

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XIV

Volume IV — N. 1

Outubro de 1951



DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO : DASP

---

DIRETOR-GERAL

Arizio de Viana

DIRETORES DE DIVISÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

José de Nazaré Teixeira Dias

Carlos Mario Faveret

DIRETORES DE SERVIÇO

Oscar Victorino Moreira

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Beatriz Marques de Souza Warlich

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA  
CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro





DASP - BIBLIOTECA  
BRASILIA

# 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 XIV

OUTUBRO DE 1951

Vol. IV - N. 1

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Pág.

O Ponto de Partida de Nossa Organização de Pessoal ..... 3

### COLABORAÇÃO

Colonização — Fator de Recuperação Nacional — Nêa Lopes Monteiro ..... 5

Planos de Utilização e Conservação dos Recursos Naturais — Lucas Lopes ..... 8

Planejamento de Colonização em Mato-Grosso — João Castelo Branco ..... 13

A Economia Brasileira em face do GATT após a Conferência de Torquay — Hans Franke ..... 26

O D.A.S.P. — Celso de Magalhães ..... 36

Dez Anos de Tendências nos Valores Administrativos — Wallace S. Sayre — (Trad. de R. Xavier de Menezes) ..... 46

### ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

O Secretariado das Nações Unidas — (Trad. de E. S. Mesquita) ..... 54

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### ORGANIZAÇÃO

Reforma das Coletorias — Elino Torquato ..... 57

#### PESSOAL

O Extranumerário-Mensalista no Serviço Civil Brasileiro — Paulo Fernandes Vieira ..... 59

#### DOCUMENTAÇÃO

Código de Ética para Bibliotecários — Sylvio do Valle Amaral — (Trad.) ..... 63

Notas Bibliográficas — Wanda Ferraz ..... 65

### DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Governo — Charles G. Haines e Berta M. Haines — (Trad. de E. S. Mesquita) ..... 72

### NOTAS

Poder Legislativo ..... 75

O Último Livro de Ernest Griffith — Espírito Santo Mesquita ..... 81



# 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

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação ..... 22-9961 Ramal 523  
Administração ..... 22-9961 Ramal 527  
Expedição ..... 22-9961 Ramal 553

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

### Expediente

Assinatura anual ..... Cr\$ 50,00  
Assinatura anual para o exterior ..... Cr\$ 100,00  
Número avulso .... Cr\$ 5,00

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, assim, 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.

BIBLIOTECA DO D. A. S. P.	
N.º	DATA
P037	11.7.52



# O Ponto de Partida de Nossa Organização de Pessoal

**O**S servidores públicos comemoram este mês o aniversário de sua integração no organismo social como membros de uma profissão por todos os títulos meritória e também como participantes conscientes e disciplinados da ação administrativa. Pela Lei n.º 284, cujo texto incorporou os princípios fundamentais de sua organização racional na base de cargos e funções hierarquizados e integrantes de carreiras e séries de cunho profissional, técnico e científico, há quinze anos emancipavam-se, nesta data, do velho regime anárquico.

Foi o estatuto de 28 de outubro de 1936 a primeira e principal providência dentre as muitas planejadas e postas em vigor com o intuito de ajustar a estrutura e o funcionamento de nosso serviço civil às imposições da ciência e às exigências administrativas do Estado moderno.

Não fôra, porém, a energia de homens públicos esclarecidos e a consciência das responsabilidades que os governantes da terceira década deste século haviam, implícita e explicitamente, assumido diante da crise econômica, do conseqüente retraimento da iniciativa privada e da incapacidade de recuperação espontânea manifestada pelas forças geradoras do bem-estar social do mundo individualista em agonia, e não teria nossa história registrado o sucesso integral do plano da Comissão Nabuco, elaborado com o objetivo precípua, além de outros, de substituir a velha maquinaria burocrática de pessoal, obsoleta e viciada, por um instrumento em condições de cumprir no plano prático a política pública formulada no domínio da doutrina e da inteligência e tendo em vista a necessidade urgente de restauração da ordem em todos os setores de produção e consumo, ameaçada em seus alicerces, desde 1929, pelo que Lionel Robbins chamou de "a grande depressão".



*E' verdade que a lei em causa não representou, mesmo na época, a consecução de um ideal absoluto; foi, isto sim, um ponto de partida e marcou uma data histórica na evolução que ainda se processa no serviço civil brasileiro ou, melhor, o início do período de aperfeiçoamento de uma administração que, muito embora não tenha atingido ainda seu ponto máximo de eficiência e economia, já representa um feito notável de nossa capacidade realizadora, tanto em termos de organização em seu aspecto estático, como de resultados mensuráveis em seu aspecto dinâmico.*

*Reencetar agora a jornada iniciada em 1936, ampliando o acervo das vitórias e conquistas obtidas nos quinze anos transcorridos, é uma obrigação e, felizmente, uma cogitação atual de nossas altas autoridades. Cumpre-nos concluir os programas de reformas de nosso serviço público, promovendo a suplementação dos estatutos iniciais que as fundamentaram. A tarefa, no entanto, é sobremodo ingente e requer o esforço construtivo e a cooperação equilibrada de todos. Mas, sem um apoio geral e intransigente à idéia de prosseguimento do programa de modernização de que falamos e sem obediência às diretrizes superiores que visem a êsse objetivo — diretrizes essas estabelecidas exclusivamente em função do interesse público — jamais avançaremos na senda daquele progresso que a lei cujo aniversário comemoramos em outubro (e que foi, talvez, a pedra fundamental de nossa futura classificação de cargos) abriu no campo de nossa administração de pessoal.*



## Colonização — Fator de Recuperação Nacional

NÉA LOPES MONTEIRO

**A** ATENÇÃO do Governo não pode desviar-se do incremento da colonização — problema básico da economia — para cujo desenvolvimento, aliás, vem adotando vários sistemas.

O de “núcleos coloniais” é, dos existentes, sem dúvida, o mais fadado à eficiência. E, dada sua atualidade, com a recente criação da Comissão Nacional de Política Agrária, focalizemo-lo.

Núcleo colonial vem a ser, como define a lei, “uma reunião de lotes medidos e demarcados, formando um grupo de pequenas propriedades rurais”.

Para sua fundação, inicialmente se escolhem terras de determinadas condições físicas, geológicas, rurais e ecumênicas, dado que ela tanto visa ao povoamento, radizando o indivíduo ao solo, como ao aproveitamento deste, ambos de considerável importância para o objetivo a colimar — a riqueza agrícola.

Embora date o marco inicial do regime de algumas dezenas de anos, para remontarmos à legislação primitiva que disciplinou a matéria (Decreto n.º 6.455, de 19 de abril de 1907; Decreto n.º 8.072, de 20 de junho de 1910; Decreto número 9.081, de 3 de novembro de 1911; Lei n.º 3.454, de 6 de janeiro de 1918; Decreto número 9.214, de 15 de dezembro de 1918; e Decreto-lei n.º 2.009, de 9 de fevereiro de 1940), ainda não se pode reputar perfeito o sistema vigente de núcleos coloniais, pôsto que, sobre o assunto, a legislação vigorante seja das mais pretensiosas (Decretos-leis ns. 6.117, de 16 de dezembro de 1943, e 9.760, de 5 de setembro de 1946).

E' que proceder à valorização econômica dos recursos naturais, aumentar a produção nacional, levar o homem ao campo, quando sua tendência é de fixação nos grandes centros urbanos, quando causas de diversas origens concorrem para perturbar qualquer ação nesse sentido, representa árdua tarefa que incumbe à Pública Administração enfrentar e executar.

Desde a seleção criteriosa, rigorosa, das terras utilizáveis em semelhantes fins, divisão das mesmas em glebas e lotes, de sorte que não fira a sagrada finalidade — colonização — instalação de

serviços locais destinados à supervisão das atividades do núcleo, vai o Ministério da Agricultura realizando obra de vulto, e de estímulo de nossa produção agrícola.

Instalado o núcleo, o Governo, através de seus serviços especializados (Divisão de Terras e Colonização, do Departamento Nacional da Produção Vegetal, do Ministério da Agricultura), mantém administração local, encarregada, principalmente, de fiscalizar o desenvolvimento das atividades a que são obrigados todos os colonos concessionários e adquirentes de lotes de terreno.

Aquêles estão sujeitos a medidas referentes a tratamento e utilização das terras, o que inclui, na forma da legislação própria, “cultura efetiva” e “morada obrigatória”.

São condições que se estipulam “*ab initio*”, quando da concessão das terras, e esta, de modo geral, se opera tão simples, quanto ao seu processamento, que a poderemos dividir em 3 etapas:

1.<sup>a</sup>) requerimento à D.T.C. do interessado, solicitando a concessão de um lote, em determinado núcleo (podendo caracterizar, se quiser);

2.<sup>a</sup>) após apreciação do Órgão competente, entrega, a título precário, mediante termo (contrato de promessa de compra e venda), das terras ao colono (e sua família, se houver; em muitos casos, há no lote, também, casa construída pela União Federal), que passará a residir no lote, procedendo ao respectivo aproveitamento dentro do prazo prescrito em lei, sob pena, em certas hipóteses, de exclusão;

3.<sup>a</sup>) cumpridas as obrigações contratuais a que se aludiu, e integralizado o pagamento do preço de aquisição pelo colono é, finalmente, outorgado o contrato definitivo de compra e venda, hoje por intermédio do Serviço do Patrimônio da União, do Ministério da Fazenda, ao qual compete a lavratura de contratos pertinentes a transações sobre bens imóveis de propriedade federal, ou de interesse da União Federal (*ut* Decreto n.º 22.148, de 22 de novembro de 1946, que aprovou o Regimento daquele Serviço), ao passo que, antes do advento do pré-citado Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, tal providência era da alçada da própria D.T.C. (art. 25,



do Decreto-lei n.º 6.117, de 1943, derogado pelo anterior, que expedia os títulos “provisório” e “definitivo”, — ao início e ao termo da concessão.

Além disso, o Serviço do Patrimônio da União possui, nessas vendas, foros de Órgão fiscalizador da parte financeira (art. 158, do Decreto-lei número 9.760, de 1946).

Circunstância que não deve ser desprezada é a de que a fundação de um núcleo não resulta, afinal, dispendiosa para o Governo.

Visando a compensar as despesas que a União acarreta para a criação e posterior manutenção dessas propriedades, o colono paga o preço do lote, o qual lhe é facultado quitar em prestações no máximo até 15 (quinze), sujeitas a bonificações e juros de mora.

À margem dos benefícios concedidos pelo Governo, nesse particular, aos colonos e sua família é, desde a instalação no lote, fornecida (gratuita, aliás, durante o primeiro ano) assistência médica, social e técnica, sob título de auxílios, que reembolsará em base idêntica à estabelecida para a quitação do preço do lote: amortização anual, sujeita a juros e a descontos, respectivamente, em caso de atraso e antecipação de pagamento de anuidade (art. 22 do Decreto-lei n.º 6.117, de 1943, combinado com o art. 152, do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946).

De basilar importância para a existência dos Municípios, tão logo se faz oportuno, é declarada a emancipação dos lotes, por ato do Executivo e a critério do Ministério da Agricultura, ficando, por essa forma, integrados na vida autônoma daqueles em que se situam.

O plano em aprêço identifica assim, sem falsear, a intenção antiga de se chegar a conseguir um Brasil liberto de seus complexos de País grande de extensões inexploradas...

Tudo, porém, aqui como em outros setores, depende da boa e honesta aplicação dos textos de lei.

Correlatos à fundação dos núcleos, que é a fixação do homem ao campo e a possibilidade de amparar-se aqueles que, em contato com a terra e fecundando-a com o seu trabalho, preparam e defendem a economia do País, surgem problemas de não menos valia, tais como o do seguro e crédito agrícolas; de cursos técnicos de orientação para o melhor aproveitamento da terra, e de pequena duração; transporte, cooperativas e mercado para a produção.

A existência apenas de um núcleo agrícola é a primeira etapa de um programa obrigatório de política agro-econômica.

Não basta, pois, fundar o núcleo — é preciso garantir-lhe o êxito.

Aumentar o número de iniciativas dessa ordem, eis o ponto de partida. Quando em um País de mais de 8 e meio milhões de quilômetros quadrados, com Estados de maior área e de mais pro-

pícias condições geológicas que muitos países de maior produção mundial, poucos desses núcleos foram criados e estão funcionando, tudo indica que um dos nossos substanciais problemas está sendo descurado. E é como fadar ao destêrro grandes possibilidades inatas de um “gigante pela própria natureza”.

Em abono do que se afirma, basta citar que o número de núcleos existentes não ascende sequer a 20, mesmo se incluirmos os que já se encontram totalmente emancipados: no Distrito Federal, o N. C. Santa Cruz; no Estado do Rio de Janeiro, os de São Bento, Tinguá e Duque de Caxias; em São Paulo, o N.C. Senador Vergueiro; em Santa Catarina, os de Anitápolis, Senador Estêves Júnior e Tijuquinhas; no Paraná, os denominados Cruz Machado, Ivaí e Marquês de Abrantes; em Minas Gerais, o de Inconfidentes; e, em Mato Grosso, o N.C. de Terenos.

Alguns desses, aliás, já emancipados, total ou parcialmente, como o de Inconfidentes, que hoje constitui o Município do mesmo nome, próspera Cidade mineira.

Todavia, a União mesma é detentora de vastas propriedades rurais, aplicáveis em tais fins.

Como salientamos, está em fase embrionária, equivale dizer, é ainda uma experiência o que se tem feito no assunto.

A não ser no Distrito Federal e no vizinho Estado do Rio, os núcleos são, em realidade, meros loteamentos, sem possibilidade de prosperarem pela própria riqueza ou de facultarem ao colono compensação capaz de o fazer, ele próprio, emancipado. Falta muito para esse fim, principalmente assistência e auxílios eficazes ao colono e sua família.

Os primeiros citados têm a ventura de ser situados nas circunjacências da Capital Federal. Mesmo assim, pelas várias causas antes apontadas, passaram a ser os lotes, com a valorização das terras, objeto de especulação e é comum, atualmente, em alguns, o reloteamento da gleba, para revenda, a bom preço, para “week end”.

São freqüentes as ofertas, inclusive em jornais.

E', como se vê, o desvirtuamento ostensivo de uma grande finalidade.

E a Pública Administração é impotente para sopitar as transações.

E' que o colono, após adquirir as terras, pode transferi-las à sua vontade, depois de emancipadas. A lei o faculta.

Daí, portanto, a necessidade de uma reforma na legislação respectiva, a fim de impedir a transferência para aplicação do lote em finalidade diversa da que lhe é destinada, a fim de não permitir, também, que o colono, pela promessa de algum lucro, o abandone às mãos de “veranistas”.



Os motivos alegados pelos colonos para assim agirem, para abandonarem suas terras são, quase sempre, os mesmos: falta de assistência, dificuldades em colocar seus produtos, terras fracas, por vêzes.

Não obstante, nenhum chega a ser insuperável. Bastará a atenção dos poderes públicos, responsáveis pela fundação dos núcleos e pelo estímulo da produção nacional.

Felizmente, já o Governo se apercebeu desses fatos, eis que justamente estão em pauta, como programa patriótico de um Governo do qual o melhor se espera, facilitar ao agricultor o crédito para real aplicação na lavoura, construção de vias de transporte e criação de cooperativas locais e centrais para afugentar e suprimir o quase sempre inescrupuloso intermediário, permitindo o escoamento da produção em bases econômicas, escolha e reserva de terras que se prestem, realmente, para fundação de centros de produção agrícola.

Os núcleos fundados em locais previamente escolhidos e apropriados, com agricultores nacio-

nais e emigrados, combinados, para evitar os conhecidos "quistos raciais", tendem a transformar-se, com sucesso, em centros de produção e riqueza, e, semeados com previsão inteligente, passarão a atrair para a hinterlândia brasileira, para as regiões remotas, a rodovia, a estrada de ferro, enfim, a civilização, que, hoje, como nos tempos dos primeiros jesuítas brasileiros, teima em "arranhar o litoral pátrio".

A votação inicial de créditos destinados à colonização é, em última análise, o *primum movens* da iniciativa e, pois, necessidade a que se não pode escapar. E não cabe, nesse caso, cogitar-se de economia, sob pena de não haver, então, nunca mais, execução de tão salutar política.

O comum foi a ignorância dos máximos problemas que nos estão reclamando solução, a procrastinação das medidas cabíveis.

Contudo, estão lançadas as bases de um programa patriótico. E "a obra começada é metade feita", já dizia o sábio Horácio.



# Planos de Utilização e Conservação dos Recursos Naturais

LUCAS LOPES

"If we ourselves do not govern our destiny, firmly and courageously, no one is going to do it for us. To regain ecological freedom for our civilization will be a heavy task. It will frequently require arduous and uncomfortable measures. It will cost considerable sums of money".

(William Vogt — "Road to Survival")

**O** MOVIMENTO de conservação dos recursos naturais que se iniciara contra a dilapidação das riquezas florestais, característica da fase de deslocamento da frente pioneira de ocupação do território norte-americano, iria, bem cedo, constituir-se numa empolgante campanha de educação nacional. Desde os primeiros alarmas contra a imprevidência das derrubadas, desde as primeiras medidas de proteção das florestas, como a que adotou *William Penn*, em 1681, estabelecendo que deveria ser poupado um acre de matas, para cada quatro acres derrubados; desde os primeiros trabalhos de cientistas que investigavam o rápido esgotamento dos recursos naturais; desde os primeiros movimentos associativos para preservação das florestas, revelava-se o espírito providente do povo americano. A história do movimento de conservação dos recursos naturais nos Estados Unidos, de que *Atwood* (1) nos apresenta uma bela síntese, registra um intenso e precoce interesse da jovem nação americana pela proteção de suas riquezas naturais, em contraste com a displicência que ocorria a respeito em outras áreas de colonização no novo mundo. Esse interesse iria preparar o cenário, onde um grande estadista, *Theodore Roosevelt*, com entusiasmo e energia invulgares, lançaria uma das mais empolgantes campanhas de verdadeiro governo. Através de discursos, de escritos e de atos positivos, *Roosevelt* assumiu a direção pessoal da luta pela preservação das florestas americanas, criando e organizando serviços especializados e florestas nacionais. Sua vibrante personalidade, sua aguda visão de estadista, seu irrefreável reclamo de ação, sua inteligência criadora, iriam conduzir-lhe a concepção de uma idéia mais ampla, a de conservação de todos os recursos naturais da nação. Convocando uma conferência que se tornaria histórica, *Roose-*

*velt* reuniu na Casa Branca, em 1908, todos os governadores de Estados e Territórios Americanos, todos os Ministros do Executivo e do Supremo Tribunal e todas as entidades mais representativas da administração pública, para lhes endereçar uma mensagem objetiva e convicta sobre a necessidade de conservação dos recursos naturais. Essa mensagem, e as numerosas contribuições científicas que foram apresentadas, viriam criar uma esclarecida mentalidade "conservacionista", com repercussões em todos os níveis governamentais. A idéia inicial de conservação das florestas se expandia na tese de conservação de todos os recursos esgotáveis ou depreciables com o uso. Para balancear os recursos naturais do país e investigar o ritmo de sua utilização e esgotamento, criaram-se a "National Conservation Commission" e numerosos órgãos estaduais semelhantes.

Empolgado pela filosofia "conservantista", *Theodore Roosevelt* iria convocar, em seguida, uma conferência norte-americana, com a presença do México, do Canadá e da Terra Nova, e, não satisfeito, procurava impressionar o mundo inteiro, com a importância de sua tese, sugerindo uma conferência internacional em Haia. Não obstante a oposição de representantes de grupos econômicos que se opunham às restrições da exploração livre e descontrolada dos recursos naturais, *Roosevelt* criou uma forte e esclarecida opinião pública, em favor de suas idéias. Apesar dessa oposição, surgiram diversos órgãos técnicos da administração, que reuniam investigações e estudos, demonstrando a necessidade de subordinação da exploração dos recursos naturais a um "plano" de longo alcance.

O movimento de "conservation" adquiriu consistência e se expandiu de forma que se tornou atividade permanente de governo americano, elemento de educação coletiva e germe de uma evolução política de grande significação.

Como lembra *Wager* (2), a política americana se baseou sempre em liberdade de movimento e liberdade de empreendimento, que eram

(1) ATWOOD — WALLACE W. — "The Conservation movement in America" in "Our Natural Resources and their Conservation" — John Wiley — N.Y. — 1939.

(2) WAGER — P. W. — "The Conservation of Resources" — in "American Society and the changing world" — Crofts 2 Co — N.Y. — 1944.



uma reação contra o feudalismo mas não conduziam a uma ocupação ordenada do continente ou à melhor utilização, a longo prazo, de seus recursos. Ela iria legar, às gerações posteriores, agudos conflitos de concepções de vida e controvérsias legais, quando se tornou indispensável resguardar um patrimônio comum da nação, contra a exploração desordenada, o desperdício e o saque à natureza, a que conduzia o individualismo exacerbado.

Êstes conflitos se tornaram graves e inevitáveis quando a nação americana tentava recompor-se da crise econômica de 1929. Coube a um segundo *Roosevelt* abrir novos rumos de evoluções, em face do desajustamento social e econômico que se revelavam profundos, e seria através de um novo conservantismo que se desenvolveria uma grande parte de sua campanha. Nos primeiros dias do "New Deal" surgiria a organização dos "Civilian Conservation Camps", que mobilizou grandes massas de *sem trabalho* para executar tarefas de conservação e de "reclamation" de recursos naturais.

Não vamos analisar a imensa obra a que se dedicou *Franklin Roosevelt* na recuperação econômica e na revolução de métodos de trabalho. Diremos apenas que foi na agitada fase de seu primeiro quadriênio que o melhor da inteligência americana viveu dias intensos de criação de novas concepções de vida abandonando o individualismo estreito para exaltar a importância dos problemas coletivos e a preeminência dos interesses nacionais e gerais.

A filosofia do movimento de conservação dos recursos naturais iria adquirir forma e exigir processos novos de atuação governamental. As gerações atuais deviam ser convocadas a uma parcela de sacrifício e a um esforço de eliminação de desperdícios, para que as gerações futuras não sejam privadas de utilizar riquezas naturais que são um patrimônio comum da nação. Tornava-se evidente que somente através de "planos" de longo prazo seria possível ajustar os interesses imediatistas de uma economia pletórica às exigências de uma exploração racional das riquezas da nação.

Coube a *Franklin Roosevelt* e seu "brain trust" criar novos métodos de administração e definir uma política nova de utilização dos recursos naturais. De início seria criado o "National Planning Board", destinado a planejar de forma ampla todas as obras públicas e todos os trabalhos de recuperação econômica que a crise impunha. Em seguida, êsse órgão seria transformado no "National Resources Board" caracterizado melhor em sua função de planejar a utilização dos recursos nacionais.

Os trabalhos publicados por êstes órgãos são um repositório precioso de investigações e de idéias que conduziram à fixação de uma clara política de planejamento da exploração das riquezas comuns da nação. Em um dos mais completos rela-

tórios, (3) é assim definido o espírito da nova política:

"The natural resources of America are the heritage of the whole Nation and should be conserved and utilized for the benefit of all of our people. Our national democracy is built upon the principle that the gains of our civilization are essentially mass gains and should be administered for the benefit of the many rather than the few; our priceless resources of soil, water, for the promotion of the welfare and well-being of all citizens".

O primeiro esforço de planejamento e coordenação das atividades governamentais, destinado a superar a grave crise econômica de 1929, se transformava numa tendência de planejamento permanente da utilização dos recursos naturais, articulada ao planejamento das obras públicas. Em magníficos relatórios, o "National Resources Board" apresenta contribuições que se tornaram básicas para toda técnica de planejamento. Coordenando planos estaduais ou regionais, fixando normas para o planejamento dos recursos do solo, estabelecendo diretrizes para o planejamento da água e definindo uma política de utilização dos recursos minerais, êsse órgão criava novos métodos de planejamento e nova concepção da função do governo.

Resumindo suas investigações e recomendações, enuncia o NRB os seguintes objetivos de seus esforços:

1. Atuar por um desenvolvimento sistemático dos recursos nacionais de água, visando ao saneamento, à energia hidráulica, aos usos industriais, aos transportes, à recreação, ao consumo doméstico e seus usos colaterais.
2. Remover as ameaças permanentes das grandes enchentes e vastas perdas de vidas e propriedades.
3. Reduzir as pesadas perdas de solos agrícolas causadas pela erosão incontrolada.
4. Eliminar o uso da terra incapaz de garantir um mínimo "standard" de vida, desenvolver a produção agrícola nos solos mais utilizáveis e auxiliar a elevação do "standard" de vida em diversas regiões agrícolas.
5. Paralisar a utilização predatória dos recursos minerais e substituí-la por uma política nacional de exploração e conservação das jazidas minerais.
6. Tornar utilizáveis grandes áreas para a recreação popular.
7. Reunir dados básicos de cartografia, finanças, populações e outros, necessários ao planejamento nacional.
8. Evitar a extravagância da falta de coordenação de obras públicas federais, estaduais e locais; preparar melhores programas de obras de uso social; preparar projetos de obras públicas para execução em épocas de emergência ou crise.
9. Atuar pelo planejamento permanente e a longo prazo de uso da terra, da água e dos recursos minerais, em suas relações mútuas e como alicerces da vida social e econômica da coletividade.

Apesar de sua magnífica obra de planejamento o "National Resources Board" iria sofrer pressões dos interesses individualistas, que procuravam reduzir seus propósitos de interferência na vida americana. Em breve, a política par-



tidária iria reduzir sua importância, transformando-o em "National Resources Committee".

Não vamos analisar toda a obra de planejamento do período áureo do "brain trust" de Roosevelt porque seria demasiado longo. Vamos apenas ressaltar aqueles aspectos que possam interessar ao nosso trabalho de planejamento da recuperação do São Francisco.

Estudando a utilização racional dos recursos de terra e de água, os técnicos americanos seriam logicamente conduzidos à idéia do planejamento regional. O entrosamento dos elementos naturais determina o estudo conjunto de suas influências mútuas, num lugar ou numa área determinada. Os planos regionais são o método de coordenação total de todos os fatores humanos e físicos que atuam em conjunto. A idéia de plano regional seria absolutamente necessária quando se abordava o problema de utilização da água porque ele se unifica no âmbito de cada bacia hidrográfica. Esta tese foi adotada pelos planejadores do NRC que, acompanhando a experiência vitoriosa da *Tennessee Valley Authority (TVA)*, esboçaram os problemas de planejamento de 116 bacias hidrográficas, grandes e pequenas, cobrindo todo o território americano. Em seu trabalho "*Drainage Basin — Problems and Programs*" são resumidas as investigações e recomendações mais interessantes para o nosso estudo do São Francisco. A idéia de planejamento da utilização da água, como um dos mais preciosos recursos naturais, conduz à concepção de planejamento regional e à tese de programação de obras de finalidade múltipla (multiple purpose). De fato, do controle da água resultam problemas de controle de enchentes, de melhoria de navegação, de irrigação, de proteção sanitária, de aproveitamento hidrelétrico, etc., que se associam sempre obrigando uma visão abrangente e ampla em todos os trabalhos do planejamento das bacias hidrográficas.

Voltaremos a discutir estas idéias com mais vagar, devendo, para concluir estas observações, registrar que, da experiência norte-americana de planejamento dos recursos naturais, aprendemos as mais úteis lições para o planejamento do São Francisco.

#### PLANOS DE RECUPERAÇÃO DE REGIÕES RETARDADAS

"Not a few of a Nation's troubles are due to the fact that her rulers have not learned her economic limitations".

(GRIFFITH TAYLOR — "*Environment and Nation*")

Uma outra categoria de planejamento pode enquadrar-se no título deste capítulo. A idéia de planejamento regional, de desenvolvimento coordenado, de determinadas áreas, que têm oferecido resistências à ocupação demográfica ou ao desenvolvimento econômico, vem-se multiplicando nos continentes mais atrasados.

De modo geral, procura-se aplicar, em tais regiões, os mesmos princípios e métodos do planejamento que se ensaiaram em áreas já desenvolvidas. Em recente publicação da ONU — "*Economic Development in selected countries — Plans, Programmes and Agencies*" são examinadas as experiências mais notáveis neste setor. Essa publicação ressalta que, não obstante a diversidade de objetivos imediatos, tais experiências fixam, em comum, o princípio da intervenção governamental direta no campo econômico, visando incentivar o desenvolvimento social de áreas retardadas. Vamos resumir alguns dados dessa publicação, e de outras fontes de informações, tentando fixar elementos esclarecedores para nova tarefa de planejamento do São Francisco, que, em muitas áreas, se caracteriza como região retardada. Iremos referir-nos principalmente aos planos que envolvam o tratamento de bacias hidrográficas, destacando as obras hidráulicas de maior interesse.

E' oportuno chamar a atenção para o vulto de alguns dos empreendimentos em curso, em países de economia semelhante à do Brasil.

#### ÍNDIA

Na Índia tem-se verificado um intenso movimento de planejamento, que bem denota a decisão do povo indus, de se libertar da indigência econômica em que vivia. Utilizado como elemento de propaganda política do "Partido do Congresso", foi feito sob a supervisão de *Pandit Nehru*, um Plano Nacional de desenvolvimento econômico. Esse plano visava precipuamente a uma rápida melhoria do padrão de vida das populações pobres.

Simultaneamente um grupo destacado de grandes industriais organizava outro plano de desenvolvimento nacional, que foi denominado "*Bombay Plan*", enquanto que a Federação indiana do trabalho estudava o denominado "*Plano do Povo*".

Todos esses planos tentavam atacar os grandes problemas nacionais, mas pecavam por parcialismo ou deficiência de estudos objetivos. Mostram, entretanto, como se firmou a mística do planejamento nas vésperas da grande transformação política que iria dar completa liberdade ao País.

Não vamos analisar os aspectos gerais dos planos indus de desenvolvimento econômico para destacarmos os planos mais caracteristicamente regionais, todos eles importando em projetos de utilização coordenada de bacias hidrográficas em obras de múltipla finalidade.

O mais importante é o que realiza a Damodar Valley Corporation (DVC) na província de Bengala. O projeto de obras do rio Damodar foi desenvolvido sob a orientação do *Eng. W. L. Veorduin*, do TVA, visando à eliminação de tremendas enchentes que causavam anualmente



grandes prejuízos à agricultura e às comunicações.

MORRIS COOKE (4), referindo-se ao plano de Demodar, diz :

"The Indian Government feels that its projected multipurpose treatment of the river and its watershed for forestry, agriculture, fish culture, irrigation, drainage, industrial and domestic water supply, navigation, flood control, power and industry will act as a beacon — showing just how the objectives can be attained and whoter the development can be wode profitable in the widest sense. Perhaps greatest importance is attached to the DVC as a means of giving Indians confidence in their own capacity. The project is intended to serve as a school for all levels of operation, with emphasis not only in the technical training but also on the psychological, antropological, sociological, and cultural features".

O plano de *Damodar* prevê a irrigação pere de 750.000 hectares e a utilização de .... 300.000 Kw. As obras principais são a barragem do Mor, de onde parte o grande canal de irrigação; a barragem de *Tista*, com 210 metros de altura para armazenar cerca de 4 e meio bilhões de metros cúbicos d'água, gerando cerca de .... 500.000 Kw.

Outros projetos em estudo na Índia merecem ser enumerados, para que se aquilate o interesse da grande nação pelas obras de múltipla finalidade. Na província de *Bihar* estuda-se o plano do *Vale de Kose*, visando ao controle das enchentes, a conservação do solo, melhoria de navegação, irrigação e drenagem, através da construção de uma grande barragem, com outros 210 metros de altura e armazenando cerca de 12 bilhões de metros cúbicos d'água e permitindo a instalação de 1 milhão de kilowatts. Na província de *Hyderabad* está em construção o projeto de *Tengabhadra* que permitirá a irrigação de 240.000 hectares e o aproveitamento de 139.000 kw. E' uma barragem de 2.500 metros de comprimento com 48 metros de altura, armazenando cerca de 3 bilhões de metros cúbicos de água. Na província de *Madras* está em fase final de estudos o projeto de *Ramapadasgar*, que será constituído de uma barragem de 1.600 metros de comprimento, com altura livre de 45 metros e fundações de 60 metros de profundidade, devendo armazenar cerca de 15 bilhões de metros cúbicos d'água, irrigando 250.000 hectares, e permitindo a instalação de 75.000 kw.

Inúmeras outras obras menores estão em curso de construção, demonstrando o enorme interesse da Nação Indu pelos projetos de múltipla finalidade no controle das águas e desenvolvimento coordenado das bacias hidrográficas.

#### CHINA

O plano de regularização e controle das águas do Yangtsé, uma das concepções mais ousadas e

perfeitas da engenharia moderna, foi estudado visando estabilizar a vida agrícola das imensas planícies da China Central e criar condições excepcionalmente favoráveis de industrialização de uma área de enormes recursos minerais.

O Governo Nacionalista Chinês conseguiu a colaboração do "Bureau of Reclamation" dos Estados Unidos que mobilizou, sob a direção de W.R. Young, sua equipe altamente habilitada em projetos hidráulicos, para investigar a construção de obras de regularização do Yangtsé. Coube ao engenheiro J.L. Savage, autor de cerca de sessenta projetos de barragens americanas, dentre as quais a de Boulder Dam e Grand-Coulée, organizar os projetos definitivos, que custaram ao governo chinês a importância de 500.000 dólares (10 milhões de cruzeiros).

Os estudos conduziram ao projeto de construção de uma barragem, fechando as gargantas de Hailling, a montante de Ichang, no ponto em que o Yangtsé penetra na região de planícies densamente povoadas e cultivadas da bacia inferior.

Essa barragem terá 225 metros de altura, exigindo 12 milhões de metros cúbicos de concreto. Formará um lago de 422 km de comprimento armazenando cerca de 66 bilhões de metros cúbicos d'água, evitando as enchentes devastadoras do rio, e permitindo a irrigação controlada da imensa superfície de 4 milhões de hectares de terras aluviais riquíssimas. A potência final a ser instalada será de 10.368.000 kilowatts (KW) em 96 geradores de 108.000 KW, localizados em câmaras subterrâneas. Com a construção da barragem, o Yangtsé terá sua navegação melhorada de forma substancial. Atualmente os navios de 10.000 toneladas podem subir o rio até Nankin, a 320 km do porto de Shanghai, e os de somente 300 toneladas atingem Choungking, no período de águas altas.

Com a construção da barragem de Ichang, o rio será navegável para barcos de 10.000 toneladas desde sua foz até Choungking, na extensão de 2.240 km. Para isso será construída, em Ichang, uma instalação de ascensores de barcos, que suspenderá os navios de 10.000 toneladas de um canal e túnel de acesso inferior, ao nível de repleção da barragem, 225 metros acima, por dentro de um poço de ascensão. Para a construção da barragem serão construídos dez túneis de desvio das águas em cada margem do rio, com o diâmetro de 17 metros, que posteriormente serão utilizados para a condução de água às turbinas. Inúmeras dificuldades de ordem construtiva foram investigadas e solucionadas, neste projeto, que é o maior do mundo. O orçamento final da obra hidráulica e de geração de energia é de 1 milhão de dólares (20 bilhões de cruzeiros). A metade da energia a ser gerada deverá distribuir-se sobre uma área de 800 km de raio, ocupada por uma população de 200 milhões de almas. A outra metade deverá ser utilizada na fabricação de adubos químicos, suprimindo tôdas as necessi-

(4) MORRIS COOKE — *Multiple Purpose River Valley Development* — Tese apresentada ao 1.º Congresso Pan-Americano de Engenharia do Rio de Janeiro — 1949.



dades da China e permitindo um excedente para exportação, além de abastecer a um grande parque industrial, de realização perfeitamente segura.

Comentando o plano do Governo Nacionalista Chinês, não discutiremos sua oportunidade, nem o significado revolucionário que ele encerra. Focalizaremos apenas a concepção que aconselhou a realização de uma obra de proporções gigantescas, concentrando em um único empreendimento esforços de repercussões vastíssimas. Essa tendência de resolver os problemas de regularização de regime de grandes rios por intermédio de grandes barragens, e não por uma multidão de pequenos reservatórios, parece definida de forma nítida. Ainda que mais difíceis de realização, porque exigem esquemas de financiamento de grandes proporções, as obras concentradas são mais econômicas e apresentam resultados de efeitos decisivos.

#### MÉXICO

No México foi criada em 1945 a "*Comisión del Papalespan*", com a finalidade de planejar e executar os trabalhos de desenvolvimento dessa bacia de 45.000 quilômetros quadrados, onde se encontram terras muito férteis, ocupadas por uma população de 200.000 almas.

Essa Comissão, com ampla autonomia administrativa, tem como finalidade precípua a regularização do regime hidráulico da bacia e a utilização de suas águas para a geração de energia elétrica e irrigação, além de obras complementares de transportes e comunicações. Estudos preliminares aconselham a irrigação de 45.000 hectares e o aproveitamento de 250.000 kw.

O orçamento das obras estudadas é o seguinte, em milhares de pesos mexicanos:

Estudos imediatos .....	3.642	
Estudos a serem completados posteriormente .....	7.000	
<b>Total destinado a estudos ....</b>	<b>10.642</b>	<b>1,3%</b>
Projetos imediatos .....	80.000	10,8%
Utilização do solo e controle do rio	150.000	20,3%
Aproveitamentos hidrelétricos ...	200.000	27,0%
Irrigação, canais, rodovias e outros	300.000	40,6%
<b>Total .....</b>	<b>740.642</b>	<b>100,0%</b>

Este orçamento não discrimina o custo de administração e condição das obras.

#### PERU

Um exemplo bastante instrutivo de planejamento regional, visando precipuamente à criação de uma área industrial, é o que desenvolve a *Corporación Peruana del Santa*. Sua finalidade é desenvolver toda bacia hidrográfica do rio San-

ta, de 40.000 km<sup>2</sup>, que utiliza o porto de Chimbote para o escoamento de sua produção. O tema central do planejamento é a construção da usina hidrelétrica do rio Santa com 125.000 kw, destinada a fornecer energia à usina siderúrgica e ao porto de Chimbote. Outros projetos industriais, como fábricas de cimento, de zinco eletrolítico, de ácido sulfúrico, de amônia, etc., constituirão um combinado industrial de grande interesse especialmente porque são acessíveis e vultosas as reservas das matérias-primas necessárias.

A *Corporación del Santa* se incumbiu da construção e equipamento de ferrovias e do porto de Chimbote, de trabalhos de saneamento etc. Prevê também a irrigação de 250.000 hectares com águas do rio Santa, que é o maior curso andino a atravessar as baixadas semidesérticas da costa peruana.

#### PÉRSIA

Tendo no petróleo uma riqueza imensa, que lhe oferece, através de "royalties" e direitos de exportação, um enorme saldo em sua balança de comércio exterior, a Pérsia dispõe de recursos para a importação de elementos essenciais de progresso.

Em 1948, o *Shad Mohamed Reza Pablevi* contratou com consórcio de 11 empresas americanas de engenheiros consultores, do mais alto conceito técnico, a elaboração de um plano de sete anos para o desenvolvimento e industrialização do país. Vale a pena citar nominalmente essas empresas, de renome mundial, para que se julgue do valor da equipe: Ebasco Services Inc; Ford Bacon & Davies; American Appraisal Co; Coverdale & Colpitta; Jackson & Moreland; Madigan-Hyland; F.K. Mc Graw & Co; Zanderson & Porter; Standard Research Consultants Inc; Stone & Webster Engineering Corp; J.G. White Engineering Corp. Essa mesma equipe havia sido contratada pelo governo americano para realizar um levantamento da situação do Japão, logo após o término da guerra.

O plano organizado, que envolverá investimentos de 650 milhões de dólares, procurou atender às necessidades fundamentais de transportes, sugerindo a construção e o equipamento de ferrovias e rodovias, a construção de indústrias modestas de ferro fundido, cimento, tecido, etc.

O interessante do "Plano" é que, para elevar a um mínimo indispensável o nível sanitário da população, foi previsto que no primeiro ano de trabalho se aplicasse, em escala até então desconhecida, *sabão barato* e *DDT*. Depois se trataria, em proporções adequadas à realidade do país, da construção de pequenas indústrias, etc.

Os persas imaginavam construir perto de Karaj uma unidade semelhante a Volta Redonda — os técnicos sugeriram primeiro "sabão e DDT".



# Planejamento de Colonização em Mato-Grosso

JOÃO CASTELO BRANCO

A ECONOMIA etnográfica de Mato-Grosso restringe-se ao pastoreio, embora com pretensões à evolução, em suas diferentes etapas ditas de cultura.

Não fôsse o receio de atropelar conceitos que poderiam parecer detriminentos às vantagens do zebu, tão do gosto nacional, poderíamos avançar na afirmativa de que, pelo menos nas terras do sul do Estado, onde a alfafa oferece quase uma colheita mensal, a criação de raças finas só depende da técnica do criador e o conceito de economia acima expendido teria dilatado seu sentido estreito de previsão de um só e inferior produto alimentar. Mas, como temos de encarar uma etnografia de caráter científico-natural, envolvendo a vida econômica mato-grossense, não poderemos ancorar na consideração isolada de um único processo de produção.

Necessitamos sopesar as energias eficazes que hão de configurar, transformar e desenvolver a cultura de um povo como o que se amalgamou em Mato-Grosso, onde não se nos deparou uma só região em que a vida econômica não fôsse possível e onde o homem, embora condenado ao isolamento, não tenha reagido às influências do meio, ainda que alheio aos próprios processos da natureza, isso à mingua de conhecimentos que lhe permitissem entendê-los para dominá-los.

Certo, não é mais admissível a teoria de que o homem sofra passivamente a influência do meio físico e que êste estreito determinismo lhe imponha irresistivelmente uma prefixada atividade econômica. O que se verifica é que o homem, mais do que qualquer outro ser vivo, reage sobre o meio com uma força e uma eficácia que encontram, como pretende um professor de economia política, nos resultados progressivamente atingidos, um crescimento sempre maior do potencial, mensurado êste pelo nível das civilizações.

Assim ocorre, pelo menos no que diz respeito ao ponto de vista econômico.

Vivendo em ambiente de uma amplitude tal que pode ocupar com exclusividade uma área de três quilômetros quadrados, o homem mato-grossense sofre as conseqüências da fragilidade das relações recíprocas que deveriam existir entre um seguro regime econômico e a vida social, assim como acontece na produção, na organização do trabalho e na distribuição dos produtos.

A necessidade, pois, de povoar-se 1.300.000 km<sup>2</sup> de Mato-Grosso, poderia dispensar quaisquer justificativas.

Levasseur, cotejando o número de habitantes com o aperfeiçoamento econômico dos povos, estruturou em cinco grandes grupos a evolução histórica do fenômeno da população.

Denominou de "barbarie" o período em que os homens dependiam exclusivamente dos frutos da natureza, mas aduziu desde logo que sua estimativa populacional não deveria ser inferior a 2 ou 3 habitantes por quilômetro quadrado. No período "pastoril", nascem as primeiras formas rudimentares de agricultura, onde, se nos permitissem, enquadraríamos Mato-Grosso, cuja população nem sequer se ajusta à exigida para o período anterior. De qualquer sorte, o grande Estado central necessita evoluir para o grupo da civilização agrária, o que só ocorre quando cresce rapidamente o número de habitantes em cada região geográfica considerada.

Mais interessante do que a classificação de Levasseur é a de Ernesto Wagemann que mede o grau de progresso dos povos contemporâneos pelo de intensidade de suas atividades econômicas.

Desprezando mesmo as diferenças determinadas pelo grau de evolução econômica, na maior ou menor densidade que se agrupa dentro de uma área geográfica, é de suma importância para a economia dos Estados que sua distribuição se processe sob a influência recíproca entre as cifras de densidade e o grau em que êsses povoadores se encontrem em sua evolução progressiva.

Evidentemente, se os homens se agrupam dentro das grandes cidades, em detrimento das comunidades rurais, as características econômicas dêsses núcleos populacionais se revestem de formas outras, sobretudo quando atingem à civilização industrial.

Mas, a verdade é que as indústrias extrativas, agrícolas e de transformação, sobretudo quando integradas, e que surgem em regiões próprias, necessitam, para subsistir, de uma população numerosa que deve ser localizada nos centros de produção, ensejando a formação de pequenas cidades, onde se formarão artífices de outras indústrias ou formas de atividades conexas e derivadas: artesanatos, indústrias de construções, de alimentos, transportes, serviços públicos de ordem admi-



nistrativa e econômica e isso com as probabilidades de sucesso, variáveis com o poder de receptividade de seus membros constituintes.

Tôdas essas atividades regionais, que se desenvolvem conjuntamente, permutando produtos e serviços e que se enriquecem mutuamente, criam receitas inimagináveis que revertem em proveito de seu próprio crescimento, suscitando aumento de população e constituindo dessarte novas fontes de desenvolvimento da atividade econômica.

Uma estimativa otimista da população de Mato-Grosso atingirá, quando muito, à cifra de 500.000 habitantes.

Porque não tivéssemos conseguido os dados estatísticos solicitados com insistente empenho, não poderíamos precisar qual a percentagem atual das populações rurais e urbanas. Melhor seria computar sua população ativa, com a exclusão necessária das crianças, das senhoras cujas atividades só se processam no recesso dos lares e dos incapazes. Verificaríamos, então, que tôda essa população consome, mas que só uma pequena parte está em condições de produzir. De qualquer sorte, pela modéstia da cifra, conjectura-se, desde logo, quão insignificante é a sua população rural, disseminada irregularmente pela sua extensíssima área de 1.300.000 km<sup>2</sup>, desprezadas as frações de milhar.

Se quiséssemos seguir no caso a divisão de Smith, que subdivide a população rural em agrícola e não agrícola, chegaríamos deprêssa à compreensão por que Mato-Grosso importa de São Paulo e de outras procedências um volume considerável de gêneros alimentícios, mesmo dando como fazendo parte integrante da população agrícola um número considerável de seus peões, aptidão vocacional da maioria de seus habitantes. Nasce, do exposto, a emergência da adoção de um plano de colonização que se poderia estribar nas normas seguintes:

- 1.<sup>a</sup>, reter e aumentar a população;
- 2.<sup>a</sup>, aumentar a produção;
- 3.<sup>a</sup>, direito ao trabalho;
- 4.<sup>a</sup>, intervenção do Estado nos processos e métodos de colonização, tendo em vista a estática social;
- 5.<sup>a</sup>, ensino técnico-profissional ministrado ao colono, inclusive o estabelecimento do artesanato nas atividades complementares do trabalho agrícola;
- 6.<sup>a</sup>, colonizar com famílias, preferencialmente ao indivíduo;
- 7.<sup>a</sup>, criação de uma escola teórico-prática de agronomia e veterinária.

A peonagem, de que o determinismo etnográfico do pantanal parece haver contagiado a alma mato-grossense, jamais constituirá um processo de fixação do homem ao solo, e, pois, em

condições de concorrer para aumentar sua população e a própria produção. Em três meses de íntimo contato com os meios rurais mato-grossenses, verificamos o constrangimento com que o peão utiliza a enxada ou qualquer outro instrumento da lavoura. O cavalo é seu instrumento econômico por excelência, de que êle exclusivamente vive sem ambições outras, desde que sua resistência física pelas grandes caminhadas, aboiando rebanhos ou ajuntando-os em rodeios, permita essa vida de nomadismo, onde até o repouso é precário.

E como a maioria das populações agrárias do Estado central já se afeiçoou a êsse regime de vida, não há como admitir a hipótese de colonizá-la, agregando-a às atividades das culturas, onde ela não seria mais do que um elemento madraço e de dissociação.

O peão, como o soldado, é o celibatário da contingência.

Grande detentor de terras devolutas, o Estado de Mato-Grosso, pelos seus departamentos administrativos, não sabe onde as possui. Dêsse alheamento decorre muitas vêzes o cotejo de títulos de posse de terras entre os que, tendo-as requerido, se julgam seus legítimos possuidores. Dessa confusão se vale uma cáfila de aventureiros que vendem em São Paulo, em escritórios pomposos, terras de Mato-Grosso oferecidas a preços sedutores, sedutores porque mascarados sob condições ideais de imediata colonização: estradas, assistência técnica, assistência financeira, armazéns, hospitais.

A verdade é que quem pretende adquirir honestamente terras públicas no grande Estado, ao preço ínfimo de Cr\$ 1,00 o hectare, terá de situá-las onde outros ainda não as tenham descoberto, ou então fará um escuso negócio em que o Estado, o emissor do título de posse provisório ou definitivo, só interfere quando invocada a justiça.

E' evidente que nas condições acima relatadas não vinga um processo seguro e racional de colonização, a menos que se queira admitir como idôneos os arremedos esparsos que salteiam as diversas regiões mato-grossenses, e onde se abrigam, pelo transbôrdio das populações nordestinas, alguns egressos do trabalho rural de São Paulo, aonde foram atraídos pela persuasão suspicaz dos tangerinos de homens.

Essa é a colonização existente em Mato-Grosso e processada sob as vistas grossas do Estado, que, demasiadamente pobre, transfere suas terras como fonte de renda, isso quando não as concede, a trôco de uma migalha, aos espertalhões que se arvoram em colonizadores com escritório alhures, a cuja testa está um sócio endinheirado e cuja rutilante propaganda, à moda americana, embevece os incautos que adquirem lotes a pêso de ouro e se internam, agora já decepcionados, na mata ou no cerrado, entregues aos azares de sua



própria sorte e de posse de um título cuja legitimidade ninguém pode garantir.

Assim como andam as coisas, não se pode esperar, pelo menos no momento, que a iniciativa privada, que já se desmandou em deslizos, assumam a responsabilidade de colonizar Mato-Grosso dentro dos itens formulados e que nem sequer valem pela originalidade, tanto é certo que eles sempre constituíram as exigências mínimas de quaisquer processos e métodos de colonização.

Um Estado, como Mato-Grosso, capaz de produzir as mais abundantes e as mais diversas matérias-primas de terras as mais produtivas, de climas os mais variados, servido por um território imenso, no interior do qual se podem integrar tôdas as indústrias humanas, não deve permanecer despovoado, produzindo uma renda mesquinha, resultante sintética de esparsas rendas individuais que são, de resto, verdadeiras rendas do meio físico em que o homem só aparece como industrial extrativo. Mas tais rendas beneficiam, quando muito, os particulares e não a coletividade.

As terras que consideramos próprias para uma grande variedade de culturas — e isso verificamos “de visu” — não o eram antes da convicção dos homens rurais de Mato-Grosso, que não se aperceberam ainda de que a desigualdade de seu meio físico como que abre a porta a uma economia complexa, propiciando atividades complementares que nascerão de seus agrupamentos profissionais, dando a esperança, dentro de sua vasta hinterlândia, de uma autarquia moderada. Mas, ao invés disso, e pelas razões aqui repisadas, Mato-Grosso esgota-se na aquisição de tudo que consome, inclusive em produtos pagos em moedas fortes, como acontece com o leite condensado, a despeito de seu rebanho bovino quase ultrapassar cinco milhões de cabeças.

Os problemas da posse da terra têm a idade da civilização agrícola e por isso não é de admirar que, logo após a primeira guerra mundial, quase todos os países se defrontaram com os problemas agrários.

Assim aconteceu na Europa Central, como no Oriente Próximo. A Rússia, a Alemanha, a Itália passaram por profundas reformas em seus sistemas territoriais. A guerra civil espanhola teve sua origem na divisão do solo. A reforma agrária esteve no fundo da revolução mexicana, como estão nos últimos levantes das repúblicas sul-americanas, não excluindo o Chile.

Aos Estados cabe o direito de dispor livremente de suas terras. O Estado de Mato-Grosso dispõe das suas vendendo-as a preço vil, como já expusemos em outra parte, quando seria mais razoável juntá-las às do domínio privado que, por sua vez, seriam desapropriadas sob a invocação da utilidade pública e fracionadas a título gracioso,

nos estamentos aqui alvitados. Somente as terras cujas áreas, ainda de propriedade do Estado, não fossem destinadas à instalação das aldeias agrícolas, deveriam ser cedidas a particulares até os limites que poderiam ser estendidos a 1.000 hectares, com o objetivo de implantação de agricultura e criação latifundiárias. Esbanjando dispendiosamente seu patrimônio territorial, Mato-Grosso vem propiciando a criação de castas privilegiadas, quando seria mais prudente considerar que a pequena propriedade agrícola é a mais consentânea com uma sociedade democrática livre.

Fácil se nos afigura a justificativa de que, nas comunidades rurais, o bem-estar geral depende mais da forma pela qual as terras são distribuídas do que da ação direta ou reflexa de quaisquer outros fatores. O ideal seria atribuir a cada colono a gleba que necessária fosse à sua subsistência, isso sem excesso para uns, o que, de resto, se transmitiria, em carência para outros. Crê-se em Mato-Grosso que a posse latifundiária é a única situação capaz de manter um “status” decente para o homem rural. Mas o que se observa é que estamos assim concorrendo para a criação de uma pequena classe de privilegiados em detrimento de uma massa humana já influenciada por idéias exóticas e que estamos condenando à ignorância, à pobreza e à revolta.

O anátema de Isaías “amaldiçoados sejam os que juntam casa com casa, campo com campo, até que não haja mais lugar, a fim de ficarem sós no meio da terra” de certo decorreu da proletarianização do homem rural, fenômeno que caracteriza sempre a concentração da propriedade do solo.

Afirmando que a classificação das propriedades sempre resulta em categorias arbitrárias, um sociólogo americano depreendeu, depois de ponderado exame, que o critério mais útil é distribuir as propriedades agrárias por três grupos: propriedades de subsistência, fazendas domésticas, grandes propriedades. Abstemo-nos de incluir no primeiro grupo o caso específico de Mato-Grosso, porque o cientista, ao alvitá-lo, admitiu, desde logo, que o seu cultivo seria um meio de trabalho complementar de quem já se dedica a atividades outras.

O padrão de colonização que pretendemos aconselhar para aquele Estado ajusta-se às fazendas domésticas. As unidades-lote terão a área de 25 hectares e cada aldeia 500 dessas unidades. De acordo com o anteprojeto de planta anexa, cada aldeia agrícola poderá dispor de 500 casas residenciais, além dos prédios destinados à industrialização da produção coletiva, e mais: silos, armazéns, escolas, igrejas, clubes, jardins, cooperativas de produção e consumo, cinema, centro médico, play-ground com creche, hospital etc. Os



animais produtores de leite e de pequeno porte serão criados em comum, como em comum serão usados os recursos florestais reservados nas condições que a planta especifica.

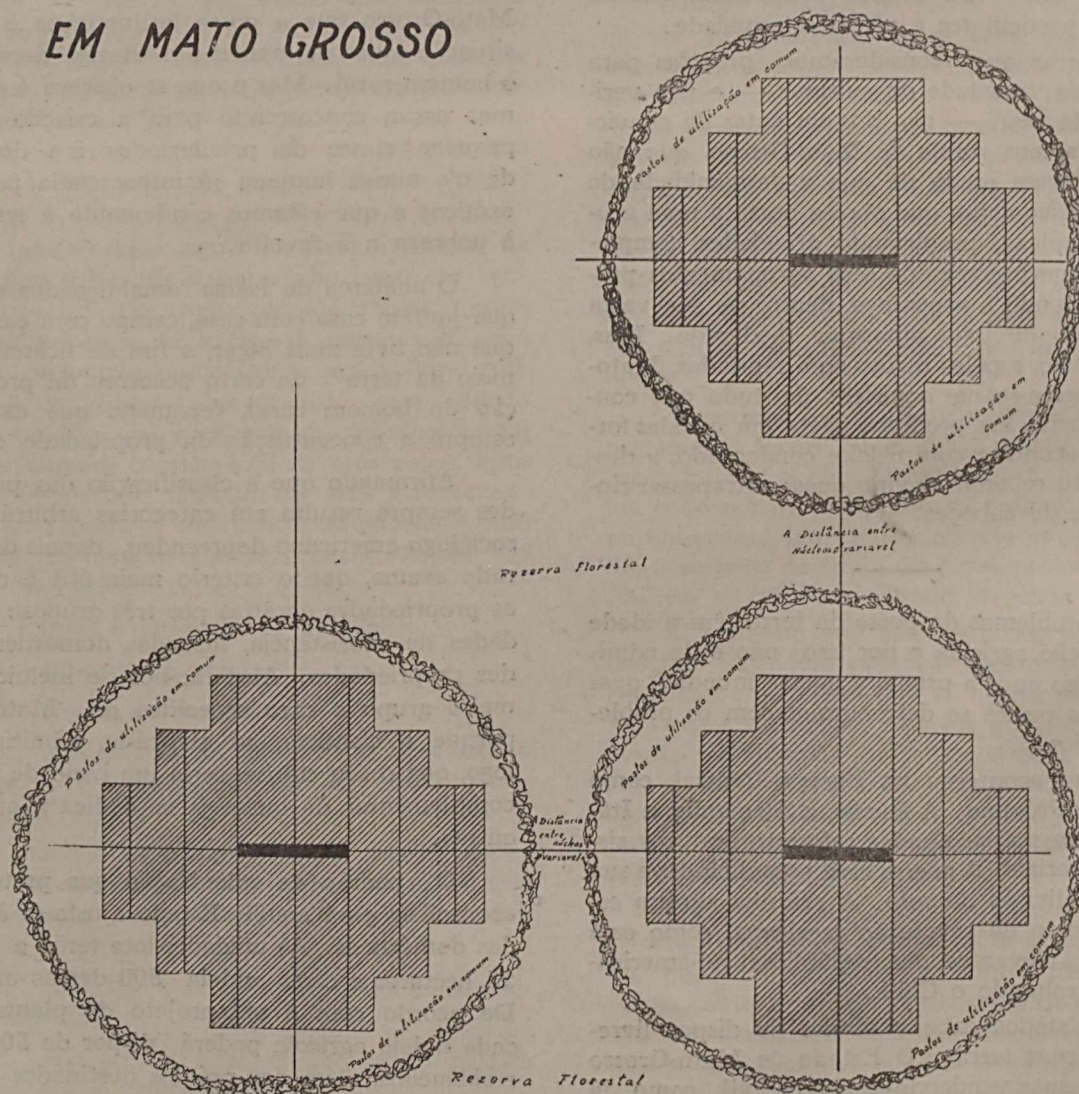
As aldeias assim constituídas, para efeito dos processos de aculturação, serão povoadas por nacionais e estrangeiros, aos quais será atribuído o número de unidades-lote proporcionalmente a seus dependentes.

Poder-se-ia obter-se que a área de 25 hectares é por demais reduzida para 1.300.000 m<sup>2</sup>

de Mato-Grosso, mas há que considerar a distância que cada colono teria de percorrer para atingir seu lote e o caráter experimental que uma iniciativa dessa ordem representa entre nós, embora completamente vitoriosa alhures. E, como se trata de cultivar racionalmente o solo e não esgotá-lo, é óbvio que não se devem proporcionar extensões patrimoniais que sejam por si mesmas um estímulo às culturas de assolamento!

Essas aldeias confinam-se-iam com outras aldeias e Mato-Grosso usufruiria as vantagens de um

## PLANO DE ESTAMENTOS COLONIAIS EM MATO GROSSO





povoamento racional, conquistando, "pari-passu", seus vazios demográficos que se distendem por extensões tão amplas que o encontro do homem ou de um animal doméstico, num trânsito muitas vezes de algumas centenas de quilômetros, ameniza sobremodo a paisagem.

O sistema da grande propriedade é caracterizado em Mato-Grosso exclusivamente pelas suas fazendas de criação. São enormes extensões territoriais que, quando bem cuidadas, receberam o benefício dos aramados, pois as pastagens quem as cuida são os próprios animais que, com seu pisoteio, favorecem a proliferação de uma multiplicidade de gramíneas e leguminosas que a Natureza, dadivosa e boa, distribuiu quase indistintamente por toda a área territorial do grande Estado.

E como em tais fazendas, de um modo geral, nada se cultiva, importando-se todos os alimentos necessários à sua subsistência, seus habitantes reduzem-se a meia dúzia de peões, o quanto basta para satisfação das necessidades da criação, processada, salvo pequenas exceções, sob a forma extensiva.

Ê, em síntese, como diria Smith, a adaptação do sistema fabril à exploração do solo.

E tão arraigada se acha no espírito da população mato-grossense a idéia de que só a grande propriedade imobiliária seja capaz de produzir riqueza, que o ambiente criou o complexo da extensão e é vulgaríssima a confissão entre seus proprietários, feita num assomo de humildade cristã, de que são detentores de apenas uma pequena granja (sic) de três mil e seiscentos hectares...

De um deles, situado no município de Ponta-Porã, ouvimos nós que fracassara na vida, porque, já declinando da idade proecta, não mais poderia deixar a seus filhos o seu justo sonho de uma área de vinte léguas quadradas! E isso acontece no ex-Território de Ponta-Porã, onde o mato é um recurso natural que se poderia tornar inesgotável, pela renovação, o clima tem a amenidade de uma carícia e onde até os nórdicos poderiam viver e trabalhar.

Mas o fato é que ninguém ignora as consequências sociais da criação extensiva e da agricultura latifundiária.

Parece comprovada a tese de que os latifúndios prosperam quando a conjuntura econômica é próspera e generalizada. A elevação do preço de boi em pé, no momento que corre, parece confirmar a tese referida.

Stone, comentando a matéria diz "que há algo de visceralmente defeituoso nos métodos e sistemas do latifúndio do ponto de vista econômico — desde seu início até hoje". E deduz: no contraste entre as regiões dominadas pela grande propriedade destacam-se as que são exploradas domesticamente (o grifo é nosso) que embora às vezes disponham de um solo menos fértil e transporte mais difícil, apresentam nível bastante diverso.

O latifúndio é, a nosso ver, um esbanjamento da riqueza com a agravante de nem sequer ser enobrecida pelo trabalho. Talvez exceções pudessem ser feitas quanto à exploração do mate, da borracha, da castanha, do quebracho e dos frutos oleaginosos. Essa exceção, que poderia parecer audaciosa, não justifica nem sanciona seus atuais métodos de exploração.

O sistema de colonização aqui alvitado não implica em sua adoção exclusiva. Culturas como a do café, do algodão, do arroz, do trigo, do sisal, da cana de açúcar etc. etc. reclamam extensões maiores para sua expansão. Aplicar-se-ia então a estas um regime de maiores lotes, de acordo com a capacidade reconhecidamente financeira de seus tomadores que poderiam ser contidos, como já dissemos, dentro de uma área máxima de 1.000 hectares.

As aldeias agrícolas, se favoráveis fôssem as condições ecológicas, poderiam ser alternadas com êsses grandes lotes, cujo trabalho assalariado absorveria os braços por acaso vacantes dêsses estamentos sociais. Isso não invalida a proposição acima já firmada de que ditas aldeias deveriam confinar-se entre si, inclusive porque vasto como é o território mato-grossense, agraciado com climas diversos e onde a densidade de população a formar-se deverá obedecer a um critério científico, regiões deve haver em que a intromissão dessas grandes áreas destinadas a produzir em extensão seja ou não aconselhável na prática.

Voltamos, de qualquer sorte, ao argumento anterior. Ninguém de boa mente poderá admitir que a agricultura extensiva não traz como consequência a monocultura, isso para melhor rendimento "per capita", contrariamente à produção diversificada que leva o colono ao conhecimento da técnica de vários tipos de produção e onde o homem se exercita nos mais variados misteres, inclusive na capacidade de mando.

Outro efeito, também observado pelos sociólogos, é a tendência que a grande propriedade possui para a formação de uma estrutura rígida da população rural. Dessarte, encontram-se de um lado os seus proprietários que se constituem em elite, do outro, sobretudo na base da pirâmide social, acumulam-se as massas da população rural, vegetando em condições penosas. Aplicando o caso aos latifúndios de Mato-Grosso, sobretudo aqueles localizados no Pantanal, manda a justiça que se reconheça em alguns deles uma administração vigilante pela sorte de seus peões e camaradas e nada mais confortador de que presenciar o espírito de compreensiva cooperação que reina indubitavelmente entre êles. Mas isso ocorre como exceção. A exploração da terra pelo sistema familiar, tal como aqui propomos para a maioria das glebas de Mato-Grosso, assegura quase que automaticamente uma distribuição equidosa do rendimento, inclusive pela conclusão simplista, mas profundamente verdadeira, de que os problemas econômicos são mais de distribuição do que propriamente de produção.



Há, ainda, na exploração da grande propriedade, o problema do isolamento que não existe nas fazendas familiares ou domésticas, onde a interação se manifesta pela cooperação.

E como se constituiriam esses corpos sociais?

Nada mais fundamental na organização rural do que a maneira pela qual a população deve ser distribuída pelas regiões que se pretende povoar.

Lynn, descrevendo-a, ensina que as expressões "forma de povoamento", "tipo de povoamento" e "padrões de povoamento" (Settlement pattern) são comumente usadas para designar as habitações dos agricultores e a terra cultivada.

E' curial que a natureza da exploração agrícola, exigindo grande extensão de terra, impõe por si mesma duas soluções, ambas com influência decisiva na densidade da população, ou se constroem as residências próximas umas das outras, mas distantes do campo, ou isola-se o colono que passa a residir no centro de suas próprias plantações.

E' a preferência por uma dessas soluções que cria, como já dissemos, uma forma diversa de povoamento.

Mas a verdade é que fracionar glebas, em cujos lotes se construiriam as residências de seus tomadores, já caiu em desuso.

Os homens cada vez mais necessitam da convivência, da convivência que permite participações recíprocas.

De uma organização dessa natureza nasce um sistema de regras sociais criando-se assim um direito de assistência à educação, à saúde, ao trabalho, o que de outra forma teria finalidades pessoais e precárias.

E depois, é comezinho o conceito de que ninguém se une com objetivos isolados; a união, corrente Sonnies, abraça por inteiro os seres humanos e abrange todos os aspectos da vida. Daí depreender-se que o caráter de solidariedade material e espiritual que penetra no exercício das mesmas atividades e dos mesmos deveres está inteiramente relacionado com o caráter étnico dessa mesma comunidade.

E' certo que os Estados Unidos têm a residência de seus lavradores semeada pelos campos aráveis, mas nem por isso dispensaram as aldeias agrícolas, assim denominadas, mas que de fato não o são; não o são porque posteriormente se transformaram em centros comerciais onde se trocam os produtos das populações rurais.

Mas no resto do mundo, sobretudo nos países onde a assistência é falha e eventual, o tipo mais generalizado dos estamentos rurais é a aldeia, centro geográfico das terras cultivadas, estas vazias de construção, exceção dos galpões e dos depósitos.

A matéria tem mais importância do que se possa pretender. Colonizadores do passado já se

havião penetrado da conveniência desse povoamento e hodiernamente geógrafos especializados nos problemas culturais visam preferencialmente a esse setor da organização rural.

Claro que implantado esse padrão de povoamento, tal como acontece com outros aspectos de herança cultural, fica o mesmo firmado, e firmado como coisa natural que sempre tivesse existido. No campo, só as inovações e as mudanças é que se processam à custa de uma grande resistência.

Mato-Grosso dispõe de regiões imensas onde o planejamento social de colonização apenas se esboça, mas não alcançando sequer a fase experimental. A não ser que admitamos como exceção a "Colônia de Dourados", em que o governo da República continua o tipo de povoamento em que os colonos residem em seus lotes.

Não é somente no domínio da atividade econômica que as vantagens de uma população numerosa se fazem sentir; é também no domínio da administração e no do próprio governo. Nos dois casos, o agrupamento e a concentração exercem no sentido da diminuição do preço de custo uma influência tão decisiva como a que se exerce na boa gestão dos negócios públicos. A administração dos grandes Estados de população densa e numerosa sempre se afigurou aos economistas menos onerosa que a das pequenas unidades de fraco e esparso coeficiente demográfico.

Do exposto, decorre que no domínio da atividade privada, como naquele dos serviços públicos, uma cifra elevada de população é o maior fator de concorrência entre os indivíduos, de sorte que, em igualdade de condições, as aptidões são tanto mais diversas e os tipos de elite tanto mais numerosos quanto a população mesma é numerosa.

O recrutamento para desempenhar as tarefas difíceis de ordem técnica, científica, estética, governamental e administrativa se processa então com mais facilidade e as aptidões especiais e excepcionais, mesmo assim, nunca sobejam, porque delas depende essa indeterminada que é a felicidade do povo e o próprio nível de sua civilização. Que é, enfim, o desenvolvimento das relações internacionais senão a maior manifestação das vantagens que apresentam a colaboração e a concorrência entre populações numerosas?

A verdade é que Mato-Grosso necessita de uma população que venha mobilizar os imensos recursos de seu território, e como este é sumamente vasto, aqueles são grandemente numerosos.

Nas comunidades rurais há, sem que se aperceba, uma íntima correlação entre a família e a escola em sua esfera educativa. As escolas, de acordo com o grau de ensino, alfabetizam



a criança, mas de fato é a família que nela ins-tala os seus rudimentares conhecimentos ligados ao cultivo da terra. Nos Estados Unidos, o processo educativo das zonas rurais utiliza, além das escolas, o trabalho das igrejas, revistas, cinema, rádio, bibliotecas, inclusive a assistência prestada pelas associações e instituições criadas para esse mister.

Mas, o maior, senão o mais importante fator educativo, são os cursos de extensão agrícola de várias escolas de agricultura, existentes nas circunvizinhanças.

Uma "Comissão Consultiva de Educação" determina o mínimo que cada escola deve proporcionar aos seus alunos, dentro do conceito de que deverá ser dado pela escola, assim ao aluno como à comunidade a que pertence, toda oportunidade para um legítimo desenvolvimento pessoal e social.

A tarefa é, por demais, ingente.

O campo é que cria a maioria dos homens que povoam a cidade; assim acontece pelo seu alto nível de natalidade e pela migração da juventude que deserta de seus lares. Infelizmente esse fato nem sempre ocorre às administrações públicas, quando têm de atender às dotações das escolas rurais. Alguns Estados americanos procuraram preencher esse vazio, criando fundos de uniformização (equalization) pelos quais as reservas estaduais são distribuídas pelos municípios escassamente aparelhados. Outros há que utilizam o método de oferecer recursos proporcionalmente ao número de crianças em idade escolar. Mas, o objetivo é um só: nivelar as oportunidades educativas.

Não asseguramos que quaisquer dos processos citados sejam exequíveis no território de Mato-Grosso, até porque se nos afigurou que os seus municípios, mesmo os mais prósperos, não puderam ainda nesse setor atender às suas necessidades locais, havendo verdadeiros grupos de populações dispersas onde nunca aportou um professor.

Quando o I.B.G.E. arbitrou a população de Mato-Grosso em 300.588 habitantes, especificou que 103.685 dessas almas residiam no campo, entregues às atividades da agricultura, da pecuária e das indústrias extrativas. Isso representa a percentagem de 34,49% de sua população recebendo instrução menos do que primária, menos do que primária por ser ministrada por professores leigos e quase analfabetos.

Seria estultícia pretender negar que o problema não haja impressionado o próprio governo da República. Tanto o impressionou, que observamos um elevado número de prédios escolares construídos por sua conta em diferentes pontos do território mato-grossense. Apenas, se nos permitissem uma observação, duvidamos que alguns deles venham a ser freqüentados, uns pela sua localização e outros pelo estado lastimável que apresentam, a despeito de nunca terem funcionado. A restrição vai aqui, menos pelo desejo de ferir sus-

cetibilidades, do que pela vontade de concorrer com simples advertência para o conserto de uma situação que pode ser ignorada.

Fiamos em que fundados os estamentos de nossa proposição, a localização das escolas rurais não seja mais problema de solução precária para o ensino rural mato-grossense.

Tudo o que foi dito não invalida o conceito universalmente aceito de um educador americano: "prepare a juventude para o exercício de emprego útil, proporcionando um treinamento na técnica de várias ocupações assim como de assuntos correlatos...! que possam ser de utilidade tanto para homens como para mulheres, como cidadãos e profissionais".

Em princípio e em graus diversos, de acordo com a época, o domínio da atividade econômica, ou melhor dito, da produção, foi relegado pelo Estado à iniciativa privada.

Mas, dificilmente se encontrará, entre as funções do Estado, alguma cujo exercício não influencie direta ou indiretamente o jogo dessa atividade com repercussões profundas em suas soluções.

Mesmo nos tempos recuados, as atividades econômicas se desenvolveram nos quadros jurídicos instituídos pelo Estado, ainda que os serviços públicos dessa ordem se resumissem na abertura de caminhos e outros meios de comunicação.

Quando, ao alvorecer do século XV, as grandes nações se constituíram em organismos econômicos, foi com o auxílio do Estado que esse objetivo foi alcançado e apesar das idéias que agitaram os séculos subseqüentes, sobretudo o XIX, a política econômica assemelha-se, ainda hoje, cada vez mais, àquela do Mercantilismo, inclusive nos seus defeitos.

Depois, desenvolveram-se numa razão sempre progressiva as funções econômicas do Estado; a democracia política passou a apoiar-se na democracia econômica, aquela estabilizando esta para democratizá-la.

Decorre do exposto que o Estado tem de participar da atividade econômica como legislador e como governante. Como legislador, ele institui os quadros legais que fornecem aos contratuais um ponto de apoio; governante, assegura a execução da lei que ditou como legislador e organiza sua aplicação presidindo ou participando dos serviços públicos, particularmente os de natureza econômica.

Se essas teorias, de uma claridade meridiana, generalizadas e aceitas por todos os povos, mesmo os de médio grau de civilização, tiverem o consenso do povo e do governo de Mato-Grosso, as atividades econômicas do grande Estado passarão a desenvolver-se com o concurso dos serviços públicos, ou então sua economia, ainda em estado embrionário, está destinada a entorpecer-se, como outrora a economia familiar.



A imigração, a colonização, a produção especializada, o estabelecimento do artesanato nos estamentos coloniais, o aperfeiçoamento e a ampliação dos transportes como estímulo e incentivo às trocas, a circulação rápida, o transporte de mercadorias e de pessoas, necessitam de serviços públicos que lhes assegurem estabilidade, ou então os mato-grossenses verão retardada excessivamente sua marcha para o progresso.

Mesmo com sua reduzida população a quem bastaria um número razoável de estabelecimentos escolares, os serviços de educação de sua mocidade, excluindo os adultos, são mais do que deficientes. O Estado deverá intervir para mudar esse estado de coisas com o fito de proporcionar um mínimo de instrução e de educação social, sem o qual o indivíduo, em detrimento seu e da coletividade, permanecerá incapaz de produzir trabalho útil, a menos que se contente em ser um operário desclassificado nas atividades econômicas, fazendo jus ao salário mínimo, quando não inverte para misteres outros em que sua fragilidade moral, sem apoio de qualquer estágio instrutivo, baqueia sem remissão...

Os mato-grossenses, cientes dos argumentos acima expendidos, poderão objetar, de início que como se disseminam em tão amplas e diversificadas regiões seus escassos contrêrrâneos não há como educá-los na penúria econômico-financeira em que se debate o Estado.

O projeto que oferecemos para a organização de seus núcleos coloniais contornaria essas dificuldades e propiciaria a instituição do ensino sob forma técnico-profissional, fator incontestável e primordial do progresso econômico, moral, social e humano.

Se forem seguidas as diretrizes aqui alvitadas, podemos esperar que as gerações que sucederem à atual recebam um acervo de conhecimentos já adquiridos que se desdobram em concepções de todo gênero, inclusive as morais e sociais que, juntas, servem de suporte às civilizações e por meio das tradições se perpetuam, firmando, cada vez mais, a nacionalidade.

E' esta a maneira mais simples e quase única de o Estado fazer crescer, como insinua Brocard, sua capacidade produtiva, não só elevando o nível de cultura do seu povo como utilizando sua aptidão, donde posteriormente auferirá o melhor rendimento. E não é este o melhor processo psicotécnico de fazer emergir os homens superiores, aproveitando-se a coletividade de seus talentos?

Assim fazendo, o Estado estaria evitando que se propaguem entre os meios incultos, sobretudo entre a mocidade, doutrinas malsãs e subversivas, geradoras de confusão nas consciências jovens, tanto mais impressionáveis, quanto menos formadas.

A organização dos corpos sociais na forma projetada não prescinde, nem seria admissível que prescindisse, da técnica, das comunicações e do transporte. Estradas, telégrafos, telefones não só exercem influência em qualquer planejamento local como na própria expansão nacional, com influência nas relações exteriores.

A intervenção da autoridade regional serve nesse caso para coordenar os superiores interesses dos centros povoados, evitando, como acontece em algumas regiões de Mato-Grosso, a má distribuição desses recursos, estabelecida sob regime de duvidoso critério e feita em proveito de reduzido número de beneficiados.

Faz-se mister que as estradas tenham o sentido da produção e não sejam projetadas a êsmo, em detrimento dos centros de atividade que se formam com inauditos sacrifícios, para logo depois definharem num ambiente de decepções gerais.

Nessas unidades sociais, o governo do Estado deverá patrocinar o financiamento necessário à instalação de oficinas de ferro, de madeira, de couro e de objetos de cerâmica, de modo que proporcione às comunidades um auxílio precioso às suas atividades normais. O conserto de um veículo, a compra de simples objeto de uso vulgar, a reposição de uma telha partida, a aquisição enfim de utilidades mezinhas não deve forçar o homem ao abandono de seu trabalho diário, obrigando-o a longos e penosos trânsitos em condições onerosas e precárias. Quem em Mato-Grosso quiser cobrir-se com um telhado de telhas francesas terá que mandar adquiri-las em São Paulo e o seu preço de unidade nunca será inferior a Cr\$ 10,00.

E' que ali não há oleiros e quando eles surgem de procedência de outros Estados são tão maus artífices que fabricam só tijolos e dos mais ordinários.

Nessas oficinas criar-se-ia o trabalho industrial nos moldes do artesanato, sem que com isso se pretendesse regredir às suas formas primitivas.

Aliás, a tecelagem das rédes nos ambientes familiares é um processo de artesanato já arraigado nos hábitos e no gosto da população mato-grossense, o que também acontece com a fabricação de selas, laços e outras utilidades de couro.

Mas, como a produção de selas se faz insuficiente ao próprio consumo do Estado, o povo de Mato-Grosso ainda importa elevado número de unidades do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Quem viaja na zona colonial do Rio Grande do Sul, a começar em São João do Montenegro, delicia-se perante o espetáculo, inédito em muitos Estados, das vantagens do artesanato. Observa-se, logo à primeira vista, uma multiplicidade de oficinas em que velhos, adultos e crianças praticam os mais diversificados ofícios. Fabricam foices,







machados, enxadas, bico e rabiça de arado, espingardas; enfim, utilidades de toda ordem e a uma interrogação nossa nos foi respondido que essas habilidades não só ajudavam a viver, como supriam, em parte, os possíveis prejuízos decorrentes de uma má colheita.

As instalações respectivas poderiam contar com o auxílio do governo da União que mantém, nas capitais dos Estados, uma Escola Técnica Industrial.

Interessante observar é que outrora essas rudimentares oficinas, em muitos países, se instalavam nas aldeias e nos campos cultivados, colaborando assim com as atividades agrícolas e pastoris.

O artesanato era enfim uma atividade complementar, cujos resultados, sempre positivos, não eram desdenhados pelos grandes possuidores de terras e rebanhos.

Poderá parecer esdrúxulo que, percorrendo pelo período de três meses uma vasta área das mais diversas terras do Estado de Mato-Grosso, os técnicos assessôres da Comissão de Planejamento da Produção não se pronunciem em caráter definitivo por essa ou aquela gleba reservada pelo Estado para os fins ditos de colonização. O receio de que surjam intrusos, tal como acontece na própria área doada pelo Estado ao Núcleo Colonial ali mantido pela Federação, priva-os de uma localização preferencial, embora lhes agrade o alvitre de serem iniciados os trabalhos nas proximidades de Cuiabá, Campo-Grande, Corumbá e também pela Serra da Bodoquena, onde uma cultura permanente, como a do café, já deu, em seus 50.000 pés ali existentes, e mantendo uma vegetação perfeita, uma prova exuberante de ambiente produtivo próprio, capaz de ensejar produção em massa em condições de suprir, inclusive de outros produtos, os mercados platinos e cujo transporte se faria prática e economicamente pelo Rio Paraguai, elemento constituinte da Bacia do Prata.

Contudo, faz-se oportuno lembrar que as restrições e as exigências ora postas em prática pelas Capitânicas de Portos no que toca ao tráfego de nossos rios são de molde a desencorajar os mais animosos em seu aproveitamento. A navegação fluvial está, assim, em Mato-Grosso, reduzida ao mínimo, este mesmo só utilizado quando um caminho ou uma vereda não pode substituí-la em todo ou em parte. Mas, nas águas paraguaias correm vapores, chatas e canoas, e os brasileiros disso se aproveitam porque não podem utilizar-se, em detrimento de sua economia, dos próprios recursos fluviais de seu país.

criações que se fundaram nas proximidades de Cuiabá "na chapada distante das minas e lavras, dois dias de jornada em Capão do Mato". Em 1730, a dez ou doze léguas da vila, se instalaram cinco engenhos, todos à margem do rio, e deu-se assim início à indústria açucareira mato-grossense, que começou também a destilar em alambiques rudimentares, nesses recuados tempos em que o ouro era a moeda corrente.

Hoje, duzentos e vinte anos decorridos, Mato-Grosso, segundo informa o Instituto do Açúcar e do Alcool, dispõe de 10 usinas, das quais nove em funcionamento e 7 engenhos turbinadores e que também fabricam açúcar bruto.

Essas usinas fabricam o tipo cristal, de má qualidade e, em menor quantidade, açúcar demerara e outros do 3.º jato.

Todas essas usinas, servidas por lavoura precária e constituídas de máquinas obsoletas, estão com uma cota de 43.318 sacos, havendo a distribuir um saldo de 25.000 sacos, ainda não aproveitado e já caduco porque não utilizado em tempo oportuno.

De acordo com o Decreto-lei n.º 9.827, de 10-9-46, Mato-Grosso deveria ter a cota necessária ao seu completo abastecimento, mas o que se observa é que o seu consumo, só em tipos de usina, que, em 1945, foi de 53.720 sacos, ascendeu, em 1946, para 77.294, declinou em 1947, para atingir, em 1948, a 100.592 sacos! A classe de fornecedores de canas que existe ali como nos demais Estados açucareiros contribuiu com 30.075 toneladas na safra 1948-49, produção que vale só como esperança de desenvolvimento, se diretrizes outras forem seguidas no planejamento geral da produção do Estado que agora se pretende empreender.

Tenciona o Instituto do Açúcar e do Alcool auxiliar técnica e financeiramente a agro-indústria açucareira mato-grossense e com esse objetivo designou um dos seus técnicos que, examinando as condições locais de trabalho nesse setor determinado, apresentou, em tempo, seu relatório, que sofre agora um minucioso exame de que possivelmente decorrerá o reequipamento das usinas e uma melhor orientação nos trabalhos de campo.

A verdade é que a indústria canavieira de Mato-Grosso, mesmo em seu aspecto rudimentar, ainda não conseguiu fixar sequer pequenos núcleos populacionais em torno de sua produção, contrariamente ao que acontece em uma vastíssima faixa do território nacional, que se estende do Ceará a São Paulo com tímidas incursões até em regiões pouco aconselháveis ao seu desenvolvimento.

Indiscutivelmente, esse panorama deverá ser transmutado e a cultura da cana e sua industrialização que, no Brasil, desbravaram terras e gentes, assim o farão em Mato-Grosso, com a imigração e colonização de braços nordestinos sempre dispostos a emigrar, sobretudo se seduzidos por um trabalho, como o da cultura da cana, de que cuidam desde 1535.

Segundo Fernando de Azevedo, em 1726 já se fazia menção às fazendas de roças, canaviais e



O reerguimento da economia nacional, que se iniciou no começo do século, proveio incontestavelmente do movimento migratório, o qual se canalizou, de preferência, para as regiões meridionais. Os europeus, em centenas de milhares, chegaram da Itália, de Portugal e da Espanha e foram encaminhados para a lavoura cafeeira, que constituía então a espinha dorsal da economia paulistana. O café vendia-se a preço tão reduzido que vencemos, em curto prazo, nas praças estrangeiras, os que pretenderam conosco competir. Ficamos assim senhores absolutos e incontestes dos mercados.

As fazendas do Estado do Rio que haviam florescido nos meados do Império foram sendo, pouco a pouco, abandonadas pelas terras roxas de São Paulo e o Vale do Paraíba, que já tivera seu período de esplendor, entrou em franco declínio, senão em pronunciada decadência. Campinas, que se tornara o centro de atração dos cafeicultores em fins do século passado, cedeu a dianteira à terra de Piratininga e os próprios lavradores do Estado do Rio, com suas terras esgotadas e erodidas pelo empirismo do seu trabalho rural, acompanharam o surto colonizador sempre em direção ao oeste. Ribeirão Preto, após dois ou três decênios, passou a figurar entre os mais populosos e adiantados centros urbanos de São Paulo.

A êsse movimento, que lembra, pela precariedade de sua duração, o das bandeiras paulistas, foi dado o nome de "onda verde" e por onde quer que êle tenha passado seguia-o a civilização, aumentando espantosamente os núcleos populacionais, quando não os forjando de improviso, isso com o auxílio das estradas de ferro que se construíam aceleradamente e que, muitas vezes, os ultrapassavam. Colonos de outras raças afluíram a São Paulo; desenvolveram-se os negócios, cresceu sobremodo a produção do café e o porto de Santos, construído sob o influxo dessa espantosa riqueza, vivia abarrotado de navios, experimentando o até então insólito fenômeno do congestionamento. Depois, venceu o raciocínio de que, se podíamos impor os preços do café que era o produto base de nossa economia, devíamos vendê-lo por preço sempre maior, porque mais rico então ficaria o país. Mas é que nosso café era, como ainda o é em sua maioria, dada a nossa ignorância técnica, de qualidade inferior, e à própria sombra dos elevados preços, que impensadamente forjamos, elevou-se a produção dos nossos competidores, cuja técnica cultural se sobrepunha à nossa. Veio em seguida a superprodução; a queima de grandes estoques e a inutilização e abandono de muitos cafêzais foram medidas impostas como necessárias à procura do sonhado equilíbrio estatístico. Hoje, o Brasil tem sua safra cafeeira reduzida ao mínimo, a despeito do seu elevado custo no exterior.

Contudo, tècnicamente orientados, os cafeicultores já hoje sombreiam suas lavouras e recuperam, pela adubação racional e conservação do solo, as terras supostamente esgotadas.

Ora, são inúmeras as regiões de Mato-Grosso que podem produzir economicamente o café. A constituição física e mineralógica de suas terras, muitas das quais francamente calcárias, asseguram uma produção compensadora e se a imigração italiana inundou São Paulo sob a perspectiva de seu cultivo, não há como duvidar que êste ainda constitua um objetivo de sedução, sobretudo quando se pretendem utilizar métodos e processos de colonização que podem, sem exagero, ser denominados de modelares.

Um engenheiro francês, Gustavo Bessière, comenta que nos princípios do século XIX, a operação de debulhar grãos era habitualmente executada pelo mangual e que um homem vigoroso, segundo Gerardin, necessitava de 9 dias para bater 15 quintais de grão. Posteriormente, de 1915 a 1934, a técnica de debulhar o trigo foi melhorando e neste último ano uma segadeira-batedeira de autopulsão colhia e debulhava, com o auxílio de quatro homens e ao mesmo tempo, uma porção seis vezes maior de trigo.

O trabalho de um arado modelo 1901, comparado com o modelo 1801, demonstrou que o primeiro poderia arar 3,75 hectares, com a mesma parrelha e o mesmo arado, ao passo que o trabalho do segundo não excederia de um hectare.

De 1934 para cá não estacionou, e antes acelerou-se, o desenvolvimento da mecânica, de sorte que os cálculos acima relacionados pertencem a um período já anacrônico, a partir do qual a máquina não cessou de evoluir permitindo a substituição do homem e dos animais numa escala tão elevada, que alguns espíritos timoratos deixam transparecer o receio de um "chômage" rural generalizado.

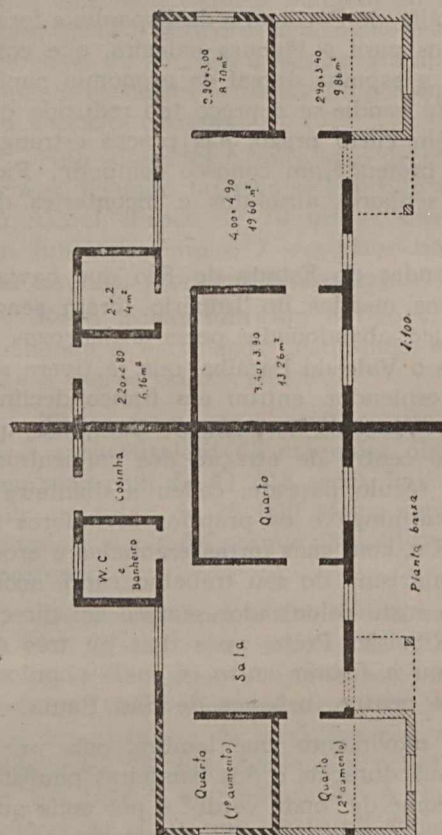
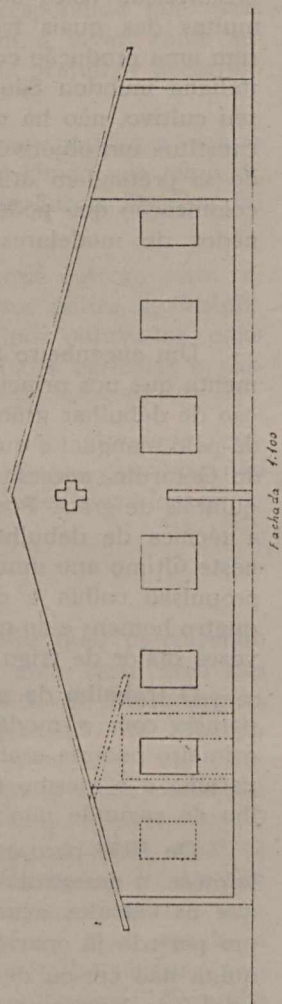
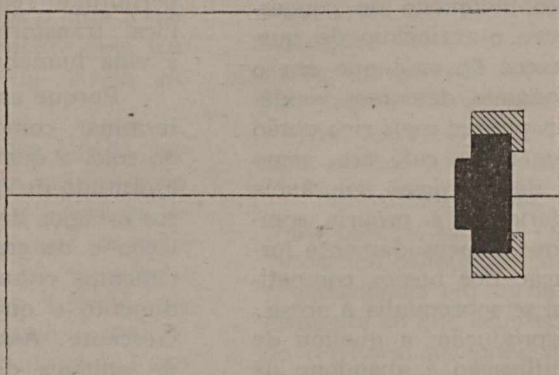
O progresso da máquina veio acompanhado com os da biologia, da química e da agronomia, permitindo realizar, no domínio da matéria orgânica, transformações que interessam sobremodo à vida humana.

Porque assim acontece, a agronomia pode determinar, como determina, a composição química do solo, a quantidade de água, calor, luz, latitude e altitude de que cada planta necessita nos diversos estágios de sua vegetação. Os métodos de seleção e de cruzamento resultantes dêsses conhecimentos criam novas formas vegetais, cujo rendimento e qualidade vão sempre em progressão crescente. Assim acontece também com a criação de animais domésticos: cavalo, boi, porco, cão etc., de modo que se obtenham, com preços reduzidos, serviços os mais perfeitos.

Mato-Grosso povoado, caminhando pois para o período da civilização agrícola, não poderá prescindir dêsse progresso científico-econômico que ora se dilui em escassas estações experimentais mantidas pelo governo da União, fazendo-se mister não só multiplicá-las pelas suas regiões típicas de produção, como aparelhá-las devidamente para



# SITUAÇÃO E PROJETO DE RESIDÊNCIAS ECONÔMICAS



*João de Deus Aguiar*  
1950



o cumprimento de suas finalidades, na ausência das quais elas só existem como ônus orçamentário, sem proveito para ninguém.

Um economista escreveu que a ciência se vai pondo a serviço das exigências dos tempos e é necessário que assim o seja, porque só construímos sob o estímulo das necessidades. Se na Alemanha um hectare produz 22 quintais de trigo, e na Argentina, somente 9, a causa está na diferença de intensidade científica nos processos culturais dos dois países.

---

Um plano de colonização nos moldes por que foram aqui propostos, poderá, desde logo, sofrer a restrição de que sua exequiabilidade deva restringir-se a prévio inventário dos recursos previstos para sua execução; isso dentro da estimativa da arrecadação que deveria provir da lei de que deverão originar-se êsses mesmos recursos.

Acontece, entretanto, que qualquer planejamento jamais se processará sem o fator homem, instrumento maior e insubstituível da produção.

Dessa sorte, seria inadmissível alhear-nos dos problemas da colonização das terras de Mato-Grosso, mal e desordenadamente exploradas por uma escassa população rural, esta mesma com a

aptidão exclusiva e única da peonagem. Os que habitam os centros povoados, com exclusão dos agentes do Estado só se ocupam da economia do mercado, constituindo a classe dos negociantes e intermediários, cuja proliferação é, de si mesma, um sintoma decisivo e marcante das populações onde quase tôdas as utilidades consumidas dependem da importação.

Ora, não será com o trabalho dessas duas classes que se poderá planejar a economia da produção, mesmo se se quisesse crer na hipótese de que o planejamento em vista tivesse a finalidade de converter a sociedade atual de Mato-Grosso em um tipo mais igualitário.

Mas, estamos planejando sua produção e daí a impossibilidade em que nos encontramos de nos apoiar em quantidades físicas, reduzidas a dinheiro e, em consequência, nos decidimos pela esquematização dos termos de unidades de valor econômico. Em síntese, o planejamento, como o que nos foi dado alvitrar, não pode envolver o estudo técnico dos processos de produção, o seu custo e sim a orientação geral que seu emprêgo dá às atividades econômicas e, mais ainda, suas repercussões sobre o rendimento, inclusive as possibilidades que tais processos podem oferecer à produção.

---



# A Economia Brasileira em face do GATT após a Conferência de Torquay

HANS FRANKE

## *I — O GATT, os seus objetivos e as várias etapas da sua realização*

O “GENERAL Agreement on Trade and Tariff” (GATT) obedece a uma resolução adotada na primeira sessão da Comissão Preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, convocada em 1946 pelo Conselho Econômico e Social da ONU. As negociações, de que não participaram muitos países pertencentes à ONU, terminaram em 30-10-1947, com a elaboração do referido acôrdo sobre tarifas aduaneiras e comércio (GATT). Visa êle a diminuir substancialmente as tarifas aduaneiras e outras barreiras comerciais e eliminar as preferências baseadas na cláusula de reciprocidade e vantagens mútuas, e a realizar, antecipadamente, uma parte dos objetivos ainda mais amplos do estatuto de uma Organização Internacional do Comércio. Êste estatuto foi afinal aprovado em 1948 pela Conferência de Comércio e Emprego de Havana, sendo chamado em geral, desde então, “Carta de Havana”. O GATT e a “Carta de Havana” formam um só conjunto, de que a última é o ponto de partida. E o GATT foi assinado pelos países contratantes na expectativa da ratificação da Carta de Havana. No artigo XXIX do GATT previu-se a substituição de parte do seu texto pelos dispositivos da “Carta”, na data em que ela entrasse em vigor. Não é inútil ressaltar o fato, pois dêle se extraem importantes conclusões, em face da nova situação criada pela comunicação oficial do Governo Norte-Americano, feita no fim de 1950, de que a Carta de Havana não será mais submetida à ratificação do Congresso dos E.U.A.

Em 1947, em Genebra, tratou-se do GATT, isto é, discutiu-se o acôrdo geral sobre tarifas e comércio, e, simultâneamente, negociaram-se as

tarifas aduaneiras de um sem-número de artigos, negociações que foram continuadas em 1949 em Annecy. Os resultados da Conferência de Genebra já foram ratificados pelo Brasil: a Lei n.º 313, de 30-7-1948, autorizou o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acôrdo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio e a reajustar a Tarifa das Alfândegas. Os resultados da Conferência de Annecy ainda não foram consubstanciados em lei no Brasil.

Como é sabido, a Conferência de Torquay foi convocada para fins de outubro de 1950, no intuito de estender as negociações a meia dúzia de países recentemente admitidos ao GATT e de aumentar as concessões recíprocas entre os antigos países-membros, entre os quais figura o Brasil.

## *II — O Brasil e os resultados da Conferência de Torquay*

Com muito acêrto, a delegação brasileira achou pouco interessante entabular novas negociações em larga escala, em Torquay, e limitou-se a renegociar concessões sobre meia centena de artigos, a retirar 31 outros e a negociar, pela primeira vez, 5 artigos.

Apreciando-se os resultados da Conferência de Torquay pelo prisma dos interesses nacionais, seria errado julgá-los pelo número de artigos negociados, bem insignificante em face dos milhares de artigos consignados na nossa Tarifa Alfandegária. Nosso maior êxito consiste no fato de que a delegação brasileira conseguiu, de modo geral, eliminar as mais nefastas das concessões precipitadas feitas nas Conferências anteriores, em Genebra e Annecy, sem pagar preço exagerado por essa vitória. Proceder a muitas e novas negociações teria significado criar mais entraves ao desenvolvimento



da produção nacional, pois o Brasil não tem estrutura econômica tão diversificada como a dos países altamente industrializados e não dispõe, portanto, de tantas possibilidades de fazer concessões. Países de estrutura parecida com a nossa, como a Austrália, a Nova Zelândia etc., encontravam-se em situação perfeitamente análoga.

Tão pouco teria cabimento levantar o "balanço" da Conferência de Torquay tentando-se estabelecer, em cifras absolutas, as modificações na arrecadação aduaneira do Brasil decorrentes das negociações levadas a termo em Torquay.

Com efeito, as alterações na arrecadação aduaneira não são expressivas por si. Uma diminuição nas tarifas, resultante de concessões feitas pelo Brasil, poderá, mesmo que provoque redução na renda federal, ser muito benéfica à nossa economia, se trouxer o barateamento de matérias-primas ou produtos semimanufaturados; será, porém, nitidamente nociva, se acarretar facilidades à importação de artigos manufaturados já fabricados aqui. Vice-versa, aumentos das tarifas aduaneiras, vantajosos do ponto de vista meramente fiscal, serão contrários aos interesses da economia se incidirem sobre matérias-primas destinadas à indústria nacional.

Do anexo n.º 1 consta a relação completa dos resultados das negociações alfandegárias do Brasil em Torquay. Reiteramos tôdas as nossas ressalvas quanto ao significado das cifras absolutas destes quadros. Servem, contudo, para dar uma idéia da cota da nossa importação que será afetada pelo acôrdo de Torquay. Apesar do número modesto dos produtos negociados na Conferência de Torquay (5 posições tarifárias) o total delas representa, junto com as renegociações, parcela apreciável do total da importação brasileira em 1947, se nela incluímos também o total dos inúmeros produtos negociados nas conferências de Genebra e Annecy.

### III — O GATT em face da dinâmica econômica brasileira

A verificação do verdadeiro significado das concessões feitas é dificultada, entretanto, por duas circunstâncias: a possível expansão do intercâmbio comercial entre os dois países contratantes e, além disso, os seus efeitos indiretos, decorrentes da extensão automática de cada negociação bilateral a todos os outros participantes no GATT, em virtude da "cláusula de nação mais favorecida".

Só por causa do atual regime de licença prévia é que ainda não se teve oportunidade de verificar tôdas as conseqüências dos convênios alfandegários celebrados em Genebra e Annecy. Entretanto, mesmo que se eliminem as atuais restrições à importação, não poderemos precisar em cifras as conseqüências, a longo prazo, dos últimos acôrdos. Com direitos aduaneiros, fixos e específicos, como são os nossos, as negociações alfandegárias tornam-se fatalmente uma incógnita em relação ao futuro, consideradas não só as variações de preços dos produtos importados, como também o ritmo invulgar do nosso surto industrial; é pacífico que a produção nacional pode atender, em vários setores da economia, às necessidades do mercado interno, que ainda há alguns anos atrás dependia exclusivamente do exterior. Assim, a dinâmica econômica faz com que o equilíbrio atual, que porventura pareça existir hoje, entre uma concessão aduaneira feita pelo Brasil e a vantagem auferida pela exportação nacional, se desfaça em dois ou três anos.

A rapidez da evolução da economia nacional não é fenômeno recente. O valor crescente da produção nas últimas décadas é índice expressivo deste desenvolvimento, mesmo tomando em consideração o grande decréscimo do poder aquisitivo do cruzeiro. (Veja o anexo n.º 1, "Desenvolvimento do valor da produção agrícola e industrial do Brasil" e o anexo n.º 2, isto é, o mesmo quadro, ajustado, porém, segundo a diminuição do poder aquisitivo do cruzeiro).

Os dados constantes dos nossos dois quadros bastam para comprovar a evolução da economia nacional e as alterações da sua estrutura, que se devem principalmente às restrições do intercâmbio comercial durante a última guerra, à entrada de capitais estrangeiros em busca de oportunidades para inversões lucrativas e aos grandes progressos técnicos que fomentaram, de maneira decisiva, em larga escala, a diversificação da produção nacional. Por conseguinte, a nossa "Nova Tarifa Alfandegária" de 1940 se tornou de todo obsoleta. Naquela data ainda não existiam muitos ramos industriais, hoje bem desenvolvidos aqui, alguns dos quais, mesmo no estrangeiro, se encontravam apenas na sua fase inicial.

### IV — A atual Tarifa Alfandegária, arma inapropriada para a defesa econômica do Brasil

A estrutura inelástica da Tarifa agrava os seus inconvenientes. Três objeções fundamentais



devem ser levantadas contra a Tarifa Alfandegária de 1940 :

1.º) é específica na sua taxaço;

2.º) é genérica demais na citação dos artigos;

3.º) adota critério errado, favorecendo antes a entrada de artigos manufaturados do que a de matérias-primas e produtos semi-acabados.

As ponderações seguintes fundamentarão esta crítica à Tarifa.

As desvantagens da tarifa aduaneira específica são tão patentes que dispensam esclarecimentos. Direitos dêste tipo, isto é, estabelecidos por unidade de pêso das mercadorias e não em função do seu valor, não têm a elasticidade indispensável na atual conjuntura, caracterizada por flutuações rápidas. Os direitos aduaneiros específicos são extremamente rígidos e incapazes de acompanhar as oscilações dos preços nos mercados internacionais, que, de um modo geral, têm subido sempre. Êste aumento de preços dos produtos importados tornou ainda menos sensível a incidência dos direitos aduaneiros sobre a importação. Exemplificamos: suponhamos que 1 kg de determinada mercadoria tenha custado, em 1940, Cr\$ 5,00; pagava então Cr\$ 1,00 de direitos alfandegários ou 20% do seu valor. O mesmo artigo custa hoje Cr\$ 40,00, mas o importador nacional continua a pagar o direito estabelecido em 1940, isto é, Cr\$ 1,00, o que corresponde a uma incidência de apenas 2½%. Mesmo acrescentando as várias taxas suplementares que gravam a importação, o ônus total não chega a atingir ao nível de 1940, deixando assim desprotegida a indústria nacional.

Outra deficiência da Tarifa Alfandegária de 1940 consiste no fato de estabelecer, freqüentemente, um único direito para vários artigos dos quais alguns fabricados no Brasil, que não têm todos a mesma importância para a economia nacional. Daí a necessidade de se encontrar solução provisória para tais dificuldades, amiúde surgidas na ocasião de negociações de acôrdos comerciais e alfandegários, criando-se então os chamados "ex" de artigos de tarifa, os quais praticamente significam desdobramento dum artigo demasiadamente genérico que reúne produtos heterogêneos. Assim, o artigo 799 criou uma única taxa alfandegária para ferro e aço e suas ligas, sejam os que valem apenas Cr\$ 2,00 o kg (como os vergalhões para concreto), sejam os que valem até Cr\$ 60,00 por kg (os aços para ferramenta). A falta de discriminação da nossa Tarifa, explicável porque antes da última guerra não era diversificada a indústria

nacional, faz também com que muitas mercadorias importadas, de que ela necessita, sejam classificadas pela barra "não especificadas", geralmente submetida à elevada taxaço. O artigo 665, "fio de alumínio", por exemplo, tem treze "barras", mas não inclui o farpado; êsse produto paga portanto Cr\$ 21,84 como "produto não especificado" (art. 665-13) ao invés de Cr\$ 2,94, direito a ser pago para o fio nu de alumínio (art. 665-3).

Muito grave é também o erro de estruturação da nossa tarifa aduaneira, devido ao qual amiúde cobra, sobre matérias-primas, direitos mais elevados que sobre artigos manufaturados com elas. Tal estado de coisas contraria as regras fundamentais da boa política econômica e aduaneira, que visa sempre fomentar a produção nacional. Evidentemente, o Estado deve criar-lhe facilidades e não empecilhos que a encareçam e embaracem a sua competição com a estrangeira. Obedecendo a êsse critério acertado, outros países isentam a importação de matérias-primas de todo ônus aduaneiro, mesmo quando a média geral dos direitos é muito elevada. Sirva de exemplo a Tarifa Alfandegária dos E. U. A. que, até em época de nítido protecionismo aduaneiro, deixava entrar, livres de direitos, as matérias-primas. Infelizmente, a tarifa brasileira tem caminhado no sentido inverso ao dos interesses da economia nacional. Inúmeros são os casos que poderão ser invocados para demonstrar que as taxas sobre matérias-primas são mais elevadas do que aquelas em que incidem as manufaturas elaboradas com essas matérias-primas. Dentre êles, podem ser citados os seguintes :

A indústria de máquinas é uma das vítimas do nosso atual sistema alfandegário. Segundo o artigo 1828, as máquinas a vapor importadas pagam direitos que variam entre Cr\$ 0,48 e 1,32 por kg; no entanto, os elementos dessas máquinas, como as barras e lâminas de ferro (art. 799), pagam Cr\$ 0,70 a 1,12 por kg, parafusos de ferro (art. 852) Cr\$ 4,34 por kg, e simples peças fundidas (art. 861) Cr\$ 2,24.

A indústria metalúrgica tem que pagar direitos exorbitantes sobre as ferro-ligas usadas na produção de aços para ferramentas. Assim, os elementos da liga já incorporados ao aço pagam, com êste, apenas Cr\$ 0,70 e, importados separadamente, Cr\$ 4,40, isto é, quase sete vezes mais.

Na indústria química, pode-se citar o caso do ácido sulfúrico, sobre o qual incidem direitos de Cr\$ 1,12 por kg (artigo 991-25) enquanto sobre o sulfato de alumínio incidem apenas 31 centavos (art. 1194-2).



A indústria de aparelhos elétricos tem de lutar com dificuldades oriundas de o fato de válvulas para aparelhos rádio-receptores, ainda não fabricados no Brasil, mas indispensáveis para a montagem deles, pagarem Cr\$ 29,40 por kg (artigo 1651) enquanto o aparelho completo importado paga apenas Cr\$ 10,36 por kg (art. 1580).

E assim poderiam ser mencionados numerosos exemplos relativos a matérias-primas da indústria farmacêutica, de plásticos, de artefatos metálicos não ferrosos, etc.

Em todos esses casos é óbvio que os dispositivos da Tarifa Alfandegária nacional prejudicam importantes setores da indústria nacional, que merecem ser defendidos, pois, mesmo trabalhando com matérias-primas ou com matérias semi-acabadas de procedência estrangeira, produzem manufaturas em que o preço de mão-de-obra, o valor de outros componentes e a margem do lucro são ponderáveis. Esforços devem ser desenvolvidos no sentido de que tais parcelas fiquem enriquecendo a economia do país. Acresce ainda, como disse muito bem em certa ocasião o Dr. Hamilton Prado, membro do Conselho Nacional de Economia, "que algumas indústrias básicas somente poderão ser criadas, em nosso país, quando houver mercado consumidor para os seus produtos e o mercado consumidor para tais produtos básicos somente poderá surgir depois que entre nós se desenvolverem as indústrias secundárias que consomem como matéria-prima esses produtos básicos".

#### V — A Industrialização, principal fator do progresso econômico dos países

Sem dúvida alguma, deve-se o surto econômico nacional ao desenvolvimento industrial. Dos dados estatísticos constantes do anexo, depreende-se com clareza meridiana o papel preponderante desempenhado pela indústria brasileira, quanto ao aumento do valor total da produção do país. E ainda estamos longe de esgotar todas as possibilidades neste sentido.

Este fato verificado no Brasil coincide perfeitamente com a doutrina da maioria dos economistas e ensinamentos da história econômica dos E.U.A. e dos países da Europa Central.

Também um estudo intitulado "Industrialisation et Commerce Extérieur" (Genebra, 1945), publicado pela Sociedade das Nações, cujos trabalhos se destacavam reconhecidamente, pela sua objetividade, ressalta os efeitos benéficos da industrialização sobre a economia. Não é somente o país onde ela se processa que lucra com esse de-

envolvimento: lucram também todos os outros que participam do intercâmbio comercial.

A observação da referida publicação merece menção especial em face da oposição contra a Carta de Havana, motivada pelos receios, freqüentemente externados pelos meios menos avisados de países altamente industrializados, de que possam sofrer grandes prejuízos com a industrialização dos países economicamente subdesenvolvidos. Lembremo-nos, como se escreve no aludido estudo, de que

"on peut donc dire que l'industrie nationale a pour effet de supplémenter, plutôt que de remplacer les importations" (p. 38)... "D'autres marchandises qui auparavant n'étaient pas demandées sont achetées à l'étranger. La composition des importations se modifie ainsi progressivement et les pays industriels exportateurs profitent de l'élargissement du marché à mesure où leur industrie peut s'adapter aux changements continus de la demande" (p. 118)... "Les pays dont le développement industriel restait en retard venaient généralement dans les derniers rangs pour les importations, par tête, d'articles fabriqués". (p. 143).

Quanto às conseqüências da industrialização sobre a economia de um país novo, o trabalho supracitado lembra verdades incontestáveis. A mais importante é o aumento da riqueza nacional, mercê da maior produtividade das atividades econômicas, a qual se estende forçosamente ao setor da agricultura. Escoando-se matérias-primas e víveres em maiores proporções, no mercado interno, em virtude da procura adicional das novas indústrias e de seus operários, crescem a renda da lavoura e a sua tendência a se racionalizar. A criação de uma nova indústria ou a extensão duma já existente também beneficiam, por conseguinte, outros setores da própria indústria. Além do "aumento primário" no ramo diretamente favorecido pela aplicação de investimentos adicionais, há o indireto ou "aumento secundário", que incrementa as atividades de outros ramos pelo acréscimo da procura de produtos semi-acabados e bens de consumo. Resulta desse fato que, quanto menos a economia de um país dependa de produtos vindos de outras nações, maiores serão o acréscimo do emprego "secundário" nacional e a estratificação do bem-estar nas várias camadas da população. Convém lembrar que segundo palavras de reputado autor, que o valor das atividades de um operário



em país industrializado equivale ao de dez trabalhadores rurais em país agrícola. A maior produtividade do industrializado faculta a sua maior remuneração e, assim, o levantamento do seu padrão de vida.

Tais circunstâncias proporcionam o ensejo de termos confirmada a exatidão da chamada lei de Engel-Schwabe: dentro do orçamento individual a cota de despesas com a alimentação é tanto maior quanto mais baixo é o padrão de vida. Praticamente isso significa que a elevação do nível de vida das massas lhes permite diversificar a sua procura, de maneira que começa a comprar inúmeros artigos cuja aquisição antes lhes era impossível fazer por falta de recursos.

"Pari passu", com a diversificação e o surto das compras pelos consumidores, aumenta a procura de bens de investimento, principalmente máquinas, o que provoca, em ritmo crescente, a sua fabricação no país, e incrementa, dessa maneira, a especialização da produção.

A industrialização não cria, entretanto, só o aumento da riqueza nacional; garante, também, maior grau de autarquia e melhor distribuição dos bens; em suma, fomenta o progresso geral, pois acarreta forçosamente a melhora do sistema de transportes e de produção de energia elétrica, provoca reformas agrárias e sanitárias, e expande a instrução geral e profissional da população inteira.

A economia dos E.U.A. fornece exemplo expressivo da importância da industrialização para o bem-estar nacional. Ouçamos a opinião do Departamento do Trabalho dos E.U.A., externada no seu órgão oficial, a "Monthly Labor Review" (julho de 1950, p. 5): "The chief source of national strength in the USA has been and is our industrial power, the wealth and productiveness of American industry". ("A fonte principal da força nacional dos E.U.A. foi e é o nosso potencial industrial, a riqueza e a produtividade da indústria norte-americana"). A sua renda nacional atinge hoje a casa de 300 bilhões de dólares contra 87 bilhões em 1929. O valor da sua produção industrial importou no ano de 1948 em 68 contra 22 bilhões em 1929. A maior parte da produção nacional é absorvida pelo mercado interno, o que só se tornou possível graças ao surto do poder aquisitivo do operariado norte-americano: o salário médio atingiu, em 1948, a 2.815 dólares por ano; em 1901, era de somente 439, equivalentes, em virtude do encarecimento geral, a 1.351 dólares de hoje. Considerando-se o total elevado de assalariados naquele país (62 milhões de pessoas, em fins de 1949 segundo o "Statistical Abstract of U.S.A., 1950"), pode-se avaliar a importância a ser-lhes atribuída como consumidores de produtos nacionais. Os E.U.A. necessitam, contudo, também de mercados externos para manter a sua pujança e alto padrão de vida da sua população. Mercê do seu alto desenvolvimento industrial, as suas indústrias são, de um modo geral, invulneráveis à com-

petição externa. Assim, e como os seus direitos aduaneiros atingem, mesmo atualmente, a níveis elevados, esse país pode, sem risco algum, advogar princípios livre-cambistas e oferecer, como o fez em Torquay, reduções das suas tarifas alfandegárias. Convém lembrar que o protecionismo norte-americano foi mantido até 1930 e subsiste ainda hoje em determinados casos. O "Tariff Act de 1930", ainda em vigor, estabelece altos direitos: por exemplo, para tecidos estrangeiros de lã 50%; bebidas 48, fios de linho 25% etc. Segundo o "Statistical Abstract of the U.S.A.", 1950 (página 839) a média dos direitos alfandegários alcançou 25.28% em 1946.

Já países novos, como o Brasil, que se encontram apenas nos primórdios da industrialização, não podem adotar o livre-cambismo. Precisam, ao contrário, de algumas medidas protecionistas. A adoção de teses do liberalismo econômico influenciaria, num sentido desfavorável, os seus "terms of trade", isto é, as nossas relações de troca com o exterior, por dois motivos. Em primeiro lugar deve ser lembrado que a sua exportação, composta de mercadorias de fraco valor específico, é inelástica, o que ocorre sempre em países de estrutura econômica agrícola e extrativa; de outro lado, importam-se principalmente mercadorias de alto valor específico, cuja procura quase não encontra limites. A desproporção entre o desenvolvimento da importação e o da exportação redundará fatalmente na queda do valor da moeda, porque não há saldos de outros setores da balança de pagamentos que compensem o "deficit" do intercâmbio comercial.

#### VI — A Industrialização do Brasil e o GATT

Os mesmos argumentos em prol da industrialização em geral e da conveniência da proteção alfandegária valem igualmente para o Brasil.

A objeção, que porventura surgir, no sentido de que o regime aduaneiro em vigor no Brasil de 1934 a 1940 tenha sido protecionista e haja fracassado, é fácil de ser refutada. A arrecadação dos direitos alfandegários em ouro visava, naquela época, exclusivamente a objetivos fiscais e não pode ser considerada como medida protecionista. Com o antiquado e ilógico sistema da tarifa aduaneira de 1934 que vigora ainda na Tarifa Alfandegária de 1940 e até chega a taxar as matérias-primas mais pesadamente que os produtos manufaturados, é quase impossível, mesmo cobrando-se direitos alfandegários em ouro, fomentar eficientemente a industrialização. Sabe-se que esta precisa também dum mercado interno desenvolvido. Ora, naquela época, ainda não o possuíamos e já hoje, apesar do insuficiente amparo oficial, ele é uma realidade. Sendo assim, não se pode mais afirmar que se criam em nosso país



apenas indústrias chamadas parasitárias, que só podem crescer à sombra da proteção alfandegária.

Os raciocínios de cunho mais teórico, como também as experiências históricas, têm demonstrado o paralelismo entre o progresso econômico-social dos países e o seu surto industrial. O caminho a seguir pela política econômica do Brasil é, por conseguinte, um só e já está traçado — é o da industrialização. Ela dará os melhores resultados à medida em que se estender o mercado dos seus produtos, pois à indústria moderna impõe-se forçosamente a produção em massa que, por seu turno, pressupõe a existência de um amplo mercado. Não há, entretanto, industrialização sem proteção temporária das novas indústrias enquanto perdurarem, nos vários países, grandes desigualdades no grau de industrialização. Com efeito, nestas fases iniciais de desenvolvimento industrial, são imprescindíveis direitos alfandegários, capazes de assegurar a continuidade do surto econômico.

Embora a indústria nacional tenha conseguido, não obstante as facilidades acima expostas para a entrada de similares estrangeiros, posição lisonjeira no mercado interno, ela vê prejudicada a sua expansão pela concorrência das importações procedentes de países altamente industrializados, a qual tenderá a se agravar ao terminar o atual regime de licença prévia. Antes que ele se esgote, é imprescindível que se proceda a uma reforma completa da nossa Tarifa Alfandegária de 1940 — anacrônica e falha — a fim de se evitarem graves danos ao país. Danos incalculáveis não só à economia como também à estabilidade social, devido ao desemprego, em larga escala, de assalariados, inevitável, se desaparecerem as presentes restrições da importação sem que se tenha aumentado a proteção aduaneira. Como aconteceu nos E.U.A., igualmente o Brasil dela não pode prescindir enquanto não alcançar elevado grau de industrialização. Os países que têm proteção aduaneira é que podem produzir barato devido ao desenvolvimento do seu mercado interno. Daí se encontrarem à frente, no mundo moderno, os altamente industrializados. E não é de admirar que o produto nacional, seja, por enquanto, mais caro. Mas, mesmo nestas condições, é mais econômico, devido aos benéficos efeitos acumulativos, fabricar aqui artigos básicos, do que importá-los. Sem dúvida alguma, o sacrifício do consumidor brasileiro seria muito maior, com a ruína da indústria brasileira, do que o que hoje possa sofrer com o encarecimento de artigos manufaturados. A ruína da indústria nacional significaria o rebaixamento do nível econômico geral e, por conseguinte, a redução da renda e do poder aquisitivo individual (veja o capítulo deste trabalho "Industrialização, principal fator do progresso econômico dos países").

## VII — Os argumentos em prol da denúncia do GATT pelo Brasil

A análise honesta e objetiva do problema da conveniência de participar o Brasil do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) terá, pois, de adotar como "leit-motiv" o seguinte: o progresso da industrialização nacional não pode ser pôsto em perigo.

Estabelecido êsse critério, devemos acrescentar, baseados nas ponderações anteriores: *Dever-se-á considerar prejudicial à industrialização e assim, à economia nacional, tudo o que amarra o Brasil à nefasta Tarifa Alfandegária, atualmente em vigor.*

*Encarada a questão por êsses dois aspectos, recomenda-se, indubitavelmente, a denúncia do acôrdo provisório GATT.*

Argumentos jurídicos levam igualmente a essa conclusão. O acôrdo provisório sobre Tarifas e Comércio, como diz muito bem o prof. Luiz Dodsworth Martins, em seu estudo "A Carta de Havana e a Cooperação Interamericana" (Rio de Janeiro, 1950), "formando um conjunto inseparável, a não adoção ou o retardamento prolongado da adoção daquela pode justificar a denúncia do referido Acôrdo multilateral, pelos países que o subscreveram e se considerarem prejudicados" (p. 48). Com efeito, o GATT constitui apenas uma execução parcial e antecipada dos dispositivos da Carta, no que diz respeito à redução das tarifas alfandegárias; a Carta de Havana sempre foi considerada premissa para a participação do Brasil no GATT. Por si mesmo seria muito oneroso, até insuportável para os países "subdesenvolvidos", se não fôsse contrabalançado pela realização dos princípios da Carta, que, pela primeira vez, parecia atender, pelo menos de certa maneira, à situação especial e às dificuldades da América Latina, estabelecendo uma corresponsabilidade das potências economicamente adiantadas pelo surto econômico-social dos países subdesenvolvidos. Em virtude das modificações na política norte-americana depois das últimas eleições ao Congresso, desapareceu toda esperança de ratificação da Carta de Havana pelos E.U.A.; os líderes do seu atual governo reconheceram o atual estado de coisas, e tentando, agora, dar ao Acôrdo Geral de Tarifas e Comércio um caráter mais permanente, o que favorecerá muito a economia "yankee", sempre à busca de bons mercados externos para a sua indústria. A recente ratificação do Convênio de Bogotá pelos E.U.A. não pode ser considerada equivalente satisfatório da Carta de Havana, pois os vagos compromissos econômicos, estabelecidos pelo primeiro instrumento, não atingem, nem sequer de longe, o valor das garantias concretas que a Carta de Havana teria proporcionado.

Mas o Brasil não tem interesse algum em participar definitivamente do GATT. Êste representará se não subsistir a Carta de Havana, ônus crescente para a economia nacional, do qual o



Brasil ainda mais dificilmente conseguirá livrar-se se os E.U.A. realizarem as suas intenções a respeito do referido acôrdo.

Assinando o instrumento definitivo do GATT, ficaria o Brasil impossibilitado de reformar a sua obsoleta Tarifa Alfandegária. Mais ainda: teria de abolir tôdas as discriminações tributárias que gravam presentemente a importação e remedeiam, embora modestamente, o desamparo da produção nacional, provocado pela rigidez das tarifas específicas. Acabaria, igualmente, a proteção dispensada pelo regime de licença-prévia, sem que o substituísse um moderno sistema aduaneiro.

Assim, o Brasil ficaria sempre prêso à atual Tarifa Alfandegária, base completamente inapropriada para a sua industrialização, pelos motivos acima expostos, com as mais graves conseqüências para o futuro econômico do país. O vulto dos prejuízos decorrentes de concessões e "bindings" (congelamentos) aduaneiros não pode sequer ser avaliado com alguma certeza, pois o seu valor cresce sempre, à medida em que cresce o mercado interno, devido ao incremento do seu poder aquisitivo e aumento da população do Brasil, muito maior do que nos países de alta industrialização. Daí o grande interêsse dêstes países pelo mercado brasileiro, interêsse que se patenteou novamente, na Conferência de Torquay, pelas inúmeras solicitações de negociação de tarifas dirigidas à nossa delegação. Esta mostrou-se, com muito acôrto, bem reservada quanto às novas negociações, pois as exportações brasileiras são inelásticas, consistindo quase que exclusivamente em matérias-primas, cuja procura internacional não pode ser influenciada por concessões aduaneiras.

Nessa ordem de idéias, convém lembrar o pensamento do saudoso Dr. Roberto Simonsen sobre a Conferência Internacional de Comércio e Emprêgo, apresentado à FIESP, em 14-10-1946: Fazer depender, precipuamente, o comércio internacional da liberdade aduaneira, é passar para um segundo plano o trato de fatores fundamentais e facilitar a maior expansão dos países fortemente organizados, aceitando o empobrecimento crônico das nações de fraca estrutura econômica.

Receios porventura externados a respeito de possíveis represálias, na hipótese de vir o Brasil a denunciar o GATT, carecem de fundamento. O principal comprador das matérias-primas nacionais são os E.U.A. O seu Código Aduaneiro é muito moderno, admite, portanto, a entrada de matérias-primas livre de direitos alfandegários. Seria contrário aos princípios básicos da política aduaneira norte-americana estabelecer, segundo o país de procedência, uma discriminação dos direitos incidentes sobre matérias-primas. Assim, se o café brasileiro não paga direitos nos E.U.A., deve-se isso ao sistema norte-americano de taxas e não a um acôrdo especial. O mesmo acontece com as nossas outras matérias-primas exportadas para aquele país. De outro lado, elas são sujeitas, mesmo quando apenas ligeiramente beneficiadas, a elevadas taxas, cuja redução o Brasil só

consegue, fazendo, por sua parte, concessões aduaneiras pesadas à sua economia.

No decorrer da Conferência de Torquay várias delegações manifestaram uma atitude reservada, e países de estrutura parecida com a brasileira, como o México e a Argentina, ainda continuam afastados dos conclaves internacionais aduaneiros, não querendo comprometer o seu surto econômico com concessões precipitadas, que lhes possam causar, futuramente, grandes entraves. O México acaba de introduzir uma nova tarifa alfandegária com taxas elevadas, a fim de garantir o progresso da sua industrialização. Pelos mesmos motivos, não houve nenhum acôrdo entre os E.U.A. e os Domínios da Austrália, a Nova Zelândia, e a África do Sul, e o Reino Unido, sempre ansioso por defender os interêsses do "Commonwealth". Outros países, como os participantes da Benelux e os escandinavos, com as suas baixas tarifas alfandegárias, não tinham ponto de partida apropriado para as suas negociações em Torquay, o que os prejudicou muito, pois pouco ou nada tinham de oferecer sem pôr em perigo a sua economia nacional.

Seja mencionado, de passagem, que um dos países vencidos na última guerra, o Japão, foi autorizado a reformar, antes da sua participação no GATT, sua Tarifa Alfandegária, reestruturando-a e introduzindo-lhe o sistema "ad valorem", que abrangerá, segundo as informações publicadas no "Board of Trade Journal", Londres, n.º 2.837 de 5-5-1951, 17 classes com direitos até 5% e isenção total a artigos insuficientemente ou não produzidos naquele país.

Urge, pois, que o Brasil se desligue do GATT, seguindo o exemplo argentino e mexicano, que não aderiram a essa organização, a fim de não comprometer o progresso econômico próprio alcançado à custa de tantos sacrifícios. Realizada a reforma da Tarifa Alfandegária Nacional, poder-se-á cogitar de aderir novamente ao GATT, sendo então removidos os principais motivos das atuais objeções contra êle. O artigo XXXI do referido Acôrdo faculta a retirada às Partes Contratantes, expirado o prazo de seis meses, a contar da data em que o Secretário-Geral das Nações Unidas receber a notificação escrita dessa retirada. Participando do GATT definitivo, a denúncia do acôrdo certamente será mais difícil.

O GATT pertence, como pensamos ter demonstrado, ao tipo de acôrdos considerados nocivos ao país pela 2.ª Conferência Nacional das Classes Produtoras, em Araxá, por acarretarem, embora "contendo condições jurídicas e teórica-mente iguais para ambas as partes contratantes, de fato, do ponto de vista econômico, uma progressiva vassalagem de nação menos aparelhada à mais poderosa" (recomendações da Conferência Nacional das Classes Produtoras, Araxá, 1949, p. 162).



CONFERÊNCIA DE TORQUAY  
NEGOCIAÇÕES DO BRASIL -- PRODUTOS RETIRADOS

ANEXO N.º 1

ARTIGO DA TARIFA	PRODUTO	IMPORTAÇÃO EM 1947					
		DIREITOS			QUANTIDADE kg	VALOR Cr\$	DIREITOS ARRECADADOS Cr\$
		Conven- cionais	Após Torquay	Mínimos			
87	Caseína em pó.....	1.89	3.78	3.78	333 940	4 173 216	831 099
89/ 1	Cola de peixe.....	4.20	7.28	7.28	1 387	40 021	6 939
89/ 2	Cola de qualquer qualidade, menos de peixe.....	2.80	(*) L	4.34	14 290	270 267	44 306
98/ 2	Leite condensado ou concentrado com açúcar.....	2.10	L	4.34	79 824	655 491	102 036
98/ 3	Leite em pó, tablóides etc., com ou sem açúcar.....	1.82	L	5.88	2 651 303	43 328 172	6 831 108
98/ 4	Leite condensado ou concentrado sem açúcar.....	1.82	L	5.88	—	—	—
133/ 3	Lã em bruto, fina de número mais fino que 50/s.....	1.40	2.80	2.80	—	—	—
134/ 3	Lã branca ou de cor natural exclusivamente de número mais fino que 50/s.....	4	6	8.00	—	—	—
136/ 3	Tops e blouses de lã crua de número mais fino que 50/s.....	7.50	15	15.00	—	—	—
175/16	Frescos, palm-beachs, tropicais e semelhantes até 250 grs. por m2.....	81.90	117	81.90	17 978	5 622 098	1 068 570
	de lã e outra matéria.....	—	—	—	8 195	1 006 515	431 476
	com mescla de seda.....	—	—	—	159	49 760	12 092
175/17	de mais de 250 grs. por m2.....	65.52	93.60	65.52	233	58 356	10 998
230/ 4	Pêssegos em calda ou geléia.....	4.20	6	10.92	—	—	—
230/ 5	Pêssegos sem calda.....	10.92	15	21.84	—	—	—
556/13	Papel branco.....	2.80	4.34	4.34	2 006 899	19 933 267	6 210 727
556/14	Papel colorido.....	2.94	5.88	5.88	325 172	5 244 245	1 339 714
556/15	Papel estampado.....	4.20	7.28	7.28	36 772	698 993	191 222
949/15	Branços ou alvaiades de Titânio até 50% de óxido de Titânio.....	0.70	L	0.84	169 518	658 913	118 663
949/16	de mais de 50% até 75% de óxido de Titânio.....	0.70	L	1.20	—	—	—
949/17	de mais de 75% até 90% de óxido de Titânio.....	0.84	L	1.44	15 714	244 845	18 857
949/18	de mais de 90% de óxido de Titânio.....	1.05	L	1.80	277 946	2 617 926	413 450
954/ 1	Acetil celulose ou acetato de celulose, em pó ou grumos... não classificadas.....	4.20	5.16	5.16	54 280	1 002 674	233 410
1 290/ 3	Cápsulas medicinais amiláceas ou gelatinosas.....	112	L	148.40	24 639	20 038 846	2 608 059
1 390/ 1	Injeções medicinais ou solutos injetáveis à base de produtos químicos, inorgânicos ou orgânicos definidos.....	109.20	L	109.20	43 674	41 587 322	2 184 503
1 390/ 2	à base de substâncias hermoterápicas ou opoterápicas.....	182	L	182.00	12 495	18 675 148	1 620 397
1 649/ 1	Transformadores estáticos, de corrente elétrica, intensidade de som e semelhantes, com ou sem resfriamento de água, ar ou óleo pesando até 10 Kg.....	3.15	6	6.60	19	760	132
1 649/ 2	pesando de 10 Kg. a 100 Kg.....	2.94	5.04	5.04	85 107	2 858 991	318 597
1 649/ 3	pesando de 100 Kg. a 200 Kg.....	2.10	3.60	3.60	65 615	2 844 103	191 556
1 649/ 4	pesando de 200 Kg. a 500 Kg.....	1.68	2.88	2.88	344 545	8 092 266	792 638
1 572/ 1	Despertadores com caixa de madeira ou metal ordinário.....	8.19	L	10.92	441 662	23 028 456	3 442 694
1 572/ 2	Despertadores com caixa de alabastro, jaspe, osso, louça e semelhantes.....	16.38	L	21.84	28 231	2 462 922	440 402
1 572/ 3	Despertadores com caixa de madrepérola, marfim ou metal.....	32.76	L	43.68	405	83 079	12 636
12/ 1	Penas de avestruz, pavão e semelhantes para espanadores.....	—	10.00	21.84	3 070	272 496	47 907
103/ 3	Óleos fixos líquidos, purificados ou refinados.....	5.88	5.30	5.88	1 250	50 727	7 759
232	Alpiste, painço e outros cereais para alimentação de pássaros.....	—	1.10	1.26	101 900	324 496	82 620
234/ 2	Aveia sem casca ou pilada.....	—	530.00	742	725	2 000 682	300 571
261	Cogumelos (champignons) secos, frescos ou em conserva.....	4.20	3.60	7.28	34 396	1 065 080	178 854
(**) 716 ex	Zinco em barras e lingotes.....	182.00	120.00	364	—	—	—
955 ex/4	Extrato de cato, gambier, surmagre e outros para curtume.....	—	0.86	0.96	138 223	611 009	110 597
971/ 5	Preparações à base de sais de cromo: para curtume, como: cromesco, cromasal, cromosil, tanolina, e semelhantes.....	—	0.70	0.70	413 862	2 901 470	206 932
982	Vulcacite, vulcanol e outros aceleradores na vulcanização da borracha.....	—	3.25	3.84	263 290	5 094 874	246 215
991/ 77	Ácido salicílico para uso industrial e outros fins.....	—	1.89	3.78	16 157	216 857	59 709
991/ 79	Ácido sulfanílico.....	3.78	1.89	3.78	2 566	26 414	6 929
991/ 80	Ácidos sulfônicos, mono, di, tri e semelhantes não classificados.....	—	3.71	7.42	15 276	499 498	89 563
1 008	Anisidinas.....	—	5.60	11.20	2	32	13

(\*) L = livre de compromisso internacional.

(\*\*) Só existem dados a respeito de zinco em lâminas de mais de 2mm de espessura (art. 716).



ARTIGO DA TARIFA	P R O D U T O	IMPORTAÇÃO EM 1947					
		DIREITOS			QUANTIDADE	VALOR	DIREITOS ARRECADADOS
		Conven- cionais	Após Torquay	Mínimos			
					Kg	Cr\$	Cr\$
1 015/ 1	Benzidina para análise ou uso científico.....	—	15.61	31.22	15	4 949	312
1 015/ 2	Benzidina para uso industrial.....	—	2.24	4.48	2 188	170 461	7 004
1 021/ 5	Borato de sódio (baborato ou borax) para análise ou uso científico e uso medicinal.....	—	2.50	4.20	5 761	63 642	17 273
1 021/ 6	Boratos de sódio (baborato ou borax) para uso industrial e outro fins.....	—	0.84	0.84	1 828 212	3 708 856	1 086 280
1 040/ 4	Cloridratos de benzidina.....	—	37.17	74.34	—	128	15
1 046/ 3	Cromátos ácidos de potássio, para uso industrial e outros fins.....	—	0.50	0.56	114 485	876 504	45 794
1 046/ 5	Cromatos ácidos de sódio, para uso industrial e outros fins.....	—	0.50	0.56	303 109	2.302 577	122 116
1 047	Dianisidina.....	—	4.48	8.96	586	92 196	3 752
1 059/ 1	Dinitroclorobenzeno, para análise ou uso científico....	—	5.18	10.36	—	456	470
1 059/ 2	Dinitroclorobenzeno, para uso industrial e outros fins..	—	1.12	2.24	1 771	36 564	2 303
1 077/ 1	Phenilendiaminas, meta para análise.....	—	43.33	86.66	—	113	22
1 077/ 2	Phenilendiaminas, meta para qualquer uso industrial e outros fins.....	—	3.01	6.02	124	4.306	536
1 101/ 1	Hidrossulfitos para análise.....	—	2.80	2.80	8	201	17
1 101/ 2	Hidrossulfitos para uso industrial e outros fins, simples ou compostos, estabilizados pelo formol ou acetona..	—	1.82	1.82	883 138	8 434 810	1 149 221
1 106	Intermediários não classificados para o fabrico de cores de anilinas.....	—	4.48	8.96	87 718	4 221 382	335 832
1 120	Metatoluenodiamina.....	—	2.24	4.48	4 931	188 376	15 782
1 130/ 1	Naphtilaminas, alpha para análise.....	—	6.93	13.86	9	1 645	96
1 130/ 2	Naphtilaminas, alpha para uso industrial e outros fins...	—	1.12	2.24	1 944	62 280	3 111
1 130/ 3	Naphtilaminas — Beta.....	—	2.24	4.48	13	1 018	43
1 132/ 3	Naphtoes — Beta para análise ou uso medicinal.....	—	3.92	7.84	440	20 362	2 462
1 132/ 4	Naphtoes — Beta para uso industrial e outros fins.....	—	1.12	2.24	5 095	69 185	8 152
	Nitrilinas ou nitroanilinas:						
1 133/ 1	Meta, para análise.....	—	3.50	7.00	2	189	13
1 133/ 2	Meta, para uso industrial e outros fins.....	—	2.24	4.48	—	—	—
1 133/ 3	Orto e para, análise.....	—	6.93	13.86	—	84	6
1 133/ 4	Orto e para, para uso industrial e outros fins.....	—	4.48	8.96	625	33 620	4 000
1 157/ 14	Óxidos de cobalto para uso industrial e outros fins — Azul	20.72	18.20	29.68	1	50	21
1 157/ 15	Óxidos de cobalto para uso industrial e outros fins — Preto	8.40	7.30	11.90	9 157	522 182	77 857
1 157/ 17	Óxido de cromo.....	—	4.00	5.18	23 745	375 272	88 691
1 580	Aparelhos fotográficos ou máquinas fotográficas inclusive verascópios:						
/ 6	para negativos até 13 × 18, pesando até 200 grs....	37.80	35.00	61.56	3 003	1 032 908	154 487
/ 7	para negativos até 13 × 18, pesando mais de 200 até 600 grs.....	35.00	30.00	54.72	7 292	3 743 164	332 818
/ 8	para negativos até 13 × 18, pesando mais de 600 grs. até 1 Kg.....	30.80	24.00	47.88	2 219	1 293 129	88 979
/ 9	para negativos até 13 × 18, pesando mais de 1 Kg. ...	28.00	23.00	41.04	1 902	1 195 874	64 707
/ 10	em forma de caixa, denominada Box ou Brownie, com objetiva menisca simples com abertura fixa.....	18.20	14.00	20.52	30 327	5 367 996	520 410
1 660/ 5	Aparelhos Eletro-cirúrgicos:						
	até 5 Kg.....	15.96	11.40	20.52	23 558	3 478 676	297 020
/ 6	de mais de 5 até 10 Kg.....	10.64	7.60	13.68	6 610	1 068 539	70 714
/ 7	de mais de 10 até 50 Kg.....	6.84	5.70	6.84	38 368	5 210 547	227 759
/ 8	de mais de 50 até 100 Kg.....	5.52	4.60	5.52	36 141	3 538 151	162 897

Cr\$

NOTA — Valor da importação brasileira, em 1947, dos produtos retirados.....	205.268.000
Item, dos produtos concedidos.....	60.184.000
Valor da importação total do Brasil em 1947.....	22.800.000.000

FONTE — Diretoria das Rendas Aduaneiras — Ministério da Fazenda.



## ANEXO N.º 1

Desenvolvimento do valor da produção agrícola e industrial do Brasil (Em milhões de cruzeiros)

ANO	PRODUÇÃO	
	AGRÍCOLA	INDUSTRIAL
1930.....	6 807	5 907
31.....	4 775	5 806
32.....	5 381	5 562
33.....	6 054	5 953
34.....	6 702	6 806
35.....	6 648	8 439
36.....	7 990	9 653
37.....	8 187	11 235
38.....	8 614	12 000
39.....	8 193	17 479
1940.....	7 804	20 963
41.....	8 682	21 178
42.....	9 156	32 054
43.....	12 454	41 589
44.....	17 622	55 561
45.....	19 945	65 149
46.....	26 047	78 021
47.....	29 340	91 113
48.....	34 306	103 926
1949.....	38 819	118 722

FONTES — S. E. P. — E. I. B. — C. N. I.

## ANEXO N.º 2

Desenvolvimento do valor da produção agrícola e industrial do Brasil (Em milhões de cruzeiros — 1939)

ANO	PRODUÇÃO (1)		COEFICIENTE DE DEPRECIACÃO DO Cr\$ (2)
	AGRÍCOLA	INDUSTRIAL	
1939.....	8 193	17 479	1,00
1940.....	7 258	19 496	0,93
41.....	7 293	17 790	0,84
42.....	6 592	23 079	0,72
43.....	7 597	25 369	0,61
44.....	8 282	26 114	0,47
45.....	8 377	27 363	0,42
46.....	8 856	26 527	0,34
47.....	8 802	27 334	0,30
48.....	9 949	30 139	0,29
1949.....	9 481	32 055	0,27

(1) FONTES — S. E. P. — E. E. P. — C. N. I.

(2) FONTE — Boletim Mensal da Prefeitura Municipal de São Paulo, dezembro de 1950, pág. 32.



# O D. A. S. P.

A PROCLAMAÇÃO DA VERDADE É APANÁGIO  
DAS ALMAS HONESTAS

CELSO DE MAGALHÃES

**V**EZ por outra surge uma campanha contra o Departamento Administrativo do Serviço Público, contra o já nacionalmente célebre D.A.S.P., e os que o atacam, viciam-lhe a origem e dão-lhe características antidemocráticas; querem-no órgão concebido pela ditadura e destinado a ser dela perfeito instrumento.

Nada mais errado.

Meu intuito, agora, é mostrar as relações que o D.A.S.P. tem com os modernos princípios da Ciência da Administração, donde se originou e dentro dos quais tem vivido; mostrar também sua fonte legal, por ato eminentemente democrático.

Pretendo ainda demonstrar que, segundo o conceito universalmente reconhecido, o Estado, tenha a forma política que tiver, não mais poderá viver sem o apoio dum órgão de caráter técnico, que o auxilie a resolver os complexos problemas da administração pública moderna; que o D.A.S.P., como instituição, vem justamente satisfazer a essa necessidade, e, se alguns senões decorrem de seu funcionamento, isso é devido apenas à curta experiência adquirida, e nunca ao próprio órgão, ou à situação que lhe cabe na estrutura geral da Administração Pública Brasileira.

As atividades administrativas se distribuem por dois grupos perfeitamente caracterizados:

- a) as que atendem à própria finalidade do órgão e, por isso, chamadas — *específicas* ou *fins*; e
- b) as que se destinam a fornecer elementos para que tais atividades sejam realizadas e, por isso, chamadas — *instrumentais*, *gerais*, *meios*.

As atividades específicas são próprias do órgão e, assim, obedecem a normas privativas: os problemas de ensino, numa escola; os de medicina e cirurgia, num hospital; os de análise e pesquisa, num laboratório... são atividades *fins*. Cada uma tem sua técnica, cada órgão seus problemas. Mas, para ministrar ensino, tratar de doentes, fazer análises... há que haver uma organização, isto é, um órgão estruturado, com gente, com material, com dinheiro... As questões referentes a organização, a pessoal, a material, a dinheiro (orçamento)... constituem atividades *gerais*, *meios* ou *instrumentais*, e podem, e devem ser tratadas em conjunto, porque são disciplinadas pelos mesmos métodos.

O D.A.S.P. é um departamento de administração geral, resultado das modernas conquistas da Ciência da Administração.

Vejamo-lo.

## II

*Organizar* consiste em dar forma aos serviços, em criar a estrutura dos órgãos e regular a dinâmica do respectivo funcionamento. Para isso é necessária técnica, que só aprendizagem longa pode proporcionar.

John M. Gauss, Professor de Ciência Política da Universidade de Wisconsin (The Frontiers of Public Administration — The University of Chicago Press, pág. 66 em diante), tratando dos aspectos a serem considerados numa organização, diz que, uma vez crescendo a empresa, preciso se torna *dividir a estrutura*; daí surge o problema da *delegação de autoridade* e o do pessoal de *staff*. A solução desses problemas está inteiramente ligada ao *princípio funcional*, isto é, ao fato de que as relações, dentro da organização, devem ser determinadas pela matéria em confronto, pela capacidade do pessoal e pela linha de autoridade. Ora, a matéria em confronto exige a obediência a outro princípio, o da *homogeneidade*; entretanto, nada disso dará resultado sem outro elemento fundamental, que é o princípio da *coordenação*, etc...

Isso foi apenas para mostrar, aos não especializados, quão vasta é a matéria e como é grande sua importância. Até nas escolas de engenharia já existem cadeiras para ministrar conhecimentos gerais e básicos do assunto.

Obras e obras circulam a respeito da Organização como técnica e como um dos principais capítulos da Ciência da Administração.

Assim, dispensável se torna documentar, com citação de autores clássicos, a necessidade que o Estado tem de valer-se, nos seus serviços, de pessoal especializado em Organização e de o munir de elementos bastantes para cuidar da forma e funcionamento de órgãos e repartições, adotando princípios científicos e não empíricos; que o Estado não mais pode, como fazia outrora, confiar a leigos, ainda que honestos e dedicados, a organização da estrutura administrativa e da dinâmica dos serviços públicos, sem correr o risco de sérios e inevitáveis prejuízos.



E' como, se na época atual, a medicina fôsse, oficialmente, praticada por curandeiros.

Ora, o D.A.S.P. tem trabalhado, esforçadamente, para conseguir, em todos os setores da Administração Pública Brasileira, tanto na Federal, como na dos Estados e Municípios, o reconhecimento dessa verdade.

Assim, deixando de lado o que já existiu, por iniciativa sua,

- foi criada a carreira de Técnico de Administração, constituída de pessoal de alto nível de preparação, selecionado em provas de vários tipos, inclusive defesa pública de tese. Entre eles, contavam-se os especializados em Organização;

- foram constituídos e funcionam regularmente cursos de Organização;

- cogita-se de criar, nos Ministérios, Seções de Organização, tècnicamente subordinadas ao D.A.S.P. para atenderem aos respectivos setores;

- foram promovidos contatos diretos entre o pessoal do D.A.S.P. e formas de organizações no país e no estrangeiro, para intercâmbio de natureza técnica;

- foram criados vários Departamentos do Serviço Público, nos Estados, para prestarem às administrações regionais os mesmos serviços que o D.A.S.P. presta à federal; o D.A.S.P. os estruturou, deu-lhes o impulso da marcha inicial e ainda lhes presta assistência técnica, quando solicitada;

- foram prestados vários auxílios técnicos de organização a diversos Municípios e até mesmo a um país sul-americano.

Segundo a legislação atual, compete ao D.A.S.P., em matéria de organização, (Decreto 27.063-49):

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

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais.

Como se pode observar do que o D.A.S.P. fez e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Organização, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

### III

A questão primacial da Administração Pública reside nos problemas referentes aos servidores do Estado.

Não se admite mais, hoje em dia, solução empírica para esses problemas. Conduzir bem o pessoal dos serviços públicos é tarefa que se enquadra em princípios da Ciência da Administração, que exige técnica e só pode ser conseguido por especialista.

Não se administra pessoal com sentimentalismos doentios, como não se pratica medicina atendendo aos reclamos e exigências do próprio doente. A falta de técnica leva a essa confusão

que ora se verifica, seja no setor federal, seja no de outras unidades da Federação.

E quando um técnico levanta sua voz, como fez, ainda agora, o dr. Wagner Estelita Campos, contra os erros praticados, a demagogia ignorante espoca em protesto, como se fôsse dado ao homem da rua, semi-alfabetizado, discutir o diagnóstico e a terapêutica do especialista.

Se a cada um dos setores do Estado fôsse permitido tratar, segundo seu próprio critério, dos assuntos de pessoal que lhe fôssem surgindo, a balbúrdia daí decorrente prejudicaria — como vem prejudicando — não só a eficiência do serviço, como os próprios servidores públicos, vítimas que seriam de soluções injustas, ou iníquas — como têm sido — para seus próprios problemas vitais.

Considerar como objeto de ciência a *Administração de Pessoal* não é coisa inventada pelo D.A.S.P.; não é coisa privativa do Brasil de agora: é fato de há muito reclamado por eminentes tratadistas e aceito também, desde muito, em países onde os métodos e processos de administrar atingiram o mais alto nível.

Assim, por exemplo, defende o Professor John M. Pfiffner, Ph. D., da Universidade da Califórnia, os seguintes princípios, em sua obra *Public Administration*:

- há necessidade de estabelecer-se um plano de classificação de cargos e funções, juntamente com uma escala de vencimentos e salários elaborada, se possível, com a cooperação do órgão responsável pelo orçamento;

- deve existir um órgão especializado nos problemas de pessoal, em condições de regular transferências, vacâncias, licenças, horário de trabalho, treinamento, padrões de eficiência, disciplina;

- esse órgão deve possuir autoridade bastante para intervir nas repartições, em assuntos de pessoal.

A Administração de Pessoal, diz ainda, exige despesa, pois necessita de examinadores, classificadores de cargos, analistas de funções, psicólogos e estatísticos. Há, pois, necessidade de conceder dotações orçamentárias para os órgãos de pessoal, o que não ocorreria se eles não existissem.

Por isso, costuma-se dizer que a Administração de Pessoal sobrecarrega, inútilmente, os contribuintes, sendo melhor que cada repartição resolvesse seus próprios casos, evitando assim as despesas com a manutenção de órgãos especializados.

Entretanto, essa crítica pode ser facilmente respondida, diz ainda o Professor Pfiffner. Um bom órgão de pessoal dá resultados superiores às despesas do próprio custeio. O dinheiro que ele gasta é mais do que ressarcido pela economia resultante do emprêgo adequado de pessoal técnico na solução dos problemas, o que aumenta as probabilidades de acerto.

Uma simples limitação de cargos, por exemplo, daria margens à economia, impedindo que



as repartições pretendessem atingir a níveis excessivos em relação a seu pessoal.

Também se economizaria pelo controle das folhas de pagamento, pela construção dum cadastro perfeito de pessoal, pelo aperfeiçoamento dos funcionários, por uma seleção científica dos candidatos aos empregos públicos, sem referir ao estímulo que resultaria do sistema do mérito aplicado às promoções.

Assim, o estabelecimento dum programa de pessoal, e a criação de órgãos especializados não acarretam despesas desnecessárias, mas são antes um imperativo no interesse da economia dos gastos públicos.

Por sua vez, W.F. Willoughby, Diretor do *Institute for Government Research*, diz que a Administração de Pessoal do Governo deve basear-se no sistema do mérito, não só quanto à seleção dos elementos que ingressam no serviço, como nas promoções subseqüentes.

E' necessário frisar que não se pode obter eficiência da parte do pessoal, sem estabelecer um sistema de estímulo constante, para que cada um dê o melhor de seus esforços. E' necessário criar um sistema que ofereça igual oportunidade a todos os cidadãos de ingressar no serviço público; que pague igualmente a todo servidor que execute trabalho igual; que permita iguais proventos de aposentadoria, enfim exigências iguais para todos, sem exceções, nem privilégios.

E, continuando, dado o crescimento técnico das atividades do governo, e a conseqüente necessidade de admitir servidores aptos aos diferentes trabalhos, cumpre oferecer possibilidades de treinamento àqueles que desejam ingressar no serviço público.

A despeito das provas de seleção e da verificação de outros requisitos indispensáveis ao bom exercício do cargo, é sempre possível que o servidor admitido não satisfaça às exigências do trabalho. Torna-se necessário estabelecer, então, um estágio probatório, durante o qual ele ficará em observação, para depois conseguir ou não a confirmação no cargo.

Diz mais, o trabalho a ser executado por uma Administração de Pessoal consiste na lavratura de atos como nomeações, transferências, promoções, registro, alterações de salário... Ora, uma pequena organização, que disponha de poucos servidores, pode permitir que tais trabalhos sejam executados por uma pessoa qualquer; logo, porém, que o serviço alcança certo volume, necessário se torna confiá-lo a pessoal adequado constituindo-se, então, um órgão especializado para a Administração de Pessoal.

A despeito dêsse órgão local, cumpre estabelecer também, quando possível, um órgão centralizador, ao qual caberá a responsabilidade da orientação do sistema, a superintendência das operações, a fim de que se garanta a aplicação exata e uniforme dos princípios estabelecidos.

A existência do órgão central é justificada por muitas razões:

- a experiência tem demonstrado que as repartições, por si só, não adotam, em geral, os melhores métodos de serviço;

- está amplamente demonstrado que os problemas de Administração de Pessoal são de ordem técnica e excessivamente complicados;

- finalmente, os problemas de pessoal não dizem respeito apenas a uma repartição isoladamente; logo, devem obedecer a regras gerais.

Assim, um órgão centralizador da Administração de Pessoal deve ter, como principais funções:

- a responsabilidade geral pelo estabelecimento e execução dum programa eficiente de pessoal;

- a promulgação de ordens e instruções para suplementar ou possibilitar a execução de leis e regulamentos a respeito de seleção e movimentação de pessoal;

- o estabelecimento de uma classificação de cargos, de salários e de funções;

- a seleção do pessoal para o serviço público;

- a elaboração do cadastro dos servidores em geral;

- a supervisão e controle, dentro de certos limites, do programa estabelecido.

É evidente que os problemas de um órgão central de pessoal são idênticos em qualquer forma de governo — nacional, estadual ou municipal. Seria conveniente, pois, que a União, os Estados e os Municípios instituíssem um mecanismo capaz de permitir a discussão conjunta dos assuntos comuns, possibilitando-se assim a adoção de práticas e métodos uniformes.

Tudo que acabamos de dizer está contido em *Principles of Public Administration*, de W.F. Willoughby, edição de The Brookings Institution, Washington — 1927.

Outro Mestre nessa matéria, o Professor Harvey Walker, Ph.D., da Universidade de Ohio, afirma que o primeiro objetivo da moderna administração de pessoal é angariar para o serviço público, de acordo com a remuneração que o governo pode pagar, os melhores elementos e conservá-los na atividade, enquanto capazes de bem servir. O segundo consiste em estabelecer um prestígio elevado para o emprego público e o terceiro, em construir elevada moral entre os servidores do Estado.

Fazendo a crítica dos óbices encontrados por uma Administração científica de pessoal, diz ele que se salientam entre os obstáculos mais importantes:

- a influência dos partidos políticos, que pretendem afastar os adversários e colocar os adeptos nos cargos públicos;

- o nepotismo, que consiste na colocação de parentes no serviço com desprezo pela capacidade exigida;

- a preferência dada a elementos de certos grupos, em virtude de condições outras que nada têm a ver com a capacidade técnica necessária às funções;

- a entrega de cargos administrativos a verdadeiros amadores, sem nenhum tirocínio, nem preparo;

- a deficiência de pessoal especializado em quantidade bastante para atender às exigências dos cargos.



E ainda acrescenta :

A determinação da forma e da autoridade de um órgão de pessoal é apenas o primeiro passo no desenvolvimento de um programa de pessoal. O segundo consiste em fornecer a esse órgão os meios de que ele precisa para realizar seu trabalho.

Assim, por exemplo, deve haver grande número de especialistas competentes em cada setor de pessoal, para que o órgão de pessoal possa desobrigar-se de seus encargos, com eficiência e exatidão. Entre outras coisas, devem dispor tais especialistas :

- de um sistema de pessoal, isto é, de uma entressagem perfeita com os vários departamentos de serviço, pois uma satisfatória Administração de Pessoal muito depende da estreita cooperação entre os que executam e o órgão central que superintende;

- de um plano de classificação de cargos e funções, em correspondência com uma escala de salário;

- de um plano de garantias econômicas, nêle incluindo-se indenização por acidente no serviço, pensão aos herdeiros, quando houver morte em serviço, pagamento nas enfermidades longas, aposentadoria por invalidez senil;

- de um sistema de apuração do merecimento, fator necessário e indispensável à solução de muitos problemas de pessoal.

Tudo isso que acabamos de citar está contido em *Public Administration in the United States* por Harvey Walker, Ph. D. — edição de Farrar and Rinehart, N. Y.

Ficou, pois, demonstrado, por opiniões insuspeitas, de Mestres alienígenas que :

- a Administração de Pessoal deve obedecer a princípios científicos;

- deve existir em cada setor um órgão especializado nos problemas de pessoal;

- esses órgãos devem estar articulados com outro órgão central, encarregado da orientação, supervisão e fiscalização das normas comuns sobre pessoal;

- o órgão central deve ser encarregado da seleção do pessoal para o serviço público, chegando até mesmo à preparação dos possíveis candidatos;

- é necessário criar u'a moral elevada entre os servidores do Estado, assim como elevar o prestígio do emprego público;

- deve ser elaborado um programa de pessoal, que atenda não só aos casos de movimentos, como também às necessidades econômicas dos servidores do Estado;

- deve caber ao órgão centralizador a inteira responsabilidade da execução da política de pessoal, o que evitaria influências estranhas e prejudiciais, na solução dos problemas.

Foi obedecendo a tais postulados e princípios que o D.A.S.P. promoveu, no Brasil :

- a formação de um corpo de especialistas em assuntos de pessoal — os Técnicos de Administração;

- a criação, em cada Ministério, de uma Divisão de Pessoal, além de Serviços ou Seções de Pessoal em outros setores, encarregados todos de centralizar, dentro da respectiva área de jurisdição, as questões relativas aos servidores públicos;

- a cooperação técnica com Estados e Municípios, no intuito de os auxiliar a resolverem seus problemas, valendo-se do campo maior da experiência federal.

Conseqüentemente, no âmbito da Administração de Pessoal, o D.A.S.P. nada inovou; ape-

nas tem procurado introduzir, no Brasil, os modernos princípios da Ciência da Administração e, da maneira como se tem conduzido, a despeito de certas falhas inevitáveis em obra tão importante, é de justiça ressaltar que os servidores do Estado melhoraram a situação econômica, cresceram em preparo técnico, são tratados sem interferência política — pelo menos o foram, durante muito tempo — sem os abusos do nepotismo ou das castas privilegiadas, estando ainda livres das experiências perigosas dos que, sem habilitações bastantes, podiam outrora resolver sérios problemas de pessoal.

Compare-se a situação do pessoal da União, ao tempo em que o D.A.S.P. detinha grande prestígio e a dos tempos em que esse prestígio decaiu; compare-se a situação dos servidores dentro do campo de jurisdição do D.A.S.P. com a de outros setores, igualmente federais, onde o D.A.S.P. não tem autoridade. Veja-se onde mais correção, onde menos nepotismo, menos favoritismo, onde mais predomina o sistema do mérito.

Relativamente à Administração de Pessoal, compete ao D.A.S.P. :

- II — estudar e propor sistema de classificação e remuneração de funções e cargos públicos;

- III — orientar a administração do pessoal civil da União;

- IV — selecionar candidatos a cargos e funções do serviço civil federal, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e os do Magistério e da Magistratura;

- V — promover o treinamento, adaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União;

- VI — preparar, quando conveniente, candidatos a funções e cargos públicos;

- XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais.

Como se pode observar do que o D.A.S.P. fez e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Pessoal, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

#### IV

O material constitui o elemento entregue pelo Estado ao pessoal dos serviços públicos, para que o manipule em benefício do Estado.

Da excelência do material depende a eficiência dos trabalhos; de sua aquisição adequada e econômica, bem como de seu uso próprio, depende o rendimento geral, pela baixa do custo de produção.

Diminuir o preço de custo não deve ser preocupação exclusiva das atividades particulares; também o Estado precisa considerar o lado econômico de suas realizações, a fim de não sobrecarregar os orçamentos com verbas majoradas ou desnecessárias, por culpa de inciência administrativa.

É universalmente reconhecida hoje a importância do problema de material na Adminis-



tração Pública; vários princípios já foram estabelecidos para uso dos que desejam obter os melhores resultados, não só na direção dos trabalhos do Estado, como até mesmo no das empresas particulares.

Dentre todos os problemas de material — aquisição, guarda, distribuição, conservação, recuperação... avulta o da aquisição.

Segundo Alex Dow, Presidente da Detroit Edison Company e da American Society of Mechanical Engineers, a compra dos diversos materiais necessários a uma grande empresa é, ao mesmo tempo, uma ciência e uma arte. Uma ciência, porque os estudos de preços, do custo de venda e dos lucros, da escolha dos materiais, das novas fontes de abastecimento, dependem de observações exatas das condições existentes, e de cálculos lógicos. Uma arte, porque a estimativa das tendências do mercado, a antecipação das compras para aproveitamento de condições favoráveis, ou sua protelação a fim de evitar prejuízos ocasionais, bem como as relações entre comprador e vendedor, requerem dose de intuição que não pode ser dada pelas estatísticas.

Essa opinião é emitida no prefácio do livro *Scientific Purchasing*, de Edward T. Gushée e L.F. Boffey, edição de MacGraw-Hill Book Co. NY.

Segundo esses autores, o primeiro princípio científico a adotar é o da *centralização das compras*. É impossível conseguir verdadeira economia na aquisição e utilização de material, se qualquer repartição e qualquer funcionário não especializado se envolverem nos métodos e processos de compra.

A função de comprar deve ser cometida a pessoa especializada, que disponha de auxiliares competentes e de equipamento adequado.

Sua autoridade e responsabilidade devem ser reconhecidas, dentro e fora da organização; são-lhe devidos o apoio e a cooperação de todas as repartições.

O segundo princípio é o de *pessoal competente*. Um órgão de compras movimenta grandes capitais e sua responsabilidade é muito séria para ser confiada a quem não está devidamente preparado para enfrentá-la.

Os erros e omissões praticados por um comprador inexperiente, enquanto não aprender como comprar, causam enormes prejuízos.

Mas não basta ser competente, no sentido de ter habilidade para comprar e de conhecer o produto a adquirir; cumpre ser também honesto, pois há muitas tentações no mundo dos negócios, para que o Estado arrisque a confiar o encargo de fazer compras a quem não tenha idoneidade moral à prova dessas seduções.

Como terceiro princípio surge agora o de *equipamento adequado e registros*. De nada adiantaria centralizar as compras e selecionar pessoal competente para comprar, se esse pessoal não dispusesse de registros e de equipamentos adequados; impossível lhe seria solucionar os pro-

blemas presentes e futuros, sem os meios indispensáveis para isso.

Assim, todas as possibilidades da centralização das compras não podem ser perfeitamente exploradas, se o equipamento e os registros forem inadequados, ou não existirem.

Um departamento de compras atinge a perfeição, quando compra a mercadoria exata, na quantidade certa, na hora oportuna, na fonte indicada e pelo preço conveniente.

Ora, sem registros apropriados não se poderá fazer isso.

São os registros que informam:

- o que comprar
- quando comprar
- onde comprar
- quanto comprar
- quanto pagar.

O quarto princípio a obedecer é o da *coordenação*. Com efeito, a coordenação das unidades interessadas nas compras de material é um dos fatores de sucesso, e essa coordenação deve ser feita entre as unidades menores e o órgão central, como entre o órgão central e o órgão responsável pela elaboração orçamentária.

Além das vantagens comuns a todo sistema coordenado, a respeito do material, a coordenação é indispensável para fixação de padrões e especificações que representem o máximo em qualidade e economia.

O quinto princípio consiste em *saber o que comprar*. O conceito antigo de que há uma verdadeira batalha entre vendedor e comprador, cabendo a vitória ao melhor estrategista dos dois, ou à personalidade dominante, é repudiado pelos processos científicos de aquisição.

O vendedor deve ser minuciosamente informado a respeito das necessidades do serviço, a fim de que o comprador encontre à sua disposição o material adequado. O contato entre vendedor e comprador deve visar a uma solução de proveito mútuo. Se o comprador é induzido a adquirir alguma coisa de que não precisa, ou se o vendedor é obrigado a entregar o produto por preço abaixo do custo, a transação é prejudicial a qualquer das partes.

O sexto princípio consiste em *padronizar e especificar os materiais*. A tendência natural de toda repartição é pedir ao órgão de compras o material que, no seu próprio entender, mais se adapta às suas necessidades. Essa concepção não admite a possibilidade de que todos os órgãos pudessem utilizar materiais idênticos, o que facilitaria todo o processo de compra, inspeção, armazenagem e uso, redundando ainda em economia. Assim, da uniformidade do material empregado, só vantagens podem advir.

Mas as repartições não podem solicitar material padronizado, ou especificado, antes que tomem conhecimento deles; cumpre então, ao órgão central, promover o estabelecimento dos



padrões e especificações necessários, divulgando-os para conhecimento e utilização.

Tudo quando acabamos de dizer é, em linhas gerais, o que se contém nos autores clássicos sobre Administração de Material, e que pode dar lugar às seguintes conclusões:

- é necessária a existência dum órgão centralizador das compras de material;
- esse órgão deve ser dotado de pessoal e de meios adequados a suas funções específicas;
- o material usado nos serviços deve ser padronizado, ou especificado;
- é preciso saber exatamente o que se vai comprar e quando se deve comprar;
- é necessário estabelecer coordenação entre todos os órgãos interessados nos problemas de material, inclusive o responsável pelo orçamento.

Tendo tais princípios da Ciência da Administração em vista, promoveu o D.A.S.P., no Brasil:

- o reforço da autoridade do órgão centralizador das compras, criado antes dele — o atual Departamento Federal de Compras (D.F.C.);
- a padronização e especificação de vários dos materiais usados no serviço público;
- o estabelecimento de normas de aquisição e reaproveitamento de material;
- a preparação e a seleção de pessoal especializado para os serviços de material;
- o estabelecimento dum Sistema de Material, destinado a obter perfeita cooperação e coordenação de todos os órgãos interessados, completado ainda pelo Conselho de Administração do Material, cuja finalidade é uniformizar todas as decisões, no sentido de maior eficiência e economia;
- a elaboração do Catálogo e do Índice de Material, e, bem assim, do Calendário de Compras.

Relativamente à Administração de Material, já competiu ao D.A.S.P.:

- estudar e propor normas relativas a orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material;
- estudar e propor a fixação de especificações de materiais para uso nos serviços públicos;
- coordenar os trabalhos dos órgãos de material;
- estudar, com outros órgãos interessados, os projetos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços;
- orientar e fiscalizar a parte executiva da Administração de Material;
- colaborar, quando solicitado, com Estados, Municípios e entidades paraestatais, no estudo da Administração de Material;
- colaborar na elaboração orçamentária, na parte relativa a material.

Isso tudo já pertenceu à competência do D.A.S.P.; hoje, nada mais lhe resta nesse setor. Os técnicos, os administradores capazes, podem dizer se houve vantagem em privar o D.A.S.P. de sua participação nos assuntos de material. Por mim tenho que foi um erro, e dos grandes: não apenas quebrou a unidade de atribuições num Departamento de Administração Geral, como é o D.A.S.P., como fez decair a Administração de Material a nível muito próximo do empirismo anárquico de outrora.

Como se pode observar do que o D.A.S.P. fez e do que se *continha* dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Material, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

## V

O outrora, as obras em *edifícios públicos* se processavam sem observância de regras, indisciplinadamente, obedecendo, por vezes, a preceitos burocráticos anacrônicos e incompatíveis com a natureza dos trabalhos.

Exceção feita de alguns casos individuais, era quase inexistente o planejamento de obras. Não se faziam estudos preliminares de capacidade e funcionamento dos serviços, não se previam expansões futuras, não se atendia a possíveis atividades correlatas...

Os projetos, quando os havia, raramente passavam de simples esboços; os orçamentos, nem sempre elaborados, ficavam, na maior parte das vezes, bem distantes da realidade e, freqüentemente — o que era pior — diminuídos com muito cuidado para, iludindo o governo, possibilitarem autorização fácil, o que, de outra forma, não se realizaria.

Nunca se cogitava dos problemas de localização, dos de orientação, da influência de agentes químicos e de fatores climáticos, dos recursos em materiais de construção...

As obras eram ampliadas sem necessidade, eram paralisadas por imprevidência ou falta de continuidade administrativa, tudo com grandes, com vultosos prejuízos para o erário.

A execução não obedecia a critério uniforme na parte administrativa, não havia normas técnicas a observar, os pagamentos se faziam por uma infinidade de modos, a fiscalização — salvo a espontaneamente feita por alguns responsáveis zelosos — era, por assim dizer, nula.

É óbvio que esse estado de coisas não poderia continuar. O Governo tomou conhecimento dessa situação verdadeiramente caótica, e o fez por iniciativa do D.A.S.P., erigindo-o, quanto às obras em edifícios públicos, em órgão:

- de orientação e estudos
- normativo
- revisor do planejamento
- supervisor da execução.

Dando cumprimento a tais atribuições, o D.A.S.P.:

- baixou normas para a apresentação de projetos;
- estabeleceu critério para discriminação de orçamentos;
- promoveu acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas para colaborar com ele na padronização dos materiais usados;
- criou um Sistema de Obras, conjugando sua Divisão especializada com os órgãos de obras instaladas nos Ministérios;



— regulamentou a realização de obras, estabelecendo assim a disciplina indispensável ao melhor aproveitamento dos dinheiros públicos em edifícios do Estado.

Relativamente a obras em Edifícios Públicos, compete ao D.A.S.P.:

VII — orientar a construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos e respectivos equipamentos;

VIII — examinar projetos e orçamentos referentes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos utilizados pelos serviços civis;

IX — sugerir medidas destinadas à instalação das repartições em prédios adequados às suas finalidades, tendo em vista a economia e as conveniências do serviço e do público;

X — opinar sobre os planos de obras relativas a edifícios públicos e aos respectivos equipamentos;

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais.

Como se pode observar do que o D.A.S.P. fez e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Edifícios Públicos, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

## VI

Seria deveras descabido preciosismo pretender discutir agora a importância dos orçamentos na administração financeira do Estado.

Nenhuma citação se faz necessária, nenhuma documentação se exige para a afirmativa de que, sem bons orçamentos, pecam, por falta de base, todas as boas intenções do governo.

A despeito de ser o Ministério da Fazenda o principal responsável pela elaboração orçamentária, como gestor das finanças da União, cabe ao D.A.S.P. a tarefa principal, o trabalho mais árduo no preparo da Receita e da Despesa.

Mas, graças à cooperação leal e inteligente desses dois órgãos, passou o Orçamento, entre nós, de simples *lei de meios*, a perfeita síntese do programa de trabalho do Governo, exigindo então novos métodos de prever as rendas públicas, com abandono definitivo das obsoletas *médias trienais*.

Procurou-se obter documentação capaz de habilitar previsões mais seguras, baseadas no exame de cada rubrica orçamentária, no estudo de suas variações e nas respectivas tendências.

Durante o tempo em que o D.A.S.P. teve liberdade de movimentos, a discrepância, entre a receita prevista e a efetivamente arrecadada que em 1931 atingira a mais de 34%, baixou em 1942 a 0,28%.

Foi então que o grande órgão — O Correio da Manhã — de 12 de agosto de 1943, assim se expressou:

“As estimativas das receitas governamentais nunca foram tão corretas, isto é, mais conformes com a realidade, mais perto da arrecadação efetiva do que no ano passado.”

É de notar, sobretudo, que os métodos de estimativa até então ensinados na Ciência das

Finanças foram substituídos por um método *sui-generis*, idealizado pelos técnicos do D.A.S.P., que se revelaram assim capazes de introduzir novos capítulos em matéria de tanta importância para a vida das nações.

No domínio da Despesa, realiza-se trabalho de equipe, tarefa coletiva, pois há convicção generalizada de que só assim pode o Orçamento representar as exatas necessidades dos serviços. Iniciou-se a era dos entendimentos cordiais entre o órgão responsável pela elaboração e as repartições interessadas no Orçamento.

Os Chefes passaram a discutir suas necessidades, à base de elementos concretos, fazendo-se a análise franca e objetiva de abundantes elementos informativos. Se suas propostas iniciais não podem ser aceitas, eles, perfeitamente convencidos, adaptam suas necessidades ao programa de economia do Governo e posteriormente, sem nenhum desânimo, com o mesmo estímulo de sempre, empregam o melhor dos esforços na satisfação daquilo que lhes foi permitido.

Jamais se tomam decisões arbitrárias, com desrespeito à opinião dos Chefes responsáveis pelos serviços, procurando-se ainda evitar que um falso espírito de economia exclua ou adie realizações úteis à coletividade.

Dando nova interpretação ao conceito de obras públicas, como o de inversão de capital e não o de propriamente despesa, elaborou o D.A.S.P. o já extinto Orçamento do Plano de Obras e Equipamentos, separado do Orçamento Geral da União.

Com efeito, o dinheiro gasto na realização de obras de vulto não pode ser comparado ao dinheiro gasto no custeio dos serviços públicos. Este último está definitivamente perdido, sem possibilidade de recuperação; mas as obras, essas constituem verdadeiras inversões de capitais e, se por um lado se gasta dinheiro na sua realização, por outro lado elas enriquecem o Estado, aumentando-lhe o patrimônio real.

Assim, não exprime a verdade um *deficit* orçamentário motivado pelos grandes dispêndios das obras públicas, nem é justo que se censure uma administração por ter legado a outras administrações futuras um patrimônio mais rico, ou mais hábeis instrumentos de serviço.

Por esse motivo, o Orçamento Geral da União só passou a apresentar, então, as despesas decorrentes da prestação dos serviços; assim, seu equilíbrio, *deficit* ou *superavit*, exprime a realidade e era índice seguro da política financeira da Administração Federal.

Depois de adotado esse princípio da independência dos orçamentos de custeio e de obras, começou-se a verificar saldo na execução dos serviços normais, o que de há muito não acontecia, saldo esse, por vezes, bem significativo.

E todo esse estado benéfico decorrerá do cuidado especial do D.A.S.P. no trato das questões



orçamentárias, o que se verificava, sobretudo, na seleção do pessoal.

Com efeito, criou os Técnicos de Administração especializados em orçamento; criou e fez funcionar, regularmente, cursos de especialização sobre orçamento; instituiu concursos de monografias sobre técnica orçamentária e promoveu a ida de pessoal seu, ao exterior, a fim de realizar, *in loco*, estudos sobre orçamentos públicos. Criou o Sistema Orçamentário, articulando seu órgão especializado com os Ministérios e demais Repartições, na elaboração e execução do Orçamento. Padronizou e sistematizou os orçamentos das autarquias, dando-lhes o caráter técnico que não possuíam.

Relativamente às questões de Orçamento, compete ao D.A.S.P.:

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais;

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

XIII — fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária.

Como se pode observar do que o D.A.S.P. fez e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Orçamento, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

## VII

Os adversários do Estado Novo apodam o D.A.S.P. de órgão fascista, porque lhe atribuem origem e finalidade que ele nunca teve. Não importa que o D.A.S.P. — com esse nome, tenha surgido naquele período, para caracterizar-lhe o suspeito das atribuições. O papel saliente que então desfrutou deve-se a dois fatores:

- ausência do Congresso;
- aplicação de normas científicas de administrar.

Com efeito, inexistindo o Congresso, grande parte da tarefa que caberia a esse órgão — o estudo e a elaboração das leis, deslocou-se para o D.A.S.P. É preciso não esquecer que o D.A.S.P. é órgão técnico, auxiliar direto da Presidência da República. Costuma-se atacar o D.A.S.P. quando se vislumbram erros da administração e elogiar o Presidente da República quando há acertos nas decisões preconizadas pelo D.A.S.P. É um modo interessante de julgar.

Na fase do Estado Novo, o Presidente da República desfrutou de dois Poderes: foi Executivo e Legislativo. Como Executivo e Chefe da Administração, sempre teve e tem a colaboração do D.A.S.P.; como Legislativo, essa cooperação — que hoje não tem — lhe era também imprescindível naquela fase.

O Congresso Nacional tem suas Comissões Técnicas que, obrigatoriamente, estudam os projetos para que o Plenário possa decidir; pois bem, o D.A.S.P. substituiu, na fase do Estado Novo, as Comissões Técnicas do Congresso.

Como órgão ligado ao Executivo, representa o D.A.S.P. uma das maiores conquistas da Administração Pública, em qualquer país do mundo. Ele não tem características políticas, isto é, não foi criado por injunções políticas. Sua necessidade é de natureza técnica, sua criação foi preconizada pela Ciência da Administração, jamais por interesses de grupos ou facções.

Se, nas suas atitudes, desgostou ou ainda desgosta muita gente — é o caso das Tabelas Únicas, dos "O" de penacho... isso se deve a que, na realização de tais atos que ele pretende corrigir, houve erro de técnica e não de política. O médico que receita uma droga necessária não pergunta se o doente a pode comprar; o cirurgião que decide amputar um membro ao paciente não pergunta se ele poderá ganhar a vida sem o braço ou a perna.

Técnica é ciência aplicada, e ciência nada tem com afetividade.

Ao tempo do Estado Novo, fez a Administração Pública, no Brasil, a maior experiência da aplicação de métodos científicos, postergando os empíricos até então predominantes; daí a importância do D.A.S.P., sua participação em quase todos os atos da vida administrativa nacional.

Não havia, de sua parte, vontade de absorver, de dominar, de impor; mas o dever de corrigir, de normalizar, de sistematizar onde outrora havia o caos, a acefalia, o desperdício; onde, até então, predominava a ignorância, embora bem intencionada.

Mas, a despeito de tudo, a origem legal do D.A.S.P. não está no Estado Novo e sim na fase que imediatamente o precedeu.

Com efeito, até 1936, não havia cogitado a União de disciplinar as atividades gerais, as atividades instrumentais, isto é, as chamadas atividades meios, em suas repartições e serviços. Ora, isso deixava insolúveis sérios problemas, com prejuízo de todos.

Entretanto, já existia, dentro e fora dos quadros federais, uma sólida corrente de estudiosos que, estando a par das modernas conquistas da Ciência da Administração, defendiam, para o Brasil, um regime capaz de o elevar ao nível dos países progressistas do mundo, em matéria de administração.

A esses estudiosos faltava apenas oportunidade para obter o apoio governamental, indispensável, sem dúvida, na efetivação de seu desejo de reformar processos e métodos, obsoletos e prejudiciais, ainda usados na condução das coisas públicas brasileiras.

Eis, porém que, em 1936, surge o grande movimento em prol da majoração de vencimentos



civis e militares; a ocasião se apresentava assim mais favorável para um início, ainda que tímido, da racionalização dos serviços públicos.

Nesse desiderato, reuniram-se os estudiosos que militavam na Administração, com os estudiosos que exerciam mandato nas Câmaras Legislativas, e o Congresso Nacional, depois de ampla discussão, na qual colaboraram os interessados, através dos debates livres da Imprensa, apresentava ao Poder Executivo as normas necessárias à melhoria dos serviços, que se transformaram na Lei, já hoje célebre, n.º 284, de 28 de outubro de 1936.

#### Essa Lei

— estabeleceu o princípio de carreira para os funcionários;

— organizou os quadros dos Ministérios, grupando os funcionários em carreiras distintas;

— criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.), direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República, para:

— estudar e propor o aperfeiçoamento dos serviços públicos;

— selecionar o respectivo pessoal, promovendo os concursos e provas;

— opinar nos processos de destituição de funcionários por falta de idoneidade;

— opinar em recursos interpostos por funcionários;

— opinar sobre propostas ou planos de racionalização de serviços;

— criou as Comissões de Eficiência, em cada Ministério, articuladas com o Conselho Federal do Serviço Público Civil, para estudarem a organização dos serviços e movimentação do respectivo pessoal, dentro do setor de sua jurisdição;

— sistematizou o pagamento do funcionalismo, fixando padrões de vencimentos, suprimindo gratificações e regime de ordenado e cotas, impondo, assim, ordem onde nenhum critério racional existia;

— determinou que, no cargo em comissão, o funcionário perderia os vencimentos do cargo efetivo, se o tivesse, salvo quando de magistério ou técnico-científico, havendo compatibilidade de horário;

— estabeleceu que só em caso de licença é que o funcionário poderia ser dispensado do exercício do cargo, ressalvada autorização expressa do Presidente da República, dada de acordo com a lei;

— admitiu a possibilidade de ser estabelecido o regime de tempo integral para os serviços públicos, passando então o funcionário a perceber até mais 100% do seu vencimento, mas ficando sujeito à demissão pelo exercício de qualquer atividade particular remunerada;

— permitiu ao Governo a faculdade de transferir ou remover qualquer funcionário, no interesse da administração;

— proibiu a concessão de qualquer abono ou auxílio a funcionário, sem dotação orçamentária própria;

— determinou que toda lei, ao criar serviços ou repartições, deveria especificar em que quadro e padrão de vencimento ficariam incluídos os respectivos funcionários;

— estabeleceu que os serviços públicos fossem, daí em diante, executados por número reduzido de funcionários, na parte de maior responsabilidade, ficando as funções auxiliares entregues a pessoal extranumerário;

— e, finalmente, dispôs que o exercício interino de cargo de concurso não isentaria da prestação das respectivas provas o ocupante do cargo.

A análise dessa Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, elaborada pelo Congresso Nacional, em

pleno regime democrático, depois amplamente discutido o assunto pelos técnicos, pela Imprensa e pelos interessados, a análise dessa lei, repetimos, revela a gênese das duas maiores realizações administrativas nos serviços públicos da União:

— O Estatuto dos Funcionários Civis;

— o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Com efeito, o que ali se dispôs sobre Administração de Pessoal, constituiu o pivô em torno do qual se desenvolveu a legislação posterior, cujo clímax foi o referido Estatuto do Funcionário.

Aquilo que então foi ali regulado — lugar comum dos nossos dias — era, ao tempo, matéria revolucionária, lesiva de situações particulares que se eternizavam, prejudicando o Estado, não só pela decorrente perturbação dos serviços, como pelo exemplo negativo dado à massa do funcionalismo, e injustiças praticadas contra o maior número.

O Estatuto dos Funcionários Civis teve, pois, sua origem na Lei 284, de 28 de outubro de 1936, sem nenhum resquício de imposição fascista.

Quanto ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, êsse foi criado para cuidar de problemas referentes a:

— organização de repartições e serviços;

— racionalização administrativa;

— administração de pessoal.

Ao tempo de sua origem, o material já apresentava certo início de disciplinação; mas, orçamento e obras em edifícios públicos obedeciam ainda a técnicas defeituosas — se é que obedeciam — estando, pois, a reclamar normas específicas de regulamentação.

Mas não quer dizer que o C.F.S.P.C. não pudesse imiscuir-se em problemas de orçamento e de obras, pois que, se lhe competia

— opinar sobre propostas e planos de racionalização de serviços,

estava implicitamente admitida a legalidade dessa interferência.

O que lhe faltava era apenas o direito de tomar iniciativas, ao tratar-se de material, orçamento e obras.

O D.A.S.P., etapa mais avançada daquele Conselho, também trata de:

— organização de repartições e serviços;

— racionalização administrativa;

— administração de pessoal;

mas com o direito de tomar iniciativas, de orientar e de fiscalizar, ainda mesmo quando se tratasse de material, de orçamento e de obras.

O D.A.S.P. surgiu, pois, da experiência do C.F.S.P.C. Ele é, não há dúvida, aquele mesmo Conselho, ao qual se deu nova estrutura e cujas atribuições foram ampliadas.

Ao C.F.S.P.C. eram cometidos encargos referentes a problemas de administração geral, atribuições relativas apenas a algumas de tais ativi-



dades. Era a primeira tentativa de impor ordem, onde até então imperava o arbítrio; de introduzir ciência e técnica, onde apenas o empirismo dominava.

O D.A.S.P. é o mesmo C.F.S.P.C. numa fase mais avançada, satisfazendo já a um dos postulados da Ciência da Administração, que determina subordinar os problemas de atividades gerais a uma só autoridade. Foi por isso que se deu ao D.A.S.P. a atribuição de intervir na solução de todos os problemas de administração geral, pois êsses não podem, não devem ficar a cargo exclusivo de cada repartição, de cada estabelecimento ou serviço.

O D.A.S.P. é o mesmo C.F.S.P.C. que não cuida apenas de organização e de administração de pessoal, de vez que não são apenas êsses dois setores de atividades instrumentais que reclamam disciplinamento e sistematização técnica.

Ora, o C.F.S.P.C. é de origem parlamentar, nasceu do Congresso, depois de fase memorável de debates públicos, de entretchoques de opiniões livremente emitidas pela Imprensa e outros meios de divulgação. Se o D.A.S.P. procede e é mesmo a continuação dêsse Conselho, o D.A.S.P. tem suas origens na opinião pública, e resulta de uma decisão democraticamente tomada por legítimos representantes do Povo.

O D.A.S.P. não é, pois, órgão político; é órgão técnico, mola central do sistema de atividades de administração geral da União. Ele realiza,

no Brasil, os modernos princípios da Ciência da Administração — como já o fazem outros órgãos similares dos Estados Unidos da América do Norte e da Inglaterra, entre vários — e é também um auxiliar valioso, que alivia a Presidência da República de pesadíssimos encargos.

Além de dar uniformidade, de disciplinar os diversos setores das atividades gerais, o D.A.S.P. traduz em planos de execução os programas do Governo, possibilitando à administração específica maiores facilidades, em benefício dos serviços públicos.

O D.A.S.P. é, assim, um órgão indispensável a qualquer Estado moderno, tenha a cor política que tiver; seus erros e defeitos — muito inferiores a seus acertos — só podem ser atribuídos a erros e defeitos de caráter pessoal, e jamais à própria instituição, como instrumento de técnica valiosa e insubstituível na condução dos negócios públicos.

## VIII

Talvez haja quem se surpreenda com esta defesa. É que muitas vezes combati o D.A.S.P., pois participava dêle e queria vê-lo na pujança de seu valor para a causa pública. Mas sempre combati o que me parecia erro de técnica ou de autoridade; jamais combati a instituição, e nem poderia fazê-lo, sem repúdio grosseiro a tudo quanto aprendi e praticava da Ciência de Administração.



# Dez Anos de Tendências nos Valores Administrativos

WALLACE S. SAYRE

Professor de Administração — Colégio da Cidade  
de Nova York

In *Public Administration Review* — Winter,  
1951

(Tradução de R. XAVIER DE MENEZES)

O “SENTIDO da importância de valores”, escreveu em 1950 um observador sensato, “precisa generalizar-se no estudo da administração”. A razão primordial dessa necessidade, continuou ele, é a larga participação das repartições administrativas na formulação e realização dos fins do governo atual nos Estados Unidos, participação esta que parece cada vez mais “transferir ao administrador a investigação do interesse público”, na expectativa de recomendações das autoridades administrativas em consonância com o respectivo conceito desse interesse. (1)

Medida nestes termos, uma década é período muito breve para nêle identificarmos, com segurança, os importantes marcos que assinalam as direções gerais da evolução de nossas premissas básicas sobre administração pública. A perspectiva da revisão dos valores administrativos da década de 1940 não dá ainda ao observador essa visão do passado cem por cento perfeita, que Paul Porter insistiu com todos os administradores a tomassem como previsão cem por cento perfeita para o futuro. E’ claro, porém, que nós nos temos preocupado com valores administrativos, muito

embora talvez insuficientemente, sendo de notar que, com o término da década, tanto os estudiosos de administração, como os administradores, se haviam tornado mais exigentes acêrca das aceitações e preferências básicas, mais conscientes e menos dogmáticos, no tocante às questões que punham à prova cânones de há muito aceitos.

## I

Os valores administrativos predominantes, com os quais se iniciou a década, podemos asseverar, com o risco de uma simplificação exagerada, eram aqueles conceitos incorporados em dois documentos profundamente significativos: o Relatório do “President’s Committee on Administrative Management” e os “Papers on the Science of Administration” de autoria de Gulick, Urwick e outros, inicialmente reunidos para uso do President’s Committee. Se bem que tais documentos tenham sido publicados em 1937, sua preeminência não sofreu abalo na década que se seguiu. Eles deram em 1940 aos estudantes e aos técnicos de administração um compacto conjunto de valores, apresentado de modo incisivo e inspirador de confiança. Em termos magistrais, proclamou o President’s Committee:

“Felizmente os fundamentos de como dirigir com eficiência os negócios públicos, não menos que os particulares, são bem conhecidos. Eles têm surgido universalmente em qualquer parte em que os homens se reuniram para trabalhar com um objetivo comum... Em termos simples, estas regras de eficiência requerem o estabelecimento de uma chefia executiva responsável e eficiente, como centro de energia, direção e controle administrativo; a organização sistemática de todas as atividades, entregues a pessoal qualificado, sob as ordens do chefe executivo, e, para auxiliá-lo nisso, o estabelecimento de apropriadas repartições consultivas e administrativas. Deve haver também disposição sobre planejamento, um sistema fiscal completo e meios para tornar o Executivo responsável por esse programa.” (p. 3)

NOTA — Este é o quarto de uma série de artigos que marcam a primeira década de publicação da *Public Administration Review*. Esta série é destinada a expor importantes desenvolvimentos recentes e tendências manifestantes em alguns dos setores principais da administração pública. O primeiro artigo desta série, *Trends in Teaching of Public Administration*, por George A. Graham foi publicado no número de primavera de 1950, desta Revista. O segundo, *Trends in the Theory of Public Administration*, por John M. Gaus, apareceu na edição de verão de 1950. O terceiro, *Trends of a Decade in Administrative Practices*, por Charles S. Ascher, constou no número de outono, do mesmo ano.

(1) E. S. REDFORD, *The Value of Hoover Commission Reports to the Educator*, 44 *American Political Science Review*, 283-98 (june 1950). Este penetrante ensaio é rico em muitas e valorosas concepções.

Esses preceitos foram elaborados e sustentados nos ensaios de Gulick e Urwick, especialmente no, com justiça afamado, “Notes on the Theory



of Organization", de Gulick, e no persuasivo "Organization as a Technical Problem" de Gulick. Nesses documentos homens confiantes e experientes escreveram com eloquência e invejável convicção sobre uma administração pública, cuja estrutura se aproximava à de uma ciência, uma administração pública, na qual seria possível "isolar em um termo os valores e os fins, ou admiti-los como constantes, precisamente como é feito no domínio das ciências puras", assim esperava Gulick no seu último ensaio, tão significativamente intitulado "Science, Values and Administration". "Nessa marcha", continuou ele, "será possível aproximarmos-nos mais do mundo impessoal, ausente de valores, no qual as ciências exatas se adiantaram com tanto êxito".

A década, é claro, não começou com uma nota de unanimidade sobre matérias tão relevantes. John Gaus, passando em revista na "American Political Science Review" os ensaios de Gulick e Urwick, estabeleceu, com suave ênfase, a restrição que seria uma antecipação profética das tendências da década seguinte. Argumentava ele:

"... a ênfase na separação de certas técnicas de administração das tarefas empreendidas pelo Estado, é, conseqüentemente, das forças políticas por elas responsáveis... Há, inevitavelmente, nesses ensaios uma certa pobreza... Nós não vemos a administração como um "interesse em movimento", efetivo e tangível, produto da combinação de valores e forças políticas, ao mesmo tempo criando novas forças políticas e novos valores. A não ser que examinemos os problemas discutidos neste volume, não poderemos equipar nossos Estados para suas tarefas. Mas, a menos que relatem tais problemas... aos nossos políticos, não saberemos qual a nossa contribuição a ser utilizada por aqueles que precisam e têm o direito de fazê-lo". (2)

Ainda outros valores, agora mais claramente identificados graças à visão do passado, estavam sendo formulados no começo da década, mas atenções mais efetivas estavam ainda para lhes ser dadas; notáveis, entre estes, eram os amplos e sugestivos conceitos encontrados em "The Functions of the Executive", de Chester Bernard; e, "Public Administration and Public Interest", de Pendleton Herring; em "Federal Administration" e "The Administration of Federal Work Relief" de Arthur Macmahon e John Millet; e em "Public Administration and the United States Department of Agriculture", de John Gaus e Leon Wolcott. Schuyler C. Wallace estava mesmo preparando então sua violenta afirmação céptica de que "o tipo de organização administrativa mais conveniente às necessidades do país" poder-se-ia basear em qualquer fórmula simples. (3) Nestas e nou-

tras fontes encontrava-se a evidência de que os valores de administração pública não estavam ainda assentados, nem definidos.

## II

A década iniciada em 1940 findou, podemos dizê-lo agora com menos risco de excessiva simplificação, com um conjunto de valores administrativos mais complexo do que aquele inicial. Nenhum corpo de documentos intimamente relacionados engloba agora as doutrinas aceitas num tão alto grau, quanto o fez o Relatório do President's Committee e os ensaios de Gulick e Urwick em 1940. Heterodoxia, não ortodoxia, é o característico dominante dos valores administrativos em 1950. Não obstante, muitos observadores descreveriam esta circunstância como um sinal do crescimento da administração pública, tendendo para a maturidade, para uma maior e mais decisiva significação em nossa sociedade, para um mais amplo e rico conceito da escala dos valores compreendidos.

E' difícil estabelecer os marcos que formam a fronteira natural do fim da década, no tocante aos valores administrativos. Contudo, é possível identificar algumas das principais balizas com significação direcional para a década de 1950.

Uma das notas talvez predominantes para a nova década foi dada por Paul Appleby no seu "Policy and Administration" (1949), com sua incisiva declaração (p. 170):

"A administração pública toma parte na elaboração da política.

Ela, nesse particular, não age, porém, autônoma, exclusiva ou isoladamente. Sua participação na política verifica-se num campo onde competem poderosas forças originadas na sociedade e pela sociedade. Ela, por sua vez, é objeto da ação de outros e vários fatores da política. A administração pública é um entre múltiplos processos políticos básicos, pelos quais este povo realiza e controla o governo."

Essa completa rejeição do conceito não normativo de administração pública, inequívoca no repúdio à separação entre política e administração, está em coerência com o primitivo tema e substância do livro "Big Democracy", de Appleby, editado no meado da década. Afirmou Appleby então: "E' toda a contribuição do Executivo que eu tenho em mente, quando penso em administração pública."

Em chocante contraste se encontra o novo texto de Simon, Smithburg e Thompson "Public Administration" (1950), o qual representa a primeira exposição sistemática mostrando a administração pública como um processo social, e aspira a construir, sobre novas bases psicológicas e sociológicas, uma ciência de administração pública, que será não normativa, liberta de valores, desejos e preconceitos, "uma ciência no sentido de uma compreensão objetiva dos fenômenos, sem confusões entre fatos e valores."

Testemunhando a continuidade e a diversificação dos valores em administração pública, no

(2) 32 *American Political Science Review* 132-34 (february, 1938). Dois anos antes, em *The Frontiers of Public Administration* (University of Chicago Press, 1936) John M. Gaus, Leonard D. White e Marshall E. Dimock acentuaram o grande entrelaçamento da administração pública com os valores políticos e sociais.

(3) *Federal Departmentalization: A Critique of Theories of Organization* (Columbia University Press, 1941).



meado do século, os Relatórios da Comissão Hoover (1949) restabeleceram os duradouros conceitos afirmados pelo President's Committee em 1937, especialmente aqueles "cânones de eficiência, que requerem o estabelecimento de uma chefia executiva eficiente e responsável, como centro de energia, direção e controle administrativo." A Comissão Hoover encara certas proposições como imutáveis:

"O Presidente, e abaixo dele seus principais auxiliares, os Ministros de Estado, devem ficar responsáveis e obrigados a prestar contas perante o povo e o Congresso, pela conduta do Executivo. Essa dupla responsabilidade é impossível sem autoridade — o poder de dirigir. O exercício da autoridade é impossível sem uma linha definida de comando, de cima a baixo e outra de retorno, de responsabilidade e subordinação, da base até o tope. O sábio exercício da autoridade é impossível sem a ajuda que as instituições de caráter consultivo podem dar..." (4)

A Comissão não apela explicitamente para a ciência na administração, se bem que seus valores aceitem, sem sombra de dúvida, os preceitos da administração científica. Isto não acentua a separação entre política e administração; em vez disso, se bem que se procure em vão uma definição explícita de sua posição em face desse dilema, a Comissão enuncia, obviamente, uma doutrina constitucional, política em sua essência.

O estudo da "casuística social" do *"Committee on Public Administration Cases"* (1949 e 1950), começando agora a exercer uma influência em proporções jamais previsíveis fornecem, ainda, um outro marco. Os valores mais evidentes nestes "casos" são os que relacionam a administração com a formação da política, com a escolha dos meios para a consecução dos fins, com o processo político concebido em toda sua extensão; as premissas menos claras, se não completamente ausentes, são aquelas que conduziriam a uma ciência de administração não normativa.

Estes marcos, de algum modo arbitrariamente escolhidos, que definem os valores administrativos de 1950, selecionados de grande abundância de cuidadosos inquéritos levados a efeito no seio da administração pública, na última década, (5) sugerem ao menos os contornos gerais dos sistemas de valores de hoje na administração pública. O debate sobre valores, é evidente, não está terminado. A procura de uma ciência de administração divorciada de todos os valores (salvo o valor principal de uma ciência ela mesma objetiva) continua a merecer as energias de alguns estudantes; outros procuram uma teoria de administração pública, na qual os valores são vistos como essência indispensável.

(4) General Management of the Executive Branch, p. 1.

(5) A mais útil e resumida bibliografia, acompanhada de comentários de percepção aguda e sugestiva pode ser encontrada em *Trends in the Theory of Public Administration* de John M. Gaus, 10 Public Administration Review 161-68 (Summer, 1950).

Ninguém estabeleceu mais completamente, mais concisamente, ou mais sãbiamente, o ânimo pluralístico dos valores e das hipóteses amplas, com que começou a nova década, do que Arthur Macmahon ao responder a pergunta de Dwight Waldo, se havia um estudo de administração "como tal":

"O ensaísta aventura-se a esboçar as preliminares de uma resposta. O papel condicionante e infinitamente especial do objetivo é óbvio. O contexto político particular da administração pública em qualquer país e em qualquer tempo é o fator primordial. A maior ênfase ao treinamento deve ser aqui consignada. Dentro da própria estrutura política, geral quanto ao governo e particular no tocante à sociedade em questão, cada programa e cada política específica nêle compreendida condiciona a estrutura e o funcionamento. Mas há proposições universais; elas nascem de duas fontes. Primeiro, alguns elementos de aplicação universal emanam, como a matemática, da lógica da existência, tal como a mente a apreende. Essa lógica apresenta categorias de possibilidades, como área e função — elementos básicos do agrupamento. O conceito chamado "princípio" aparece caracteristicamente como rígida limitação de alternativas, não como uma escolha. A essência do princípio é relativa num duplo sentido. A imposição de uma escolha limitada conduz a atenção para os fatores grandemente relacionados com os objetivos imediatos, os quais indicam a alternativa preferível. Segundo, alguns elementos de aplicação geral decorrem do fato que os homens são suficientemente semelhantes para mostrarem característicos comuns de comportamento, ao se reunirem mutuamente nos mesmos tipos de associação, em organizações para consecução de fins diversos. Considerável previsibilidade entra, assim, na arte de viver com os outros. Mas devemos ser cautelosos ao encarar, mesmo os traços mais profundos, como constantes eternas, visto que, fora das variações individuais, as prevalecentes estruturas da personalidade são condicionadas às culturas e mudam com elas. É este o supremo privilégio e dever da administração pública, contribuir sadiamente para esta interação." (6)

Aqui pareceriam estar os principais valores caracterizantes da década emergente: "o papel condicionante e infinitamente especial do objetivo"; "o contexto político particular da administração pública"; "cada programa e a política específica nêle compreendida condiciona a estrutura e o funcionamento"; "alguns elementos de aplicação universal" nascidos "da lógica da existência"; "o conceito chamado princípio aparece caracteristicamente como limitação rígida de alternativas, não como uma escolha"; "alguns elementos de aplicação geral decorrem do fato que os homens são suficientemente semelhantes para mostrarem característicos comuns de comportamento"; "mas devemos ser cautelosos ao encarar, mesmo os traços mais profundos, como constantes eternas". Se a próxima década estiver destinada a trazer à administração pública a unidade de uma nova síntese de valores competitivos, esta é sua mais provável cópia.

Talvez as tendências dos valores administrativos na década possam ser descritas agora em termos preliminares: não houve mudanças radicais, nenhuma repulsa violenta dos valores acei-

(6) ARTHUR W. MACMAHON, *The Administrative State*, 8 Public Administration Review 211 (Summer, 1949).



tos no início da década; ao contrário, a corrente de valores se alargou, submergindo nela, de modo relativo, alguns valores primitivos menos importantes, e sobressaindo outros de maior significação; alguns valores novos foram acrescentados, mas os elementos de continuidade são tão evidentes, se não tão enfáticos, quanto os variáveis. A diferença mais marcante entre 1940 e 1950, no domínio dos valores administrativos, é o aumento de significado — o enriquecimento de valor — da palavra “administração pública”. Esse enriquecimento pode ser contemplado através de perspectivas diferentes. O adjetivo “pública” apresenta-se, agora, freqüentemente, em itálico. Nossos valores, num sentido, passaram da predominância das técnicas administrativas da organização e gerência para uma ênfase sobre a ação vasta da política do governo — sua formulação, sua evolução, sua execução, tudo dentro ou intimamente relacionado com a estrutura da administração. Noutro sentido, nossos valores se transferiram da limitada visão de um “funcionário público”, respondendo mecanicamente ao imperativo tecnológico da direção, para mais larga e profunda perspectiva da conduta humana em ação cooperativa.

### III

A tendência dos valores administrativos em nenhuma outra parte está mais claramente caracterizada do que na instabilidade de interpretações dadas ao conceito do papel da ciência na administração. No começo da década havia confiante aspiração a uma ciência de administração; com efeito, já se asseverava abertamente que as regras de tal ciência já eram conhecidas. No fim da década ainda estão presentes os expoentes de uma ciência de administração, mas eles expõem um novo conjunto de regras e rejeitam os princípios primitivos fundados com base na administração científica. Os defensores de uma “ciência” de administração pública são mais claramente representados em 1950 por Herbert Simon, Donald Smithburg e Vitor Thompson no trabalho “Public Administration”. Dizem eles:

“O estudo do comportamento de pessoas nas organizações pode ser não normativo — isto é, pode estar liberto de desejos, valores e preconceitos, por parte da pessoa encarregada da investigação, e pode ser baseado em uma análise objetiva da interação humana... Este livro interessar-se-á, profundamente, pela administração como ciência — não ciência no sentido de exatidão no grau já atingido pelas ciências físicas, mas, sim, no sentido de uma compreensão objetiva dos fenômenos, isenta de confusão entre fatos e valores.”

Mas eles se apressam a acrescentar:

“... Esta ênfase sobre o caráter dos fatos não significa um rebaixamento na importância dos valores... A falta de conhecimento das técnicas administrativas (i.é. fatos)... pode aliviar o administrador da tarefa da escolha moral — escolha quanto aos fins e métodos da organização, e ao tratamento do elemento humano nela compreendido. Seu código de ética é uma parte tão significativa de seu equipamento de administrador, quanto seu conhecimento do comportamento administrativo, e nenhu-

ma soma de estudos da “ciência” de administração o dotará desse código.” (7)

Este recente avanço do valor da ciência na administração preencheu com êxito sua função de caráter céptico: colocou na defensiva todos os conceitos de administração científica. Contudo, não ganhou o campo inteiro para si. Obteve grande influência para um novo conjunto de fatores — primariamente psicológicos e sociológicos — mas sua proposição que estes “fatos” novos podem transformar-se numa ciência de administração sem valores levou um observador penetrante a comentar que “deixou-se a suspeita de que quanto mais pura for a ciência de administração, menos relevante será ela socialmente.” (8)

Ainda um outro crítico, Robert A. Dahl, argumentou convincentemente:

“... o estudante de administração pública não pode evitar um interesse pelos fins... Uma ciência de administração pública não normativa devia repousar numa hipótese básica, que removeria os problemas éticos da área coberta pela ciência... Pode ser criada tal hipótese básica? Para o autor o problema aparece carregado de enormes e talvez insuperáveis dificuldades... Estamos muito afastados de uma ciência de administração pública. Nenhuma ciência de administração pública é possível, a menos que: 1) o lugar dos valores normativos fique claro; 2) a natureza do homem na área da administração pública seja mais bem compreendida e sua conduta mais previsível, e 3) haja um corpo de estudos comparativos, com o qual seja possível descobrir-se princípios e generalidades que transcendam as fronteiras nacionais e as experiências históricas isoladas. (9)

Dahl parece duvidar que uma ciência de administração pública seja o fruto desta geração.

E’ logicamente óbvio que todos aqueles que vêem a administração pública primariamente como um processo político, ou que dão relêvo ao único contexto político que lhe controla a forma e a substância, têm que rejeitar, tanto as pretensões mais generalizadas, de uma nova “ciência”, como sua rígida separação entre fatos e valores; com efeito, eles não podem deixar de descrever a dicotomia entre fato e valor, como meramente uma nova e sutil versão da formulação primitiva de separação entre política e administração.

### IV

As mudanças e retrocessos nos debates durante a década sobre as hipóteses básicas da administração pública — isto é, se ela deve esforçar-se para ser acima de tudo uma ciência não normativa, independente dos valores, ou se deve aspirar a uma teoria de governo, que abrace os valores políticos e sociais de uma sociedade democrática.

(7) Public Administration (Alfred A. Knopf, 1950) pp. 19-24.

(8) FRITZ MORSTEIN MARX, reviewing Simon's Administrative Behaviour, in 8 Public Administration Review 65 (Winter, 1948).

(9) The Science of Public Administration: Three Problems, 7 Public Administration Review 1-11 (Winter, 1947).



tanto quanto os “fatos” da conduta administrativa — são revelados especialmente nas discussões sobre a responsabilidade moral e material das repartições públicas. Estas discussões têm um ponto de interesse comum: como reconciliar o grande desenvolvimento sem precedentes do poder administrativo com o governo democrático.

Uma importante parte da literatura sobre administração pública no decorrer da década diz respeito às relações do Executivo, especialmente da Presidência, com o sistema de responsabilidade administrativa, moral e material. Dêse modo, o Relatório do President's Committee descreveu sua primeira regra de eficiência como “o estabelecimento de uma chefia executiva responsável e eficiente, como centro de energia”, regra esta sustentada pela opinião do “Comité” de que “o Executivo americano deve ser tido como uma das maiores contribuições dadas pela Nação ao desenvolvimento da democracia moderna — a instituição por excelência”. “A preservação do princípio de inteira responsabilidade do Executivo perante o Congresso”, asseverou o Relatório, “é uma parte essencial do nosso sistema republicano.” O instrumento principal para a execução dessa inteira responsabilidade iria ser encontrado nas recomendações do “Comité”, no sentido de haver uma integrada e hierárquica organização administrativa, pronta a responder ao comando do Presidente.

Essa prescrição já havia sido sublinhada uma década antes pela Comissão Hoover, com ênfase mesmo mais marcante sobre a concepção de uma linha definida de comando do tope à base e outra de retorno de responsabilidade e subordinação da base ao tope, com o Presidente no ápice de uma hierarquia íntata e completamente integrada. Esta doutrina de uma estrutura administrativa simétrica sob a quase exclusiva direção do Presidente tornou-se mais explícita na redação dada pela Comissão na proposta de legislação regulamentar — projeto de 1949, sobre gerência executiva em geral — no qual a direção das repartições administrativas parece passar a fazer parte do domínio constitucional do poder presidencial, como uma correlação do princípio de “responsabilidade política centralizada”, o qual a proposta descreve como já tendo sido estipulado na Constituição.

#### Especifica o projeto :

“As repartições executivas existem para possibilitar que a responsabilidade do Presidente, na forma exposta no artigo II da Constituição, se cumpra com eficiência...

(10) 81st. Cong., 1st. sess., S. 942, H.R. 2613. Os projetos foram apresentados nas duas Casas do Congresso em fevereiro de 1949, lidos duas vezes e encaminhados às respectivas comissões de finanças do Departamento Executivo.

Sou grato a Nathan D. Grundstein, Universidade de Wayne, pelos seus refletidos e sugestivos comentários sobre esta e outras matérias com ela relacionadas, em um estudo inédito sobre *Presidential Power, Administration and Administrative Law*, lido na Academia de Artes e Ciências de Michigan, em março de 1950.

Tôdas as repartições executivas e seus respectivos dirigentes são meros representantes que agem pelo Presidente; e sempre que qualquer dessas repartições, ou seus chefes, fôr por lei investida de uma função, isso assim acontece por mera conveniência. Tal função deve ser tratada como atribuída ao Presidente e exercida pela repartição executiva competente, ou por seu chefe, segundo autoridade devidamente derivada de delegação do Presidente. Em relação com o exercício de qualquer destas funções, a repartição executiva, ou seu chefe, está (a menos que a função seja de natureza quase judicial) a qualquer tempo sujeita, com respeito a tudo relacionado com seu exercício (inclusive tempo, maneira e extensão desse exercício) à direção e controle do Presidente”.

A mesma disposição foi então estabelecida para as repartições executivas subordinadas (bureaus, divisões, concelhos, administrações, autoridades, agências etc. dentro de repartições principais), e suas ações ficaram, também, sujeitas à direção e controle “do chefe da repartição executiva principal, na qual existam ou constituam uma unidade orgânica”. Há, porém, duas restrições: atribuições de uma repartição executiva principal ou de outra a ela subordinada, nos termos do projeto, não podem ser delegadas ou abolidas.

Estas são, é claro, premissas de valores que exaltam o poder do chefe executivo eleito, pairando sobre uma bem entrosada hierarquia, como a pedra angular de um sistema de responsabilidade administrativa. Assim sendo, elas refletem não apenas as profundas e vigorosas correntes nos conceitos Hamilton-Wilsonianos sobre o poder presidencial: elas são uma lógica, talvez em alto grau direta, resposta à realidade do governo moderno.

Mas a importância dada a estes valores do Executivo tem provocado, de maneira crescente, através da década, a determinação no sentido de que outros valores relacionados com responsabilidade moral e material não sejam dominados ou desapareçam. O mais eloquente e inequívoco porta-voz de um grupo de valores competitivos, a doutrina da supremacia legislativa, é Charles S. Hyneman na sua “Bureaucracy in a Democracy” (1950). “O Congresso devia estatuir”, acredita êle, “todos os modelos, tôdas as condições, tôdas as declarações de princípios que de antemão êle sabe precisar aplicar nas situações em expectativa, a surgirem. Esta regra deriva de um conceito da supremacia legislativa”. Êsse proceder êle modificaria, apenas, em termos de duas considerações: primeiro, o Congresso não devia gastar tanto tempo num estatuto, quando descarta de outras matérias que êle mesmo as encara como sendo de maior importância; segundo, o Congresso não devia impor controle minucioso sobre os funcionários administrativos, por implicar em fiasco de seus próprios objetivos. A regra geral “que o Congresso devia ter o que quisesse”, Hyneman estenderia à criação e definição da estrutura das organizações administrativas a supervisionarem as empresas governamentais, mas êle tornaria mais fortes ainda as considerações modificadoras. Em todos os outros campos da administração onde o Congresso tem responsabilidades constitucionais — na provisão de dinheiro, na fixação de padrões



de conduta administrativa, revendo a ação da burocracia, escolhendo os elementos burocráticos — Hyneman põe maior confiança na instituição legislativa, como garantidora de responsabilidades, do que o fazem os Relatórios do President's Committee, ou a Comissão Hoover. (11)

Uma outra ênfase sobre o tema da responsabilidade é também notável no fim da década. Constitui ela a asserção de que as próprias repartições administrativas têm papel representativo no nosso sistema de governo. Encarado o problema por êsse prisma, argüi-se que o sistema de responsabilidade deve reconhecer a função representativa da burocracia e dispor sobre sua fiel execução. Assim, por exemplo, Norton Long recentemente sustentou que :

"... a teoria da administração tem negligenciado o problema das fontes e suficiência do poder... A burocracia dentro do sistema político americano tem uma grande parcela de responsabilidade na promoção geral da política, e mais ainda, na organização das bases políticas para sua sobrevivência e desenvolvimento... As repartições têm ou desenvolvem uma perspicaz compreensão do politicamente exequível na estrutura do grupo, dentro do qual elas trabalham. Acima de tudo, aos olhos dos seus defensores e dos seus inimigos elas representam incorporação institucionalizada da política, uma organização duradoura, efetiva ou potencialmente capaz de mobilizar poder por trás da política".

Conclui Long que "tentativas para solucionar os problemas administrativos isoladamente da estrutura do poder e do objetivo da forma de governo estão destinadas a comprovarem-se ilusórias." A solução, acredita êle, deve repousar no prévio desenvolvimento de um responsável sistema bipartidário; até lá, os esforços para reorganizar o Executivo ou o Legislativo talvez impliquem em progresso, mas de modo geral não conseguirão prover um adequado sistema de responsabilidade. (12)

(11) Veja-se especialmente seus capítulos 5-10. Elias Huzar, *The Purse and the Sword* (Cornell University Press, 1950); Robert A. Dahl, *Congress and Foreign Policy* (Harcourt, Brace, & Co., 1950); e A. W. Macmahon, *Congressional Oversight of Administration: The Power of the Purse*, 58 *Political Science Quarterly* 160-90, 380-414 (1943), cada um põe ênfase de uma maneira diferente nos valores das instituições legislativas num sistema de responsabilidade administrativa.

As idéias expressas por Hyneman em 1950 foram também defendidas com grande eloquência por Herman Finer num estudo mais amplo, *The Administrative Responsibility in Democratic Government*, 1 *Public Administration Review* 335-50 (Summer, 1941).

(12) Norton E. Long, *Power and Administration*, 9 *Public Administration Review* 257-64 (autumn, 1949). No início da década, E.S. Wengert criticou o ortodoxo negligenciamento dos valores democráticos e representativos da administração. O interesse público seria descoberto, sentiu êle, no grau em que "o administrador pode

Nem todos os observadores que dão maior importância à função representativa das repartições administrativas, levam tão longe suas conclusões, mesmo que concordassem ser os partidos políticos instituições de maior importância num sistema de administração responsável. Êles focalizam sua atenção, ao contrário, sobre os métodos, pelos quais o papel representativo das repartições administrativas pode ser identificado, esclarecido e memorado, dentro da própria hierarquia administrativa. A mais generalizada aplicação dessa tentativa pode ser encontrada na crescente prática de admissão de representantes do povo e dos grupos de interesse organizados para participação no processo administrativo. A utilização de comitês locais na elaboração da política agrícola e na administração de controle de preços e racionamento são casos ilustrativos; pode-se dizer o mesmo com respeito aos "comitês" consultivos, representando os mais homogêneos grupos de interesse, atualmente uma prática quase universal entre as repartições administrativas.

A premissa de que as próprias repartições administrativas são instituições representativas, empenhadas em um processo representativo comparável, talvez com inferioridade, ao papel identico dos eleitos para o Executivo e o Legislativo, constitui conceito que atualmente preocupa a atenção de muitos estudantes. (13) A reconciliação desta premissa com outros elementos de uma administração responsável, especialmente sua acomodação aos conceitos competitivos de uma supremacia ou do Executivo, ou do Legislativo, é um dilema não resolvido ainda, e de maiores proporções. Uma tentativa para acôrdo dêstes valores antagônicos consiste em dar-se ênfase ao processo político total, como guarda da responsabilidade, ponto de vista êsse expresso por Appleby, na sua conclusão, no sentido de que "tudo no processo político é, em conjunto, importante para o governo popular." (14) Há, teme êle, alguns perigos implícitos nos instrumentos administrativos para participação civil, especialmente o desejo que a confiança seja posta nos representantes não suficientemente categorizados. "Devemos lembrarnos", salienta êle, "que não há nada tão completa-

ir ao encontro daqueles afetados pela sua ação para que o auxiliem na formação da política administrativa." Vide seu *Study of Public Administration*, 36 *American Political Science Review* 313-22 (1942).

(13) Com ênfase variável sobre o assunto, vide Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (University of Alabama Press, 1949); John M. Gaus, *Reflections on Public Administration* (University of Alabama Press, 1947); V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, 2d. ed., 1947, chapter 23, "Administration as Politics", pp. 701-25; J. Donald Kingsley, "Representative Bureaucracy" (Antioch Press, 1944).

(14) Vide *Policy and Administration*, p. 164.



mente democrático como a totalidade do processo político numa sociedade livre". (15)

Houve, pelo menos, um outro importante ponto em foco nos debates durante a década, concernentes à estrutura própria do sistema de responsabilidade administrativa. A década começou com uma ampla divisão de opiniões sobre a importância do processo judicial na ação administrativa. A questão foi concentrada menos no papel dos tribunais na supervisão da administração, do que sobre o grau em que o processo judicial seria introduzido no próprio processo administrativo. O projeto Walter-Logan vetado pelo Presidente Roosevelt em 1940, expressou, em termos fortíssimos, as opiniões daqueles que procuravam tornar judicial muitas formas de ação administrativa; o Relatório do Attorney General's Committee em 1941 adotou um ponto de vista mais moderado. (16) A guerra temporariamente adiou o debate; mas, em 1946, o "Administrative Procedures Act" refletiu tanto o renascimento da questão quanto o aparente triunfo das opiniões mais extremistas. A Lei põe em relêvo os valores de procedimentos uniformes nas decisões administrativas que atinjam direitos privados, e de procedimentos que se amoldem tanto quanto possível às regras da ação judicial. No fim da década críticos e defensores da inclusão do processo judiciário dentro do processo administrativo estão ainda em desacôrdo, mas o conflito por sua vez perdeu a importância como um item de maior interesse nas discussões continuadas sobre a responsabilidade administrativa. (17).

A construção de um sistema de responsabilidade administrativa apropriado às tarefas governamentais de uma sociedade democrática, no meado do século, tornou-se, assim, o assunto de um debate de aspectos variados, que estendeu por toda a década. O chefe executivo eleito, com inalterada responsabilidade e contrôle sobre uma hierarquia administrativa integrada, as instituições de contrôle legislativo sobre os objetivos, a estrutura e os métodos das repartições administrativas, os requisitos das funções representativas das próprias repartições administrativas, e os va-

lores do processo judicial dentro da administração têm sido, cada um por sua vez, apresentados como instituição principal do sistema de responsabilidade. E, no fim da década, começa a originar-se uma ênfase mais ampla sobre os valores do processo político total do governo constitucional democrático, como a fonte e garantia de responsabilidade, ênfase esta que evita comparações individuais entre instituições diversas. Mas, se esta última ênfase tem grande virtude de restabelecer uma visão harmônica do todo, por outro lado deixa sem solução a tarefa de relacionar e diferenciar as diversas partes nas suas esperadas contribuições à administração responsável. (18)

## V

O sentido da importância de valores na administração pública tem crescido significativamente durante a década, especialmente no final. Se é verdade que muita energia foi despendida na procura de uma ciência de administração, a qual seria neutra no tocante a valores, é também verdade que o debate provocado desde o primeiro instante por essa pesquisa resultou, eventualmente, numa nova e maior ênfase do papel dos valores na administração pública. As indispensáveis funções desses valores são agora admitidas de todos os lados; o continuado debate nessa controvérsia é sobre a importância relativa de "fatos" e "valores", e sobre a utilidade dessa distinção no estudo e na prática da administração.

O interesse principal sobre valores na administração pública de uma sociedade democrática

(15) *Toward Better Public Administration*, 7 Public Administration Review 93-99, (Spring, 1947).

(16) Attorney General's Committee on Administrative Procedure, *Final Report*, 1941; Robert M. Benjamin, *Administrative adjudication in the State of New York* (Albany, 1942); James Hart, *An Introduction to Administrative Law*, 2d ed. (Appleton-Century-Crofts, 1950).

(17) VINCENT M. BARNETT, Jr., *Judicialization of the Administrative Process*, 8 Public Administration Review, 126-133 (Spring, 1948), e Frederick F. Blachly, "Sabotage of the Administrative Process", 6 *ibid.* 213-27 (Summer, 1946), fornecem uma apreciação crítica da Lei de 1946. Charles S. Hyneman, *Bureaucracy In A Democracy* (Harpers Brothers, 1950) faz apreciação condescendente; vide especialmente os capítulos 8, 21.

(18) ARTHUR A. MAASS and Laurence I. Radway, *Gauging Administrative Responsibility*, 9 Public Administration Review 182-93 (Summer, 1949), em um penetrante e provocante estudo apresentaram critérios de responsabilidade administrativa, baseados nas seguintes generalizações: 1) "As repartições administrativas seriam responsáveis pela formulação e execução da política do governo." 2) "As repartições administrativas não podem nem devem normalmente ser tidas como diretamente responsáveis perante o povo". 3) "As repartições administrativas seriam responsáveis junto aos grupos que exerçam pressão, tanto quanto necessário para igualar as oportunidades de salvaguardar interesses, adquirir conhecimentos especializados e garantir anuência para seu próprio programa". 4) "As repartições administrativas seriam responsáveis junto ao Legislativo local, mas apenas, através do chefe executivo, e principalmente por grandes problemas de política governamental e pelo desempenho administrativo geral". 5) "As repartições administrativas seriam diretamente responsáveis pela conformação ao programa geral do chefe executivo e pela coordenação de suas atividades com as das outras repartições do Executivo". 6) "As repartições administrativas não podem ser tidas, independentemente, como responsáveis junto à organização ou à política dos partidos políticos". 7) "As repartições administrativas seriam responsáveis pela manutenção, desenvolvimento e aplicação de padrões profissionais apropriados às suas atividades".



gira em torno do estabelecimento da responsabilidade moral e material das repartições administrativas, com relação à sua política e seu programa de ação. À medida que os estudantes de administração pública e os administradores procuram novas perspectivas desse problema fundamental, tornam-se eles cada vez mais cômicos da continuidade dos principais matizes de sua diferenciação. Isto sugere que a pesquisa básica no estudo da administração é mais por uma teoria de governo do que por uma ciência de administração.

A inclusão da administração pública dentro de uma teoria de governo implica em ênfase de outros valores importantes, que neste artigo não podem ser mais que sugeridos. Entre eles, a nova ênfase sobre o objetivo, como o valor que dá o mais claro significado à máquina administrativa, pode, dificilmente, ter sua significação futura exagerada. "Uma clara exposição do objetivo, universalmente compreendida, é a garantia mais evidente de uma administração eficaz", conclui Luther Gulick das suas reflexões sobre a administração da Segunda Guerra Mundial; "tradução do objetivo em programa é o passo decisivo em administração". (19) Não menos principal é a ênfase a

---

(19) LUTHER GULICK, *Administrative Reflections from World War II* (University of Alabama Press, 1948), págs. 77-8.

manifestar-se sobre os valores mais consistentes da administração democrática, do que o princípio de acordo com o qual o moral na administração depende da participação vital na definição dos objetivos por parte daqueles por eles afetados, já na qualidade de cidadãos, já de servidores civis. E' esta uma ênfase, cuja exploração, no campo da administração pública, apenas começou; seu desenvolvimento depende da contribuição de todas as ciências sociais à maior compreensão das formas e métodos de administração, que vigorosamente contribuem para a saúde e crescimento da sociedade democrática. (20) Os valores trazidos à administração pública por outras ciências sociais prometem ser um dos aspectos mais notáveis da década a decorrer; e entre as contribuintes, a mais velha, a ciência política, não deve ser a menos importante.

---

(20) WAYNE A. R. LEYS, *Ethics and Administrative Discretion*, 3 *Public Administration Review* 10-18, 1943; F. Morstein Marx, *Administrative Ethics and the Rule of Law*, 43 *American Political Science Review* 1119-44 (1949); WALLACE S. SAYRE, *Morale and Discipline*, in F. Morstein Marx (ed), *Elements of Public Administration*, (1946), pp. 478-497, and *Organization as Social Process*, 9 *Public Administration Review* 45-50 (1949).

Num estudo sobre "Administrative Loyalty", a ser publicado pela "Louisiana University Press" em 1951, PAUL H. APPLEBY fornece mais um de seus importantes marcos da evolução dos valores administrativos.



# ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

## O Secretariado das Nações Unidas

Trabalho editado por *Carnegie Endowment for International Peace*

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Cap. VIII — III Parte)

### PARTICIPAÇÃO DO PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO

UMA equipe internacional de servidores civis também tem interesses especiais em matéria de participação nos negócios administrativos do órgão a que servem. A necessidade de promover uma elevada dose de unidade no meio de poderosas pressões de forças centrífugas, a importância e a dificuldade de manutenção de um *esprit de corps* eficiente e a urgência inevitável de demonstrar-se os méritos do processo democrático de administração de uma equipe de servidores recrutados em todo o mundo são suficientes razões para que o Secretário-Geral preste o melhor de suas atenções à essência, à forma e aos métodos da participação do seu pessoal nos negócios administrativos. Caso pretenda adotar no Secretariado um bom programa nesse sentido, ele não contará com o auxílio das normas que vigoram nas administrações dos vários países do mundo. Em quase todas as organizações, a participação do pessoal na administração tem sido relutante e mesmo hostilmente aceita pelos administradores. Muita atenção se tem prestado aos meios destinados a limitar ou utilizar o processo. Consequentemente, a tradição e as convenções, no que diz respeito à participação do pessoal, são de ordem negativa e geram uma relação cautelosa entre diretores e subordinados, com atitudes de mútua suspeição e resistência. Nesse clima, os técnicos de pessoal conseguiram criar conceitos e normas que podem ser tidos como positivos e frutíferos. Por isso, tanto a singularidade da organização internacional como a pobreza dos planos convencionais de administração de pessoal relativas à sua participação na direção impuseram ao Secretário-Geral o pesado encargo de orientar o trabalho de criação de novas fórmulas e novos métodos pelos quais possa o funcionalismo da ONU desenvolver o sentimento de que trabalham realmente sob um regime de cooperação.

A participação em causa, conforme é posta hoje em vigor no Secretariado, é mais significativa do que a da Liga das Nações, mas atua dentro de um sistema de referências que a circunscreve aos interesses tradicionais de uma burocracia de caráter permanente. Em obediência a uma

recomendação feita pela Assembléia, isto é, de que o Secretário-Geral deve promover os meios necessários à realização de consultas ao pessoal, prevê o regulamento que "em questões relativas à administração e bem-estar do pessoal, deve ser consultado um "Comité" de Pessoal eleito pelos funcionários para dar parecer em seu nome". Isto não se aplica, porém, a situações de emergência. De acordo com essa disposição, um "Comité", composto de vinte e um membros eleitos, se entende regularmente com o Secretário-Geral, com o Secretário-Geral Assistente (em matéria de administração geral) ou com o Diretor de Pessoal. Um acordo firmado em 1949 entre o Secretário-Geral e o "Comité" dispõe que:

1) *Devem ser levados ao conhecimento do "Comité" Permanente todos os planos relativos à política a seguir em questões de salário, nomeações, promoções, abonos, contratos, condições de trabalho, moradia, transporte, bem-estar e disciplina antes de estarem esses planos definitivamente assentados.*

2) *O "Comité" Permanente terá um dia de trabalho a seu dispor a fim de estudar esses documentos.*

3) *Esses dispositivos não se aplicam às decisões relativas aos membros da equipe de funcionários da ONU, individualmente, nem aos regulamentos destinados a atender a situações de emergência.*

Diz-se que o equivalente desse "Comité" na Liga das Nações "teve uma vida sombria, tendo sido raras as ocasiões em que as críticas e sugestões por ele feitas tiveram resultados concretos". O "Comité" no Secretariado das Nações Unidas é, ao contrário, um representante ativo do pessoal e constitui uma espécie de comissão sindical que freqüente e enérgicamente trata com os representantes da direção (comumente o *Bureau de Pessoal*) e não deixa passar as oportunidades de convocação de assembléias de todo o funcionalismo a fim de discutir assuntos da administração. Na opinião de alguns observadores a existência desse "comité" serviu para realizar um propósito útil do entendimento entre o pessoal e a direção. Também pensam esses observadores que o "Co-



mité", não só como instrumento de negociação, mas, também, como de eliminação das diferenças existentes entre os dois grupos, é de utilidade contínua. Outros observadores têm assinalado que o "Comité" é, integralmente, representativo, que suas perspectivas são estreitas e que sua ação está longe de ter a natureza positiva da praticada pelos *Whitty Council* da administração britânica, principalmente no que diz respeito às responsabilidades e à continuidade, tanto em matéria de consultas como de medidas postas em prática.

A evolução dêsse "Comité" no sentido de adotar a fórmula inglesa representa, porém, um progresso substancial. Ambas as partes na consulta seriam estimuladas no sentido de considerarem mais detidamente e com maior senso de responsabilidade os problemas de suas relações, confiando menos, além disso, na "pressão" como instrumento ou método de conseguir acórdos. Mesmo que essa evolução se verifique, haverá, porém, a medida da consulta dentro de certos limites. Ela, especialmente em seu conceito limitado, é uma parte importante da participação do pessoal na administração mas não significa, de modo nenhum, uma participação integral. Depois que forem resolvidos todos os casos da administração de pessoal (ou pelo menos discutidos satisfatoriamente) ficarão ainda por explorar setores mais importantes e fundamentais dêsse problema de participação relativamente à definição do propósito da organização em geral e de parte dela, à forma e ao espírito do processo de entendimentos e comunicações entre os grupos, aos métodos e ao tom da supervisão e, também, ao realce dado aos hábitos de administração democrática e ao desenvolvimento desta administração. É nesse amplo sentido de participação do pessoal que poderá o Secretário-Geral encontrar meios de criar uma verdadeira equipe de servidores internacionais, muito embora possa pagar pelo crime de ser o pioneiro nesse campo.

#### O ÓRGÃO DE PESSOAL DAS NAÇÕES UNIDAS

O Secretário-Geral precisa de uma organização que lhe preste assistência no sentido de solucionar seus problemas de pessoal. Esses são extremamente difíceis. A sua solução deve adequar-se às necessidades de um meio administrativo singular para as quais os sistemas de administração de pessoal em vigor nos vários países não podem oferecer exemplos adequados ou precedentes em matéria de conceitos ou métodos.

O Secretário-Geral ainda não dispõe dessa espécie de órgão de pessoal. Ele possui, apenas, uma unidade encarregada da administração nesse campo, unidade essa que desempenha sua tarefa de acôrdo ou quase de acôrdo com o padrão dos sistemas de pessoal de muitas nações. As dificuldades que as autoridades de pessoal das Nações Unidas enfrentam são realmente grandes e sem precedentes. As diretrizes iniciais e as normas postas em vigor foram improvisadas às pressas e

no meio da caótica incerteza quanto à amplitude, funções e responsabilidades do Secretariado. A equipe de servidores da ONU, por outro lado, teve de ser recrutada rapidamente, seus problemas receberam atenção intermitente das autoridades superiores e as incumbências que tiveram sérias e imprevistas conseqüências lhes foram atribuídas sob a pressão dos fatos que cercavam a lotação inicial do Secretariado. Tendo em vista essas confusões iniciais, não seria motivo de surpresa não atender o programa de pessoal do Secretariado às necessidades do Secretário-Geral.

O *Bureau* de Pessoal está, considerando-se as suas grandes responsabilidades de prestar assistência ao Secretário-Geral em matéria de administração geral, mal situado na hierarquia de órgãos do Secretariado. Em conseqüência da falta de reconhecimento da importância da administração de pessoal, o *Bureau* não está certo de sua influência e de seu poder de direção. Ele se atém demasiadamente às normas convencionais e rotineiras de administração que copiou dos sistemas em vigor nos principais países. E' supercentralizado em sua execução e seu defeito mais grave é o de não conseguir desobrigar-se de suas responsabilidades em matéria de criação de novos métodos e novas normas.

Esta situação resultou, em grande parte, dos precedentes criados na administração de pessoal da Liga das Nações. Nesta, o órgão de pessoal não tinha importância e não exercia influência. O primeiro Secretário-Geral da Liga assumiu, pessoalmente e sem assistência, grande parte dos importantes encargos de pessoal. Quando pretendeu obter assistência, ele a encontrou, principalmente, no "Comité" de Nomeações. O órgão de pessoal limitava-se à execução de um programa de pessoal que só interessava às classes subalternas. Por isso, a Liga constituiu para a ONU um precedente estéril em matéria de administração nesse setor.

A inadequação do programa de pessoal nas Nações Unidas se deve ao triunfo dos tradicionais conceitos que predominaram no Secretariado na fase inicial de recrutamento de seus servidores e de estabelecimento de seus conceitos e de sua metodologia. Essas premissas e essas técnicas tiveram por conseqüência as tentativas de consecução de objetivos que apenas tangenciavam as necessidades do Secretário-Geral, relativamente a um programa de pessoal que fôsse adequado às exigências particulares de um órgão internacional. Em termos mais precisos, o órgão de pessoal do Secretariado aceitou os pontos de vista das comissões de serviço civil dos Estados Unidos e Grã-Bretanha e, em menor dose, das instituições similares dos países da Europa ocidental. Esses órgãos preocupam-se, tradicionalmente, com as questões de controle e supervisão, de sistemas fechados de carreiras, de concursos e registro de candidatos aproveitáveis, de classificação rígida de cargos e, além disso, com os instrumentos que



facilitam o exercício do controle dos dirigentes no interesse de um programa de pessoal concebido por técnicos, programa esse que eles supõem representar o ideal em matéria de objetivo profissional.

A organização mais eficiente da atividade de pessoal foi dificultada pelo reconhecimento impróprio da natureza e da forma das funções de um órgão de administração geral na superestrutura do Secretariado. Não obstante, deve-se prestar cuidadosa atenção ao problema de colocar os homens-chave da administração de pessoal em contato direto com o Secretário-Geral. A íntima relação existente entre o programa de pessoal e a liderança do Secretário-Geral depõe a favor dessa disposição. Se o *bureau* de pessoal fosse colocado em contato com o chefe administrativo supremo da organização, seria quase compulsória, conseqüentemente, uma reforma muito útil. Essa reforma implicaria na descentralização dos trabalhos de rotina em matéria de pessoal, atribuindo-os aos diretores e chefes, criando, ao mesmo tempo, oportunidades para reduzir o característico controle que predomina nesse campo da administração geral. Estas são as tendências que devem ser estimuladas. Elas tornariam viável a concentração dos chefes do pessoal em tarefas mais importantes de sua responsabilidade. Outro resultado dessa nova posição do *bureau* de pessoal na organização seria di-

minuir para a metade o tamanho da unidade, aumentando, em dobro, sua influência perante o Secretário-Geral e sua utilidade para o mesmo.

A lotação e a organização do *bureau* de pessoal realça sua preocupação com as tradicionais atividades dos órgãos dessa natureza, tornando-o presa dessas atividades. Dos quase cem integrantes do órgão de pessoal, mais da metade se dedica a trabalhos rotineiros de escritório. Apenas quatro deles se empenham em tarefas de planejamento além de outras incumbências. A maior parte dos servidores especializados se empenha nos setores de recrutamento, seleção, nomeação e enquadramento do pessoal. Menos de cinco desses integrantes especializados do órgão de pessoal prestam atenção aos problemas de treinamento. A equipe está bastante fragmentada em sua organização, existindo dezesseis subdivisões para um grupo de menos de cem pessoas.

Isto não parece ser bom exemplo de organização para um órgão de pessoal que deve fornecer ao Secretário-Geral as soluções urgentes e especiais dos problemas descritos anteriormente neste estudo. Na verdade, é um exemplo de imitação dos serviços e órgãos da administração civil que atendem seus propósitos em meios e condições muito diferentes.

(continua)



# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ORGANIZAÇÃO

# Reforma das Coletorias

ELINO TORQUATO

**D**ATA de muito nosso esforço para aparelhar o sistema arrecadador das rendas públicas em todo o país, contudo ainda não se procede como é da necessidade do povo e do interesse do governo.

Em Decreto n.º 781, de 1890, o então governo brasileiro, procurando, em defesa do erário público, reorganizar o nosso já obsoleto processo de arrecadação, transferiu aos tesoureiros da Fazenda as atribuições de agente arrecadador que competiam aos presidentes das antigas províncias. Foi, inegavelmente e com sutileza até, um passo acertado, para afastar a possível futura política em torno do sistema arrecadador. Houve tempo que essas atribuições cabiam aos agentes do correio, únicos funcionários no interior da Nação, naquelas priscas eras.

No Brasil, como sabemos, só depois da Revolução de 1930, passou o funcionalismo público a ter uma certa estabilidade, garantia essa um tanto esporádica, dadas as fragilidades das nossas leis.

Pela Lei n.º 284, de 28-10-1936, — coluna mestra da legislação do pessoal em cargos públicos civis — agruparam-se os servidores pelas respectivas profissões, tomando por base, para melhor reestruturar, a aproximação dos vencimentos, para, com equidade e justiça, deixar que o funcionário termine sua vida funcional no último posto da carreira. A tendência da administração, hoje em dia, é unificar todo o funcionalismo em um único Quadro.

Anterior à Lei n.º 284-36, já citada, existia, para regular o serviço de Coletorias Federais, o Decreto n.º 24.502, de 29-6-34, diploma êsse que, embora falho na sua estrutura e omisso na sua redação, considerou o exator funcionário público — artigo 15 — o que não o era ainda. Por êsse mesmo decreto — art. 5.º — as Coletorias Fe-

derais ficaram divididas, de acordo com o montante da arrecadação anual, em 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª e 5.ª classes.

Estabeleceu-se que as primeiras nomeações para a carreira de exator — art. 25 — seriam feitas, para o cargo de escrivão de 5.ª classe, dentre os candidatos aprovados em concurso. Quando, porém, obedecendo a êsse acertado critério instituído pela própria lei referida, foi feita a 1.ª classificação das exatorias, com base na renda do triênio 1931-1933, verificou-se que 341 exatorias não haviam atingido a cifra exigida (Cr\$ ..... 30.000,00 anuais), ficando, assim, essas repartições fazendárias em vias de extinção, forçando o Governo a pôr em disponibilidade os 682 funcionários que ali serviam, o que não aconteceu, felizmente, porque o Ministério da Fazenda, naquela época, mandou classificá-las tôdas como de 5.ª classe, embora com renda inferior às demais que arrecadaram o preciso ou mais, no mesmo tempo.

Com o advento dêsse mencionado Decreto n.º 24.502-34, nada apareceu, na parte de pessoal, que favorecesse os exatores, pois a renda das Coletorias aumentava no decorrer do tempo e o pobre servidor marcava passo no mesmo terreno, sem lhe aparecer, como até hoje, qualquer promoção. O Estatuto do Funcionário Público que tantos benefícios trouxe aos servidores em geral não atingia, na parte de amparo mais categorizado, o humilde exator. Êste, coitado, vivia ao léu, lutando com mil empecilhos e entraves a suas pretensões.

O Ministério da Fazenda, depois de muito esforço, chegou à conclusão de que o sistema arrecadador das Exatorias Federais era inexequível, em relação à Lei n.º 284-36, complicado mais, convém que se acresça, com as tais percentagens de uma lei caduca, ainda do ano de 1907, para



logo em seguida aparecer o Decreto n.º 5.889-40 que, como os já existentes, emaranhou a situação, de si confusa, e dificultou muito mais as pretensões dos funcionários das Coletorias Federais.

As medidas tomadas em 1946 para a criação de novos serviços e métodos de arrecadação das Coletorias só em 1950 apontaram consequência. Julgávamos tudo resolvido com a sanção do Decreto n.º 1.293, de 27-12-50 — D.O. de 28-12-50 — e eis que surge, na parte do pessoal, justamente a que mais encarecia melhoras, uma série de anormalias e imprecisões de redação, na mesma lei. Esta citada lei transferiu as então carreiras de Coletor e Escrivão do Q.P. para o Q.S., atribuindo o padrão instituído pela reestrutura da Coletoria, variando de "H" até "O" final da carreira, tomando-se por base o montante da arrecadação das exatorias em determinado período — parece que foi a arrecadação do exercício de 1946 — ficando assegurado ao escrivão o padrão imediatamente inferior — letra "G".

Ainda assim, não resolveu a situação, visto como há Coletorias criadas em 1948, de 5.ª classe, posterior à entrada do Anteprojeto da lei da Reforma das Coletorias, na Câmara Federal, Coletorias essas que, na data da sanção ao Projeto (27-12-50), já tinham renda bem elevada, e ficaram estruturadas como as de renda baixa. Não sabemos a razão, pois, de as exatorias antigas, de renda muito inferior, ficarem nos padrões "I" e "J".

Enquanto isso, diversas nomeações de escrivães, para as vagas existentes, foram feitas, entre

candidatos aprovados em concurso, mas, ao invés de serem para a letra inicial "G" do padrão, como é de lei, para espanto de todos, essas nomeações foram para o Quadro Suplementar, cabendo a esses funcionários, em muitas Coletorias, o padrão "I" e "J"; caso jamais visto na história do funcionalismo público civil do país, notando-se ainda que os candidatos nomeados para a letra mais elevada foram os que obtiveram classificação mais baixa no concurso. Esses candidatos, escrivães que são, deixaram diversos coletores com 10, 20 e até 30 anos de serviço, estruturados em letra "H", "I" e "J", aumentando todavia as injustiças por que vem passando a carreira de Exatores em todo o país.

A nosso ver, o critério a ser adotado, para uma medida de equidade, deveria ter sido o do tempo de serviço na carreira. O funcionário de Coletoria de renda fraca não pôde jamais conseguir nem conseguirá uma de renda elevada. Aguardamos, confiantes, as providências em vias de aparecer, estudadas pelo Sr. Ministro da Fazenda e Diretor-Geral da Fazenda Nacional. A Lei n.º 1.293-50 precisa ser revista e suas falhas devem ser sanadas. A distribuição da gratificação proporcional prevista no art. 38, enquadra-se, com mais equidade, com a distribuição a cada servidor de toda a renda arrecadada no Estado, para distribuição com igualdade entre exatores que jamais a receberiam, por falta de renda na sua Coletoria.



## PESSOAL

## *O Extranumerário-Mensalista no Serviço Civil Brasileiro*

PAULO FERNANDES VIEIRA

*Da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, à  
Lei n.º 525--A, de 7 de dezembro de 1948*

A LEI n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que instituiu o sistema de carreiras, no Serviço Civil Brasileiro, profissionalizando-o, estabeleceu, no seu art. 19, que os serviços públicos seriam executados por duas categorias de servidores, denominados, respectivamente, funcionário público e pessoal extranumerário. No parágrafo único desse mesmo artigo, o pessoal extranumerário foi classificado em quatro categorias:

- a) contratados;
- b) mensalistas;
- c) diaristas;
- d) tarefeiros.

Os funcionários públicos, ocupantes dos cargos, integravam as tabelas anexas a essa lei, formariam um núcleo reduzido de servidores estáveis e se incumbiriam das funções de maior responsabilidade. O pessoal extranumerário, por seu turno, se encarregaria de funções auxiliares e teria sua permanência, no Serviço Civil, condicionada à duração dos trabalhos, para cuja execução havia sido admitido (art. 51).

À data da promulgação dessa lei, não havia legislação que dispusesse sobre a situação do extranumerário-mensalista, por isso que os diplomas legais, então existentes e relacionados com o pessoal que prestava serviços ao Estado, sem que pertencesse aos quadros do funcionalismo se limitavam a regular, de maneira deficiente e imprecisa, a admissão, classificação e remuneração dos contratados e jornalheiros (Decretos n.º 18.088, de 27-1-28, e 871, 872 e 783, todos de 1-6-36).

E' certo que a grande maioria dos servidores classificados como contratados era, na realidade, constituída de mensalistas e assim viria a ser, posteriormente, considerado.

Implantado o Estado Novo, foi expedido o Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, que dispunha sobre a situação do pessoal extranumerário, adotando a classificação estabelecida

no parágrafo único do art. 19 da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, e regulava a forma de admissão e dispensa, os direitos e os deveres dessa categoria de servidores.

Estabelecia esse decreto-lei que o extranumerário-mensalista seria sempre admitido a título precário (art. 2.º), mediante portaria do Ministro de Estado, para suprir as deficiências dos quadros do funcionalismo, não podendo, todavia, o prazo da portaria exceder a duração do exercício financeiro (art. 16).

Ainda mais. Determinava a criação de tabelas de mensalistas e a sua revisão anual de modo que para que este fôsse desligado do Serviço Civil não se fazia imprescindível um ato expresso. Bastaria fôsse o seu nome intencionalmente excluído da tabela revista (art. 26, III, b). O que não fôsse omitido seria reconduzido para um novo exercício financeiro, independentemente de qualquer outra formalidade. No decurso desse prazo, poderia, porém, ser livremente dispensado, mediante simples despacho do chefe respectivo. Embora reconduzido sucessivas vezes não adquiria estabilidade.

Era esse o "status" do mensalista, quando o Decreto-lei n.º 4.421, de 30 de junho de 1942, veio considerar desnecessária a revisão anual das tabelas (art. 4.º) tornando-o, destarte, mais estável uma vez que passaria a ser admitido por tempo indeterminado, embora a título precário.

Modificações substanciais a esse estado foram introduzidas pelo Decreto-lei n.º 1.909, de 26 de dezembro de 1939, que:

- a) organizou as funções de mensalistas em séries funcionais, em obediência à escala de salários por ele aprovada (art. 1.º);
- b) estabeleceu a exigência de prévia habilitação em prova para o ingresso em função de mensalista (art. 4.º, § 1.º);
- c) determinou que o ingresso se fizesse sempre na função de menor salário (art. 4.º);
- d) possibilitou o acesso do mensalista dentro da série funcional, acesso esse que passou a ser denominado melhoria de salário (Exposição de Motivos do D.A.S.P. n.º 335, de 13-3-41).



Apesar de não se poder transferir de uma para outra função nem de uma tabela para outra (Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, art. 60), essa movimentação foi, posteriormente permitida, sob o nome de “aproveitamento” (Exposição de Motivos 335, citada), sem atentar o D.A.S.P. em que, no Estatuto dos Funcionários (arts. 83 e 84) existia um instituto jurídico, com a mesma denominação, cujos princípios e objetivos se diversificavam inteiramente daquele.

A evolução da legislação tendia a equiparar o mensalista ao funcionário público porque:

- a) a série funcional é uma verdadeira carreira, batizada com um nome diferente;
- b) a melhoria de salário satisfaz todos os requisitos da promoção, da qual se diversifica, apenas, pela denominação;
- c) nada, absolutamente nada, distingue uma prova de habilitação de um concurso.

A essa altura, ainda não gozava o mensalista do direito à aposentadoria. O Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, concedera-lhe o direito a férias, consignações e licenças (art. 14), no que lhe fôsse aplicável, mas, em face dessas restrições, entendia o D.A.S.P. e ainda hoje persiste nesse entendimento, que nem tôdas as modalidades de licenciamento se adaptavam à situação precária do mensalista (Circular da antiga D.E. n.º 126, de 29-2-40 e Exposição de Motivos n.º 1.397, de 30-6-42).

Por isso, não se concediam ao mensalista as seguintes modalidades de licença:

- a) para tratamento de doença em pessoa de sua família (E.F., art. 172);
- b) para tratar de interesses particulares (E.F. artigo 175);
- c) para acompanhar o marido, que fôsse funcionário público, ou militar da Aeronáutica, do Exército ou da Marinha, mandado servir noutro ponto do território nacional ou no estrangeiro (E.F., art. 180).

Quando acometido de doença profissional (E.F., art. 166, § 1.º) ou acidentado no serviço (E.F., art. 166, §§ 2.º a 4.º), procedia-se ao seu licenciamento nos termos do art. 162 do citado Estatuto — tratar da própria saúde — o que importava desnaturar essas licenças, porque, enquanto naquelas o servidor não sofre nenhum desconto, quer no seu ordenado (art. 166), quer na contagem de tempo de serviço (arts. 97, IX, 160), nesta não conta tempo para nenhum efeito (art. 160) e somente durante os doze primeiros meses de afastamento percebe o salário integral (art. 165).

Negavam-se-lhe, também, os seguintes benefícios, considerados regalias peculiares ao funcionário público:

- a) percepção de gratificações, salvo as relativas à prestação de serviço extraordinário (E.F., art. 120, III) e à elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico ou de utilidade para o Serviço Público (arts. 120, IV e 123). A gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais (art. 120, I), isto é, zonas ou locais insalubres, — bem como a destinada à execução de trabalho com risco da vida ou da saúde (art. 120, II), também, não se lhe aplicavam, de acordo com a sugestão do

D.A.S.P., na Exposição de Motivos n.º 1.952, de .... 15-8-41;

b) auxílio para compensar diferença de caixa (E.F., art. 184), consoante parecer do D.A.S.P., no processo n.º 12.286-42, do mesmo Departamento;

c) auxílio funeral (E.F., art. 186), conforme decisão do Conselho Deliberativo do D.A.S.P., em 1-8-40.

Somente mais tarde, o Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, lhe concedeu o direito à aposentadoria, obedecendo, todavia, a um regime diferente do que vigora para o funcionário público.

O Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, a essa altura, já se tornava obsoleto, tantas foram as alterações que sofrera, no decorrer de menos de cinco anos. Fazia-se necessária uma nova lei, e, por isso, foi expedido o Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, que mais uma vez insistia na precariedade da permanência do mensalista (artigo 2.º). Outorgava-lhe, porém, maiores garantias contra dispensas arbitrárias e caprichosas, porquanto lhe estendia os dispositivos do Estatuto dos Funcionários pertinentes aos deveres e à ação disciplinar, apesar de salientar que a dispensa independeria de processo administrativo (art. 10).

Entre outras inovações, disciplinou esse diploma legal a melhoria de salário e instituiu a transferência, a readmissão e a reversão como modalidades de preenchimento de função, abolindo a figura inexpressiva do “aproveitamento”, que ora significava uma transferência, ora u’a melhoria de salários, ora uma nova admissão, e revogou o art. 60 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, que considerava a admissão como modalidade exclusiva do preenchimento.

As limitações que pesavam sobre o mensalista iam, a pouco e pouco, desaparecendo, diluindo-se nas sucessivas alterações por que passava a legislação, porque, como salientou HAURIU:

“C’est une loi historique dans les périodes d’amélioration sociale que les privilèges des uns deviennent le type selon lequel se modèle le droit de tous et c’est une autre loi que de l’excès du mal naît le remède (Precis de Droit Administratif e de Droit Public, pg. 645)”.

Posteriormente, o Decreto-lei n.º 9.166, de 12 de abril de 1946, permitiu-lhe o exercício de cargo ou função, de direção ou técnico, de provimento em comissão, nos Territórios Federais, sem que perdesse a função de que era titular. Logo após, o Decreto-lei n.º 9.400, de 21 de junho do mesmo ano, lhe outorgou auxílio funeral.

Faltava-lhe, apenas, a estabilidade para que se equiparasse ao funcionário público. A precariedade da admissão do mensalista era a pedra de toque da diversidade de tratamento, justificativa da duplicidade de legislação. Nesse sentido, se firmou a jurisprudência administrativa, uniforme, pacífica, sem uma discrepância sequer, mediante reiterados pronunciamentos em Circulares, Exposições de Motivos e Pareceres. De tal modo se assentou a jurisprudência nessa esteira que, tôdas as vezes que se queria negar ao mensalista deter-



minada regalia, vantagem ou concessão, o argumento invariável, único, que já cansava pela monotonia, era sempre o mesmo: a carência de estabilidade, fluxo perene donde emanavam todos os direitos do funcionário público. Prestava o mensalista os mesmos serviços que o funcionário público, pesavam-lhe os mesmos deveres e as mesmas obrigações, diversificava-se nos direitos. O mensalista e o funcionário público formavam duas paralelas que nem no infinito se encontravam.

Esse argumento perderia em breve a sua validade. E de fato, perdeu-a com a promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1946, cujo art. 23 equiparou o mensalista que exercesse função de caráter permanente ao funcionário público, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licenças, disponibilidade e férias, desde que satisfizesse a qualquer das seguintes condições:

- a) contasse mais de cinco anos de serviço;
- b) houvesse ingressado, no Serviço Civil, mediante prova de habilitação.

Interpretações várias, as mais díspares possíveis, foram dadas a esse dispositivo constitucional, todas elas visando restringir os direitos por ele concedidos. Por fim, salientou o D.A.S.P. a necessidade de prévia regulamentação desse artigo e que essa regulamentação deveria ser feita pelo Congresso Nacional. Nem ao menos tomou a iniciativa de propor a regulamentação que julgava imprescindível. Entregava o Executivo ao Legislativo a tarefa de completar a obra iniciada pelos seus membros, quando no exercício do Poder Constituinte.

O Parlamento não se negou a tomar a iniciativa da regulamentação. Com esse objetivo, na primeira metade de 1947, o Deputado Rogério Vieira apresentava à Câmara dos Deputados um projeto de lei.

Arrependido, talvez, de haver abdicado de uma atribuição que constitucionalmente lhe pertence (*Constituição Federal*, art. 37, I), que lhe é peculiar, antes de concluída a votação do mencionado projeto, a Secretaria da Presidência da República expediu a Circular n.º 15, de 23 de outubro de 1947, que, considerando serem de fácil verificação os pressupostos para a concessão dos direitos outorgados pelo artigo citado e reconhecendo a desnecessidade de regulamentação, mediante lei, determinou o que se deveria entender como função de caráter permanente — consideradas como tais todas as ocupadas pelos mensalistas — e estabeleceu a forma a ser adotada para a efetivação dos benefícios.

Confessava, deste modo, o Poder Executivo o seu equívoco e procurava antecipar-se ao Legislativo. Ainda mais: tornou-se pródigo de benefícios. Assim é que, por despacho exarado no processo PR-1.142-47, o Sr. Presidente da República permitia que o mensalista estabilizado pudesse ser requisitado para servir noutra repartição (E.F.,

art. 35) e para exercer cargo ou função de direção ou chefia, de provimento em comissão, nos Estados, Territórios e Municípios. Entretanto, no tocante aos Territórios, essa requisição já se podia fazer em condições mais vantajosas para o mensalista, em face do Decreto n.º 9.166, de 12-4-46. Logo após, novo benefício. Reconhecia-se ao mensalista estabilizado o direito de perceber a gratificação de função (E.F., art. 85), benefício esse posteriormente estendido aos mensalistas não estabilizados (Processo PR-8.890/47 e Exposição de Motivos n.º 732, de 2-9-49).

Em novembro de 1948 subia à sanção presidencial o projeto do deputado Rogério Vieira, que, consideravelmente mutilado, completamente desfigurado, veio a transformar-se na Lei n.º 525-A, de 7 de dezembro de 1948.

Determinava esse projeto que as funções ocupadas pelos mensalistas estabilizados ficariam transformadas em cargos públicos que se integrariam num quadro especial em cada Ministério ou órgão diretamente subordinado à Presidência da República. Esse quadro seria considerado extinto e os seus cargos seriam suprimidos, à medida que fôssem ocorrendo vagas nas classes iniciais. Para facilitar a supressão desse quadro, possibilitava a transferência de seus ocupantes para os quadros permanentes, desde que satisfeitos os requisitos de habilitação profissional exigidos para os funcionários públicos.

Esses dispositivos foram vetados, sob a alegação de que permitiriam o ingresso nos cargos públicos de pessoal que não havia passado pelo crivo da seleção.

O Congresso Nacional aceitou o veto, sem atentar em que essa argumentação era capciosa e carecia de fundamento, porque:

a) desde a promulgação do Decreto-lei n.º 1.909, de 26-12-39, o ingresso nas séries funcionais, em regra geral, dependia de prévia habilitação em prova;

b) os cargos públicos isolados, de provimento efetivo ou em comissão, embora os mais bem remunerados do Serviço Civil, são providos independentemente de concurso;

c) o próprio projeto condicionava a transferência para os quadros permanentes à satisfação dos requisitos de habilitação;

d) quase dois terços dos ocupantes de cargos públicos, principalmente os ocupantes dos quadros suplementares não prestaram concurso;

e) selecionado ou não esse pessoal já fazia parte do Serviço Civil em caráter permanente.

Alegou-se, como razão do veto, que a transformação das funções em cargos públicos equivalia a transformar em funcionários públicos os extranumerários estabilizados e que esse direito não se continha entre os enumerados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Este dispositivo lhes dava estabilidade, mas, apesar disso, continuariam sendo extranumerários, ou melhor, extranumerários equiparados, consoante a terminologia recém-criada. Alegava, também, que ainda perdurava a desigualdade de tratamento, porque o art. 23 não fizera a equiparação para



todos os efeitos, mas somente para os nêles especificados.

Até então, baseava-se o D.A.S.P. na precariedade da situação do mensalista para justificar a sua inferioridade jurídica em relação ao funcionário público. Abruptamente rompia com a sua jurisprudência firmada no decurso de quase dez anos, desviava-se do roteiro por onde havia caminhado vêzes sem conta, sem titubeios nem percalços e sem meditar no aforismo de PAULO :

“Minime sunt mutanda, quae interpretationem certam semper habuerunt” (Digesto. 1, III, 23),

enveredava por uma nova trilha, onde caminha às apalpadelas, onde a cada passo se lhe percebem as vacilações e as dificuldades em que se encontra para justificar a nova orientação.

Entretanto, forçoso é reconhecer, que se não se considera o mensalista estabilizado titular dos mesmos direitos de que goza o funcionário, muito menos se poderá considerá-lo em igualdade de condições com o extranumerário não estabilizado, a ponto de se lhe pagar o salário pela parte variável da verba pessoal, de se lhe aplicarem os institutos jurídicos a êste peculiares, porque, se diferença existe entre um extranumerário estabilizado e um funcionário público, consideravelmente maior é a que separa aquêle de um extranumerário não estabilizado.

O D.A.S.P. agora, sob nova direção, certamente reexaminará o assunto, e, em o fazendo, retificará a orientação recém-adotada que não se coaduna com a tradição de nosso Direito Administrativo nem com os postulados da Lei n.º 284, de 28-10-36.



## DOCUMENTAÇÃO

# Código de Ética para Bibliotecários

*Adotado pelo Conselho A.L.A. em dezembro  
de 1938*

Versão do Inglês feita por SYLVIO DO VALLE  
AMARAL

## PREÂMBULO

1. A biblioteca, como instituição, existe para benefício de certa clientela, cidadãos da comunidade, elementos de instituição educacional ou algum outro grupo mais desenvolvido e mais especializado. Aquêles que ingressam na profissão de bibliotecário, assumem obrigação de manter padrões de ética de comportamento em relação à autoridade governamental, aos freqüentadores do estabelecimento, à biblioteca como instituição, bem como de estimar os componentes do estafe, os outros elementos da profissão e a sociedade em geral.

2. O termo bibliotecário, neste Código, aplica-se a qualquer pessoa empregada pela biblioteca a fim de executar trabalho reconhecido de caráter profissional, segundo os princípios estabelecidos pela "American Library Association".

3. Este Código regula normas de comportamento ético para o bibliotecário profissional. Não constitui declaração de prerrogativas, tampouco é o estabelecimento de práticas recomendáveis em situações específicas.

## I — RELAÇÃO DO BIBLIOTECÁRIO COM A AUTORIDADE GOVERNAMENTAL

4. O bibliotecário cumprirá seus deveres com a idéia de que a jurisdição superior, acima da administração do estabelecimento, repousa em autoridade governamental oficialmente constituída. Essa pode ser investida em certo indivíduo ou grupo, digamos, o conselho ou a diretoria.

5. O bibliotecário-chefe precisa manter o governo informado quanto ao padrão profissional e o desenvolvimento das atividades. Cada funcionário responde pela realização do plano da autori-

dade governamental ou dos seus prepostos, com espírito de lealdade relativamente ao estabelecimento.

6. O bibliotecário-chefe deve interpretar as decisões da autoridade governamental para o estafe e agir como elemento de ligação, mantendo relações cordiais entre os elementos dêsse e aquela.

7. As recomendações às autoridades governamentais para a nomeação de elementos do estafe convém sejam feitas pelo bibliotecário-chefe, exclusivamente baseado nas qualificações profissionais e pessoais do candidato para o cargo. O continuar no serviço, mas também a promoção constituem fator da qualidade de trabalho feito, segundo programa determinado e conhecido. Sempre que a natureza do serviço exigir mudança de pessoal, precisa ser dado aviso prévio. Sendo impossível conseguir ajuste conveniente, o trabalho não satisfatório deve ser terminado, de acôrdo com as normas da biblioteca e as regras de estabilidade.

8. Resoluções, petições e requerimentos de estafe ou de grupo, serão submetidas, por intermédio de um representante devidamente indicado, ao bibliotecário-chefe. Se não foi obtida satisfação mútua, êsse, à iniciativa daquele, transmite o assunto à autoridade governamental. O estafe pode, além disso, pedir-lhe seja permitido enviar um representante à autoridade governamental, a fim de que declare, pessoalmente, as respectivas opiniões.

## II — RELAÇÕES DO BIBLIOTECÁRIO COM A CLIENTELA

9. O bibliotecário-chefe, auxiliado pelo estafe em contato com a clientela, precisa estudar as necessidades presentes e futuras do estabeleci-



mento e adquirir materiais de acôrdo com elas. A compra será tão ampla, relativamente a publicações e tão variada no representar pontos de vista, quanto facultado pelas normas da biblioteca e capitais disponíveis.

10. E' da alçada do bibliotecário tornar os recursos e os serviços da repartição conhecidos às pessoas às quais é destinada. Trabalho imparcial, é prestado a todos quantos credenciados ao uso do estabelecimento.

11. E' obrigação do funcionário julgar confidencial qualquer informação particular obtida pelas relações com os interessados na biblioteca.

12. Deve proteger a propriedade bibliotecária, bem como inculcar nos freqüentadores senso de responsabilidade quanto à preservação daquela.

### III — RELAÇÕES DO BIBLIOTECÁRIO NO ESTABELECIMENTO

13. Ao bibliotecário-chefe convém delegar autoridade, encorajar a idéia de responsabilidade e a iniciativa por parte dos elementos do estafe, providenciar quanto ao seu desenvolvimento profissional, apreciar o bom trabalho. Aquêles serão informados quanto às atribuições dos cargos, normas e problemas da biblioteca.

14. Lealdade relativamente aos colegas e espírito de amável cooperação, entre as pessoas ou departamentos, são essenciais ao perfeito serviço do estabelecimento.

15. Críticas ao programa da biblioteca, ao serviço pessoal, devem ser feitas apenas às autoridades responsáveis, com o único propósito de melhorar a instituição.

16. A aceitação de um cargo em certa biblioteca implica na obrigação de permanecer tempo suficiente para compensá-la da despesa resultante à admissão. Contrato assinado ou ajuste será cumprido fielmente até que termine, ou seja dissolvido por mútuo consentimento.

17. As desistências precisam fazer-se com razoável antecedência relativamente à data em que comecem a vigorar, de modo que permita tempo adequado para o trabalho ser pôsto em forma e apontado sucessor.

18. O bibliotecário nunca participará de negócios relativos ao estabelecimento, os quais resultem em vantagem pessoal.

19. O bibliotecário jamais deve utilizar recursos da instituição para uso próprio, em detrimento dos serviços que ela presta aos interessados.

### IV — RELAÇÃO DO BIBLIOTECÁRIO PARA COM A CARREIRA

20. Os bibliotecários não só devem reconhecer a profissão como educacional, mas também que a eficiência crescente do respectivo serviço é fator do desenvolvimento dêles próprios.

21. Vista a importância dos fatores habilitação e personalidade no serviço, o bibliotecário deve estimular somente pessoas com aptidões recomendáveis para o ingresso na profissão e desencorajar os incapazes.

22. As recomendações, confidenciais, apresentarão clareza para o candidato e para o empregador em perspectiva, por meio de relatório imparcial, dos pontos fortes e fracos.

23. Os bibliotecários precisam ter sincera confiança e interesse crítico na profissão. Devem esforçar-se para alcançar e manter salários adequados e condições apropriadas de serviço.

24. Opiniões formais sobre os planos ou práticas de outra biblioteca devem ser externados apenas mediante convite da direção ou chefia daquela.

25. Os bibliotecários, reconhecendo a unidade essencial da profissão, devem constituir entidades junto às organizações bibliotecárias e estar prontos a comparecer bem como participar de reuniões e conferências sobre o assunto.

### V — RELAÇÃO DO BIBLIOTECÁRIO COM A SOCIEDADE

26. Aos bibliotecários convém estimular o conhecimento geral do valor do respectivo serviço e se manterem informados relativamente aos movimentos, organizações e instituições, cujos objetivos sejam compatíveis com os do estabelecimento.

27. Participação nos negócios públicos e nos da comunidade e, portanto, devem representar a biblioteca de modo que ela tenha o lugar próprio entre as entidades educativas, sociais e culturais.

28. A conduta do bibliotecário será tal que mantenha a estima do público pela instituição e pelo serviço respectivo.

Respeitosamente submetido por John S. Cleavinger. — Coit Coolidge. — Edwin Sue Goree. — Helen L. Purduri. — Alfred Rawlinson. — Rena Reese. — Frank H. Walter. — Ruth Worden. — Flora B. Ludington, Presidente.



# Notas Bibliográficas

WANDA FERRAZ

A COMISSÃO de Inquérito sobre o Pessoal do Serviço Público (Commission of Inquiry on Public Service Personnel), nomeada em 1933, pelo Conselho de Pesquisas em Ciências Sociais (Social Science Research Council) de Nova York, desempenhou-se dessa incumbência publicando, em 1935, um vasto relatório, sob a forma de monografias, enfeixadas em cinco volumes, que estudam o problema do pessoal nos serviços administrativo, executivo e técnico, tanto no governo federal como no municipal e no estadual, comparando-o ao mesmo tempo com o de grandes empresas comerciais.

Esse estudo é de grande interesse para o funcionário público em geral, porquanto dá a conhecer, não apenas fatos e opiniões, mas também conselhos úteis, baseados na experiência de professores por todos os títulos recomendáveis.

São as seguintes as monografias, algumas das quais serão vertidas, em parte, para o Português.

1. Bibliografia do Serviço Civil e Administração do Pessoal.
2. O Serviço Civil no Estrangeiro: Grã-Bretanha, Canadá, França e Alemanha.
3. Educando os funcionários públicos na Grã-Bretanha.
4. Problemas do Serviço Público Americano:
  - a) Responsabilidade do serviço governamental sob a Constituição Americana;
  - b) Serviço Civil Municipal nos E.U.A.;
  - c) Empregador e empregado no Serviço Público;
  - d) Preferência de Veteranos da Guerra no Serviço Público;
  - e) Prática do Pessoal em organizações comerciais e governamentais.
5. Governo, tendo em vista o merecimento.

## BIBLIOGRAFIA DO SERVIÇO CIVIL E ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL

### *Monografia n.º 1*

Esta diz respeito apenas, como o nome indica, às obras que existem sobre a administração e pessoal do serviço público civil.

A autora, Miss Sarah Greer, bibliotecária do Instituto de Administração Pública, já publicou duas obras bibliográficas sobre o mesmo assunto, e desempenha-se do trabalho, dividindo-o nas seguintes partes:

- I — Geral (Periódicos, bibliografias e trabalhos gerais).

- II — Problemas do pessoal.
- III — Classificação e reajustamento de salários.
- IV — Nomeação, reintegração e treinamento.
- V — Promoções.
- VI — Saúde e higiene.
- VII — Demissão e disciplina.
- VIII — Sistemas de aposentadoria.
- IX — A mulher no serviço público.
- X — O serviço público civil por países.

## PROBLEMAS DO SERVIÇO PÚBLICO AMERICANO

### PRÁTICA DO PESSOAL NAS ORGANIZAÇÕES COMERCIAIS E GOVERNAMENTAIS

#### *Monografia n.º 2*

Como diz o autor, Mr. George A. Graham, no prefácio, este estudo foi desenvolvido com o fim de trazer mais luz ao problema da administração do pessoal.

Procura demonstrar, em primeiro lugar, que os métodos de administração no governo, ou em uma grande empresa comercial, são comparáveis sob muitos aspectos. Em ambos, a maioria dos empregados não tem um interesse direto na organização. Restringiu-se, pois, a pesquisar o campo do pessoal e suas atividades básicas e tirar daí ensinamentos que visem encontrar indivíduos aconselháveis, por natureza ou por educação, a preencher lugares vagos na administração.

Até que ponto os assuntos concernentes ao pessoal devem ser atribuídos a uma direção especializada e não à administração geral da organização?

Esta é a questão básica para discussão. Os diferentes sistemas na direção do pessoal provocam diferentes respostas.

A prática corrente é delegar as questões da direção do pessoal a um departamento de pessoal ou comissão do serviço civil. Este método contrasta inteiramente com o sistema tradicional que fazia do chefe um prepotente, dentro do seu campo de ação. Hoje em dia as grandes corporações e as empresas comerciais ou governamentais possuem um departamento de pessoal, e até mesmo, nas organizações menores, há uma certa restrição na liberdade do chefe no que diz respeito à sua atuação sobre o pessoal.



Os departamentos de pessoal variam tanto em sua natureza quanto ao número de suas funções ou à sua autoridade. Muitos são apenas escritórios de empregos, enquanto outros abrangem serviços de promoção, demissão, aprendizagem e atividades sociais. Em todos esses casos, porém, a direção central pode ter exclusiva autoridade de atuação, pode assumir autoridade paralelamente com a gerência ou o chefe subalterno ou pode apenas exercer um poder consultivo. Para melhor desenvolvimento do assunto, abordaremos diversos tópicos, quais os de seleção, direção e fiscalização, promoção, demissão e aprendizagem.

**Seleção** — Há 2 maneiras comuns para selecionar nas grandes empresas:

1.<sup>a</sup> O departamento do pessoal é responsável pela seleção de seus empregados, mas ao chefe encarregado é permitido escolher dentre os 3 ou 4 melhores classificados.

**Execução** — 1. O departamento do pessoal seleciona os candidatos melhor classificados. 2. O chefe do departamento escolhe, dentre eles, o candidato.

No serviço público civil de alguns Estados ou cidades se escolhem 3 ou até 5 pessoas, e o funcionário responsável perante a administração escolhe o candidato, — isso quando se trata de emprego inicial.

A 2.<sup>a</sup> maneira de selecionar, como acontece em quase todas as grandes empresas, dá à administração central inteira responsabilidade na seleção de novos empregados. O chefe do departamento nada tem que ver com o assunto.

**Execução** — A administração central escolhe o candidato mais qualificado e o admite. Fica sempre em mãos da administração central a escolha, quando o lugar requer grande habilidade ou experiência, ou é uma posição de categoria e tornando-se fator de importância a compatibilidade pessoal.

Por sua vez a administração central tende a perder a sua parte na seleção de funcionários quando se trata de um trabalho executado em uma rotina habitual, por grande número de funcionários, sendo já a produção baseada em operações padronizadas, em que não seja necessário mais que a habilidade comum.

Por tudo isso se verifica que o sistema convencional, aplicado no serviço público civil, no qual a comissão prepara uma lista de candidatos elegíveis, encabeçada por três nomes do maior merecimento para cada vaga, encaminhando-a aos responsáveis pela seleção, difere da prática comercial apenas em terminologia e formalidade.

Há exceções quanto à maneira de selecionar novos funcionários, principalmente em pequenas companhias manufadoras ou em departamento de grandes organizações geograficamente descentralizadas e também em certos departamentos governamentais onde o número de vagas é relativamente

pequeno, devendo ser preenchido por pessoal técnico especializado.

**Direção e Fiscalização** — O sistema de direção e fiscalização talvez seja o elemento mais importante na administração de numerosos grupos de funcionários, seja nos serviços comerciais, industriais ou do governo. Um exército sem oficiais é tão inconcebível quanto uma fábrica, uma companhia de utilidade pública ou um departamento governamental sem um corpo de gerentes, superintendentes e fiscais. A direção traz inevitavelmente a hierarquia, com especialidade de funções e diferença de autoridade. A hierarquia coordena os esforços dos funcionários para que atinjam ao fim que têm em vista. Ela transmite a informação e a direção dos grupos de tal modo que, ao chegarem às classes subalternas, se transformam mais e mais em atos específicos.

De modo geral, o problema de direção e fiscalização inclui a maioria dos problemas que as organizações confrontam: condições de trabalho, salário, política do trabalho, etc. que afetam o bem-estar do funcionário de forma complexa.

O êxito da organização depende da qualidade da hierarquia: conhecimentos, compreensão e competência profissional das pessoas que a formam, e que geralmente têm que pensar pela e para a organização. Sua função primordial é *resolver*: sejam resoluções de natureza puramente local ou de efeito geral.

Têm que apresentar métodos, forma de execução, técnica e ensiná-las aos outros funcionários da organização. Cada um dos chefes precisa saber distinguir, no plano inferior ao que trabalha, a boa e má prática da função.

Por aí se vê a importância que tem a competência profissional ou técnica na hierarquia.

De igual importância é a outra parte da função dirigente e fiscalizadora. A pessoa encarregada precisa saber não só o que deve ser feito, e como deve ser feito, mas também ser capaz de transmitir os seus conhecimentos aos outros, e assegurar a sua cooperação. Cada chefe acha-se em contato com um certo número de pessoas por cujo trabalho ele é até certo ponto responsável. O chefe representa para os seus subordinados a autoridade da organização. A eficiência do grupo dos seus subordinados depende não somente do modo pelo qual ele planeja e dirige os seus trabalhos e, em como, lhes ensina e instrui, mas também das relações pessoais que existem entre eles. Se houver confiança mútua e respeito, a atividade e a eficiência do grupo serão de alta categoria. Se houver, porém, antipatia, temor, ou atrito de qualquer espécie, refletirão imediatamente no trabalho, reduzindo-o e danificando a sua qualidade.

Experiências levadas a efeito por uma empresa americana demonstraram a importância que tem o estado de espírito sobre a eficiência do trabalho. A conclusão, depois de vários inquéritos, foi: 1 — que o maior fator para determinar o



trabalho eficiente de uma pessoa é o seu estado de espírito; 2 — que o atrito entre colegas é um fato quase geral; 3 — que quando essas dificuldades, que causam os distúrbios mentais, são removidas, o fluxo de energia produtiva aumenta enormemente.

Voltando agora à questão geral da importância da direção e fiscalização em qualquer empresa, é óbvio que uma das coisas mais úteis que o chefe pode fazer é promover o espírito de cordialidade entre os seus subordinados. Isto não é fácil, todavia. Às vezes surge, sem causa plausível, um distúrbio emocional, que se desenvolve rápida e facilmente, e se o chefe não contornar as dificuldades, ele se sentirá envolvido pelo mesmo.

O dever fundamental do chefe é, pois, conservar o ambiente livre de qualquer distúrbio possível: poderá ser bem sucedido neste ponto mas, quiçá, terá de confrontar uma outra situação, i.é., a preocupação de seus subalternos com problemas particulares ou puramente domésticos. A questão de insegurança econômica, inabilidade em planejar e trabalhar visando a nível definido de vida para o futuro, são fatores de distúrbios, que em alguns casos poderá resolver.

Convém notar que este estado de espírito é muito mais importante para os intelectuais do que para os que dependem de habilidade física. É difícil medir objetivamente o produto do trabalho intelectual. A concentração às vezes se faz rapidamente. Em outras, porém, quando há barulho ou falta de repouso, torna-se impossível fazer-se. A preocupação com outros problemas torna ainda mais freqüente a distração.

Tanto no serviço público como nas companhias comerciais e industriais, os chefes, preocupados com a rotina do serviço ou com a produção, não têm tempo de prestar atenção ao pessoal, às suas necessidades e ao seu bem-estar. As dificuldades que aparecem são para eles fatos de menor importância que o tempo se encarregará de aplinar.

A comissão de serviço civil ou o departamento do pessoal não podem responsabilizar-se pelas condições do pessoal. Essa responsabilidade fica inevitavelmente com os chefes que se acham em contato diário com os funcionários. É função, porém, do departamento do pessoal, estimular todo o corpo hierárquico, fazendo-os conscientes dos seus próprios problemas e auxiliando-os a resolvê-los. Sua ação é de pesquisa e de controle, levando aos chefes-executivos informações sobre os funcionários.

Estudos feitos por uma companhia americana têm servido de base para outros trabalhos em estabelecimentos industriais e comerciais, descobrindo-se fatos previamente desconhecidos que constituíam verdadeiros problemas de técnica e de pessoal, mas que agora se tornam informações preciosas para um estudo de valor, visando a maior eficiência nos trabalhos da organização.

*Direção e Fiscalização racionalizada* — O departamento de pessoal pode, mediante esforços sistemáticos, fazer melhorar a qualidade da direção, tendo em vista que a sua função é estimular a investigação e a pesquisa nos assuntos do pessoal, transmitir interesse por meio de crítica justa e auxiliar na formação de programas sistemáticos educativos.

As comissões civis, estaduais e municipais muito pouco têm feito ainda para isso, pois estão muito preocupadas com os problemas de seleção e demissão. O departamento do serviço público tende a ser, não um departamento administrativo, mas um departamento executivo.

Nas relações entre as comissões do serviço civil e outros departamentos, surgem muitas vezes mais atritos do que boa vontade, devido às remoções. A readmissão de um empregado demitido de um departamento, pela comissão, deixa quase sempre em má posição a chefia do departamento. Levanta-se uma barreira entre eles, tornando impossível a cooperação e influenciando na direção e na disciplina.

É também verdade que as comissões do serviço civil apenas exercem uma parte limitada de suas funções. Os membros são comumente pessoas com pequena ou nenhuma experiência profissional em assuntos de pessoal, tendo muitas vezes servido apenas como membros de organização pública partidária.

#### PROMOÇÃO

É esta uma terceira fase na administração do pessoal, intimamente relacionada com a seleção e a direção. Promoções justas dependem tanto da boa seleção inicial como de uma fiscalização adequada. Bem feitas hoje, elas afetarão por sua vez na direção futura e até na seleção.

As organizações comerciais e governamentais concordam plenamente que as altas posições devem ser preenchidas, tanto quanto possível, com o pessoal da própria carreira. Não deve ser escolhida pessoa de fora, a menos que um inquérito cuidadoso prove que nenhum dos funcionários está talhado para o lugar vago.

Concordam, outrossim, as organizações, que devem ter em suas fileiras indivíduos de habilidade superior para, em caso de necessidade, virem a dirigir os trabalhos administrativos, mesmo os mais difíceis e de maior responsabilidade. Estes dois princípios, entretanto, ainda não estão bem estabelecidos. Reconhece-se que as pequenas organizações não podem desenvolver certos tipos especializados e precisam trazê-los de fora. Mas esta falta de habilidade em encontrar empregados que possam ser promovidos aos postos de responsabilidade parece mais um sinal de fraqueza na escolha e seleção inicial, ou significa ignorância quanto às possibilidades do pessoal existente.

Quanto à maneira de efetuar as promoções, há grande diferença entre o comércio e o serviço público. É uso, no comércio, deixar nas mãos do



chefe que lida com o pessoal subalterno o preenchimento da vaga que ocorrer no setor por ele dirigido. Já um chefe de departamento só preenche a vaga depois de consultar os seus colegas e a administração superior. Esta, às vezes, impõe mesmo a admissão do funcionário.

Feita a seleção, tomando por base os registros objetivos, tais como habilidade, dedicação ao serviço, etc., outros de caráter subjetivo, — personalidade, relações com os companheiros, experiência — contribuem para a decisão. Quando o diretor da companhia tem largo conhecimento dos funcionários, o Departamento do Pessoal pode influir na escolha como conselheiro, mas isto, em muito poucas organizações ainda, se verifica.

Há companhias que admitem jovens recém-formados, experimentando-os de seis meses a um ano. Findo esse prazo, ficam, por mais dois ou três anos, sob a fiscalização imediata do Departamento do Pessoal, que tem a obrigação de levar à administração informes sobre os mesmos, verbalmente e em forma de relatórios, cada seis meses. Nestas condições, está o Departamento do Pessoal dessas empresas apto a indicar nome ou nomes para as vagas ocorridas.

Verifica-se, pois, que no comércio e na indústria, as promoções se fazem essencialmente através de julgamentos subjetivos.

No governo, quando há um sistema estabelecido de serviço civil, o método é já completamente diverso. O Departamento central de pessoal, sob a orientação da Comissão do Serviço Civil, tem grande responsabilidade no problema de promoções. É adotado um sistema de competição muito semelhante ao usado para admissão. A parte principal é o exame. A educação, a experiência, o bom desempenho do serviço, são também considerados fatores, variando em valor. O que vai determinar a promoção fica quase que exclusivamente em mãos dos representantes do serviço civil. Os oficiais do Departamento onde existe a vaga fornecem as informações para o exame e algumas vezes determinam o grau de eficiência desses valores, — 30 ou 40 por cento na competição. Feita esta, o departamento encarregado pode escolher entre os três primeiros colocados. A direção não fica com isto excluída de efetuar promoções, mas se subordina aos resultados obtidos pelo Departamento central de pessoal, e o controle final do processo passa de sua competência, o que não acontece nas empresas comerciais e industriais.

Esta é uma das faces da maneira de agir governamental. Assim se faz em Cincinnati e Milwaukee, e devia ser feito também em Chicago. Em outros lugares, porém, o controle central é menos influente. Em Detroit, a Comissão do serviço civil não é responsável pelas promoções; é apenas autorizada a investigar e vetar as promoções e transferências, caso sejam feitas por razões políticas ou por outro motivo que não seja do interesse público. Na prática, a investigação pode tomar a forma de um exame oral ou escrito. Os

exames escritos são raramente usados, entretanto, quando a promoção é dentro da mesma série. Raramente são dados quando o funcionário ingressou na carreira antes de 5 de maio de 1913, início do serviço classificado. O exame feito pelo Conselho do serviço civil é usualmente qualificativo, não competitivo.

Exames qualificativos são também dados pela Comissão do serviço civil de New Jersey, ao fazer promoções. Se não houver mais do que três pessoas elegíveis para promoção ou que desejam competir pelo cargo, a comissão pode optar por um concurso público ou sujeitar o funcionário escolhido pelo Departamento a um exame de qualidades. Em 1930 e em 1931 houve oitenta e três promoções no serviço classificado e destas, apenas quarenta e três testes competitivos. Em 1931 e 1932 houve dezesseis exames competitivos para promoção no serviço do Estado e somente quatro exames qualificativos. Com relação a estes exames, grande parte da responsabilidade da seleção fica com os chefes dos departamentos. É também verdade que onde os exames qualificativos são dados com frequência, há a tendência de fazer desaparecer os exames competitivos, pois as pessoas não apontadas pelo departamento para promoção prefeririam não insistir pelo concurso competitivo se tais escolhas fossem mais frequentes, o que não se dá. Pouco a pouco os funcionários desistiriam de seus direitos aos exames competitivos para promoção.

À vista desta variedade de prática, dois extremos existem:

Um deles é a completa descentralização de promoções, dando controle aos chefes dos departamentos. Outro é a completa concentração do controle de promoções no Departamento do Pessoal. Provavelmente nenhum desses dois extremos é desejável. Os chefes executivos especialmente responsáveis pela "produção" tendem a desprezar os valores pessoais na sua organização. Aham que podem construir uma organização eficiente sem a intervenção dos seus auxiliares no assunto de promoção. São notórias as decisões dos chefes executivos em assunto de pessoal e a confiança que depositam em julgamento puramente subjetivos.

A concentração de promoções em um Departamento de Pessoal também tem as suas desvantagens. Leva-o a desprezar a experiência adquirida no serviço exceto quando essa pode ser especificada por fatos concretos. No desejo de ser objetivo e científico, o Departamento de Pessoal corre o risco de se tornar mecânico. Consciente da frequente preferência dos chefes, a comissão de pessoal tende por sua vez a desprezar inteiramente os fatores subjetivos. Estes são importantes numa organização. O melhor "team" nem sempre é o grupo dos melhores atletas e o sucesso está baseado na harmonia do jogo, e na maneira como cada um supre a fraqueza dos outros, mostrando o máximo de sua habilidade. O mesmo se dá no serviço público.



Vemos assim que, para obstar a que o executivo faça promoções no seu próprio departamento, alguns serviços públicos ameacem não somente desprezar a opinião do executivo, que é de valor, mas tirar-lhe o principal estímulo — a crítica do seu pessoal, — diminuindo-lhe a responsabilidade pela organização.

*Prática aconselhável* — Parece ao observador que as promoções podem ser feitas com mais critério quando tanto os chefes de categoria mais elevada, como os subalternos participam no processo de escolha. Essa cooperação é necessária, para que se combinem os dois pontos de vista, antes de qualquer decisão. Isto não pode acontecer sem mudanças nos métodos, tanto das empresas comerciais como governamentais. Alguns chefes comerciais estão já conscientes da sua falta de sistema nos métodos empregados na promoção. Muitos não sabem mesmo se eles têm dentro da organização o indivíduo cuja habilidade possa assegurar a vida daquela numa luta competitiva. Outros já expressaram a opinião de que indivíduos de talento existem, mas não sabem eles como encontrá-los.

O Departamento de Pessoal, no comércio, pode participar do processo de promoções mas fica na dependência do gerente, que apreciará a informação e os conselhos fornecidos por esse Departamento, — se fôr bem controlado. Esta participação fica também subordinada à estabilidade da empresa e aos orçamentos crescentes para o Departamento de Pessoal.

Em uma empresa de futuro incerto, a diretoria não pode planejar o desenvolvimento do pessoal para dez anos.

E' fácil compreender a centralização excessiva e implícita que há em alguns sistemas de serviço civil. Tendo origem numa reação contra a exploração política, eles têm inicialmente de lutar contra a idéia de má fé e de inclinação partidária por parte da comissão de funcionários apontados para a escolha do pessoal a ser promovido. No desejo de se tornarem objetivos, os funcionários do Serviço Civil retrocedem, apesar do "training" científico que possuem.

Se se puder conseguir uma comissão de serviço civil interessada na implantação de um sistema de promoção por merecimento, poderá ser assegurada a cooperação dos chefes dos departamentos. Sem esta cooperação, nenhum corpo principal de funcionários será capaz de ter eficiência no problema do pessoal, e se colocará sempre longe do êxito real.

*Favoritismo* — Não deve ser terminada esta comparação da prática de promoções entre o serviço particular e o governamental sem uma palavra sobre nepotismo e favoritismo. Ambos existem em ambos os campos. O favoritismo no comércio não pode ser comparado com o sistema organizado de proteção, mesmo na sua pior modalidade. O abuso organizado, que visa construir uma máquina política, ainda existe. O observa-

dor não pode dizer aqui muito sobre o governo da cidade de Chicago, comparando a prática de unidades progressivas no comércio com as do serviço público, pois não conseguiu certificar-se se o sistema de serviço civil, criado pela lei, estava sendo realizado com o fim de produzir um serviço de merecimento reconhecido. Não achou que havia confiança no sistema de seleção e promoção em nenhum dos setores. A lei, tida e havida como modelo de lei no serviço público, não foi mudada; mas, sente-se ainda que é sistema de resultado corrupto, não um sistema de acordo com o merecimento. Sob tais circunstâncias, a sobrevivência de valores e de integridade no serviço dessa cidade é algo semelhante a um milagre, difícil de se compreender, mas recebido com satisfação.

A impressão é completamente diferente noutras cidades observadas. Em Cincinnati e Milwaukee, por exemplo, a existência do favoritismo e do nepotismo é comparável apenas ao das organizações comerciais. Existe, mas limitado. O direito de instalar filhos e parentes em lugares de responsabilidade no comércio nunca foi reivindicado por testes de competência e eficiência. Em todo lugar há sempre um parente que pode subir espetacularmente às mais altas posições. O público tende a criticar mais esses acontecimentos no serviço público, e o nepotismo para ser bem sucedido tem que ser feito às escuras, o que é difícil.

Tanto nas organizações comerciais como governamentais, a concentração de nomes de família nas folhas de pagamento, em proporções mais altas do que a normal, pode ser geralmente encontrada. A situação desenvolve-se da maneira seguinte: F. de tal consegue um emprego, que reputa vantajoso. Aprecia-o e comenta-o em casa. Seu irmão mais moço resolve experimentá-lo também. Candidata-se à primeira vaga, é examinado e escolhido. A influência pode não ter tido nada com o fato, exceto quanto à maneira pela qual conseguiu colocar-se. Outros irmãos e irmãs ou filhos e filhas podem, em tempo, ser encontrados na folha de pagamento. Mas a mesma situação existe em qualquer organização comercial benquista. A concentração de famílias em organizações não significa bem um nepotismo.

#### DEMISSÃO

Uma parte inevitável da administração do pessoal é o processo de demissão. E' talvez importante na proporção inversa ao sucesso dos primeiros passos na seleção, fiscalização e promoção do pessoal. As demissões aparentemente são mais numerosas e se tornam uma necessidade como um passo final, depois de uma política de experimentação de pessoal.

Os detalhes do processo seguido na demissão de empregados por razões disciplinares diferem largamente de organização para organização. Os pontos fundamentais, no entanto, são os mesmos.



O chefe perdeu seu direito absoluto de demitir; a regra quase universal é restringir de algum modo o seu poder. Concordam os diretores comerciais que a decisão do chefe deve ser homologada por outra direção superior ou pelo Departamento de Pessoal.

Os processos em voga para demissão podem ser classificados mais ou menos em cinco grupos:

No primeiro, o chefe de seção demite, mas o chefe geral revê o processo. Muitas vezes o empregado demitido precisa mesmo apelar para a administração superior com o fim de fazer anular a sua demissão.

No segundo, o que se dá com muito mais frequência, o chefe de seção recomenda a demissão, e o processo vai ao chefe geral para investigar e decidir. Quando há um Departamento de Pessoal, este é ouvido antes de qualquer solução.

O terceiro caso é ainda mais comum. A decisão do chefe de seção é revista imediatamente pelo Departamento do Pessoal, que investiga e pode reconsiderar a decisão ou transferi-lo para outro departamento. O Departamento do Pessoal, juntamente com o chefe de seção, resolve o assunto e, se necessário, consulta o chefe geral.

As vezes a suspensão deve ser aprovada pelo Departamento ou pela Divisão geral e deve também seguir os trâmites do Departamento do Pessoal. Este método se aproxima muito do quarto tipo de demissão — o sistema convencional civil das municipalidades: O chefe do Departamento demite o funcionário, mas a Comissão do Serviço Civil, que investiga o caso, pode torná-la sem efeito, se o empregado para ela apelar. Isto acontece em Chicago, Detroit, Maryland, New Jersey etc.

Vemos, pois, que não há grande diferença entre o modo de agir do comércio e do governo. Em ambos os campos há variedade de detalhes, e reconhece-se a necessidade de rever a ação do chefe e, como o Departamento de Pessoal, na maioria das organizações, acha-se envolvido no andamento de processos.

O poder legal da Comissão do Serviço Civil sobre as demissões trazidas à sua atenção é de menor importância do que geralmente se supõe. A C.S.C. de Detroit por muitos anos atuou pensando que podia substituir a sua ação pela do departamento. Uma decisão judiciária, porém, restringiu a sua autoridade, fazendo-a apenas fiscalizadora de remoções, em caso de má fé por parte dos chefes responsáveis pelas mesmas.

A decisão do departamento central sobre a competência ou incompetência de um funcionário é agora decisiva, quando não exista prova de má fé. A mudança da lei não afetou o modo próprio de fazer a demissão; não se consumou a avalanche de demissões que se antecipava. Isto realmente significa que a autoridade do Departamento de Pessoal para passar por sobre a autoridade de outro departamento, é muito menos im-

portante do que sua autoridade para investigar e aconselhar.

A prática da Comissão do Serviço Civil nos Estados Unidos tem demonstrado também que o poder para revogar decisões dos chefes dos departamentos não é necessário para impedir remoções por fins políticos. No Serviço Civil federal, as decisões dos departamentos são finais. Um funcionário demitido pode apelar para a comissão, a fim de que ela investigue e faça o seu relatório, na eventualidade de ter sido ele demitido por razões políticas ou religiosas. De fato, as remoções têm sido raras no serviço classificado. Com a existência de sindicatos de funcionários, com membros do Congresso atentos às queixas providas do favoritismo departamental, e com a imprensa interessada em possíveis conchavos políticos, a C.S.C. não precisa de mais poderes do que a autorização para investigar e relatar.

*Método de Contrôlo* — Embora não haja distinção nítida entre os processos para demissão no comércio e no governo, há diferença na forma ou método, que é importante: a revisão sobre o ato do departamento pelos chefes do pessoal é particular no comércio, é pública no serviço público.

A revisão nunca se torna um processo formal no comércio. O Serviço Civil, ouvido frequentemente, dá os piores aspectos de um processo legal. Esta diferença é significativa. O Departamento de Pessoal industrial pode, usualmente, proteger o empregado contra demissão arbitrária, sem fazer do chefe do departamento um inimigo. Seu único trabalho é fazer ver que houve engano do chefe que o demitiu. Não conseguindo isso, o chefe do pessoal pode colocar o empregado noutra seção. Quando uma demissão do serviço civil se torna pública, duas linhas de batalha se erguem: cada qual faz o possível para vencer publicamente. Depois disso é difícil haver harmonia. Se a C.S.C. faz o funcionário voltar para o seu lugar, a sua presença lembra sempre ao chefe a desagradável ocorrência, e o ressentimento contra a ação da C.S.C. torna-se permanente. O efeito é que cessa a cooperação entre o departamento e os chefes do serviço civil.

O caráter da revisão, no entanto, deve ser considerado. Se os membros da C.S.C. pertencem a alguma organização política, uma das partes pode considerar-se prejudicada mesmo antes de se realizar a revisão do caso, prevendo má fé por parte dos membros da dita Comissão. Se a revisão é mais uma tentativa para determinar a verdade das acusações, do que uma questão de proteção ao funcionário, não haveria dano algum para o prestígio do departamento, se fôsse bem sucedida.

Demissões baseadas em falsas acusações seriam muito mais prejudiciais à moral da organização do que uma decisão feita à revelia da autoridade do chefe do departamento.



A prática comercial subordina o interesse dos empregados à harmonia dos trabalhos da organização, enquanto a prática no serviço civil põe em risco toda a cooperação dos chefes subalternos pela vitória legal do funcionário. Não pode haver questão quanto à conveniência do princípio de revisão de demissões pelos chefes, mas, no interesse da organização, a revisão deverá ocorrer antes de o fato ser submetido a um Tribunal. Isso deverá resultar num acréscimo de participação dos chefes nos casos de demissões. As transferências poderiam ser substituídas por ambas: demissões e reintegrações. O aperfeiçoamento das atividades do serviço público está provavelmente dependente de mais íntimo conhecimento com os processos de rotina da fiscalização e maior atividade em transferência ou retreinamento do pessoal mal distribuído.

Com efeito, temos aqui um paradoxo: as objeções quanto à participação das C.S.C. nas demissões podem ser removidas por ainda maior participação, se isso se der de começo.

Na opinião do observador, o caminho para melhor prática quanto às demissões não deve significar o banimento das leis que determinam as reuniões públicas para revisão dos processos de demissão. Pelo contrário, o aperfeiçoamento depende da maior atividade em melhorar a fiscalização e na escolha de pessoas cuja integridade e senso de justiça não podem ser postos em dúvida para os cargos comissionados no serviço civil.

Há, ainda, um quinto tipo de remoção encontrado tanto no comércio como no governo: — é o que envolve o apêlo, em caso de demissão, à autoridade de fora da organização. No serviço público, em alguns casos, este apêlo pode ser a um Tribunal. Em Cincinnati, por exemplo, a remoção do Chefe de Polícia ou do Corpo de Bombeiros só é válida quando aprovada por uma Corte de Justiça.

No comércio ou na indústria, há também companhias que formam sindicatos e o empregado demitido pode recorrer a êle, em caso de demissão.

*Departamento de Pessoal* — Há grande variedade na organização de departamentos de pessoal na indústria. Algumas vezes os seus trabalhos estão afetos a um vice-presidente ou a um alto chefe. Isto torna-se um fato, principalmente quando o Departamento tem grande número de pessoal. Outros departamentos de pessoal estão sob a direta responsabilidade do gerente ou do chefe executivo. Neste caso as atribuições do De-

partamento de Pessoal são: emprêgo e informações sobre funcionários. Alguns estabelecimentos têm mais de um corpo de chefes com atribuições dos assuntos de pessoal.

Há maior uniformidade na organização dos Departamentos de Pessoal no serviço público. Êles comumente estão afetos a uma comissão nomeada pelo governador ou prefeito e podem agir com grande independência. As comissões do serviço civil em New Jersey, Milwaukee, Detroit e Chicago são desta categoria. Em Cincinnati, um membro da comissão é designado pelo prefeito, um pela Diretoria da Universidade de Cincinnati e outro pela Diretoria de Educação. O prefeito, entretanto, designa o Diretor executivo da C.S.C., que é quem trata do assunto do pessoal. O Departamento de Maryland difere dos outros apenas por não ter essa comissão. O oficial é designado pelo governador; regras de classificação devem ser aprovadas por êle. Essas diferenças em organizações, porém, não são de valor. Provavelmente nenhum departamento opera com maior liberdade no sentido de pressão política do que o de Maryland, embora não haja comissão nomeada. Doutro lado, a comissão de Chicago pretendia, pelos advogados da reforma do serviço civil que elaboraram a lei, fazer o departamento independente de pressões externas.

*Sumário* — Os departamentos centrais, com algumas funções de pessoal, são comuns nas grandes organizações comerciais ou governamentais. Organização e modos de selecionar o pessoal não são bases para distinção entre o comércio e o governo.

O problema da direção é talvez o mais atrasado da administração do pessoal, tanto nas corporações públicas como particulares. Destas, algumas fizeram um grande avanço e é mesmo provável que sintam melhor a necessidade de uma estreita cooperação entre os chefes, o que não acontece no serviço público.

No processo de promoções, tanto a prática comercial como a governamental concordam que a promoção deve ser feita dentro da organização.

No processo de demissões, tanto as organizações comerciais como governamentais revêem a decisão dos chefes imediatos, geralmente por intermédio do chefe do pessoal. A prática governamental tende a ser mais formal do que nas organizações comerciais, ocasionando atritos entre o chefe do pessoal e dos departamentos, o que não se dá no comércio.



## Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES (Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia)

E

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

### CAP. VII — V PARTE

#### SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA PERTENCENTES AO ESTADO

*Vantagens e Objeções.* — Há, na prestação de serviços de utilidade exclusivamente pelo Estado, vantagens que sugerem ser bastante provável a adoção da medida em todos os países, principalmente no setor de administração de algumas dessas utilidades. Primeiro, o Estado ou a cidade pode conseguir capitais a juros mais baixos. Segundo, não há motivos para a supercapitalização, não havendo também necessidade de pagar altos dividendos. O serviço pode ser prestado a preço de custo ou a um preço um pouco mais elevado do que o custo a fim de recolher uma pequena percentagem de lucros aos cofres públicos. Pensam alguns que a propriedade pública é inevitável porque, afirmam eles, “a propriedade privada de serviços de utilidade pública é fundamentalmente contrária e incompatível com o bem-estar público”. A razão disso parece ser a de que os proprietários particulares das empresas que exploram serviços de utilidade pública estão interessados, primeiramente, em ganhar dinheiro e, em segundo lugar, em servir o público. Eles orientam seus esforços, tanto quanto possível, no sentido de alcançar o primeiro objetivo e só dispensam ao último uma consideração mínima necessária. Surge naturalmente um conflito entre as exigências do público e as ambições dos proprietários das empresas concessionárias. Sustenta-se, portanto, que a propriedade pública dessas empresas evita esse conflito porque o povo passa a ser o seu verdadeiro dono. De acordo com essa política, os habitantes de uma cidade trabalham numa base de cooperação visando a um mesmo fim, isto é, o de prestação do melhor serviço com o menor dispêndio possível.

Há, certamente, o perigo de serem mal administrados os serviços de utilidade prestados pelo Estado e isto por causa da influência sobre eles exercida pelos políticos que procuram nêles colocar seus apaniguados. Neste caso, verificar-se-ão fracassos desanimadores. O êxito da administração de outras empresas de serviço de utilidade pública municipal está, porém, em flagrante contraste com o regime de esbanjamento, corrupção e

má administração das companhias particulares. Há pouca justificativa hoje para a condenação geral que os propagandistas têm instigado, em defesa dos interesses das companhias privadas e contra a propriedade e exploração de serviços de utilidade pública pelo governo.

Comparando as dificuldades encontradas no caminho da regulamentação eficiente dos serviços de utilidade explorados por empresas particulares com as que se enfrentam na prestação desses serviços pelo Estado, Joseph B. Eastman, da Comissão de Comércio Interestadual, diz que “de um golpe, isto eliminaria a incômoda questão de avaliação, simplificaria grandemente o financiamento, eliminaria em grande parte a intervenção do judiciário como fator de demoras e reduziria o volume dos incômodos processos judiciais relativos a questões de administração. Assuntos tais como serviço, emissão de títulos, contabilidade, obras de melhoramentos e tabelas de preços podiam ser ordinariamente resolvidos por meio de rotina administrativa normal” (1).

É difícil fazer uma defesa justa e imparcial da prestação dos serviços de utilidade pública pelo Estado. Muitos dos que procuram informar o público a esse respeito, quer sejam contra ou a favor, são facciosos. Além disso, as condições variam tanto de país para país que as comparações têm, muitas vezes, um valor relativamente muito pequeno. Para o cidadão, o problema é o de que lhe sejam fornecidas informações dignas de crédito para que ele possa formar a respeito do assunto um juízo imparcial. Tanto neste como em muitos outros problemas de governo, as questões que envolvem têm um caráter tão complexo que só os especialistas podem formar a seu respeito um juízo seguro.

Os que se opõem à política de prestação de serviço de utilidade pública pelo Estado levantam numerosas objeções à medida. Dizem que uma tal política contraria os princípios fundamentais de nosso sistema de governo e que nossas instituições, como são atualmente, não estão adaptadas para assumir a administração de grandes empresas econômicas. Sustentam, além disso, que assumir o

(1) *A Plan for Public Ownership Operation* (The Annals) jan. 1932, pág. 114.



governo os encargos de proprietário de companhias que exploram serviços de utilidade pública significaria um grande prejuízo financeiro, especialmente no caso de serem companhias ferroviárias encampadas e administradas pelo governo federal. As extravagâncias decorrentes da administração de grandes empresas por indivíduos que alcançaram os altos postos por razões de ordem política ou por meio de eleições populares têm sido confrontadas com os métodos econômicos empregados pelos técnicos que trabalham para as grandes corporações privadas concessionárias de serviço de utilidade pública. Recentes investigações revelaram, porém, que são pagos salários tão elevados e tão exorbitantes gratificações em dinheiro e em ações aos diretores de indústrias de propriedade privada que os esbanjamentos devidos às influências políticas passarão a ser relativamente insignificantes.

A base dessas objeções que têm sido levantadas com alguma minúcia, é a de que os princípios fundamentais de nosso sistema de governo exigem freqüentes mudanças tanto dos órgãos do executivo como do legislativo. Dessas mudanças periódicas, depois que os serviços de utilidade pública caíram em poder do Estado, resultariam condições indesejáveis senão deploráveis. Concorda-se que as freqüentes mudanças operadas na administração das grandes empresas econômicas são inevitavelmente seguidas de resistência e hesitação devido aos conflitos de diretrizes administrativas e à inexperiência e também à atitude de crítica que se assume em face dos métodos em vigor quando as autoridades foram substituídas. A consequência final dessa hesitação é um grande prejuízo financeiro. O legislativo — ou, no caso de uma cidade, o conselho ou a comissão — com o seu poder para determinar, por lei, os termos da regulamentação a que se deve ater a administração dos serviços de utilidade, pode, além disso, ter oportunidade para impor limitações e restrições embaraçosas aos chefes e diretores desses serviços.

Essas restrições e limitações impediriam a pronta tomada de medidas em casos de emergência ou a solução de importantes questões de orientação, coisas tão freqüentes na administração de grandes empresas econômicas.

Além das extravagâncias já mencionadas, poderão também resultar sérios prejuízos e deficiências em virtude das falhas da lei ou dos órgãos elaboradores da mesma que não previram os necessários recursos para o melhoramento geral dos serviços. Sustenta-se também que, via de regra, sempre que um governo local toma a seu cargo a prestação de serviços de utilidade pública o resultado é a queda de nível desses serviços ou pela falta de recursos ou porque o público deixa de considerar as reais necessidades de uma administração eficiente. Os bons administradores das empresas privadas adotam a política não só de tomar todas as medidas necessárias com bastante antecedência na administração das empresas econômicas como também de prever os futuros melhoramentos da empresa. Os governos, devido à

sua organização política e porque a opinião pública é contra gastos públicos por mais necessários que sejam, são acusados de demora e imprevidência na adoção de métodos modernos de administração dos serviços de utilidade pública.

*Propriedade do Estado na Europa* — Até que ponto as municipalidades podem empenhar-se, com lucros, em atividades de exploração ou de regulamentação dos serviços de utilidade pública? A questão pode ser melhor esclarecida citando-se, à guisa de exemplo, algumas das principais cidades da Europa onde os serviços de propriedade do Estado ou por ele regulados progrediram muito mais do que os seus similares dos Estados Unidos. As cidades européias freqüentemente exploram, com uma pequena margem de lucros, os serviços de abastecimento d'água, de luz e força, de gás e de bondes. As margens de rios, canais, lagos e cursos navegáveis são invariavelmente propriedade das cidades. Os lucros desses serviços de utilidade são utilizados para custear as despesas da municipalidade ou para reduzir os seus impostos.

Grande número das atividades ligadas à vida municipal — atividades que não sejam as de exploração de serviços de utilidade pública, — são desempenhadas por empresas de propriedade das principais cidades européias ou são por essas cidades controladas. Para fins recreativos, as cidades constroem logradouros, parques e jardins. Outros setores em que as cidades empreendem atividades são os de defesa florestal, cultura de vinhedos, manutenção de balneários, de cemitérios, serviços de penhores, caixas econômicas (principalmente para pequenos depósitos populares) e agências de emprego para os operários e servidores domésticos. No mercado municipal pode-se adquirir a maior parte das provisões domésticas por preços razoáveis. Em benefício do público, as cidades constroem e exploram teatros e óperas e contribuem para a manutenção de bibliotecas, galerias de arte e jardins zoológicos. As despesas feitas com essas atividades são consideradas como meios indiretos de promoção do aumento de eficiência dos cidadãos.

Começaram recentemente as cidades européias a adquirir terrenos e casas a fim de oferecer aos pobres oportunidades de obterem moradias em condições satisfatórias e para que pudessem controlar o desenvolvimento e a expansão urbana. Esses terrenos são em geral arrendados por longos períodos de anos por uma pequena importância anual. Há disposições que determinam que se pode construir nos terrenos que pertencem à municipalidade, entrando esta, nesse caso, com uma grande parte do dinheiro necessário às obras, cobrando pelo empréstimo um pequeno juro.

A Inglaterra resolveu a controvertida questão entre a propriedade pública e a privada, numa base que parece satisfatória pelo menos no momento, estabelecendo uma convenção pela qual se determinou o lugar exato que cabe a cada uma dessas espécies de propriedade, isto é, a pública e a privada. Essa convenção foi realmente utilizada



no plano nacional do desenvolvimento das indústrias de produção de energia elétrica. Depois de muito sofrer a produção de energia nas mãos dos produtores privados, dos especuladores da bolsa e dos políticos que tudo faziam para diminuir os impostos municipais que sobre ela incidiam, o Parlamento aprovou em 1926 uma lei que marcou época. O seu objetivo era o de traçar um plano nacional de produção e distribuição de energia elétrica. Conferiu-se então a um novo órgão — o *Central Electricity Board* — competência para “estudar os problemas de fornecimento de energia tendo em vista simplesmente as necessidades nacionais e o benefício da comunidade em geral” (2) Foi impossível executar tal plano porque tem na Inglaterra a mais geral aceitação o princípio de lucros limitados tanto para as empresas públicas como para as particulares. Desde que se fundiram na Inglaterra os sistemas público e privado de produção e distribuição de energia elétrica, com cerca de 60% das empresas do ramo pertencentes ao Estado, foi necessário reconhecer a existência dos dois tipos de produção num sistema integrado. As usinas municipais vêm sendo administradas pelas autoridades públicas nas cidades industrializadas de Manchester, Liverpool, Birmingham, Glasgow e Edimburgo tão bem quanto as que estão nas mãos de particulares.

Com a criação das nove zonas ou distritos de energia elétrica, o governo iniciou a política de tomar a seu cargo, gradualmente, a produção e a transmissão, pelas linhas principais, de energia elétrica, deixando a distribuição, na sua maior parte, nas mãos dos proprietários existentes, quer públicos, quer particulares. Recapitulando os resultados assim obtidos, o Professor Hormell acredita que os ingleses iniciaram “uma experiência arrojada no setor da cooperação entre os órgãos do governo e o capital particular. Acreditam eles que descobriram para a indústria da energia elétrica um meio prático que está situado entre o capitalismo *laissez-faire*, de um lado, e a nacionalização socialista, de outro. Acreditam também

que, por meio duma aliança e cooperação, se dá a esse setor uma direção que terá bastante competência para prever as necessidades futuras e para ajustar eficientemente a capacidade de produção do consumo potencial” (3).

Entre a companhia privada licenciada e organizada por lei e que vive sob o controle do Estado e a que pertence diretamente a esse Estado há, principalmente na Grã-Bretanha, um terceiro tipo de serviço de utilidade conhecido pelo nome de monopólio de serviço de utilidade pública. O monopólio de serviço público, de que são exemplos o *Central Electricity Board*, a *British Broadcasting Corporation* e a *Post of London Authority* é considerado como “um instrumento eficiente que promoverá um equilíbrio feliz entre o *laissez-faire* e o socialismo”. (4) Esta forma de empresa de utilidade pública é normalmente administrada por diretores nomeados pelo governo ou escolhidos pelos que se utilizam de seus serviços, sendo os credores seus acionistas. Sofrem, porém, limitações estatutárias os seus lucros e suas rendas.

Os empreendimentos dos Estados, quer na Europa, quer em qualquer outra parte, nem sempre obtêm bom êxito, como também nem sempre suplementam a receita municipal de muitas cidades européias. Para obter êxito, a administração dessas empresas exige, além disso, uma equipe de técnicos especialmente treinados nos respectivos setores de atividades e que tenham no emprego estabilidade garantida enquanto bem servirem. A separação entre a política e a administração (que é a regra em toda a Europa, particularmente na administração local) permitiu que se conquistassem para os serviços e nêles fôssem conservados bons servidores técnicos para administrá-los. Quando a política e a administração não estão separados, preenchendo-se por isso os cargos públicos por razões de ordem partidária e por curto prazo, as empresas pertencentes ao Estado podem acarretar despesas supérfluas e prestar serviços correspondentemente maus.

(2) De *World Power* (set. 1931) págs. 204-207. Vide Orren C. Hormell. “*Ownership and Regulation of Electric Utilities in Great Britain*” *The Annals* (jan. 1932) pág. 123.

(3) Idem, pág. 139.

(4) *British Public Utilities and National Development*, de Marshall E. Dimock (George Allen & Unwin, 1933) pág. 44.



# NOTAS

## Poder Legislativo

### PROJETOS SANCIONADOS

(Relação atualizada até 24-8-951)

C.D. 618-47; 367-48 (S.F. 5-49)

Dispõe sobre o exercício da profissão de Economista. Lei n.º 1411, de 13-8-51 — D.O. 18-8-51 (E' sancionado o decreto do Congresso Nacional, com exclusão dos dispositivos vetados).

C.D. 651-51 (S.F. 145-51)

Modifica o art. 2.º da Lei n.º 67, de 13-6-35 (Providência sobre o saldo das dotações orçamentárias e suas aplicações pela Câmara e Senado).

Lei n.º 1410 "A", de 10-8-51 — D.O. 20-8-51 — (promulgada pelo Sr. Marcondes Filho, no exercício da Presidência do Senado).

C.D. 1299-49-50 (S.F. 95-50)

Fixa os símbolos e valores correspondentes aos cargos em Comissão e funções gratificadas do Q.P. dos órgãos da 1.ª Região da Justiça do Trabalho e dá outras providências (P.E.) Lei n.º 1414, de 16-8-51 — D.O. 23-8-51.

### PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

(Relação atualizada até 24-8-51)

C.D. 1017-51

Cria o Instituto Nacional de Energia Elétrica (L. Coutinho). D.C. 18-8-51, págs. 6713-4.

C.D. 1018-51

Cria o Fundo Nacional de Assistência e Prevenção da Cegueira (A. Araújo). D.C. 18-8-51, pág. 6715.

C.D. 1020-51

Subordina o mínimo das aposentadorias e pensões dos Institutos e Caixas ao Salário Mínimo (Plínio Coelho). D.C. 18-8-51, pág. 6716.

C.D. 1024-51 (P.E.)

Cria o Instituto Nacional do Café e dá outras providências. D.C. 21-8-51, pág. 6770.

C.D. 1028-51

Torna inalienáveis, durante 30 anos, os lotes concedidos pelo Governo para colonização (P.E.). D.C. 22-8-51, pág. 6823.

C.D. 1030-51

Dispõe sobre a contribuição para o Montepio Militar. (A. Fernandes). D.C. 22-8-51, pág. 6837.

C.D. 1037-51

Dispõe sobre a contagem do tempo de serviço para aposentadoria dos ferroviários (C. de Sousa). D.C. 23-8-51, pág. 6875.

C.D. 1038-51

Dispõe sobre a assistência à maternidade à infância e à adolescência (R. Santos). D.C. 23-8-51, pág. 6875.

Projeto apresentado no Senado Federal (Relação atualizada até 24-8-51).

S.F. 39-51

Dispõe sobre a aposentadoria dos serventuários da Justiça do D. Federal. D.C. 23-8-51, págs. 6921-2.

### PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

(Relação atualizada até 24-8-51)

C.D. 265-51.

Torna extensivas às enfermeiras que prestaram serviço no 1.º Grupo de Caça, as disposições da Lei n.º 1209, de 25-10-50, que inclui na Reserva do Exército as enfermeiras que participaram das operações de guerra, junto à F.E.B.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 21-8-51, pág. 6781.

C.D. 286-51

Altera a última parte da Consolidação das Leis do Trabalho. Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 21-8-51, pág. 6782.

C.D. 323-51

Revoga o Dec.-lei n.º 3.284, de 19-5-41, que deu nova redação a dispositivo da lei de proteção à família.

Plenário: A C.C.J. ofereceu substitutivo que, submetido a votos, é aprovado. O projeto substitutivo passa à discussão suplementar, ficando prejudicado o primitivo. D.C. 18-8-51, pág. 6726.

C.D. 346-50

Manda contar, para efeito de disponibilidade e aposentadoria, o tempo de serviço prestado junto ao "Serviço Especial de Saúde Pública".

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 21-8-51, pág. 6781.

C.D. 495-51

Estabelece anistia aos trabalhadores que foram despedidos por motivo de reivindicação de classe e dá outras providências.

Plenário: Parecer da C.C.J. que opina pela inconstitucionalidade. D.C. 23-8-51, pág. 6869.

C.D. 482-51 e 513-51

Reorganiza a C.C.P. e dá outras providências (P.E.) e autoriza o Governo Federal a intervir no domínio eco-



nômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo (P.E.).

Plenário: Ultimada a votação dos projetos que foram anexados em um só. D.C. 156, de 23-8-51, págs. 6897-6901 e 6902-6.

C.D. 520-51

Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952.

Plenário: E' aprovado o anexo 17-M. da Agricultura que vai à C.F. para a redação final. D.C. 156, de 23-8-51, pág. 6889.

C.D. 453-51 (932-49; 543-51)

Considera ferroviários, para os efeitos das leis do trabalho e de previdência social, os empregados em carros restaurantes e outros.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 23-8-51, pág. 6874.

C.D. 569-49

Denuncia o acôrdo aprovado pelo Dec.-lei n.º 9509, de 24-7-46, restabelece a Diretoria Regional do Trabalho de São Paulo e dá outras providências.

Plenário: Em votação o projeto. D.C. 23-8-51, pág. 6888.

C.D. 631-51

Estabelece diretrizes financeiras para a Educação Nacional.

Plenário: Parecer da C.C.J. pela inconstitucionalidade. D.C. 17-8-51, pág. 6572.

C.D. 838-51

Reorganiza os Cursos do D.N. da Criança e dá outras providências (P.E.).

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 21-8-51, pág. 6782.

C.D. 923-51

Modifica o § 2.º do art. 66 da Lei n.º 1164, de 24-7-50 (Código Eleitoral).

Plenário: Parecer favorável da C.C.J. D.C. 17-8-51, pág. 6574.

C.D. 989-51

Transfere os mensageiros e carteiros do D.C.T. para a carreira de Telegrafista e dá outras providências.

Plenário: Emendado, quando em pauta, vai às Comissões. D.C. 22-8-51, pág. 6849.

C.D. 1083-50

Reestrutura carreiras privativas do D.I.N. do M.J.N.I. e dá outras providências.

Plenário: Em votação o projeto. Aprovado e enviado à C.R. D.C. 23-8-51, pág. 6888.

C.D. 1178-50

Autoriza a organização e funcionamento das escolas de jornalismo como unidades universitárias autônomas.

Plenário: O projeto é rejeitado. D.C. 21-8-51, pág. 6787.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NO SENADO FEDERAL (PLENÁRIO)

(Relação atualizada até 24-8-51)

S.F. 2-50

Modifica a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Plenário: Aprovada a redação final do projeto. D.C. 17-8-51, pág. 6647.

S.F. 48-50

Será mantido pelo Govêrno Federal, além dos estabelecimentos de ensino superior já federalizados, o Curso de Arquitetura e Urbanismo do I.B.A. de P. Alegre.

Plenário: Pareceres das C.E.C. e C.F. D.C. 21-8-51, pág. 6801.

C.D. 81-49 (S.F. 143-50)

Fixa o horário dos funcionários públicos civis e dos servidores das entidades autárquicas e paraestatais que exercem função médica e odontológica.

Plenário: Pareceres das C.C.J., C.S. e C.F. D.C. 21-8-51 pág. 6801.

C.D. 148-51 (S.F. 157-51)

Cria no Q.P. do M.E.S., 11 cargos isolados de Professor Catedrático (Ceará), padrão "O" e dá outras providências (P.E.).

Plenário: E' apresentada uma emenda. D.C. 22-8-51, pág. 6855.

C.D. 777-49 (S.F. 278-50)

Estabelece critério para o acesso à carreira de técnico de laboratório do M.E.S.

Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.S.P. sobre emenda apresentada ao projeto. D.C. 22-8-51, pág. 6854.

#### CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 31-8-51)

C.D. 1042-51

Cria a cadeira de "Etnografia brasileira e língua tupi nas Faculdades de Filosofia e Letras do país (O. Orico). D.C. 24-8-41, pág. 6952.

C.D. 1045-51

Aprova o plano do Carvão Nacional e dispõe sobre sua execução (P.E.) D.C. 25-8-51, pág. 7000.

C.D. 1050-51

Reorganiza, sem aumento de despesa fixa, a fiscalização do Impôsto de Renda e dá outras providências (A. Falcão). D.C. 25-8-51, pág. 7016.

C.D. 1051-51

Revoga os artigos 49, 50 e parágrafos 51, 52 e 53 da Lei n.º 1293, de 27-12-50, que dispõe sobre organização do serviço de inspeção de Coletorias Federais e dá outras providências (Celso Peçanha). D.C. 25-8-51, pág. na 7019.

C.D. 1057-51

Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional (P.E.). D.C. 28-8-51, págs. 7069-72.

C.D. 1061-51

Autoriza a C. Nacional de Folclore a requisitar funcionários e dá outras providências (Nelson Carneiro). D.C. 28-8-51, pág. 7113.

C.D. 1063-51

Estende os benefícios da Lei n.º 616, de 2-2-49, que concede vantagens a militares e civis que participaram de operações de guerra, a funcionários do Q.P., con-



tratados do M. Relações Exteriores e dá outras providências (V.R. dos Santos). D.C. 28-8-51, página 7113.

C.D. 1064-51

Regula a publicidade governamental e dá outras providências (Bilac Pinto). D.C. 28-8-51, pág. 7114.

C.D. 1065-51

Cria a cadeira de Radiologia Clínica nas Faculdades de Medicina do país (J. Guimarães). D.C. 29-8-51, pág. 7191.

C.D. 1067-51

Estende aos professores catedráticos das Faculdades de Direito do Amazonas e de Alagoas e da Faculdade de Medicina e Cirurgia do País o disposto no art. 15 da Lei n.º 488, de 15-11-48, que dispõe sobre o pagamento de vencimento, remuneração ou salário do pessoal civil e militar da União (F. Cavalcanti). D.C. 29-8-51, pág. 7192.

C.D. 1069-51

Estende aos funcionários civis e militares, aposentados com o título de inválido, as vantagens da Lei n.º 1050, de 3-1-50, que reajusta os proventos da inatividade dos servidores públicos civis e militares atacados de moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei (Lício Borralho). D.C. 29-8-51, pág. 7193.

C.D. 160-49 (S.F. 252-49)

Equipara extranumerários da União que exerçam função de caráter permanente, aos funcionários públicos federais.

Plenário: Parecer da C.C.J. sobre emendas do projeto. Parecer favorável às emendas. D.C. 30-8-51, página 7304.

C.D. 777-49 (S.F. 278-50)

Estabelece critério para o acesso à carreira de técnico de laboratório do M.E.S.

Plenário: Discussão única do projeto. D.C. 30-8-51, pág. 7310.

C.D. 1006-50 (S.F. 112-51)

Revoga a Lei n.º 1162, de 22-7-50, que estabelece normas para a aposentadoria e pensão dos servidores das autarquias pertencentes ao patrimônio da União e revoga os Decretos-leis ns. 3769 de 28-10-41 e 3348 de 10-12-45 e as disposições da Lei n.º 593 de 24-12-48, derogadas pela Lei n.º 1162-50.

Plenário: Pareceres das C.C.J., C.F. e C.T.P.S. D.C. 29-8-51, pág. 7247.

C.D. 1353-48 (S.F. 79-50)

Dispõe sobre contagem de tempo de serviço para aposentadoria e licença-prêmio.

Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.F. D.C. 28-8-51, pág. 7154.

#### PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 160-51

Retifica a Lei n.º 1249, de 12-12-50, que orça a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1951.

Plenário: Parecer da C.F. D.C. 30-8-51, pág. 7270.

C.D. 520-51

Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952.

Plenário: Redação final parcial — Anexo 19 — Ministério da Fazenda. D.C. 28-8-51, pág. 7073.

C.D. 523-49 (S.F. 463-49)

Altera dispositivos das Leis ns. 33 de 13-5 e 160 de 29-11, ambas de 1947, que dispõem sobre funcionamento do T. Federal de Recursos.

Plenário: Em redação final. A esta redação foi oferecida uma emenda que vai à C.R.; D.C. 28-8-51, página 7146.

C.D. 533-50

Considera obrigatórios do I.A.P. dos Empregados em Transportes e Cargas os motoristas profissionais empregados das empresas concessionárias do serviço público.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 28-8-51, pág. 7146.

C.D. 559-50

Revoga o Dec.-lei n.º 3284-41, que deu nova redação a dispositivo da Lei de proteção à família.

Plenário: Em discussão suplementar. D.C. 24-8-51, página 6961.

C.D. 631-51

Estabelece diretrizes financeiras para a educação nacional.

Plenário: O projeto vai ser arquivado. D.C. 24-8-51, pág. 6963.

C.D. 659-51

Dá nova redação ao art. 67 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 28-8-51, pág. 7146.

C.D. 798-51

Revoga dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: Pareceres favoráveis das C.C.J. e C.L.S. D.C. 28-8-51, pág. 7067.

C.D. 923-51

Modifica o § 2.º do art. 66 da Lei n.º 1164 de 24-7-50 (Código Eleitoral).

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 28-8-51, pág. 7146.

C.D. 928-51

Dispõe sobre a aposentadoria dos guardas de presídio e guardas de sanatórios penais.

Plenário: Parecer, pela inconstitucionalidade, da C.C.J. D.C. 29-8-51, pág. 7188.

C.D. 1017-51

Cria o I.N. de Energia Elétrica.

Plenário: Emendado, quando em pauta, vai às C.C.J.; C.T.C.O.P.; C.E.; C.S.P.C. e C.F. D.C. 29-8-51, pág. 7215.

C.D. 1024-51

Cria o I.N. do Café e dá outras providências.

Plenário: Emendado, quando em pauta. Vai às Comissões. D.C. 29-8-51, pág. 7216.



# CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 8-9-51)

## Projetos apresentados na Câmara dos Deputados

C.D. 1075-51 (P.E.)

Estende aos Médicos Sanitaristas do M.E.S., as vantagens e direitos concedidos pela Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, que dispõe sobre pagamento de vencimentos, remuneração ou salário ao pessoal civil e militar da União. D.C. 31-8-51, pág. 7345.

C.D. 1076-51

Estende à Divisão de Organização Sanitária do M.E.S., os benefícios da Lei n.º 620, de 12-2-49, que dispõe sobre os créditos destinados às campanhas contra a Malária e a Peste (C.S.P.). D.C. 31-8-51, página 7346.

C.D. 1087-51

Reorganiza a Caixa de Mobilização Bancária e dá outras providências (Celso Peçanha). D.C. 4-9-51, página 7484.

C.D. 1090-51

Dispõe sobre proteção e defesa da saúde (Rui Santos). D.C. 4-9-51, pág. 7487.

C.D. 1095-51

Torna federais os cursos da Escola de Engenharia do Pará e dá outras providências (Paulo Maranhão). D.C. 5-9-51, pág. 7552.

## PROJETOS EM ANDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (PLENÁRIO)

C.D. 73-51

Dá nova redação a disposições do Dec.-lei n.º 7.526, de 7-5-45.

Plenário: Parecer com substitutivo da C.L.S.; D.C. 5-9-51, pág. 7533.

C.D. 155-51

Dá nova redação a dispositivos do Dec.-lei n.º 5989, de 11-11-43, que regula as atividades de despachantes aduaneiros.

Plenário: Aprovado o substitutivo apresentado pela C. S.P.C., que passa à discussão suplementar. D.C. 1-9-51, pág. 7411.

C.D. 213-51

Dispõe sobre a frequência às aulas por parte dos servidores em geral, matriculados nas escolas superiores.

Plenário: Parecer com substitutivo da C.E.C.; D.C. 1-9-51, pág. 7397.

C.D. 1009-50; 325-51

Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço prestado à União pelos servidores do C.T. de Economia e Finanças do M. da Fazenda.

Plenário: Pareceres das C.S.P.C. e C.F. favoráveis ao projeto e pelo destaque da emenda de pauta para constituir projeto em separado, sendo da última Comissão com emendas ao projeto. Segundo parecer da C.F. mantendo o seu parecer anterior. D.C. 5-9-51, pág. 7540.

C.D. 495-51

Estabelece anistia aos trabalhadores que foram despedidos por motivo de reivindicação de classe e dá outras providências.

Plenário: O projeto vai ser arquivado. D.C. 1-9-51, pág. 7413.

C.D. 482-51; 513-51 (P.E.)

Reorganiza a Comissão Central de Preços e dá outras providências.

Plenário: Parecer da C.E. sobre emendas de discussão suplementar. D.C. 5-9-51, pág. 7544.

C.D. 520-51

Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952.

Plenário: Redação final parcial do Anexo 5 (D.A.S.P.) e discussão do Anexo 21 (Ministério da Justiça). D.C. 5-9-51, pág. 7559-64.

C.D. 715-51

Altera disposições do Decreto-lei n.º 2.666, de 5-10-940, e do Decreto-lei n.º 9.058, de 13-3-46, que dizem respeito à composição e funcionamento do C.D. de Minas e Metalurgia (P.E.).

Plenário: Pareceres favoráveis das C.S.P.C. e C.F. D.C. 31-8-51, pág. 7343.

C.D. 721-51

Assegura estabilidade aos servidores públicos civis e militares nos termos da Constituição Federal.

Plenário: Pareceres das C.C.J., C.S.P.C. e C.S.M. pela rejeição. D.C. 5-9-51, pág. 7536.

C.D. 731-50

Estende aos servidores dos I. e Caixas de Aposentadoria e Pensões os dispositivos da Lei n.º 1162, de 22-7-50, que regula a aposentadoria e pensão dos servidores das autarquias pertencentes à União.

Plenário: Pareceres contrários das C.L.C. e C.F. O projeto vai ser arquivado. D.C. 1-9-51, pág. 7501.

C.D. 840-51

Reestrutura a carreira de Desenhista do Q.P. e Suplementar do S.P.F.

Plenário: Parecer da C.C.J., pela inconstitucionalidade. D.C. 4-9-51, pág. 7482.

C.D. 842-50; 41-51; 135-51

Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: Aprovado o projeto substitutivo que passa à discussão suplementar. D.C. 1-9-51, pág. 7412.

C.D. 921-51

Autoriza o P.E. a criar uma C.E. de Inquérito, composta de elementos de reconhecida idoneidade moral de livre escolha do chefe do governo com a missão precípua de proceder a exames das verbas que tenham sido concedidas pela União, em todo o território nacional.

Plenário: O projeto vai ser arquivado. D.C. 1-9-51, página 7412.

C.D. 1038-51

Dispõe sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

Plenário: Emendado, quando em pauta, vai às C.C.J.; C.S.P.; C.E.C. e C.F.; D.C. 4-9-51, pág. 7499.

C.D. 1051-51

Revoga os artigos 49, 50 e §§ 51, 52 e 53 da Lei n.º 1293, de 27-12-50, que dispõe sobre organização do serviço de inspeção de Coletorias Federais e dá outras providências.

Plenário: Emendas ao projeto, oferecidas, quando em pauta, vai às C.C.J., C.S.P.C. e C.F.; D.C. 4-9-51, pág. 7500.



*Projetos em andamento no Senado Federal (Plenário)*

S.P. 48-50

Será mantido pelo governo federal, além dos estabelecimentos de ensino superior federalizados, o Curso de Arquitetura e Urbanismo do I. de Belas Artes de Porto Alegre.

Plenário: E' rejeitado o projeto. D.C. 4-9-51, pág. 7517.

C.D. 160-49 (S.F. 252-49)

Equipara extranumerários da União que exerçam função de caráter permanente aos funcionários públicos federais.

Plenário: Discussão única, com pareceres das C.C.J. e C.F. D.C. 5-9-51, pág. 7558.

C.D. 453-51; 543-51 (32-49) S.F. 178-51

Considera ferroviários, para os efeitos das leis do trabalho e de previdência social, os empregados em carros restaurantes e outros.

Plenário: São lidas emendas ao projeto. D.C. 1-9-51, pág. 7450.

C.D. 604-49 (S.F. 500-49)

Assegura aos classificadores de produtos de origem vegetal licenciados o direito de ingresso ao cargo inicial da carreira de classificador de produtos de origem vegetal, mediante concurso de títulos.

Plenário: Parecer da C.A.I.C. pela rejeição do projeto. D.C. 31-8-51, pág. 7364.

C.D. 860-50

Cria na carreira de Diplomata do Q.P. do M.R.E., três cargos na classe correspondente às funções de Ministro Plenipotenciário de 1.<sup>a</sup> classe.

Plenário: E' aprovado o projeto que vai à C.R.L. D.C. 5-9-51, pág. 7588.

C.D. 923-51 (S.P. 183-51)

Modifica o § n.º 2 do art. 66 da Lei n.º 1164, de 23-7-50, (Código Eleitoral).

Plenário: E' aprovado o projeto que vai à sanção. D.C. 4-9-51, pág. 7517.

C.D. 1005-50 (S.F. 112-51)

Revoga a Lei n.º 1162, de 22-7-50, que estabelece normas para a aposentadoria dos servidores das autarquias pertencentes ao patrimônio da União e revigora os D.L. ns. 3769 de 28-10-41 e 3348 de 24-12-45, derogadas pela Lei n.º 1162-50.

Plenário: É, sem debate, aprovado em discussão única. Sobe à sanção. D.C. 5-9-51, pág. 7556.

C.D. 1353-48 (S.F. 79-50)

Dispõe sobre contagem de tempo de serviço para aposentadoria e licença-prêmio.

Plenário: E' rejeitado o projeto D.C. 5-9-51, página 7538.

# CONGRESSO NACIONAL (RELAÇÃO ATUALIZADA ATÉ 14-9-951)

*Projetos apresentados na Câmara dos Deputados*

C.D. 1110-51

Cria o auxílio detenção nos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (M. Omegna). D.C. 7-9-51, pág. 7662.

C.D. 1119-51

Revoga o Decreto-lei n.º 8.249, de 29-11-45, que dispõe sobre a situação jurídica dos empregados das empresas incorporadas ao patrimônio da União (Dario de Barros). D.C. 11-9-51, pág. 7697.

C.D. 1121-51

Isenta do imposto de renda os salários, subsídios, ordenados, vencimentos, abonos e todo pagamento oriundo de serviços prestados à Nação, ao Estado e ao Município (Augusto Meira). D.C. 11-9-51, pág. 7698.

C.D. 1123-51 (P.E.)

Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, altera a lei do selo e dá outras providências. D.C. 12-9-51, pág. 7781.

C.D. 1126-51

Cria, em todos os municípios do país, Centros Educacionais, em cooperação com os poderes Estaduais e Municipais (Dario de Barros). D.C. 12-9-51, pág. 7826.

C.D. 1135-51

Dispõe sobre a efetiva integração dos institutos mencionados no art. 3.º da Lei n.º 1254 de 4-12-50, no sistema federal de ensino superior. D.C. 13-9-51, pág. 7920.

C.D. 1135-51

Dispõe sobre o provimento das classes das carreiras de Estatístico, Bibliotecário e Desenhista (Gurgel do Amaral). D.C. 13-9-51, pág. 7922.

*Projetos sancionados*

C.D. 923-51 (S.F. 183-51)

Modifica o § n.º 2 do art. 66 da Lei n.º 1164 de 24-7-50 (Código Eleitoral).

Lei n.º 1430, de 12-9-51 — D.O. 12-9-51.

*Projetos aprovados pelo Congresso Nacional que aguardam sanção*

C.D. 523-49 (S.F. 463-49)

Altera dispositivos das Leis ns. 33 de 13-5 e 160 de 29-11, ambas de 1947, que dispõem sobre funcionamento do Tribunal Federal de Recursos (P.E.) D.C. 13-9-51, pág. 7928.

*Projetos em andamento na Câmara dos Deputados (Plenário)*

C.D. 155-51

Dá nova redação a dispositivos do Decreto-lei n.º 5989, de 11-11-43, que regula as atividades de despachantes aduaneiros.

Plenário: O projeto vai à redação final. D.C. 7-9-51, pág. 7674.

C.D. 160-51

Retifica a Lei n.º 1249, de 12-12-50, que orça a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1951.

Plenário: Aprovado o projeto e enviado à C.N.; D.C. 6-5-51, pág. 7621.

C.D. 213-51

Dispõe sobre a frequência às aulas, por parte dos servidores em geral, matriculados nas escolas superiores.

Plenário: O projeto substitutivo vai à redação final, ficando prejudicado o primitivo e a emenda de pauta. D.C. 7-9-51, pág. 7674.



## C.D. 323-51

Revoga o Dec.-lei n.º 3284, de 19-5-41, que deu nova redação a dispositivo da lei de proteção à família.

Plenário: O projeto vai à redação final. D.C. 6-9-51, pág. 7619.

## C.D. 1009-50; 325-51

Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço prestado à União pelos servidores do C.T. de Economia e Finanças do M. da Fazenda.

Plenário: Aprovado e enviado à C.R.; D.C. 12-9-51, pág. 7850.

## C.D. 447-51

Cria o Fundo de Assistência Familiar e dá outras providências.

Plenário: E' deferido requerimento da C.L.S. a fim de que sejam ouvidas as C.R. e C.F. sobre o projeto. D.C. 6-9-51, pág. 7604.

## C.D. 496-51

Dispõe sobre a concessão de licença-prêmio aos empregados em atividades privadas.

Plenário: Em votação é o projeto rejeitado. Vai ser arquivado. D.C. 12-9-51, pág. 7850.

## C.D. 482-51, 513-51 (P.S.)

Autoriza o Governo Federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo.

Plenário: Em votação é o projeto aprovado e enviado à C.R.; D.C. 12-9-51, pág. 7837.

## C.D. 520-51

Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952.

Plenário: E' aprovado o anexo 9 — C. do Vale de São Francisco, que vai à redação final.

Discussão do anexo 25 — M. da Viação e Obras Públicas. D.C. 13-8-51, pág. 7929.

## C.D. 798-51

Revoga dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: Aprovada a redação final. Vai ao Senado. D.C. 13-9-51, pág. 7933.

## C.D. 7211-51

Assegura estabilidade aos servidores públicos civis e militares, nos termos da Constituição Federal.

Plenário: Em votação o projeto é rejeitado. Vai ser arquivado. D.C. 12-9-51, pág. 7850.

## C.D. 785-51

Altera a redação do art. 7.º da Lei n.º 16, de 15-10-47, que dispõe sobre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Plenário: Parecer da C.C.J., favorável ao projeto e contrário à emenda de pauta. D.C. 11-9-51, página 7694.

## C.D. 840-51

Reestrutura a carreira de Desenhista do Q.P. e Suplementar do S.P.F.

Plenário: Em votação o projeto é rejeitado. O projeto vai ser arquivado. D.C. 12-9-51, pág. 7850.

## C.D. 842-50; 41-51; 135-51

Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho.

Plenário: São oferecidas emendas ao projeto que serão encaminhadas à C.L.S. D.C. 7-9-51, pág. 7673.

## C.D. 885-51

Altera o Orçamento Geral da República para 1951 (Lei n.º 1244 de 1-12-50) P.E.

Plenário: Parecer favorável da C.F.; D.C. 6-9-51, página 7602.

## C.D. 928-51

Dispõe sobre a aposentadoria dos guardas de presídios e guardas de sanatórios penais.

Plenário: Em votação o projeto é rejeitado. Vai ser arquivado. D.C. 6-3-51, pág. 7520.

## C.D. 947-51 (P.E.)

Institui normas especiais para aplicação de créditos orçamentários e adicionais concedidos ao M. da Agricultura.

Plenário: Parecer da C.F. favorável ao projeto, contrário à emenda de pauta e com emendas da Comissão. D.C. 12-9-51, pág. 7841.

*Projetos em andamento no Senado Federal  
(Plenário)*

## C.D. 17-50 (S.F. 342-50)

Dispõe sobre o casamento dos funcionários da carreira de Diplomata.

Plenário: Pareceres das C.C.J. e C.R.E., D.C. 13-5-51, pág. 7939.

## C.D. 520-51 (S.F. 126-51)

Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1952 (C.F.).

Plenário: Parecer da C.F. sobre a redação final ao anexo 26 — P.J. Discussão única do anexo 24 — M.T.I.C., com parecer da C.F. pela aprovação sem emendas. D.C. 13-9-51, pág. 7944.

## C.D. 81-46; 590-48 (S.F. 314-48)

Dispõe sobre a fundação e concessão de auxílios a associações com finalidade de educação física ou prática esportiva.

Plenário: Parecer da C.S., D.C. 13-9-51, pág. 7939.

## C.D. 604-49 (S.F. 500-49)

Assegura aos classificadores de produtos de origem vegetal licenciados o direito de ingresso no cargo inicial da carreira de classificador de produtos de origem vegetal mediante concurso de títulos.

Plenário: E' sem debate, rejeitado, discussão única. D.C. 6-9-51, pág. 7636.

## C.D. 777-49 (S.F. 278-50)

Estabelece critério para o acesso à carreira de técnico de laboratório do M.E.S.

Plenário: Discussão única. São lidas e aprovadas emendas. O projeto volta às Comissões. D.C. 6-9-51, pág. 7637.

## C.D. 860-50 (S.F. 51-51).

Cria na carreira de Diplomata do Q.P. do M.R.E., três cargos na classe correspondente às funções de Ministro Plenipotenciário de primeira classe.

Plenário: Em discussão a redação final: E' aprovado. O projeto sobe à sanção. D.C. 7-9-51, pág. 7682.



# O Último Livro de Ernest Griffith

## O Congresso e seu papel contemporâneo

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

EM fevereiro de 1940 publicou a "Revista do Serviço Público" um artigo intitulado "A nova administração pública" em que se apreciava o problema da técnica no cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado moderno.

Seu autor, cuja variada e meritória contribuição para o aperfeiçoamento dos métodos de execução dos programas administrativos e governamentais e, conseqüentemente, para o progresso no campo das observações da ciência política, de longa data mantém íntimas ligações, pelo menos na esfera da inteligência e do conhecimento, com a nova geração de servidores públicos brasileiros que, de 1930 a esta parte, desempenharam e ainda desempenham o papel de mandantes ou mandatários da transformação de nossa burocracia oitocentista numa instituição caracterizada pelos processos e normas ditados pelas mais sãs premissas científicas, dentre as quais vale citar a do mérito, na seleção de pessoal — apesar das lacunas ainda não eliminadas do sistema respectivo; a dos departamentos de administração geral, em matéria de coordenação no setor das atividades adjetivas e, em finanças, a do estabelecimento de um órgão especial, diretamente subordinado ao Chefe Executivo, para elaborar a sua proposta orçamentária.

O artigo citado é de autoria de Ernest S. Griffith, em cuja credencial se contam títulos como os de doutor em filosofia pela Universidade de Oxford; professor da Universidade de Syracuse e da *American University*, onde estudaram tantos brasileiros; presidente do *Research Committee of the American Political Science Association*; autor de *History of City Government — The Colonial Period, The Impasse of Democracy, The Modern Government in Action* e de muitos outros livros. Além disso — e o que é de maior interesse para nós — participou, ainda que de modo indireto, como um intelectual ou teórico, do planejamento que deu origem às reformas inauguradas no serviço civil brasileiro

depois da Lei 284, de 28 de outubro de 1936. Foi, também, de 1941 a 1944, mestre e conselheiro dos nossos funcionários federais e estaduais enviados aos Estados Unidos em missão de aperfeiçoamento além de ser um cooperador prestimoso das autoridades civis, quer americanas, quer brasileiras, que orientaram a campanha de renovação de conceitos de administração, visando a eliminar seus métodos empíricos, substituindo-os pelos de índole científica.

Ernest Griffith nos oferece agora, sob o título de *Congress, its Contemporary Role*, um excelente subsídio ao estudo da organização governamental americana. Exercendo, desde 1940, o cargo de diretor do *Legislative Reference Service*, da Biblioteca do Congresso, teve êle oportunidade de observar de perto o funcionamento da grande instituição fundamental da democracia e, com a sua cultura, aliada a um sentido perfeito de síntese, dessa síntese que incorpora em suas linhas esquemáticas e em sua simplicidade a força das análises mais profundas, apresenta aos estudiosos um quadro muito nítido do mecanismo político da grande república do norte deste continente, quadro êsse que pode ser visto como uma informação de caráter didático e não como crítica sem valor imediato.

Na obra em causa o ilustre professor da *American University*, além de apreciar a posição do legislativo de sua pátria do ponto de vista constitucional, escreve sobre a sua organização e suas relações com o Poder Executivo, assinalando os pontos fracos do instrumento de formulação da política pública e também sua importância para a melhoria das condições do país e das relações internacionais.

Vale, porém, realçar as partes do livro referentes aos grupos de pressão e às interrelações existentes entre o Congresso e as organizações partidárias, matéria que desperta, considerando-se a similaridade dos nossos problemas com os do sistema americano nesse particular, a atenção de



todos os que se empenham em atividades de governo e administração.

“O mais difícil problema político da atualidade”, diz Ernest Griffith, “não é o do contato ou relação do governo com o indivíduo mas, sim, dêsse governo com os grupos que compõem a comunidade nacional que, para nossa ventura, possui centros livres de atividades organizadas, espalhados por todo o território da União. Nem a anarquia do individualismo teoricamente absoluto, nem a mística de uma sociedade monolítica própria dos Estados totalitários, exercem muita influência sobre o nosso povo. Longe disso, achamos que nossa organização social dispõe de uma tremenda vitalidade e de um notável poder de fermentação. Constituem-na os indivíduos que orientam e impõem aos demais suas idéias mais sensatas e seus objetivos mais poderosos e mais justos; os grupos autônomos com suas tendências e suas energias, atuando, por sua própria iniciativa e esforço, no sentido de promoverem o bem comum e, finalmente, o governo como integrador e coordenador de todos os elementos, com sua autoridade conciliadora e disciplinadora exercida com o intuito de coibir ou sanar os atritos entre indivíduos, entre estes e os grupos e entre dois ou mais destes grupos por cujo intermédio se manifesta a vontade geral, como de fato deve acontecer numa democracia como a da América. Não poderiam essas parcelas da sociedade subordinar-se, porém, a uma organização rígida, sob a tutela direta do poder público, integradas no mecanismo governamental como divisões da estrutura burocrática. Na Itália fascista e na Rússia comunista, onde se verificava e verifica a arregimentação e o disciplinamento integrais dos indivíduos através das corporações e dos sovietes, a definição da vontade popular assume aspectos de pronunciamento de uma agência do próprio Estado que, em última análise, é quem a concebe e formula. Consequentemente, o desejo que se expõe é, na verdade, dos que encarnam a entidade estatal; é o desejo, é a vontade dos que, no ápice da hierarquia, exercem o poder e ditam as normas de conduta social, política e econômica em nome da pátria, importando a desobediência ou o desrespeito a essas normas o emprêgo das mais variadas espécies de sanções contra o transgressor, ainda que este delas discorde apenas no terreno da simples opinião.

Esta fórmula não poderia prevalecer no sistema político dos Estados Unidos onde os princípios constitucionais de livre manifestação do pensamento e de amplas possibilidades de conquista do bem-estar individual sobrepõem-se a tese de que a salvação nacional só pode ser promovida com a abdicação de direitos fundamentais ou com o sacrifício das liberdades de palavra, de ofício, de associação e de movimento diante do altar de uma problemática euforia coletiva sob o guante do governo ou dos indivíduos cujas mãos o vestem.

Os grupos livres da América começaram a definir-se num período em que a filosofia predominante era do utilitarismo de Spencer e Adam Smith, quando se confundia o interesse egoístico com o bem comum. Mais tarde, porém, a idéia de função penetrou a sociedade, tornando-se os membros das várias e inúmeras profissões cada vez mais conscientes da própria importância como contribuintes da riqueza nacional e participantes da vida política do país.

Repetindo as palavras de Griffith, os membros desses grupos foram aos poucos se convencendo de que estavam ligados uns aos outros pelos poderosos laços dos interesses e, por isso, adotaram uma idéia básica a respeito dos processos de solução dos problemas nacionais, organizando-se então para defendê-los ou pô-los em prática. Daí o aparecimento das associações cívicas, dos sindicatos, das instituições de caráter privado, de classe ou de profissão, que assessoram ou influenciam o governo e, finalmente, dos partidos que são a sublimação desses organismos, partidos esses que se empenham em longas campanhas visando à conquista do eleitorado para, com seu apoio, alcançar o poder e realizar seus programas. Mas é por intermédio do Congresso que esses grupos, concentrados nas agremiações partidárias, oferecem sua contribuição em termos de legislação consentânea com os pontos de vista da maioria. O Senado e a Câmara são, além disso, o filtro através do qual se transformam em centrípetas as energias dispersivas, as forças centrífugas dos anseios da população, canalizando-as para um núcleo onde a regra é a da supremacia do interesse público sobre o particular e onde a livre discussão e o exame acurado de todas as questões dão lugar às leis refletidas e escoimadas dos erros da precipitação ou do arbítrio pessoal.

“Nosso Congresso”, diz Griffith, “é uma instituição humanista, parte e parcela da cultura americana e os nossos parlamentares refletem as



aspirações e o pensamento dos indivíduos e dos grupos das respectivas zonas eleitorais". Por isso, a sua grande tarefa é decantar essas aspirações e êsse pensamento, os mais díspares em suas minúcias, para retirar um amálgama que seja o seu denominador comum com o propósito de promoção do bem de todos.

É sob a pressão da força moral e material dêsses agrupamentos e facções que os partidos

definem seus objetivos que são o resultado da redução de muitas idéias à expressão mais simples de um desejo comum mais forte. Por isso, o partido é a unidade assimiladora das correntes de opinião, o instrumento hábil de doutrinação que é o único meio profícuo de instigar e realizar o aperfeiçoamento social e de apresentar as honestas reivindicações populares no mundo de nossos dias.

=====



Departamento de Imprensa Nacional  
Rio de Janeiro - Brasil - 1951



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
- Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

### ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril-maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

### ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotado).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro.
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.) dezembro.

### ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março.
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro

### ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro fevereiro março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados)
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro (esg.).
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

### ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março
- Vol. II — abril, maio, junho
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto-setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro.

### ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro.

### ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março, abril.
- Vol. II — maio, junho, julho, agosto.
- Vol. III — setembro, outubro, novembro, dezembro.

### ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

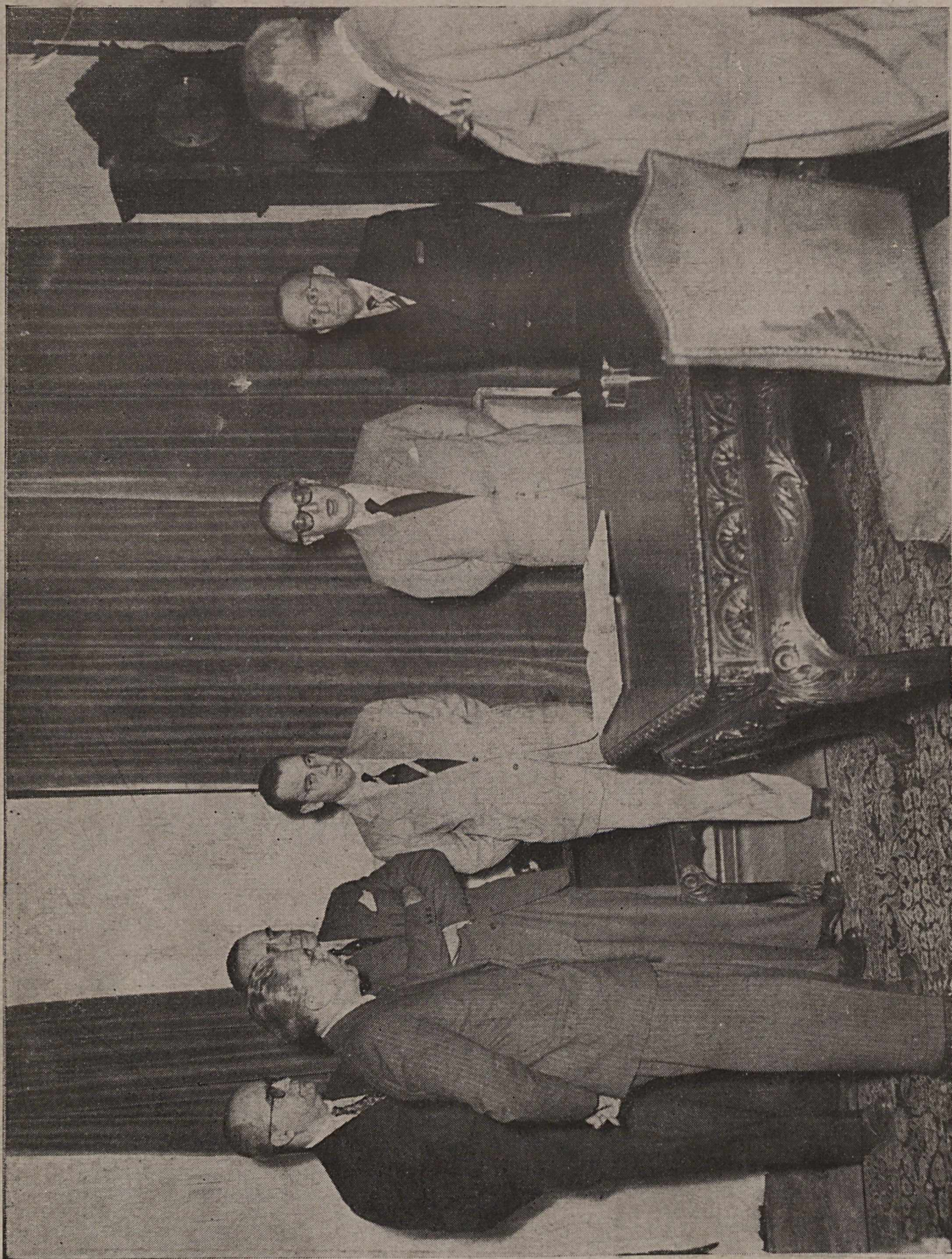
### ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

### ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro.





Posse, no Gabinete do Dr. Arizio de Viana, no dia 21 de setembro último, dos Assessores do Plano Salte