação e austeridade;

b) situação adversa conjuntural, em geral, que afeta, sobretudo, emprêsas, desprovidas de sólidas bases operacionais;

c) revolução tecnológica, que paulatinamente ingressa na economia brasileira, deteriorando, particularmente, a empregabilidade da mão-de-obra meramente manual;

d) aumento acelerado da população nacional;

e) forte mobilidade horizontal;

f) existência, largamente espalhada, de quadros excedentes de mão-de-obra, cuja redução se torna imprescindível, como parte integrante das providências racionalizadoras empresariais;

g) falta de elástico *clearing* de pedidos e ofertas de emprego (desemprego «fricional»); e, ainda,

h) inúmeros outros elementos geradores da atual crise do mercado de trabalho, não incluídos nessa relação, evidentemente, precária e despretensiosa.

Não é nosso propósito passar em revista todas as excelentes providências, profiláticas e reparadoras, já tomadas ou programadas, dentro da orientação da política econômica, financeira, comercial e cambial do atual Governo.

Entretanto, não podem ser relegadas a lugar insignificante tarefas específicas, que incumbem, nesse particular, à política social, e que passaremos a expor no subcapítulo IV dêste trabalho.

É impossível separar os aspectos quantitativos de mão-de-obra dos qualitativos. Para comprovar a íntima interdependência, existente entre uns e outros, bastará realçar que a melhor capacitação dos trabalhadores, além de condicionar a elevação, menor ou maior, de sua remuneração, contribui, comprovadamente, para consolidar a posição dêles no mercado de trabalho.

Examinando, sob esse ângulo, o cenário de mão-de-obra nacional, não podemos, inicialmente, deixar de anotar a distância, cada vez maior, que separa a procura da oferta. O que se nos depara aqui, são a) agudos *déficits* nos escalões altos e médios de mão-de-obra especializada, técnica e gerencial, inclusive nos quadros de mestria; b) abundância de mão-de-obra simples ou, a rigor, rudimentarmente semi-qualificada, cujas oportunidades de emprego diminuem consideravelmente; e c) transtornos, bastante intrigantes, que se efetuam na demanda empresarial e oferta trabalhadora, no tocante à mão-de-obra qualificada, no sentido tradicional da palavra, insuficientemente ajustada aos requisitos tecnológicos e organizacionais, que evoluem em sentido ascensional.

Eis a imagem apenas rotineira e estereotipada do panorama qualitativo de mão-de-obra brasileira, que deverá ser, impreterivelmente, concretizada e convertida em dados mais seguros sobre o jôgo de forças, que atuam, no momento, no mercado de trabalho.

A supressão dos pontos de estrangulamento que daí resultam é, de qualquer modo, impossível sem ampliação de formação profissional, acelerada e intensiva, sob tôdas as suas formas, em relação a todos os grupos de idade e a todos os níveis de trabalho. É, por conseguinte, necessária a multiplicação das inversões, no momento, exíguas, aplicadas no aprimoramento de recursos humanos e o aproveitamento prioritário das mesmas nos setores, nos quais se possa antecipar seu rendimento máximo e imediato.

Os atuais programas nessa matéria podem ser enquadrados dentro do trinômio, constituído:

A. pela rede escolar pública, submetida, quanto ao ensino universitário, à revisão bastante adiantada, sendo que, todavia, no que diz respeito a estabelecimentos de ensino técnico médio, acusa toda uma série de graves deficiências, entre as quais cumpre mencionar, p. ex. o divorciamento com os respectivos setores de economia e fortes desajustes no concernente ao desenvolvimento desigual dos ramos comercial, industrial e agrícola; do lado positivo do balanço, convém assinalar o lançamento pela Diretoria de Ensino Industrial do MEC, em fins de 1963, da colateral campanha intensiva de formação de mão-de-obra industrial, baseada no Decreto nº 53.324 de 18 de dezembro de 1963, sendo que a avaliação definitiva de seus resultados práticos seria, porém, ainda prematura;

B. pelos dois Serviços patronais de Aprendizagem (SENAI e SENAC), de início, dedicados, exclusivamente, à organização da instituição sócio-jurídica de aprendizagem de menores, que, todavia, com o tempo, estenderam as suas atividades também ao treinamento de adultos, com realizações, de preponderante índole escolar, de valor indiscutível, cuja desejável dilatação quantitativa se choca, porém, a escassez de receita contributiva desses Serviços; e,

enfim, C. pelos programas de treinamento infra-empresarial, baseados nos princípios de T.W.I., programas esses para os quais desloca o centro de gravidade da moderna formação profissional, e que, sobretudo, dentro da alçada do SENAI, graças à atuação incentivadora, orientadora e assistencial dessa entidade, integrada no regime de «acordos», manifestam expansão impressionante.

O rendimento numérico desses programas todos continua, porém, relativamente inexpressivo, sem corresponder, nem de longe, ao ritmo de aumento e diversificação das «necessidades em pessoal» nossa economia, em vertiginoso progresso, horizontal e vertical.

Assim, p. ex. a organização escolar do SENAI, constituída, em 1964, por 115 escolas e 1.055 cursos, com matrícula total que não foi, naquele exercício, além de 49.884 pessoas, não pode absorver plenamente os formandos, dentro do grupo dos que não podem oferecer à economia nada mais de que seu esforço braçal.

Segundo estimativas, a aprendizagem industrial de menores, os quais, perfazem, aproximadamente, 10% do operariado a serviço da atividade manufatureira, isto é, mais ou menos, 350.000-400.000 jovens trabalhadores, beneficia apenas cerca de um quarto desse grupo (25.205 admitidos à aprendizagem do SENAI e uns 65.000 abrangidos pela aprendizagem no próprio local de trabalho). A situação acima apresentada não melhora consideravelmente ao deduzirmos do referido *déficit* a categoria, pouco definida em termos estatísticos, de jovens, cujos ofícios e ocupações «não demandam aprendizagem metódica». A dimensão limitada da aprendizagem prende-se, entre vários outros motivos, ao tratamento salarial desprivilegiado, reservado a aprendizes (apenas 50% da taxa normal de salário mínimo), ao passo que, paradoxalmente, fazem jus à taxa integral desse salário os jovens que exercem ofícios e ocupações não-qualificados acima aludidos. O que daí deve resultar, são desincentivos no recurso da nova geração trabalhadora às relações de aprendizagem.

Evidenciam, ainda, incomparavelmente maiores lacunas programas de treinamento e retreinamento de trabalhadores adultos. Apenas camadas isoladas e escassas deles gozam de referidas vantagens, e isto a despeito da incontestada razão de ser das iniciativas nesse sentido, em virtude de profundas mudanças, que estão ocorrendo no setor secundário e terciário da economia, criando desajustes, econômicos e sociais, na adaptação às mesmas do pessoal a seu serviço.

Enfim, não pode ser mais protelada a revisão da legislação que rege essa matéria, leis promulgadas no período de industrialização incipiente e pioneira, portanto, totalmente obsoletas e distantes do panorama atual da economia brasileira.

Nada proporcionará oportunidades mais promissoras de rompimento do círculo vicioso, vinculado às distorções que, fatalmente, surgem no cenário de subdesenvolvimento econômico e social, de

que a ofensiva, desencadeada nessa frente, com o propósito de transferir o maior *quantum* de mão-de-obra de categoria braçal para os escalões da qualificada ou, pelo menos, semi-qualificada.

É, por conseguinte, urgente e inadiável a extensão substancial das inversões, aplicadas no aperfeiçoamento técnico-vocacional de mão-de-obra, capaz de repercutir, favoravelmente, tanto sobre o aumento da produtividade, em seus aspectos humanos, quanto sobre a elevação da remuneração real e a maior estabilidade de empregos, exercidos por trabalhadores adestrados para as suas respectivas tarefas na indústria, comércio, transportes e comunicação.

Quanto ao encaminhamento dos programas acima aludidos, temos que ressaltar a ampla gama de soluções, de mais diversa espécie, que possam contribuir, conjuntamente, para a capacitação de mão-de-obra. De modo particular, não se impõe, fatalmente, opção incondicional entre os dois grandes métodos alternativos: a) o de cunho escolar, de natureza mais educacional e, até certo ponto, mais teórica, e b) o de treinamento no próprio emprego, de índole acentuadamente prática, eis que entrosado com as peculiaridades do setor empresarial. Ambos manifestam algumas vantagens e desvantagens, diversos prós e contras, escapando à uma apreciação valorativa global. A fórmula ideal, atualmente preconizada pelos competentes organismos de colaboração internacional (UNESCO e OIT), consistiria na conjugação harmônica de um e outro, dentro do chamado sistema de *sandwich*. Entretanto, acontece que, nas condições do Brasil, a ampliação de serviços escolares, de modo que possam atender a todas as necessidades da expandida economia industrial, em virtude da relativamente alta despesa com a instalação, equipamento e manutenção dos mesmos, encontra grandes óbices na escassez de recursos destinados para tal fim. Todos esses elementos do problema justificam a ênfase, dada ao treinamento no emprego, mais econômico, com limitados custos unitários, mormente no setor industrial, onde manifesta resultados compensadores, os quais, porém, por motivos óbvios, não encontram contrapartida equivalente na área de comércio.

Sem necessidade de remodelação estatizante das atuais bases organizacionais do SENAI e do SENAC, não se poderia, todavia, deixar de lado vantagens que poderia proporcionar a criação, acima dessas entidades e do eventual serviço, mais ou menos congênere, para o setor agrícola, e em entrosamento funcional com os órgãos educacionais, de uma espécie de estado maior da política nacional de formação profissional, que coordenaria de melhor modo possível, os esforços, dispendidos, nessa matéria, por tôdas as organizações, qualquer que fôsse a sua índole, pública, semi-estatal, semi-privada ou privada, encarregadas de determinadas obrigações funcionais nessa importante campanha.

Aludimos acima de modo sucinto à necessidade imperiosa de adaptação de certos ramos da legislação trabalhista e social aos

requisitos subordinados a fins de maior rotatividade etária de mão de-obra.

Entretanto, isso não é ainda tudo.

Poder-se-ia ajustar melhor a atual legislação previdenciária, relativa à cobertura de riscos biofísicos, em sua íntegra, às necessidades específicas dos segurados desocupados, às quais não se presta, no momento, maior atenção.

É mister criar, aliás, de acordo com os compromissos assumidos pelo Brasil, mediante ratificação da convenção internacional de trabalho nº 88 (Decreto Legislativo nº 24 de 29 de maio de 1956), o mecanismo do serviço nacional de emprego, aproveitável para a compensação não somente infra-profissional e infra-regional, como também inter-profissional e inter-regional de pedidos e de ofertas de emprego. Não podem servir para tal fim os serviços existentes, fracos, descoordenados e subequipados, de colocação de trabalhadores.

Não é possível evitar providências, destinadas a redistribuir a quantidade existente de trabalho entre o maior número de operários mediante redução de horas extras e, caso fôr necessário e viável, diminuição da jornada de trabalho.

Tudo justificaria a inclusão nas leis de proteção e amparo de estímulos à produtividade, subordinando-se a aquisição do direito às principais vantagens sociais, a alguns critérios, vinculados, por exemplo, à assiduidade integral ao trabalho. No momento, toma-se em consideração tal correlação apenas no tocante a duas instituições de direito do trabalho.

É enorme o desafio que nos oferece a revisão racionalizadora da legislação salarial, cuja orientação atual dificilmente pode ser aceita sem restrições e ressalvas, mesmo independentemente da sua perigosa atuação inflacionária.

Muito tem sido feito, nesse sentido no último ano, no espírito de benéfico realismo, porém, ainda muito mais resta-nos por fazer.

Não pode ser descuidada, inclusive sob o prisma meramente econômico, e, particularmente, o de defesa do mercado nacional de consumo, a manutenção do poder aquisitivo da remuneração salarial dos trabalhadores e, mesmo, a elevação constante de seus baixos padrões, na medida em que o permitir o aumento da produtividade. Contudo, é preciso escoimar de todos seus graves defeitos e ambigüidades, assim como incongruências, o excessivo intervencionismo salarial dos poderes públicos, que muito transtorna os reajustamentos, que deveriam caber, em primeiro lugar, a convênios celebrados por órgãos das duas classes produtoras, a patronal e a trabalhadora, dentro de *collective bargaining*.

O salário mínimo, cuja razão de ser, como realmente mínimo, nos parece fundamentado de modo convincente, não pode converter-se, como acontece no Brasil e somente no Brasil, num instru-

mento de determinação dos rendimentos salariais de maioria esmagadora da classe trabalhadora. A expansão ilimitada dessa instituição encerra consideráveis riscos. Com efeito, não somente afeta as oportunidades marginais de emprego, ampliando a órbita de *chomage*, como também leva, fatalmente, à redução insuportável do leque salarial, suprimindo ou reduzindo a margem de diferença entre a remuneração da mão-de-obra simples, semi-qualificada e qualificada; age, assim, como tremendo fator obstaculizador no caminho rumo à maior capacitação técnico-profissional de trabalhadores, eis que todos os sacrifícios que suportam nesse sentido não encontram, a seguir, compensação lógica no incremento de seus rendimentos de trabalho. Tal ação niveladora do salário mínimo agrava, por outro lado, a angustiante crise da classe média assalariada, de importância vital sob o prisma de processos desenvolvimentistas.

Por sua vez, não se poderá fugir também ao reexame analítico do salário-família e do abono familiar, no propósito de averiguar seus prováveis efeitos pró-natalícios, incompatíveis com as condições de proliferação explosiva da população, e, eventualmente, eliminá-los, por exemplo, por meio de estabelecimento do «teto», do limite máximo de filhos beneficiados, ou, ainda, outras medidas concomitantes.

Enfim, não se explicaria a continuada falta de qualquer iniciativa, quanto à indenização do risco econômico de desemprego. Como nos parece, deverá merecer tratamento preferencial a solução, mais moderada e mais elástica, de tipo assistencial, conforme o disposto na Carta Magna, com uso preponderante de várias fontes existentes de receita. Muito pelo contrário afigura-se-nos extremamente arriscada a criação imediata do seguro-desemprego, setor da Seguridade Social mais controvertido, acentuadamente oneroso, em alguns aspectos operacionalmente incerto, e sempre acompanhado de vários abusos e fraudes. Seja como fôr, a eventual ampliação nesse sentido do nosso regime previdenciário, que não pode ser improvisada sem estudos prévios de maior profundidade, pressuporia, por um lado, a) a integração em tal inovação securitária das respectivas instituições protetoras, eis que, ao contrário, o que daí, resultaria seria paralelismo insustentável de benefícios congêneres, trabalhistas e previdenciários, e, por outro lado, b) o funcionamento impecável do serviço de emprego, necessário para o controle da origem e da permanência de estados de desemprego involuntário.

A tarefa da revisão construtiva, acima apenas exemplificativamente delineada, das leis herdadas da época de ditadura, é deveras hercúlea. Exige abandono de vários tabus falaciosos, de crenças intocáveis nos supostos efeitos, indiscriminadamente salutares, de reformismo social, erigido em alto pedestal, sem qualquer tentativa no sentido de averiguar os efeitos positivos, indiferentes, e, até,

negativos das fórmulas legislativas, adotadas sem exame crítico, devidamente antecipado, da sua essência.

Tais e ainda várias outras providências congêneres não poderão ser devidamente encaminhadas sem constituição, no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social, de um órgão central, técnico e altamente especializado, dotado de mais amplas atribuições funcionais, extensivas a todos os aspectos de utilização de mão-de-obra. Se a recente reforma da estrutura desse Ministério, levada a efeito pela lei nº 4.589 de 11 de dezembro de 1964, e vinculada à criação do Departamento Nacional de Emprego e Salário, com alçada excessivamente bifurcada, não deu certo, nada deveria impedir o desdobramento do referido Departamento em dois, sendo que ao futuro Departamento de Mão-de-Obra deveriam, doravante, competir poderes muito mais incisivos e polivalentes no plano de mobilização «ótima» de recursos humanos.

Tal realização meramente administrativa seria ainda incompleta sem maior esforço, dedicado à organização, coleta e apuração de levantamentos estatísticos sobre essa matéria e à promoção de pesquisas sócio-econômicas nesse campo, cujas deficiências tivemos ensejo de comprovar acima.

Nas condições peculiares do Brasil, parece-nos ainda prematura a organização de estudos, tècnicamente aprimorados, e relativos à avaliação, refinada e sutil demais, de mão-de-obra, (*manpower assessment*), estudos êsses, cujo balanço manifestou, em 1964, nada menos de 50 levantamentos. Entre êles destacam-se os seis projetos nacionais, integrados no Plano Regional Mediterrâneo da OECD, organizado com ativa co-participação de H. S. Parnes. Os respectivos trabalhos de avaliação de mão-de-obra foram, ultimamente, apreciados, no sentido crítico, na excelente obra de Frederick H. Harbison e Charles A. Myers, intitulada «Education, Manpower and Economic Growth», e divulgada em 1964.

Não nos parece, porém, fora de propósito mencionar os principais objetivos de tais trabalhos definidos no «Estudo Interuniversitário Americano dos Problemas de Trabalho no Desenvolvimento Econômico» de 25 de maio de 1962:

- «1. Identificar (segundo as categorias ocupacionais mais importantes) as principais características da deficiência de habilitação nos setores mais relevantes da economia.

2. Identificar (segundo tais categorias ocupacionais) os principais excedentes de mão-de-obra.

3. Averiguar as razões fundamentais tanto das deficiências de habilitação como da carência da mão-de-obra, inclusive o exame específico das formas por que agem no mercado de trabalho, estruturação dos salários e os prêmios em dinheiro e de outra forma.

4. Construir um plano de metas para o desenvolvimento da mão-de-obra, baseado nas expectativas do país ou nos planos que visam o crescimento econômico, em geral.

5. Identificar e avaliar, de um modo geral, o atual como também o futuro papel previsível das principais instituições para o fomento da mão-de-obra: a) instituições educacionais e b) programas e processos empregados no desenvolvimento da mão-de-obra empregada.

6. Recomendar o mecanismo apropriado para a execução de um amplo programa para o incremento dos recursos humanos, integrado num plano nacional, destinado a promover o crescimento econômico.

7. Finalmente, assentar as diretrizes de uma «estratégia» atinente ao desenvolvimento dos recursos humanos».

O valor prático de tais inventários globais de recursos humanos, cuja execução é sempre uma tarefa extremamente demorada, árdua, onerosa e complexa, não nos parece isento de algumas dúvidas técnicas, a despeito de certas vantagens que, uma vez levados a efeito com o necessário rigor científico, possam oferecer para localizar os desperdícios na utilização de recursos humanos.

De qualquer maneira, a sua elaboração aprimorada terá que ser precedida, no Brasil, cumpre repeti-lo, pelo aperfeiçoamento das fontes elementares de informação estatística e pela organização eclética de algumas investigações heterogêneas de relevância prioritária, advogadas pela economia e sociologia, aplicadas ao trabalho. Essas investigações, informativas e opinativas, com ampla utilização da técnica de amostragem, deveriam servir para elucidar fatos e atitudes, que escapam à mensuração estatística. Em falta de tais trabalhos preliminares, e, ainda, do ajustamento às condições nacionais do sistema de classificação de ocupações, não será possível colher informações satisfatórias para a avaliação, objetiva e completa, de recursos pessoais da economia brasileira.

A quem deveria competir o cumprimento desses trabalhos todos, cuja própria índole não se coaduna bem com a alçada de órgãos federais de administração pública?

Se não vem sendo considerado, e com tãda razão, oportuno entregar tal tarefa à uma fundação *ad hoc*, recém recomendada, e distanciada dos órgãos-chave da hierarquia ministerial, parece-nos reunir todos os desejáveis requisitos de simplicidade, maleabilidade, especialização, portanto, de provável eficiência funcional, o projeto, ultimamente lançado, e relativo à criação de Centro de Recursos Humanos, a ser vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

Parece-nos lícito esperar que no momento da publicação deste trabalho, o referido Centro já estará em pleno funcionamento.

Por conseguinte, não seria útil tecer aqui considerações pormenorizadas a respeito de suas finalidades, *modus operandi* e estrutura organizacional.

Acreditamos que, na exposição de problemas acima atacados, incluímos, implicitamente, algumas sugestões isoladas nesse sentido, dando-nos, aliás, conta do caráter incompleto e unilateral das mesmas, concentrados, como estão apenas, em torno dos problemas de emprêgo e trabalho e de setores sociais correlatos. Tal consciente limitação da órbita do presente estudo justifica-se pela apreciação, bastante comum, das nossas realizações nos setores em aprêço apenas sob o ângulo político e social, sem maior atenção prestada às suas implicações econômicas, evidenciada pela inexistência no Brasil da disciplina de «*Labor Economics*». Por outro lado, não nos foi possível submeter à análise, que decerto merece, o problema de reavaliação do sistema de educação nacional, pela razão nitidamente oposta, isto é, em virtude da consciência, já bastante amadurecida, de tôdas as deficiências da solução atual, encarada sob o prisma econômico, sócio-econômico e social.

Nessas condições, finalizando, achamos apenas conveniente formular, a seguir, algumas teses gerais a respeito da orientação do programado Centro.

1. Deverá ser entrosado, por motivos evidentes, com o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, e, particularmente, EPEA, não se descuidando, porém, de laços de simbiose íntima que deveriam prendê-lo a todos os demais órgãos do serviço público federal e estadual, inclusive entidades encarregadas de planejamento regional (por exemplo Departamento de Recursos Humanos da SUDENE) e de produtividade, aos quais cabem determinadas responsabilidades pelo fomento de desenvolvimento social.

2. Não poderá atingir os fins colimados sem cooperação estável e sistemática com todas as organizações de cooperação, internacional e interamericana, especializadas nessa matéria (como sejam, UNESCO, OIT e CEPAL, em primeiro lugar), e sem intercâmbio da experiência, acumulada, em assuntos correlatos, com vários países, particularmente os que se encontram no mesmo estágio de desenvolvimento, alcançado pelo Brasil em 1965.

3. Não poderá deixar de incluir no campo de suas atividades vários e relevantes aspectos fronteiriços colocados entre o desenvolvimento econômico e social.

Assim, deverá examinar os rumos cruciais de investimentos, com ênfase toda especial à proporcionalidade entre a densidade de capital e o emprêgo de trabalho humano, tendo em vista a carência daquele e a superabundância deste, e isto sob o duplo prisma de

atividades produtoras, destinadas à satisfação das necessidades do mercado interno e da praça mundial.

4. Nessa ordem de idéias, deverá estudar, simultâneamente, os problemas de tecnologia e de trabalho, como base fundamental da expansão econômica e do bem estar social, dedicando, todavia, atenção precípua ao fomento máximo da valorização de braços e cérebros humanos, aos quais está reservado papel primordial na luta pelo progresso, mais amplo e acelerado possível, do nosso país.

5. Por conseguinte, o centro de gravidade da atividade dessa entidade deverá ser deslocado para a determinação:

A. de investimentos convenientes ao desenvolvimento de recursos humanos;

B. dos meios para a efetivação dêsses investimentos;

C. da melhor distribuição das respectivas aplicações por setores econômicos e áreas regionais;

D. dos métodos, capazes de assegurar o «ótimo» resultado das aplicações assim preconizadas.

6. Deverá catalizar, aglutinar, orientar, promover e executar, em parte com seus próprios recursos, em outra parte, através de entidades especializadas em pesquisas econômico-sociais, investigações, de elevado nível científico, relativas aos principais ramos de suas atividades, com destaque todo particular dado ao esclarecimento das interrelações entre todas as partes que compõem o intrincado problema de equilibrado desenvolvimento.

7. Nesses trabalhos, alicerçados em combinação alternativa de várias hipóteses, importância fundamental deverá ser dada à elaboração de projeções a curto, médio e longo prazo, baseadas em elementos, certos e seguros, de previsão demográfica, social e econômica.

8. Os referidos estudos não poderão, porém, visar, em hipótese alguma, objetivos meramente acadêmicos.

O que dêles deverá resultar, serão subsídios específicos (a), para os futuros planos plurianuais de desenvolvimento, (b) para a remodelação, conforme às finalidades de valorização de recursos humanos, da nossa legislação e (c) para a orientação, no mesmo sentido, de todos os serviços trabalhistas, sociais, educacionais e outros, com (d) concomitante indicação de meios indiretos de atuação, a serem usados, mediante incentivos de toda espécie, para que os recursos da economia privada fôssem, ao mesmo tempo, encaminhados à melhoria dos contingentes de mão-de-obra a seu serviço.

9. Evitando interferência direta e intempestiva em diversos ramos de atividade, pública e privada, com desprezo à subordina-

ção dêles a vários órgãos supremos de poder público, o Centro não poderá, todavia, faltar à ação, discreta, moderada e prudente, coordenadora e incentivadora, sobretudo, com o fim de suprimir paralelismos e lacunas, igualmente prejudiciais, e em parte assinalados no presente trabalho.

10. Devem lhe caber, enfim, funções opinativas e consultivas em relação a todos os projetos e programas que digam respeito, direta ou indiretamente, à essa matéria.

11. Quanto à organização interna do Centro, bastaria que a sua Secretaria Técnica fôsse lotada por um limitado estafe técnico, integrado por um economista, sociólogo, demógrafo, especialistas em assuntos de educação e trabalho, assim como estatístico, todos êles do mais elevado gabarito, e com tirocínio em estratégia e tática desenvolvimentista, isto é, sobretudo, na formulação e aplicação de diretrizes planejadoras, porém, com recurso preponderante à organização de grupos avulsos de trabalho, com participação de peritos, altamente especializados nos respectivos ramos de ciência, tecnologia e administração, e a serem encarregados de tarefas especificamente pré-determinadas.

12. Seria ilusório nutrir expectativas ultra-lisonjeiras, quanto à possibilidade de consecução, mediante referidas providências, racionalizadoras e saneadoras, de resultados imediatos e espetaculares no setor em aprêço, nunca ainda atacado, entre nós, em seu conjunto.

Tudo nos leva, todavia, a crer que o Centro, assim orientado com o máximo de realismo, poderá, com o tempo, exercer influência benéfica sobre a implantação dos princípios de salutar política de mobilização do potencial humano; grande alavanca do equilibrado progresso, econômico e social.

Fundamentos e Fatores Psico-sociais do Poder Nacional

JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

PODER NACIONAL

«É a expressão integrada dos meios de toda ordem de que a Nação dispõe, efetivamente, no momento considerado, para promover, no seu âmbito e no campo internacional, a consecução e preservação de seus objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos existentes».

PODER NACIONAL

«Capacidade do Estado para a utilização dos meios já disponíveis e de seu Potencial».

POTENCIAL NACIONAL

«Recursos de toda ordem de que o Estado dispõe, efetivamente, para sua evolução e Segurança.»

INTRODUÇÃO

Aqui estamos neste momento para impor uma cruzada com o idealismo da parte nova e de cultura exponencial de nosso país. Somos movidos pela determinação de modificar conceitos históricos de vultos eminentes da cultura universal, quando alguns, como Spencer, comparam a história das Nações como aquela própria dos homens. Começam na juventude, com os sonhos, os desvaneios e as manifestações do instinto; caminham pela virilidade, com ímpeto, segurança, precaução, firmeza e decisão consciente; chegam à velhice, com desenganos, fraquezas, desalentos e a contemplação pela inércia. TOYNBEE acredita também nesta sequência. Diz que as civilizações começam muitas vezes sem passado e anonimamente iniciam seu período de grandeza. Atingem seu apogeu com a ciência, a racionalização do modo de viver e produ-

zir e o aperfeiçoamento da administração pública. Em seguida, vem a fragmentação pela ambição de grupos que se destroem e se aniquilam. Os povos não se extinguem fisicamente, mas sobrevivem despojados de substância, tal como compara SPENGLER, significativamente. São troncos gigantescos, secos e sem seiva, diz êle, que por séculos e séculos permanecem eretos na floresta, elevando para os céus os galhos mortos. Referiu-se, com evidência, à China, Índia e Egito. Êste sustentou por quatro mil anos uma grande civilização. Aqui estamos para torcer ou retardar o mais possível o fatalismo histórico, integrando a vida de nossa Pátria dentro dos mais potentes recursos da ciência e da técnica do século, da força e da determinação de um caráter forte, de uma moral e dignidade dos bravos, do idealismo e da elevação dos grandes espíritos. Cuidaremos do homem mais e tanto mais quanto da máquina. Empregaremos os maiores recursos no seu estudo, na sua formação, e, selecionaremos os verdadeiros valores dando a mesma oportunidade a quantos estejam em quaisquer camadas sociais. Saberemos encontrar, autenticamente, os 10% de predestinados a serem os delegados do homem na dirigência de seu Estado e de seu povo. Imporemos, mais que um fator negativo de uma população incapaz, de uma natalidade e demografia inquietantes, um elemento decisivo do Poder Nacional, de força, de decisão e de evolução. Encontraremos meios de capacitar o maior número, de ocupar os imensos e perigosos espaços vazios do território, de cruzar os céus de fios e a terra de faixas claras penetrando e cruzando caudalosas correntes líquidas. Veremos as artérias e veias do sistema hidrográfico, ora formando tumores imensos de regularização e de força, ora sendo trilha prenhe de barcos e navios. Resfolegando pela imensa rede de aço, aqui forjada e aqui mesmo montada, correrão os monstros da força e do progresso, frutos de oficinas gigantescas, levando a riqueza do subsolo ou trazendo o produto elaborado.

Para isso, existe no presente século o método apropriado. O Planejamento, fruto da ciência, da técnica e da organização, não tem bandeira nem pátria nem tampouco é posse de privilegiados. Êle existe quando também existe a determinação, a consciência de seu valor; e a disposição e capacidade de conquistá-lo. O mais fácil, o mais rápido, o mais seguro é o estudo e o trabalho em equipe, coordenando e centralizando pesquisas, discutindo e encerrando todos os ângulos e dependências, estabelecendo sinergia de movimentos e de idéias para uma opinião e conclusão seguras.

Eis o que se propõe a filosofia dos estudos da Escola Superior de Guerra, e a sua aplicação prática no Instituto de Segurança Nacional.

Nós, como Diretor da Seção de Segurança Nacional do Ministério da Educação e Cultura, arcamos com a responsabilidade de maior volume de atribuições integradas no setor psico-social,

dado que nos cabe a Educação e a Cultura. Deveremos pesquisar e colher informações em todos os quadrantes da imensidade geográfica e a variedade de culturas de nosso país. Verificando as falhas, os vácuos, as necessidades, os resultados das ações e os fracassos das experiências, analisaremos em equipe, dando elementos básicos para o planejamento e para elaboração das informações para o C.S.N. Elaboraremos as conclusões, recomendaremos e sugeriremos novos caminhos e mais sadias diretrizes a serem seguidas. Eis a cruzada a ser proposta aos meios universitários do país. Vencendo a ignorância, transpondo obstáculos, relegando vicissitudes, atingiremos e perseguiremos os marcos que delimitam as mais sublimes aspirações de nossa Pátria e os objetivos por que almeja a nacionalidade.

A DEMOGRAFIA

A inicial aspiração de uma Nação é possuir terra, em amplitude e qualidade que permita conter riquezas e potencial para que sua população encontre meios primários de aumentar o Potencial que lhe dará Poder. Quando isso consegue, torna-se um País. Não basta, que disponha de terra e do núcleo populacional, pois que a cultura está sujeita a trocas, intercâmbio, intromissão ou transmissão, com que procurará erguer, com esforços de seus filhos, os alicerces de uma civilização. Contudo, para que tal fenômeno se instale, necessita estruturar-se em garantias e convenções, com que se incentiva e progride na sua expansão. Desde que adquira direitos e prerrogativas, instala a rede externa com que manterá os compromissos e direitos de Soberania. Torna-se, assim, um Estado. Quando predominava a força e o direito internacional constituía convenção de privilégios dos fortes, muitos países deslocaram e ampliaram fronteiras. Quando isso foi conseguido, tornaram-se os maiores defensores da propriedade territorial. A última conquista de terras, por meios violentos, nós a verificamos ainda em nossos dias. Foi a guerra do Chaco. Nosso país historicamente nasceu grande e a tradição política das Capitânias, dos Coronéis, dos contrafortes geográficos da Serra do Mar, da hostilidade indígena, das epidemias e dos perigos da penetração, aliados ao espírito político de elevado nível dos homens do Império, forneceram-nos as condições precisas para que não nos tivéssemos tornado um campo de pequenas colônias européias ou pequenos Estados, lutando entre si, exterminando-se e aniquilando-se. Ajudaram muito a resistência de Portugal e as atitudes decididas de patriotas, desde os limites mais longínquos do sul, do norte e do noroeste do país. Às vezes contrariando as decisões centrais dos movimentos políticos, os patriotas obrigaram decididamente a retomada de posição. Os primeiros atos de ocupação eram movidos pela ambição de lutar e conquistar riquezas, tendo sempre à vista embarcações

para apressar o retorno precoce em caso de fracasso. Assim, as cidades brasileiras litorâneas, via de regra, estenderam-se acompanhando a orla marítima, evitando perder o sistema natural de defesa dos acidentes geográficos. Continuando a luta, ainda pela ambição e destemor, iniciaram-se as bandeiras, não sem que lançassem mão de meios desumanos quando a isso eram obrigados pela contraposição dos habitantes primitivos. Contudo, deste modo, conquistaram êles pela coragem, pela intrepidez e pela determinação, a pose definitiva de vastos rincões inexplorados. O aumento da população processou-se rapidamente, muitas vezes com as grandes famílias que nos proporcionaram os Coronéis, Senhores de Engenho, Grandes Donatários, Condes e Barões. Por outro lado, a fundamentada economia feudal e rural, concentrada em poucas mãos e a política circunscrita a dois partidos principais, veio nos trazer a unidade da Pátria. A função de assistente social dos grandes senhores feudais unificou o pensamento político.

Contudo, a posse do território, por mais vasto e rico, não resulta positivamente na conquista do bem-estar, a não ser que os possuidores se capacitem que têm que obedecer certas regras e disposições, que facilitem o aproveitamento racional e conveniente da propriedade. PIGOU, escrevendo sobre as terras pobres da Amazônia, disse: pode-se viver na maior pobreza nas terras mais ricas e na maior abundância nas terras mais pobres. Contudo, seja qual fôr o estágio de evolução, é na ebulição de sua mobilidade social que vamos encontrar os maiores coeficientes de poder dentro do fator psico-social. Procuremos a transmissão ou intromissão de culturas favoráveis e de recursos de aculturação sadios, em condições auspiciosas a que se estabeleça fácil sincretização. Métodos sugestivos de mobilização interna e determinação de informar e maior número para seus grandes destinos. Correção de fatores adversos que possam deformar o caráter e a moral de suas elites, fontes seguras de educação pelo exemplo. Outros fatores e condições demográficas tanto podem tornar-se elementos fundamentais do Poder como coeficiente negativo.

Assim, deveremos considerar quanto à população:

- a) volume;
- b) densidade;
- c) distribuição;
- d) estrutura social;
- e) força de trabalho;
- f) qualificação;
- g) unidade de pensamento nas questões básicas e preservação de cultura, aspirações e objetivos a serem alcançados.

No censo de 1950 verificamos que a população de 51.944.397, 31% habitavam cidades ou sejam 16.277.567 pessoas. O número de cidades era de 1.894. Se na consideração de cidades seguisse-

mos o critério estrangeiro, o número seria bem menor do que a estatística oficial. O número de cidades de 2.000 habitantes para cima seria bem menor. Assim contávamos a seguinte distribuição:

- 858 cidades de menos de 2.000 habitantes;
- 595 de 2.001 a 5.000 habitantes;
- 230 de 5.001 a 10.000 habitantes;
- 108 de 10.001 a 20.000 habitantes;
- 64 de 20.001 a 50.000 habitantes;
- 21 de 50.001 a 100.000 habitantes;
- 3 de 100.001 a 200.000 habitantes;
- 5 de 200.001 a 500.000 habitantes;
- 3 de mais de 500.000 habitantes.

Ja no censo de 1960 verificou-se que em 70 milhões de habitantes, cêrca de 43 milhões, ou, 61% viviam no campo e, 27 milhões, ou, 39%, viviam na zona urbana. De 1950 a 1960 dobrou a velocidade da urbanização brasileira. Em 1970 a inversão se fará sentir nitidamente, devendo a urbanização atingir a 58% da população. *É preciso notar que a produção agrícola e sensivelmente a produtividade, aumentaram satisfatoriamente.* A urbanização é fator favorável para as ações educacional e assistencial. Dentro da realidade brasileira é preciso falar em êxodo rural com mais cuidado e 3,6%, frente ao potencial ainda inexplorado, à inépcia administrativa e ao desperdício.

A unidade de provimento no Brasil foi realmente a fazenda. O desenvolvimento industrial aumentou o número de centros urbanos, contando São Paulo 50% de sua população vivendo na zona urbana.

Houve outro essencial fator de formação de cidades com a sugestão das vias de escoamento da produção agrícola — a orla marítima pelo comércio de exportação e as margens fluviais.

Para MORTARA a classificação de cidade é um aglomerado de população de 5.000 habitantes. Antigamente, no Brasil colônia e imperial, a classificação era um título honorífico. Salvador foi a primeira cidade do Brasil, quando Governador-Geral Tomé de Souza, em 1548.

No censo de 1950 havia 478 aglomerados de mais de 5.000 habitantes, com um total de 13.925.769 habitantes, ou 26,88% da população do país. 13% ou 6.853.235 eram aglomerados de mais de 100.000 habitantes, ou 13% da população total. É muito difícil distinguir o sentido urbano e rural de um aglomerado social do interior. Por outro lado, urbanização e industrialização diferem discretamente em seu conteúdo. Predomina, na segunda, a massificação ou organização operária e na primeira, o aglomerado é muitas vêzes, burocrático. A urbanização sadia é um fenô-

meno favorável, especialmente no que se refere ao sentido educacional. Capitalização rural é fator primordial de urbanização sadia. Em nosso país tem havido uma urbanização média de 5% da população. Outro fenômeno social de importância são as migrações internas. Como fato geral, o problema carece de importância. Contudo, em nosso país existe espoliação de áreas enormes e sobrecarga em regiões concentradas. Nos E.U.A., 30% da população vive fora do Estado de nascimento e no Brasil 4,15%. No primeiro país, cerca de 20% da população do país muda para outros estados. Cálculos de probabilidades revelam que os E.U.A. terão em 1965, 195 milhões de habitantes, havendo um aumento de 45 milhões em 15 anos. Houve pois, uma taxa de crescimento de 20%. A Renda individual subiu de 50%. As pessoas em idade de trabalho aumentaram em 10%. A média da idade é de 29 1/2 anos. Estão assim distribuídos:

1960	1965 (aprox.)
48 milhões vão à escola;	50 milhões vão à escola;
68 milhões trabalham;	73.600 milhões trabalham;
3 1/2 milhões desempregados;	3 milhões desempregados;
126 milhões vivem nas cidades;	162 milhões vivem nas cidades;
54 milhões vivem nos campos.	63 milhões vivem no campo;
	4.800 milhões no meio universitário.

De 1950 a 1960 houve 1 1/2 milhão de aumento no meio universitário, que é de 4.400.000 ou 9% sobre o total escolar. Em nosso país só 1 em 100 chega aos umbrais universitários. Isso é fato comum nos países de apressado surto de evolução social.

Encontramos aqui curiosas migrações internas. O Estado do Rio Grande do Sul, uma das unidades federativas de maior estabilização econômica é fonte migratória interna intensa.

Algumas vezes existe um «potencial» oculto para a formação de uma cidade. Havendo um grande desenvolvimento regional sem que exista um centro social proporcional, qualquer decisão de estabelecer uma cidade é seguida de sucesso. As famílias que exercem atividades intensas na zona rural são obrigadas a enviar seus filhos a longas distâncias, fugindo assim ao controle e a satisfações sentimentais razoáveis. Se contudo existirem possibilidades educacionais mais próximas, a tendência é estabelecer residência neste local. A velha cidade de Goiás, de um censo a outro foi das poucas unidades urbanas que não conseguiu aumento populacional. Situou-se à margem da região desenvolvida do Estado e não era favorecida por condições geológicas. O impul-

so da cidade de Goiânia demonstrou que a região ressentia-se de um centro social evoluído.

A pulverização do desenvolvimento econômico, na área continental do país, tem dificultado a multiplicação do número de cidades. A falta de Tecnologia no aproveitamento dos recursos agropecuários, tem tornado difícil conseguir produtividade capaz de elevar as possibilidades econômicas individuais. Por outro lado as unidades políticas municipais vegetam na escassez de recursos para tornarem iniciativas administrativas salutares. Realmente, o elevado custo da técnica moderna só poderia dar acesso às unidades referidas através de um sistema de coordenação e sinergia de esforços de grupos regionais de unidades municipais.

É preciso ficar consignado aqui que a formação de cidades ou núcleos sociais, é fator favorável para um sistema educacional eficaz. A Tecnologia, diminuindo as horas de trabalho do campo, permitirá a estabilização familiar rural nos núcleos sociais próximos.

Em que pese o fenômeno patológico do êxodo rural, em boa parte, nos últimos quinze anos é bastante favorável o surto de urbanização da população brasileira. O fato irá facilitar a ação educacional nos anos próximos.

A população brasileira em sua densidade e localização demonstra assim uma incrível irregularidade. Admitindo-se uma faixa litorânea de 100 Kms de profundidade, representando 656.241 Kms² ou 7,7% da superfície total, encontraremos a ocupação por 36% do total populacional. Em 1º de setembro de 1960 contávamos uma população aproximada de 70.967.000 habitantes, sendo mantido o índice de crescimento de 3,6% constatado no intervalo dos dois últimos censos, teremos 100 milhões aproximadamente em 1980.

A distribuição seria a seguinte:

Distribuição territorial da população do Brasil em 1º de setembro de 1960.

Região Fisiográfica	População (1.000 H.)	Presente % do total	Superfície Km ²	Densidade populacional
Norte	2.602	3,50	3.540.032	0,7
Nordeste	15.678	22,00	969.704	16,0
Leste	24.832	35,00	1.260.169	19,5
Sul	24.848	35,30	809.258	30,5
Centro-Oeste	3.007	4,20	1.885.035	1,6
Total	70.967	100.00	8.464.198	

Índice de crescimento demográfico anual — 3,6%.

Nós possuímos tôdas as características mundiais de concentração populacional, desde as tremendas concentrações da Ásia

— China, Japão, Índia e Indonésia, — com uma concentração de 100 habitantes por Km², na zona da mata de Pernambuco até o cociente mínimo de 0,2 por Km², no Amazonas e Mato Grosso. Possuimos cidades com concentrações de 232 habitantes por Km², na região acima referida e nível de vida miserável; e outras com a mesma densidade com uma renda *per capita* igual a cidades de população condensada da Bélgica.

EVOLUÇÃO DA DENSIDADE DEMOGRAFICA

Ha/Km².

Anos	Censos Gerais
1872	1,17
1890	1,68
1900	2,05
1920	3,60
1940	4,84
1950	6,10
1960	8,34

Fonte — *Anuário Estatístico do IBGE* — 1964.

Problemas importantes e relativos ao homem estão desafiando a elite dirigente do país. A desigual distribuição de terras, havendo ao mesmo tempo o imperativo de resguardar a produtividade e a técnica das grandes plantações extensivas e comerciais, por cujas divisas tanto nos batemos para suportar o tremendo surto de industrialização, que não pode parar. Contudo, existe o imperativo de equilibrar a atividade agropecuária com a industrial. Ao mesmo tempo, a herança de Colonizações dirigidas da segunda metade do século passado e outras condições ecológicas nos tem colocado a braços com o minifúndio. Assim, ao mesmo tempo que necessitamos formar novos proprietários rurais, deveremos estabelecer a operação de «concentração» de terras. A situação do país pioneiro, onde as sugestões de inversões de capitais são inúmeras nas zonas urbanas, coloca-nos no dilema tremendo de desviá-los para atividades agropecuárias. Sem a estruturação destas será impossível manter a pujança do parque industrial, especialmente no momento em que o preço de custo, frente ao mercado internacional, ainda é marginal. A solução disso vamos encontrá-lo nos meios universitários. Estamos certos de que o investimento estrangeiro de capital, em nosso país, dos mais favoráveis seria na exploração agrícola e mesmo na aquisição de terras aproveitáveis, por Lei. Forçadamente a Tecnologia entraria no campo com seu cortejo favorável de germinação econômica, aliviando os investimentos nacionais na estruturação básica de indústrias, de elevado alcance sócio-econômico e rentabilidade maior, qual seja aquela de bens de produção e de consumo.

No momento, (1965) perto de 76 milhões de habitantes, cerca de 39 milhões vivem no campo, 51% com uma parte ativa de 15.5 milhões. Para essa massa de trabalhadores existem pouco mais de 3,5 milhões de propriedades agrícolas. Na França existem mais de 5 milhões e uma média de 14 hectares para cada um. Vemos, pois, que no Brasil 15 milhões de trabalhadores agrícolas trabalham em terra alheia. Aproximadamente 149 mil proprietários ou 8% do total, e apenas 1,4% de todos os que trabalham a terra são donos de 3/4 partes da área total das propriedades. Há cerca de 1.000 propriedades com mais de 10.000 hectares cada uma. Disso resulta que 60 proprietários dispõem de 6 milhões de hectares ou 3% da área total das propriedades rurais. Por outro lado, existem regiões onde cada qual dispõe de uma área ínfima de terra. Têm menos de 5 hectares: 82% das propriedades do Maranhão; 54% em Sergipe; 44% em Alagoas e 41% em Pernambuco.

Curioso fenômeno no Brasil é que a média de propriedade é de 100 hectares, sendo que quase metade com área de mais de 1.000 hectares; 22% de todos os estabelecimentos agrícolas têm menos de 5 hectares (minifúndio) abrangendo 4% da área cultivada.

Assim, os dois extremos desfavoráveis da situação social da relação homem-terra, existem em nosso país — Latifúndio e Minifúndio.

Por outro lado, a maioria da população vive no campo, e a ausência de Tecnologia adequada obriga ao trabalho familiar o menor, colocando-o à margem do sistema educacional escolar. Ainda mais se agrava o problema quando nos lembramos da alta natalidade de 44 mil habitantes e com uma mortalidade descendendo de 24, 20 e 18 em alguns lugares, com a melhora de assistência médica e sobretudo da higiene. A população jovem e inativa, e a possibilidade de associar educação e trabalho, é problema que está desafiando a elite responsável. De 51.800 milhões de habitantes do censo, de 1950, 27.100 milhões produziam e 37.900 milhões eram inativos. Para 1.000 habitantes existiam 522 unidades de produção e 732 de consumo. Para 1.000 unidades de produção havia 1.402 de consumo. A redução da mortalidade e a concentração urbana indiscriminada em consequência da industrialização, cria o abandono do campo sem a conveniente, proporcionada e adequada substituição pela Tecnologia. Mesmo frente a tal aspecto, não existe falta de trabalhadores braçais no campo e, sim, descapitalização. Em algumas áreas, a situação torna-se alarmante, havendo despovoação do campo em proporções perigosas. O Estado do Rio, que poderia ser um celeiro de produtos granjeiros e de horticultura, teve no último decênio um aumento apenas de 5% na população rural e de 57% na zona urbana.

O Estado de São Paulo estará ultrapassando a percentagem de urbanização dos Estados Unidos entre 1965 a 1970. (E.U.A., 25% na zona rural).

INDICE DE URBANIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

1950-1962

População (1.000)				
Anos	Total do Estado	Urbana (Capital e interior)	Rural (do interior)	% sobre o Total
1950	9.134	4.950	4.184	51,9
1951	9.460	5.232	4.228	55,3
1952	9.798	5.530	4.268	56,4
1953	10.148	5.846	4.302	57,6
1954	10.510	6.180	4.330	58,8
1955	10.885	6.535	4.350	60,0
1956	11.274	6.913	4.361	61,3
1957	11.686	7.315	4.371	62,6
1958	12.103	7.742	4.361	64,0
1959	12.535	8.197	4.388	65,4
1960	12.975	8.675	4.300	66,9
1961	13.438	9.191	4.247	68,4
1962	13.958	9.741	4.217	69,8

A queda da população rural em *números absolutos* está prevista para o corrente ano (1965).

Previsão

1965	15.506	11.621	3.883	75%
1970	18.479	15.747	2.732	85%

Nota do A. — Acreditamos que a taxa de urbanização de 75% seja o índice de estabilização.

Fonte: Dados deduzidos de trabalho da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo (Divisão de Economia).

A corrente imigratória do exterior, que poderia contribuir para melhorar a situação, tem sido irrisória tendo em vista as necessidades nacionais. Até 1938 entraram no Brasil 4.800.000 europeus imigrantes, e cerca de 1.200.000 retornaram ao país de origem. Após a guerra mundial entraram 500.000, com um retorno aproximado de 100.000. Tais correntes imigratórias representam cerca de 20% da população brasileira, incluindo os seus descendentes. A media anual de imigrantes tem sido de 60.000. Em 1958, entraram apenas 49.839. Dos imigrantes, 34,12% eram agricultores; 3,47 — de técnicos; 19,25% para comércio e indústria e 15,03% com outras profissões. De 49.839 imigrantes entrados em 1958, 45.000 eram espontâneos e 4.839 dirigidos.

Entre 1945 e 1958 entraram 622.584 imigrantes na seguinte ordem:

Portugueses	255.795
Italianos	102.127
Espanhóis	89.556
Japoneses	27.155
Alemães	21.135
Outras	126.816

O número de imigrantes tem permanecido estacionário tomando-se por base o ano de 1962 em que entraram 31.138 imigrantes. A razão principal é a reconstrução sócio-econômica de algumas fontes e o desvio de correntes imigratórias para as províncias africanas de Portugal.

IMIGRANTES ENTRADOS NO PAÍS, SEGUNDO PORTOS E AEROPORTOS (1962)

<i>Portos e Aeroportos</i>	<i>Imigrantes</i>		
	<i>Total</i>	<i>Espontâneos</i>	<i>Dirigidos</i>
Santos	16.710	12.671	4.030
Rio de Janeiro	11.344	10.208	1.136
Campinas	803	799	4
Belém	449	373	76
São Paulo	370	345	25
Salvador	253	94	159
Pôrto Alegre	166	165	1
Rio Grande	163	19	144
Foz do Iguaçu	85	85	—
Corumbá	84	84	—
Outros	292	292	—
Total	31.138	25.554	5.584

EM 80 ANOS A IMIGRAÇÃO ESTRANGEIRA FOI DE CÊRCA DE 4 MILHÕES (1884-1963)

(Números aproximados)

1884/1893	875.000
1894/1903	860.000
1904/1913	1.000.000
1914/1923	500.000
1934/1943	185.000
1944/1953	340.000
1954/1963	460.000
Fixados Total	4.220.000

Nota: O retorno pode ser estimado entre 20 e 25%.

Fonte: Anuário Estatístico do IBGE.

As dificuldades para localização imigratória são enormes, dado que em seus países dispõem eles de uma assistência social mais ativa. Se, porém, no Brasil conseguíssemos Colonizações formando em realidade Núcleos Sociais, com os requisitos mínimos de bem-estar, com orientação mista de nacionais e estrangeiros, estaríamos encaminhando corretamente no meio rural, a formação de núcleos sociais higidos, mental e fisicamente. Até hoje não verificamos no Brasil nenhuma iniciativa de núcleos de colonização fundamentados no critério de formação de núcleos sócio-econômicos de caráter germinativo e sim, a simples localização física. Parece que já é tempo de formá-los. A formação mental do imigrante, ainda em seu ponto de origem, é técnica há muito seguida pela Austrália. A fase de adaptação é prolongada, desde que se leve em conta o trauma que se segue ao abandono de sua família, seu ambiente, seus hábitos, enfim, sua própria cultura. Vemos, pois, que o sociólogo e o psicólogo têm um importante papel a cumprir no aliciamento imigratório. Nunca soubemos da existência de tais técnicos nas atividades imigratórias do Brasil no exterior.

DEMOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- (1) LEON FESTINGER ET DANIEL KATZ — «Les Méthodes de recherche dans les Sciences Sociales» — Trad. Presses Universitaires Paris — 1959.
- (2) W. J. H. SPROTT, Trad. Jean Larche, Payot, Paris 1954.
- (3) ROGER GIROD «Atitudes Collectives et Relations Humaines» — Presses Universitaires, Paris, 1953.
- (4) D. FRENCH & R. Crutchfield — Theory and Problems of Social Psychology — University of Chicago — 1950.
- (5) FRANK SIMONDS & BROOKS EMENY «The Great Powers in World Politics» — 1939.
- (6) MAX WEBER «Economia y Sociedad» — Fondo de cultura económica. México, — 1944.
- (7) A-02-53 ESG F. C. San Thiago Dantas «O Poder Nacional — seus Móveis interesses e aspirações; realismo e idealismo políticos».
- (8) A-09-53 Esg. F. C. San Thiago Dantas «Poder Nacional — seus tipos de estrutura».
- (9) HAROLD & MARGARETH SPROUT — «Foundations of National Power» — Princeton University Press, 1954.
- (10) STRAUSS — Hupé & Possony Mc-Graw-Hill Book Co. N. Y. 1950 «Internacional Relations...».
- (11) GUNNAR MYRDAL — 2 Vols. «Ah American Dilemma».
- (12) MAURICE DAVIS, «Negroes in America Society», — Yale University.
- (13) WARREN S. THOMPSON, «Problems of Population», — Miami University.

- (14) STEPHEN ZWEIG — «Fernão Magalhães».
- (15) ANTONY RICHMOND, «Colors Prejudices in Britain».
- (16) OSWALDO SPENGLER, «La Decadencia de Occidente».
- (17) ARNOLD TOYNBEE, «Um Estudo de História».
- (18) PIERRE FROMANT «Démographie économique» — Payot — Paris.
- (19) J. O. HERTZLER «The Crisis in World Population» — Lincoln University — of Nebraska — 1956.
- (20) GIORGIO MORTARA «Curso di Statistica Economica Superiore» 1957-1958 — Universidade de Roma.
- (21) ALFRED SAUVY — «Théorie Generale de la population» 2 vols. Presse Universitaire de France — 1952.
- (22) A. J. LOTKA «Actualités Scientifiques des Associations Biologiques» — «Actualités Scientifiques Industrielles» n° 780-1938.
- (23) «Congrès Internationale de la Population» — Actualités Scientifiques et Industrielles — n° 710-1937.
- (24) Congrès Mundial de la Population — 1954 — Roma (O.N.U.).
- (25) LÉON BUQUET «L'optimum de population» — Press Universitaires de France — 1956.
- (26) R. NURKSE «Problemas de Formación de Capital» — Fondo de Cultura de México.
- (27) A Journal of Demograph — «Population Studies» — London School of Economics.
- (28) Rev. Trimestrielle de l'Institut National D'études démographiques — Ed. I.N.F.D. (20 rue de la Baume. Paris).
- (29) WILLIAM F. Ogburn & Meyer F. Nimkoff — «Sociologia». Ed. Aguilar — Madrid — 1958.
- (30) The Determinants and Consequences of Populations Trends. United Nations — ST/SOA/SER. A-17.

O PODER POLÍTICO

Como o Poder Político sofre influência notável da qualificação populacional e é por ela impressionado, teremos que tecer algumas considerações a respeito dele. As origens históricas, que transmitem uma série de estigmas biológicos e étnicos que só muito lentamente podem modificar-se ou desaparecer, constituem uma parte total ou parcial de forma de Poder. MAX WEBER analisando as estruturas do Poder procurou determinar três tipos, ficando compreendido que uma forma pura não existe. No primeiro tipo colocou a forma tradicional, dando como exemplo a Inglaterra; no segundo tipo, o burocrático e, por último, o carismático.

O primeiro tipo existe através de tradição, caráter do povo e moral especial, encarna os na tradição feudal de onde procederam todas as formas. O segundo tipo encarna convenções, encontrando exemplo nas democracias de nosso tempo. Aqui, ao

invés do mecanismo tradicional encontramos o mecanismo racional destinado a distribuir uma série de funções dentro da Sociedade. Toda estrutura burocrática é um regime de institucionalização do Poder. Quer isso dizer que a um critério pessoal se substituiu arbítrio grupal de fórmula. Observa-se a mudança dos grupos, mas permanece a burocracia. O tipo carismático é necessariamente um governo em que a autoridade legítima se faz através da confiança íntima, da adesão e da solidariedade de um grupo, conformado à figura do dirigente. Proveio tal Poder da ascendência religiosa dos chefes antes da Renascença.

Quando existe harmonia entre as fontes reais e formais do Poder, a estrutura torna-se estável. No Brasil, em que predomina a forma carismática, onde gira o movimento político em torno de homens, verdadeiros salvadores e guias, funciona já uma burocracia ainda não muito bem aproveitada. Por este fato mesmo, é que a autoridade se inclina para decisões e atuações pessoais. Contudo, dentro de tal procedimento, procuram ainda fontes reais, não muito autênticos de Poder. A força militar que tem o objetivo de ser a garantia de Poder Nacional, especificamente contra antagonismos externos, atua aqui como fonte o equilíbrio de poder político. Em nosso meio, a própria autoridade, inicia por segurança o equilíbrio entre a classe militar, distribuindo postos importantes a diversos grupos dentro da própria classe militar. Como no meio de atividades inerentes à classe os postos não sejam suficientes, extravasa a autoridade, distribuindo postos civis. É uma fase, talvez favorável, tornando estável o «status» político, enquanto não sofra a sociedade evolução sadia no sentido ético e educacional, tornando-a capaz de dominar o Poder Político. Vemos, assim, que em nosso meio, o Poder tem que associar as fontes reais, se bem que inautênticas de Poder Político àquelas de natureza Formal. Assim temos vivido desde 1930, tendo havido um traumatismo na evolução normal e progressiva da formação de uma fonte autêntica de Poder. Indiscutivelmente o Poder Político apresentava muito menor veracidade de Poder Real e autêntico do que hoje. A representação política era selecionada e assim tornava-se irreal à vista do estágio educacional e cultural do povo — Fonte Real e legítima de força política no regime que professamos. A primeira fórmula era de molde visivelmente aristotélico. Contudo, o regime democrático, tão mordazmente criticado desfavoravelmente por XENOFONTE, é em nosso tempo a fórmula ideal de governar. Sendo necessária a crítica para a evolução das idéias e do pensamento, segundo Bertrand Russel, o regime que escolhemos é o único possível de progredir e melhorar. A fatalidade de o povo escolher seus delegados constitui imperativo de nossa civilização no atual ciclo humano em que ela se processa. Mais cedo ou mais tarde, a prática terá que ser iniciada. Aquêles que ainda se encontram fora dos postulados democráticos, verão com angústia, mais tarde, os outros se ditan-

ciarem cada vez mais. Felizmente para nós, a classe militar já evoluída e esclarecida, ao contrário de aproveitar-se para o domínio político nos momentos de crises sociais e política por que temos passado, procuram e entregam ao poder civil as rédeas do governo. Funciona a nossa democracia como uma criança ao começar a andar. Tropeça, fere-se, parte dente e ossos, contudo, ao acontecer o perigo de precipitar-se em um despenhadeiro ela é amparada discretamente pela espada. Continua a sua prática de andar, até que o faça com mais firmeza. Temos sido felizes que não temos a criança ao colo, pois que assim muito tarde virá a caminhar firmemente. As invectivas partidas de filósofos e historiadores dos séculos passados eram motivadas pelo fato de que a educação era um privilégio de classe. Hoje predomina a vontade do povo, verdadeira fonte de governo.

Cada forma política deve estar harmônica com o grau de evolução popular e com a época em que foi adotada. Deve acordar com a concepção de civilização de nossa era e ter estabelecido um traço, pelo menos de concordância, entre os indivíduos que integram a vida política de cada Estado. A origem histórica da missão divina dos reis e imperadores, que lhe outorgava o Poder por natural delegação metafísica e sobrenatural, humanizou a constituição jurídico-social do Poder. Assim, surgiram as imensas modificações estruturais do Estado como encarnação da Fôrça, levando a tornar-se o mesmo um dos elementos e meios das fontes de Poder. Coincidiu tal fenômeno com a eclosão do surto industrial e a massificação conseqüente. Por outro lado, o progresso da ciência e da técnica incorporou o Estado na sua órbita, tendo como diretrizes fundamentais, a filosofia do Estado comum e variável conforme os impactos do «status» e do ânimo social do Grupo dependente. Eis porque, na república de Platão, o escravo obedecia a uma estrutura social convencional entre todos; hoje, inaceitável sob aquêlê aspecto. Surpreendem-se alguns que até hoje sejam conservadas as estruturas republicanas e jurídicas dos Estados. No entanto, o homem e o pensamento são os mesmos, mudaram apenas as técnicas e os fatos, com outras condições de vida, chegando-se a conclusão de que seja imperativa a adaptação. Uma destas adaptações é a idéia de liberdade, sobretudo, a liberdade de escolher. Para Santo Agostinho, esta já é uma graça, para ROUSSEAU uma qualidade inerente ao homem. Por outro lado, a concepção política, como hábitos e costumes, acompanha a evolução e a tendência social da época, havendo mesmo características ou ginástica intelectual concebendo doutrinas políticas de «moda e como atividades esnóbicas». Como uma epidemia, surgem os herois ou candidatos a mártires de novas e esquisitas doutrinas políticas, com cujos sofrimentos espalham-se, difundem-se, e fenecem. Dois autores forneceram subsídios interessantes a respeito, RICHARD MC. KEAN em «Freedom and History» e JAMES JOYCE com seu romance, «Stephen, le Heros». Os costumes, o

sistema de vida, a concepção do Estado, a deficiência de meios técnicos de comunicações rápidas, o atraso da ciência, criaram as diversas filosofias da política, como ciência e como arte. Dentro da história procuraremos inspirações para ajustarmos e conciliarmos a fonte política como fator do Poder. A democratização da educação, o realismo e a atenção aos direitos do homem como semelhante, nos induzirão a selecionar a estrutura política capaz de atender aos objetivos Humanos. Retirando as partes e ângulos conciliáveis de Platão, Aristóteles, Bacon, Maquiável, Santo Tomás de Aquino, Jean Bodin, Montesquieu e Thomas Paine, elaboraremos para nossa época o Instrumento útil da ciência política como fonte de Poder.

No regime democrático em que a força política do Poder assenta-se na convenção da maioria, a ciência política é uma ciência e uma arte de equilíbrio entre correntes e grupos, visando sempre a opinião média e da maioria. Originando as elites das inclinações, aspirações e objetivos do povo, deveremos ressaltar como fundamento máximo de encaminhar bem a liberdade de escolher, dotando o povo de elementos amplos, eficazes e precisos para capacitá-los na escolha de seus representantes. Pareto, em seu tratado de Sociologia Geral, diz que a classe dirigente não é homogênea, havendo dentro dela um grupo dominante. Encontra a luta entre diversos grupos de interesses, de níveis intelectuais variáveis. Considerando as diferentes partes ou partidos das classes dominantes divisa duas categorias: a) homens que mostram e praticam fins ideais e que seguem boa conduta bem definida; b) homens que só objetivam trabalhar por seu interesse próprio e do de seus clientes. Subdivide estes últimos em duas classes: uns, contentam-se com as honrarias e deixam a seus clientes o gozo das vantagens materiais e outros, dividem com seus clientes as vantagens materiais e especialmente dinheiro. Vemos, assim, quão dependente é a política do meio em que atua. Sofre ela reflexos da situação econômica e social. Compete, pois, às elites intelectuais do país encaminhar e organizar a sua sociedade para contar com atitudes saudáveis de seu fator político como fonte de Poder.

Quanto mais caminha a Civilização mais complexo e diversificado se torna o problema do homem, especificamente, como participante do ponto histórico do momento. Já na lei de SPENCER verificamos que «tudo passa do homogêneo para o heterogêneo, do simples para o composto.» A soma de informações, a rapidez de comunicações, o progresso da ciência, da técnica e da organização, impõem ao homem o trabalho e o esforço conjugados, a que modernamente chamamos de «trabalho de equipe». A organização dos meios sadios da sociedade, ainda pouco contaminados pelo jogo de interesses e propensos ainda, ao idealismo, constituirá um meio sólido de seleção e de fiscalização das atitudes políti-

cas deformadas e suspeitas. Lançamos nossas vistas para o seio da mocidade universitária, convocamos docentes e discentes para uma cruzada na renovação e rápida evolução de nossos costumes políticos. O «Universo Social» de tal Grupo deverá atingir a 10% do meio sociável do país, de onde emergem as vocações de elite intelectual e política.

Não importa que os imensos progressos no setor de comunicações e transportes; a disposição da ciência, da técnica e da organização na formulação Tecnológica; a manipulação de propaganda e de controle da opinião pública, e em consequência aquela do povo, juntem nas mãos do governo elementos monstruosos de centralização. A subdivisão e descentralização administrativa no regime democrático, na moral de conduta das elites selecionadas, formarão e induzirão, sem dúvida, à seleção dos escalões mais elevados de governo, forçando-o a estabelecer as regras e atributos de hierarquia inerentes ao Instituto Democrático de Governo. É a ética profissional obrigando a que sejam seguidos na política os mesmos princípios das atividades profissionais de elevado nível.

Advogamos a revolução pela Educação e pela Cultura, contrapondo-se aos métodos do passado, em que vimos o exemplo de Constantino, proclamado Imperador e já nas portas de Roma, sem o conhecimento dos Romanos. A existência do telégrafo em tal época talvez nos tivesse roubado o direito de ser cristãos.

Tem grande papel a Universidade no desencadeamento idealístico da determinação de aumentar o Poder e aproveitar com capacidade o Potencial Nacional. No regime que professamos, a vontade e o poder da maioria tem que intervir no processo de desenvolvimento, *quaisquer que sejam* as vicissitudes que se antepuserem ao ideal e à determinação.

A primeira missão da Universidade é de caráter filosófico, deixando a outro plano o tipo específico de suas atividades. Atuando como fonte de conhecimentos adequados e aos anseios do povo de «saber como», para na sua determinação política, escolher de acordo com suas tendências e desejos. A elite formada na Universidade tem a precípua obrigação de responder, dentro da conjuntura nacional e frente aos antagonismos, como atuar para atingir os objetivos perseguidos.

A instalação dos Institutos Técnicos pelas Universidades, obra empreendida com rara felicidade na gestão do Ministro Clóvis Salgado através da COSUPI, pretende dar a cada unidade universitária a sua característica própria e responsabilidade particular nos problemas de elevada técnica. Estes agentes do desenvolvimento deverão estar imbuídos das idéias filosóficas pertinentes ao processo evolutivo adequado a condições nacionais específicas.

O povo tem que tomar parte decisiva na determinação de desenvolver e isso a êle será levado pela elite universitária. Vivemos na esperança, nos anseios e por fim na certeza de alcançar os objetivos nacionais, se a tanto nos levar o trabalho universitário de esclarecimento, de concurso, de decisão na comunhão de todos trabalharem nas próprias atribuições e dependências, enobrecidos na fórmula e não sòmente na forma e na qualidade aparentes. Todos se engrandecem, desde as mais elevadas funções e atribuições até aos misteres mais modestos, desde que visem o bem comum.

Todos os povos pagaram seu tributo ao desejo de evoluir e progredir coletivamente. A Inglaterra no século passado na exploração do trabalho de mulheres e crianças, dando lugar aos romances emocionais e dramáticos de Dickens e a teorias novas e forçadas da *mais valia*, qual seja a teoria de Marx. O Japão decidiu-se pelo subconsumo de sua população. A Rússia pela posse dos bens de produção e do jugo do subconsumo. Na Universidade deveremos, na conjuntura brasileira, forçar o mais possível a educação popular e a elevação do nível de saúde. Se nos atermos decisivamente aos dois últimos postulados, acreditamos caminhar na pista certa. A cultura necessária e adequada ao aumento do Potencial Nacional tem que ser ditada pela Universidade. Quer nasça tal impulso do conceito filosófico e idealístico, quer seja de aperfeiçoamento e seleção da elevada técnica, coincidindo os dois meios para decisão final.

Evidentemente a Universidade tem que transbordar de seus muros divisores e se entrosar decididamente no meio em que funciona; e, especificamente, através de seus Institutos de Pesquisas. Por outro lado, formando técnicos de alto nível para os empreendimentos privados, deverá estabelecer convênios para adaptação prévia dos profissionais às características especiais da atividade econômica. Como fator preponderante do desenvolvimento, a Universidade, para realizar-se plenamente, exige recursos em quantidade adequada e proporcional aos empreendimentos. O Poder Público tem que compreender que o investimento universitário é de elevada prioridade e que o emprêgo de recursos insuficientes poderá deformar o sistema e reduzir a produtividade do próprio investimento.

Vamos encontrar o Estado Moderno de nossa Pátria, utilizando-se do progresso e da Civilização de nossa época, para atender ao homem nas suas aspirações e no seu bem-estar, proporcionando-lhe a Saúde, a Educação, o Seguro Social, a Assistência em seu trabalho e combatendo o abuso do poder econômico. Pela filosofia da ciência e da arte política, equilibraremos e prestigiaremos os diversos poderes em suas específicas atribuições, pelo Planejamento ordenaremos as atividades do Estado; pelo idealismo forjaremos os Estadistas para com seus sacrifícios pessoais reer-

querem no alto aprêço os interêsses da coletividade nacional e pelas atitudes enobreceremos as atividades sociais quaisquer que sejam elas, desde que dentro das regras morais do Grupo. Especial aprêço será focalizado nas atividades humanas de assistir, instruir, curar e educar. Dirigiremos nossa especial atenção ao pesquisador, ao cientista, ao professor e àqueles que não visem na criação de riqueza própria e imediata, no seu bem-estar e a sua segurança pessoal. Pela Educação levaremos ao povo a capacidade de utilizar bem a sua liberdade de pensamento, a possibilidade de possuir aquêlo mínimo de bens materiais de que nos falou Santo Tomás de Aquino, os preceitos humanos do grande Leão XII na sua Encíclica «Rerum Novarum» e a concordância nos fundamentos básicos da conservação do bem-estar da humanidade contidas na simplicidade do grande homem das Américas; um governo do povo, para o povo e pelo povo, exclamou Lincoln.

FATOR POLÍTICO DAS FONTES DE PODER

BIBLIOGRAFIA

- (1) GETTEL — «Political Science»;
- (2) GINSBERG — «Sociology»;
- (3) LEÓN DONNAT — «La politique expérimentale»;
- (4) W. CROSBY — «Politics and the Constitution». 2 Vols.;
- (5) ARTURO SAMPAY — «Teoria general del Estado»;
- (6) MARCEL DE LA BIGNE de Villeneuve — «L'activité étatique»;
- (7) GÉNY — «Science et technique en droit privé positif»;
- (8) LÉO STRAUSS — «Droit Naturel et Histoire»;
- (9) BARKER — «Principles of Social Political Theory» — The European Inheritance — 3 vols.;
- (10) CAETANO MOSCA — «Histoire des doctrines politiques»;
- (11) DEFOURNY ARISTOTE — «Étude sur la Politique»;
- (12) RICHARD MC. KEAN — «Freedom and History»;
- (13) MAURICE CROISSET — «La République de Platon»;
- (14) BARKER — «Reflexions on Government»;
- (15) BARTHÉLEMY DE SAINT-HILAIRE — «Politique d'Aristote»;
- (16) PARETO — «Traité de sociologie générale»;
- (17) L. H. PETITO — «La vie integrale de S. Thomas d'Aquin»;
- (18) MARCEL BRION — «Machiavel»;
- (19) A. F. ARTAUD — «Machiavel — Son gente, ses erreurs»;
- (20) BUCHON — «Oeuvres completes de N. Machiavel»;
- (21) P. MESNARD — «Jean Boudin six livres de la République»;
- (22) THOMAS HOBBS — «Leviatham» (1651);
- (23) LOCKE — «Two treatise on Civil Government» (1690);
- (24) DAVID HUME — «Essays — moral, political and literaru» — (1741);

- (25) ADAM SMITH — «The Wealth of Nations»;
- (26) B. GROETHUYSEN — «J. J. Rousseau»;
- (27) HAROLD LASKI — «Authority in the modern State»;
- (28) SAINT-SIMON — «Lettres d'un habitant de Genève a ses contemporains»;
- (29) AUGUSTE CONTE — «Cours de Philosophie Politique»;
- (30) BOULDING — «Organizational Revolution»;
- (31) BEATRIX WEBB — «Histoire du Trade Unionisme»;
- (32) MARCEL PRÉLOT e outros — «Introduction à l'étude du Droit»;
- (33) BERTRAND RUSSEL — «The Impact of Science on Civilization»;
- (34) BARKER — «Social and Political Theory» — Oxford;
- (35) KARL MANNHEIM — «Libertad — Poder y planificación democrática»;
- (36) KARL MANNHEIM — «Essays on Sociology and Social Psychology» — London;
- (37) MAX WEBER — «Essays in Sociology» — London;
- (38) R. ARON — «La Sociologue Allemanda Contemporaine» — Prêss Univ.;
- (39) G. JELLINEK — «L'Etat Modern et son Droit», 2. Vols;
- (40) H. DE MANN — «L'era des masses et le decline de la civilisation»;
- (41) H. LASKY — «The Dilema of our «Time»»;
- (42) J. SCHUMPETER — «Capitalism. Socialism and Democracy».

O POVO

(Caráter — Estrutura Social — Opinião — Moral —
Heterogeneidade e Preconceitos Raciais)

Caráter:

Para RIESMAN, o caráter nacional é um produto de formas sociais e a estrutura do caráter pode ser definida, como a organização mais ou menos permanente, social e historicamente condicionada, das tendências e satisfações individuais. O caráter tem acentuada tendência para mudança. Está sempre ligado a modificações, dado que se sujeita a condições do meio, que modifica sempre as condições da personalidade. As maneiras de um povo mudam muito de uma para outra época, conforme alterações trazidas por modificações de atitudes políticas ligadas a mudanças de norma e de sistema. A intromissão ou transposição de culturas é responsável por fortes alterações de caráter. As modificações da regra de atividades econômicas também têm influência acentuada. DAVID POTTER considera abundância econômica como fator determinante do caráter norte-americano. Mesmo as religiões têm sua contribuição nas metamorfoses de caráter. É conhecida a tese de MAX WEBER da ação do espírito protestante na filosofia capitalista, e seus exemplos, inclusive em colônias estrangeiras no Brasil, em meados do século passado. MORRIS GINS-

BERG ressaltou a necessidade de definir o caráter nacional, dando êle mesmo a sua opinião. Realmente, anotou a influência tradicional impregnada no individuo, transcende da própria personalidade para influenciar as instituições. Em verdade, há profundo entrosamento entre individuo e coletividade. Os traços individuais determinam as instituições e estas, por sua vez, formulam o caráter individual. Assim, como é obvio, as pesquisas de caráter têm que ser periódicas, havendo uma forma histórica para avaliação do sentido de evolução. Na descrição do caráter nacional brasileiro iremos encontrar fatos marcantes, tanto sob o ponto de vista étnico, político, histórico como, e especialmente, no sentido de desenvolvimento e atividades econômicas. Em realidade, tal estudo comportaria uma reminiscência histórica completa, que não nos cabe aqui explanar. Vamos tentar, contudo, dividir a vida brasileira em períodos mais salientes que possam ter influenciado as tonalidades da personalidade do brasileiro, relativamente ao caráter.

No início do povoamento havia melancolia e mesmo desprezo pelos portugueses nascidos no Brasil. Constituía a terra, um degrêdo e um fracasso. Vigorava o espírito alegre e folgazão dos negros, importados em grande número, contrastando com o português, taciturno e melancólico, e o índio, introspectivo e desconfiado. O português, livre, independente de amarras sociais quando na Metrópole, era indisciplinado e sexual, adaptando-se com facilidade a costumes indígenas. Os índios, divididos, foram logo dominados e integrados em uma vida nova, quase sempre, escravizados. A família era rigidamente constituída, com pai autoritário, não humildemente coagida e filhos apavorados. Aliás, a Inquisição tremendamente ameaçadora entre 1593 e 1618, reprimiu logo as liberdades e especificamente a liberdade de pensamento. O mais seguro era falar pouco e de coisas que não compromettessem. Existia discriminação racial, sendo a mestiçagem com negro, olhada com aversão. Havia domínio de forças inautenticas e hostilidades anônimas que não poderiam formar uma característica cultural favorável. Perdurou tal situação até o movimento de restauração pernambucana (1645-1654). As grandes transformações econômicas, as bandeiras, a criação de gado e os deslocamentos a longas distâncias, nas trocas comerciais, deu até azo a criação de cidades nos pontos de pouca tropa. Exemplo disso é a cidade de Castro, no Paraná. Uma grande força na unidade nacional tem sido o esmaecimento dos preconceitos de cor. Justamente o que foi acontecendo. O sensualismo dos portugueses e seus descendentes aqui nascidos, não somente contribuiu para aumentar a população, como manteve uma maior intimidade entre todos, relegando a plano secundário a questão racial. A força de trabalho escravo, exatamente como a Inglater-

ra no início do século passado, explorando o trabalho de mulheres e crianças, foi criando no país uma concentração de riquezas. Foi desaparecendo o complexo de desprezo pela terra ao mesmo tempo que o sucesso das bandeiras, das lutas contra invasores de culturas mais avançadas, a riqueza da criação do gado, foram gerando maior sentido de personalidade ao homem da terra. Neste momento, quando os portugueses quiseram retomar o domínio com sua atitude de superioridade, estabeleceu-se uma tremenda separação, com dissídios entre portugueses e brasileiros. Surgiram, assim, as lutas dos emboabas e mascates. A exploração do ouro ainda veio concorrer para a elevação do elemento nacional, surgindo as lutas e descontentamentos pela exploração da Metrópole. Por outro lado, os jesuítas lutavam para suavizar a escravidão que era propiciada aos índios, evidentemente mais ligados aos pretos. No século XVII foi criado o Estado do Maranhão e o Continente de São Pedro do Rio Grande, ambos povoados por índios, sendo adotada a língua portuguesa de 1755 a 1758. Nesta ocasião, com a incorporação das duas enormes áreas, reacenderam-se os perigos contra a unidade nacional. A criação do Vice-Reinado de 1763, fruto do plano político pombalino de 1757, fortaleceu a unidade do país.

Contudo, um dos fatos que mais colaboraram na estruturação do caráter nacional, foi a avidez do fisco da Metrópole sobre a produção mineira. Do mesmo modo, o imposto do chá, nos E.U.A., precipitou os furores da independência. A Inconfidência Mineira foi um fato marcante pelo ideal com que foi elaborada. Contudo, a Educação como privilégio de alguns, infensa às mulheres que eram criadas apenas para as tarefas domésticas e procriação, retardaram a disposição para a independência. As aulas pré-universitárias e universitárias somente foram criadas na segunda metade do século XVIII. CAPISTRANO DE ABREU fez uma síntese interessante acerca do acervo conseguido das miscigenações raciais, procedimentos e atitudes sociais de três séculos. Disse ele: «Cinco grupos etnográficos, ligados pela comunidade ativa da língua e passiva da religião, moldados pelas condições ambientes de cinco regiões diversas, tendo pelas riquezas naturais da terra um entusiasmo estrepitoso, sentindo pelo português aversão ou desprezo, não se prezando, porém, uns aos outros de modo particular». Com a independência, o desprezo e a indiferença: são os sentimentos do brasileiro pelo português. A atitude da Metrópole em cercear o desenvolvimento nacional, culminou com o Alvará de 1785, proibindo a existência de fábricas. Foi o ato mais desesperado para evitar a indústria de bens de consumo em território brasileiro. Aumentaram assim os descontentamentos dado que forçava uma economia colonial e extrativa. Enviados os produtos da terra e com o confisco aurífero dos dízimos, retornavam a preços elevados os artigos de consumo. Contudo, não

havia uma consciência coletiva de reação, pelas dificuldades de comunicações e transportes. Findando o século XVIII a população disseminada e a falta de contatos geravam desconfianças e isolacionismos, despertando em consequência antipatias e insociabilidade. Assim, pois, não havia ainda uma atitude média que se pudesse avaliar para o exame do caráter nacional. O que se poderia verificar era o apreço desprezível pelo trabalho e o conceito elevado da atividade nas profissões liberais, especialmente altos postos burocráticos políticos.

Finalmente, veio o golpe espetacular de D. João VI com a abertura dos portos em 1808. Até hoje não se compreende o valor real de tal ato no desenvolvimento do país e na estruturação de nossa vida econômica e social. Entrava em decomposição o regime colonial. Visitando o Brasil em 1817-1820, Spix e Martius afirmaram «que os 24 portugueses e os demais estrangeiros imprimiram mudanças nas características dos habitantes e na sociedade, em cujo tom nota-se pouca influência européia».

Vislumbra-se então a enorme capacidade de absorção do meio brasileiro, integrando e amoldando tôdas as culturas estrangeiras, exercendo mesmo ligeiro predomínio.

O personalismo é o traço dominante nas relações públicas e especialmente políticas, encarnadas em um sentimentalismo exacerbado que coloca acima de tudo as relações diretas e simpáticas ao invés daquelas de interesse coletivo e impessoal. Disso decorre a inexistência de ideologia nos partidos políticos. O apogeu do domínio dos «coronéis», usineiros senhores de engenho, nas questões assistenciais e políticas. Grande valor era dado a habilidades de usar de público a palavra, mesmo vã e revestida de dialética e de retórica. Os estrangeiros ressaltavam a perturbação trazida pela retórica política, o que verificamos nas observações de Bryce e de Mawe. O aumento do número de mulatos «bem nascidos», inteligentes, ambiciosos e falazes, abriu-lhes a entrada nas melhores rodas sociais e as portas da política. A ascensão dos mulatos na escala social foi bem adotada por GILBERTO FREIRE em «Sobrados e Mocambos». O próprio meio já havia libertado sob condições especiais a maioria dos escravos. Desde 1798 havia mais de 400 mil negros libertos, e, quando chegou a abolição havia cerca de três vezes mais de negros livres do que escravo.

SAINT HILAIRE em 1820 já proclamava a diversidade cultural do meio brasileiro. CONSTATT constatava o desrespeito às leis e o sensualismo herdado dos portugueses. Todos sentiram o sentimento patriótico calcado nos acontecimentos históricos e heróicos. Ressaltaram a confusão de palavras e fatos, aspirações e realizações aliadas ao irrealismo político, mascarado com o verbalismo. Em verdade, a influência estrangeira fez sentir-se

em certas regiões com mais evidência do que outras, diferenciando as duas culturas assinaladas por JACQUES LAMBERT.

Fôrça é convir que certos fatos apressaram muito a modificação do caráter brasileiro. A primeira guerra mundial, dificultando a importação de bens de consumo, revigorou a indústria nacional de transformação, resultando de tal fato o aumento da população urbana. O apogeu da exportação de café e o surto imigratório do fim do século XIX e início deste, contribuíram para o desenvolvimento acelerado do sul do país e especialmente São Paulo. Temos passado as fases históricas mais violentas com um mínimo de traumatismo social. Foi o único país no Nôvo Mundo que fêz a sua independência adotando um regime monárquico. A revolução de 1930, que tão profundas modificações trouxe ao panorama político e social, não foi teatro de cenas sangrentas e vinganças cruéis. Nós modificamos costumes políticos conservando a estrutura social. A aristocracia rural e dominante continuou pela República, o que parece uma herança tradicional dos países velhos. PIERRE DENIS em suas observações sobre o Brasil, notou grande diferença a respeito, entre os Estados Unidos da América, a Argentina e o Brasil.

O Brasil de hoje apresenta uma estrutura social pouco hierarquizada e uma extraordinária mobilidade social. Via de regra, para acompanhar a evolução social atual e as modificações de caráter, será preciso estudos e pesquisas freqüentes. A cultura importada, de arte e contemplação, avessa ao trabalho e produção objetiva, estigmatizada na Educação Escolar seletiva que praticávamos até a primeira guerra mundial, deu lugar decisivamente ao trabalho e a técnica criadora de riquezas. A influência francesa substituiu-se a «americanização». Mesmo na educação os rumos procurados são outros.

É na classe média que encontramos o substrato mais profundo da estrutura política e administrativa. Dela partem os elementos básicos do desenvolvimento e as grandes ações históricas de renovação e de esperanças. No momento ela sofre o impacto da massificação e da autenticidade política do regime. As classes obreiras ascenderam financeiramente, mas permaneceram no estado retardado de evolução educacional. A tremenda pressão de baixo para cima na formação da classe média constitui no momento um dilema que deve preocupar a elite política. Os maiores manipuladores da ciência, da técnica e da organização situam-se na classe média. Deveremos catecterizar a mesma por atributos e enriquecimento intelectual e não simplesmente pela posse de bens. A democratização do ensino médio será o caminho mais seguro para consolidar a formação da estrutura fundamental da fôrça social de nosso país.

O CARATER NACIONAL

BIBLIOGRAFIA

- (1) AUGUSTS SAIN HILAIRE: «viagem pelas Províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais», (1823-1817), Brasiliana — Vol. 126, 1938, 2 vols. 1938 — (1ª edição 1830).
Idem — «Viagem pelo distrito dos diamantes e litoral do Brasil», (817) — Brasiliana vol. 210, 1941 (1ª Edição 1833);
Idem — «Viagem às nascentes do Rio S. Francisco e pela Província de Goiás», (1819) — Brasiliana, vols. 68 e 78, 1944 (1ª Edição 1847-1948);
Idem — «Viagem à Província de São Paulo» (1819), São Paulo — Liv. Martins 1940 (1ª edição 1851);
Idem — «Viagem ao Rio Grande do Sul» — (1820-1821) — Brasiliana — vol. 167, 1939 (1ª edição 1887);
Idem — «Segunda viagem ao Rio de Janeiro e Minas Gerais e a São Paulo», Brasiliana — vol. 5, 1938 (1ª edição — 1850);
Idem — «Segunda viagem ao interior do Brasil e Espírito Santo», (1820) — Brasiliana vol. 78, 1936 (1ª edição — 1850);
- (2) GINSBERG, MORRIS «National Charater», «British Journal, of study of the Psychology and Sociology of National Gentleman and Charater», London, 1945;
- (3) HERTZ, FREDERICH «Nationality in History and Politica. A study of of the Psychology and Sociology of National Gentleman and Charater», London, 1945;
- (4) KLINEBERG, OTTO «A Science of Nat'onal Charater» Bull. of the Sociaty for the Psychological studey of Social issue February, 1948, pág. 148;
- (5) MEAD, MARVARETH «The Study of National Charater» Policy Sciencies, Standfor University Prés, 1951, pág. 70;
- (6) FARBER, M. L. «The Problem of National Charater». A methodological analysis «Journal of Psy-ho-ogy», vol. 30 (1950) and «Thesudy of Per-sonality», ed. Brand, N. Y. 1954, pág. 387;
- (7) FYFE, HAMILTON «The ilusion of National Charater», London, 1946 (2ª ed.);
- (8) RESMAN, DAVID «The lonely croed. A Study of the changin American Charater», Yale University Press, 1950 3ª impressão, 1952;
- (9) VIANA MOOG «Bandeirantes e Pioneiro», 1954;
- (10) OLIVEIRA, VIANA — «Populações meridionais do Brasil» — 1933;
Idem — «O tipo brasileiro; seus elementos formadores» (Dicionário Histórico e Geográfico), 1922, pág. 277;
Idem — «Evolução do povo brasileiro» — 1933;
Idem — «Pequenos estudos de psicologia social» — 1942;
- (11) GILBERTO FREIRE — «Casa Grande e Senzala» — 1946;
Idem — «Sobrados e Mocambos» — 1946;
Idem — «Nordeste» — 1937;
Idem — «Uma cultura ameaçada» — a luso-brasileira — 1940;
Idem — «O Mundo que o português criou» — 1940;
Idem — «Região e Tradição» — 1941;
Idem — «Brazil. ad interpretarion», N. Y. 1945 — Trad. 1947;
Idem — «Aventura e rotina», 1953;
Idem — «Um brasileiro em terras portuguesas», 1953;
- (12) AGASSIZ, L. — «Viagem ao Brasil» (1865), Brasiliana vol. 95, 1938;
- (13) JAMES BRYCE, «South America Observat ons and Impressions, 1942, London, MacMillian, 1912;
- (14) JOSEPH BURNICHON, «Le Brésil d'aujourd'hui (1907-1908), Paris, 1910;

- (15) C. L. COOPER, «The Brasilians and their Country (1917), N.U., Stokes, 1917;
- (16) PIERRE DENIS, «Le Brésil au XXe. Siècle», (1908) Paris, 1908, 15, e, edition;
- (17) K. G. GRUBE «Brazil, Land And People» (1953), «Portugal and Brazil. «And Introduction», Oxford, 1953;
- (18) JACQUES LAMBERT — «Le Brésil, Structure Sociale et Institutions politiques», Paris, 1953;
Idem — «Brésil, les deux Cultures» — trad. «Os dois Brasis» Cultura — Ed. Ins. Nac. Perquisas Educacionais. Min. da Educação e Cultura.
- (19) K. VON KOSCRITZ «Imagens do Brasil» — (1851-1833), São Paulo, Liv. Martins, 1943.
- (20) JOHN MAWE «Viagens ao interior do Brasil» — (1809-1810), Rio de Janeiro, 1944;
- (21) MAURICE LE LENNOU «Le Brésil», Paris, Collin 1955;
- (22) PIERRE MONBEIG «Le Brésil», Paris — 1954;
- (23) J. M. RUGENDAS «Viagem pitoresca através do Brasil» (1823-1825) São Paulo, Liv. Martins, 1940;
- (24) CHARLES WAGIEY «Amazon town» «A Study of man in the tropic», N.Y. 1953 trad. Brasileira vol. 290. 1957;
- (25) CAIO PRADO JÚNIOR — «A formação do Brasil Contemporâneo» — ED. Brasiliense — São Paulo — 1945.

ESTRUTURA SOCIAL

O caminho a seguir por uma democracia é conseguir um desenvolvimento econômico racionalizado que possa pela Produtividade individual, em um conjunto de atividade econômica que permita um bem-estar de tal maneira favorável a uma formação de classe média volumosa. A ascensão na escala social é conseguida pela Educação, sob todos os seus aspectos. Na formação da elite técnica de elevado nível e de uma classe dirigente esclarecida e capacitada, serão conseguidos resultados, tanto na produtividade, fazendo ascender a classe popular ou obreira na posição de classe média, pelo valor de seu trabalho; como a formação de uma classe dirigente e de uma elite política capacitadas para suas elevadas funções de direção. A filosofia falsa do comunismo, acenando com uma luta de classes e em seguida o domínio da classe operária, para constituição quase de uma única classe, falhou na própria pátria da doutrina. Existe lá um estado totalitário, com uma classe privilegiada e uma burocracia organizada, onde o Capital passou para as mãos do Estado, detentor de todos os bens de produção. Acenando com a ascensão do operariado a níveis mais elevados como classe e como possuidor de melhor bem-estar, intitulado-se assim, como uma filosofia destinada a atender as reivindicações de todo o operariado universal, deveria o partido, nos países de avançada industrialização, com liberdade absoluta de opinião política e a legalização de suas atividades, com fortes sindicatos e recursos imensos, ser o de maior força política. Não

é o que se passa. Nos E.U.A., na Inglaterra e países nórdicos da Europa, o partido comunista tende a desaparecer. Constitui isso uma vitória da democracia. O aumento constante e permanente da classe média, cumprindo o preceito democrático de *dar acesso a maior quantidade de bens ao maior número*, retira dos mesmos o irrealismo de perdurar uma situação de uma classe privilegiada e outra sofredora.

Para que uma população seja fator eficiente do Poder Nacional, a qualidade, com boa harmonia e disposição convencional das diversas classes e uma constante correção da estrutura social, são condições importantes de garantia. Para a aceitação da convenção, certos predicados do regime necessitam ser atendidos. A justiça social, a mesma oportunidade para todos e a seleção dos verdadeiros valores em quaisquer camadas sociais em que estejam, é preceito democrático indispensável a ser cumprido. O grande sucesso obtido na Rússia no setor educacional, foi exclusivamente devido ao cumprimento de tal preceito. O investimento atual d'êste país, com a educação, equivale a mais de 5% da Renda Nacional, plano dos E.U.A. a ser cumprido somente em 1965. No Brasil, nos situamos ainda em pouco mais de 2%; os E.U.A. despende 3,5% de sua Renda Nacional. Os 8 bilhões de dólares d'espêndidos pela Rússia, dado o nível inferior de vida, rendem em serviços 4 a 5 vezes mais, enquanto nos E.U.A. a despesa com a educação ascende a 14 bilhões de dólares. Uma distorção da educação nos E.U.A. é o sistema liberal educacional, onde 50% dos Institutos Superiores de Ensino são particulares, e o preço é elevadíssimo. Difícil será assim, *selecionar os verdadeiros valores e dar a mesma oportunidade a todos*. No Brasil encontramos o estrangulamento na Escola Secundária, onde o ensino caro é fornecido nos 67% de estabelecimentos particulares. Temos caminhado intensamente no fornecimento de bolsas de estudos, mas a situação social do momento exige a pensão escolar, pelo menos em 10% dos verdadeiros valores e parcos de recursos. Êste é o caminho mais seguro para a formação de uma pujante classe média.

Via de regra, a distribuição da sociedade em classes é baseada na segmentação econômica. Com a justiça social, será possível, no avanço espetacular da cibernética, *dar a cada um de acôrdo com suas necessidades e de cada um de acôrdo com suas possibilidades*. Dentro de tais atribuições do Estado na moderna economia política, os desníveis econômicos podem ser corrigidos evitando o desperdício e fartura das classes privilegiadas em contraste com a miséria de muitos. Estamos verificando o descontentamento da classe média, espremida entre as reivindicações atendidas da numerosa classe obreira e a classe dos detentores dos bens de produção. Ê um fenômeno perigoso que precisa ser focalizado.

Evidentemente deverá haver uma formação grosseira de três classes sociais. A popular ou obreira, a média e a elite ou classe dirigente. A tendência sadia é engrossar continuamente a classe média. A classe obreira ou popular qualifica-se pela Educação, quando adquire prerrogativas econômicas e culturais que tende a elevá-las. Vemos, pois, que a atuação de uma Política adequada do Governo, poderá progressivamente caminhar na direção acertada. Uma sólida constituição da classe média é fator preponderante de fortalecimento do Poder Nacional. *Brasília é uma estrutura psico-social básica.*

Se quisermos criar além de um progresso material, uma civilização, deveremos atender ao fato psico-social nas proporções dos atendimentos econômicos. Brasília constitui uma usina de Volta Redonda dentro do setor psico-social. Não existe sombra de dúvida do sacrifício a que seremos levados por tal empreendimento. Como já assinalamos, a determinação de evoluir e desenvolver exige renúncias, trabalho e lutas. Contamos contudo, na oportunidade exata, com as condições da conjuntura brasileira frente a situação mundial do desenvolvimento. Dificilmente são hoje em dia encontradas sugestões mais favoráveis ao emprêgo do capital internacional, do que no Brasil. Grandes organizações financeiras internacionais concentram em suas mãos capitais de origem popular para serem investidos. O Capital «democratizou-se». Existe grande plethora de capitais nos países evoluídos. O seu emprêgo e reprodução tornam-se imperativos de sua existência. O mercado de aplicação na Ásia torna-se desfavorável e inquietante, pelos surtos de reivindicações sociais sem a conveniente evolução social, o nacionalismo xenófobo e a instabilidade política. As suas populações encontram-se em níveis baixos de bem-estar, tornando-se u'a massa volumosa de consumidores em potencial duvidoso e muito distante. Nos países de economia desenvolvida, que possuem abundância de capitais, com sua conseqüente concorrência, a taxa de reprodução é baixa. No resto das Américas, excetuando o Brasil, a situação inconveniente para a aplicação de capitais é semelhante, mas, por outros motivos. Nível de vida excessivamente baixo, via de regra, pela qualificação demográfica. Nível de prevalência de situação psico-social ainda deficiente. Sòmente o Uruguai, encontra-se em boa situação a êste respeito, contudo, a sua população é muito limitada. A Argentina sofreu tremendamente com o governo peronista. As condições financeiras estão em situação muito grave frente a suas próprias possibilidades. As reivindicações sociais agravam a situação, justamente pelo fato de possuir uma boa formação de classe média, onde a classe obreira ascendeu financeira e educacionalmente. O Brasil, apenas utiliza 20% de suas terras cultiváveis, não possui desertos, como aumento demográfico dos maiores do mundo, ainda mais acentuado pela medicina e pela higiene. Em 1980 teremos aproximada-

mente 100 milhões de habitantes. O baixo nível de vida em que vivíamos, resultou em um volume enorme de consumidores, com uma ligeira ascensão de condições de vivência e bem-estar. Daí ter resultado e com fundamento, a média anual de 100 milhões de dólares de investimentos estrangeiros em nosso país. Representa isso *uma poupança e esforço de outrem*, empregados em nosso desenvolvimento econômico e em condições tecnológicas especiais. Tal quantia representa quase 30%, em cruzeiros, dos investimentos privados nacionais, e por ano. A nossa atitude tradicional de respeitar os convênios legais prevalentes à entrada de capitais; certa estabilidade política, caracterizada por mudanças e transformações sem qualquer repercussão acêrca dos direitos estabelecidos pelos Institutos Legais que nos regem, inspiram certa confiança do Capital Internacional. Estamos certos assim que as inversões dos setores psico-sociais, se bem que aparentemente inadequadas a condições econômicas e financeiras do momento, alicerçarão ainda mais as sugestões para investimentos de capitais alienígenas. A chamada crise de «desenvolvimento», só é criticada justamente por não cuidar dos fatores psico-sociais nas proporções devidas e da assistência ao trabalho agropecuário. Indiscutivelmente, a taxa de crescimento econômico deve encontrar-se nas proximidades de 3%, o que equivale dizer, equiparando-se àquela do índice de crescimento demográfico. Representa isso, a conservação do bem-estar do povo, na situação atual. Acreditamos que perdurará ainda por dois a três anos, até que os grandes empreendimentos em curso comecem a produzir seus frutos.

Eis como e porque justificamos e compreendemos a construção de Brasília.

OPINIÃO DO POVO E OPINIÃO PÚBLICA

Opinião do povo:

«Atitude consciente e decisiva de certeza sobre fatos, situações e condições de uma população, difícil de ser alterada ou modificada».

Opinião pública:

«Inclinação para a verdade de um fato sem possuir, contudo, os elementos subjetivos e objetivos de Certeza. Imprevistos, fatos emocionais, ocorrências sentimentais, mudam rapidamente a iterativa então seguida».

A Opinião do Povo já vem enraizada e consolidada através de gerações e de transmissão tradicional. Tal conduta não se presta a manobras e trabalhos de modificações, sendo, inclusive,

assunto considerado como Objetivo Nacional Permanente. Assim, seria tarefa impossível modificar a Opinião do Povo sobre a forma de governo republicano, a volta do regime de escravatura, a alteração da atual divisão territorial, etc. A atitude é definitiva e decisiva, não se prestando a «controvérsias, contra-informações, propaganda» com objetivos de modificação. O povo poderia ser definido como «sociedade composta de um número variável de grupos locais de relativa homogeneidade cultural, ocupando um território definido, com consciência de semelhança. Um povo pode compreender grupos racialmente diversos». O Público seria um agrupamento amorfo, elementar e espontâneo, cujos membros se empenham em integração antagônica a fim de chegar, pela discussão de um problema de interesse comum, à unidade e decisão. A constituição do público depende do grau de desenvolvimento dos meios de comunicação e da liberdade de discussão.

A diferença entre «opinião pública» e «opinião popular» é no sentido da «promoção» trazida pela propaganda de uma idéia ou fato, provocando controvérsias para conduzir a uma atitude uniforme que existe na primeira, e o desinteresse de «disputa» de atitudes na segunda. Aliás, pelos ditos comuns «despertar a atenção do público», «impressionar a opinião pública» e «esclarecer a opinião pública» já demonstram o caráter de «promoção». Povo, além disso, tem maior amplitude, sendo portanto, mais difícil «uniformizar» atitudes e convicções.

O estudo e a pesquisa tendendo a investigar a atitude e as reações que possam definir a opinião pública, constituem de fato uma ciência nova, cuja estruturação e metodologia ainda situa-se no inconstante e no incerto. Em verdade, a psicologia social sendo uma ciência nova, destacada, segundo alguns, da Sociologia opinando outros pela sua independência. Ela não se acompanha de técnica disciplinada, tendo muito de arte na sua aplicação prática. A arte da pesquisa da alma humana exige um atributo especial e discernimento cultural variável permitindo excluir das conclusões os fatos e as emoções que alteram profundamente o sentido conclusivo da pesquisa. Por outro lado, a constituição biológica do grupo social a ser investigado influi decisivamente no resultado. A sugestão levada por elemento de nível social deficiente no sentido cultural, mas com qualidades intrínsecas de liderança, deforma a mentalidade coletiva do grupo liderando e obriga a uma decisão conclusiva inexata.

A pesquisa de opinião segmentária acompanha-se de erros de interpretação fundamentais. Eis porque H. H. REMMERS («Introduction to Opinion and Attitudes Measurement» Harper & Brothers), diz: «é sempre possível e desejável fazer levantamentos, isto é, examinar segmentos de opinião pública. Mas, sempre que se puder realizar um censo completo há boas razões para preferi-lo».

IMPORTÂNCIA DA OPINIÃO PÚBLICA

A opinião pública inscreve-se entre os meios de que a Nação dispõe para consecução dos objetivos nacionais, sendo no regime democrático, um dos ingredientes do Poder. Pode ser, outrossim, um instrumento do mesmo Poder. Poderá tornar-se, todavia, um fator negativo, criando mesmo um antagonismo (nacionalismo inoportuno, inconsciente e não dosado nas suas expansões). A França é um exemplo de opinião pública tradicionalmente estruturada no sentido de propriedade individual, renegando ideologias que ferem seus princípios tradicionais.

A modelagem da opinião pública nos regimes totalitários, faz-se, enaltecendo e enfatizando fatos inverídicos, e estabelecendo censura para a verdade. Só se poderá estruturar uma opinião pública perdurável nas atitudes e ações, através da verdade. Encoberta esta, a tendência é a desconfiança, inclusive dos fatos verdadeiros. O engodo será desmacarado, mais cedo ou mais tarde. A opinião artificialmente formada tenderá à instabilidade.

MARBURY BLADEN OGLE («Public Opinion and Political dynamics») crê que nenhuma forma de governo pode eximir-se ao influxo das influências de Opinião Pública, contudo a Democracia é a mais sensível, porquanto ela é o seu alimento.

No mundo moderno em que as classes lutam em uma competição desenfreada, os elementos técnicos de propaganda podem atuar em favor de grupos sociais e mesmo com interesses antagônicos. Daí necessitar a Democracia de grandes patronos em sua elite dirigente, para, com idônea e inteligente propaganda, esclarecer o povo. Em verdade, é uma contra-informação a favor da qual não deveriam ser poupados recursos materiais. A atuação será dirigida para os fatores que formam o elemento conjunto de Opinião Pública. Visados serão: a família, a escola, o trabalho, a religião; e os veículos — o livro, a imprensa, o rádio, a televisão, etc.

Elemento valioso para a orientação e disciplinação da verdade formadora de uma atitude sadia de Opinião, é atuar inteligentemente no «Universo Estudantil». Tal conduta poderá destruir a ação de propaganda de grupos interessados, pois que cada segmento trabalhará para seus próprios interesses. A influência destes grupos tem-se acentuado na sociedade norte-americana. Tem-se feito sentir a ação destes agrupamentos esforçando-se para atender as suas aspirações comuns, defendendo interesses econômicos, dogmas religiosos, científicos, artísticos, etc., o que tem ocasionado uma diluição do valor da Opinião Pública como fator eficaz de Poder dado que não se torna um meio de perseguir aspirações comuns de todo o Grupo Social. Observa-se tal modificação, especialmente, nos E.U.A. Até empresas de publicidade e de divulgação são de propriedade ostensiva, direta ou

indireta, de grupos econômicos voltados inteiramente para tais interesses.

As Democracias necessitam utilizar mais seguramente dos meios técnicos de informações para propaganda correta de seus atributos e vantagens. Todas elas consignam a liberdade de pensamento nos seus Instrumentos Legais de norma de procedimentos sociais. O mesmo não se dá nos regimes totalitários. A Constituição Brasileira, no artigo 141 § 5º reza:

«É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa da censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada, propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe».

Tal preceito constitucional implica em uma responsabilidade extraordinária do governo democrático. Deveria o Estado, utilizar uma técnica absolutamente honesta e imparcial de propaganda, visando única e exclusivamente o interesse nacional. Cremos que o Instituto de Segurança Nacional deverá estar capacitado para cumprir a propaganda ou contra-informação que se fizer necessária para neutralizar a ação dissolvente da propaganda, agindo sobre a Opinião Pública, levando-a a esposar atitudes contra ela própria.

JEAN-MARIE DOMENACH, em seu livro «A Propaganda Política» procura ressaltar o papel de propaganda subordinando a «Opinião Pública». Parece, contudo, temerário seguir totalmente a opinião do autor, levando-se em conta o nível educacional, a influência dos líderes e a constituição da ética dos mesmos, especialmente o procedimento político. Influem, outrossim, as heranças diversas, as tradições, os fatos históricos e emoções sentimentais de sentido coletivo. Em realidade, a opinião tem sentido coletivo, participando cada comparsa de sua parcela de responsabilidade no resultado total. Para WILLIAM ALBIG, em «Public Opinion», a opinião resulta de um cotejo de juízos, de uma escolha e de um julgamento. A opinião varia quantitativamente, respondendo sempre a um estímulo comum em torno de controvérsia. Estimulada pela controvérsia, ela atua e é atuada pelos procedimentos políticos, especificamente nas sociedades prenhes de dinamismo e pobres de tradições. Mais sensível aos procedimentos políticos nas fases de incipiência cultural e educacional, máxime quando surpreende um grupo social sem bases sólidas de estruturação social. Eis por que se tornam tais grupos prêsas

fáceis dos demagogos e aventureiros políticos. A reação popular é violenta quando enganada em tal sentido, demonstrando-se isso pelo repúdio da técnica popular de seleção nos grandes traumas sociais, revoluções, guerras, etc. Quando a Opinião Pública perde sua consistência de estabilidade, pode na renovação ser influenciada pelos líderes, que transmitam em um momento dado, a atitude específica e atual do grupo social. Daí resulta que nos grandes acontecimentos surgem os grandes líderes, tanto na quantidade, como na qualidade. A sorte decidirá, pois, dos bens ou mais destinos do grupo. Vemos que, nos regimes livres, a política procura interferir e orientar a opinião pública acôrdo com interesses de segmentos sociais e de povos. Por outro lado, as iterativas sociais momentâneas inclinam a política, muitas vêzes sacrificando os verdadeiros interesses do grupo. Entra, pois, no regime democrático a Opinião Pública como fator ponderável da fonte de Poder Real. Vemos a importância do regime em dispor de recursos para manter-se íntegro das arremetidas de idealismos estranhos. As técnicas de propaganda variam com as características educacionais e dividem-se conforme o nível estrutural social a ser influenciado. O regime livre só tem o recurso da precisa técnica de propaganda, contrariando os influxos sectoriais da sociedade que agem em seu próprio benefício. Contudo, o procedimento da elite dirigente, bem aperfeiçoado e esclarecido poderia atuar, eficientemente, como contrapropaganda em favor da coletividade.

OPINIÃO PÚBLICA

BIBLIOGRAFIA

- (1) MARBURY BLADE OGLE JR. — «Public Opinion and Political Dynamics»;
- (2) CURTISS MACDOUGALL, «Understanding Public Opinion»;
- (3) WILLIAM ALBIG, «Public Opinion»;
- (4) GEORGE B. DE HUSZAR & THOMAS H. STEVENSON — «Political Science»;
- (5) RAYMOND G. GETTEL, «História das Idéias Políticas»;
- (6) JEAN-MARIE DOMENACH, «A Propaganda Política»;
- (7) WALTER LIPPMAN, «Public Opinion»;
- (8) A-09-53 — Francisco Clementino San Thiago Dantas, «O Poder Nacional» — seus móveis, Interesses e Aspirações; Realismo e Idealismo Políticos»;
- (9) C-22-56 — Raul Rêgo Lima — «A Opinião Pública e o Poder Nacional»;
- (10) BERTRAND RUSSEL — «O Poder, nos homens e nos povos»;
- (11) ORTÈGA Y GASSET — «A rebelião das massas»;
- (12) JACKES DRIENCOURT — «La propagande, nouvelle force politique»;
- (13) LEONARD DOOB — «Public Opinion and Propaganda»;
- (14) GUSTAVE LE BON — «A psicologia das multidões».

RELIGIÃO E MORAL

O instinto religioso é comum a tôdas as raças, desde a forma mais primária, nos povos mais selvagens até às sociedades mais evoluídas. A preocupação do sobrenatural e do divino é um sentimento enraizado, mais constante da história humana. A falta de conhecimentos, ocasionando o terror, o mistério e a dúvida, coloca o homem na direção de um Ser Supremo. As diversas concepções dos acontecimentos que ultrapassam a razão, levaram o indivíduo através dos milênios a procurar uma explicação para a motivação da existência. Mesmo fatos, que mais tarde vieram a ser revelados dentro do campo científico, serviram para estruturar e motivar preceitos e práticas de ação religiosa. A filosofia de tôdas as religiões procuram sempre a boa harmonia da vida em sociedade, refreando os instintos tanto mais expansivos quanto mais primária a vida social. A formação da família é um dos exemplos mais fortes dos fundamentos religiosos através dos milênios, dado que o instinto sexual tem ação predominante e incontrolável nos ambientes mentais pouco evoluídos. De tal fato decorre que a constituição da família, célula e motivação de estabilidade de uma sociedade, depende profundamente da estrutura sadia dos dogmas religiosos. Assim, a estruturação social, especialmente a harmonia de classes, vai encontrar em tal meio o sustentáculo de sua constituição. Quase tôdas as religiões da antiguidade eram «politeístas», anotando-se, contudo, que o judaísmo, professado por um pequeno povo da Ásia, foi a primeira religião «monoteísta», que impôs a Bíblia ao mundo civilizado. Súbitamente, sob a ação e a palavra de Cristo, e a pregação dos apóstolos e Padres da Igreja, nasceu o cristianismo. Das consequências da Reforma e as tremendas lutas religiosas do século XVI, nasceram os diversos ramos do cristianismo. Lutero e Calvino influenciaram as bases do protestantismo, que se implantou na Alemanha, países nórdicos da Europa, Inglaterra e finalmente Estados Unidos. A religião cristã, após três séculos de vida obscura e de perseguições, difundiu-se e consolidou-se com Constantino nos países do sul e na Gália. Na época do descobrimento do Brasil, eram Portugal e Espanha os baluartes da religião católica. Assim, foi essa religião que se implantou naturalmente na tradição cultural brasileira, a partir da obra extraordinária e humana dos jesuítas.

Tôdas religiões, em seus dógmas e preceitos, encaram o homem sob o ponto de vista social. Encontramos, pois, nelas um meio de conseguir padrões de procedimentos sociais capazes de harmonizar a vida humana e frear os impulsos biológicos da própria natureza. Infelizmente o sentido tradicional e conservador dos preceitos religiosos tem entrado em tremendo choque nas modificações sociais trazidas pela evolução e pela maneira de viver

do momento presente. Uma reforma das mais profundas será necessária no setor religioso. Hoje todos encontramos no esmaecimento da moral a diminuição da crença. Para o povo, no seu sentido coletivo de viver, a religião é necessária. Impossível será igualar os homens pela posse de bens materiais, daí o papel da religião em tornar possível harmonizá-los pelo espírito, pelo sentimento e pela moral comum.

Em 1781, Kant, filósofo alemão, escrevia a «Crítica da Razão Pura» e em 1785 «Fundamento da Metafísica dos Costumes», onde demonstrou o papel da razão do homem evoluído e consciente de seu dever perante os demais homens. Assim, tornou-se a moral uma regra de vida, variável no tempo e no espaço, sempre dominada pela integração do homem como comparsa social de nível superior, destinado a cumprir um dever diferente dos outros. Pelo exemplo que trazem os mentores de uma sociedade, transplantou-se para as leis e regulamentos um mínimo de procedimentos morais. A elite tem a obrigação de cultivar a ética, que representa o refinamento da moral. Atuando com tal procedimento, exemplifica os demais a terem atitudes sociais compatíveis com a harmonia social.

Em um mesmo país o procedimento social é variável e acatado dentro do segmento social considerado. Perdura, contudo, uma média aceita no todo e no total. Os procedimentos variam com os diversos ciclos humanos, são influenciados pela evolução, pelas transmissões e intromissões de outras culturas. Certas situações supervenientes alteram o conceito de moral.

A vida moderna está exigindo a colaboração da mulher na possibilidade econômica da família. Antigamente a atuação religiosa se fazia sentir no grupo familiar, hoje difícil de reunir para sentir a atuação religiosa. Os métodos de assistência continuam os mesmos. Antigamente a mulher era subordinada e estrangulada em seus sentimentos, coagida e oprimida, não possuía personalidade. Encontrava, em tal situação, muito consolo, esperança, e mesmo derivação, nos atos religiosos. Hoje, porém, cada vez adquire mais personalidade à medida que caminha a civilização. O mais das vezes o impulso biológico do sexo é dominado pelo espírito, pelos trabalhos materiais, esforço físico, desportos, alpinismo, etc. Alguns casos, porém, grita mais alto o impulso irremprimível. Pois bem, tais pessoas que justamente deveriam ter maior assistência social e religiosa, são relegadas à margem, senão desprezadas. Vemos que os extremos têm prejudicado a sociedade. Quer façam um «tabu» do congresso sexual, quer relaxem com exagero, materializando uma inclinação tão profundamente sentimental e espiritual, as consequências sociológicas são prejudiciais. O materialismo do ato sexual nos países nórdicos da Europa e o distúrbio material que desperta nos E.U.A. por condições tradicionais ligadas aos puritanos que para lá imigraram, causam males que cada vez mais se acentuam no «status»

social norte-americano. A natureza humana não suporta qualquer forma de coação mental. A mulher, contrariamente a sua própria natureza, coage mentalmente o homem norte-americano. As duas naturezas colocam-se em situações inversas. Mais de 14 mil norte-americanos casaram-se com japonesas e 4 mil com européias, não sem protesto público das interessadas. Responderam, eles, que encontraram nelas o que não haviam encontrado em suas patrícias.

Deformadamente, a moral religiosa encontra nas questões sexuais o ponto fundamental de sua definição. Na questão familiar, influem nas decisões políticas que devem acompanhar a evolução social do momento. Preferem dar rigidez a dógmas ultrapassados ao invés de acompanhar a situação social autêntica. Disso decorrem alguns motivos fortes de falta de fé religiosa. Contudo, nos governos que têm determinação de sentir e evoluir de acordo com as condições sociais novas, nada conseguem de positivo.

Assim como a moral social é regra de vida, variável através dos tempos, com as civilizações e tradições, obedecendo, pelas aquisições técnicas modernas das comunicações rápidas e fáceis a um processo sincrético de harmonia geral, as religiões deverão fazer uma revisão em seus preceitos, reajustar seus atos às condições de vida do momento presente, para que não percamos a sua ação em solidarizar um Grupo Social, cumprindo seu papel de meio eficaz de fortalecimento do Poder Nacional.

Se as Leis e Regulamentos obrigam a coletividade a um padrão mínimo de moral social, a ação religiosa tem um maior papel de elevar o padrão comum de procedimentos sociais e, pelos seus líderes e pastores, inculcarem exemplos com que possamos elevar o nível prevalente.

A religião católica apostólica romana que predomina formalmente em cerca de 95% dos brasileiros, encontra apenas 10% que cumprem realmente seus preceitos e exercem a sua prática. Necessitando 50 mil pastores, tem em exercício aproximadamente 10 mil. As exigências e os sacrifícios que demonstram a fé são muito mais fortes nos países mais evoluídos do que entre nós. A sociedade brasileira, na sua dinâmica excepcional, mostra necessidade de modificações calçadas em novas concepções de vida trazidas pelas condições de civilização do século. Em nossa atual situação política e social, de tantas controvérsias, antagonismos e paixões, as igrejas deverão fugir cada vez mais do ambiente temporal das disputas para manterem a força que lhes traz a atividade no setor espiritual. Mesmo pontos controvertidos, em que as condições são constatadas e soluções apoiadas pela maioria dos católicos, encontram na intolerância e intransigência motivos de descontentamentos reprimidos em suas próprias fileiras. Dentro delas são toleradas e bem recebidas condições familiares estáveis, se bem que ilegalmente constituídas.

HETEROGENEIDADE, PRECONCEITOS RACIAIS, REGIONALISMOS

Sob o ponto de vista psico-social a sociedade brasileira praticamente forma um todo racial, não apresentando vestígios de discriminação. A tradicional assistência, com intimidade nos meios familiares, trouxe uma tolerância e disposição favorável que se divulgou horizontalmente na sociedade. A mesclagem do negro é francamente mascarada pelo termo «moreno». A mobilidade social de que somos teatro, redundando em uma união e intercomunicação entre as diversas camadas sociais. Somente em meios estrangeiros, ou que estes frequentam, por questões comerciais, ainda, contrariando o espírito da lei Afonso Arinos, furtivamente e por meios tangenciais, a discriminação é feita. Em conclusão, a população brasileira possui sob o ponto de vista racial uma homogeneidade favorável. O meio brasileiro tem conseguido assimilar raças tradicionais, como a judia, que adquire facilmente até as más qualidades e hábitos dos brasileiros. Judeus fundaram cidades brasileiras importantes e foram assimilados no meio familiar. Ainda existe, quanto a eles, uma discreta discriminação, fruto de tradição que aos poucos vão desaparecendo.

REGIONALISMOS

Existem políticos interesseiros no sentido de ressaltar regionalismos para conseguir vantagens materiais cujo emprêgo o povo é que menos lucra. Sombras de ameaças, sem qualquer repercussão nas camadas populares, têm sido aventadas em regiões menos desenvolvidas, por políticos que lançam meio de demagogia vulgar para conseguir canalizar recursos com que alimentam seus apetites pessoais. De um ouvimos certa vez, por canais indiretos, que, já havia «infurnado» 600 milhões para «dar as cartas» na futura luta presidencial. Pois bem, fez um discurso em uma solenidade em que estávamos presentes, lançando a ameaça acêrca da possibilidade separativa. Queria mais recursos. Não existe na mentalidade popular, receptividade para regionalismos perigosos. O Brasil, pela sua população, é um só. Em que pese as lutas e dissensões internas, na hora precisa estarão unidos para salvaguardar os objetivos nacionais, contra quaisquer antagonismos internos ou externos.

BIBLIOGRAFIA

(Biblioteca privativa da Escola Superior de Guerra)

- (1) ESG. C-83-54 — Planejamento de Seg. Nac. etc. — 3 partes;
- (2) ESG. C-07-54 — O Poder Nacional, sua avaliação e sua dinâmica, — Eurico Magno de Carvalho;
- (3) ESG. C-87-57 — Organização e funcionamento do Comando nos Altos Escalões: Comando Supremo, Grandes Comandos — Organizações características, Nelson Freire Lavanere Wanderley — Brigadeiro do Ar.

- (4) ESG. A. 35-53 — Estrutura para planejamento da Seg. Nac., Euri-
co Magno de Carvalho.
- (5) ESG. A-15-53 — Conceito estratégico Nac. e Diretrizes Governamen-
tais, Rodrigo Otávio Jordão Ramos.
- (6) ESG. C-31-58 — Dep. de Estudos — Planejamento da Seg. Nac.
Conceitos fundamentais, metodologia para formulação de Conceito Es-
tratégico Nac. Diretrizes Governamentais, Arnaldo Toscano — Cap.
M.G.
- (7) ESG. C-34-58 — Dep. de Estudos.
Planejamento da Mobilização Nac.; Eduardo Domingos de Oliveira;
- (8) ESG. C-33-58 — Planejamento de Guerra, Luiz Carneiro de Castro e
Silva;
- (9) ESG. C-32-58 — Dep. de Estudos.
703 Planejamento de fortalecimento do Potencial Nac. José Sinval
Montº Lindemberg. Cel.
- (10) ESG. C-32-56 — Planejamento do fortalecimento do Potencial Nac.,
Golbery de Couto e Silva.
- (11) ESG. C-30-56 — Metodologia para formulação de uma Política de
Seg. Nac., José Kahl Filho — Cel.
- (12) ESG. C-13-55 — O Poder Nac. sua avaliação objetiva. A Dinâmica
do Poder Nac. José Luiz Betânio Guimarães — Cel.
- (13) ESG. C-01-56 — A ESG. e a Organização da Seg. Nac., Adjalmar
Vieira Mascarenhas — Maj. Brig.
- (14) ESG. C-09-56 — A Mobilização Nac. Conceitos Gerais. José Sinval
Montº Lindemberg — Cel.
- (15) ESG. I-54-53 — Princípios da Organização da Defesa da França, Trad.
M. Wellich.
- (16) ESG. CI. — 87-58 — Organização do Comando Supremo dos Comandos
c2-04-58 subordinados.
611 Divisão de Assuntos Militares.
- (17) C-30-58 Dep. de Estudos.
Planejamento da Seg. Nac. de Conceitos
Fundamentais, Golbery do Couto e Silva.
- (18) ADESG — Trabalho do Grupo 5 — 1956 — «Problema de Organização
Administrativa em período de Guerra».
- (19) ESG. Ci-88-58 — LEGISTICA MILITAR — Augusto Fragoso Cel.
172
- (20) CI-18-57 — CI-2057 — A-09-53 — A-12-53 — CL-23-57
03-03-59 — C-97-59 — C-72-59 — C-29-59 — CI-7-59
04-05-59 — 04-07-59 — 04-04-59 — 04-03-59 — 04-02-59
801 803 830 870 850
C-87-59 — C-70-59 — C-53-59 — 0-47-59
609 491 591 384

(*) Este artigo terá prosseguimento no próximo número.

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

Como Aperfeiçoar o Sistema de Carreiras no Serviço Público

*Conferência pronunciada por James C. Worthy,
(*) em reunião anual da Sociedade de Administração de Pessoal.*

Tradução de MARY CARDOSO

NAS minhas atuais andanças pela capital, tenho ouvido falar muito na situação da carreira pública sob a nova administração. Muito daquilo que tenho ouvido é dito em tom apreensivo, e parece haver em muitos setores o sincero temor de que algumas das ações e, em particular, algumas das atitudes de certos elementos-chaves possam contribuir, intencionalmente ou não, para minar o conceito de carreira e, talvez, possibilitar um recuo no sentido dos males do nepotismo. Em minha opinião, tal receio é totalmente infundado.

Mas, infundado ou não, é perfeitamente natural e compreensível a existência de semelhante preocupação, pois qualquer alteração na liderança traz perturbações ao longo de toda a hierarquia e quanto mais alto, na estrutura da organização, ocorrerem as mudanças, tanto mais ampla é a área de perturbação. E isso não é um fato que se limite apenas ao campo político; ocorre igualmente nas organizações industriais, do mesmo modo que, presumo, nas instituições educacionais e religiosas e em todas as demais formas de organização humana — inclusive, permitam-me observar, a família.

Estudos interessantes desse fenômeno foram feitos pelo Departamento de Pessoal da Sears, Roebuck & Cia., chegando à conclusão de que, seja qual for a razão que determine a substituição

(*) JAMES C. WORTHY, Secretário-Adjunto de Administração, no Departamento de Comércio. Assumiu esse posto em maio de 1953, depois de quinze anos de atividade na Sears, Roebuck & Cia., durante os quais serviu, a partir de 1950, como Diretor de Relações de Trabalho. Sua experiência anterior no Serviço Público incluiu vários cargos na Administração da Reconstrução Nacional, de 1933 a 1936. Escreve muito para revistas especializadas de pessoal e é o autor da recente obra «Men, Management and Organization», sendo amplamente conhecido nos círculos técnicos de administração pela pesquisa que dirigiu na Sears, Roebuck.

de um gerente de loja, o pessoal que com êle trabalhava levará tempo considerável para se acostumar com a mudança. Quando, por exemplo, ocorre a promoção de um gerente capaz e estimado por seus auxiliares, o outro que o substitui, simplesmente porque é diferente e tem sua maneira própria de trabalhar, vai fatalmente enfrentar constantes comparações com seu antecessor, muitas vezes levando a pior. Se acontece que um homem pouco competente é substituído por um outro gerente, cuja missão é pôr as coisas nos eixos ou dar solução a uma conjuntura difícil, o novo chefe se vê na contingência de usar pressões a que seus auxiliares não estão habituados, ou de recorrer a ações disciplinares, ou ainda de tomar a iniciativa de mudanças nem sempre agradáveis e às quais os subordinados reagem desfavoravelmente.

As pesquisas feitas na Sears mostram que qualquer alteração na chefia das lojas exige uma série de ajustamentos da parte do resto do pessoal do setor atingido, dependendo a extensão dêsse ajustamento e o grau de perturbação dêle decorrente das circunstâncias de cada caso individual. Os empregados têm que aprender a trabalhar com o novo chefe, precisam se adaptar a sua maneira de fazer as coisas, devem aprender o significado real de suas ações. E, acima de tudo, o novo gerente e seus auxiliares têm que se conhecer bem uns aos outros, de modo tal que permita o estabelecimento das atitudes de confiança e respeito mútuos que são essenciais ao bom trabalho em equipe e à boa cooperação. Tudo isso toma tempo e não pode ser conseguido da noite para o dia. E até que o processo de reajustamento tenha atingido um ponto determinado, é inevitável que haja receio e preocupação.

Se uma coisa dessas acontece quando se trata apenas de mudar um gerente de loja, com muito mais razão acontecerá — e com a conseqüência de muito mais amplas perturbações — quando um novo partido e um grupo inteiramente novo de pessoas tomam as rédeas do Governo. Os ajustamentos que nesse caso se fazem necessários serão evidentemente muitíssimo maiores, em particular porque os recém-chegados diferem extremamente de seus antecessores, em muitas e fundamentais questões de política de governo.

Uma dessas questões diz respeito às medidas de economia. A nova administração pretende efetuar considerável redução nas despesas federais, o que significa sensível redução em pessoal. Os cortes de funcionários são sempre medidas penosas, principalmente para os atingidos por elas e para os que passam a temer os novos cortes. Nessas condições, compreende-se facilmente porque é que há tão generalizada preocupação quanto ao futuro do sistema de carreiras, tão importante para a segurança pessoal de muitos milhares de empregados do Estado.

Sei que posso falar pelo Departamento de Comércio e acho que posso falar também por toda a nova administração ao afir-

mar, categoricamente, que muito ao contrário do enfraquecimento do sistema de carreiras, um dos nossos principais objetivos é o seu fortalecimento e aperfeiçoamento. E isso não é apenas por uma questão de idealismo, embora o idealismo tenha muito que ver com tal orientação. Há pelo menos dois outros fatores na motivação do interesse da nova administração pela integridade e eficácia do sistema de carreiras: (1) a própria mentalidade dos membros da nova administração e (2) as exigências de uma administração sadia e eficiente.

É significativo que tantas importantes figuras do novo Governo sejam homens de negócios e militares. Esses dois tipos profissionais costumam ser definitivamente homens de carreira — nas respectivas armas ou em seus estabelecimentos comerciais. Estão acostumados a pensar em termos de carreira e, em suas próprias organizações, contribuíram provavelmente, de uma forma ou de outra, para desenvolver e fortalecer um sistema de carreiras, seja qual for a denominação que lhe tenham dado. Ao assumirem suas novas responsabilidades no Governo, é apenas natural que tragam consigo e tratem de aplicar no serviço do Estado os mesmos padrões mentais que desenvolveram em sua experiência anterior. Não serão homens dessa espécie que irão destruir o sistema de carreiras; são, antes, do tipo que já está procurando os meios e modos de melhorá-lo.

Uma razão para isso está em que, sendo administradores capazes e experientes, têm aguda percepção da importância da organização e da necessidade de contar com gente competente em todos os níveis da escala hierárquica. Têm também plena consciência do fato de que a competência não é apenas uma questão de qualificação técnica, que uma unidade de trabalho pode ser composta de pessoal da mais alta capacidade individual, mas que, a menos que esse grupo saiba trabalhar, como uma equipe, como um todo coordenado, o resultado final de seus esforços pode deixar muito a desejar. Tudo isso mostra bem a tremenda significação da estabilidade, pois é necessário tempo para que se consiga urdir a trama complexa das relações pessoais, capazes de gerar o esforço da cooperação. Sem que exista um vigoroso sistema de carreiras, é impossível essa tão essencial estabilidade.

Para além dessa certeza, repousa o fato de que os membros do novo grupo conhecem, por experiência própria, a importância da organização. Sabem que não podem desempenhar suas tarefas apenas com o enunciado de diretrizes ou ordens administrativas. Sabem que precisam de facilidades e de meios que só a organização dá, para que as suas ordens e diretrizes sejam cumpridas. E sabem também que os elementos com que operam não constituem peças de mecanismos que respondam instantânea e automaticamente a seus desejos, mas são seres humanos, cheios de aspirações e necessidades, que devem ser levadas em conta, para

que a administração possa alcançar seus objetivos. E, finalmente, sabem ainda que duas das mais importantes dessas necessidades e aspirações são um grau razoável de segurança e uma razoável oportunidade de progresso, os quais dependem, em bem ampla escala, de um verdadeiro sistema de carreiras.

Repetindo, podemos dizer que homens que conhecem essas coisas por experiência própria, homens que são de fato excelentes administradores, cidadãos dedicados, cujo objetivo é servir à própria pátria, dirigindo essa vasta e complexa máquina administrativa com o máximo de eficiência e economia — não são homens para minar e destruir o sistema de carreiras; ao contrário, vêm nesse sistema, dinamizado e revitalizado, um dos fatores necessários à consecução dos objetivos que pretendem alcançar.

Entretanto, a idéia de revigorar o sistema de carreiras não é uma descoberta da nova administração, pois poucos são os problemas nacionais que têm recebido, como êsse, tão cuidadosa e contínua atenção. Lembro-me sem dificuldade de alguns exemplos dessa atenção: o relatório da Comissão Presidencial sobre Gerência Administrativa, o relatório da Comissão Hoover sobre Administração do Pessoal, e o excelente relatório da Subcomissão do Senado sobre Políticas de Mão de Obra, publicado em março do corrente ano sob o nº 37. Os grupos responsáveis pelas investigações em que se basearam tais relatórios pesquisaram exaustivamente todos os múltiplos aspectos do problema e acredito que, no conjunto, as recomendações que ofereceram constituem pelo menos uma base para um programa realista visando ao aperfeiçoamento do sistema de carreiras. Não haverá propósito em tentar recapitular aqui as conclusões dêsses e de outros estudos. Nem tampouco tentar resumir numa conclusão só tudo aquilo que deve ser feito para fortalecer o sistema; nessa matéria os senhores sabem bem mais do que eu e, como amador, repugna-me debater questões técnicas com especialistas. Posso, talvez, porém ser útil se lhes disser das minhas primeiras reações, como recém-chegado às áreas do Governo, e se sugerir quatro importantes tópicos que, no meu entender, estão exigindo especial atenção:

1º) o problema do recrutamento de pessoal qualificado para o serviço de carreira;

2º) a necessidade de padrões de compensação mais realistas, particularmente nos níveis mais elevados;

3º) a necessidade de programas eficazes de aperfeiçoamento de chefes e, finalmente,

4º) a importância que há em que os próprios funcionários de carreira reconheçam e aceitem a responsabilidade que cabe a cada um no aperfeiçoamento do sistema.

Permitam-me repetir que não são essas as únicas áreas que reclamam atenção, mas para mim são importantíssimas. Vamos considerá-las, na ordem devida.

Do ponto de vista da lógica e da sequência natural dos fatos, o primeiro tópico a considerar é a forma pela qual é feito o recrutamento de pessoal para o serviço público. Da mesma maneira que um rio não se poderá sobrepor à sua fonte, assim também a carreira pública nunca poderá ser melhor do que os funcionários que nela ingressam. Infelizmente, praticamos um sistema de seleção extremamente inadequado e é uma coisa espantosa que os órgãos do Governo consigam, ainda assim, obter os bons funcionários que obtêm — e vai nessa observação antes de tudo um tributo ao valor pessoal dos senhores; de modo algum um tributo ao sistema sob o qual têm que trabalhar.

Mais uma vez, não tentarei documentar aqui um capítulo sobre o qual os senhores sabem muito mais do que eu, mas gostaria de comentar dois aspectos: a necessidade de muito maior descentralização das atividades de seleção, mesmo além do que foi sugerido pelo relatório Hoover e por outros inquéritos, e a ilusão essencial que caracteriza o sistema de concursos. Sei muito bem que, abordando êsses dois pontos, me aventuro por terreno perigoso, mas quero-lhes dizer o que penso a respeito.

No que se refere à descentralização, fico realmente horrorizado ante o espetáculo que oferece a tentativa de centralizar qualquer fase do processo de recrutamento para um complexo federal que inclui dois milhões e quinhentos mil funcionários. Se estivéssemos comprando metralhadoras, máquinas de escrever ou móveis de escritório, um pouco de centralização teria sentido. Mas estamos tentando encontrar seres humanos para tarefas específicas, e nem as pessoas, nem as tarefas, são padronizadas. Embora certos grupos de pessoas possam ter determinadas características em comum — tais como idade, educação, etc. — não há como fazê-los caber em moldes exatamente iguais. E, embora certos trabalhos possam ter alguns característicos iguais — inclusive as denominações — apresentam, eles também, variações infinitas. Para que o máximo de rendimento possa ser obtido, é essencial que a responsabilidade da seleção e do enquadramento esteja estreitamente vinculada à unidade de trabalho interessada. Sómente assim serão possíveis a determinação inteligente das necessidades de pessoal, o desenvolvimento de adequados programas de recrutamento e o estabelecimento da exata adequação das inconfundíveis características individuais dos seres humanos aos inconfundíveis requisitos de cada cargo.

Não posso deixar de voltar, a esta altura, à minha experiência na Sears, Roebuck & Cia. A Sears não é, naturalmente, tão grande quanto o Governo Federal, mas, com os seus 219.000 empregados, é consideravelmente maior do que grande parte dos

departamentos federais. Nessa empresa, a responsabilidade da seleção e do enquadramento cabe, unicamente, a cada unidade local de trabalho — quer se trate de loja de varejo, do setor de encomendas postais, da fábrica ou de outro ramo qualquer. Mesmo quando várias lojas estão localizadas numa mesma comunidade — há quatro, na área metropolitana de Washington — cada loja faz o seu próprio recrutamento. E isso, atente-se, para tipos de trabalho de extrema comparabilidade, de fato muito mais semelhantes entre si do que os que se podem identificar em diferentes departamentos oficiais, ou entre diferentes divisões de um mesmo departamento. A política que assim segue a Sears é a mesma que se observa na indústria em geral.

Assim sendo, não me parece bastante a simples adoção de uma das recomendações da Comissão Hoover, e de outros grupos especializados, no sentido de que seja descentralizado o recrutamento para tarefas *especiais* e que o recrutamento para encargos *comuns* continue a ser feito pela Comissão do Serviço Civil. Esta recomendação — que acredito tenha sido em substância adotada — é boa até certo ponto, mas esse ponto ainda fica muito aquém do necessário. Até que possamos dar outro passo adiante, no sentido de fazer cada órgão realmente responsável por todo o processo de recrutamento e seleção de que tem necessidade — é claro que dentro de padrões e diretrizes fixados pela Comissão — continuaremos a sentir o peso morto de uma infundável burocracia e, mais importante ainda, seremos incapazes de solucionar o problema do aperfeiçoamento da seleção de pessoal para as carreiras do Estado.

O segundo ponto que quero acentuar quanto ao recrutamento é o da ilusão essencial do sistema competitivo utilizado. Sei que estou me arriscando muito neste terreno mas, apesar disso, devo dizer que acho muito significativo o fato de que, no vastíssimo campo da indústria particular deste país, nenhum uso se faça, praticamente, do sistema de exames tal como se desenvolveu e é aplicado pelo Governo Federal. Acho que se tal sistema tivesse valor — mesmo limitado — seria uma conclusão axiomática que a indústria privada, com sua grande flexibilidade e não menor liberdade de ação, o deveria estar usando muito mais do que o faz.

A grande ilusão estriba-se, certamente, na convicção de que é possível prever o desempenho de uma dada tarefa ante o que ficar demonstrado pelo comportamento diante de determinado tipo de exame. Pode ser que seja possível isolar certos elementos de alguns tipos de trabalho e, de algum modo, traduzi-los numa fórmula de exame, mas em caso algum, com exceção talvez dos mais simples, mais repetitivos tipos de trabalho, se conseguirá incorporar todos esses elementos num molde, através do qual medir a competência necessária a uma completa configuração de aptidões e características que são essenciais ao sucesso no traba-

lho. O documento nº 37, do Senado, a que já fiz referência aqui, assinala excelentemente êsse particular.

No que se refere a exames *versus* entrevistas, há uma curiosa inversão de práticas entre a indústria e o Governo. Na indústria usam-se muito pouco os exames, seja qual fôr seu tipo. Mesmo nas áreas em que se usam bastante os testes psicológicos, como na Sears, por exemplo, faz-se o máximo para manter os testes subordinados às entrevistas. No Governo faz-se exatamente o oposto e nas práticas de exame nota-se forte preconceito contra quaisquer formas de entrevista.

Compreendo bem a razão disso. Êsse preconceito representa um esforço para a eliminação do favoritismo, político ou de outra natureza, e visa a colocar a seleção na base mais objetiva possível. Mas acho que assim estamos pagando um preço tremendo pelo que estamos tentando obter. Nos nossos esforços para eliminar o favoritismo, deliberadamente excluimos de qualquer consideração as coisas mais importantes a respeito das pessoas, aquelas que nunca podem ser medidas objetivamente e que só podem ser determinadas com alguma precisão por hábeis e experimentados entrevistadores, que tenham oportunidade de avaliar pessoalmente as habilidades e potencialidades de cada candidato.

Temos que confiar mais — e não que duvidar — na visão e no discernimento dos responsáveis pelo julgamento das qualificações daqueles que buscam emprêgo nas carreiras do Governo. O esforço para eliminar ou para minimizar o elemento pessoal só nos pode conduzir a um beco sem saída — exatamente onde estamos hoje. O fato de se dar mais liberdade e confiança ao julgamento direto não significa, necessariamente, que se vá abrir a caixa de Pandora do sistema do nepotismo. Muito ao contrário, pode acarretar para êsse julgamento uma objetividade muito maior do que o precário sentido pelo qual lutamos agora, melhorando assim enormemente a qualidade da seleção de funcionários para o serviço federal.

Mesmo com aperfeiçoamento considerável de nossos métodos atuais de seleção, a qualidade dos quadros federais ficará dependendo, em larga escala, da qualidade dos elementos que forem atraídos para os cargos públicos, bem como dos atributos pessoais daqueles que, uma vez admitidos, se sentirem desejosos de continuar a serviço do Estado. Não há dúvida, nesse particular, de que as escalas de pagamento não são o único fator que conta, mas não se poderá negar que são de enorme importância.

E aqui encontramos uma situação curiosa. Em grande proporção, os níveis salariais dos escalões médios e inferiores dos quadros do Governo ganham em comparação com os que prevalecem na indústria particular, às vezes de forma altamente desvantajosa para a classe patronal. Mas, nos escalões mais eleva-

dos, os níveis de pagamento do Governo, seja qual fôr o critério de medida que se prefira empregar, são dolorosamente inadequados e não só se têm mantido assim por longo tempo, como ultimamente têm tido cada vez mais acentuada essa inadequação.

A Comissão Hoover assinalou em seu relatório que, enquanto nos níveis inferiores das escalas, os quantitativos se tinham elevado de 43 a 56%, no escalão superior o aumento tinha sido de apenas 15%. Na indústria, houve acentuada tendência no sentido de um aumento mais rápido dos salários da massa, em comparação com os dos chefes, mas as taxas relativas de crescimento dos dois grupos foram muito mais equilibrados nesse campo do que no setor do Governo.

O estabelecimento dos chamados *cargos de cúpula* representou um esforço no sentido da correção parcial do problema, que, entretanto, não passou de modestos começos. Em todo o serviço federal há apenas quatrocentos cargos de cúpula de caráter permanente (com exceção de um ou outro caso isolado, resultante de legislação específica), o que quer dizer que num quadro geral de cerca de 2.500.000 funcionários federais apenas 0,016% ganham igual ou acima de doze mil dólares por ano. A percentagem comparável na Sears, Roebuck é dado confidencial, mas posso-lhes assegurar que é bem maior do que essa, como é bem maior em quase tôdas as empresas privadas, qualquer que seja sua envergadura.

E não é apenas o número de pessoas colocadas no nível máximo de remuneração que é indevidamente limitado; a diferença entre os salários pagos aos níveis inferiores e aquêles atribuídos aos níveis mais altos e também extremamente pequena. Como homem de negócios, acho quase inaceitável uma situação em que os funcionários de carreira que atingiram os cargos mais difíceis e de maior responsabilidade no Serviço Público percebem pouco mais do que três vezes aquilo que ganha o escriturário mais humilde, ou um simples mensageiro.

Tenho plena consciência de alguns dos fatores que levaram a essa situação e, particularmente, admito que de um ponto de vista prático qualquer correção deverá aguardar o aumento salarial dos membros de outros grupos, especialmente do Legislativo. Mas o fato é que deve haver igual necessidade de completa revisão salarial para Deputados e Senadores e espero, com ansiedade, que o problema da remuneração ao pessoal de cúpula do Governo — quer se trate do Legislativo, quer do Executivo, quer do Judiciário — seja em seu conjunto encarado com franqueza e resolvido com coragem.

A correção desse problema não implica, necessariamente, nem precisa implicar, em aumento algum nas despesas federais. Os homens de negócio pagam a seus chefes como pagam porque consideram isso um bom negócio e não há razão pela qual o Govêr-

no assim também não considere o assunto. A indústria descobriu, há muito tempo, que teria que entrar em competição para encontrar gente boa e que as grandes somas de dinheiro que gasta para isso são mais do que compensadas por maior capacidade e maior habilidade. Precisamos pagar, pelos altos cargos do Governo, salários que atraiam e retenham as pessoas mais qualificadas que o país possa oferecer e, como país, isso é o mínimo que podemos admitir. Não estou sugerindo que alcancemos exatamente as mesmas cifras da indústria em matéria de salários de chefes, já que o Governo pode oferecer muitos incentivos e conveniências que nem sempre podem ser igualados por aquela, mas nossas atuais políticas, nesse particular, não têm base na realidade e devemos tomar atitudes radicais para corrigi-las.

O terceiro dos principais requisitos para melhorar o sistema de carreiras, e sobre o qual quero ainda falar agora, é a necessidade de um mais adequado programa de aperfeiçoamento de chefes. Muito tem sido escrito e falado a esse respeito e tomaram-se mesmo algumas medidas nessa direção, mas até aqui a ação — e muito da racionalização — desenvolvida tem sido extremamente inadequada em termos de necessidades reais.

As pessoas progridem no serviço do Governo e há muitos exemplos de gente que começou nos postos mais humildes e que alcançou posições do maior destaque e responsabilidade. Mas quando isso aconteceu, o fator acidental foi muito importante e o progresso dependeu sobretudo da iniciativa e engenhosidade — e daquilo que eufemisticamente se define como «bons contatos» — dos próprios indivíduos interessados. Em caso algum resultou de um programa racional ou de um plano deliberado.

Entre outros fatores que podem ser citados, acho que há duas razões importantes para que se tenha feito tão pouco progresso: primeiro, a convicção de que a iniciativa repousa, largamente, na Comissão do Serviço Civil e, segundo, uma concentração exagerada em métodos formais de treinamento. Seja-me permitido dizer algumas palavras a esse respeito.

É verdade que cabem por lei à Comissão do Serviço Civil responsabilidades definidas nessa matéria. Mas, enquanto esse órgão pode dar certa assistência e orientação técnicas — e exercer certa liderança — no assunto, não teremos nada comparável a um programa prático e eficaz de aperfeiçoamento de chefes no Serviço Civil até e a menos que a ação necessária seja de iniciativa de cada departamento. Posso dizer, a propósito, que no Departamento de Comércio estamos dando cumprimento a um programa que consideramos adaptado às nossas necessidades. É prematuro divulgar minúcias desse projeto, porém aqueles que o estão executando o acham bom e adequado, e acreditam que nos dará os resultados que desejamos. Trabalharemos, naturalmente, em

estreita coordenação com a Comissão do Serviço Civil e, na verdade, esperamos que a mesma considere o Departamento como um laboratório e que de nossa experiência retire orientação para seu trabalho e para o de outros órgãos do Governo. A única coisa que quero deixar bem clara aqui é o fato de que qualquer bom programa de aperfeiçoamento de pessoal tem que brotar diretamente das necessidades e características de cada órgão e para isso é necessário que a iniciativa caiba, em larga escala, a esses mesmos órgãos e não a um órgão central.

Outra importante razão para o progresso relativamente lento que se fez nos serviços do Governo em matéria de aperfeiçoamento, foi a certeza, mais ou menos implícita, de que o programa a cumprir deve ser formal; de que deve envolver amplo uso de salas de aula, de conferência e de outras técnicas semelhantes; de que deve ficar registrado em algum tipo de manual e constituir responsabilidade de um técnico de treinamento.

Acho que tudo isso está errado e, mais uma vez, estribo-me aqui no que conheço da indústria privada. Se o mundo dos negócios dependesse de métodos formais de treinamento, ou não haveria negócios ou o custo de sua promoção seria infinitamente maior do que é hoje. O mesmo pode ser dito do Governo. No setor público, tanto quanto nos negócios, a maioria das pessoas aprende a trabalhar e se prepara para mais altas responsabilidades sobretudo através da experiência e porque tomam, elas próprias, a iniciativa, de modo a obterem o máximo do tipo de experiência que conseguem reunir. Isso não quer dizer que o treinamento em geral e o aperfeiçoamento de chefes em particular devam constituir um processo desorganizado e deixado ao acaso. Muito ao contrário, já que somente através de adequada organização é possível obter um resultado consistentemente eficiente. Mas, em vez de dedicar um tempo enorme à aplicação e ao aperfeiçoamento de técnicas formais, que são acima de tudo essencialmente artificiais, deveríamos devotar maiores esforços no sentido de aprender como organizar e usar melhor as técnicas naturais informais, já em operação e cujo potencial seria tremendamente aumentado se fossem usadas com propriedade.

Como já disse, é um pouco cedo para falar muito sobre o que pretendemos fazer no Departamento de Comércio. Mas posso dizer que, enquanto nossos *planos* serão cuidadosamente elaborados, nossos *métodos* procurarão fazer êsse teste de naturalidade e informalidade. Farão também um teste de economia, porque, estando estreitamente vinculados ao próprio trabalho da organização, exigirão muito pouca despesa extraordinária. Sinto-me tentado a afirmar que qualquer programa desses, que exija mais do que um mínimo de operadores e um mínimo de despesas, não poderá ser, de fato, um bom programa.

Há ainda um outro ponto que quero acentuar: a responsabilidade *pessoal* de cada integrante das carreiras públicas no sen-

tido de dar sua própria contribuição para o aperfeiçoamento do sistema de carreiras. Não é bastante que os membros da nova administração reconheçam a responsabilidade que lhes cabe, pois a menos que os profissionais do Serviço Público carreguem a sua parcela dessa responsabilidade, nenhum grande progresso poderá ser feito.

Os Governos vêm e vão — mas o Serviço Público persiste. Mesmo somente por uma questão de interesse pessoal — somado, é claro, às superiores considerações da ampla política nacional, que tradicionalmente tem constituído o campo de especial interesse dos servidores públicos — os funcionários de carreira têm obrigação de fazer o máximo que puderem para fortalecer o sistema e o conceito da carreira pública.

Isso pode ser feito de muitas formas e uma delas é deixar de lado, ou pelo menos minimizar, as desvantagens, e às vezes as indignidades, a que tão freqüentemente se vêem sujeitos os servidores do Estado. Não é minha intenção negar algumas das coisas pouco agradáveis, que essa classe tem que aceitar. Sei que se nos quisermos ocupar com elas, poderemos organizar uma longa lista de queixas e reclamações. Mas se nos concentrarmos no lado negativo, tenderemos a descurar ou a prejudicar o positivo. Todo trabalho tem suas vantagens e suas desvantagens e a definição de umas e outras difere um pouco do Governo para a indústria particular, mas estou certo de que há diferenças maiores entre diversos departamentos do Estado e diferentes empresas industriais particulares, do que entre o Governo e a indústria como um todo.

Façamos tudo o que estiver em nosso poder para corrigir as coisas que no Serviço Público precisam ser corrigidas. Mas, por outro lado, mantenhamos os fatores em sua exata perspectiva e não deixemos que a consciência de alguns dos inconvenientes a que estamos sujeitos nos tornem cegos para o tremendo desafio e para a excepcional oportunidade que, tão acentuadamente, caracterizam a carreira pública.

O segundo aspecto de grande responsabilidade do funcionário de carreira para o sistema em que se integra envolve a assistência que ele pode prestar à nova administração, na tarefa de tomar as rédeas do Governo, dando integral apoio e cooperação às diretrizes políticas que aquela vier a traçar. Qualquer funcionário de carreira, que se sentir em posição antagônica à nova administração e à nova maneira de encarar os problemas nacionais, tem para com o seu próprio serviço, pelo menos, a obrigação de se afastar e de deixar que seu lugar seja ocupado por alguma outra pessoa em quem a nova administração possa confiar e de quem possa obter entusiástico e total apoio. Nesse particular, posso dizer que estou pessoalmente convencido de que a grande maioria dos funcionários de carreira está desejosa — e mesmo

ansiosa — de apoiar qualquer política e qualquer programa que a nova administração decida aplicar. Mas há alguns que apenas não acreditam em tais coisas, mas que a elas se mostram francamente hostis. Essas pessoas, se continuarem em suas atuais posições e se agirem de forma a comprometer os esforços dos novos dirigentes, não só servirão de obstáculo ao trabalho da nova administração, como farão um mal incalculável ao próprio sistema de carreiras.

Quero assegurar-lhes que nenhum sistema dêse tipo poderá sobreviver por muito tempo a uma situação em que um nôvo grupo político se vê na impossibilidade de confiar na organização permanente herdada de seus antecessores. O sistema de carreiras deve estar acima da política e isso não só quer dizer que deve estar protegido contra os ataques de origem partidarista, mas também significa que deve dar o mais leal apoio à política de qualquer partido a que o povo americano tenha entregue a chefia do Govêrno. Repito que o maior prejuízo que um funcionário de carreira pode causar a seu grupo consiste em não aceitar a liderança e, conseqüentemente, em se negar ao cumprimento das diretrizes da nova administração. Essa atitude fere a essência mesma do sistema e todos aquêles que se interessarem em preservá-lo saberão como se comportar em tais circunstâncias.

Terminando, gostaria de assinalar o fato evidente de que a nova equipe depende profundamente dos funcionários de carreira. O sucesso ou insucesso de seus esforços depende muito do grau de cooperação que venha a receber e do desejo dos funcionários não apenas de aceitar passivamente direção e orientação, mas de cooperar de maneira ativa na formulação de políticas, como na assistência aos novos chefes, familiarizando-os com as minúcias e os riscos implícitos nos cargos que se decidiram a exercer.

O segredo de um melhor sistema de carreiras está no trabalho de equipe, em que tanto oportunidade como dever são fatores vitais. Os resultados serão compensadores para todos os que acreditam sinceramente que quem exerce o serviço público é depositário da confiança do povo.

(In «Personnel Administration (Administração de Pessoal)»; vol. 16, n, págs. 1 e segs.)

A Remuneração do Trabalho

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

TERMINOLOGIA

A primeira dificuldade a enfrentar no estudo da remuneração do trabalho provém da falta de uniformidade da linguagem usada para designar as instituições em torno das quais aquêl problema deve ser equacionado.

Denominações tais como: salário, vencimento, remuneração, honorário e ganho são empregados com tal imprecisão que cada pessoa pode sentir-se livre de tomá-las na acepção que bem lhe aprouver. Esse desacôrdo de terminologia, embora não afete os aspectos práticos dos problemas, pois que os mesmos são hoje tratados em têrmos rigorosamente objetivos nas leis ou nos convênios entre patrões e empregados, dificulta, entretanto, o estudo sistemático da matéria. Sua origem talvez se encontre no fato de os primitivos conceitos de salário, fixados pela concepção econômica do trabalho, haverem subsistido, com sua feição original, no regime da concepção social do trabalho. Os elementos por esta trazido não podendo ser absorvidos naqueles conceitos a êles se justapuseram, criando figuras novas, as quais com o correr do tempo têm crescido em número e importância. A noção de salário como contraprestação devida pelo empregador ao empregado tornou-se, assim, insuficiente para exprimir tudo aquilo que o empregado recebe em função de seu trabalho. Daí a tendência no sentido de substituí-la por uma noção mais ampla, como, por exemplo, a de *renda do salariado*... (SAILLANT, GAZIER e outros) (1) ou a de *remuneração* que é largamente empregada nos textos de lei e nos instrumentos de convênios coletivos de trabalho.

Dentro dessa corrente de idéias, tanto a *renda do salariado* como a *remuneração* servem para designar:

1º) um elemento que é contrapartida da produtividade pessoal do trabalhador (salário, participação no lucro, bonificação, etc.);

(1) «Les Caractères Contemporains du Salaire» — Institut de Science Économique Appliquée. — Presses Universitaires de France — Paris, 1946.

2º) um elemento sem caráter de contrapartida da produtividade pessoal e que encontra suas origens nos fins sociais do trabalho (salário-família, ajuda-enfermidade, auxílio-nupcial, etc.);

3º um elemento sem caráter monetário direto e que se exprime através de serviços e utilidades proporcionadas pelo empregador ao empregado (habitação, educação, transporte, alimentação, etc.); e,

4º) um elemento, em geral monetário, que visa a compensar o trabalhador dos encargos especiais que lhe são atribuídos ou dos sacrifícios que as condições da execução do trabalho lhe impõem (gratificação de chefia, risco de vida, de insalubridade, etc.).

Como dizem SAILLANT e GAZIER (2) uma concepção desse gênero oferece as seguintes vantagens:

a) dispensa a pesquisa de caráter específico do salário, no confronto com outras formas de remuneração do trabalho;

b) evita a antiga oposição de salários e seus acessórios, entre os quais se distinguiam os «sobre salários», as «indenizações», os «complementos», os «auxílios» e as «gratificações», etc.; e

c) não limita o salário à recompensa monetária, mas o estende às utilidades e serviços através dos quais necessidades de várias naturezas são satisfeitas.

O sistema de trocas foi evoluindo até o estabelecimento de um padrão uniforme, a moeda, pelo qual passou a regular-se. Os diferentes produtos que eram outrora trocados por outros produtos vieram a ter seu valor fixado em termos monetários. A uma certa quantidade de produtos passou a corresponder certa quantidade de moeda. Por seu turno o trabalho, perdido o caráter comunitário dos primeiros tempos, e embora continuasse a constituir um dever do indivíduo para com o grupo social, sujeitou-se, igualmente, ao padrão geral das trocas, passando a ser retribuído em termos de moeda. Desde então, com a quantidade de moeda, ou salário, proveniente da prestação do seu trabalho, cada indivíduo adquire os produtos e os serviços que outros indivíduos produzem ou prestam, e de que necessita para viver.

Quando analisamos essa situação podemos nela distinguir os dois aspectos fundamentais do salário: o que diz respeito ao trabalho que o próprio salário traduz em termos de moeda, e o que se refere às condições de vida que ele deve assegurar. Esses

(2) *Op. Cit.*

dois aspectos polarizam as diferentes políticas de remuneração, ou seja as diferentes maneiras de conceber e orientar o problema da remuneração do trabalho. E dessas posições divergentes é que se originam os mais graves problemas sociais trabalhistas do nosso tempo.

A política de remuneração que encara o salário pelo prisma econômico o concebe como uma parcela do preço de custo da produção e o entende sujeito ao livre jôgo da lei da oferta e da procura, como os demais componentes dêsse preço. Daí decorrem os seguintes princípios básicos:

- 1º) o salário paga o trabalho efetivamente prestado;
- 2º) os salários devem ser iguais sempre que os trabalhos prestados também o forem;
- 3º) a mão-de-obra é uma espécie de mercadoria e está sujeita ao livre jôgo da oferta e da procura;
- 4º) a ação dos sindicatos e das associações profissionais não tem o poder de determinar a alteração dos fatores de que depende o aumento ou diminuição dos salários.

A preocupação de diminuir a participação dos salários nos custos da produção inspirou soluções muitas vezes desumanas, como a exploração do trabalho dos menores e das mulheres; o alongamento excessivo das jornadas de trabalho; a instituição do chamado «salário de bronze» e a adoção de um iníquo sistema de descontos por faltas. A regra de que a cessação do trabalho fazia desaparecer a obrigação do pagamento do salário deixava o trabalhador abandonado à sua própria sorte, quando atingido pela doença, e até mesmo pelos acidentes profissionais.

Êsses princípios, deduzidos do liberalismo econômico que campeou absoluto até a metade do século passado, eram complementados por uma *teoria do fundo de salários*, segundo a qual os recursos destinados ao pagamento da mão-de-obra — (*wage funds*) representavam, em qualquer indústria, uma percentagem quase invariável do valor da produção e se repartiam entre os trabalhadores, conforme a natureza do trabalho, as condições em que êste era exercido e as exigências da formação profissional para o seu desempenho. Tal teoria, no dizer de MAURÍCIO DOBBS (3) sempre foi usada para demonstrar o inflexível corolário de que a ação sindical era impotente para alterar, em seu conjunto o nível dos salários e que qualquer medida que estorvasse a acumulação do capital faria descer aquêlê nível, uma vez que reduziria o fundo dos salários.

(3) «Salarios» — trad. espanhola de Martinez Adame — ed. Fond de Cultura Econômica, México, 1942.

Além de sua capacidade para agravar a tensão entre patrões e empregados, a teoria do fundo de salários foi aos poucos sendo debilitada pelos fatos, frente aos quais o capital destinado à remuneração da mão-de-obra, longe de constituir um fundo fixo, como pretendia Adam Smith, era, em realidade uma soma variável que se expandia ou retraía, conforme as flutuações dos interesses do capitalismo. Já nos fins do século passado ela cedia lugar à teoria da produtividade marginal.

Mossé (4) observa a êsse respeito:

«O custo de produção deixou de ser a explicação última e unilateral do valor, sendo substituído pela utilidade. A verdadeira razão e medida do valor dos bens passou a ser encontrada, sobretudo na sua utilidade marginal, não na sua utilidade geral, mas na sua utilidade particular, considerada a quantidade disponível e as possibilidades de sua reposição.

«Essa reviravolta atingiu também a teoria do salário. Se, sob o império do valor-custo da força de trabalho, o salário tinha podido ser explicado pelo custo da força de trabalho, impunha-se agora basear o valor do trabalho sobre a utilidade produzida, isto é, sobre a produtividade do trabalho.»

Nesta sua segunda fase, a política econômica de remuneração do trabalho, embora houvesse abandonado a teoria do fundo de salários pela a de produtividade marginal, nem por isso se desfez dos seus postulados fundamentais ou modificou a sua técnica de abordagem do problema das relações entre o capital e o trabalho. Isso levou MAURÍCIO DOBBS (5) a dizer que a teoria da produtividade marginal reteve da velha doutrina um número de caracteres bem maiores do que supunham os entusiastas de suas inovações. Não é outra a opinião de MAURICE CAPREZ (6), para quem a teoria da produtividade marginal é, simplesmente, uma derivada da teoria do fundo de salários, pois que nela o capital preexistente, reservado à remuneração do trabalho, é substituído por uma outra espécie de fundo de salários: o resultado global da produção, proporcionalmente ao qual serão calculadas as somas destinadas àquela remuneração.

Inspirados pela noção econômica de produtividade, entendida esta última como a relação entre resultados alcançados e os meios empregados, começaram a surgir os sistemas de salário que, mediante a padronização das tarefas e a concessão de incentivos

(4) «Les Salaires» — Librairie Marcel Rivière et Cie.

(5) *Op. Cit.*

(6) «Le Salaire Dans l'Histoire des Doctrines» — Imprimerie Vandoise. Lausanne, 1932.

financeiros ao trabalhador, procuravam obter maior rendimento do trabalho. Entre esses sistemas se inscrevem o de Rowan, o de Taylor, o de Bedaux e o de Emmerson que constituem as peças mais importantes da estrutura salarial da política econômica de remuneração do trabalho. Não há dúvida de que tais sistemas de salários, como veremos adiante, imprimiram mais sistematização ao cálculo dos proventos do trabalhador e, em boa parte atenderam a algumas aspirações dos empregadores; infelizmente, porém, não conseguiram superar as deficiências da política econômica da remuneração do trabalho e, sobretudo, as injustiças sociais que dela se originavam.

Quando analisamos a estrutura salarial da política-econômica da remuneração do trabalho, quando focalizamos o modo pelo qual ela sistematiza os princípios, critérios e formas de remuneração da mão-de-obra, vamos encontrar como peças que melhor a definem e caracterizam os sistemas de salário, segundo os quais este último é função:

- a) da produção, independentemente do tempo de execução; ou
- b) da produção e do tempo de execução, conjuntamente.

Na estrutura salarial da política econômica da remuneração do trabalho predominam aqueles tipos de salários que estimulam o empregado a aumentar sua produção, mediante incentivos pecuniários. Tais salários, conhecidos sob a designação geral de «Salários com prêmios» apresentam duas características: a variabilidade, pois se alteram com as flutuações da produção dos empregados, aumentando ou diminuindo à medida que essa produção sobe ou desce; e a dependência a um critério de medida da eficiência bastante rígido.

A idéia central dos «Salários com prêmios» consiste em determinar a quantidade e qualidade da produção a ser alcançada pelo empregado, durante certo lapso de tempo, e em estabelecer o correspondente salário-base, e os aumentos ou decréscimos a serem feitos na remuneração do empregado, conforme este ultrapasse ou não atinja o padrão de produção dotado.

Como diz PEREZ BOTIJA (7) os salários com prêmios são salários compostos, porque nêles há dois elementos: de uma parte, o salário mínimo, o salário base que serve de meio de vida do trabalhador; e de outra, um valor complementar, proporcional ao tempo despendido no trabalho ou ao resultado alcançado.

O primeiro sistema de salário com prêmio foi o sistema Halsey que Frola sintetizou nesta fórmula: «se tu (empregado) reali-

(7) «Salários — Regime Legal — Tarifas Mínimas» — Instituto de Estudos Políticos. — Madrid, 1944.

zares uma economia de tempo a empresa realizará uma economia de mão-de-obra; este benefício suplementar será dividido entre a empresa e tu». Eis um exemplo prático da aplicação dessa fórmula: certo empregado percebe 150 cruzeiros por hora e deve executar determinada tarefa em oito horas. Sua diária seria, pois, de 1.200 cruzeiros (150×8). Se, porém, ele realizasse a mesma tarefa em apenas seis horas ($6 \times 150 = 900$) proporcionaria uma economia de 300 ($1.200 - 900$). Essa economia dividida em partes iguais (poderia sê-lo noutra proporção) entre ele e a empresa daria ao empregado um aumento de 150, recebendo, portanto, o empregado 1.050, por seis horas de trabalho, ou 175 por hora.

O Sistema Diferencial de TAYLOR, outra modalidade de salário com prêmio, é um pouco mais complexo que o precedente; seu princípio fundamental é o de que se deve conceder um considerável aumento de salário pela cota de produção acima do padrão estabelecido, e reduzir drasticamente o salário quando esse padrão não é atingido. Assim, por exemplo, fixado o padrão de produção em 50 peças por dia, os operários que atingissem ou ultrapassassem o padrão receberiam, digamos, 100 cruzeiros por peça; em compensação, porém, os que não conseguissem atingir o padrão seriam pagos a razão de 70 cruzeiros por peça, perceberiam, pois, 30% menos. O Sistema TAYLOR implica, pois, no estabelecimento de duas tarifas: uma para a produção igual ou superior ao padrão de produção e outra (geralmente 30% menos) para a produção abaixo do referido padrão.

Para realizar a medida da tarefa Taylor calculava primeiro o tempo mínimo, (p) observando e cronometrando o trabalho de um operário muito bom; depois calculava o tempo médio (m) de vários operários de categorias diferentes. Dessas duas cifras deduzia o *tempo tipo* (t) que não era senão a média aritmética do tempo mínimo e do tempo médio:

$$t = \frac{p + m}{2}$$

Mas o *tempo tipo* não deve confundir-se com o tempo necessário. Para fixar este último (t) será necessário deduzir a parte que é consumida pela fadiga e pelo repouso. O tempo necessário (T) é igual à soma do *tempo tipo* (t), do *tempo de repouso* (r) e do *tempo de fadiga* (f). A fórmula definitiva é, pois:

$$T = t + r + f$$

O trabalhador que nesse tempo tipo realiza toda a tarefa tem direito ao prêmio.

Merece ainda ser mencionado o sistema de pontos que avalia o trabalho em unidades de tempo, as quais levam em conta não somente a proficiência e a energia exigidas pela execução eficiente do trabalho, mas também o período de repouso que a média dos trabalhadores necessita para manter seu desempenho em condições normais. A cada tarefa corresponde um certo número de unidades de tempo ou «pontos», em função dos quais a remuneração do trabalho é calculada.

Dentre os sistemas de pontos o mais conhecido é o Plano Bedaux, no qual a unidade de tempo («bedaux» ou abreviadamente «B») é a resultante da soma de uma fração de minuto gasto no trabalho mais uma fração de minuto destinada ao repouso. A soma dessas parcelas é sempre igual a um minuto, mas cada parcela pode variar para mais ou para menos, conforme a natureza da tarefa. Quando esta exige grande esforço físico, por exemplo, a parcela correspondente ao repouso («coeficiente de repouso») é maior.

De acôrdo com a solução originalmente adotada por êsse sistema eram creditados ao operário 75% do tempo economizado; os 25% eram creditados aos supervisores e aos chefes, em reconhecimento à sua contribuição na economia obtida.

Além dos tipos de salário com prêmio individual, ilustrados pelos exemplos que acabamos de apresentar, há ainda os salários com prêmio coletivo. Neste caso, procura-se aproveitar, em benefício da produtividade, a influência do grupo de trabalho sobre cada um de seus componentes. A preocupação de não prejudicar os companheiros, ou quando essa preocupação não existe, a própria pressão do grupo leva os elementos menos interessados e menos eficientes a se esforçarem no sentido de melhorar a sua produção. Ressalvados os casos em que é da conveniência da administração promover ela própria a distribuição do prêmio aos componentes do grupo, a êste cabe estabelecer o critério do rateio do prêmio.

O sistema de salário com prêmio é largamente empregado na indústria e no comércio; no Serviço Público êle é usado excepcionalmente, em relação aos funcionários que arrecadam tributos, visando estimulá-los a aumentar a arrecadação.

O «prêmio» é estímulo à produtividade individual ou do grupo e portanto, não deve ser confundido com a gratificação, de vez que esta remunera encargos de natureza especial ou certas condições de trabalho. As gratificações podem ser concedidas: a) por exercício de magistério; b) pela execução de trabalho técnico ou científico; c) pela execução de trabalho com risco de vida e saúde; d) pelo nível universitário do cargo; e) pela representação inerente ao cargo; f) pela permanência na atividade, após o limite fixado em lei; g) a título de participação em lucro ou redução de deficit; h) por tempo de serviço; i) pelo exercício do cargo

em regime integral e dedicação exclusiva. O Serviço Público Federal conheceu tôdas essas formas de gratificação; hoje a maioria delas (letras a — f) estão revogadas, por fôrça da lei 4.345, de 26-6-64. Na indústria e no comércio, porém, ainda subsistem quase tôdas elas, acrescidas de outras como as gratificações de balanço, natalinas, etc.

Os salários mais representativos da política econômica de remuneração do trabalho, como todo salário à base de produção, apresentam as seguintes vantagens e desvantagens:

Desvantagens:

Vantagens:

a) para os empregados:

1. variabilidade da remuneração;
2. propensão a maior fadiga.

a) para os empregados:

1. vinculação do salário à produtividade individual;
2. incentivo e reconhecimento da eficiência.

b) para os empregadores:

1. custo de mão-de-obra constante;
2. menor exigência de supervisão;
3. as perdas de tempo correm por conta do empregado.

b) para os empregadores:

1. maior desgaste de maquinaria;
2. maior possibilidade de imperfeição do trabalho;
3. dificuldades na fixação dos padrões de produção.

A POLÍTICA SOCIAL DE REMUNERAÇÃO DO TRABALHO,
E SUA ESTRUTURA SALARIAL

Sob o regime da concepção econômica do trabalho a fixação dos salários era explicada como matéria de livre convenção entre empregadores e empregados. Atribuía-se-lhe um aspecto econômico, rigidamente adstrito ao mercado de trabalho, ou mais propriamente à lei da oferta e da procura da mão-de-obra; e um aspecto jurídico que a assemelhava aos demais tipos de contratos bilaterais, fundados na livre manifestação da vontade das partes.

Essa construção, em si mesma bastante lógica não correspondia, entretanto, à realidade. O advento do proletariado ao qual cederam lugar os pequenos artesãos aumentou indefinidamente o número de trabalhadores, com o que o equilíbrio da oferta e da procura da mão-de-obra tornou-se puramente teórico. Na prática os empregados sabiam que poderiam contar com o material humano de que necessitassem, ao preço que lhes aprouvesse estabelecer. É que não mais podendo viver como profissional in-

dependente, o trabalhador via-se obrigado a aceitar as condições impostas pelos empresários. O contrato bilateral, fundado na livre manifestação da vontade das partes, convertia-se, assim, num mito.

À medida, porém, que o operariado se foi organizando e fazendo sentir, sobretudo através da ação dos sindicatos, a força de que dispunha, a política econômica da remuneração do trabalho foi, pouco a pouco, cedendo terreno à política social. Para esta, o trabalho é, predominantemente o meio através do qual o indivíduo obtém, mediante o exercício de uma atividade socialmente útil, os meios de que necessita para viver e progredir. Face a essa concepção todo e qualquer sistema de salário deve considerar que há um padrão de vida, abaixo do qual não é possível manter-se a dignidade da pessoa humana; e que na fixação da remuneração do trabalho se deve atender ao princípio da justiça social, de modo a possibilitar ao homem que trabalha a participação nos benefícios do progresso.

A política social de remuneração do trabalho encontrou sua expressão suprema num dos mais importantes documentos dos tempos modernos, a encíclica de *Rerum Novarum*, na qual a Igreja Católica, pela voz de seu Pontífice, preconizou o desenvolvimento das relações entre o capital e o trabalho sob a égide dos seguintes princípios:

1º) o trabalho não é uma mercadoria e sim o meio universal de provar às necessidades da vida, um modo de expressão direta da pessoa humana.

2º) não é justo exigir trabalho em quantidade e condições tais que leve o indivíduo a embrutecer o espírito e enfraquecer o corpo; é vergonhoso e desumano usar os homens como vis instrumentos de lucros, e não os estimar senão na proporção do vigor dos seus braços.

3º) a remuneração do trabalho não pode ficar à mercê do jôgo automático das leis do mercado; pelo contrário deve ser estabelecida segundo as normas da justiça e da equidade, competindo ao Estado zelar para que assim seja feito.

4º) a equidade manda que o Estado se preocupe com os trabalhadores e proceda de modo que, de todos os bens que êles proporcionam à sociedade, lhes seja dada uma parte razoável, como habitação e vestuário, e que possam viver à custa de menos trabalho e privações. (8)

(8) Vide «Documentos Pontifícios Sobre a Questão Social» — Editora Vozes Limitada — Petrópolis, R. J., 1961.

Quando encarada do ponto de vista social, a fixação do salário não pode ser reduzida a uma simples relação econômica entre a oferta e a procura da mão-de-obra, ou entre o preço de custo e o preço de venda das utilidades. Além disso, se mais de três quartas partes da população ativa de cada país dependem do salário, êste, porque determina o gênero de vida da maior parte da humanidade, não pode ser transformado em assunto exclusivo do empregador e do empregado, porque, em realidade, é um problema da sociedade inteira.

Os tipos de salário que melhor representam a estrutura salarial da política de remuneração social do trabalho são:

- a) o salário mínimo
- b) o salário-família
- c) a participação nos lucros da empresa.

O salário mínimo é um tipo de remuneração do trabalho, fixado em função dos gastos mínimos que o indivíduo comum precisará realizar para satisfazer as suas necessidades essenciais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, de forma compatível com a dignidade da pessoa humana.

A Consolidação das Leis do Trabalho (art. 76) define-o como sendo a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

Seu cálculo é feito (artigo 81) de acôrdo com a fórmula: $Sm = a + b + c + d + e$, em que a, b, c, d e e representam, respectivamente, o valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários à vida de um trabalhador adulto. Quando, porém, o empregador fornecer *in natura* uma ou mais parcelas do salário mínimo, o remanescente a ser pago em dinheiro será determinado (art. 82) pela fórmula: $Sd = Sm - P$, em que Sd representa o salário em dinheiro, Sm o salário mínimo e P a soma daquelas parcelas, na região, zona ou subzona. Observe-se, porém, que ao empregador é vedado fornecer *in natura* mais de 70% do valor do salário mínimo.

Como as despesas que servem de base ao cálculo do salário mínimo variam no espaço e no tempo são elas apuradas por região, zonas e subzonas (art. 84) e revistas periodicamente, para que se mantenham ajustadas às flutuações do custo de vida. Esse trabalho é feito pelas Comissões de Salário Mínimo, constituídas de representantes dos empregadores e dos empregados, nomeadas pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, e para o seu processamento (artigos 103 e seguintes) há normas apropriadas.

A tendência para uma indiscriminada generalização do salário mínimo levou os trabalhadores qualificados a propugnarem pela instituição de um *salário profissional*. Este que hoje constitui uma conquista da quase totalidade das categorias profissionais é um salário do tipo contratual coletivo, que se estabelece mediante a adição ao salário mínimo de certa percentagem do mesmo conforme convencionarem as partes interessadas.

As Comissões Permanentes e Temporárias do Poder Legislativo e suas atribuições

CHAGAS MELO

As comissões do legislativo são de duas naturezas: I — as permanentes que permanecem através das legislaturas e II — as temporárias que se extinguem com a terminação da legislatura ou antes dela, quando preenchido o fim a que se destinam.

Organizadas com base na proporcionalidade da representação partidária, as comissões permanentes ou técnicas têm por fim principal estudar os assuntos submetidos regimentalmente, ao seu exame e sobre elles manifestar a sua opinião.

O número das comissões permanentes varia com o tamanho da casa legislativa. Na Câmara Federal temos as seguintes comissões permanentes: de Constituição e Justiça, de Economia, Educação e Cultura, Finanças, Legislação Social, Orçamento, Fiscalização e Tomada de Contas, Minas e Energia, Agricultura e Produção Agrícola, Redação, Relações Exteriores, Saúde, Segurança Nacional, Serviço Público e Transporte, Comunicações, e Obras Públicas.

Nas Assembléias legislativas dos grandes Estados como São Paulo, Minas, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco, as comissões permanentes podem ser em número de oito assim denominadas: Constituição e Justiça, Agricultura, Indústria e Comércio, Viação e Obras Públicas, Orçamento e Finanças, Educação e Assistência Social, Serviço Público e de Redação.

Nos Estados menores as comissões podem ser reduzidas e grupadas na seguinte base: Constituição e Justiça, Orçamento e Finanças, Educação, Saúde e Assistência Social, Viação, Agricultura, Indústria e Comércio e Administração e Redação.

Nas Câmaras de Vereadores das capitais podemos aplicar o esquema dos Estados menores e nas demais Câmaras dos Vereadores o seguinte: Constituição e Justiça, Viação e Agricultura, Orçamento e Finanças, Educação, Saúde e Assistência Social.

A mais importante comissão é certamente a de Constituição e Justiça que estuda as proposições em geral sob o aspecto constitucional, jurídico e de técnica legislativa interrompendo a tramitação das mesmas se elas forem julgadas inconstitucionais até que

o plenário se manifeste em definitivo. É o que regimentalmente chamamos de discussão prévia.

As atribuições das demais comissões estão expressas nos regimentos das casas legislativas, não podendo uma comissão invadir a competência privativa da outra.

As comissões permanentes ou técnicas das casas legislativas no Brasil ainda conservam uma estrutura antiga, sem atribuições importantes, sendo os seus pareceres mutilados ou derrotados no plenário, desfigurando-se as proposições que passam a refletir o resultado de combinações políticas transitórias, prejudicando o aspecto técnico que deve predominar na elaboração das leis.

A reestruturação das comissões permanentes com o fortalecimento de suas atribuições pela delegação de poderes dos vários partidos aos representantes que as integram repousa em duas modificações importantes; a) aos projetos do Executivo só serão oferecidas emendas nas comissões, sendo final o seu pronunciamento, salvo se a maioria da casa legislativa solicitar ao respectivo Presidente a votação no plenário, sem discussão, da emenda aprovada ou rejeitada; b) delegação de competência, por um terço da totalidade dos membros de uma casa legislativa, às comissões especializadas para elaborarem projetos definitivos de lei, à exceção dos que versem sobre matéria eleitoral, orçamentária, minas, quedas de água ou ratificações de tratados. Publicado o projeto, dentro de cinco dias, um quarto da casa legislativa poderá solicitar ao respectivo Presidente que o projeto da Comissão seja submetido à deliberação do plenário, que, entretanto, não poderá emendá-lo, aceitando-o ou rejeitando-o.

«Les Parlements ont tous plus de travail qu'ils n'en peuvent expédier, car la complexité des États modernes et l'intervention de la puissance publique, notamment dans la vie économique, grandissent chaque jour. Le problème, dans tous les pays, consiste à aménager le temps du Parlement par un ordre du jour bien étudié et par la réduction de la longueur des débats.

«Em Italie, la Constitution permet le vote définitif des lois d'intérêt secondaire par les Commissions elles-mêmes, sous réserve du renvoi devant l'Assemblée plénière à la demande d'un certain nombre de députés. En Angleterre, par la procédure dénommée «guillotine» un débat en clos à une heure déterminée, qual que soit le point où il est arrivé et la Chambre vote. — Émile Blamont — Les Techniques Parlementaires — Presses Universitaires de France — 1958 — página 39.

As casas legislativas devem separar muito bem duas etapas importantes em seus trabalhos: a elaboração legislativa principal nas comissões técnicas e o debate político no plenário que aprova ou rejeita o trabalho técnico das comissões.

«Na Itália, quando funcionam com poderes legislativos, para deliberar em definitivo pela Câmara, as Comissões se reúnem com

a participação dos Ministros. Ouvido o relator designado pelo Presidente, procede-se à discussão e a votação do projeto. Das reuniões se fazem duas atas — uma sintética e uma por extenso, constante do registro stenográfico. Qualquer Deputado pode tomar parte no debate que se travar, mesmo que não pertença à Comissão, mas sem voto. Se o projeto tem disposições que aumentem despesa ou reduzem receita, é necessário o pronunciamento da Comissão de Finanças, por escrito. Se a Comissão encarregada do estudo da matéria não concordar com o pronunciamento da de Finanças e esta nêle insistir, o Presidente da Câmara decide se as duas devem reunir-se em conjunto para deliberar em definitivo, ou se o caso deve ser afeto ao plenário. Nas reuniões das Comissões, para requerer votação nominal ou verificação de votação são necessários quatro Deputados; para escrutínio secreto cinco. Terminado, com a aprovação final, o estudo do projeto distribuído a uma Comissão para sôbre êle deliberar em definitivo, o Presidente da Câmara dá conhecimento ao Plenário desta, da aprovação. Até o momento da votação definitiva na Comissão, é lícito ao Governo requerer seja o projeto submetido ao Plenário da Câmara. Igual faculdade é prevista para um décimo dos Deputados e para um quinto dos membros da Comissão.

Não podem ser enviados às Comissões para deliberação em definitivo projetos que tratem de matéria constitucional, aprovelem despesas ou tratem de matéria tributária ou orçamentária e ratifiquem tratados internacionais» página 279. «Algumas Casas de Parlamento da Europa» — Senador Marcondes Filho — Revista do Serviço Público — nov — dez de 1957.

As comissões permanentes dão início ao exame de qualquer proposição sujeita ao exame da Casa Legislativa, sendo de competência do Presidente da mesma Casa escolher de acôrdo com o assunto quais as comissões que devem opinar, sendo obrigatório a de Justiça, à exceção do projeto de orçamento e de créditos adicionais.

Os regimentos estabelecem, em geral, o número de comissões que devem falar sôbre as proposições legislativas.

Na Câmara Federal foi estabelecido que o projeto não pode ser despachado a mais de três comissões admitindo-se com única exceção a do parágrafo primeiro do artigo 50 assim redigido:

1º — Quando qualquer Comissão, ou Deputado, pretender que outra Comissão se manifeste sôbre determinada matéria, apresentará requerimento escrito nesse sentido ao Presidente da Câmara, com a indicação obrigatória precisa da questão sôbre a qual deseja o seu pronunciamento. Do despacho do Presidente cabe recurso para o plenário. O pronunciamento da Comissão, no caso do parágrafo anterior versará exclusivamente sôbre a ques-

tão formulada. Esta limitação regimental nos parece justa, facilitando a tramitação das proposições.

Em cada comissão, o seu Presidente, designa um relator, que dispõe de um prazo fixado pelo Regimento que, é, em geral, de 10 dias.

A Comissão que receber proposição, mensagem ou qualquer outra matéria para exame e parecer, poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição, total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projetos dêles decorrentes, dar-lhes substitutivos, e apresentar emendas ou subemendas. Entretanto, em se tratando de projetos de lei ou de mensagens de outro Poder não é possível o parecer pelo arquivamento (artigo 40, parágrafo 7 do Regimento da Câmara Federal e artigo 49 do Regimento da A. Legislativa do Estado da Guanabara).

Parece unânime êsse entendimento quanto à competência das comissões, sendo lícito que a comissão concorde com parecer pelo arquivamento de projeto, ou devolução, seja ao autor, seja ao Poder Executivo ou Judiciário. O que cabe quanto aos outros Podêres é o pedido de informações e em se tratando de projeto de Deputado é o encaminhamento à Secretaria da Presidência para que sejam preenchidos os requisitos regimentais e não fulminá-lo com parecer contrário somente por êsse fundamento, pois seria contrariar o despacho do Presidente que o aceitou.

Na Câmara Federal o assunto foi bem resolvido pelo parágrafo terceiro do artigo 89 assim redigido: A presidência devolverá ao seu autor qualquer proposição, que versar matéria; a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) anti-regimental; e d) com expressão ofensiva a quem quer que seja. Se o autor da proposição, dada ou como inconstitucional, ou como anti-regimental, não se conformar com a decisão, poderá requerer ao Presidente a audiência da Comissão de Justiça, que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para o devido exame. É êsse entendimento aceito também pelo Regimento Interno da Assembléia Legislativa da Guanabara em seu artigo 140.

O Regimento deve estabelecer a competência taxativa de cada Comissão técnica, não cabendo a qualquer comissão manifestar-se a) sobre a inconstitucionalidade de proposição, em contrário ao parecer da Comissão de Justiça; b) sobre a conveniência, ou a oportunidade de, de despesa, em oposição ao parecer da Comissão de Orçamento; e c) sobre o que não fôr de sua atribuição específica, ao apreciar as proposições submetidas a seu exame. O Regimento da Câmara Federal estabelece sanção para quem infringir essa regra, considerando como não escrito o parecer, ou parte dêle, que não respeitar êsses dispositivos regimentais bem como o substitutivo de comissão técnica que não seja competente para opinar sobre a matéria.

Os regimentos das casas legislativas devem estabelecer prazos rígidos para as decisões das comissões técnicas bem como para os relatores apresentarem os seus pareceres. Em geral os prazos são de 2 dias para as matérias em regime de urgência, 10 dias as de prioridade e 10 dias nos em regime de tramitação ordinária. O parecer do relator deve ser apresentado na metade dos prazos estabelecidos. Se a Comissão não aceitar o seu parecer designará outro relator, passando o seu a constituir voto em separado.

É princípio aceito que qualquer proposição pode, para efeito de estudo, ser subdividida e distribuída a mais de um relator, sendo, obrigatório, porém, a designação de um Relator-Geral, de modo que seja enviado à Mesa um só parecer, que é o da Comissão, pois desaparece a figura do Relator. O que o plenário discute em qualquer caso é o voto da Comissão e não o de Deputado.

As questões de ordem nas Comissões devem ser resolvidas pelo respectivo presidente, cabendo recurso para o Presidente da casa e para o plenário.

As Comissões Permanentes, dizem os Regimentos da Câmara Federal e da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, subsistem através das legislaturas. Essa definição é imperfeita, pois, as Comissões Permanentes são criadas no Regimento e se não forem extintas, mediante resolução, o que pode se verificar no início ou no fim de cada legislatura, subsistiram. A melhor doutrina é do Regimento do Senado Federal que não define o que sejam Comissões Permanentes, apenas o seu artigo 62 diz que elas serão constituídas anualmente, no começo de cada sessão legislativa ordinária e servirão até a instalação da seguinte.

As Comissões Temporárias são as que são constituídas com finalidades especiais, de representação ou de estudo e se extinguem quando cumpriram as suas finalidades.

Na Câmara Federal as Comissões Temporárias são: a) Especiais; b) De Inquérito; c) Externas; e d) Mistas.

As Especiais podem ser constituídas para: I — Dar parecer sobre emenda constitucional; II — Para dar parecer, após o processamento da representação, sobre a perda de mandato de Deputado por falta de decôro parlamentar; III — para organizar projeto de lei complementar, ou de código, ou dar-lhes parecer quando em tramitação e IV — para opinar sobre aplicação de receita vinculada a planos de desenvolvimento regional nos termos dos artigos 198 e 199 da Constituição, e artigos 4º e 29 do Ato das Disposições Transitórias: a) Comissão de Polígono das Sêcas; b) Comissão de Valorização Econômica da Amazônia; c) Comissão da Bacia de São Francisco; e d) Comissão de Mudança da Capital.

A Resolução nº 71, de 1962, da Câmara Federal introduziu algumas modificações importantes no trabalho das comissões ao estatuir no seu artigo 15 o seguinte: poderá ser constituída, me-

diante requerimento aprovado pelo plenário, Comissão Especial para elaborar projeto de lei ou de código, ou dar-lhe parecer quando em tramitação, opinando sobre o mérito da proposição. Entretanto, o projeto poderá ser submetido ao plenário a requerimento do Governo ou de um décimo dos membros da Câmara. O projeto elaborado na forma deste artigo será submetido a um só turno de votação global pelo plenário, vedada a apresentação de emendas.

As Comissões Permanentes elegem o seu Presidente e Vice-Presidente no início da sessão legislativa e as Comissões Temporárias logo que forem constituídas. O Presidente somente deve ter voto de qualidade, podendo porém, avocar projeto para relatar. Neste caso deve passar a presidência ao seu substituto legal, para evitar que vote duas vezes.

A distribuição das matérias nas comissões deve ser feita pelo sistema de sorteio para evitar favoritismo, excluindo de sorteio o autor da proposição.

Esgotados sem parecer os prazos concedidos à Comissão, o Presidente da Câmara, de ofício, ou a requerimento de qualquer Deputado, requisitará o processo e designará um Relator, a quem concederá o prazo para apresentação do parecer que substitua o estudo do órgão técnico em falta. Apresentado este, passará o processo à Comissão que não tenha falado, ou será mandado a imprimir, caso as outras comissões já tenham se pronunciado (esta prática nos parece salutar, evitando a morosidade dos trabalhos das comissões).

Transferência da Comissão de Classificação de Cargos para o Estado da Guanabara

A Comissão de Classificação de Cargos, com o objetivo de melhor dinamizar as suas atividades, transferiu-se a 16 de julho do corrente ano, da Capital Federal para o Estado da Guanabara.

Como fator determinante da medida agora objetivada, situamos as dificuldades de toda ordem que o funcionamento da Comissão em Brasília suscitava, uma vez que as Divisões de Pessoal dos Ministérios e os Grupos de Trabalho que militam no setor de enquadramento e classificação operam ainda na antiga capital.

Tendo sido criada sob forma de colegiado — característica comum aos órgãos deste gênero — a C.C.C. tem, atualmente, como componentes de seu Conselho, os seguintes membros:

Presidente — Paulo Poppe de Figueiredo.

Vice-Presidente — Auro Bastos de Roure.

Membros — Eloah Meirelles Gonçalves Barreto (Diretora da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.) — Ruy Vieira da Cunha (Diretor da Escola de Serviço Público do D.A.S.P.) — Raymundo Xavier de Menezes (Membro nato, pela qualidade de Diretor da Divisão de Classificação de Cargos do D.A.S.P.)

Intensa tem sido a atividade da C.C.C. no Rio de Janeiro, com a realização de sessões diárias, durante as quais foi ultimado um novo Regimento Interno consubstanciado no Decreto nº 56.877, de 20-9-65 — que disciplina sua nova fase de realizações.

Publicações Recebidas

Apresentamos o seguinte rol de publicações a nós enviadas, cuja remessa, agradecemos.

Administração Paulista — Revista do Serviço Público. É publicada pelo Departamento Estadual de Administração (DEA) do Estado de São Paulo, no Brasil. Temos em mãos o volume 8 referente ao período de Julho/Dezembro de 1964, que começa com a biografia de vários homens públicos brasileiros que foram governadores no Estado de São Paulo, sob o título «Chefes do Governo Paulista». Desta feita, deteve-se a parte desta revista incumbida desse registro, na biografia de Interventores Estaduais do período de 1930/32, iniciando-se, esta, com o lapso de tempo de governança exercido pelo Interventor Federal João Alberto Lins de Barros, que abrangeu os períodos de 30-10-930 a 25 de novembro de 1930, como Delegado Militar, e de 25-11-930 a 24 de julho de 1931, como Interventor Federal, naquele Estado brasileiro. A mesma publicação apresenta ainda, diversos artigos a respeito de administração pública, e comentários sobre livros e revistas, dentre os quais é comentada esta nossa revista, cujo título é idêntico ao daquela. Aparece aí, também matéria atinente às Secretarias de Estado dessa unidade da nossa Federação, inclusive, legislação e jurisprudência.

Américas — Esta revista é publicada mensalmente em português, inglês e espanhol, pela Divisão de Relações Culturais das Nações Unidas, sob os auspícios da União Pan-americana, possuindo também, no Brasil, caixa postal com número 1980 — ZC-00 — Rio de Janeiro, Gb. De-

dica-se a divulgar, minudentemente, notícias das diversas organizações norte-americanas, de que fazem parte países dos continentes americanos. Chegado a esta redação, presentemente, o nº XVII — volume 5, de maio de 1965, proveniente de Washington, 6, D. C.

Anales — Esta publicação é oriunda da «Universidad Central del Ecuador», e conosco, presentemente, o Tomo XCIV — nº 349. A presente revista edita, com exclusividade, assuntos estudantis, sendo impressa em Quito, capital do Equador.

Annual Report of the Secretary — General on the work of the organization. O volume 16 — June, 1964 — 15 June, 1965 — Supplement nº 1 (A/6001), contém os Atos Oficiais da 20ª Sessão.

Boletim da Contadoria Geral da República — Este boletim é o órgão oficial da C.G.R. do Brasil. No editorial de nº 335/7 — Ano XL — de Outubro/Novembro/Dezembro de 1964, o assunto ali debatido é «Reforma Tributária», cuidando ele, em seu conteúdo, das alterações havidas no âmbito tributário fiscal, enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso, e transformadas em leis pelo mesmo. Fala o mesmo editorial, da criação no Ministério da Fazenda, do Departamento de Arrecadação e do Serviço de Processamento de Dados, incluindo, outrossim, a instituição do Cadastro Federal das Pessoas Jurídicas e a reorganização da Diretoria das Rendas Internas.

Boletim Informativo — do Serviço Social da Indústria (SESI). Editado pela Divisão de Intercâmbio e As-

sistência Técnica do Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria, o presente boletim de nº 3 do Ano X, apresenta dados colhidos no período de 1 de junho a 30 do mesmo mês, do corrente ano. É impresso no Estado da Guanabara, no Brasil.

Boletim Técnico — da Secretaria de Viação e Obras Públicas. Trata o presente boletim, de assuntos ligados aos problemas de transportes, de obras públicas, de fundações de estruturas, construções de açudes, comunicações, energia elétrica, pavimentação de estradas, pontes, canais, aquedutos e ferrovias, em artigos assinados por diversos engenheiros. É originário este boletim, de Recife, capital do Estado de Pernambuco, no Brasil, e nossa redação recebeu do Ano XXVII dessa publicação, os volumes LXXVI e LXXVII de Janeiro a Junho de 1965, num só exemplar.

Bulletin Analytique de Documentation Politique, Économique et Sociale Contemporaine — Boletins referentes ao 20º ano — de ns. 3 e 4, ambos de 1965, editados em Paris, França. Nêles são dados os nomes dos artigos e a variedade dos temas mencionados em cada exemplar, pelo realce do assunto veiculado nas publicações de onde foram extraídos, em face da direção desse boletim, julgá-los merecedores de destaque. Assinalam êles a matéria que lhes pareça essencialmente original e importante. No de nº 3, estão registradas as revistas chegadas à redação do mesmo, até o mês de março; no de nº 4, aquelas recebidas em abril do corrente ano.

Brasil Açucareiro — Órgão oficial do Instituto do Açúcar e do Alcool, esta publicação, apresenta, sempre, abrindo seus volumes, um artigo fundamentado no tema que constitui a finalidade do órgão que a edita, que é a de cuidar da agro-indústria da cana de açúcar e do alcool. Intitula-se êste, comumente, Notas e Comentários. Temos em mãos, os seguintes exemplares: Ano XXXIII — Nº 5 — LXV — Maio de 1965; Nº 6 — LXV — Junho

de 1965; Nº 1 — LXVI — Julho de 1965 — Nº 2 — LXVI — Agosto de 1965, do Serviço de Documentação do citado Instituto. No exemplar referente ao mês de Junho, êste editorial chama-se «Esperanças no Amanhã», e no de Maio, denomina-se «Primeiro Aniversário».

Carta Mensal — Esta revista, que é o órgão publicitário do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serviço Especial do Comércio, é editada pela Divisão de Divulgação da Confederação Nacional do Comércio. Carta Mensal destina-se a publicar as conferências pronunciadas nas reuniões semanais do mencionado Conselho. Foram-nos enviadas, recentemente, os volumes de ns. respectivos: 122, de Maio de 1965; e 124, de Julho de 1965, ambos do Ano XI dessa publicação.

Cimento Portland — Esta revista tem a finalidade de aperfeiçoar e difundir o uso do Cimento Portland. O presente volume de nº 58, de junho de 1965, editado em Buenos Aires, na Argentina, faz referência aos 25 anos de existência do referido Instituto, e, no editorial que é dedicado ao registro desta data, explicam ser essa instituição, uma entidade de utilidade pública, embora sem fins de lucro apesar de ser a mesma sustentada por empresas da indústria privada, produtoras de cimento. Cita o referido editorial, que êsse órgão se reveste de características singulares, pois, funciona como entidade assessora e consultiva, a respeito de problemas técnicos ligados a essa indústria.

Club Municipal — Esta publicação é o órgão oficial de propriedade da classe de funcionários estaduais do Estado da Guanabara. Nela são transmitidas as notícias de interesse geral para o funcionalismo daquela região do país, e também, aquelas referentes ao dito órgão. Conosco, atualmente, o de ns. 297-8-9 — Julho/Agosto/Setembro de 1965 — Estado da Guanabara, Brasil.

Cuadernos Bibliotecológicos — Estes boletins são editados pela Secretaria Geral de Organização da OEA, à qual se subordina o Departamento de Assuntos Culturais que se integra também, da Biblioteca Colón, em Washington 6, D.C. O presente boletim, de nº 24, do mês de Junho do corrente ano, é apresentado em espanhol, e vem aberto pelo seguinte artigo: *Encabezamientos de matéria para la América Latina*, de autoria de Marietta Daniels Shepard, que é Chefe do Programa de Fomento de Bibliotecas da União Pan-americana. São estes folhetos de distribuição limitada, e cuidam de assuntos genéricos de biblioteconomia.

O *Cultivador* — Órgão oficial informativo, agrícola e cultural do Colégio Agrícola de Santa Teresa. Deste jornal, recebemos o de ns. 217/8 — Ano XVIII — Julho/Agosto de 1965, que informa em seu editorial, quais foram os resultados obtidos durante a 19ª *Semana do Lavrador*, realizada naquele Colégio, no período de 28 a 31 de junho deste ano, na cidade de São João de Petrópolis, no Estado Brasileiro do Espírito Santo.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Órgão oficial dos Atos do Poder Executivo desse Estado da Federação Brasileira, recebemos os seguintes exemplares, nesse trimestre: Do Ano nº XLVI — 15.108 de 25-6-65; Nº 15.109 de 8-7-65 até 15.119 de 30-7-65; Nº 15.119 de 30-7-65; 15.122 de 6-8-65 e 15.129 de 20-8-65; Nº 15.138 de 13-9-65 até 15.144 de 24-9-65, da cidade de Aracaju, capital do Estado de Sergipe.

Experiente — Órgão da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais, apresenta seu volume 5, de Março de 1965, cujo nº é 3, «Estudos de Digestibilidade de Forragens Tropicais pelo Processo Convencional». Este boletim é publicado com intervalos irregulares, pelo Comité de Publicações da citada Universidade, tendo sua tiragem variável, a qual é dedicada a intercâmbio com outros órgãos de imprensa, bastando para isso, que a entidade inte-

ressada nêle, dirija pedido à: Imprensa Universitária da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais, cidade de Viçosa, Brasil.

El Foro — Publicación del Colegio de Abogados del Mexico. Temos em mãos, os volumes ns. 42 e 43, referentes à quarta época, sendo o de nº 42 correspondente ao período de Julho a Setembro de 1963, e o 43, correspondente a Outubro/Dezembro do mesmo ano, ambos editados no Distrito Federal do México. Conforme o próprio nome indica, trata-se de publicação exclusiva de assuntos jurídicos, sob a direção da *Comision Editora de la Barra Mexicana*.

Guanabara Industrial — Esta revista é o órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. No volume de nº 30 e no de nº 31, respectivamente, de Julho de 1965 e de Agosto do mesmo ano, pertencentes ambos ao Ano II dessa publicação, aparecem várias reportagens a respeito de indústria, quer brasileira quer internacional; o exemplar de nº 31, apresenta em sua seção intitulada «Análise e Estudos Econômicos», um retrospecto semestral econômico-financeiro, que abrange o primeiro semestre do corrente ano.

I.D.O.R.T. — Revista do Instituto de Organização Racional do Trabalho. Esta é uma revista que cuida de assuntos de Organização e Produtividade, e o mencionado Instituto é órgão do Comité Nacional Brasileiro, que por sua vez, é filiado ao *Conseil International de l'Organisation Scientifique (CIOS)*, que tem sede em Genebra. Temos em nosso poder, presentemente: Ns. 401/02, de Maio/Junho de 1965, e Ns. 403/04 de Julho/Agosto de 1965, ambos do Ano XXXIV dessa publicação, editada no Estado Brasileiro de São Paulo.

Informações do Uruguai — Boletim impresso na Embaixada do Brasil, no Uruguai, pelo Serviço de Propaganda e Expansão Comercial, fornece variadas notícias, assim como: de exportação e importação de mercadorias entre esses dois países,

produção de produtos mercantis e agropecuários, informes sobre custo de vida oriundos de dados estatísticos fornecidos pelo Ministério da Indústria e Trabalho do Uruguai, incluindo-se previsão de tempo para período que comporta a quinzena do mês vindouro àquele ao qual compreende o respectivo boletim. Conosco se acham: Ano IV — N° 7 — julho de 1965; Ano IV — N° 8 — Agosto de 1965, editados pelo SEPRO de Montevideo, no Uruguai.

Informacion Juridica — Esta publicação é editada pela Comision de Legislacion Extranjera do Ministério da Justicia da Espanha. O exemplar de ns. 262/3 do período Março/Abril de 1965, apresenta o *Código de Procedimiento Civil de Chile — Tomo II — Libro tercero*, que trata dos Juizes Especiais. O de ns. 264/5, estuda a Constituição da Turquia.

Informe del Seminario de Las Naciones Unidas sobre Programacion del Desarrollo Industrial — Esta publicação foi editada pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, em espanhol. O seminário a que se refere o presente boletim, foi celebrado no Estado Brasileiro de São Paulo, de 4 a 15 de março de 1963.

Kriterion — Revista da Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais, publica, somente, colaboração solicitada, atendendo ao vasto campo de filosofia, literatura, história, sociologia e demais assuntos dependentes ou relacionados a essas doutrinas. N° 63 — Janeiro/Dezembro de 1965, proveniente da cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, Brasil.

Livros de Portugal — Este é um boletim mensal do Prêmio Nacional dos Editores e Livreiros. Cuida sempre de apresentar obras mundialmente conhecidas, bem assim, biografias de autores e literatos famosos. Traz em sua capa, invariavelmente, a fotografia de um escritor. Em nosso poder, atualmente, o n° 78 de Junho de 1965 e o n° 79 de Julho do mesmo ano, editados em Lisboa, Portugal.

Mensário Estatístico — N° 167 — de Maio de 1965 — Estado da Guanabara, Brasil. Publicação do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, em que são apresentados levantamentos estatísticos a respeito de finanças públicas, comércio exterior e de cabotagem, e ainda, sobre câmbio, moeda, produção, arrecadação e demais assuntos econômicos.

Methods of Hydrological Forecasting for the Utilization of Water Resources — A publicação de n° 27, proveniente das Nações Unidas, chegada a esta redação, contém conferências lidas no Seminário para Métodos de Previsão Hidrológica e da Utilização de Água. O seminário realizou-se em Bangkok, na Tailândia, entre 4 e 17 de agosto de 1964.

Noticias de Portugal — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação, expedido pelo Palácio Foz, em Lisboa, Portugal. Nêle são noticiados, seminários, reuniões, congressos, solenidades em geral, ocorridas em qualquer ponto do território português. Temos conosco, presentemente, os seguintes exemplares:

Ano XIX — N° 948, de 3 de julho de 1965, até N° 952, de 31 do mesmo mês e ano; Ns. 953, de 7 de agosto de 1965, até N° 956 de 28-8-1965; Ns. 957, de 4 de setembro de 1965, até N° 960, de 25 do mesmo mês e ano.

Noticiero Bibliotecario Interamericano — Este é um boletim de publicação trimestral editado pela Biblioteca Colón — Departamento de Assuntos Culturais, da União Pan-Americana, situada em Washington 6, D.C. Cuida ele dos mais variados assuntos relacionados com a ciência da biblioteconomia. Temos os ns. 38 e 39, ambos escritos em espanhol, e pertencentes, respectivamente, aos meses de Outubro/Dezembro de 1964 e a Janeiro/Março de 1965.

Paraná Econômico — Esta publicação, conforme seu próprio «slogan» indica, é o órgão de defesa dos interesses da produção do Estado do Paraná, no Brasil. Ela é publicada

pela Federação do Comércio do referido Estado, em colaboração com a Federação das Indústrias do Estado do Paraná e com o Serviço Social do Comércio (SESC), e ainda mais, com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Do Ano XIII dessa publicação, temos os volumes nº 148, do mês de Julho de 1965; e o de ns. 149/50, referente aos meses de Agosto/Setembro de 1965, editados na cidade de Curitiba, capital desse Estado Brasileiro.

Relatório de Blumenau — A presente publicação consiste do Relatório dos Negócios Administrativos do Município de Blumenau, referente ao ano de 1964, apresentado à Câmara Municipal, pelo Prefeito Hercílio Deeke. Contém farta ilustração através da qual se pode confrontar o bom andamento dos trabalhos ali realizados e as atividades que tem desempenhado, em prol daquela região, a Prefeitura local desse município situado no Estado Brasileiro de Santa Catarina.

Revista de Administração Municipal — Esta é uma publicação bimestral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, outrora, denominada *Notícias Municipais*. Recebemos desse mesmo Instituto, o Relatório das Atividades do Exercício de 1964, que termina falando das Perspectivas daquele Instituto para o futuro, em virtude da constante renovação que vem se verificando nos métodos e processos da administração municipal brasileira, que exigirão desse Instituto uma atuação cada vez maior. Recebemos, agora, o nº 70 de Maio/Junho de 1965, e o nº 71 de Julho/Agosto do mesmo ano, cujo órgão é localizado no Estado da Guanabara, no Brasil.

Revista de Administración Pública — Esta revista é publicada semestralmente pela Escola de *Administración Pública* do *Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico*, dedicando suas páginas inteiramente ao trato de assuntos exclusivos de ciência da administração. Comporta ainda uma seção de livros e publicações recen-

tes editadas naquele país, e dela recebemos o nº 1 — Vol. II — de junho de 1965.

Revista Bancária Brasileira — Do Ano 33, cujo nº é 388, de 30 de abril de 1965, é o exemplar dessa revista que temos em mãos, a qual tem por programa registrar e arquivar em suas páginas, tudo o que se relacione com a vida bancária, econômica e financeira do País, como um órgão técnico especializado neste assunto. É uma publicação mensal, distribuída nos Estados do Brasil, órgãos de classe bancária comércio e meios financeiros. Tem ela ampla circulação em todo o País e no Exterior, com correspondentes e representantes em todos os Estados e no Estrangeiro. Edita balancetes bancários, regularmente, e matéria atinente a bancos, em geral.

Revista de Ciencias Sociales — Esta revista se publica trimestralmente em março, junho, setembro e dezembro, em *Rio Piedras Puerto Rico*. Compete sua edição ao *Colégio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico*. Recebemos o nº 1 — Volume IX de Março de 1965.

Revista Danesa — Recebemos o nº 18 desse ano, desta revista que é publicada pelo Serviço de Imprensa e Informação do Real Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca. Editada na cidade de *Christiansborg*, em *Copenhague K.y Soren Dyssegaard*, vem escrita em espanhol e seus principais artigos e reportagens versam sobre indústria e comércio daneses.

Revista Ecuatoriana de Higiene y Medicinal Tropical — Esta revista é órgão oficial do *Instituto Nacional de Higiene «Leopoldo Izquieta Perez»*, e é editada em *Guayaquil*, no *Ecuador*, país amazônico. São convidados a prestar colaboração à referida revista, todos os médicos, engenheiros sanitaristas químicos, dentistas, enfermeiras sanitaristas, e em geral, todas as pessoas que se interessam ou se dedicam aos problemas de higiene, de medicina tropical, sanidade, bem como, maté-

rias afins, cujos trabalhos, uma vez apresentados serão publicados sem maiores formalidades, além da simples aprovação do Comité de Redação, existente na mesma. Presentemente, conosco, o nº 1 — volume 22 de janeiro/abril de 1965, de *Guayaquil, Ecuador*.

Revista da Escola de Minas — Esta revista é publicada pelos alunos e reconhecida pelo Diretório Acadêmico da Escola de Minas de Ouro Preto, cidade-monumento do Estado Brasileiro de Minas Gerais, sendo composta e impressa na tipografia da própria Escola. Dedicase ela a apresentar artigos que versem, preponderantemente sobre Geologia, Engenharia de Minas, Engenharia Civil, Engenharia Metalúrgica e matérias correlatas a tais assuntos, conforme o que apresenta o nº 2 — volume XXIV — de Julho de 1965.

Revista de Finanças Públicas — Editada pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda dos Estados Unidos do Brasil. Trata exclusivamente de finanças, conforme seu nome indica, bem assim, de economia, contabilidade, moeda, orçamento, câmbio, comércio exterior e interno, crédito em geral, cuidando, enfim, de todas as matérias correlatas à sua finalidade. O presente nº 232 do Ano XXV, referente a fevereiro de 1965, proveniente do Estado da Guanabara, apresenta um Índice alfabético remissivo por assunto, da Lei nº 4.320, de 17-3-64, a qual estabelece normas gerais de Direito Financeiro, aplicáveis aos Orçamentos e Balanços Públicos. O Índice em questão foi elaborado na Secretaria do citado Conselho, e tem por objetivo, simplificar as consultas à referida Lei, ressaltando o dito órgão, que a nomenclatura da discriminação baseou-se no próprio texto dessa legislação.

Revista de Hacienda — A Direção e Redação desta revista, ficam a cargo da «Comisión de Investigaciones Financieras y Económicas». É ela um órgão do Ministério da Fazenda da República da Venezuela. Apresentam suas páginas resumos

dos movimentos fiscal, portuário, orçamentário, de receita e despesa públicas daquele país, entre outros assuntos mais. Temos conosco, do Ano XXVII, o nº 47 de Outubro/Dezembro de 1963.

Revista de Intendência da Aeronáutica. Esta revista é uma publicação regulamentar da Diretoria de Intendência de Aeronáutica, na qual vem esclarecido, entretanto, que quaisquer conceitos que forem reproduzidos por seu intermédio, sobre regulamentos, ordens, avisos ou leis, não devem ser invocados no processamento normal burocrático, apenas pelo fato de nela terem vindo a lume. Chegados à nossa redação, do Ano XVI, o nº 161, de Janeiro de 1965 e o nº 162 de Fevereiro do mesmo ano, oriundos do Estado da Guanabara.

Revista do IRB — Esta é uma publicação bimestral editada pelo Serviço de Relações Públicas do Instituto de Resseguros do Brasil. Trata ela dos assuntos nacionais e internacionais de seguro e resseguro. Possuímos, presentemente, do Ano XXVI, o nº 151 referente a Junho/Julho de 1965, e o de nº 152, do período Agosto/Setembro do mesmo ano.

Revista do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento — Do Ano XII, e o nº 139, de Maio deste ano, editado no Estado da Guanabara, desta revista que já se denominou, anteriormente, *Boletim Mensal do SNIC*. Ela se dedica a tratar todos os assuntos relacionados com a indústria do cimento, recebendo, inclusive publicidade das firmas especializadas nesse ramo. Esse órgão destaca, também, uma parte para a divulgação de leis, reuniões e outros assuntos de grande importância geral. Recebemos, ainda, um Índice Geral da matéria publicada em 1964, organizado pela indicação numérica de acordo com a Revista, e também, de acordo com o assunto.

Revue Internationale des Sciences Administratives — Revue de l'Administration de la Cooperation Technique et de l'Assistance Economi-

que du Institut International des Sciences Administratives, en Belgique, Bruxelles. Rue de la Charité 25. Recebemos, presente: N° 4 — de 1964 — Ano XXX; e N° 1 — de 1965 — Ano XXXI.

Scala Internacional — Esta revista aparece mensalmente em sete linguas, que são: português, alemão, árabe, espanhol, finlandês, francês, inglês, e é editada na Alemanha. Ela é vendida em qualquer banca de jornal e assinaturas da mesma, podem ser pedidas em qualquer dessas linguas. É enviada ao Brasil, uma edição luso-brasileira. Dela, temos, presentemente: N° 7 — de Julho de 1965; N° 8 — de Agosto de 1965 e N° 9 — de Setembro do mesmo ano, editados em Frankfurt.

Síntese Política, Econômica e Social — Este órgão oficial do Instituto de Estudos Politicos e Sociais da P.U.C., é de publicação trimestral. Em nota de rodapé esta revista informa que aquele Instituto mantém uma Escola de Sociologia e Política, destinada a formar especialistas nestas disciplinas, e que também realiza pesquisas sociológicas de âmbito local, regional e nacional, colocando ainda, ao alcance do público, grandes obras nacionais e estrangeiras. Temos, recentemente, em nossa redação o n° 26, de abril/junho de 1965, editado no Estado da Guanabara, no Brasil.

Trade And Development — Publicação das Nações Unidas, que trata de Comércio e seu desenvolvimento. A parte I apresenta metuculosos conceitos sobre a expansão comercial, de acordo com os agrupamentos regionais. Contém mais o referido livro, um número de monografias sobre a expansão no comércio in-

ternacional, visando o desenvolvimento econômico, de acordo com os agrupamentos regionais. Há uns artigos que tratam de países que não têm saída para o mar; discute ainda o mesmo livro, a Resolução de Niamery, na Conferência das Nações Unidas, a respeito de comércio e seu desenvolvimento na África. Registra também, «A Carta de Alta Gracia», pela Organização dos Estados Americanos. Procura esta obra esclarecer quais são os problemas dos países que têm sistemas sociais e econômicos diferentes. Trata, finalmente, do assunto decorrentes do comércio no passado, dando previsões sobre o comércio entre países com suas economias centralizadas, e, outrossim, sobre outros com sua economia já em desenvolvimento.

Trade And Development — Trade in Manufactures — Publicação das Nações Unidas que cuida de Indústrias. Contém este volume, estudos realizados e debatidos nas Conferencias das Nações Unidas, em torno de Comércio e seu desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, e analisa esses problemas. Ventila o assunto dos países que exportam mercadorias industriais, por eles produzidas, e discute, também a procura de tais mercadorias nos países desenvolvidos. Indica métodos destinados a incrementar a exportação de produtos semi-fabricados, como também, a eliminação de barreiras, e ainda, como conseguir convênios com preferência.

World Energy Supplies — Statistical Papers — 1960-1963 — Nações Unidas. Essa publicação explica as bases da produção de carvão, de petróleo, de gases e de eletricidade, bem como, a produção e consumo de energia.

Obras Editadas em 1965

- Circulares da Presidência da República* — de 1962 a 1963.
- Circulares da Presidência da República* — de 1964.
- Promoção e Acesso* — Decretos números 53.480 e 54.488, ambos de 1964.
- Prontuário de Redação Oficial* — João Luiz Ney — 4ª edição.
- História Administrativa do Brasil* — Volume I — Helio de Alcântara Avelar e Alfredo D'Escagnolle Tau-nay — 2ª edição.
- Estatuto dos Funcionários Públicos Civiis da União e Legislação Regulamentadora* — Lei nº 1.711 de 28 de outubro de 1952.
- Regimento do D.A.S.P.* — Aprovado pelo Decreto nº 50.679 de 31 de maio de 1961; 3ª edição.
- O Departamento de Referência* — Tradução de Sylvio do Valle Amaral (Charles F. McCombs) — 4ª edição.
- Enquadramento e Readaptação* — Pareceres da Comissão de Classificação de Cargos — Waldyr dos Santos.
- Noções Básicas de Análise* — João Luiz Ney.
- Formação Profissional: Fórmulas Ideais* — Estanislau Fischlowitz.
- Manual de Serviço dos Processos das Pensões Civiis do Tesouro Nacional* — Série Manuais de Serviço — Wanderley T. Viana e Olavo P. Pinto.
- D.A.S.P.* — Organização funcional e localização de órgãos sediados na Capital Federal e dos Representantes nos Estados (Nomes, Endereços e Telefones).
- Órgãos da Administração Federal* (Arrolamento e subordinação, incluindo: Interpol, Poder Legislativo e Poder Judiciário).
- Promoção, Acesso, Transferência e Remoção dos Funcionários Públicos Civiis da União* — Decretos números 53.480 de 23-1-964; 54.488 de 15-10-964; e 53.481 de 23-1-964.

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Redação e Administração

TELEFONES : Redação 42-7937

Administração 32-3316

Expedição .. 42-7141

Enderêço telegráfico : REVISDASP

Expediente

Assinatura anual (4 números)	2.500,00
Assinatura anual para o exterior	5.000,00
Número avulso	750,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

A administração da Revista pede aos Srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.
Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil, ZC 35.

REVISTA
DE
SERVIO PÍSICO
ORGANO DE ESTUDIOS Y DE INVESTIGACIONES

Publicada por el Departamento de Imprensa Nacional
del Ministerio de Educación y Ciencia

Publicación de la Universidad de la Habana

Vol. I, No. 1, 1966

Editor: Dr. J. M. G. G. G.

Editorial: J. M. G. G. G.

Editorial: J. M. G. G. G.

Editorial: J. M. G. G. G.

Impresión

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
1966