

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

72
Lopes

Alencar
Lima
Amaral
Ribeiro

ANO IX
Vol. IV — N. 3
Dez. 1946

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Abílio Mindêllo Balthar

DIRETORES DE DIVISÃO:

Mancel Leite Lôbo

Orçamento e Organização

José Machado de Faria

Pessoal

Walter de Toledo Piza

Seleção e Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio

Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Guilherme Augusto dos Anjos

Administração

Lopo de Carvalho Coelho

Documentação

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Moreira de Souza



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO IX

DEZEMBRO DE 1946

Vol. IV - N. 3

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Atualidade dos regimes de Planificação	3
COLABORAÇÃO	
Planejamento democrático-e a nova ciência da sociedade — KARL MANNHEIM	5
Pode haver planejamento eficaz sem contrôle? — WALLACE B. DOHAM	11
Limitações e possibilidades do planejamento econômico — RALPH E. FLANDERS	16
Planejamento econômico e instituições livres — EUGENE STALEY	24
Planificação financeira — RICHARD LEVINSOHN	35
Teoria das despesas públicas — GERHARD COLM	40
O planejamento como processo administrativo — DONALD C. STONE	51
Planejamento internacional: sua necessidade e características essenciais — HUGO HAAN	56
Planejamento internacional das migrações — ESTANISLAU FISCHLOWITZ	62
O I.B.G.E. e a planificação econômica nacional — HEITOR BRACET	70
A importância do Ministério da Economia — JOSÉ DA COSTA BOUCINHAS	79
DOCUMENTÁRIO	
REPORTAGEM:	
O planejamento nacional na América Latina	87
PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO GERAL BRASILEIRA:	
Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS	
O Orçamento e as atividades de Planejamento	108
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS	
Dados sobre a evolução da Teoria do Planejamento	112
Pessoal — M. C. MIRAGAIA PITANGA	
Administração de Pessoal e Planejamento	119
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Notas para o Planejamento da Seleção	122
Aperfeiçoamento — OSVALDO FETTERMANN	
Planificação das atividades de Aperfeiçoamento	127
Obras Públicas — LIBERATO SOARES PINTO	
Planejamento de Obras	129
Tributação — AFFONSO ALMIRO	
A Constituição e o Código Tributário	133
DECISÕES ADMINISTRATIVAS	140
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica:	
Notas sobre Planificação social — GUERREIRO RAMOS	163
Publicações recebidas	166

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar - Sala 613

Rio de Janeiro - Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 543
Administração..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Enderêço telegráfico: REVIDASP

Diretor - JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

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.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Atualidade dos regimes de Planificação

VIVEMOS uma época histórica, de larga transcendência na vida futura das sociedades organizadas; sofremos o desequilíbrio causado pela queda fragorosa de valores que envelheceram e o surgimento irresistível de novos valores que se estão impondo. É esta a crise de nossos tempos, em que nos debatemos frente o choque inevitável das questões de ética geral, onde se embaralham os problemas dos valores de supervivência, de atividade dirigida para segurança dos grupos sociais, e de ética das relações pessoais, onde vibram os problemas da vida privada no mundo moderno. Daí, tudo parece indicar, avançarmos para uma ética das relações organizadas, segundo a qual serão supervisionados trabalho e lazer, produção e consumo, tudo dentro de uma grande dose de conhecimentos científicos e sentido moral, que deverão enformar uma consciência social. Em suma, vivemos uma época de crise, que só poderá ser vencida mediante um regime cristão de esforço cooperativo, o qual, dentro desse sentido elevado de transição evolutiva, nos levará de uma sociedade não regulada a uma sociedade planificada.

Esta, pois, é uma idade de reconstrução social, em que a crise do liberalismo fez periclitatar fortemente o regime democrático e que, por outro lado, a intervenção crescente do Estado, porque não se libertou de fatores, julgados invariáveis, da personalidade humana, redundou em muitos países num sistema de regulação sem plano. Tudo indica, pois, que enfrentaremos um sistema de valores novos, já que há necessidade de uma psicologia social, e esta só poderá derivar do processo sociológico, superposto aos processos puramente econômicos ou culturais.

A técnica de planificação, pois, não se extinguiu com o isoterismo de certos países, que a elevou aos rigores extremos de círculo fechado. É um problema de cultura, de direção das forças racionais e irracionais do nosso mundo, que deverá evoluir, segundo autores magistrais, como MANNHEIM, no sentido de uma "democratização fundamental" e de uma "interdependência crescente".

Se ainda não acreditamos numa racionalidade substancial da vida social, não podemos acreditar também numa irracionalidade irremediável. Solidariedade de horda, competência individual e reintegração crescente dos grupos, são etapas de disciplina, atingidas pelas formas societárias mais primitivas, e podem ser encaradas também como degraus de racionalização funcional da moralidade.

Planificar, pois, é um determinismo da disciplina social, é um estágio de racionalização moral dos governos. É um determinismo histórico que, iniciado pela diversificação das minorias de elite, levou a um congraçamento os intelectuais de todas as classes, em volta dos governos. Planificar, pois, é um caminho de sintonia entre pensamento e ação do homem novo; é índice de um novo tipo de conduta humana, é índice da nova estrutura multidimensional da sociedade.

Desse modo, os planejamentos são hoje armas poderosas nas mãos do governo, instrumentos de segurança social organizada, enfim, emanção da racionalização dos controles sociais.

É evidente que não se pode esperar dos planejamentos mais do que eles podem oferecer. Seria utópico, por exemplo, planejar a mobilidade social, já que ela decorre, em grande parte, da eterna inquietação humana. Planificar, por isso mesmo, ainda

hoje é uma atividade de fundo eminentemente econômico. E mesmo dentro deste setor, embora toda a ciência econômica com que se tem procurado lastreá-los, os planejamentos econômicos totais têm fracassado em alguns países, se quisermos encarar tais planejamentos dentro do caráter sócio-ético com que o Carlyle do Past and Present pretendeu instrumentalizar a economia.

Isto, porque, ainda hoje, tais planejamentos têm sido mais usados como “panacéias”, o que levou mesmo autores como Lionel Robbins a dizer irônicamente que “o planejamento é a grande panacéia da nossa idade”.

Como escreveu o Professor John M. Clark, no início do seu livro *Social Control of Business*, nós vivemos no meio de uma revolução — uma revolução que vem transformando o caráter dos negócios, a vida e as relações econômicas de cada cidadão”. Neste período sintetizou o tratadista de Chicago todo o drama da sociedade hodierna. Em verdade, a Revolução Industrial ainda não se definiu completamente. Cantada e decantada há já dois séculos, continua, hoje, o enigma do futuro. A aplicação do progresso científico à vida econômica vem insistentemente prolongando uma situação passada. E assim, como já afirmámos uma vez, os planejamentos econômicos tem procurado solver uma crise social — o que nos parece excessivo — exorbitando, pois, seu verdadeiro destino.

Por outro lado, como a humanidade de hoje não passa daquela “sociedade pecuniária” de que nos fala Moulton, o controle social tem descambado principalmente para as questões de crédito, política monetária, etc. Dêsse modo, até agora os sistemas de controle conhecidos, ao invés de serem conquista diária para o levantamento do nível da humanidade, tem sido, as mais das vezes, um simples meio de cercear morigeradamente os jogos do capitalismo moderno. E mais e mais complexa se torna a situação, pois que, se o controle das forças da sociedade exigiram uma política econômica, esta, engendrando um desalentador círculo vicioso, está exigindo um planejamento social, em bases de humanismo. Isto porque, mesmo dum ponto de vista estritamente econômico, eliminar cartels, acelerar este ou aquele ramo da produção, intensificar comunicações, restringir o crédito ou regular preços, são tarefas que realmente ferem fundo a organização social de nossos dias. Esta é a lição dos planejamentos socialistas, corporativistas ou sócio-liberais.

Pode afirmar-se ser a sociedade moderna ainda bastante bisonha para tentar planificar desde suas mínimas despesas até os mais profundos conflitos industriais. No entanto, não se pode negar a cristalização de alguns princípios econômicos, alguns, de base moral, dentre os quais se salienta o que leva o financista à Moneyless-economy, isto é, a uma economia que se consubstancie mais e mais em termos de produção e não de moeda; outros, de base internacionalista, que buscam a estabilidade dos mercados internos, a função seletiva das tarifas, a boa distribuição do capital e do trabalho, a discriminação de mercados géo-econômicos, a superintendência da política comercial, a aceitação ou recusa do liberalismo fiduciário, etc.; e ainda outros, de base nacionalista, que levam ao protecionismo, ao controle de investimentos, à política monetária, à restrição ou não da migração, enfim, a um socialismo funcional — todos responsáveis pelo metabolismo econômico-social de cada país moderno.

Parece-nos, pois, inevitável aos governos atuais a tentativa dos grandes planejamentos nacionais. Daí por que nos apressamos, no presente número da Revista, a versar principalmente os temas da planificação, quer econômica ou administrativa, financeira ou social, convictos de que, com tal procedimento, prestaremos um valioso serviço à Nação.

Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade

KARL MANNHEIM

(Da Escola de Economia e Ciência Política de
Londres)

Trad. de Ottolmy Strauch

Atendendo ao pedido que lhe fizemos, dignou-se o Prof. Karl Mannheim, a maior autoridade contemporânea em planejamento democrático, enviar o presente ensaio com o qual abrimos este número da Revista.

Assim como os dois ou três séculos anteriores foram a época das ciências naturais e técnicas, acha o Prof. Mannheim que o atual século será dedicado ao estudo das ciências morais e sociais, e aos problemas de planejamento democrático. Neste estudo, de caráter semi-popular, mostra ele como a construção de uma ordem social sã depende de nossas habilidades em desenvolver um novo tipo de sociologia.

Planejamento, para ele, não é uma questão de economia ou urbanismo: é a deliberada reconstrução da sociedade como um todo, compreendidas todas as esferas da vida social. E o planejamento real é o planejamento democrático — não a manipulação direta de vidas, credos e crenças, mas a cuidadosa e prudente redistribuição de circunstâncias sociais, o estabelecimento de uma estrutura planificada, dentro da qual haja possibilidade para os ajustamentos espontâneos, para as forças vivas e criadoras dos indivíduos e grupos. Os instrumentos dessa nova técnica social, ainda em elaboração, serão a sociologia e a psicologia, ou, em uma palavra, a psicologia social.

Autor de fama internacional, conferencista, professor da London School of Economics and Political Science, o Dr. Mannheim dirige atualmente a "Biblioteca Internacional de Sociologia e Reconstrução Social", em

preendimento cultural dos mais grandiosos que tenham surgido após a guerra.

Em vista de suas múltiplas e absorventes ocupações não pôde o Prof. Mannheim, como explicou e justificou, em carta, escrever, como pretendia, um ensaio inédito, a tempo de alcançar o presente número da Revista. Por esta razão o estudo que, data venia, divulgamos foi originariamente publicado em *World Review*, junho de 1942 (N. R.).

UM sociólogo, chamado Thrasher, deixou uma vez a torre de marfim da especulação e desceu ao estudo dos gangsters de Chicago. Sua idéia era de que as reformas devem basear-se no conhecimento direto dos fatos, e que se, por exemplo, se pretende reformar bandos de jovens que estão se tornando uma ameaça à sociedade, a primeira coisa a fazer é descobrir como são eles, como vivem e o que determina o seu comportamento. Mas uma partícula isolada de conhecimento não é suficiente; por isso, Thrasher estudou não menos do que 1.313 bandos e retornou dessa experiência com não poucas observações de interesse sociológico geral. Cada um desses bandos, descobriu ele, é um mundo próprio, com seu clima mental próprio e peculiar; mas a despeito de suas dissimilaridades os bandos têm muitos aspectos em comum. Há modos semelhantes de comportamento e funções sociais similares. A influência do pequeno grupo sobre os seus membros torna-se tão forte que eles não mais podem ajustar-se às tarefas que enfrentam na vida fora do grupo. Por esta razão Thrasher chegou à conclusão de que qualquer tentativa para reformar ou influenciar esses rapazes deve ser dirigida a eles, não como indivíduos, mas

como parte de seu grupo. É inútil ensinar, discursar ou pregar a tais jovens; o único meio de atingi-los é através do grupo. Se se conseguir lançar novos ideais e ambições ao bando inteiro, pode-se esperar transformá-los em membros úteis da sociedade. Esta é uma importante lição para aqueles que demasiado depressa atribuem más ações a um mau caráter, à má índole ou a uma disposição pecaminosa, ao passo que muitas vezes são somente o resultado de vitalidade mal dirigida que não pôde encontrar uma saída adequada na sociedade.

Um amigo meu, que lida com os problemas de refugiados neste país, (Inglaterra), falou-me a respeito de um certo número de senhoras idosas que não podiam encontrar aqui um nicho próprio para si próprias, uma vez que haviam visto melhores dias e se ressentiam de fazer qualquer trabalho que consideravam rebaixamento social. Finalmente, alguém teve a idéia de formá-las em pelotões cooperativos, cuja função seria a de fazer urgentes trabalhos coletivos, tais como limpar hospitais e escolas. Muito embora êsse trabalho seja mais ou menos tão subalterno e *déclassé* como qualquer outro oferecido individualmente, elas estão entusiasmadas a respeito e parecem esquecer tôdas as noções de prestígio sob o estímulo do novo espírito de grupo. Há um novo e visível propósito nobilitante no grupo e o novo grupo redefiniu seu papel social. Sem esta experiência, um observador teria pensado que o caráter destas senhoras e sua atitude para com a vida fôsem fixas; tricotar, bordar, queixar-se da vida e ofender-se a qualquer sugestão de trabalho parecia ser seu destino traçado.

Somos demasiado inclinados a pensar sobre nós mesmos e nossos semelhantes em termos fixos; um covarde está sempre amedrontado, uma mocinha tímida é sempre retraída, um mau trabalhador é sempre lerdo e preguiçoso. Mas o covarde pode ser ativíssimo dentro de um grupo em luta e o valente soldado pode ser facilmente acovardado pelo seu superior. A mocinha tímida e encabulada pode ser bastante desembaraçada com sua mãe e irmãs no seu meio familiar, no seu lar; e o trabalhador preguiçoso pode provar ser um membro eficiente de uma equipe. Assim, a elasticidade do comportamento humano parece ser muito maior nos vários ambientes de grupo.

Formamos tais retratos rígidos das pessoas, somente porque estamos acostumados a vê-las em tão poucas situações estabelecidas. A idéia de influenciar o comportamento, não através do comando direto, mas através da manipulação da estrutura de grupo, isto é, do uso hábil das forças sociais operando no grupo, surge como uma promessa do futuro. A mesma idéia de utilização dos poderes auto-reguladores inerentes à vida de grupo parece ter impulsionado Homer Lane na sua experiência da Pequena Comunidade. Ele pediu às autoridades que pusessem à sua disposição um certo número dos mais incuráveis rebeldes e delinquentes juvenis. Levou-os a viver com êle em uma pequena e isolada fazenda na Inglaterra e não lhes impôs qualquer norma ou proibição. Deixou-os fazer o que quisessem e é fascinante ver-se como uma ordem social gradualmente se desenvolveu da anarquia completa — iniciada, controlada e aceita pelos próprios turbulentos. Quando chegaram à fazenda, os rapazes comportavam-se da maneira mais desregrada. De modo a quebrar seu negativismo, Homer Lane fez uma experiência. Deixou que o rapaz mais agressivo espatifasse tôda a louça de chá com uma barra de ferro e finalmente ofereceu seu próprio relógio de ouro para que o jovem o arrebatasse no chão. O rapaz manteve o relógio na mão esquerda, mas não encontrando resistência, fraquejou e não pôde destruir o relógio. Seu negativismo e resistência haviam sido quebrados. Depois dessa crise, o grupo começou a construir o seu próprio mundo, inventando para êles, por assim dizer, a instituição de auto-governo. Êles baixaram suas próprias regras de conduta e gradualmente chegaram a sentir-se responsáveis por suas próprias decisões e pela vida da comunidade como um todo. Assim, os poderes autorreguladores de pequeno grupo muito naturalmente transformaram êsses tipos especiais e incuráveis em cidadãos com senso de responsabilidade social.

Os Soviéticos também fizeram uso do método de grupo. Em seu conceito de competição socialista, êles usaram a competição entre grupos como um incentivo ao trabalho. Êles verificaram que aquela mesma pessoa "furosa" e destacada, sob condições de competição individual, se tornava leal ao grupo, quando organizada como uma equipe em competição com outros grupos. É o

espírito dos campos esportivos da Inglaterra que foi transferido para as escolas, fábricas e fazendas da Rússia Soviética. Ele transformou o trabalhador egoísta em um que voluntariamente ajuda ao seu companheiro de trabalho, de modo a levantar o rendimento do grupo ao qual ambos pertencem. Do mesmo modo, o estudante inteligente ajuda os companheiros menos dotados, pois o trabalho da classe é responsabilidade de todos os seus componentes.

Estes exemplos têm uma coisa em comum: mostram um novo modo de encarar o estudo e compreensão do homem. No passado, nossos melhores filósofos, psicólogos e educadores pensavam no homem como um indivíduo, tal como o encontramos em contatos diários com amigos, clientes ou estudantes. Assim, eles o viam como um indivíduo isolado e, inconscientemente, sempre o desprezavam do seu fundo social. Em consequência, eles compreendiam somente a maneira individualista de encarar o homem. Viam, por exemplo, o professor ensinando ao aluno, o padre apelando à consciência individual, o psicólogo observando seu paciente no consultório.

O novo desenvolvimento nas ciências que dizem respeito ao homem consiste no fato de que elas estão tendendo a se tornar sociológicas, isto é, elas não desprezavam o indivíduo nem de seu grupo nem de seu meio social, e levam em conta todas as influências que atuam sobre eles, através de seus respectivos grupos. A primeira fase da compreensão do significado da vida de grupo ocorreu, quando alguns autores ressaltaram como os homens se comportam diferentemente em multidão e isolados. A esse tempo, o conhecimento do homem como um ser social abrangia apenas dois aspectos: de um lado, o indivíduo, que sempre é mais ou menos razoável e refletido, e, de outro lado, as massas, que são irracionais e quebram coisas e convenções. Para muitas pessoas, psicologia social e sociologia ainda significam pouco mais do que isto, a saber, o estudo do homem em multidão.

Pensar sobre grupos ou sociedades em termos do conceito atomístico não significa mais do que multiplicar por centenas, milhares ou milhões o mesmo comportamento observado no indivíduo. Ainda não se concebe, suficientemente, que a vida em grupo não consiste somente em ser parte de

uma multidão, mas que há uma grande variedade de tipos de grupos, todos diferindo em organização e tendo um efeito diferente sobre os indivíduos que os compõem. A família, por exemplo, difere, como grupo, da equipe esportiva; o club, do sindicato. Através das funções que preenche, cada um deles exerce uma atração diferente sobre o indivíduo e provoca um tipo diferente de comportamento. Não há normas e códigos em abstrato, exceto aquelas promulgadas por grupos sociais. Há o código do Exército, da Igreja ou do Estado, há códigos regulando nossa vida doméstica ou nossas relações de negócios; há os códigos de profissões antigas, e há também os códigos autônomos dos bandos delinquentes. Do mesmo modo, não há lealdade em abstrato, somente lealdade a um ou mais desses grupos. Onde não há grupos ou instituição, como o Estado, para coordenar essas lealdades, o caos e a incerteza ocorrerão.

É muito difícil apreender esse ser fictício, o indivíduo como tal, de quem tanto se falou no período atomístico do pensamento sobre as questões humanas. O que chamamos de *eu* individual, o sujeito no homem que obedece a normas e segue a códigos, é sempre correlacionado com esses centros de grupo de onde emanam códigos e avaliações. Não há um *eu* abstrato, tangível, em cada indivíduo, mas esferas do *eu* relacionado com os grupos ao qual está ligado. Dentre papéis diferentes, ele desempenha, primeiro, o de uma criança em casa, na "nursery"; depois, como um rapaz na escola e no "play-ground"; em seguida, como um pai ou cidadão, e, assim por diante, desenvolve sua personalidade peculiar.

A personalidade existe, de fato, é claro, mas não completamente seccionada, e, além desses vários papéis sociais. Mas não mais procuramos salvaguardar sua autonomia pela admissão de que permaneça ela incólume ao tempo e circunstâncias, como concebemos que, do desafio do meio circundante, ela surge como uma entidade única, com um cerne e destino próprios. A esse respeito a sociologia moderna segue inconscientemente uma tendência paralela àquela que prevalece, por exemplo, na moderna biologia. Ambas parecem focalizar sua atenção sobre a estrutura e a organização, e avaliar a significação destas para o comportamento da célula, tanto quanto dos se-

res humanos. Naturalmente, isto não é uma revivência da teoria que considera a sociedade como um organismo e usa o método biológico para o estudo da sociedade humana, pois fora da analogia de estrutura, há intermináveis processos sociológicos genuínos, aos quais não se pode fazer justiça em termos de conceitos e métodos biológicos. E, além do mais, há o problema da personalidade que exige um ponto de vista inteiramente novo.

Do mesmo modo, o estudo do comportamento em abstrato não nos leva muito longe. Como vimos no caso das senhoras refugiadas, por exemplo, há muito maior elasticidade no ser humano médio do que estamos dispostos a admitir. Se apenas a configuração do grupo puder ser mudada e o campo de ação, alterado, o comportamento do indivíduo mudará também. O ideal do método sociológico é desenvolver um estudo do comportamento humano em situações reais, baseado no imenso material coletado pelo historiador, o antropologista, o estudioso da Ciência Política e o economista, o educador, o assistente social, o juiz e outros. É claro que o material empírico somente se torna eloquente se alguém tiver os instrumentos teóricos para analisar estas experiências e a técnica de relacionar as formas mutáveis do comportamento humano às circunstâncias sociais em mudança, às quais a natureza humana se ajusta. A crença de que compreendemos a sociedade pelo simples fato de que nela vivemos, é tão falsa como a crença do homem primitivo de que compreendia a natureza porque vivia tão perto dela.

Considerando a grande riqueza de penetração produzida pelo ponto de vista sociológico em tantos campos, parece surpreendente que a ciência tivesse por tanto tempo despercebido o impacto da estrutura social sobre os pensamentos, emoções e ações dos homens. Há uma explicação principal: é que, de modo geral, no passado, a vida de grupo tem trabalhado em silêncio na modelação do homem e na ordenação de sua conduta, e onde ocorreram dificuldades, o homem reajustou-se inconscientemente às condições mudadas. O milagre que aconteceu às velhas senhoras e aos vagabundos de Homer Lane podia ocorrer somente em grupos pequenos; os poderes regeneradores da vida de grupo remodelavam

seus caracteres sociais, provisionaram-nos com novos ideais e ajudaram-nos a conceber novos métodos de vida em comunidade. Onde o indivíduo *déclassé*, por exemplo, pode ver o valor de sua contribuição à realização do grupo, ele se eleva em sua consciência social, e a participação em um novo propósito reestabelece, de certo modo, seu amor-próprio.

A sociedade, no estágio das comunidades de vizinhança, prosseguia em parte pela atuação inconsciente das tradições, convenções e pelos poderes de auto-regeneração da vida dentro de pequenos grupos. O rompimento ocorreu quando a industrialização e a urbanização deram nascimento aos grupos maiores, que não podem ser manejados no nível da evolução inconsciente. Justamente no momento em que a vida de grupo cessou de regular harmoniosamente o comportamento do homem, o impacto dos grupos e dos fundamentos sociais sobre a conduta e o pensamento do homem tornou-se evidente. Tal qual os rins, no corpo humano, só percebemos estas coisas quando elas cessam de funcionar automaticamente. Por algum tempo, é verdade, tem havido uma crescente consciência de que "há algo errado no mundo", um sentimento de que o indivíduo é vítima de condições caóticas e que a própria sociedade está desconjugada. Mas somente quando a ciência pôs o dedo no ponto ferido foi que a cura se tornou possível.

Uma das principais causas da crise é que os grandes grupos suplantaram em influência os grupos pequenos e que seus problemas não podem ser solvidos senão pelo pensamento consciente e reforma deliberada. A época dos grandes reformadores sociais começou quando as formas tradicionais de ajustamento em sociedade deixaram de atuar. Eles se concentraram, primeiro, numas poucas reformas específicas, e somente umas poucas esferas da atividade humana chegaram a ser organizadas propositadamente, conforme um plano preconcebido. Mas a idéia deitou raízes e tem havido um processo contínuo de aperfeiçoamento social, a partir da antiga legislação sobre trabalho de menores e condições das fábricas, até o estabelecimento recente da assistência social como uma profissão. Isto mostra como cada vez mais os males do desenvolvimento histórico moderno só podem ser curados

pela intervenção com objetivos prefixados. Tem-se tornado evidente que os assistentes sociais não podem mais enfrentar a marcha do problema que defrontam sem que tenham conhecimento científico das causas e significações do desajustamento individual e de grupo.

Com a presente multiplicação dos problemas sociais, chegamos a ver que a mera acumulação de reformas isoladas sem coordenação, somente cria distúrbios adicionais, ou muda as dificuldades de uma esfera para a outra. Por exemplo, a elevação da idade escolar só é praticável se as conseqüências para a indústria forem cuidadosamente consideradas. Assim, atingimos agora a época do *planejamento*, quando a proposital *reconstrução da sociedade como um todo* tem que ser encarada. Planejamento não é somente uma questão de economia ou de urbanismo, como muitas pessoas ainda parecem acreditar. Ele deve, de qualquer modo, levar em conta tôdas as esferas da vida social. Reforma neste nível envolve a consideração das extensas conseqüências de qualquer tentativa de corrigir as deficiências do presente sistema.

O primeiro estágio de planejamento diz respeito, usualmente, a organização, mas quanto mais longe avançamos mais claro se torna que nada de bom resulta de transformações institucionais sem uma completa consciência de seus aspectos psicológicos. Pensar que planejamento consiste em programas de habitações, seguro social ou de distribuição, é ver só um lado do quadro. O estágio seguinte é alcançado quando avaliamos que o modo como o povo reage a êstes programas separados, e como são moldados por êles, é, pelo menos, tão importante quanto os detalhes da organização. Hoje, sabemos que um programa de habitações é um fracasso, se não consegue prover às necessidades humanas dos moradores. Onde quer que o lado humano do planejamento prepondere, a sociologia provê às suas necessidades; pois a sociologia é essa nova *ciência da sociedade que primariamente observa a conduta humana com referência à estrutura social*. Durante algum tempo, as pessoas tinham medo da aplicação da ciência aos negócios humanos e só podiam prever daí regimentação e intromissão sem tato em nossas vidas privadas. Isto,

indubitavelmente, pode acontecer; é o caso em todos os sistemas fascistas.

Para o fascista, planejamento significa regimentação militarista, a aplicação do velho modelo de comando e obediência cega a tôdas as esferas da vida. O *leitmotif* do fascismo é "Obedecer, Lutar, Crer". Mas isto é uma caricatura do planejamento real.

O planejamento real é o planejamento democrático — não a manipulação direta de vidas, credos e crenças, mas uma cuidadosa e prudente redistribuição de circunstâncias e a eliminação desses impecilhos que surgem através do desajustamento da sociedade moderna em larga escala. Uma estrutura planificada, dentro da qual há escôpo para ajustamento espontâneo, libertará as forças de grupo que habilitarão o jovem rebelde, a solteirona frustrada e mesmo o criminoso, a levar uma vida algo mais saudável e equilibrada.

Como ciência, a sociologia não fechará os olhos às realizações na arte do reajustamento humano, onde quer que possam ocorrer. Se, por exemplo, os nazistas conseguiram libertar vários grupos sociais de sua prévia frustração psicológica através da criação de entusiasmo coletivo em proveito do sistema inteiro, esta é, em si mesmo, uma aplicação de um bom método sociológico, embora para um mau propósito. O Arcebispo de Eliot (em "Murder in the Cathedral") diz bem:

"a última tentação é a maior traição:
praticar a ação certa... pela má razão".

Em nosso contexto, o fim do planejamento empresta significação final aos métodos de planejamento.

Entretanto, não é somente o fim que torna o planejamento democrático diferente do planejamento ditatorial e totalitário, mas também o fato de que êle tenta, onde fôr possível, reduzir a regulamentação central em favor de decisões descentralizadas. Naturalmente, em certas esferas, as decisões centrais são tècnicamente inevitáveis, como, por exemplo, no Exército, e mesmo na economia moderna uma grande parte de direção central é inevitável. Mas mesmo nestes casos há uma grande diferença entre as decisões democraticamente controladas pelo centro e as ordens cegamente obedecidas do "Fuehrer". Temos que

encontrar um tipo democrático de planejamento que repouse nos poderes auto-reguladores dos grupos menores que compõem a sociedade e no equilíbrio natural entre eles, não por amor ao indivíduo, e sua vida mais completa, mas também pela sobrevivência da Nação como um todo. Aqui, outra vez, podemos ver um paralelo entre as ciências biológica e sociológica, Needham ressaltou que não é a organização mecanicista, como a do Fascismo, que possui, afinal, a chance de sobrevivência, mas "a organização que se fundamenta e crença da verdadeira natureza dos seres humanos no que ela tem de melhor".

O defeito dos sistemas democráticos existentes não é o de que haja democracia de mais nêles, mas o de que ainda há muito pouca, e que a espontaneidade dos pequenos grupos ainda não foi, seja na fábrica ou em qualquer parte, traduzida em condições de sociedade em larga escala.

Esta não é, admita-se, uma tarefa leve. Ela requererá o pensamento e experiência de, pelo menos, uma geração. Sem dúvida, falharemos constantemente, mas uma coisa é certa: enquanto não conseguirmos fazer os processos democráticos funcionarem dentro da estrutura da sociedade moderna, estaremos destinados a viver num caos ou numa prisão.

Pode haver planejamento eficaz sem controle?

WALLACE B. DONHAM

Tradução de M. C. Almeida Rohr

O presente ensaio, influenciado pelo ânimo capitalístico do seu autor, deão da *Graduated School of Business Administration* de *Universidade de Harward*, é um alerta sonoro contra a *planificação ditatorial*. Postando o problema dos atuais controles governamentais sob um ângulo fechado de autocracia, insiste o escritor na necessidade da manutenção dos postulados do individualismo. Para tal, reprimenda as autocracias funcionais, que pretendem controlar tôdas as atividades econômicas nas suas mais intrínsecas minúcias, alertando os governos contra as naturais limitações da capacidade humana de previsão. Emparedado por essas limitações, de um lado, e o reconhecimento da impossibilidade de prevenir depressões sem planejamentos, de outro; descrente quanto a paliativos, mas empenhado em discernir instrumentos hábeis para o equilíbrio social, o autor termina por situar o problema da planificação no setor da adaptação social, não titubeando mesmo em buscar-lhe um paralelo nas leis biológicas. Dessa maneira, as atividades governamentais de planejamento seriam recursos de compensação capazes de temperar as grandes crises econômicas, procurando sempre para o organismo social aquela estabilidade fundamental com que os recursos biológicos de compensação equipam a natureza humana.

Daí apelar para uma elite de estudiosos da planificação, que, no entanto, jamais deverá imiscuir-se diretamente na concretização de suas conclusões, mas apenas influenciar o complexo social através de órgãos como o Congresso, juntas, etc.

Só dessa maneira entende o articulista conciliar planejamento e individualismo, sem

cair no erro grosseiro das autocracias empíricas. (N. R.)

A palavra "contrôle" tem adquirido, na opinião de muitas pessoas, uma significação especial, de tal modo que, quando se fala de controles numa sociedade capitalística, pensa-se em termos de controle das ações dos indivíduos e das indústrias, diretamente impôsto pelo governo ou pelas emprêsas, através de associações de comércio, ou super-corporações, e, mais ainda, que êsse controle vai ao ponto de determinar as ações dos indivíduos, variando em pequenos gráus. Por exemplo, muitos debates focalizam a importância de controles da produção; outros, a importância de se permitir o controle de preços pela indústria, ou de se impor controles de regulamentação de preços pelo governo

AUTOCRACIA NÃO DESEJÁVEL

Contrôle, nessa significação especializada, se opõe a individualismo. Existe, sem dúvida, e vem existindo por um longo período de tempo, um lento acréscimo — à medida que a sociedade vai-se tornando mais complexa — de gráu e extensão das regras gerais estabelecidas, sob as quais a competição deve ser processada. Essa tendência, creio, se ampliará; minha tese é a de que é necessário maior mecanismo para estabelecer mais do que temos agora relativamente às regras sociais e regulamentações, sob as quais a competição se deve processar. Não acredito, porém, que a forma de controle tão discutida atualmente, que vai até ao controle interno da quantidade de produção, ou do preço de estrutura, ou outros problemas individuais similares, deva ser substituída pelos nossos mecanismos existentes no capitalismo. Acredito que, em

usando esse modo de encarar, não haverá ponto de parada — em nenhum setor, o controle poderá ser eficaz enquanto os mais internos detalhes de vida de negócios e as relações entre empresas e sociedade não estiverem controlados de uma maneira quase autocrática. E não acredito que essa situação seja desejável.

Há várias razões para isso. Tal tipo de controle pressupõe capacidade de previsão naqueles que o exercem. No panorama mutável que constitui nossa moderna civilização científica, com todas e quaisquer modificações impostas pelo fator tempo, as limitações da capacidade de prever me parecem muito agudas para permitir confiar nesse tipo de controle, em qualquer tipo de organização. Acredito que as variáveis que interferem na situação, estudadas sob esse ponto de vista, estão além da capacidade humana. Acredito ser impossível manejar com os elementos do tempo e conseguir resultados que sejam socialmente desejáveis a tempo de serem socialmente efetivados.

Além disso, acredito que a força que, inevitavelmente, deverá ser imprimida ao governo, pelo desenvolvimento desse ponto de vista, seria intolerável. Pequena diferença parece-me haver no fato de dever esse tipo de controle — começar nas empresas particulares ou no governo. Estou convencido de que ele terminará nas mãos do governo e de que devemos criar grandes burocracias interessadas principalmente na extensão de suas próprias funções e que interfiram no curso regular da existência de 125.000.000 de pessoas, infelizmente sem compreensão das complexas variáveis que penetram nas suas vidas.

Evidentemente, devemos tomar alguma atitude que impeça o retorno de catástrofes sociais, tais como a que agora atravessamos. Na minha opinião, o caminho para esse fim através de um planejamento detalhado poderia por si mesmo conduzir a uma catástrofe social, cujos detalhes não podem agora ser prognosticados, mas cujo objeto geral pode ser previsto com uma boa dose de segurança.

Nada existe na história desta Nação, no desenvolvimento de suas repartições governamentais, que justifique a confiança de que possamos adquirir com êxito uma compreensão de nossos problemas individuais e dos problemas do grupo,

levando os detalhes dessa mesma compreensão ao âmbito governamental.

Estamos somente agora começando a ter uma compreensão das complexas forças que construíram a organização social em nossas pequenas cidades. Não temos compreensão daquelas que interferiram em uma grande cidade, como New York. Nada sabemos de nossas repartições governamentais, que nos permita acreditar que elas são capazes de realizar um bom trabalho nesse delicadíssimo problema, aprendendo como adaptar o organismo social a modificações — como ajustar esse mesmo organismo social às circunstâncias criadas pelos fatores temporais da ciência moderna.

Se atribuirmos ao governo o controle privado das indústrias desse país acredito que duplicaremos as dificuldades que tivemos de enfrentar na “proibição” (*) e criaremos uma grande e poderosa força interessada em escamotear de volta à indústria o poder discricionário que dela foi retirado. Por estar, infelizmente, além da capacidade do governo o manejo desses problemas que quase forçariam a essa escamoteação, é que precisamos, de fato, ir ao outro extremo. Teremos de estabelecer uma autocracia centralizada, definida e, ainda assim, ela terá todas as limitações que existem na inteligência humana quando esta planejou como a autocracia deveria funcionar.

NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO

Entretanto, o planejamento é necessário. Um meio específico de medir essa depressão de negócios é pelo exame dos depósitos em nossos bancos — apenas um dos muitos índices que me parecem significativos —, mas um, sobre o qual, posso apresentar números, mostrando até onde essa depressão é motivada pela falta de planejamento. Tivemos da administração de Washington o que nos parece um programa de crédito integralmente firme. Como qualquer outra pessoa estudiosa do assunto, eu diferiria quanto às minúcias. Mas o fato expressivo é o de que, pela falta de uma agência central de estudos relacionada com a nossa organização política, pela falta de compreensão no domínio de seguras linhas de legislação, aquele programa parece vir dois anos após ser crítica a sua necessidade.

(*) O autor se refere à Lei Sêca.

Não quero fazer restrições à administração ao salientar êsse aspecto. É inerente à natureza das coisas que, quando homens encaram um problema dessa ordem como um dos aspectos de uma vida intoleravelmente ativa, gastem tempo para selecionar os problemas intelectuais nela envolvidos. Pessoalmente estou convencido de que nos últimos dezoito meses, mais ou menos, dessa depressão, tem havido um prolongado e desnecessário pânico monetário. Foram os últimos dezoito meses dessa depressão que tornaram instável nossa grande classe média, com tôdas as conseqüências sôbre o poder de recuperação, advindas dessa instabilidade.

Através dos números dos depósitos de banco, poderemos obter um índice do que aconteceu. Em 1929, o colápsio de crédito, que atingiu a nós todos, (embora muitos o tivéssemos aguardado, até certo ponto, no outono de 1929) diminuiu os depósitos do banco de \$1,477,000.000 dólares. Em 1930, aqueles depósitos diminuíram de \$2.250,000.000. Em 1931, de \$8.340.000.000 e as estimativas para janeiro de 1932 são substancialmente iguais ao conjunto dos números de 1929, nesse colapso de depósitos e crédito bancários.

Em 1931, em virtude do enfraquecimento do mecanismo efetivo de nossa estrutura de crédito, tivemos uma deflação quase seis vezes maior do que a de 1929, e 3 1/2 vezes do que a de 1930. Em minha opinião, o total dêsse último ano, que foi o mais crítico, poderia ter sido evitado.

CAUSAS VERSUS EFEITOS E REMÉDIOS

Como tratar de problemas que estão além da capacidade de previsão — eis a questão; como adquirir uma compreensão do fluxo dos acontecimentos que nos capacite a lidar inteligentemente com problemas que não podem ser previstos em detalhes, ou a tempo, e de que não conhecemos as causas de maneira suficientemente rápida a nos permitir agir, nelas buscando uma referência. Se alguém estudar a história das depressões econômicas achará que o melhor julgamento dos economistas dá uma soma variada e considerável de elementos, bem como a apreciação da duração e do peso dos diferentes fatores causais. E não houve depressões de negócios sôbre cujas causas os economistas estejam

de acôrdo. Ainda estamos lutando e ainda lutaremos para mais de 100 anos, sôbre as causas da Grande Guerra.

O problema que devemos encarar é o que se refere ao fluxo corrente dos acontecimentos dos quais, em nenhum sentido efetivo, é possível obter nem uma compreensão das causas, nem uma previsão antecipada dêsses mesmos fatos. Tornamos enfático o estudo das causas, porque êsse estudo da situação corrente consome tanto tempo, que, antes de atingir a quaisquer julgamentos, já desapareceu a situação. Não é uma questão de caminhar de um estudo fundamental para um estudo de paliativos; é uma questão de achar instrumentos que evitem essa espécie de espiral acentuada, seja para cima, seja para baixo, de que o último ano dá exemplo, nos vários índices, dos quais mencionei apenas um.

Podemos desenvolver melhor a capacidade de previsão pelo estudo do passado, a fim de determinar, não tanto as causas dos diferentes fenômenos recorrentes, mas — especialmente — os meios por que êles ferem a sociedade e os meios pelos quais êles podem ser liquidados, compensados ou evitados. Sômente em relativamente poucos casos, essas depressões reagem sôbre a sociedade de modo a trazer choques críticos. As causas são múltiplas. Os efeitos têm o costume de retornar. Acredito ser êsse o tipo de problema que, em virtude das limitações práticas e mentais da capacidade humana, torna necessário o estudo daqueles efeitos e a elaboração de instrumentos para enfrentá-los.

ANALOGIA BIOLÓGICA

Temos uma excelente ilustração das possibilidades de se aplicar êsse ponto de vista à analogia biológica. Por milhares de anos a Natureza, através de lentos processos de tentativas biológicas, tem desenvolvido as espécies que eram capazes de se adaptar ao seu ambiente. Essas espécies jamais compreenderam as causas das mutações no meio; elas aprenderam por tentativas a lidar com as conseqüências, com o efeito, com o fluxo dos acontecimentos. Parece-me que a Natureza desenvolveu apenas poucos métodos eficientes para executar essa tarefa. Acredito que êles possam ser classificados em alguns poucos grandes grupos.

Em primeiro lugar, o conjunto do desenvolvimento biológico é a história da adaptação permanente a condições duradouras. No mar, os organismos que podem viver em água fria não podem viver em água quente, mas eles podem estar tranquilos de que a água em que vivem varia apenas em limitadas áreas.

Quando esses organismos deixaram o mar, eles fizeram adaptações contínuas às novas condições de vida na atmosfera. É um tanto surpreendente que tenhamos dado tão pouca atenção ao efeito estabilizante que ocorreria se pudéssemos fazer idênticas adaptações contínuas às condições permanentes do nosso meio, e da nossa qualidade de seres humanos. Quase não temos dado atenção às pensões por velhice, às incapacidades, a toda vasta messe de aspectos que são previsíveis no sentido social. Estamos apenas começando. O problema agrícola, no momento presente, é um exemplo da necessidade de enfrentar o que me parece constituir uma modificação permanente dos princípios fundamentais que afetam ao agricultor. Quase nenhum progresso fizemos nessa adaptação.

A Natureza, além de métodos de adaptação permanente, desenvolveu instrumentos defensivos e insulantes, por vezes especializando-se nêles, resultando em que as espécies que nêles se especializaram pereceram à face da terra, mas sempre desenvolveram esses instrumentos. As células mortas da pele são uma importante ilustração dessa espécie de mecanismo defensivo. Em nosso organismo social, o exército, a marinha e as tarifas são exemplos da mesma coisa.

RECURSOS COMPENSATÓRIOS

A Natureza desenvolveu uma ampla série de recursos compensatórios. Presentemente, esses recursos operam apenas dentro das adaptações duradouras. Isto significa que a Natureza criou uma estabilidade fundamental com referência às condições gerais do meio que o organismo enfrenta, e manteve essa estabilidade fundamental em todos os organismos complexos através de muitos pequenos recursos de compensação que funcionaram dentro de um esquema geral. A Natureza não tem protegido a espécie humana contra acidentes de automóveis, a não ser dentro

de pequenos limites do pensamento, baseados em reações automáticas; mas ela protege a espécie humana contra uma vasta série de pequenas diferenças químicas, através de armazenamentos e de diferentes tipos de adaptação. Quando vamos de um quarto aquecido para o ar frio do exterior muitos recursos de compensação automaticamente entram em ação. A estabilidade fundamental é mantida pela capacidade de pequenas compensações.

Em nosso caso particular, o problema do crédito, que tem sido tão catastrófico, no último ano, em suas conseqüências, é um exemplo de um ponto onde, pela falta de liberdade compensadora de instrumentos que constituem nosso sistema de Reserva Federal, nossa estrutura bancária é incapaz de manejar com o problema de crédito e, sendo assim, quebrou-se o próximo ponto a que a Natureza dá atenção, isto é, as margens de segurança. Pela falta de pequenos recursos de compensação em nossa estrutura de crédito, dando liberdade dentro dessa área, criamos uma situação em que desapareceram as margens de segurança nos negócios, na grande classe média e em nosso grupo trabalhista.

A Natureza tem sido pródiga de margens de segurança. Na ampla escala biológica, há largas margens de segurança em todos os organismos complexos. O custo mínimo para estabelecer margens de segurança nunca foi uma das causas com que a Natureza se tenha preocupado na longa história da evolução biológica. Todavia, em muitas áreas diferentes, essas margens de segurança caem por terra. O homem que perde um olho tem quase cem por cento de margem de segurança nessa perda. Se perde os dois, é uma catástrofe. O que perde um rim está na mesma posição. Menos da metade, ou, provavelmente, não mais que um quarto da capacidade dos pulmões é suficiente para conservar os homens vivos. De qualquer modo, têm sido estabelecidas margens de segurança da mais variada natureza. Fizemos o mesmo com relação às indústrias geridas com bases conservantistas. Mas temos aqui uma situação se desenvolvendo por força da falta de mecanismos de compensação, adequados a cuidar de mudanças relativamente mínimas, e onde enfrentamos uma catástrofe social de primeira ordem.

NECESSIDADE DE UMA AGÊNCIA CENTRAL DE ESTUDOS

A Natureza construiu o pensamento sobre o hábito. A Natureza construiu o pensamento criando hábitos que afastaram a necessidade de pensar sobre tantas coisas, de tal maneira que se tornou possível deixar o pensamento livre para muitas outras coisas. De um modo ou de outro, temos de reconhecer a diferença entre a situação natural e a situação em nosso organismo social. Essa diferença provém do fato de que, na situação natural, a espécie humana e todos os animais superiores têm uma capacidade de pensar mais ou menos limitada. Mas, se o organismo social tem sempre de adquirir capacidade de livre pensamento é porque utilizamos nossa inteligência para enfrentar o fato de que uma agência central de estudos é necessária e para estabelecê-la de tal modo que a capacite a funcionar com racionalidade. Estou convencido de que uma agência central de estudos é essencial, não primordialmente para estudar causas, salvo se o seu conhecimento contribuir para a melhoria de recursos defensivos e compensadores, mas para determinar, através do estudo do passado, onde tais recursos devem ser estabelecidos. Eles permitirão ao nosso organismo social fazer cessar, o "encilhamento" de conseqüências, pois é esta circuns-

tância que cria a situação realmente séria por projetar as flutuações menores para além das margens comuns de segurança.

Ademais, existirá, sem dúvida, a necessidade de pensar sobre as emergências que não podem ser prognosticadas de nenhum modo efetivo. Esse pensamento deve, naturalmente, sempre se anteceder de muito à situação. Mas êste não é o setor mais amplo.

Na minha opinião, a estabilidade dêsse organismo social depende principalmente de podermos estabelecer, ou não, um grupo de indivíduos realmente capazes, mas sem força para concretizar seus pontos de vista. Se tiverem essa força, êles deixarão de influir, e influência é o que devem possuir no início e no fim. Êles devem ter influência sobre o Congresso e seus negócios, pelo peso de suas conclusões. Acredito que esta nação está pronta para ser influenciada pelo pensamento seguro de tal grupo e que êsse mesmo grupo pode estabelecer uma espécie de recursos fundamentais, defensivos e compensadores essenciais a que a amplitude das flutuações seja diminuída e colocada dentro das margens correntes de segurança. Mas não acredito que exista qualquer esperança de atingir a êsse resultado por meio do outro tipo de contrôle, quase totalmente autocrático, funcionando, em quase tudo, de maneira pouco sábia.

Limitações e possibilidades do planejamento econômico

RALPH E. FLANDERS

Trad. de M. C. Almeida Rohr

Considerando o planejamento sob o seu aspecto econômico, o autor deste ensaio, membro do Economic Balance Committee of the American Engineering Council, já extinto, fixa-lhe, como objetivo primordial, a obtenção de um elevado padrão de vida, compartilhado largamente pela população e livre de flutuações sérias.

A realização desse desideratum está, porém, sujeita a algumas limitações impostas pela própria natureza humana, pelo tempo e pela organização política. Por outro lado, existem outras tantas possibilidades: a produtividade da tecnologia moderna; a comprovada utilidade do motivo de lucro em controlar os detalhes da extração, manufatura e distribuição; a largueza de vistas revelada pelos leaders trabalhistas e industriais.

Desse modo, o planejamento seria organizado em torno da idéia central da distribuição das utilidades e do emprego dos lucros. A multiplicidade de detalhes que, de outro modo, poderia embarçar o planejador, seria deixada à ação automática do motivo de lucro, uma vez controladas as suas principais atividades. A ação governamental se restringiria a medidas de controle geral e não ao controle minucioso de detalhes, que seria deixado a cargo do motivo de lucro. Tal motivo ou impulso motriz deve ser preservado, não como senhor absoluto, mas como servidor da comunidade.

O presente ensaio foi publicado originalmente em *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* — julho de 1932 — donde, data venia, o transcrevemos. (N.R.).

PLANEJAR ou não planejar — eis a questão. Deveremos estudar nossa organização econômica e social como um todo e esforçarmo-nos para imprimir-lhe direção objetiva para fins desejados? Ou deveremos ocupar-nos, cada um de nós, de nossos próprios negócios, deixando o “curso natural dos acontecimentos”, qualquer que seja êle, dirigir nosso progresso para um bem estar futuro?

A resposta é a favor do planejamento, visto que o homem é um animal planejador. Ao dar forma ao primeiro eólito, êle planejava matar o adversário ou se munir de carne fresca. Ao semear a primeira semente, êle planejava prover-se para o próximo inverno. Ao construir seu primeiro e rude abrigo, êle planejava o relativo conforto contra as noites frias e o tempo inclemente. Foi essa capacidade de agir, dirigida, de modo efetivo, para o futuro, que construiu a civilização, com tôdas as suas renúncias a medo de sêca, de fome, de peste e com todo o seu balanço positivo de necessidade, de conforto e de luxo.

Contudo, apesar da crescente área de ação de nosso planejamento, nosso atual estágio é o resultado da soma de inumeráveis esforços de inumeráveis homens para atingir a inumeráveis objetivos limitados. O campo de ação mais amplo até agora abrangido foi o de fundar e manter dinastias e estabelecer estruturas políticas que tenham tão somente limitadas funções sociais. No conjunto êsse processo tem funcionado bem. Podemos olhar para a nossa situação atual, no seu mais recôndito, sem ainda nos sentirmos envergonhados de compará-la, nos seus aspectos econômicos, com os mais felizes períodos de séculos idos. Nossa era é particular e indubitavelmente rica em suas possibilidades físicas.

Se existe agora alguém que não esteja contente com o fato de se deixar o curso do desenvolvi-

mento social por conta de forças casuais descoordenadas, não precisamos pedir desculpas de nossa posição. Somos homens e, portanto, animais planejadores. Nossa história é a do planejamento, com sucesso, em uma escala cada vez mais crescente. Se encararmos com ceticismo ou timidez esse próximo passo em nosso progresso ordenado, teremos perdido, num sentido muito real, a condição humana.

O projeto é novo e amplo. Devemos estabelecer objetivos para atingir o progresso de toda a estrutura social. Façamos uma análise do problema. Qual é o nosso principal objetivo? Que aspectos são possíveis? Quais os impossíveis, quais os promissores?

Como primeiro objetivo do planejamento econômico e social, permitam-me propor a *obtenção, nos Estados Unidos, de um padrão de vida que seja elevado, largamente difundido e isento de flutuações sérias*. Esse primeiro objetivo diz respeito, quase inteiramente, à esfera econômica e se relaciona com o nosso maior problema presente e a nossa atual crise. Permitam-nos também apresentar algumas especificações amplas no campo de valores. A menos que sejamos falsos para com a nossa história e para com as nossas capacidades, o equilíbrio que procuramos será preferentemente dinâmico a estático. Não nos satisfaremos com um padrão estreito de conduta e realizações, mas sofreremos alguns desajustamentos e agruras em benefício de medidas eficazes de iniciativa e da possibilidade de realizações audaciosas. Estabilidade pode ser obtida por um preço excessivamente alto.

AS LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO

Planejamento é, sem dúvida, algo mais que uma determinação de objetivo. O "Looking Backward", de Bellamy, descreveu o que lhe pareceu ser um estado ideal, mas o livro não determinou claramente o modo de atingi-lo. Foi mais um exercício em imaginar, que em planejar. O planejamento no qual estamos interessados refere-se tanto a meios, quanto a fins. Fixamos os fins. Na procura dos meios estamos continuamente em colisão com limitações.

Há certas limitações na compreensão humana.

Considere-se, por exemplo, a variedade enorme de produtos de que no Wanamaker's, ou no

Macy's de N.Y., no Marshall Field's, em Chicago, ou no Filene's, em Boston, o detentor de poder aquisitivo pode dispor; e, se viver no interior, como eu, basta perpassar as páginas dos catálogos do Sears-Roebuck ou Montgomery Ward. Que incalculável profusão de itens! Muitos deles são de utilidade duvidosa e de mais do que duvidosa beleza. Mas a iniciativa privada colocou essa imensa variedade de objetos aberta à escolha do homem comum. Constitui uma realização democrática de primeira ordem. Será possível trazer esse privilégio de escolha variada numa economia de detalhes planejados? Poderá ser ele objeto de qualquer controle centralizado, a menos que se restrinja a infinita variedade que possibilita o seu crescente desenvolvimento? Será esta profusão digna de algum sacrifício na eficiência ou na regularidade?

Há outro aspecto em que encontramos limitações da compreensão humana e este se refere à impossibilidade de se aplicar o método estatístico a determinadas condições. Esse método tem sido aconselhado como um instrumento para a avaliação intelectual de fenômenos demasiadamente variados e numerosos para serem estudados em detalhe. A multidão de homens empenhados numa imensidade de ações pode agir a seu bel prazer, mas a lei da média mostrará as condições que controlarão suas ações no conjunto. O conhecimento dessas tendências gerais é necessário a um planejamento inteligente.

Existem, porém, duas maneiras pelas quais os acontecimentos podem fugir a essa análise. A primeira é pelo crescimento exagerado de alguns elementos da situação, de tal modo que as decisões pessoais de caráter imprevisível, com referência ao maior desses elementos, tornam toda a situação imprevisível. Um exemplo é o efeito de uma cadeia de lojas comprando alimentos perecíveis numa grande cidade. A administração pode arbitrariamente determinar a abstenção de compras por alguns dias, em seu próprio benefício e, dessa maneira, destruir a mais cuidadosamente preparada análise do mercado e previsão de preço. A segunda maneira surge quando as condições econômicas atingem a um estado patológico, no qual as correntes de histeria coletiva assolam o país inteiro. Aqui, ao invés de uma soma imprevisível de inúmeras ações privadas, teremos imprevisíveis reações do público. Tais condições

são difíceis de ser focalizadas numa ação planejada. Improvisações brilhantes e uma inata percepção da psicologia das multidões são os recursos mais úteis. Há alguns que florescem sob essas condições, mas êste não é o mundo do planejador; êsse mundo aparece quando o planejamento fracassa.

Há ainda limitações em planejamento devidas ao tempo disponível.

Uma delas se refere à situação acima descrita. Do mesmo modo que um ciclo de negócios, por exemplo, se aproxima, tanto do zenite, quanto do nadir, haverá uma época em que êle ultrapassa o ponto de contrôle racional e se torna patológico, no sentido acima descrito. Se há tempo para determinar os métodos de contrôle e para aplicá-los, a condição patológica pode ser evitada e o contrôle pode ser preservado. Mas pode igualmente se tornar uma luta contra o tempo.

Há ainda uma luta mais séria e fundamental contra o tempo. Cada experiência com instabilidade econômica deixa sua marca na vida política e social da comunidade e não está absolutamente claro que êsse progresso de opinião esteja tornando a tarefa de contrôle mais simples e mais fácil, à medida que o tempo passa. Há, talvez, uma luta real entre contrôle e a desintegração.

Encontramo-nos estorvados também pelas limitações da natureza humana.

Salientando isso não se deve concluir, absolutamente, que a natureza humana é inalterável. Em suas evidentes manifestações, não é assim. Existem muitas práticas de negócios, comuns a uma ou mais gerações passadas, as quais seriam hoje consideradas desastrosas. Todavia, muitas das práticas hoje utilizadas são igualmente desastrosas. Por outro lado, nenhum planejamento, que importe alterações permanentes e imediatas no comportamento geral, pode ser tido como prático. Tivemos uma lição a êsse respeito com referência ao mais importante de nossos experimentos sociais contemporâneos; não necessitamos de mais nenhuma. Entre as características de que nos devemos defender está a tendência natural de agir contra o interesse social com o intuito de lucros individuais, embora admitindo o valor geral da ação oposta. Êsse é o antigo problema do individual e do coletivo. Algumas manifestações podem ser refreadas por uma pressão social organizada, outras, por restrições legais.

Em geral, é função do govêrno insistir na execução daquilo que todos concordam ser necessário, mas que ninguém deseja, nem se atreve, a empreendê-lo sozinho. Por essa razão, muito de nosso planejamento envolverá ação governamental. A ação industrial por si só não poderá ser eficaz.

Outra armadilha da natureza humana é a ansiedade fatal de nosssa emoções de se apoderarem do leme de comando, ao invés de se contentar em fornecer a fôrça motora, que é a sua função adequada. A perspectiva de injustiça e de sofrimento conduz quase inevitavelmente, em naturezas generosas, à ação, que está mais próxima ao alcance da mão — e tais ações se podem amoldar às instituições e hábitos do organismo social, o que impedirá, seriamente, uma solução racional.

O que é fundamentalmente necessário é o estudo de estruturas, de mecanismos e de fôrças, levado a efeito, não meramente durante êsse período de crise, mas no período posterior de bonança e de relativa prosperidade, seja êle longo, ou curto. Altos poderes de resolução e de concentração são exigidos, se pretendemos estar preparados devidamente para a próxima crise.

Há sérias limitações de organização política que temos de enfrentar.

De que modo adequadas regulamentações de contrôle podem ser aplicadas aos 48 estados dos U.S.A. sob as presentes provisões de nossa Constituição? Quer sejam elas horário de trabalho, conservação de recursos, contrôle da venda de títulos, ou muito mais outras coisas, as dificuldades de uma ação efetiva e unificada parecem insuperáveis. Se essas complicações internas nos atrapalham, muito mais atrapalharão nossas relações externas com países estrangeiros, em tôdas as ramificações do comércio e finança internacionais. Devemos esperar pelo nosso contrôle doméstico até que o contrôle mundial seja levado a efeito? Ou devemos procurar um determinado grau de isolamento, de modo que possamos permitir o desenvolvimento de nosso progresso por nossa própria conta?

* * *

Esta é uma séria lista de limitações — da compreensão humana, do tempo disponível, da natureza humana e de organização política. Mas

não apenas esses elementos constituem a lista. Seria desencorajador, na verdade, prosseguir na enumeração. Procuremos, de uma vez, os itens promissores, se é que eles existem no reverso da medalha.

AS POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO

Nosso acervo fundamental é a produtividade da moderna tecnologia. Tão profusa é a produção de nossas riquezas naturais e de nossas fábricas, tão completas são nossas organizações comerciais e nossos sistemas de transportes, tão eficiente, no conjunto, é o uso do trabalho humano nessas atividades e tão pródiga é a aplicação do poder, que o limite prático da produção e da distribuição de utilidades ultrapassa nossa concepção.

No tocante a possibilidades, esses limites são estabelecidos somente pelo desejado grau de utilização dos recursos naturais e por qualquer equilíbrio que a nossa população possa determinar, como por exemplo, o estabelecido entre o gozo de lazer e o gozo de bens. Praticamente, os limites são estabelecidos por uma defeituosa organização social e econômica; aqui, sem dúvida, reside o problema.

Essa profusão de utilidades, à mão, tem duas inferências favoráveis, ainda não geralmente conhecidas. A primeira é a de que uma posição econômica altamente desenvolvida em classes que vivem atualmente num baixo padrão de vida (trabalhadores em produtos têxteis e fazendeiros, por ex.) pode ser desenvolvida sem abaixar o consumo de outros elementos produtivos da sociedade. Há o suficiente para todos.

A segunda inferência é a de que uma poupança difundida — pelo menos num sentido que implique privação — não é uma necessidade física para recuperação econômica ou equilíbrio econômico. Pode ser uma necessidade psicológica temporária, ou ser exigida por um defeituoso mecanismo financeiro, mas não é fisicamente necessário. O banqueiro tradicional para quem a doutrina da poupança é o primeiro preceito, não vive mentalmente no mundo moderno, embora a sua estrutura corpórea seja tangível nesse mesmo mundo.

Outra possibilidade promissora reside na *largueza de vistas revelada pelos modernos líderes industriais e trabalhistas.*

Desenvolveu-se nos últimos dez anos a convicção de que um problema comum se coloca diante dos partidos tradicionalmente antagônicos sob uma pressão como jamais se verificou, por tempo de duração tão calma, em que empregados e empregadores permanecem convictos da boa fé recíproca.

Especificamente, nós nos permitimos o espetáculo marcante da publicação, por uma Comissão de Comércio dos Estados Unidos e pelo Presidente da General Electric, de planos que aceitam responsabilidade social por todas as condições no âmbito da indústria, e que procuram remediar os males sociais de um modo fundamental. A importância desses acontecimentos não precisa ser ressaltada. Eles indicam que o impossível pode ainda vir a ser possível.

Nossa terceira fonte de riqueza é o uso comprovado do motivo de lucro no controle dos detalhes da extração, manufatura e distribuição.

Há pouco descrevi a complexidade de variedade de mercadorias oferecidas ao consumo. Há uma complexidade similar no emaranhamento dos canais de expansão e contração, através dos quais as matérias primas para essas utilidades são retiradas do mar, dos campos, das florestas, transportadas para as fábricas, daí para os atacadistas, daqui para os varejistas e finalmente, postas nas mãos do consumidor; e um entrelaçamento igualmente intrincado de canais e serviços guia o refluxo de moeda e crédito.

O controle final é o controle democrático pelos "dollars", como se fossem votos nas mãos do consumidor; e esses votos se tornam efetivos, através do motivo de lucro. Ninguém apareceu até agora com qualquer outro plano para tornar efetiva a riqueza real de escolha individual; e qualquer plano que a negue empobrecerá a existência num mundo cheio de exuberantes possibilidades. Como veremos mais tarde, o motivo de lucro, nos seus mais amplos aspectos, é uma força perigosa, mas ele nos servirá bem se pudermos reter seus bons ofícios no controle dos detalhes.

O autor se acha em situação um tanto embaraçosa para apresentar seu último item de crédito nesse balanço de contas. Há uma tão ampla diversidade de opiniões entre os economistas, uma tal variedade de regras exigidas pelos competentes financistas e homens de negócios, uma tal

falta de unanimidade entre estadistas nas altas posições, que exige audácia pronunciar as palavras. Mas o faremos. *Nós sabemos o que causou essa depressão.*

Sucintamente, é esta a história:

Quando a indústria e o comércio, como um todo, marcham em equilíbrio, nem expandindo nem contraindo suas operações, nem aumentando, nem tirando de suas reservas, os atos de extração manufatura e distribuição de utilidades financiam sua aquisição pelo público em geral. Isto porque as receitas provenientes das vendas mensais são dispendidas em salários, vencimentos, em materiais e suprimentos, reparos e substituição de equipamento, imposto, seguro, e outros serviços. Se as firmas e indivíduos aos quais essas somas são pagas, de modo idêntico, não pouparem, nem sacarem de suas reservas, mas gastarem tudo que receber, o processo todo pode ser considerado como bastando a si mesmo. Isto considero como sendo um lugar comum da economia clássica.

A expansão da atividade pode surgir sem perturbar o equilíbrio que, assim, pode ser mais dinâmico, que estático. Isto porque se, ao invés de pagar os dividendos, uma companhia julgar conveniente gastar os lucros na expansão de sua fábrica, e fazendo gastos adicionais com mais material e mais trabalho para maior produção, as despesas daí acrescidas vão para o fundo geral do poder aquisitivo, para financiar a compra inicial da produção aumentada, o que, então, equilibra, como antes, mas num nível mais alto.

Tudo isso supõe, sem dúvida, que o produto seja vendável e que se disponha de maior tempo de trabalho. Estamos descrevendo condições puramente ideais.

Muitos desvios dessas condições ideais surgem na mente, mas, o mais devastador deles é a necessidade de economizar. Amarga experiência, em um mundo incerto, ensinou a empresas e a indivíduos que eles devem economizar se querem sobreviver e o ato de economizar restringe o poder aquisitivo; e a sociedade, como um todo, na medida das suas reservas acumuladas, é incapaz de comprar as utilidades que produziu.

Devemos, sem dúvida, começar a definir imediatamente essas afirmativas. A quantidade de "dinheiro" — e o poder aquisitivo que ele representa — não é fixo, mas variável. Varia tanto

na soma nominal, quanto no poder aquisitivo por unidade, com as atividades dos Bancos Federais de Reserva; e na forma de "crédito" ele se expande toda a vez que um banco faz um empréstimo e se contrai quando o empréstimo é pago. Toda a questão da relação de reservas e de flexibilidade de dinheiro com o poder aquisitivo necessita cuidadoso estudo.

Outra discriminação, e ainda mais importante, se refere ao uso das reservas. Se as reservas não forem imobilizadas mas depositadas em banco, elas encontrarão naturalmente seu destino em novos investimentos e esse é o seu uso adequado. Se assim se fizer, elas serão utilizadas na compra de materiais e equipamentos e no pagamento de salários e, desse modo utilizadas, elas restaurarão o equilíbrio do poder aquisitivo. Nesse caso o único efeito danoso é a lacuna de tempo entre o ato de reservar e o investimento. À medida em que as reservas aumentam em quantidade, o seu fluxo se torna excessivo em face das possibilidades oferecidas para investimentos realmente proveitosos.

A acumulação resultante de reservas não gastas e não investidas faz surgir uma crescente dificuldade na venda das utilidades fabricadas. Em duas palavras, o surgimento de lucros tende a esgotar a fonte da qual eles proveem.

Há certas condições, que se repetem muito frequentemente, sob as quais a reinversão de lucros se torna cada vez mais difícil. Sob condições de aperfeiçoamento dos negócios, com lucros aumentando mais rapidamente que o volume da produção (devido à favorável lentidão das chamadas "despesas fixas"), há uma tendência para uma maior percentagem de os lucros de vendas irem para dividendos e reservas e uma percentagem menor de irem para salários e vencimentos menores.

Mas o alicerce do poder aquisitivo do país é baseado nos assalariados e nos que recebem pequenos vencimentos. Sua capacidade de adquirir utilidades não está aumentando com o volume da produção. Por outro lado, aqueles que recebem dividendos e altos vencimentos não aumentam seus gastos proporcionalmente, mas, ao invés disso procuram investimentos. Desde que não se proporcione, adequadamente, poder aquisitivo ao consumidor, não aparecem oportunidades para novos investimentos e as economias se tornam uma

lhes, através do motivo de lucro. Devemos evitar a distribuição de quotas de produção e a determinação artificial de preços, exceto nas áreas que os monopólios concedidos pelo governo exigem esse controle de preços. Em negócios em geral, essas práticas são parte integrante da tentativa do controle de preços do trigo, de algodão e conduzirão a conclusões igualmente insatisfatórias.

Estabilização pela eliminação de práticas desleais e pela publicação dos balanços completos das sociedades anônimas e da estatística de vendas, estoques, preços, produção e encomendas não atendidas, constituem medidas úteis e saneadoras. Se isto fôr feito, haverá menos expansões históricas e, conseqüentemente, menos arrependimentos.

Todo o planejamento relativo à estabilização da mão de obra, compreendido nos auxílios a desempregados, nos seguros coletivos, etc. merecerá, apenas, alguns comentários. Do mesmo modo que os esquemas para a estabilização industrial acima mencionados, êsses não penetram diretamente no âmago da questão, que diz respeito à distribuição e ao uso dos lucros; mas na medida em que estabilizam os lucros êles ajudarão a uma distribuição mais sóbria. Ê o surgimento de lucros extraordinários que desequilibra nosso julgamento e leva a aplicações estereis.

* * *

Não poderemos aqui tocar na estabilização monetária, que é promissora e muito importante, ou na ajuda à agricultura, que é urgente e não sem esperança. Já abrimos não um, mas vários planos. Muitos dêles são de importância secundária. Os principais parecem ser os que se referem a gastos públicos e diminuição de horário de trabalho, aperfeiçoamento de processos de investimento e controle inteligente do comércio e finanças estrangeiros, e a estabilidade monetária. Quanto ao resto, não pretendemos, neste estudo, tentar ultrapassar a tarefa, já complicada, que nos propusemos. Notemos apenas que é verdadeiramente simples se fôr comparado com o controle planejado de detalhes, que tem excitado a imaginação da maioria de nossos planejadores.

CONCLUSÃO

Que devemos fazer quanto a tudo isso?

O objetivo final dêsse artigo é sugerir: primeiro, que todo projeto aparentemente inextricável possa ser organizado em tórno da idéia central da distribuição e emprêgo de lucros; e, segundo, que a multiplicidade de detalhes que, de outra maneira, estafaria o planejador, possa ser deixada à ação automática do motivo de lucro, se controlarmos suas principais atividades. Em terceiro lugar, é evidente que há elementos de fascinação demagógica em algumas das ações sugeridas. A sua efetivação talvez não apresente outro resultado senão o de comprovar uma facilidade excessiva. O que é preciso é um conjunto suficientemente grande de apoio conservador para fornecer a necessária autoridade e o controle para a ação governamental.

Quarto, e último, o autor crê que o nosso problema será atacado com crescente determinação e sucesso. Essa crença é baseada numa observação cuidadosa da natureza humana, como se está manifestando no presente momento. O velho "jogo de dinheiro", em sua forma mais crua, está começando a cair de moda.

Nos problemas que foram considerados neste "simposium" está envolvido um novo e não prognosticado estágio no desenvolvimento humano — a direção auto-consciente do mecanismo da vida econômica e social para fins de bem-estar geral. Quem apreendeu essa visão, não se satisfaz com nenhuma outra. De modo diverso das antigas convocações para o serviço militar, ela não exige que deixemos nossas ocupações e nossos problemas. Nem mesmo exige que modifiquemos seus usos costumeiros. Ela requer, de fato, que desviemos seus empreendimentos impossíveis e infecundos para realizações que produzam o máximo benefício para os empregados, administradores, proprietários e para o público em geral. Essas possibilidades são inerentes a nossas riquezas naturais, a nossas capacidades humanas e à moderna tecnologia. Os homens de sensibilidade e bom senso não desejam dedicar-se a fins menos grandiosos.

Planejamento econômico e instituições livres

EUGENE STALEY

trad. de Alberto C. Neiva

No presente trabalho, apresentado na reunião da American Political Science Association, em 29 de dezembro de 1939, Washington, D. C., e publicado originariamente na Revista Plan Age, de fevereiro de 1940, órgão oficial do N. E. S. P. A. (National Economic and Social Planning Association), de quem rogamos autorização, o autor, professor associado de Relações Econômicas Internacionais na Fletcher School of Law and Diplomacy, examina a possibilidade de coexistência das instituições livres e do planejamento econômico.

O Sr. Staley procura demonstrar que a associação que geralmente se faz de planejamento com totalitarismo não é inteiramente exata. Procura demonstrar que a democracia pode ser fortalecida pela adoção do planejamento, e cita alguns países que planificam a economia, ao mesmo tempo que conservam instituições democráticas de invejável vitalidade.

Analisa os dois tipos de coordenação econômica — o consciente, através do planejamento, e o inconsciente, através do mecanismo automático do mercado. E examina o modo como têm sido aplicados nos vários países e em várias épocas.

Depois de estudar e rebater minuciosamente os argumentos que se articulam contra o planejamento consciente, estabelece cinco princípios, em que são condensadas as suas conclusões.

Mostra, então, que não devemos aceitar nem recusar totalmente qualquer tipo de planejamento, mas conciliar cuidadosamente planejamento e coordenação de mercados competitivos (N. R.)

QUAIS OS TIPOS DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO COMPATÍVEIS COM AS INSTITUIÇÕES LIVRES

Planejamento econômico no sentido em que é usado neste trabalho inclui todas as tentativas referentes à coordenação consciente da atividade econômica, distinta da coordenação econômica através do mecanismo inconsciente do mercado, quer sejam as decisões conscientes tomadas pelos governos, por grandes empresas privadas, por associações voluntárias, ou mesmo por indivíduos com grande influência na vida econômica. A expressão "instituições livres", significa um conjunto de liberdades individuais, governo responsável em que os dirigentes podem ser destituídos pelos governados através de um processo regular de eleição, igualdade perante a lei, e pelo menos uma dose considerável de igualdade de oportunidade para elevação na escala econômica, social, e política.

Seja onde for que haja cooperação social na produção — isto é, seja onde for que haja divisão do trabalho — deve haver algum meio, consciente ou inconsciente, de coordenar os esforços de produtores especializados entre si com as necessidades dos consumidores. E' preciso determinar de alguma forma, que mercadorias devem ser produzidas e em que quantidades. Os recursos disponíveis de homens e materiais precisam ser quotizados entre os vários usos para os quais devem ser utilizados e precisam ser organizados para a produção. Aquilo que é produzido precisa ser dividido de alguma forma entre famílias e indivíduos. E' necessário decidir a respeito da quantidade da produção que precisa ser poupada para a manutenção e melhoria do equipamento. Deve ser decidido, de algum modo como o consumo deve ser distribuído através do tempo, como no caso das safras em que a produção é estacional.

Dois principais métodos têm sido combinados em proporções diferentes nas sociedades modernas para a consecução destes dois importantes objetivos da organização econômica. Um dos métodos é o da coordenação através de um mecanismo automático de mercado. Este depende de um arcabouço institucional de direitos de propriedade, empresas privadas movidas pelo intuito de lucro, e competição livre entre os empreendedores. Se este princípio de coordenação fôsse aplicado na sua forma mais pura, não haveria decisões conscientes sobre a quantidade total das diferentes utilidades a serem produzidas, sobre as quantidades de trabalho ou capital ou outros recursos a serem quotizados para uso das várias indústrias, nem sobre os outros pontos mencionados acima. Milhares de decisões individuais seriam somadas às decisões coletivas. Seria necessário contar com a competição pela clientela e pelos recursos a serem usados na produção afim de harmonizar a ação dos empreendedores egoístas com o interesse social.

O outro método, da coordenação consciente, ou do planejamento econômico, age de maneira diferente. Se este princípio fôsse aplicado de forma intensiva, as grandes decisões primárias ligadas à coordenação econômica seriam feitas em um ponto ou poucos pontos, ao invés de serem descentralizadas, e seriam empreendidas pela administração ou talvez pela cooperação voluntária — a qualquer preço, nunca pela operação impessoal das forças do mercado. Este é, entretanto, um extremo do planejamento econômico, e muitas combinações de coordenação consciente com a coordenação inconsciente do mercado são possíveis.

Nunca existiu uma sociedade tão completamente apegada ao "laissez-faire" a ponto de depender inteiramente da coordenação do mercado e abster-se de qualquer esforço consciente para influenciar as importantíssimas decisões econômicas. Nunca houve, tampouco, uma sociedade (a não ser em campos militares) onde todos os assuntos econômicos fossem resolvidos pelo "planejamento", sem oportunidade para pequenas iniciativas e opções descentralizadas para influenciar o resultado geral. Na página próxima foi traçado um "espectro", em que alguns sistemas econômicos do presente ou do passado próximo estão dispostos ao longo de uma linha que vai do marco da coordenação pura do

mercado, no topo, ao marco da coordenação planejada pura, na base. A disposição é feita somente de acordo com a proporção destes dois princípios, assim como alguém poderia dispor edifícios de acordo com a altura, independentemente de cor, formato ou conteúdo.

À medida que se percorre o "espectro" do marco da coordenação do mercado livre ao marco do planejamento completo tem-se a impressão de que se move também :

— do direito de propriedade privada aos instrumentos de trabalho em direção à propriedade coletiva;

— das funções governamentais restritas ao policiamento, justiça e manutenção do arcabouço dentro de que o sistema do mercado opera em direção à gerência governamental de todo o sistema industrial;

— de sistemas políticos e econômicos relativamente distintos ligados por uma multidão de laços mais ou menos frouxos a uma fusão da economia e da política, ao menos nos níveis mais elevados;

— de decisões globais resultantes de pequenas decisões em um mercado impessoal, aparecendo, portanto, como o resultado automático, involuntário, de forças cegas e decisões globais que são deliberadas, diretas, conscientes, pessoais e desejadas.

Em resumo as possibilidades sociais e políticas dos meios pelos quais a coordenação econômica é atingida são muito grandes. Muitas pessoas ponderadas estão hoje alarmadas com o receio de que o declínio geral no papel da coordenação do mercado e o incremento do método do planejamento consciente possam significar o solapamento das instituições políticas livres. E' o coletivismo democrático uma contradição de palavras? E' o mercado livre essencial à liberdade política? O planejamento se nutre a si próprio a ponto de evoluir de uma intervenção suave a um controle central generalizado? O sistema do empreendimento livre e a liberdade dos cidadãos precisam subir ou cair juntos? Estas são as perguntas feitas, hoje, e tem um papel muito importante em todos os assuntos de política prática. O principal argumento deste trabalho será o de que a maioria destas perguntas não pode ser respondida diretamente Sim ou Não, e que os cientistas políticos e os economistas, na tentativa de elucidá-los mais com-

pletamente precisam distinguir uma grande variedade de tipos de planejamento e de condições e circunstâncias sob as quais a coordenação consciente e a coordenação de mercado podem ser combinadas.

II

A base racional para o temor de que o planejamento econômico em geral possa ameaçar as instituições democráticas inclui: 1) associação do planejamento econômico com o totalitarismo atual 2) argumentos históricos que ligam o aparecimento do sistema do mercado competitivo com o aparecimento das instituições livres, e 3) argumentos analíticos tendentes a mostrar uma conexão entre o sistema de mercado competitivo e as instituições liberais.

E' verdade que a União Soviética, a Alemanha, a Itália e o Japão tem um alto grau de planejamento econômico, associado a um baixo grau daquilo a que chamamos instituições liberais. E' devido ao seu planejamento econômico que as instituições livres estão em crise? Na maioria destes países as instituições liberais nunca foram estabelecidas sólidamente; assim é impossível afirmar que nestes casos o planejamento econômico destruiu as instituições livres. Além do mais, o colapso destas instituições, como êles o tiveram, foi associado com as instabilidades econômicas de âmbito universal, com os resultados da guerra e com a preparação bélica. A intensidade relativamente grande de seu planejamento econômico, na maioria dos casos, *seguiu* ou pelo menos não precedeu o desenvolvimento da ditadura. Em vez de concluir que planejamento econômico tende a causar a ditadura parece mais razoável concluir que tanto a ditadura política como certos tipos de planejamento econômico podem surgir do mesmo conjunto de causas.

Todo o raciocínio baseado em aparente associação entre planejamento e ditadura totalitária funda-se essencialmente em uma "variação concomitante" ou correlação. Esta idéia pode ser expressa da seguinte forma lógica: "Há menos probabilidade de encontrar instituições liberais onde existe um grau mais elevado de planejamento econômico, em oposição à coordenação de mercado." Mas, como estariam os países escandinavos neste esquema? O estudo da Suécia deve ser recomendado

àqueles que se sintam inclinados ao dogmatismo no que se refere à incompatibilidade de todos os tipos de planejamento econômico com as instituições livres. As instituições da Suécia são certamente livres e parece que esta liberdade tende a se ampliar à medida que o planejamento econômico está em ascensão no que se refere à política monetária, planos socialistas de alojamento, sindicatos poderosos, competição estatal com os negociantes como um meio de controlar monopólios privados, um forte movimento cooperativista também desafiando os monopólios privados e programas de obras públicas para neutralizar as depressões. A Austrália e a Nova Zelândia também podem ser citadas como exemplos onde uma grande dose de planejamento coexiste com instituições livres. Os escritos de alguns autores como Friedrich A. von Hayek e Walter Lippmann sobre relação do planejamento econômico com a ditadura contem longas considerações a respeito das conseqüências que se alegam ter advindo do planejamento econômico na Rússia, na Alemanha e na Itália, mas não há a menor referência a êstes outros países (1). Não deve ser isto considerado como erro grosseiro de análise?

A polêmica histórica a respeito de uma relação causal entre o sistema de coordenação econômica de mercado e as instituições liberais indica que a democracia se desenvolveu "pari-passu" com o capitalismo, paralelamente à libertação dos mercados das restrições medievais. Isto ainda não é conclusivo. Há outros tipos concebíveis de planejamento econômico, além dos semelhantes às restrições medievais. Além do mais deve ser razoavelmente acentuado que as instituições livres dependem, entre outras coisas, de eficiência bastante na produção para fornecer um elevado padrão de vida, incluindo especialmente os meios e o lazer para difundir a cultura popular, e que o principal modo em que o desenvolvimento do capitalismo contribuiu para o desenvolvimento da democracia foi em supri-la com uma base econômica para uma produtividade maior. Se isto é verdade — isto é

(1) F. A. VON HAYEK, "Freedom and the Economic System", *Public Policy Pamphlet* n.º 29, University of Chicago Press, 1939; WALTER LIPPMAN, *The Good Society* (Boston: Little, Brown and Co., 1937). O índice do último volume inclui extensa lista de remissões à Rússia, à Alemanha e à Itália sob sub-títulos como "despotism in" mas não há a menor referência à Suécia, à Dinamarca, à Noruega, à Austrália ou à Nova Zelândia.

se o laço de ligação entre o capitalismo e a democracia fôsse o padrão de vida mais elevado associado ao capitalismo crescente mais do que outra qualquer coisa inerente ao princípio da coordenação do mercado — então algum outro sistema que produzisse mercadorias eficientemente deveria aceitavelmente constituir a base econômica para as instituições democráticas. De fato, pode ser argüido com razoável dose de razão que sob as novas condições da moderna tecnologia, associada com fatores tais como o papel grandemente ampliado dos bens de produção, o sistema de mercado livre não será mais capaz de manter a produção estável e eficiente, a menos que seja auxiliado por uma forte mistura de planejamento consciente. Daí seguiria que uma quantidade maior de planejamento consciente de tipo adequado é essencial tanto para o funcionamento contínuo do próprio sistema do mercado como para manter as condições econômicas básicas da democracia. Em qualquer caso, a controvérsia histórica pode apenas fornecer uma hipótese não-provada a respeito da relativa compatibilidade de uma economia dirigida e uma economia de mercado automático com as instituições livres, desde que tantos fatores de evolução, inclusive o desenvolvimento da ciência e a descoberta de novos continentes, vêm operando ao mesmo tempo nos últimos séculos.

Nós mudamos agora para os argumentos analíticos que sugerem uma conexão entre a coordenação da vida econômica através do mercado e as instituições livres. Tem sido salientado — pelo economista suéco, Gustav Cassel, por exemplo — que a complexidade técnica do planejamento econômico é muito grande para os métodos parlamentares, donde as medidas que substituem a coordenação de mercado pelo planejamento econômico aumentarão a procura por uma orientação única, e conduzirão por fim à ditadura. “O sistema parlamentar pode ser salvo somente por uma restrição sábia e deliberada das funções dos parlamentos” (2) Isto, como advertência contra certos tipos de planejamento, particularmente contra o controle completo, centralizado, direto de todos ou quase todos os detalhes da vida econômica.

(2) GUSTAV CASSEL, “From Protectionism through Planned Economy to Dictatorship”, discurso feito em Londres em 1934, republicado em *International Conciliation*, n.º 303, e em *Planned Society*, de F. MACKENZIE (New York: Prentice Hall, 1937), pp. 775-798.

Isto também sugere a urgência de apressar as descobertas sociais que facultam aos parlamentos dirigir a política geral sem que sejam assoberbados pelas minúcias descobertas referentes à organização e à descentralização administrativa. Mas é a afirmação de Cassel válida contra certos tipos de planejamento econômico que são destinados a dar alguma direção superior ao sistema econômico com o objetivo deliberado de compensar certa rigidez e inflexibilidade que de outra forma destruiria o próprio mecanismo do mercado? Na ausência de tal planejamento, o sistema de mercado — nas mesmas condições sociais e tecnológicas hoje vigentes — é quase certo seria intoleravelmente instável, e grande instabilidade gera procura por ditadura. Por certo, Cassel tem em mente que “planejamento” como é feito pelos parlamentos tem sido na maioria das vezes tentativas empíricas de intervenção, motivadas por grupos de pressão e não coordenada com outras intervenções, sendo portanto um fator de instabilidade. Cassel, como outros escritores de opinião semelhante, toma para exemplo de planejamento *par excellence* sob os regimes parlamentares, as tarifas protecionistas. Isto pareceria antes ilustrar o tipo de legislação econômica que se desenvolve na ausência de qualquer plano geral coordenado.

Também se afirma que as medidas de planejamento econômico se auto-alimentam e conduzem inevitavelmente a mais e mais medidas semelhantes, até resultar por fim em planejamento totalitário. Em outras palavras, não pode haver parada uma vez que se substituam algumas funções do mercado por algum controle consciente. Esse argumento, aplicado indiscriminadamente a todos os tipos de planejamento, como tem sido feito por alguns escritores, parece insustentável à luz dos fatos. Alguns tipos de planejamento como, por exemplo, uma inteligente política monetária, podem evitar a necessidade de outras medidas de intervenção. O sistema de instrução pública deste país é um grande empreendimento econômico a cargo do Estado, e tem sido dirigido para engrenar da melhor forma possível com um sistema de empresas privadas; longe de destruir a empresa livre, ajuda a empresa livre a atuar mais eficientemente. De outro lado, alguns tipos de planejamento econômico — particularmente aqueles que tentam evitar as adaptações necessárias, ou elevar o

prêço de certos produtos por meio de medidas restritivas — conseguem *resolver* um problema apenas criando novos problemas em outro lugar, e o processo é cumulativo.

Outro argumento analítico assevera que o planejamento econômico extensivo, somente pode ser levado a efeito sob a ditadura, porque não há outro meio (exceto através de um mercado livre) de atingir um consenso suficientemente estável entre os diferentes membros da sociedade a respeito dos valores relativos — i. e., a respeito dos fins a serem colimados pelo plano econômico. Por meio da força e da propaganda um ditador pode impor ao povo uma certa escala de valores. Por meio do mercado impessoal, anônimo, os desejos antagônicos expressos por milhões de indivíduos podem ser contrabalançados e forçados a uma acomodação recíproca. Mas quando uma democracia tenta substituir a impersonalidade do mercado por medidas conscientes de controle o impacto direto dos interesses econômicos em conflito exprime-se em pressões políticas que não podem ser reconciliadas, exceto por métodos que significam o abandono das instituições livres. Assim, o argumento é válido.

Este argumento, parece-me, superestima a eficácia do mercado, sob condições que devemos esperar encontrar no futuro, como um meio vitorioso de harmonizar interesses em conflito. As pessoas já compreenderam que as decisões do mercado são decisões sociais; elas não estarão inclinadas no futuro a aceitá-las como aceitam o tempo. Muitas decisões econômicas daqui por diante serão atingidas por processos políticos, gostemos ou não gostemos. Se isto realmente prova ser verdade que as democracias não podem desenvolver técnica adequada para atingir um consenso útil dos objetivos econômicos gerais e para possibilitar a harmonia entre os interesses particulares dentro do arcabouço geral, então o resultado muito provavelmente será a ditadura. No entanto, alguns tipos de planejamento econômico — nem todos, apenas alguns — podem oferecer tal técnica. A tendência mais recente entre pessoas de idéias democráticas interessadas em planejamento econômico tem sido a de dar menos atenção à obediência a esquemas e planejar mais cuidadosamente como uma técnica para atingir o consenso — uma técnica que procura elevar o nível da discussão democrática por

uma aplicação consistente de pesquisa e destreza técnica. Esta tendência parece ser bem fundada.

Mais um argumento analítico que ligaria a ascensão e a queda do mercado livre à ascensão e à queda das instituições democráticas indica que a tendência do crescente planejamento econômico é fazer o Estado empregador de cada vez mais cidadãos. Ao passo que os indivíduos e as famílias se tornam mais dependentes do governo para seu sustento, não se dissolverá a base econômica para afirmações de liberdade política? Este argumento merece atenção especial. Recentemente aprovamos neste país legislação restritiva à participação de funcionários federais em política partidária. Isto pode ser desejável em vista dos malefícios das máquinas eleitorais baseadas no emprego. Mas até onde poderemos manter o princípio, se o Estado continua a ser cada vez mais importante na vida econômica? Suponhamos que cinquenta por cento dos eleitores venham a ser empregados de alguma autoridade pública — como poderiam se fossem reunidos ao sistema escolar, à WPA, PWA e TVA outros empreendimentos públicos e se as estradas de ferro, a indústria carbonífera, os telefones e a indústria siderúrgica fossem socializados. Ou suponhamos uma coletivização ainda mais completa com setenta e cinco ou noventa por cento dos empregados da indústria direta ou indiretamente trabalhando para alguma repartição governamental. Quem organizaria os partidos políticos, especialmente os partidos de oposição? Não serão os partidos de oposição essenciais ao funcionamento das instituições livres?

Esta linha de pensamento nos avisaria de certos riscos a serem guardados em mente no traçado da política econômica (3). Isto justifica uma forte preferência pelos tipos de planejamento que en-

(3) “Não somente... é a democracia essencial se a propriedade e o controle estatais das empresas econômicas devem ser vantajosos para o cidadão médio, mas terá de ser uma democracia efetiva, e isto será mais difícil de assegurar do que no presente, desde que os círculos oficiais combinem os poderes que o governo e os homens controladores da indústria e das finanças atualmente detêm, e desde que os meios de agitação contra o governo terão de ser supridos pelo próprio governo, como detentor único de recintos, jornais, e todos os outros recursos indispensáveis à propaganda.

* * *

“Se a concentração de poder em uma única organização — o Estado — não deve produzir os males do despotismo em forma extrema, é essencial que o poder seja

corajam mais do que desencorajam a iniciativa privada, onde pode ela ser mantida em condições de competir. Devemos planejar, de preferência, uma economia "mista" de tão forte "setor de mercado, quanto de "setor planificado". Mas parece-me também que o pesadelo causado pelos pensamentos de que a cidadania se torna servil quando as empresas que a empregam são em última análise, controladas pelo governo, não deve tornar-se realizado, mesmo que o planejamento econômico se desenvolva muito. Pode ser aperfeiçoado — e certamente o será — um conjunto de controles e tradições sob o qual a direção das empresas estatais será isolada da interferência política em assuntos de nomeação, promoção e demissão individuais, mesmo que a direção seja responsável junto ao governo em questões de política geral. Sistemas de nomeação indecisa de diretores, por períodos relativamente largos, logo nos ocorrem, conquanto que o desenvolvimento de um espírito profissional entre os diretores, e uma tradição, entre funcionários eletivos, de não interferência nos detalhes de direção, reforçados pela vigilância pública, sejam importantes salvaguardas. Ademais nós devemos confiar em controles deste mesmo tipo para proteger qualquer aspecto do governo democrático desde a independência dos tribunais até a utilização do poder do Presidente como comandante do exército.

Também, o argumento do empregador único é ilusório quando leva a crer que haveria pouca ou nenhuma competição para os serviços dos trabalhadores entre as várias repartições governamentais e as empresas públicas e que, portanto, o empregado não teria alternativa em relação ao empregador. Atualmente um sistema escolar compete com outro, uma repartição governamental com outra. Não é necessário afirmar que o emprego alternativo em uma variedade de empresas públicas seria menos aberto aos indivíduos do que se as mesmas entidades estivessem operando como grandes empresas privadas. A possibilidade de que o controle econômico público poderia ser usado

largamente distribuído, e que os grupos subordinados tenham uma grande autonomia. Sem democracia, descentralização, e imunidade a castigos extra-legais, a reunião do poder econômico e do político nada mais é que um novo e temível instrumento de tirania". BERTRAND RUSSEL, *Power, a New Social Analysis* (New York: Norton, 1938), pp. 290-291.

para ameaçar o sustento dos cidadãos contrários ao grupo governante é digna de exame e precaução, mas é um engano exagerar o seu perigo.

Uma salvaguarda adicional muito importante que aqueles interessados na preservação das instituições democráticas deviam advogar é o estabelecimento através de um sistema de seguro social ou de outra maneira, de um mínimo garantido de nutrição, alojamento decente, assistência médica e oportunidade de educação para todas as famílias, esteja o seu chefe empregado ou não, e — é necessário ser acrescentado — sem restrições quanto às opiniões políticas das pessoas consideradas. Se isto pudesse ser sustentado por uma forte opinião pública, para que mesmo o mais radical não-conformista, como qualquer outra pessoa, tivesse um mínimo de garantias, eliminaria qualquer ameaça de "excomunhão econômica". Ameaça que os não-conformistas estão sempre sujeitos a enfrentar.

III

Estes argumentos, em termos gerais, relativos à atual associação do planejamento econômico e a ditadura totalitária, à conexão histórica entre o mercado livre e a liberdade política, e à análise das características inerentes aos diferentes meios de coordenação econômica que podem agir a favor ou contra as instituições democráticas, são interessantes. Mas, cada vez mais descobrimos que a sua própria generalidade obscurece um ponto importante — *que alguns tipos de planejamento econômico podem dificultar e outros tipos podem promover instituições políticas livres*. Alguns aspectos do sistema de mercado podem ser favoráveis, outros prejudiciais, do ponto de vista de fomentar as instituições democráticas. Ao invés de soar alarme geral a propósito dos perigos de "interferência" ou de falar a respeito das virtudes do planejamento econômico em abstrato, é mais útil nas condições presentes tentar analisar as grandes diferenças que existem entre os vários métodos de exercer influência consciente no sistema econômico, com o objetivo de distingui-los ao invés de confundí-los. Nós não seremos salvos por nenhuma espécie de planejamento econômico, nem seremos arruinados por todas elas. E' bem possível que nossas dificuldades possam provir, não de excessivo ou insuficiente planejamento econômico consciente, mas de excessivo, nos lugares errados, e para fins

errados e ao mesmo tempo insuficiente, nos lugares certos e para as finalidades certas.

E' óbvio que a discussão a este respeito poderia ser muito extensa e minuciosa, especialmente no que se refere às suas aplicações aos problemas concretos. Necessitamos de muita discussão deste tipo. Tudo o que posso tentar no restante deste trabalho é estabelecer cinco princípios gerais que me parecem relevantes para o problema de selecionar e aplicar medidas de coordenação econômica consciente de forma a tornar o ambiente tão favorável quanto possível para o florescimento das instituições privadas.

O primeiro princípio geral é de que tôdas as medidas de planejamento sejam delineadas especificamente para operação em um "sistema misto". Precisamos reconhecer o fato de que o problema prático nos Estados Unidos e para a economia mundial como um todo (embora isto possa não ser verdade para determinadas áreas do mundo), é fazer um setor planejado e um setor de mercado funcionar harmonicamente lado a lado (4). Não somente é inevitável como sugestão prática como também desejável do ponto de vista das instituições democráticas que em algumas secções da vida econômica e de algumas indústrias (por exemplo, das formadas de unidades muito grandes para regulação automática pela competição) fossem dirigidas por planejamento, enquanto que outras funções da vida econômica e outras indústrias fossem coordenadas através do mercado. Também, os vários países experimentarão combinações diferentes de planejamento consciente com a coordenação de mercado, com o resultado de que a economia mundial, como um todo será um sistema misto tanto no sentido geográfico como no funcional. Em face dos novos difíceis problemas de operar um sistema misto, os cientistas políticos e os economistas podem adiar as discussões a respeito de planejamento completo *versus* ausência de planejamento a favor de questões como "Qual o modo mais satisfatório de engrenar a coordenação cons-

ciente e a coordenação de mercado? Quais os setores que devem ser planejados, e quais os setores que devem ser deixados à coordenação de mercado?"

Do ponto de vista de fazer um sistema misto funcionar, e, portanto, para evitar as instabilidades que ameaçariam, em última análise às instituições livres, o controle consciente de certos campos, como a política monetária, por exemplo, pareceria indispensável. No setor de mercado deveriam ser feitos esforços para manter a competição. Onde surge o poder do monopólio e êle é inerente a grande parte da tecnologia em grande escala dos bens de produção da sociedade moderna — o método usado para controlá-lo precisa ser cuidadosamente escolhido. Por exemplo, do ponto de vista de operar um sistema misto, o método de controle monopolístico, tradicionalmente aplicado às utilidades públicas neste país — isto é, deixar a direção nas mãos da iniciativa privada para ser administrada com intuito de lucro, então designar uma autoridade para regulamentar a iniciativa privada — pareceria estar em princípio entre os piores. Isto leva a estabelecer um controle burocrático, que paraliza a iniciativa privada sem dar poder positivo às autoridades públicas para tomar elas próprias a iniciativa nos assuntos como a expansão dos investimentos em períodos de depressão quando o interesse público seria assim servido. Seria preferível a competição rigorosa ("yardsticks") patrocinada pelo governo, a competição das sociedades cooperativas ou a propriedade pública às claras. O controle social sobre os monopólios está-se tornando um problema cada vez mais urgente de nosso sistema misto. A pesquisa em ciência social poderia contribuir para a formação de uma boa política pública nesta esfera, pelo estudo da questão "Qual a política de preços e produção a ser seguida por uma empresa monopolística que age estritamente de acordo com o interesse social?" No caso de tentarmos forçar aqueles que exercem o poder monopolístico a adotar atitudes mais sociais, pela ameaça, pela regulamentação, ou pela propriedade pública, esta questão merece meditação profunda. Ela sugere problemas altamente técnicos em campos como a política dos ciclos econômicos e é tão interessante, teoricamente, como a questão a que os economistas tem devotado grande cópia de trabalhos — Que

(4) Este problema, como outros abordados neste trabalho, é examinado mais minuciosamente em *World Economy in Transition*, do autor (New York: Council on Foreign Relations, 1939), cuja parte III ("Laissez Faire and Planning") inclui capítulos referentes a "The Trend Toward Conscious Control", "The Social Theory of Laissez Faire and of Planning", "Problems of 'Mixed' Economy", e "Positive versus Restrictive Planning".

política de preços e produção deve ser seguida por uma empresa privada monopolística em busca do maior lucro líquido?

No funcionamento de um sistema misto a maneira pela qual as medidas conscientes de controle são aplicadas pode ser muito importante. Algumas espécies de intervenção tendem a perturbar o funcionamento regular do mecanismo do mercado mais que quaisquer outras e são assim mais sujeitas a necessitar posteriormente medidas mais profundas de intervenção. As tarifas aduaneiras, por exemplo, mesmo quando são altas, são provavelmente menos criticáveis, sob este ponto de vista que as quotas ou outras restrições quantitativas à importação. Ademais, precisa ser sempre lembrado que o planejamento econômico precisa não operar somente pelo método das decisões governamentais que são postas em vigor autoritariamente. Em uma economia mista e sob um sistema político democrático, devem ser usadas medidas alternativas assecuratórias de coordenação aperfeiçoada através do consenso comum como resultado de combinação de pesquisa objetiva e discussão. Grande parte do trabalho do *National Resources Planning Board* e das organizações planificadoras municipais e regionais é feito desta forma.

O segundo princípio geral que precisa ser estabelecido é o de que o planejamento econômico precisa ser de tipo positivo e adaptável, e não do tipo restritivo e rígido, que constitui, infelizmente, grande proporção do planejamento econômico atual. Planejamento positivo significa a coordenação consciente que não se satisfaz de estar na defensiva. Em vez de ser usado para proteger grupos interessados do impacto das variações econômicas, a intervenção econômica consciente deve ser usada para facilitar o caminho do reajustamento à variação, para antecipar e promover tipos desejáveis de variação em que os recursos possam ser mais empregados mais produtivamente que antes. Ao invés de procurar o ajustamento pela redução da produção seria necessário aumentar tanto a produção como o consumo, trabalhando ao mesmo tempo para um melhor equilíbrio na produção e uso de determinados produtos onde o desequilíbrio houvesse ocorrido. Assim, há duas possíveis linhas de ação na Nova Inglaterra onde a industrialização de outras regiões ou de outros países cria problemas para as suas indústrias de

há muito estabelecidas, como a indústria têxtil. A maneira restritiva e rígida é a de tentar manter tarifas altamente protecionistas ou tarifas de transporte discriminativas e de lutar para conservar intacta a velha estrutura industrial. A maneira positiva e adaptável é a de dar atenção às medidas conscientes para facilitar a mudança das velhas indústrias, nas quais a região tem uma vantagem declinante, para novos produtos e para as indústrias mais novas e mais promissoras, tais como máquinas-ferramenta, máquinas de escritório e artigos elétricos. Tal política demandaria naturalmente esforços para aumentar o intercâmbio, abrindo assim novas oportunidades para indústrias novas e saudáveis. Ao contrário, encontramos comumente nos dias atuais entre as autoridades representativas da Nova Inglaterra uma atitude de oposição intransigente a qualquer espécie de aumento nas importações e uma hostilidade de vistas curtas ao programa de comércio Hull.

Em outras palavras, o planejamento positivo e adaptável ajudaria mais a promover que a restringir a mobilidade entre as indústrias e as ocupações. Assim, as "forças normais do mercado" teriam a sua ação realmente facilitada, ao invés de dificultada, e, portanto, serviria para melhorar o trabalho do sistema da iniciativa livre e preservá-lo contra o colapso. Precisamos lutar contra a constante tendência de confundir rigidez com estabilidade onde o controle consciente entra na vida econômica. "Estabilidade é a manutenção do equilíbrio entre os elementos variáveis do ambiente econômico. Não é pela rigidez dos preços ou da política dos negócios mas por um ajustamento vigilante de preços e políticas a uma situação em constante mutação que a estabilidade pode ser atingida." (5) A fixação do preço de uma utilidade ou de muitas utilidades, por meio de cartéis ou de esquemas de controle ajudados pelo governo, podem aumentar a instabilidade da economia como um todo.

O terceiro e o quarto princípios a serem sugeridos derivam ambos da proposição geral de que a área de cooperação no planejamento deveria ter a mesma extensão que a área de interesses importantes afetados pelas decisões tomadas. O plane-

(5) EDWIN, S. GAY, *American Economic Review*, Suplemento, março 1932, p. 4.

jamento fragmentado, seja na forma de controle consciente da produção e preço de uma utilidade pelos produtores somente com atenção aos seus próprios interesses, ou na forma de controle consciente de algum elemento da economia mundial por uma nação sem atenção às repercussões da sua atitude sobre as outras, ameaça as instituições democráticas de duas maneiras. Ele promove instabilidade econômica e promove conflito.

Apliquemos o nome de "planejamento de grupos interessados" a todos os esforços para o controle econômico consciente dirigido por grupos privados em proveito próprio ou pelos governos para o benefício primário de uma parte somente da população atingida. Opõe-se a este o "planejamento econômico social" ou "planejamento social", que pode ser definido como o controle consciente em que as decisões são guiadas por uma tentativa de levar em conta o interesse coletivo, incluindo os interesses de todos os que são atingidos. O planejamento de grupos interessados conduz a desperdícios e instabilidades da mesma espécie dos que são associados com a empresa privada monopolística. Os esquemas de controle das utilidades, conduzidos pelos produtores ou pelos governos no interesse dos produtores, tem o poder de escolher entre mais vendas a preços mais baixos ou menos vendas a preços mais altos, o que é a característica marcante do poder monopolístico. Eles são tentados, muito à semelhança dos monopolistas privados a restringir a produção abaixo do nível requerido pelo interesse geral. Aqui está a falsidade de todos os esquemas de "auto-governo na indústria", e o perigo de dispositivos como os códigos da N.R.A. Todo planejamento feito pelos produtores cujo rendimento é diretamente afetado pelos valores de escassez das mercadorias sob controle está sujeito a ter uma tendência anti-social. Mais ainda, quando feito em grande escala está sujeito a causar tanta instabilidade econômica e tanta fricção entre os grupos organizados a ponto de requerer a ditadura para manter a ordem. Aqui, parece-me, está realmente o âmago dos perigos que ameaçam as instituições liberais divididos por tantos pensadores no desenvolvimento do planejamento econômico. A maior parte das medidas de planejamento econômico que vemos hoje tem sido de planejamento de grupos interessados. Planejamento de grupos interessados, e não planeja-

mento social, é a grande fonte de perigo que a tendência para o controle econômico consciente oferece às instituições democráticas. Pode a democracia encontrar meios de fazer o seu planejamento econômico ser planejamento social amplo e não um amontoado de concessões à pressão de grupos?

O quarto princípio a ser sugerido é o de que o planejamento econômico para ser compatível com as instituições democráticas não deve ser puramente nacional. Deve haver cooperação internacional em muitos tipos de medidas econômicas. Em um mundo que se torna constantemente menor, o planejamento exclusivamente nacional torna-se uma forma particular de planejamento de grupos interessados. Os controles econômicos nacionalistas já contribuíram muito para a instabilidade econômica e os conflitos políticos do mundo em que vivemos. Isto não é para afirmar que nenhum planejamento será vitorioso, exceto se todos os negócios econômicos do mundo forem dirigidos de um ponto central. Alguns assuntos econômicos referentes ao que pode ser esforços conscientes de coordenação são primariamente de âmbito local, outros são manejados melhor em escala estadual, outros necessitam coordenação regional ou nacional, enquanto muitos assuntos importantes vitais à prosperidade e à paz atualmente não podem mais ser tratados somente por esforços nacionais isolados. O princípio geral é de que o planejamento econômico precisa não ser restringido a uma área muito menor que a de interdependência econômica no que se refere ao assunto em foco.

O planejamento econômico que tende a ser exclusivamente nacional ou nacionalista, (6) seja advogado por Adolf Hitler, ou sob circunstâncias e para fins diferentes, por Charles Beard, é um caminho seguro para aumentar o conflito político e econômico internacional. Ele solidifica o interesse econômico pelo territorial, que encerra o poder bélico. Ele serve mais para inten-

(6) As medidas "nacionalistas" podem ser bem definidas como as que são defendidas por pessoas "que praticamente identificam suas própria nação com a Sociedade, e sustentam que o dever do bom cidadão é promover o bem estar da nação, mesmo que os meios ou o fim envolvem os maiores males para o povo de outras nações. "Veja EDWIN CANANN, "The incompatibility of Socialism and Nationalism", em *The Economic Outlook* (London, T. F. Unwin, 1912), p. 283.

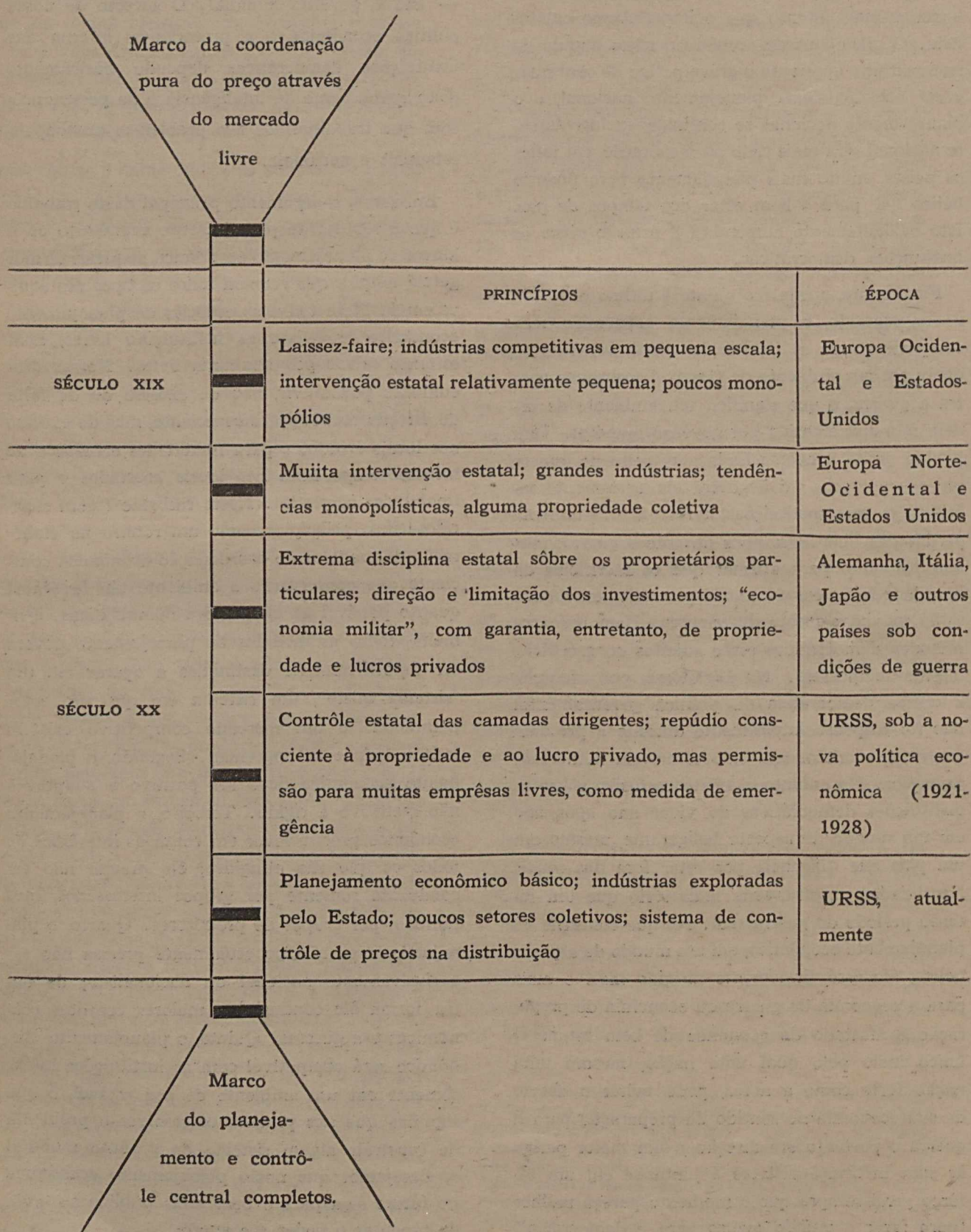
sificar que para atenuar as mais perigosas paixões geradoras de conflitos no mundo moderno — isto é, às paixões do nacionalismo. Ele estabelece a base para o imperialismo econômico muito mais lógico e mais intenso que o imperialismo capitalista. O planejamento econômico neste mundo de nacionalismo apresenta o grave perigo de continuar a ser principalmente planejamento nacional, e o planejamento nacional, se continuar exclusivamente nacional, será mais cedo ou mais tarde, em todos os países, muito mais planejamento para poderio bélico que para o bem estar dos tempos de paz. Isto evidentemente aumentará a pressão sobre as instituições democráticas.

Finalmente, e este é o quinto e último princípio a ser sugerido, o planejamento econômico será compatível com as instituições livres somente se opera em um ambiente de razoável segurança contra a guerra, o que significa um ambiente de ordem mundial mantido por governo mundial. Tem havido muita conversa fiada a respeito de que se uma democracia vai à guerra ela certamente sacrifica as suas instituições livres. Há certamente perdas das liberdades civis durante a guerra, mas não há razão para afirmar que os sacrifícios da liberdade feitos em um país democrático em guerra serão inevitavelmente duradouros. Nem todos os métodos democráticos estão sujeitos ao sacrifício, mesmo temporário. Na Inglaterra, por exemplo, a crítica democrática da política governamental não foi suspensa inteiramente durante a presente guerra, e a crítica tem sido eficaz em numerosos exemplos. No entanto, o efeito corrosivo sobre as instituições democráticas de viver ano após ano em um mundo de aspecto beligerante, mesmo em um país que diligencia por estar fora das atuais hostilidades, mostrar-se-ia mais sério que um intenso período de guerra real. No que concerne ao planejamento econômico, em um mundo de aspecto bélico, ele será firmemente dirigido mais e mais para a economia de guerra ou economia de preparação e afastado da economia de bem estar. O único meio pelo qual uma nação, mesmo uma nação forte como a nossa, pode evitar o desvio de sua economia no sentido da preparação para a guerra e portanto em direção a um maior perigo às suas instituições livres é juntar-se em um esforço geral sempre que o momento pareça melhor “para fazer o mundo seguro para a democracia”,

não lutando contra a guerra mas construindo instituições permanentes para a cooperação econômica mundial e para a manutenção da ordem mundial — isto é, governo mundial. O sucesso de nossa política econômica e a preservação interna das instituições democráticas depende basicamente disto, assim como da inteligência e da persistência com que trabalharmos nos problemas municipais, estaduais e nacionais.

Em suma, o argumento principal deste trabalho é que a repulsa ao planejamento econômico ou o louvor ao planejamento econômico naquêles termos gerais, amplos que reúnem todos os tipos são equivalentes. Nem todas as espécies de planejamento econômico ameaçam as instituições livres, nem seremos salvos por nenhuma delas. Nossas dificuldades podem vir, não de excesso ou de falta de direção econômica e consciente, mas de excesso nos locais errados e para finalidades erradas e ao mesmo tempo falta nos locais acertados e para finalidades acertadas. Neste trabalho foram sugeridos cinco princípios como um roteiro na elaboração de medidas de coordenação econômica consciente que conservarão o ambiente tão favorável quanto possível às instituições democráticas. Primeiro, todas as medidas de planejamento devem ser especificamente destinadas a operar em um “sistema misto”, um sistema em que um setor planejado e um mercado competitivo existem lado a lado e se engrenam. Segundo, o planejamento econômico deve ser positivo e adaptável, não restritivo e rígido. Terceiro, o planejamento econômico precisa levar em conta os interesses de todos os que são atingidos; ele precisa não ser conduzido somente por grupos interessados, mas também por grupos de produtores. Quarto, o planejamento econômico atualmente precisa não ser exclusivamente nacional ou nacionalista; de outra forma ele conduzirá a maiores conflitos econômicos e a guerras. Quinto, o planejamento econômico será compatível com as instituições livres somente em um ambiente de paz estável, o que significa que nós precisamos resolver o problema de construir algum sistema de governo mundial se desejamos que nosso planejamento econômico no futuro seja para o bem estar público ao invés de procurar o poder e a guerra.

QUADRO DOS SISTEMAS ECONÔMICOS, DISPOSTO SEGUNDO A PROPORÇÃO DE COORDENAÇÃO DE MERCADO E DE PLANEJAMENTO



PLANIFICAÇÃO FINANCEIRA

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

O presente ensaio, embora impregnado de um certo ceticismo, bastante natural nos economistas modernos, que vêm, com apreensão, a teoria do planejamento passar das mãos da Economia para as da Política, apreende no âmago a questão, iniciando por estudar seus aspectos mais primários — que são aqueles referentes ao financiamento puro e simples, virtualmente identificados com o problema das inversões — e terminando por salientar-lhe os aspectos econômicos — que dizem respeito precipuamente ao melhor investimento de capital.

Dêsse modo, partindo do pressuposto de que há uma planificação primária e outra secundária; a primeira, de fundo financeiro, e a segunda, de fundo econômico, o autor passa a estudar as diversas maneiras de financiamento, discernindo três formas clássicas — imposto, empréstimo e participação, que podem ser combinadas em várias formas intermediárias concluindo por estudar a função do orçamento geral como elemento de correlação entre a planificação econômica e a financeira. (N.R.)*

I. PLANIFICAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA

AO tratar de planificação financeira, cumpre discriminar duas formas essencialmente diversas, que se podem designar por planificação primária ou autógena e planificação secundária ou derivada. Na primeira os objetivos de ordem financeira determinam toda a ação; constituem a causa última e o critério principal do plano. O plano financeiro precede o plano econômico e, algumas vezes, a planificação verifica-se toda no domínio financeiro. Na segunda forma, o plano econômico antecede o financeiro, tornando-se este apenas uma parte daquele e desempenhando papel

importantíssimo na execução, embora sem razão de ser própria.

A planificação primária virtualmente se identifica com o problema das inversões. Um particular, uma empresa, ou uma entidade pública, por exemplo, dispõe de um capital e quer utilizá-lo de maneira a dêle usufruir um rendimento. Surge daí, então, um plano de construção, de criação de uma nova indústria, ou uma atividade econômica qualquer. Em inúmeros casos os detentores de capital 159.345 — Bockman — 18cc. — ARI — 18-11-946 contentam-se em emprestá-lo a outras pessoas, mais empreendedoras, mediante uma recompensa, fixa ou variável, ou, mais freqüentemente ainda, levam-no a um banco, sem preocupação quanto ao emprêgo que lhe será dado. O banco, por sua vez, o emprestará a quem dêle necessitar, tendo o cuidado de certificar-se — quando se trata de quantias vultosas — não apenas da situação financeira do pretendente mas também do projeto no qual vai ser aplicado o dinheiro.

A maior parte dos bancos comerciais só concede empréstimos a prazo curto ou médio, destinando-se êstes, geralmente, à movimentação de negócios e não à execução de planos mais amplos. Todavia, existem bancos especializados em financiamento de grandes projetos, dos quais as mais das vezes são êles próprios os idealizadores e dos quais detêm o controle. Dá-se a essa espécie de institutos de créditos o inexpressivo nome de “bancos” de negócios”, em contraposição aos bancos de depósitos e de descontos. O paradigma dêstes institutos foi criado na França, no século passado, pelos irmãos Péreire, no “Crédit Mobilier”, que após uma breve e brilhante existência arruinou-se, tendo, porém, sucessores mais sólidos e duradouros. Grande parte das estradas de ferro e das indústrias modernas foi criada dessa maneira. Os bancos foram realmente, no último século, os principais planificadores.

O problema do investimento apresenta-se novamente hoje, mesmo para os bancos que limitam sua atividade ao financiamento de negócios normais. Os enormes capitais que se acumulam nos institutos de crédito — principalmente nos países como a Inglaterra, onde se verificou uma grande concentração de bancos — colocam estes últimos em posição chave para a distribuição das riquezas nacionais. É-lhes facultado decidir sobre qual indústria deve receber maior ou menor crédito e conquanto os mais conservadores deles não dediquem especial apreço ao planejamento, elaboram planos para melhor aplicação dos capitais de que dispõem, não sendo raros os casos em que banqueiros reorganizam indústrias inteiras, com o fim de consolidar a situação dos próprios clientes.

As entidades públicas desempenham, geralmente, papel menos ativo no planejamento financeiro primário, pela simples razão de que o Estado raramente possui disponibilidades para um período longo. Todavia, às vezes também elas são obrigadas, por motivos de ordem puramente financeira a ocupar-se dessas questões. Tomemos para exemplo a aplicação de reservas cambiais. Como melhor utilizá-las? Transformando-as em ouro? Deixando-as nos bancos estrangeiros? Empregando-as na amortização da dívida externa, ou na aquisição de empresas pertencentes ao capital estrangeiro? Eis questões difíceis para cuja solução é preciso um plano. Outro exemplo pode citar-se, no domínio público: a aplicação dos capitais acumulados pelos institutos de previdência social. Quanto mais se ampliam as atividades governamentais de ordem econômica e social, mais se apresentam questões de investimento, semelhantes às do capital privado que procura inversão.

A maioria dos planos financeiros governamentais pertence, sem dúvida, a outra espécie de planejamento: àquela em que se objetiva encontrar recursos pecuniários para a execução de um programa econômico, social ou cultural. Uma vez calculada a despesa, importa cobri-la: eis o problema do planejamento financeiro resultante de um plano já estabelecido. Esta seqüência do processo — primeiro a despesa, depois a receita — talvez não corresponda aos cânones da planificação ideal, mas conforma-se à realidade. Raramente se elaboram planos financeiros simultaneamente com os planos econômicos, ou com quaisquer outros aos quais se

destinem. Ademais, na maior parte dos casos não se pode proceder de outra forma, porque o custo da execução não é conhecido, nem mesmo aproximadamente, logo de início. Seria vantajoso, contudo, que um especialista em finanças participasse, desde o princípio, da elaboração do plano, a fim de evitar se fizessem projetos que ultrapassassem a capacidade financeira do governo.

II. MANEIRAS DE FINANCIAMENTO

A era da planificação, ou mais modestamente, a teoria da planificação — na realidade a planificação sempre existiu, até mesmo em muito maior escala do que hoje, podendo-se mencionar como exemplo o Colbertismo, na França — não tem produzido métodos de financiamento inteiramente novos. Cumpre que nos contentemos com as três formas clássicas e algumas combinações e formas intermediárias entre as três:

- 1.^a — imposto;
- 2.^a — empréstimo;
- 3.^a — participação.

O imposto é uma prerrogativa do poder público e lançar mão dele para a execução de planos é uma das particularidades da planificação governamental. Pode ser criado ou, se já existe, destinado ao financiamento de um projeto especial. Se esta aplicação não estiver prevista no orçamento geral do governo dever-se-á considerar também a receita como extra-orçamentária, chegando assim à infração do bom princípio da universalidade do orçamento. Ainda que se reconheça a utilidade deste princípio para a gestão das finanças públicas não se pode, contudo, considerar qualquer infração como um crime. Se se quiser julgar severamente os orçamentos sob o ponto de vista da universalidade, os governos de todos os países virtualmente seriam infratores. Observemos o que a este respeito diz uma autoridade em matéria orçamentária, no que toca aos métodos usados nos Estados Unidos (1): "O planejamento financeiro também tem que ajustar contas com a universalidade orçamentária. A velha regra de que o orçamento deve in-

(1) A. E. BUCK, *Planejamento financeiro*, Revista do Serviço Público, Novembro de 1943 (Tradução de uma exposição feita no "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", Janeiro 1936).

cluir tôdas as receitas e tôdas as despesas da unidade de governo não é muito observada neste país. As necessidades financeiras dos órgãos públicos, especialmente as das empresas auto-suficientes, são com freqüência omitidas no orçamento. As inversões de capital e o respectivo financiamento são excluídos do mesmo modo. Muitas vezes o orçamento só apresenta as necessidades correntes, a serem atendidas com os recursos do fundo geral, deixando-se de fora outros fundos acaso existentes”.

Conquanto feita antes da guerra, esta crítica não perdeu a atualidade. Todavia, pode-se constatar mais freqüentemente ainda infrações às regras orçamentárias no sentido oposto: cria-se um impôsto expressamente para o financiamento de determinado empreendimento, mas seu produto passa efetivamente para a receita geral, sem aplicação aos fins previstos, dificultando, por conseguinte, a execução do plano respectivo. E' o que se poderia chamar o pseudo-planejamento financeiro: um suposto “plano” serve de pretexto para o aumento de encargos fiscais, mas, na realidade, isso não passa de medida tributária destinada a financiar a despesa geral.

A utilização de impostos para fins de planejamento tem-se mantido em limites relativamente restritos. Ações governamentais a que se denomina “planos” habitualmente exigem grandes recursos imediatos, que ultrapassam as somas que o Estado pode obter mediante impostos adicionais. Resta, então, apelar para o empréstimo. As repercussões sobre as finanças governamentais serão pequenas se o plano proposto tiver caráter reprodutivo, isto é, se de sua execução se esperarem não apenas efeitos favoráveis à economia do país e ao bem estar da população — como é o caso dos planos de saneamento, educação, etc. — mas também, diretamente e em futuro relativamente próximo, receitas que garantam o serviço de juros e a amortização do capital investido. E' verdade que a dívida pública aumentará, mas em compensação os encargos fiscais não se agravarão, salvo, talvez, durante um breve período inicial. O plano financeiro, nesta hipótese, não se distingue muito do de uma empresa privada que emite debêntures para a construção de uma fábrica ou a modernização de seu equipamento.

A situação é bem diversa no caso de um plano produtivo — no mais amplo sentido econômico ou social — porém não reprodutivo. Um plano, por exemplo, para combater o analfabetismo é certamente da maior importância para o país, pois a economia moderna — a agricultura como a indústria — necessita de pessoal bem treinado; mas financiar tal plano por meio de um empréstimo não seria mais do que acarretar um *deficit*, uma despesa sem receita, e o empréstimo inevitavelmente acarretaria aumento de ônus fiscais que provocaria inflação.

O planejamento financeiro mediante empréstimo tem, pois, uma feição dúbia. Os empréstimos para fins reprodutivos e os para fins não reprodutivos podem apresentar exteriormente o mesmo aspecto. E' bem possível até que os últimos também possam ser subscritos sem dificuldade, em condições de juros e amortização idênticas às dos primeiros, desde que o crédito do Estado seja suficientemente sólido e o momento propício ao lançamento; as repercussões financeiras, entretanto, serão inteiramente diversas e os planejadores deverão levá-las em conta desde o início.

Na prática nem sempre é fácil a distinção entre essas duas espécies de planos. Muitos deles — como por exemplo o de construção de estradas, o de canais, o de irrigação de terras ou drenagem de pântanos — podem apresentar-se como ações de caráter reprodutivo cujas despesas deverão ser cobertas pelo produto de taxas de transporte, pela venda de terrenos tornados cultiváveis e por outras receitas comerciais; pode ocorrer, porém, que mais tarde as taxas não se possam manter por serem consideradas prejudiciais ao desenvolvimento dos transportes, assim como as outras receitas previstas, por não concordarem com a política ou a conjuntura econômica geral. O financiamento do plano reprodutivo, auto-suficiente, passará então para o Estado. Certamente à planificação financeira compete precisamente eliminar, no limite do possível, os incidentes dessa espécie, mas, porque a execução de grandes projetos exija prazos longos, nunca se poderão excluir completamente os riscos. Tôda planificação implica riscos — sobre esse ponto não se deve ter ilusões.

O problema dos riscos levou o Estado a utilizar cada vez mais — para o financiamento de grandes planos econômicos — métodos usados na economia

privada: emitir ações, em lugar de reunir capitais unicamente pela via dos empréstimos. Tornou-se quase regra o serem os estabelecimentos industriais criados sob os auspícios do governo incorporados em sociedades anônimas, com o oferecimento de parte das ações à subscrição pública.

Os subscritores particulares de títulos compartilham, assim, dos riscos da empresa com o tesouro nacional — que geralmente, pelo menos no Brasil, detém a maior parte do capital social — mas têm também oportunidade de participar dos lucros e de receber, quando o desenvolvimento dos negócios o permita, um rendimento mais elevado do que aquele que obteriam como portadores de títulos de empréstimos. Pode-se ainda variar as condições para o capital privado oferecendo-lhe ações preferenciais que em caso de êxito lhe garantam um dividendo mínimo, igual à taxa comum de juros, e outras formas de títulos intermediários entre obrigações e ações, para satisfazer ao mesmo tempo os capitalistas que preferem uma inversão menos lucrativa porém mais segura, e os que apreciam as grandes oportunidades como compensação de grandes riscos.

Os planos de participação desta maneira elaborados pertencem ao tipo de economia mista e sua vantagem consiste não somente na melhor distribuição dos riscos, senão também nos seus efeitos de ordem psicológica. Fizeram diminuir a desconfiança de quo o objetivo do Estado, sob pretexto de planificação, é assenhorar-se da indústria e invadir os domínios econômicos, antes reservados aos particulares. Embora as empresas de economia mista criadas nas circunstâncias difíceis dos tempos de guerra não tenham correspondido, do ponto de vista financeiro, às esperanças nelas depositadas, parece que ainda desempenharão papel importante no futuro.

III. ORÇAMENTO GERAL E PLANOS

A planificação financeira como correlativo da planificação econômica não deve fazer esquecer que existe em todos os países um plano financeiro que absorve parte apreciável da renda nacional e que gozará sempre de prioridade, porque se destina às necessidades imediatas do governo: o orçamento geral. Os planificadores convictos provavelmente retrucarão: mas isto não é plano no sentido

em que o entendemos... E terão razão, até certo ponto.

Conquanto o orçamento — não apenas a proposta orçamentária, mas o orçamento aprovado e transformado em lei — apresente os sinais exteriores e mesmo, em algumas línguas, o nome de “plano” — em alemão o orçamento oficialmente chama-se *Haushaltsplan*, o que literalmente significa “plano de gestão doméstica” — o orçamento anual do governo tem feição muito diferente da de um plano de construção de uma estrada de ferro ou de uma rede de estradas. O orçamento geral é por natureza mais conservador que criador. Embora as dotações se alterem de ano para ano; ainda que algumas rubricas desapareçam e outras surjam, a composição do plano permanece, em essência, a mesma durante longos anos. Este aspecto conservador é necessário uma vez que corresponde ao caráter do Estado, cujas funções evoluem lentamente nesta ou naquela direção mas são, em larga medida, permanentes e constantes. Até mesmo as verdadeiras revoluções não repercutem profundamente nos orçamentos.

Desta premissa resulta a tarefa dos funcionários encarregados da elaboração do orçamento geral. Eles não são planificadores no sentido hoje dado ao termo, e nem devem sê-lo, pelo contrário: se o fossem, o orçamento não estaria em boas mãos, pois o que lhes compete é preparar o orçamento do exercício vindouro e não um novo plano orçamentário. Necessariamente eles se têm de basear no orçamento anterior, modificando-o, talvez reclassificando as receitas e despesas, aplicando alguns novos esquemas técnicos; porém não o criam.

Não compete ao órgão elaborador da proposta orçamentária, de modo particular, prover ao financiamento da despesa. A receita é fornecida pelo sistema fiscal vigente e, para obter o equilíbrio, cumpre alterar a despesa. Se em caso de deficit a compressão da despesa não basta, é preciso providenciar um reforço da receita mediante aumento ou criação de impostos. A rigor, o órgão administrativo que elabora a lei de meios pode fazer sugestões a respeito, mas, em princípio, as reformas tributárias estão fora da sua alçada. Mesmo as instâncias parlamentares que examinam o orçamento — e o modificam quando julgarem necessário — não procedem simultaneamente a alterações de ordem fiscal, porque na ocasião em que se dedicam ao estudo do orçamento não dispõem

de tempo para cogitar de grandes reformas tributárias, pelo que estas ficam transferidas para mais tarde.

Conseqüentemente, na maioria dos países o plano orçamentário constitui mais um confronto estatístico entre a receita provável e as dotações fixadas do que um verdadeiro plano de financiamento. Na Inglaterra, ao iniciar-se cada exercício, dois dos mais importantes impostos são ajustados, a fim de adaptar a receita à despesa.

É evidente que a elaboração de um grande plano econômico exige métodos muito diferentes daqueles que prevalecem na elaboração da proposta orçamentária, e é este um dos motivos que conduzem à instituição de orçamentos especiais, independentes do orçamento geral. Outra razão é a de os planos necessitarem de longos anos para serem executados, enquanto que o orçamento geral universalmente é limitado a um ano. As dotações dos planos são, pois, fixadas em bloco para todo o período de execução ou, o que é mais freqüente, estabelece-se um orçamento especial de quatro, cinco ou seis anos, que permita a execução simultânea de toda uma série de grandes projetos, coordenados e dominados por uma idéia comum, tais como a industrialização, a supressão do desemprego, ou a exploração das riquezas naturais de uma determinada região. A receita deve ser igualmente calculada e autorizada para o mesmo período.

A eliminação dos obstáculos de ordem financeira e administrativa resultantes da periodicidade do orçamento anual pode, sem dúvida, facilitar a realização de grandes planos, mas cria outras dificuldades. Quanto mais tempo demorar a execução de um plano, tanto mais difícil será prever as despesas. O cálculo exato da despesa de um projeto cuja realização exigisse cinco ou dez anos seria quase impossível mesmo em épocas de preços mais estáveis do que os atuais — o que, não obstante, jamais impediu que o governo e os particulares empreendessem obras exigindo vinte, ou trinta, ou até cem anos, como, em nossos tempos, a drenagem do Zuiderzée na Holanda.

Todavia, foi exatamente o problema da duração que antes da guerra suscitou as disputas mais acaloradas entre os partidários e os adversários da pla-

nificação. Dentre estes últimos, Mises e Hayek (2) achavam impossível determinar de antemão o valor dos produtos e, em particular, as alterações dos preços conseqüentes da planificação propriamente dita. Os defensores da economia planificada, ao contrário, afirmavam que a planificação cria as condições para a estabilidade dos preços, a qual exprime o equilíbrio econômico, e que se pode prever aproximadamente as mudanças que resultam da execução do plano (3). As discussões que se têm travado nestes dois últimos anos, principalmente em torno de um novo livro violentamente anti-planificador de Hayek — “The Road to Serfdom” (4), transportaram o problema do domínio da teoria econômica e da argumentação técnica para o terreno político.

Como tôdas as idéias, a da planificação também sofreu flutuações na opinião dos especialistas e do público: fica mais em moda nos períodos de depressão, em que se procura resolver os problemas: custe o que custar. Esteve em grande evidência entre 1942 e 1943 principalmente pela crença de que com o fim da guerra sobreviria um enorme desemprego, se este não fôsse prevenido mediante planos. Felizmente até agora não se tem confirmado esta suposição, e a tendência geralmente verificada no domínio econômico e financeiro é mais para um restrição de despesas. Mas não há planos sem despesas, e para gastar precisam-se de receitas. Planos sem base financeira não têm valor prático — foi o que o presente da Comissão de Finanças da Câmara, Sr. Souza Costa, exprimiu recentemente, durante a discussão do orçamento da República para 1947, pelas seguintes palavras. “Os planos não salvam; os recursos é que salvam” (5).

(2) F. A. VON HAYEK, *Collectivist Economic Planning*, Londres 1938).

(3) CARL LANDAUER, *Theory of National Economic Planning*, 1938 (Berkeley and Los Angeles 1944) págs. 34 e seguintes.

(4) Trad. portuguesa, *O Caminho da servidão* (Porto Alegre 1946). Contra Hayek: Alvin H. Hansen numa série de artigos da revista “New Republic” (Dezembro 1945) e Joseph A. Schumpeter (“The Journal of Political Economy”), Junho 1946).

(5) *Diário do Congresso Nacional*, de 5 de novembro de 1946, pág. 588.

Teoria das despesas públicas

GERHARD COLM

(Tradução de Augusto de Rezende Rocha)

O prof. Gerhard Colm ensinou na Faculdade Superior de Ciências Sociais e Políticas — Nova Escola de Pesquisas Sociais — em Nova York e ocupa atualmente a cátedra da Ciência das Finanças da Universidade de George Washington, Washington, D.C., exercendo ao mesmo tempo chefia de importante seção da Divisão Fiscal do Bureau do Orçamento, do Governo federal norte-americano. Já tinha sido, porém, antes de sua fixação nos Estados Unidos, das mais brilhantes a carreira acadêmica que fizera na Alemanha e em outros países da Europa, o que não o impediu de exercer também fecunda atividade técnica na diplomacia de seu país de origem. Assim, já ensinara Economia na Universidade de Kiel e na Escola de Comércio de Berlim e fôra, em várias ocasiões, consultor econômico e estatístico de delegações diplomáticas alemãs, como, por exemplo, da Comissão de Orçamento da Conferência de Desarmamento (Paris, 1927) e da Comissão Consultiva Especial do Banco de Ajustes Internacionais (Basileia, 1931). É autor de numerosos volumes sobre finanças, estatística, comércio internacional e ciclos econômicos, constituindo — a exemplo de outros grandes economistas de língua alemã, como Gottfried von Haberler, Otto von Meering, Josepe Schumhter, Georg Halm, Fritz Machlup, etc. — um dos renovadores do ensino de economia e finanças nos Estados Unidos da América do Norte. Publicando esta admirável Teoria das Despesas Públicas, trabalho que não envelheceu, apesar de haver sido escrito em circunstâncias internacionais especialíssimas (1935) e de empregar material estatístico sem grande atualidade, procuramos apenas iniciar a vulgarização, junto aos leitores brasileiros, do pensamento de um notável financista, ainda imperfeitamente conhecido entre nós.

O presente trabalho, publicado originariamente em "The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences" (Jan. 1936), donde, data venia, transcrevemos, ressaltando a responsabilidade crescente do Estado no tocante à racional distribuição das despesas públicas, encarece a necessidade dos planejamentos administrativo-financeiros, salientando as diferenciações profundas existentes nos tipos de planejamento, sua execução e fiscalização, com respeito ao domínio público e privado.

Apontando os aspectos essenciais do mecanismo mercantil e do mecanismo orçamentário, chega o autor a discutir as despesas produtivas e improdutivas do Serviço Público, criticando-as mesmo segundo a complexa teoria dos valores subjetivos, afirmando, todavia, o fracasso de toda a teorização das finanças públicas que pretenda eliminar o fator político-específico — o que leva êste último, dentro dos regimes atuais de planificação, a serem um fator decisivo na vida econômica do país. (N.R.)

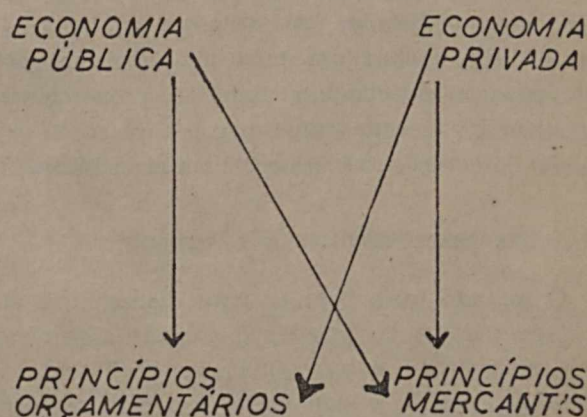
A moderna ciência das finanças lança raízes nas tradições cameralistas e clássicas. Os escritores que sofreram influência das primeiras consideravam parte integrante das finanças públicas o estudo das atividades estatais e do custo, ao passo que a escola clássica se interessou primordialmente pela influência perturbadora dos impostos no mercado, negligenciando versar as despesas públicas. Duas citações permitem-nos exemplificar as atitudes antagônicas dessas escolas. Disse o escritor alemão Lorenz von Stein: "Despesas grandes podem tornar bôa uma economia pública e pequenas despesas podem torná-la má". J. B. Say foi quem formulou a "máxima de ouro" das finanças clássicas: "O melhor dos planos financeiros é gastar pouco". Conviria

que o esforço das finanças contemporâneas se propusesse conciliar os dois pontos de vista: o reconhecimento das funções produtivas do governo e a preocupação com as necessidades do mecanismo mercantil. A frase de J. M. Keynes é particularmente verdadeira, quando se pensa em finanças: "A principal tarefa dos economistas na atualidade consiste em renovar a distinção entre o que compete e o que não compete ao governo". O estudo das despesas públicas tem a mesma importância que o da tributação. Ousaria até afirmar que os problemas fundamentais de tributação e de crédito público não podem ser resolvidos sem uma subjacente teoria das despesas.

ECONOMIA PÚBLICA E PRIVADA, ADMINISTRATIVA E MERCANTIL

O sistema econômico moderno abrange dois domínios que estão intimamente relacionados: o domínio público e o privado. São as *empresas* que realizam neste último a produção e os serviços; no primeiro, tais encargos se acham cometidos a *departamentos* administrativos e *instituições* públicas (as escolas públicas, por exemplo). Distingue-se o domínio público pelo fato de repousar na autoridade e, quando necessário, na coação; já as relações privadas assentam em contrato. O móvel que estimula a produção entre as empresas é o lucro e as condições do mercado a determinam. No setor público os serviços são ordenados pelos órgãos responsáveis pelo estado ou pelas municipalidades, ou o são pelo parlamento, chefe do executivo ou ainda por quem quer que detenha o direito constitucional de decidir das atividades públicas, ou exerça de fato esse poder. Essa decisão política ou administrativa exige dotações que ratificam e limitam os diferentes fins das atividades públicas. A atividade econômica privada orienta-se pelo *mecanismo mercantil*; a atividade econômica pública, pelo *método orçamentário*. Conseqüentemente, pode dizer-se *grosso modo* que há íntima relação entre a atividade econômica pública e o princípio orçamentário, e correlação igualmente estreita entre a atividade econômica privada e o princípio mercantil (1). Existem ainda, todavia, importantes relações cruzadas entre esses sistemas e princí-

pios. Se os estados e as municipalidades gerem empresas, tais como as de utilidade pública, temos então unidades mercantis no domínio público. Por outro lado, as igrejas, associações e fundações caritativas constituem exemplos de instituições privadas que não são dirigidas por princípios mercantis, mas que aplicam métodos orçamentários. E a administração mesma das empresas privadas assim como pode empregar a contabilidade comercial — que é aspecto essencial do sistema do lucro — recorre também ao método orçamentário como princípio suplementar.



Este duplo par de conceitos — atividade econômica privada versus pública, e princípio mercantil de operação econômica versus princípio orçamentário — é essencial à compreensão da economia das despesas públicas e privadas. Necessariamente o problema dos salários e o das aquisições são algo diferentes quando consideramos os departamentos públicos e as empresas privadas. Como exemplo, mencione-se na administração pública o problema da classificação das remunerações em tabelas. As aquisições públicas precisam não somente de ser resguardadas do favoritismo político e do suborno, senão também de uma política de preços desleal e anti-econômica. Métodos especiais de supervisão e tomadas de contas variadas, regulamentações de concorrência, especificações e padrões, repartições de compra centralizada, conquanto não sejam desconhecidos nos negócios privados, representam papel diferente na administração pública. A principal razão dessa diferença está em que a administração pública não desfruta de uma eliminação automática de direção ineficiente, que é essencial ao sistema de lucro em competição livre. Atenuam-se, porém, algumas dessas diferenças

(1) Trata-se de uma descrição simplificada, que procura estabelecer certas diferenças típicas sem pretender de modo algum apreender todos os fenômenos complexos da realidade.

entre a administração pública e a gestão privada à medida que aumentam de vulto as empresas particulares e se manifestam tendências para a monopolização. O planejamento, a execução e a fiscalização das despesas no domínio público se processam diferentemente entre instituições, empresas e departamentos. Os métodos aplicados por uma empresa pública assemelham-se, embora não sejam idênticos, aos das empresas privadas congêneres, mas mesmo quando ela se esforça por ser lucrativa, não perde a condição de órgão de Estado, não lhe sendo lícito em sua política de salários e de aquisições descurar a política social, de preços e de estabilização mantida por esse mesmo Estado. As despesas públicas não constituem apenas um meio de assalariar empregados ou de comprar material: proporcionam também, ao mesmo tempo, um dos meios de execução de certas diretrizes sociais e econômicas.

DESPESAS PRODUTIVAS E IMPRODUTIVAS

O método mais popular para distinguir a atividade pública da privada é chamar a primeira de improdutiva e a segunda de produtiva. A verdade, porém, é que existe a maior confusão sobre o que se entende por "produtivo". De um ponto de vista puramente econômico não se pode emitir juízos acerca dos fins últimos da produção e dos serviços. É impossível asseverar se a produção de bebidas é preferível ao aperfeiçoamento da educação pública, ou se a produção de livros deve ter precedência sobre o aumento do exército. No setor mercantil da atividade econômica toda produção é considerada como parte do "produto social", desde que se venda por um preço lucrativo (2). Nessa esfera, portanto, o mercado — dentro dos limites da lei — assegura a produção e os serviços. Os atos públicos, todavia, são ratificados pela dotação orçamentária de meios aos fins em apreço. Urge, destarte, que se faça de muitas críticas — os cidadãos não empregam a própria renda sensatamente, os políticos não decidem com objetividade acerca da premência das necessidades públicas e privadas — um exame mais amplo que o meramente econômico. Nada obstante, será

(2) Um preço é lucrativo se o produto for vendido com um lucro que seja maior do que qualquer outro acaso possível com o mesmo capital, ou com uma perda que seja menor do que a ocorrente em consequência do emprêgo diverso ou da imobilização do mesmo capital.

de proveito á compreensão de tais críticas uma distinção, mesmo com caráter restrito, entre despesas produtivas e improdutivas. Salientam-se três interpretações diferentes da "produtividade" das despesas públicas:

1. Algumas vezes chamam-se produtivas às despesas com projetos de *auto-amortização*. Se a possibilidade de vender serviços governamentais indica que eles são necessários, não se infere daí que haja menor necessidade de outros projetos não amortizáveis. A construção de uma estrada pode ser tão urgente como a de uma ponte, embora a última possa ser financiada por um pedágio. Tanto a questão de saber se um projeto é ou não premente como a de averiguar se ele poderá ou não ser financiado são igualmente importantes, mas cumpre que as não confundamos.

2. Um critério de "produtividade" porventura mais largo é aquele que abrange as despesas que indiretamente concorrem para um aumento de tributação ou de qualquer outra renda. Assim, as despesas com a construção de estradas podem aumentar o tráfego de automóveis e, por este motivo, a renda proveniente da taxação da gasolina. Mas esse critério da *produtividade fiscal*, como proponho chamá-lo, também pouco esclarece acerca das atividades governamentais que são mais urgentes; só é importante do ponto de vista da conveniência fiscal, que não é o aspecto mais relevante do problema, e não traça uma linha de separação nítida entre as atividades públicas e as privadas.

3. Critério mais relevante, embora muitíssimo problemático, é o da *produtividade econômica*. As despesas públicas são produtivas, de acordo com esse teor, se as atividades a que se destinam provocarem indiretamente aumento da produtividade do trabalho. Despesas para fins tais como repressão de inundações, educação profissional e estatísticas comerciais podem, ao cabo de contas, incrementar a produção nacional em proporção maior que a do seu custo. Por outro lado, as mais das vezes se consideram como produtivas despesas com museus de arte ou para fins militares. Em condições normais, isto é, quando se admite que não há desemprego excepcional, tais atividades desviam meios de produção do setor mercantil para a administração pública, diminuindo destarte a produção mercantil, sem as tendências compensadoras das despesas *produti-*

vas. Cumpre-nos, todavia, assinalar que essa improdutividade por si só não constitui argumento decisivo contra tais despesas, sobretudo se os seus fins não econômicos são considerados mais significativos do que as necessidades que se podem satisfazer pelo mesmo custo.

Quando um governo alarga o campo de atividades públicas apresentam-se duas hipóteses: ou enceta novos serviços, que não tinham sido empreendidos até então, ou sucede a certas firmas e instituições privadas em atividades anteriormente exercidas por elas. Talvez seja útil, conseqüentemente, classificar as despesas em "adicionais" e "de transformação". Se, por exemplo, o governo cria escolas públicas que substituem as particulares, se controí casas, restringindo assim a procura de construções privadas, então um serviço particular se transforma em público. Relativamente à questão da "produtividade" de tais medidas convém indagar nesses casos qual a administração mais eficiente — a privada ou a pública — e qual a forma que melhor protege o interesse público. Essa transformação não deve embaraçar a produção mercantil em outros campos, pois alterará de um modo geral a distribuição do benefício oriundo dessa espécie de serviços. Isto pôsto, as despesas "de transformação" assemelham-se às "de transferência" (v. adiante) que acarretam uma redistribuição do capital ou da renda.

TEORIA DO VALOR SUBJETIVO

Muitos teóricos, especialmente os que se filiam às escolas austríaca e italiana, empenham-se em analisar a economia privada e a pública recorrendo aos mesmos conceitos fundamentais. Representam uma teoria econômica "monística", aplicável aos dois domínios, e procuram harmonizar as diferenças entre a economia administrativa e a mercantil, salientando que a atividade governamental, a exemplo da produção particular, gera certos benefícios. Concebem os impostos simplesmente como uma espécie de preço. Diz p. ex. Graziani (3): "Sabemos que o imposto tende a tirar de todos e de cada um aquela porção de riqueza que seria entregue voluntariamente ao estado para satisfação de necessi-

dades puramente coletivas". Parece-nos que este argumento é insustentável desde as suas premissas. Na economia mercantil quem paga o preço adquire o direito de receber o benefício. É o princípio da *correspondência especial ou equivalência*, fundamental à troca mercantil. Na economia pública a distribuição de serviços e a do gravame tributário não se correlacionam de maneira tão essencial.

Até onde se prendem uma e outra em determinados casos, quanto devem pagar por certos serviços os que usufruem os seus benefícios — eis uma questão que depende inteiramente das decisões dos órgãos responsáveis pelo estado. A aplicação do princípio da equivalência é, pois, facultativa e o Estado, na medida em que se esforça por modificar a distribuição capitalista da riqueza, procura impor ônus tributários a outros grupos de cidadãos que não os que se valem dos serviços públicos.

Os teóricos que aplicam a teoria do valor subjetivo à ciência das finanças resolvem essa dificuldade dizendo que todo indivíduo tem de fazer iguais sacrifícios pelo mesmo benefício, a exemplo do que ocorre no mercado em que todos pagam o mesmo preço pelo mesmo bem. O *igual sacrifício* acarreta pagamento de imposto maior pelos que desfrutam mais renda, justificando-se desse modo o recurso à tributação progressiva. Deduzem-se postulados dessa teoria com referência à melhor organização tributária, mas a verdade é que ela não explica os fatos. O princípio do igual sacrifício pode ser ou deixar de ser aplicado à realidade, porque não há nos fatos qualquer tendência automática à igualização do benefício e do sacrifício individuais.

Tôda teoria "monística" — tôda teoria que tente explicar pelo mesmo princípio a economia administrativa e a mercantil — redundará em fracasso. A diferença fundamental entre essas economias deve ser fixada previamente a fim de que as suas interrelações possam ser compreendidas. Uma teoria de finanças públicas que pretenda eliminar o fator político específico, elemento que distingue esse domínio da economia mercantil privada, começa por não aprender a essência do problema.

NECESSIDADES INDIVIDUAIS, COLETIVAS E POLÍTICAS

Associado freqüentemente à teoria subjetiva do valor também existe outro processo de distin-

(3) A. GRAZIANI: *Istituzioni di Scienza delle Finanze* (Torino, 1897), pág. 301. Citação tirada de F. Y. Edgeworth: *Papers*, vol. III, pág. 81.

guir a esfera da economia privada da esfera pública. Afirma-se que a primeira se propõe à satisfação das necessidades individuais ao passo que a segunda procura atender às necessidades coletivas. Com efeito, podemos denominar assim a proteção militar ou as exigências da política externa, embora necessidades *políticas* fôsse melhor expressão. Mas, que é educação? Indubitavelmente é uma necessidade individual. Uma boa educação para cada cidadão, no entanto, também apresenta para a comunidade valor econômico, político e cultural; no mesmo sentido é lícito afirmar que a boa alimentação e as boas casas individuais se revestem de interesse cultural e econômico. A distinção entre necessidades individuais e coletivas, portanto, parece esteril e, ao contrário do que tentaram muitos escritores, não é possível erigir um sistema de finanças sobre esse princípio e utilizá-lo para delimitar o campo das atividades públicas.

Como podemos descrever esse campo? Se tivermos em mente que os serviços públicos e os privados se extremam de várias maneiras, ser-nos-á possível distinguir as necessidades políticas das necessidades dos cidadãos. Embora acreditemos que os fins do estado são, em última análise, idênticos às necessidades dos indivíduos, cumpre-nos reconhecer que só indiretamente certos serviços políticos se relacionam a elas.

Basta lembrar que toda organização pressupõe trabalhos que são indispensáveis à sua existência mesma. Despesas com os órgãos do estado, com a defesa nacional e com a política externa, podem ser tomadas por despesas com a própria organização política, a qual sem elas não chegaria a subsistir. É, pois, uma questão política determinar a amplitude que essas atividades devem alcançar. Na filosofia totalitária do estado esses fins políticos representam valores superiores a quaisquer outros; as despesas que lhes devem satisfazer estão limitadas apenas pelo imprescindível interesse que se dispense aos cidadãos — material com que o estado tem de ser construído. Uma concepção humanitária do estado só justifica esses empreendimentos na medida em que sejam meios necessários para a consecução dos fins humanos do governo, e estes são individuais e coletivos ao mesmo tempo.

O PREENCHIMENTO DE LACUNAS NO SISTEMA MERCANTIL

A polícia e a administração judiciária protegem de modo especial a autoridade do estado, atendendo, assim, precipuamente, a fins políticos. Todavia, também chamam a si a garantia da vida e da propriedade dos cidadãos e asseguram o funcionamento da troca mercantil. Nada mais vital para o sistema mercantil do que essa proteção mas a aplicação dos princípios que lhe são peculiares não a poderia proporcionar. Concebe-se um sistema no qual os que se valem em qualquer emergência da polícia tivessem de pagar uma taxa pela utilização dos seus serviços.

Mas deriva da própria natureza dessas atividades que os seus maiores beneficiários diretamente jamais se servem delas: quem não recorre aos tribunais e à polícia é quem se sente melhor amparado. Portanto, não se colimaria a condição fundamental da troca mercantil — a correspondência específica de benefício e pagamento — se se atendesse ao custo dessas administrações por meio de preços equivalentes aos serviços. Ao governo é dado arrecadar taxas se os cidadãos, quando apelam para seus serviços e instituições, revelam capacidade de pagar; no entanto, só pode ser este um princípio secundário, porque a massa das despesas tem de ser custeada pela receita geral. Nem o mecanismo do preço, nas modernas condições, poderia ser aplicado à utilização das estradas, pois é tecnicamente impossível cobrar um preço a cada pedestre pelo fato de atravessar uma rua; só em casos excepcionais (pedágios de pontes e estradas) o princípio do preço é exequível e aplicável.

O mecanismo do preço, característico da economia do lucro, também se revela precário quando introduzido na administração de serviços que devem ser planejados com grande antecipação. Nenhum projeto de reforma territorial, nenhuma repressão de inundações, nenhuma aplicação de capital em árvores de lento crescimento podem ser lucrativos, porque não se colhem os frutos desses investimentos senão muitas décadas depois. A economia do lucro tem de calcular juros compostos, o que significa valor atual decrescente à proporção que se dilata o período de maturação. Só uma economia administrativa é capaz de ocupar-se das necessidades que surgirão em futuro distante, podendo exemplificar-se,

nesta hipótese, com as medidas tendentes à conservação dos recursos naturais.

RETIFICAÇÕES AO SISTEMA MERCANTIL

Há outros serviços que o Estado chama a si, mas que tènicamente o sistema mercantil poderia executar. Em harmonia com princípios próprios a êsse sistema, as escolas podem ser e são administradas por emprêsas privadas. A adoção do sistema mercantil, todavia, pressupõe certas premissas. A educação ministrada por intermédio de emprêsas privadas é um luxo que se reparte em conformidade com a distribuição do poder da compra. Se, atendendo a razões de ordem econômica, cultural ou política, o estado deseja apresentar um padrão mínimo de educação, então cumpre desentranhar essa esfera de ação do mecanismo mercantil e transferi-la para a economia administrativa. Temos, destarte, a educação, a higièn e a recreação públicas, e até mesmo certas tentativas públicas de construção de residências, porque desejamos nos ferrar à distribuição mercantil nessas esferas de iniciativa. Aqui, mais do que alhures, é flexível a linha de separação entre os encargos privados e os públicos — oscilando ela com as mutações de opinião pública, com os grupos e interêsses políticos de maior ou menor pêsô.

Concebem-se também os empreendimentos sociais do govêrno como tentativa de contrabalançar as deficiências do sistema mercantil procurando alcançar um mínimo de segurança econômica. A teoria clássica explicava essas deficiências econômicas como punição merecida pela preguiça e ineficácia. As realidades da vida moderna contrariaram tal interpretação e impuzeram a todos os governos a ajuda àqueles que eram vítimas do funcionamento precário do sistema mercantil.

Há, finalmente, inúmeros casos em que deixa o govêrno à indústria privada a produção e a distribuição, intervindo, contudo, por meio de tarifas, regulamentação de salários ou restrições aos monopólios privados. Essas atividades governamentais só competem às finanças quando sua administração exige despesas ou proporcione receita (direitos aduaneiros); incluem-se, em caso contrário, no campo da política econômica.

DESPESAS PÚBLICAS E INDUSTRIALIZAÇÃO

Adolph Wagner (4) formulou a lei famosa de que as atividades públicas tendem a crescer mais aceleradamente do que as atividades privadas. Inferiu tal assertiva da experiência histórica e da convicção de que haveria encargos governamentais muito mais prementes a se executarem no futuro, embora ainda não o fôssem no seu tempo. Outro método de verificação é compararem-se as despesas de países ou distritos com diferentes estruturas econômicas (5). Êste método confirma também a tendência que têm as despesas de crescerem com o desenvolvimento da industrialização e da urbanização. Ademais, as despesas destinadas ao aparelhamento bélico aumentam com o progresso tecnológico, porquanto pode dizer-se que não há invenção técnica que se não aplique à melhoria do equipamento de guerra, avolumando destarte o custeio do exército e da marinha. A necessidade de adexramento vocacional, de serviços sanitários e sociais, de transporte e fomento quase inevitavelmente se avoluma também com a industrialização e urbanização. Diga-se, todavia, que os motivos de tal aumento não são apenas econômicos e técnicos mas sociológicos também. Há maior pressão sôbre o govêrno para que preste serviços de mais alta qualidade, para que construa mais belos edifícios públicos e parques, e supra as deficiências do sistema mercantil à medida que se alarga a industrialização e sobem os padrões de vida. *Cœteris paribus* quanto maior fôr a riqueza e mais abundantes as fontes tributárias tanto mais vitoriosa será essa pressão. Chegados a êste ponto, observe-se o fato algo paradoxal de que as despeças sociais são relativamente mais vultosas nas sociedades abastadas, nas quais a necessidade objetiva é menor do que nas sociedades pobres.

Essa tendência para o crescimento das despesas públicas se deve principalmente à maior quantidade e à superior qualidade dos serviços governamentais nos países de industrialização e riqueza crescentes. Cumpre discriminar do número e da qualidade dos serviços o *custo* que deve ser pago pelo govêrno para que seja executado quantitativa e qualitativamente um dado

(4) ADOLPH WAGNER: *Grundlegung der politischen Oekonomie*, Parte I, Vol. II, (Leipzig, 1892-1894).

(5) Cf. *Governmental Expenditures and Economic Structure in the United States* (Fevereiro de 1936).

serviço. O custo de muitos dêles é relativamente alto em distritos rurais de densidade demográfica mais baixa e em distritos urbanos de mais alta (6); naquelas a construção de edifícios escolares não pode ser levada ao máximo, cumpre providenciar sobre um serviço de ônibus para os alunos, a entrega de malas postais é dispendiosa; nos distritos densamente povoados, por outro lado, não se pode deixar de construir túneis, estradas, etc. para solucionar o congestionamento do tráfego, são altos os aluguéis a serem pagos pelos escritórios governamentais, etc. Torna-se possível, conseqüentemente, traçar uma curva de "custos gerais da administração" que será mais alta nos distritos densa e nos fracamente povoados.

OBRAS PÚBLICAS

Durante a depressão que se seguiu à primeira guerra alvitrou-se que as obras públicas seriam um processo para o preenchimento das lacunas do sistema mercantil. Três diferentes teorias de despesa se distinguem com referência às obras públicas.

1. Os projetos de obras públicas têm sido advogados com o fim de atenuar os terríveis efeitos psicológicos oriundos de longo e involuntário desemprego. Apreciados dêsse ponto de vista, equivalem às despesas com assistência social, embora por algum tempo sejam mais onerosas que as pensões com aquêlê propósito.

2. As obras públicas são também propostas com o fim de *acionar a bomba (priming the pump)*. A tendência deflacionária peculiar às épocas de depressão deveria ser superada, consoante esta teoria, pelas despesas públicas. E se estas forem financiadas por empréstimos, as reservas de crédito disponíveis se transferirão para um poder de compra e uma procura efetivos, estimulando destarte a produção de bens de consumo e, indiretamente, os investimentos privados. Os teóricos que recomendam essa norma de ação, esperam que a revitalização dos investimentos privados e da produção em indústrias de capitais permanentes, permitirá a cessação das obras públicas. Crêem também que os operários empregados nas construções de obras públicas du-

rante êsse período de transição poderão reempregar-se naquelas indústrias e que um revigoração artificial se transmutará em prosperidade.

3. Muitos países industriais verificaram, todavia, que durante o período de depressão, embora as obras públicas estimulassem as indústrias dos bens de consumo, não provocavam o surto dos investimentos privados. E as razões foram objeto de muita disputa. Alguns supunham que a falta de confiança, proveniente da política de gastos públicos, tolhia os investimentos privados; outros acreditavam que as enormes possibilidades das indústrias de capitais permanentes, consolidadas durante o período da rápida expansão capitalista, jamais seriam utilizadas outra vez pelos aplicadores de capital. Sustentavam que os primeiros períodos de expansão capitalista eram fomentados pelo de mecanização industrial, de construção de vias férreas, de eletrificação e mecanização da agricultura e que as raízes mais profundas da crise se localizavam tão somente em uma falta de oportunidade para os grandes investimentos. Alegou-se então que o Estado poderia suprir essa lacuna, tanto mediante obras públicas decorrentes de vastos programas de construções, como por meio de planos de desenvolvimento de recursos naturais. Convém, no entanto, que se elaborem êsses programas não apenas para um curto período durante a crise, senão também para muitas décadas. Sua significação residiria no fato de que as forças dinâmicas tomadas pelo capitalismo à iniciativa privada seriam desviadas parcialmente para atender aos planos governamentais. Uma parte do capital da nação seria dirigida, assim, pela atividade pública.

DESPESAS PÚBLICAS E PRODUTO SOCIAL

Basearam-se freqüentemente as tentativas de fixar uma linha de separação entre o setor privado e o público da economia em correlações estatísticas entre as despesas públicas e o produto social (7). Alarmou-se, por isto mesmo, a opinião pública alemã quando foi inteirada, por fontes oficiais, de que as despesas públicas chegavam à metade do produto social bruto. Inferiu-se, então, dessas estatísticas, que a metade do

(6) P. STUDENSKI: *The Government of Metropolitan Areas in the United States* (Nat. Mun. League, 1930).

(7) Emprêgo de preferência a expressão "produto social" ao invés de "renda nacional" porque inclui o valor de certos serviços em gênero que não figuram em uma estimativa estrita da renda nacional.

processo econômico estava "socializada". Afir-
mou-se, também, com referência aos Estados
Unidos: "Temos 25% de socialismo nos Esta-
dos Unidos" (8). Os cálculos estatísticos, toda-
via, são enganadores se não discriminam entre as
várias espécies de despesas públicas.

O gráfico que acompanha estas observações
ilustra as variadas relações existentes entre o pro-
duto social e as despesas públicas, utilizando para
êsse fim proporções oriundas de estatísticas ale-
mãs referentes aos anos de 1928/29. Os 50%
do produto social reclamados pelas despesas pú-
blicas na Alemanha incluem os gastos com as
empresas públicas, tais como as de vias férreas
e as de utilidade pública, que são geridas primà-
riamente pelo mecanismo do preço, caracterís-
tico da economia mercantil. Inclui também
(16% do total) as *despesas de transferência*
domésticas, graças às quais o dinheiro do contri-
buente se transfere ao povo sob a forma de pen-
sões, de pagamentos aos veteranos de guerra, ou
aos detentores de apólices da dívida pública ou
às firmas subvencionadas (9).

Estas despesas de transferência não diminuem
necessariamente o *quantum* de produção privada
destinado ao consumo privado, mas certamente
afetam a distribuição da renda. Outros 16% do
produto social exigidos pelas despesas públicas
representam o custo dos serviços públicos, como,
por exemplo, o exército, a educação pública, a
administração da justiça, etc. Chamam-se despe-
sas exaustivas porque representam as necessidades
do público relativamente ao trabalho e aos pro-
dutos do trabalho. Metade dessas despesas exaus-
tivas consiste em pagamentos de material efetua-
dos pela administração às firmas particulares;
representam a produção privada destinada à uti-
lização pública. Mesmo na Alemanha, com sua
vasta esfera de atividade pública, 92% do pro-

duto social proveio nos últimos anos (10) de
atividade subordinada ao princípio mercantil, em-
bora sua produção se fizesse parcialmente sob a
propriedade ou para utilização governamental e
estivesse regulamentada, indiretamente e por di-
versos modos, pela interferência do poder público
sobre os salários, preços e juros. Para a maioria
dos outros países, as porcentagens correspondentes
ainda são mais elevadas.

LIMITAÇÕES ÀS DESPESAS PÚBLICAS

Não há meios de se fixar um limite rígido à
expansão das despesas públicas, pois que é êle fir-
mado menos por um cálculo científico do que
por contingências políticas, variando assim coti-
dianamente. Cumpre, todavia, mencionar alguns
fatores que restringem êsse processo dinâmico:

1. *A limitação individual.* O indivíduo pensa
em geral antes no impôsto que tem a pagar do
que nos benefícios que lhe proporcionam os ser-
viços públicos. Existe, pois, em tôdas as situa-
ções um limite psicológico que se não ultrapassa
sem fortes reações.

A localização de tal limite depende do sis-
tema tributário ou de condições políticas e eco-
nômicas; o fato de serem despesas que se satis-
fazem com impostos está longe de ser fator pre-
dominante. As mais das vezes um indivíduo se
esquiva ao pagamento de impostos, ainda que
receba de volta o mesmo dinheiro, sob esta ou
aquela forma de serviço público.

2. *A limitação social.* As despesas públicas
exaustivas normalmente reduzem a produção
mercantil e o consumo dos produtos mercantis,
pelo menos por um período breve (*in the short
run*). Um padrão de vida mínimo não pode ser
negado indefinidamente sem que o processo eco-
nômico fique solapado; sua manutenção implica
também em uma importância mínima para inves-
timentos, que corresponderá ao crescimento da
população. Torna-se, pois, fundamental esclare-
cer a natureza das despesas públicas; e cumpre
distinguir as despesas de transferência, de trans-
formação e exaustivas, as despesas produtivas e
não produtivas — no sentido em que as defini-
mos anteriormente — pois as despesas produ-
ti-

(8) RAY E. UNTEREINER: *Te Tax Racket* (Filadélfia e Londres, 1933), pág. 42.

(9) Cf. para esta classificação das despesas públicas: A. C. PIGOU: *Studies in Public Finance* (Londres, 1928) e G. COLM: *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben* (Tubinga, 1927). A inclusão dos serviços da dívida na classe *despesas de transferência* deu lugar a contestações. A angústia de espaço não nos permite discutir o problema pormenorizadamente. Os termos "despesas de transferência" e "exaustivas" não são inteiramente satisfatórios; emprego-os com o fim de evitar confusões decorrentes de novos vocábulos.

(10) O autor escrevia em 1935, quando a experiên-
cia hitlerista ainda não chegara à sua plenitude (nota do tradutor).

PRODUTO SOCIAL

SERVICO PÚBLICO
(LIQUIDO)

PRODUÇÃO PRIVADA

SETOR DA REGULAMENTAÇÃO PÚBLICA

DESPESAS PÚBLICAS

PRODUÇÃO PRIVADA PARA CONSUMO PRIVADO DOS PRODUTORES (50)	PACAMENTOS DE REPARAÇÕES (3)	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AQUISIÇÃO DE MATERIAL (8)	VENCIMENTOS E SALÁRIOS (8)
	ASSISTÊNCIA SOCIAL, PENSÕES, SERVIÇOS DA DÍVIDA, SUBVENÇÕES (16)	EMPRESAS PÚBLICAS AQUISIÇÃO DE MATERIAL (7)	VENCIMENTOS E SALÁRIOS (8)

OS DADOS QUE CONSTAM DÊSTE QUADRO SÃO PORCENTAGENS DO PRODUTO SOCIAL (RENDA NACIONAL) ESTIMADAS DE ACÔRDO COM AS ESTATÍSTICAS ALEMÃS PARA 1928/1929.

vas acarretam muitas vezes um aumento sensível do "produto social" e do padrão de vida.

Se durante um período de crise as despesas públicas são financiadas mediante empréstimos, é admissível a hipótese de que se estejam empregando trabalhos e máquinas que de outra forma jazeriam inertes; elas não suscitam uma redução da produção mercantil, mas, pelo contrário, podem até estimulá-la (v. a discussão a respeito de obras públicas). Quanto ao problema da ulterior liquidação financeira desses empréstimos, é fundamental estabelecer se as obras públicas fazem parte de projetos econômica ou financeiramente produtivos; auto-amortizáveis ou não-produtivos (rearmamentos, por exemplo).

3. *A limitação mercantil.* Não é apenas desviando fundos da atividade privada que as despesas públicas também perturbam o mecanismo mercantil. Se um sistema de assistência a desempregados concede vantagens iguais ou superiores aos salários de certos grupos, então pode ocorrer uma perturbação no mercado de trabalho; o mesmo, de resto, prevalece com respeito a concessões, que sob certas condições talvez sejam obstáculos às reorganizações necessárias. Métodos ineficientes de tributação ou inoperante administração de departamentos, instituições ou empresas também às vezes prejudicam mais o setor da atividade econômica privada do que favorecem o setor público. Contudo, acontece às vezes o contrário: o governo deliberadamente empreende o soerguimento de um mecanismo mercantil comprometido, podendo exemplificar-se com certas atividades do "New Deal" que, ao que se presume, visavam a esse resultado.

DISTRIBUIÇÃO LOCAL DAS DESPESAS

É parte da idéia democrática de autonomia governamental que tenha cada unidade administrativa local tanta responsabilidade quanto possível em questões financeiras. E como regra ideal se estabeleceu que todas elas deviam arrecadar o dinheiro que se propunham despendê-lo. O resultado, porém, foi a variação, de estado para estado e de município para município, da quantidade e qualidade das despesas governamentais. As comunidades que tinham população mais abastada e recursos tributários mais ricos desincumbiam-se de seus deveres de maneira muito

mais eficiente do que as comunidades em que o apóio governamental se tornava mais necessário. Colidiam, assim, os pressupostos financeiros de autonomia governamental local com os encargos sociais das comunidades; dois foram, por isto mesmo, os métodos ensaiados em vários países para resolver o problema. O primeiro foi a centralização de certas funções em unidades mais vastas que abrangiam as mais ricas e as mais pobres comunidades. A transferência de certas funções a distritos, municípios ou estados, ou mesmo ao governo federal, compensa algumas desigualdades existentes entre as unidades locais. Outro método é a concessão de subvenções a unidades locais, ora pelo governo estadual, ora pelo federal. Essas subvenções restabelecem o equilíbrio entre certas discrepâncias, se forem distribuídas de acordo com as necessidades que se tenham manifestado em vários setores e que reclamem por isso gastos governamentais, embora seja tal método muito criticado porque permite a jurisdições locais despender dinheiro que não foi arrecadado dentro de seus limites. Considere-se, porém, que a crítica não leva em conta o fato de que em toda comunidade existe um mínimo legal ou social de despesas que se tornou afinal obrigatório. Não são inconvenientes as subvenções que se destinem a custear mais do que esse mínimo; só as despesas locais que o excedam ou decorram efetivamente da vontade do legislativo local devem ser financiadas por uma receita arrecadada dentro dos limites da comunidade.

Uma tal ou qual diferenciação em impostos municipais pode, ademais, ser perfeitamente aconselhável, a fim de favorecer eficiente distribuição geográfica da indústria. Às vezes, em largos períodos de tempo, impostos mercantis mais elevados podem determinar, em regiões que reclamam maiores despesas sociais, um deslocamento industrial para zonas rurais, diminuindo assim as necessidades globais da nação de efetuar despesas sociais.

A RESPONSABILIDADE CRESCENTE DO ESTADO

Não sabemos até onde irá a expansão das atividades públicas, contudo, mesmo hoje, as despesas públicas alcançaram um volume que implica a mais elevada responsabilidade do Estado. Os métodos pelos quais se selecionam os indivíduos para o serviço público e por que se

fixam vencimentos e salários dos servidores tornaram-se fatores da mais alta importância no mercado de trabalho. Estados e municipalidades se transformaram nos maiores compradores de certos produtos e nos mais poderosos empregadores da indústria de construções. Os métodos e condições de concorrência pública impõem-se, a pouco e pouco, como regra dos padrões econômicos. O governo se tornou o maior banqueiro e a situação no mercado de crédito nacional depende inteiramente de uma coopera-

ção eficaz entre êle e os bancos. Enquanto as despesas públicas constituíram apenas porcentagem modesta do produto social, não importava muito indagar como o governo gastava êsse dinheiro; à medida, porém, que essa proporção cresceu passaram as despesas públicas a ser fator decisivo na política econômica. Não nos é mais lícito considerá-las hoje de um ponto de vista unicamente financeiro; cumpre que as apreciemos também do ponto de vista do sistema econômico geral.

O planejamento como processo administrativo

DONALD C. STONE

*Diretor-Assistente do Bureau do
Orçamento Americano*

(Tradução de Lígia Azevedo)

O Sr. Donald Stone é talvez, de tôdas as grandes figuras do Bureau do Orçamento norteamericano, a que mais interessadamente acompanha a evolução administrativa brasileira, não sendo exagêro afirmar que a conhece melhor, no seu pensamento e nas suas vicissitudes, do que muitos compatriotas nossos. Eis um fato de que podem dar testemunho quantos dentre nós tenhamos tido o prazer de tratar com o ilustre diretor da Administrative Management Division. Essa curiosidade intelectual, aliada a uma invejável experiência decorrente do posto-chave que ocupa há longos anos, faz do Sr. Donald Stone a figura que mais autorizadamente poderia falar aos servidores públicos brasileiros a respeito de planejamento como processo administrativo. O presente trabalho, publicado originariamente in Proceedings of the National Conference on Planning — outubro — 1941 — donde, data venia, o transcrevemos, conquanto seja um pouco antigo — 1941 — ainda encerra conceitos e princípios gerais de permanente oportunidade, salientando-se a insistência com que acentua a necessidade de harmonização dos planejamentos de vária espécie com o próprio processo orçamentário. Trabalho de vulgarização técnica, está vasado em linguagem tão elucidativa que não resistimos ao desejo de repeti-lo aos nossos leitores. (N.R.).

Tantos têm sido os discursos sobre planejamento sendo de tal ordem a cruzada que em seu nome se promove, que vamos adquirindo a tendência de esquecer que êle não constitui um fim

em si mesmo. Ê o planejamento apenas fase incidental na realização de um trabalho ou na consecução de um objetivo. Parece-me que de certo modo deixamos a idéia de planejamento emaranhar-se com um sem número de providências teóricas e nos inclinamos a considerá-lo como algo apartado dos rotineiros e cotidianos encargos da administração. Qualquer que seja a causa, a verdade é que inúmeros administradores assim o concebem, como se fôra segregado e independente da administração mesma — ídolo místico a conservar-se em vitrine, periodicamente desvendado e espanejado, a fim de submeter-se à inspecção de visitantes curiosos vindos de longínquas terras.

TIPOS DE PLANEJAMENTOS

Ao invés de elemento incomum na conduta humana, a exigir a aplicação de inteligências profissionais, com vocação peculiar e treinamento diverso do de outras inteligências, na realidade é geralmente o planejamento pensamento e ação de tôda autoridade administrativa e técnica, seja ela de pequena capacidade ou excepcionalmente dotada. Quem quer que tenha de organizar ou dirigir os esforços de outros na execução de um trabalho se empenha quase diariamente em planejamento. Talvez pareça êle mal orientado ou tão personalista que se acabe tornando obstáculo a resultados eficazes, mas nem por isso deixará de o ser, pois qualquer que seja a sua natureza sempre constituirá elemento indispensável ao processo administrativo.

Tal como o entendo, o planejamento consiste apenas na coleta e análise de informações pertinentes e inferência ulterior de uma conclusão que permite fixar futura norma de ação. Os problemas que o administrador deve resolver, ou as so-

luções que propõe, enquadram-se em qualquer categoria imaginável: por isto mesmo tem o planejamento de relacionar-se com uma grande variedade de questões. Distinguem-se, todavia, duas espécies bem caracterizadas:

- 1) questões substantivas ou técnicas com as quais a unidade administrativa costuma lidar; o planejamento nessa esfera é diversamente denominado — *planejamento de recursos, planejamento de programa, pesquisa técnica*, etc.; o planejamento urbano inclui-se nesta categoria;
- 2) questões que dizem respeito ao desenvolvimento de uma organização eficaz, a métodos de administração de pessoal adequados à organização, a práticas e métodos a serem seguidos e à direção e coordenação das operações; o planejamento, quando se aplica a essa esfera, freqüentemente é chamado *planejamento administrativo*.

PROBLEMAS DE PLANEJAMENTO

Consideremos alguns exemplos dessas duas espécies mencionadas acima. Quando autoridades municipais se empenham no planejamento de programa, elas ponderam se a proteção policial deve ou não ser aumentada, se importa construir um novo sistema de esgotos, se se deve estudar outro currículo para as escolas locais; já quando consideram se os postos de distrito policial devem ser substituídos por um posto central, ou se vale a pena acrescentar às funções de um diretor de obras públicas as de superintendência do serviço de esgotos, ou ainda se o dirigente administrativo do sistema escolar deve subordinar-se ao inspetor ou diretamente à junta escolar — eis alguns casos em que essas autoridades se entregam a planejamento administrativo. Aliás, é quase provável que as mesmas autoridades cuidem dessas duas espécies de planejamento; talvez até estudem ao mesmo tempo o programa e o seu método de administração. Um departamento de saúde estadual empreende planejamento de programa quando analisa os índices de mortalidade infantil e as suas causas nos vários municípios do Estado, a fim de assentar providências que convém adotar de concerto com as autoridades sanitárias municipais, no intuito de provocar um decréscimo em tal letalidade. Mas quando um diretor de saúde

pública estadual reflete sobre a amplitude da autoridade que tem ou que deseja exercer sobre os funcionários municipais, trata-se agora de algo que se aproxima de planejamento administrativo. Quando as autoridades federais decidem acerca do número adicional de cruzadores, aeroplanos, *tanks*, bem como de outros equipamentos necessários ao exército, voltamos ao planejamento de programa. Se a questão gira à volta dos esforços necessários à recuperação de terras exaustas, da construção de uma represa com finalidades de abastecimento de energia elétrica e de navegação, ou ainda do cálculo relativo aos fundos necessários para financiamento de um plano de aposentadoria, então o planejamento de programa se torna fundamental; concomitantemente, o administrativo se faz necessário, a fim de determinar qual a melhor organização compatível com esse programa; que pessoal e que material são indispensáveis; como as atividades no interior podem ser orientadas e coordenadas eficientemente; e quais as normas e métodos que assegurarão pronta execução da obra.

Na maioria dos casos a separação entre planejamento de programa e planejamento administrativo é tenuíssima. Eis por que o significado e conteúdo deste último ainda não foi tão claramente apreendido como devera ser; eis também por que esses dois tipos de planejamento em muitos casos são inteiramente indissociáveis.

CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO

Venho pensando que uma das razões do fracasso de grande parte de nossos planejamentos se localiza em uma errada concepção do que seja administração, ou processo administrativo, conforme a terminologia de quem propôs o tema. Diz-se que administração é a organização e direção de pessoas com o propósito de lograr um fim específico. Ora, nada mais vago que estas palavras. Sua interpretação depende de exame cotidiano levado a efeito, hora após hora e ano após ano, de entrosamento de pessoas, idéias, e acontecimentos em organização que se empenhe na execução de um programa de trabalho específico. Administração é a mais simples das ações: assinatura de uma carta, solicitação de maiores fundos financeiros a um superior, ou audiência a um queixoso. Estava com vontade de acrescentar: assalariamento de um indivíduo, mas sem dúvida

não é esta uma ação banal. A Administração abrange simultaneamente as mais complexas ações: implantação de um programa de assistência, alargamento de um projeto de extinção de "cortiços", reuniões promovidas com o fim de fixar os preços do carvão betuminoso, aprovação de um plano de assistência pública estadual em seguida ao confronto com os padrões fixados pelo governo federal, inauguração de um sistema de abastecimento de água, etc.

Não são poucos os que tendem a considerar a administração em termos grandiloquentes, composta exclusivamente de ações de largo alcance. Na verdade, os atos e decisões cotidianas — simples e espinhosos — são os que se tornam, em conjunto, administração. Certo relatório veio ter às minhas mãos, faz poucos dias, acêrca de uma palestra pronunciada por um administrador federal de alta competência por ocasião da reunião dos membros mais novos da Sociedade Americana em prol da Administração Pública. Teve êle então oportunidade de contar-lhes um caso complicado de que estava cuidando. Uma parte certo dia adoecera gravemente em determinada repartição e o chefe da mesma chamou um médico. Posteriormente, êste solicitou pagamento da conta ao Governo Federal, alegando que o paciente se recusara a saldá-la. Declarou então a administrador federal aos seus jovens colegas em perspectiva: "Se os senhores não gostam de resolver tôda uma série de pequenos casos como êste, certamente não gostarão de Administração. Nem sempre se trata de tomar decisões de acôrdo com os princípios de Administração Pública, tais como êles se acham inscritos nos compêndios".

Se êsses atos administrativos — simples ou complexos — decorrem de cuidadosa reflexão e contribuem para resultados eficazes, eis o que depende da propriedade com que se reuniram, examinaram e analisaram fatos correlatos antes de ser tomada qualquer decisão e do discernimento que se teve nessa ocasião. Chegados a êste ponto, vem a propósito assinalar, penso eu, que as decisões administrativas e o planejamento que as pressupõe não são obra exclusivamente do administrador de categoria ou de quem êle tenha designado para prestar-lhe assistência em tais casos; resultam antes, em qualquer organização eficiente, dos esforços congregados de todos os que trabalham na organização e de uma corrente

livre de informações e compreensão recíproca que domine a organização em todos os sentidos. Administração não é algo que se imponha a empregados subordinados; é antes amálgama feliz de empregados, com o fim de produzir um conjunto harmonioso de relações que há de executar o programa da repartição com um mínimo de direção. Poder-se-ia chamá-la o esforço de eliminar a ocorrência constante de atritos de relações.

ORGANIZAÇÃO DAS FACILIDADES DE PLANEJAMENTO

Se as funções do administrador forem simples e circunscritas à sua organização, não necessitará êle de assistência especial, quer no planejamento de programa, quer no administrativo; êle e os seus subordinados talvez tenham tempo e habilidade para fazê-lo sem qualquer auxílio. Mas quando uma organização lida com intrincados problemas administrativos e de programação — e qualquer repartição governamental de certa classe, seja urbana, municipal, estadual ou federal, se enquadra nessa categoria — torna-se imprescindível obter a colaboração de pessoas tècnicamente qualificadas que, parcial ou integralmente, dediquem o seu tempo às duas categorias de planejamento. Infere-se também que essas atividades especiais devem, por dispositivo próprio, ficar centralizadas na organização, onde haja competência para tomar decisões que reclamem das autoridades executivas maior cópia de planejamento de programa e análise administrativa do que o próprio tempo lhes permite realizar pessoalmente. Por isto mesmo, não é o planejamento algo que se efetue exclusivamente no nível superior da organização; cumpre que se atente nele em todos os estágios do processo administrativo em que êle possa mais eficientemente auxiliar decisões e deliberações acertadas.

O tipo de planejamento sôbre o qual venho discorrendo é elemento intrínseco à administração; se desejarmos que dê bons frutos, que não lhe faltem certas facilidades, isto é, instrumentos de gestão colocados diretamente sob a alçada das autoridades administrativas. Sendo as próprias unidades de planejamento um instrumento, cumpre que não interfiram na fixação de diretrizes políticas, salvo quando assistam o Executivo na formulação de decisões adequadas ou quando o auxiliem na apresentação dessas diretrizes gerais ao corpo legislativo. Sem dúvida, é essencial que

tanto os planejadores administrativos quanto os de programa desfrutem da confiança e do respeito das autoridades executivas a que servem. Se acaso se aventurarem até a esfera específica e tomarem decisões administrativas, certo que só colherão uma justificada antipatia e prevenção. Por outro lado, é essencial às autoridades executivas que compreendam e meçam a significação de seus atos em termos de processo administrativo, o efeito dêles sobre os programas a longo prazo e a função equilibradora que tenham sobre a administração eficiente. Sob o pêsso das responsabilidades cotidianas de execução, os objetivos de um programa de larga envergadura e uma gestão eficiente podem ficar invalidados em virtude da acumulação de deliberações apressadas ou sem plano.

PLANEJAMENTO URBANO

Até este momento evitei o problema do planejamento urbano por dois motivos: primeiro, porque o assunto proposto foi apenas "planejamento"; segundo, porque se considerarmos o papel do planejamento em seus aspectos mais amplos, teremos de aventar novas concepções que venham substituir as idéias tradicionais acerca da organização dos órgãos que se encarregam de planejamento urbano.

Estimaria, porém, fazer uma digressão por um momento a fim de lembrar que ele não pode divorciar-se das atividades principais da administração urbana e, a exemplo de outros tipos de planejamento, convém que se não isole dos órgãos a que procura servir. Porque fui obrigado a enfrentar o problema em numerosas localidades, reconheço que ele não comporta soluções padronizadas. Muitos governos municipais e até mesmo o federal e o estadual às vezes têm um interesse particular no planejamento de determinado centro urbano, de forma que o ante-projeto conveniente para certo caso já se não aplicará a outro. Sugere-se então a conveniência de os órgãos planejadores serem colocados acima dos demais, mas uma das razões por que aqueles que foram incumbidos de planejamento urbano não lograram influir sobre o desenvolvimento municipal talvez provenha da sua costumeira criação como entidades super-governamentais, que servem às autoridades urbanas menos como auxílio administrativo do que como órgãos de repressão.

A única solução que a experiência acaba por indicar é o estabelecimento do órgão planejador como parte integrante da própria administração urbana. Sem apóio da municipalidade não há um que alcance resultados frutíferos, por isso que planejamento sem execução não passa de devaneio inconseqüente.

Para que se obtenham resultados tangíveis com os trabalhos de planejamento faz-se mister que êles se liguem às divisões administrativas ordinárias existentes nas cidades. Não basta apresentar propostas irrepreensíveis e belos organogramas ao conselho municipal ou ao chefe do executivo. O orçamento, as obras públicas, as divisões de parques e jardins, bem como outros departamentos, devem todos estar intimamente entrozados, de forma que as propostas não sejam da comissão planejadora mas antes do próprio govêrno municipal. Tal providência, aliás, exige publicidade não para o corpo planejador senão para os próprios planos e para as autoridades legislativas e administrativas do govêrno, que têm a verdadeira responsabilidade de os executar.

Convém atentar, outrossim, na coordenação dos planejamentos urbanos com as funções orçamentárias, pois o fantasma da maioria dos planejadores urbanos é a dificuldade de obter nos orçamentos municipais dotações indispensáveis à execução do que arquitetaram. Isto equivale a dizer, pura e simplesmente, que o planejamento é função administrativa paralela à orçamentária e que só na hipótese de que estejam as duas operações associadas na mesma organização, raras vezes se conseguirão planos e orçamentos eficientes.

Pode apresentar-se o argumento de que essa estruturação exclui as escolas e outros governos locais sítos na mesma área das relações íntimas de serviço que o órgão planejador tem de ter para com a cidade pròpriamente dita. Cuido que a crítica só é verdadeira em parte. A fôrça de um bom planejamento será muito maior sobre essas outras unidades governamentais se a cidade que o centraliza para tôda a área tomar a iniciativa e, de maneira direta, elaborar planos para tôdas elas, do que se fôr seguido o método indireto de uma repartição planejadora independente. Afinal, é o govêrno da cidade pròpriamente dita que orienta e caracteriza qualquer área metropolitana. Frequentemente faz-se também a crítica de que o planejamento urbano é, na essência, uma polí-

tica e, portanto, função legislativa; por isto mesmo, deveser estruturado independentemente da administração. Penso que tal crítica confunde o problema da formulação de diretrizes políticas com o da deliberação sôbre as mesmas, que, evidentemente, deve caber ao conselho municipal. O órgão planejador, conquanto não tenha direito de veto ou autoridade final independente para qualquer decisão, deve ser o crivo por que passam todos os projetos que interessam às funções de planejamento, antes que o conselho sôbre êles se pronuncie em definitivo. Feição característica do trabalho administrativo de qualquer govêrno municipal é a apresentação, ao conselho, de certas diretrizes políticas aventadas e, concorrentemente, a investigação analítica dessas mesmas diretrizes políticas que se acham em exame.

PLANEJAMENTO NO GOVÊRNO FEDERAL

Na minha opinião, grandes têm sido os passos dados pelo Govêrno federal na formulação de melhores programas e planos administrativos, graças à concessão, nos vários níveis da estrutura governamental, das necessárias facilidades para tal fim. Na Secretaria da Presidência, funcionando como órgãos administrativos auxiliares, deparamos com a junta Planificadora dos Recursos Nacionais (*National Ressources Planning Board* (*) e o Bureau do Orçamento (*Bureau of the Budget*). À Junta Planificadora de Recursos incumbe principalmente tratar dos problemas de grande envergadura referentes às reservas físicas e humanas do país, à conservação dos seus recursos naturais, à estabilização do emprêgo, etc. O Bureau

(*) Já extinto.

do Orçamento, por outro lado, atende tanto ao planejamento de programa como ao administrativo dos vários estabelecimentos do Govêrno Federal. Qualquer orçamento é essencialmente um programa de trabalho e de serviços vasado em termos de recursos indispensáveis à sua execução por parte da organização e do corpo técnico necessários. Cada fase do mecanismo orçamentário constitui simultaneamente planejamento administrativo e de programa. A criação recente, no Bureau do Orçamento, da Divisão Administrativa, a fim de dar atenção concertada aos problemas de organização, gestão e de métodos e normas de trabalho é um desenvolvimento natural dentro do Govêrno federal. O grande número de solicitações — oficiais e oficiosas — dos seus serviços, é indício da necessidade de uma tal repartição. Daí a política que dela se vem pregando, encorajando-se e auxiliando departamentos e repartições do Govêrno a criar seções de orçamento, de pesquisas, de planejamento administrativo e o técnico com o propósito de que as decisões administrativo e técnico com o propósito de que as decisões administrativas e de programação sejam acertadas.

“Planejamento como processo administrativo” é expressão bem torneada, mas antes desejaria que não perdêssemos de vista os elementos básicos do planejamento, a essência de que se forma, o pessoal com que lida, a maneira por que pode eficazmente ser levado avante, a despeito da incerteza das psicologias e do linguajar especializado. Não o cerquemos com um halo de misticismo que concorra para obscurecer-lhe o sentido e o método verdadeiros mesmo para aqueles a quem se propõe auxiliar — administradores dos programas governamentais e o povo a quem êles se destinam.

Planejamento internacional: sua necessidade e características essenciais

HUGO HAAN

Tradução de M. C. Almeida Rohr

No presente ensaio, publicado originariamente em "The Annals of the American Academy and Social Science", de julho de 1932 — donde, data venia, o transcrevemos — Hugo Haan, uma das figuras proeminentes do International Management Institute, e um dos mais abalizados pensadores da atualidade, focaliza o problema dos planejamentos à luz da concórdia universal. Para tanto, estuda desde os pródromos psicológicos da matéria até o estímulo especulativo dos negócios, tudo dentro de uma visão dinâmica, e não estática, da economia mundial.

Diferenciando, depois, com profunda lucidez, a técnica, os instrumentos e o mecanismo dos planejamentos — função de homens — e dos planos, mais amplos — função das gerações — passa a estudar a capacidade do mundo tanto para uns quanto para outros, chegando por fim à conclusão da interdependência de ambos, quer no campo nacional como internacional. (N.R.).

Nessa época de universal depressão financeira, econômica, social, política e, sobretudo, psicológica, não podemos perder de vista a alta tarefa atribuída à espécie humana pelas vítimas da grande guerra: trabalhar pela paz mundial, com o objetivo de assegurar que a história possa estar capacitada para registrar o maior derramamento de sangue de todos os tempos como a *Guerra Mundial* e não, como a primeira das *Guerras Mundiais*.

Paz mundial é uma condição e um resultado da cooperação internacional. Cooperação internacional no campo político depende de cooperação internacional no campo econômico. Cooperação econômica internacional, porém, é uma con-

dição e um resultado do planejamento internacional. Portanto, aqueles que trabalham pela paz mundial estão obrigados a pensar em planejamento internacional.

O primeiro obstáculo ao progresso nessa matéria, como em cada fase da vida e da ação internacional, consiste na falta de compreensão mútua, no desentendimento consciente e, sobretudo, inconsciente, devidos, principalmente, a palavras vagas, ambíguas e elásticas. É, portanto, essencial, esclarecer a significação exata de termos novos, antes que eles passem da discussão nacional para a internacional.

Isto também procede com relação a planejamento em sua concepção americana, tanto mais quanto uma análise comparativa do movimento de planejamento americano, no seu atual estágio, revela algumas flutuações nacionais de definições e conceitos (1). Não se pode deixar de perceber que essa palavra *planejamento* é amplamente aplicada para dar a tóda a espécie de esquema, programa ou ação coordenada, qualquer que seja o campo, a publicidade e o sabor de uma nova deixa. Esse uso errôneo corre o risco de tornar a palavra uma frase de publicidade destituída de qualquer sentido real ou mais profundo, ao mesmo tempo que a afasta muito cedo de discussão pública.

PLANEJAMENTO VERSUS PLANO

Para evitar esse fato, uma clara distinção parece impor-se, antes de tudo, entre "planejamento" e "um plano". Planejamento é um método, um processo, um ponto de vista, uma ati-

(1) Esta análise foi feita pelo autor do presente ensaio e publicada pela Academia Americana de Ciência Política e Social, sob o título "Planejamento Americano na palavra de seus propugnadores".

tude. Plano pode ser a base do planejamento, mas não o é necessariamente. Um plano pode ser, mais cedo ou mais tarde, o resultado do planejamento. Depende de que comecemos de cima para baixo ou de baixo para cima (Lindeman).

A Rússia é um exemplo do primeiro tipo. Começou seu planejamento com um plano preconcebido; mas a efetivação desse plano requer planejamento em cada estágio de atividade econômica.

A América parece mais inclinada a começar com planejamento vindo de baixo. Isto pode resultar posteriormente em planos, até mesmo num plano nacional. Nenhum dos propugnadores do movimento de planejamento americano, porém, faz qualquer tentativa compreensiva de esquematizar tal plano em detalhe — nem mesmo os que dentre eles dão às suas sugestões os títulos atrativos, mas enganosos, de “planos” (a maioria, de planos quinquenais, mas também, de planos decenais, planos de 25 anos, planos básicos, planos a longo termo, “forum plans” etc.). **Todos parecem concordar em que essa tentativa seria prematura e em que é fútil estabelecer planos realmente pormenorizados, antes de se ter dado suficiente atenção a planejamento como um método, como uma técnica para se efetivar qualquer plano.**

ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO AMERICANO

Dêsse modo, de fato, sob os diversos títulos de “Planejamento” e “Planos” aqueles propugnadores começaram a analisar as seguintes características do “Planejamento Econômico”:

1. *A Técnica de Planejamento*, do modo por que se desenvolveu nas empresas privadas como um instrumento de administração científica, (neste caso, concentrando-se em torno da técnica do “contrôle orçamentário” e, bem assim, na vida da comunidade), através do planejamento regional das vilas e das cidades.

Em ambos os setores, a América tem a vantagem de possuir não só uma base teórica, mas também uma extensa experiência prática.

2. *Os Instrumentos de Planejamento*:

a) Seu equipamento com informações estatísticas e concretas, como uma base para descrever o passado, analisar o presente e prognosticar o futuro.

Muitos dos propugnadores do planejamento americano insistem, primeiro que tudo, na necessidade de uma “grande pesquisa”. Todavia, mesmo aqueles que hesitam, de todo, em pensar em termos de planejamento, insistem na necessidade de uma organização melhor da estatística econômica. Os melhoramentos de informações desejados são: tratamento completo da matéria, adequidade, prontidão e, sobretudo, interpretação competente e compreensiva por autoridades objetivas e destacadas em matéria de planejamento.

b) Seu mecanismo, dentro de uma organização eficaz, incluindo corpos interpretativos, consultivos, administrativos e, até mesmo, executivos (a exemplo dos conselhos econômicos nacionais, das comissões de planejamento, das comissões de conciliação industrial) e agências coletivas para os diferentes ramos industriais (federações de comércio, conselhos industriais, etc.).

3. *As Bases Teóricas do Planejamento*:

Neste setor, os propugnadores quase concordam em pensar que o “laissez faire” não mais se harmoniza com o presente estágio da economia mecanizada de massa, e de que o momento é oportuno para colocar os empreendimentos individuais dentro de uma forma organizada acorde com a ação de grupos.

Mas eles discordam amplamente, no tocante à questão básica de liberdade ou de controle público daquela ação e se deve ela ser o resultado de uma organização obrigatória ou o produto de uma vontade livre esclarecida.

Em virtude de seu caráter prático, científico e progressista, tal ponto de vista, que consiste em considerar a base teórica, a técnica e os instrumentos de planejamento antes de traçar um plano, parece mais bem adequado à situação internacional, melhor que o ponto de vista russo, visto que a comunidade internacional, pelo menos na sua forma presente de cooperação meramente tácita, carente de qualquer espécie de poder regulador central, está muito mais próxima das formas americanas de democracia voluntariamente aceita e apoiada, que do conceito russo de uma comunidade organizada de acordo com um programa preconcebido e quase impôsto.

PLANEJAMENTO INTERNACIONAL

Devemos, portanto, falar antes de "planejamento internacional", que de um "plano internacional" e devemos concentrar nossa atenção, do modo por que os propugnadores do planejamento americano estão a ponto de fazer, numa análise cuidadosa e minudente dos elementos de planejamento internacional. Isto pode ser feito tão simplesmente pela transposição e adaptação dos métodos e resultados da teoria e prática americanas, do campo do planejamento nacional para o do internacional, tomando o termo "internacional" não no seu sentido mais restrito de *intra nationes*, mas no seu sentido amplo de *supra nationes*, incluindo o mundo como uma entidade.

Destarte, as necessidades elementares do planejamento mundial, analogas às do planejamento nacional, podem ser descritas da seguinte maneira:

1. Uma estatística de raio de ação mundial, completa e perfeita, e uma coordenação internacional da pesquisa científica, a fim de fornecer prontamente as informações concretas necessárias tanto ao planejamento internacional, quanto ao planejamento nacional.

2. O estabelecimento de uma agência internacional de planejamento, quer para a interpretação organizada daquelas informações, quer para a coordenação e integração de organizações de planejamento nacional, quer para a complementação da ação destas, quanto ao aspecto internacional.

3. Uma análise dos fundamentos teóricos do planejamento internacional, mostrando uma variedade de grandes problemas, similares aos do planejamento nacional, como, por exemplo:

a) Deve a soberania econômica de cada nação (correspondente à liberdade de iniciativa individual) ser restringida a fim de se ajustar dentro de um esquema de cooperação econômica internacional? Até que ponto deve ser restringida?

b) Deve essa cooperação ser baseada em mero livre arbítrio e confiança mútua, expressa em acordos, ou deve ela ser sustentada por qualquer força obrigatória ou mesmo coercitiva?

c) Que espécie de controle deve ser estabelecido para salvaguardar os interesses coletivos da comunidade econômica internacional contra os

interesses econômicos individuais, em conflito, dos diferentes países?

4. Um conjunto de princípios que já formam o corpo de uma técnica de planejamento nacional e que tem atualmente de ser considerados em sua aplicação e adaptação a uma técnica de planejamento internacional.

UMA DOUTRINA DE PLANEJAMENTO

Sem tentar fazer uma enumeração exaustiva, poderia ser oportuno sugerir alguns dos princípios de planejamento como pertencentes ao que se poderia designar uma doutrina de planejamento, a qual corporifica a experiência prática do planejamento americano nos campos industrial e da comunidade, bem como o pensamento teórico no planejamento econômico social. Essa filosofia de planejamento poderia ser condensada nos seguintes *Doze Princípios de Planejamentos*:

1. *O planejamento usa métodos científicos e dados revelados por pesquisas.*

Nesse sentido, êle concorda com o conceito internacional de racionalização que aspira abolir, por meios similares, métodos supérfluos e empíricos em cada domínio da vida econômica.

2. *O planejamento estabelece, por meio de processo científico, padrões determinados de execução para cada setor de ação.*

Êsses padrões devem, se possível, ser expressos na linguagem inflexível dos algarismos, números índices, proporções, ou especificações do "melhor meio de executar algo".

3. *O planejamento usa êsses padrões como elementos para regular o intercurso organizado de forças convergidas para objetivos preestabelecidos e como instrumento para medir os graus de efetivação dos planos expressos em termos de padrões.*

Tanto pela sua origem científica, quanto pela publicidade, êsses padrões fornecem ao planejamento uma atmosfera de "fair play".

4. *O planejamento prefere o tipo funcional, aos tipos de organização militar (burocrática); controle cooperativo, à autoridade e compreensão, à mera obediência.*

Assim, êle jamais tenta impor um plano, mas deseja derivá-lo de sugestões sobre planejamento,

provenientes de todos os diversos degraus de colaboradores executivos.

5. *O planejamento pretende estabilizar e evitar as mudanças rápidas e excessivas na vida econômica.*

Estabilização, racionalização, regularização, estabilidade, continuidade, equilíbrio — quaisquer que sejam os termos que os propugnadores do planejamento possam usar — eles estão todos preparados para abandonar o estímulo especulativo do ciclo de negócios e suas sempre tentadoras oportunidades, a fim de trazer uma permanência econômica que não desejam seja estática, mas, sim, dinâmica, e que possam comparar ao equilíbrio em movimento de um navio no mar. (Person.)

6. *O planejamento segue a lei de extensão do ponto mais estreito para o mais largo.*

Isto é comprovado pela evolução da administração científica nas empresas privadas, começando, na era de Taylor, no local de trabalho, com seus métodos manuais e mecânicos de trabalho, e alcançando hoje, na era de Dr. Person, a fábrica de projeção econômica nacional e mundial, com seus métodos de negócios, suas características de organização e seus problemas de direção.

7. *O planejamento deve ser baseado em unidades de planejamento. São elas: unidades geográficas — regiões; unidades econômicas — indústrias, e unidades políticas — nações.*

Ainda que começando no nível dessas unidades, o planejamento tem em mira sua extensão sistemática e sua adaptação ao estado, à economia nacional, aos agrupamentos geográficos de estados, aos agrupamentos internacionais de indústrias, aos impérios, aos continentes e ao universo como um todo.

A dependência de cada área menor a adjacências mais amplas força o planejamento regional a procurar o planejamento nacional e o planejamento nacional a procurar o planejamento internacional.

A dependência de cada iniciativa individual a seus fundamentos industriais força o planejamento de fábricas a procurar o planejamento de indústrias e este a procurar o planejamento econômico.

8. *O planejamento não é limitado no tempo (como a maior parte dos planos), mas representa um roteiro permanente de realização dirigida.*

Planos, limitados a certo número de anos, escolhidos na maioria ao acaso, são esquemas para arrebatá-lo, ou para atingir a um objetivo limitado, como, por exemplo, o desenvolvimento de uma determinada área (o plano mexicano, o planejamento regional, o programa de obras públicas, etc.).

9. *O planejamento busca seus incentivos mais nos efeitos, que nos lucros.*

Ele coloca a questão mais em termos de serviço à comunidade, incluindo seu próprio serviço, do que em termos de servir a si mesmo, negligenciando e, assim, pondo em perigo, os interesses da comunidade e, portanto, seus próprios interesses. É mais a crença do homem organizado, que do clássico *homo economicus*. Representa o modo de encarar a economia do ponto de vista de estrutura, e não do ponto de vista de negócios. "Administração é a tutela do interesse público. (Mary van Kleeck).

10. *O planejamento foge de hábitos cristalizados e da opinião de que a economia, a indústria, os negócios, a produção, etc. são fins em si mesmos, e estabelece seu objetivo fora disso, no levantamento sólido dos padrões gerais de vida.*

Ele considera o problema, portanto, em termos de utilidades e não de dinheiro; de procura real, e não de procura efetiva (mercado); de descanso, não de trabalho; do aspecto humano das coisas, e não do material.

11. *O planejamento, destarte, não pode ser totalmente econômico ou totalmente social, mas deve ser de caráter social-econômico.*

Esse princípio encontra expressão na recente evolução do planejamento regional. O Plano Regional de New York, por exemplo, representa uma integração modelar das aspirações sociais, com considerações econômicas dirigidas a fins sociais-econômicos.

12. *O planejamento confia na evolução, não na revolução e, portanto, adota a política da paciência que julga o progresso em termos, não de anos ou de décadas, mas de gerações, de conformidade com um Plano mais amplo,*

A NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO
INTERNACIONAL

Se se contemplar o movimento de planejamento à luz daquela filosofia, verificar-se-á ser possível visualizar a aplicação lógica, *mutatis mutandis*, desses princípios de planejamento, (quer como estão estabelecidos na prática do planejamento regional e industrial americano, quer como estão elaborados na opinião dos propugnadores do planejamento econômico americano) aos campos mais amplos de planejamento nacional e internacional.

Verificar-se-á, além disso, não haver oposição, ou competição, entre o planejamento nacional e o internacional, representando, ambos, dois complementos de uma unidade.

Relativamente ao planejamento internacional, somente alguns propugnadores do planejamento americano penetraram nesse setor e assim mesmo fazendo tentativas hesitantes. Pensar em termos internacionais é, de fato, de pequeno agrado geral em todo o mundo atual. Porém, não mais se trata de uma questão de *se*, mas de *quando* a necessidade urgente de complementação, através do planejamento internacional se fará sentir por si mesma, de maneira nítida, no planejamento nacional. Em vários países — talvez na maioria deles — a necessidade é tão evidente que seria supérfluo discutir a respeito.

Em países de grande tamanho e de grandes fontes de riqueza, pode haver ainda a crença de que o planejamento nacional seja suficiente, pelo menos para o presente, de vez que ele provê recursos econômicos próprios, como uma base desejável de mais desejável ainda isolamento político. Trata-se apenas de tempo, para que essas nações se tornem conscientes da rede inevitável e inexplicavelmente entrelaçada de relações econômicas internacionais, na qual progressivamente se estão emaranhando.

Isto tem sido tão freqüentemente salientado que, para fortalecer essa afirmativa, poder-se-ia fazer referência a quase todos os autores ou livros atuais sobre economia. Para citar apenas um, há o magistral discurso do Presidente da Academia Americana de Ciência Política e Social, por ocasião da inauguração, em Washington, da Academia de Economia Mundial, em 6 de abril de 1932.

POLÍTICA CONSCIENTE E PROGRESSO INCONSCIENTE

Como um sinal de que em Genebra, nos centros de vida e de ação internacional, a idéia de uma economia mundial planejada começa a ter movimentos de política consciente, poder-se-á passar uma vista de olhos no relatório, recentemente lançado, do Diretor do Escritório Internacional de Trabalho para a anual Conferência Internacional de Trabalho, inaugurada em Genebra em 17 de abril de 1932. Esse relatório apresenta, pela primeira vez, um capítulo especial e elaborado, sobre Planejamento Econômico. M. Albert Thomas diz:

“A Conferência Internacional de Trabalho não pode ser indiferente a esse rumo da opinião. Se é verdade que uma economia organizada, planejada, controlada, dirigida ou determinada, qualquer que seja o seu nome, pode prover meios para regularizar e estabilizar a produção, evitando ou diminuindo as crises econômicas e impedindo o desemprego — sendo esta última tarefa uma das obrigações da Organização Internacional do Trabalho impostas pelo tratado de paz — então é dever da Conferência considerar até que ponto essas idéias estão firmadas”.

Ainda que somente agora se tenha começado a falar conscientemente de planejamento econômico mundial em Genebra, não se pode omitir o fato de que algo semelhante a uma cooperação econômica mundial planejada se tenha desenvolvido, durante muito tempo, em vários setores: carvão, petróleo, açúcar, moeda e crédito, transporte, energia, legislação social e trabalhista, e outros. Os esforços da Liga das Nações, como uma organização econômica internacional e, bem assim, os da Organização Internacional do Trabalho, iniciaram e apoiaram uma cooperação internacional firmada ao longo de linhas harmônicas, em vários desses setores. Esse trabalho oficial internacional é suplementado pela cooperação financeira do Banco Internacional em Basileia, pela cooperação em agricultura do Instituto Agrícola Internacional em Roma, pela cooperação, no setor da racionalização, do Instituto Internacional de Administração em Genebra, etc. Todos esses esforços representam progresso orgânico, portanto, inconsciente, dirigido para o planejamento social-econômico internacional. Há também tipos de planejamento financeiro formal e informal, de cartéis internacio-

nais, de disposições internacionais para distribuição de poder e outras formas de cooperação de particulares em negócios internacionais, que representam planejamento internacional muito consciente, do tipo puramente econômico, o qual necessita de controle no setor social-econômico, à luz de publicidade das agências públicas internacionais, ou de outras formas.

ASPECTOS PSICOLÓGICOS DO PLANEJAMENTO

Se somente a razão governasse as ações e os destinos humanos, as oportunidades para uma era subsequente de planejamento social-econômico nacional e internacional seriam muito maiores do que são, de fato, agora, nesta humanidade que é predominantemente dominada pela emoção. Mas, tratando de coisas por vir e tendo em vista evitar pensamentos utópicos, se se estabelece ficar estritamente em bases concretas, deve-se ter em conta que as emoções são também fatos concretos e, dos mais fortes. Através dessas emoções, qualquer problema, até no campo econômico, e, não menos ainda o problema do planejamento, tem seus aspectos psicológicos.

O fator psicológico primordial, relativamente a planejamento, parece ser a *vontade de planejar*. Onde há vontade de planejar há um plano em caminho! Mas a vontade de planejar dos pensadores não é suficiente se não for compartilhada e apoiada pela vontade de planejar das massas. As massas são conservadoras por natureza, especialmente em países em que todos têm as mesmas oportunidades e, muito particularmente, em tempos de prosperidade. Quando a luta pela existência surge em tempos de depressão sob a pressão de crises, sob a ameaça de catástrofes, a ansiedade geral faz movimentar o pensamento da massa e provoca um desejo generalizado de mudança, forte bastante para obrigar os líderes a mudarem de direção.

Os verdadeiros líderes são aqueles que se antecipam ao desejo crescente das massas por uma nova trilha; aqueles que têm o dom de conhecer instintivamente qual dos vários caminhos sugeridos está em conformidade com a vontade das massas; aqueles que possuem suficiente força vital de responsabilidade e decisão para modificar em

tempo a direção da migração da espécie humana para objetivos maiores, ainda que invisíveis.

Adam Smith e John Stuart Mill foram líderes dessa espécie e levaram a efeito a lei inerente à situação de suas épocas. Esta lei era Liberdade. Sua regulamentação, durante mais de um século, cumpriu sua finalidade e conduziu homens a caminhos progressistas. Porém, um ponto de saturação da liberdade parece ser atualmente atingido, quando a situação não sugere o progresso, sem controle organizado de liberdade. Pode ser que a lei inerente à nossa situação contemporânea seja o planejamento.

Nenhum indivíduo pode declarar essa lei, nenhum grupo de pensadores pode impô-la. Depende, principalmente, de as massas sentirem sua necessidade e adquirirem, inconscientemente, em si mesmas, uma vontade de planejar. Depende depois de que os presentes e futuros líderes alcancem, concebam e executem essa vontade de planejar das massas.

Ainda não avançamos tanto. A lei de preservação da ordem existente é ainda mais forte que a lei de modificação sugerida por um desajustamento geralmente sentido. Somente os pensadores do tipo utópico planejam o "planejamento" para a época atual e os sonhadores sonham com "um plano" para ser estabelecido no amanhã. Todavia, nenhum deles pode deixar de reconhecer que em qualquer hipótese, o planejamento, a menos que se destine a fracassar com a continuação, deve cumprir a condição precípua ditada pela lei de nossa situação mundial, que é a de uma economia interdependente, de uma quase super-população, de uma desigual distribuição de riquezas, e de uma falta de estabilidade e de equilíbrio. Esta condição precípua é — universalidade.

Dêsse modo, o planejamento deve ser mundial, para ser planejamento. Esse fato foi concebido há uma geração pelo filósofo alemão Nietzsche, em suas proféticas palavras: "Lenta, intermitente e temível como o destino, surge a questão: Como será o mundo administrado como uma entidade?"

Da resposta que dermos a essa questão depende o futuro da espécie humana.

Planejamento internacional das migrações

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Desde alguns anos levado a estudar e a fazer ouvir sua voz nos conselhos internacionais referentes às correntes migratórias, o autor do presente ensaio está de posse das mais sutis minúcias da complexa questão migratória, que a última guerra exacerbou profundamente.

Côncio da gravidade da verdadeira crise por que está passando o problema, não só nos países de imigração, como de emigração, o autor se rebela contra o empirismo das medidas que estão sendo tomadas pelas organizações internacionais, que, sem base sólida em idênticos organismos nacionais, se têm multiplicado em conferências e conselhos, dos quais muito ainda fica a desejar.

Dêsse modo, descrente quanto à eficácia do que se tem tentado, passa o sociólogo a analisar exuberantemente tanto as causas que estão exigindo uma completa revisão da política com respeito às correntes migratórias, como as suas influências na vida econômica e na mobilidade social de nossos dias, para depois criticar serenamente as medidas tomadas pelos consensos dos povos, pugnano por um estágio mais avançado de planejamento internacional das migrações, fruto de uma positiva política ambivalente, coerente com as reais necessidades não só dos países ávidos de mão de obra, que sofrem as conseqüências de um invencível deficit demográfico, como dos países superpovoados ou economicamente atrasados, vencidos pelo fenômeno do desemprego latente ou virtual. (N.R.).

Não é segredo para ninguém que o ponto de partida da Conferência Internacional preparatória de Comércio e Emprego, ultimamente realizada em Londres, não constitui, no fundo, regu-

lamentação do emprego, mas, sim, preparo das soluções multilaterais e bilaterais do intercâmbio comercial.

Não obstante, nesses últimos anos, tem-se tornado cada vez mais universal a opinião de que é necessário recorrer a amplas e corajosas iniciativas de caráter internacional, se pretendemos atingir o principal objetivo da política social mundial — o “full employment” — ou, pelo menos, um estado satisfatório de emprego. No período de transição entre a guerra e a paz, isto é, mais ou menos nesses últimos trinta meses, assistimos a várias iniciativas internacionais, encabeçadas sobretudo pela Austrália, mas também com participação ativa dos Estados Unidos e da Grã Bretanha, que visam, mediante adoção de várias providências, não somente internas como também internacionais, a assegurar a manutenção do relativamente favorável estado de emprego — resultado incontestável da economia dirigida e planificada de guerra, e que conseguiram prevenir medidas acertadas de reconversão. Todas essas iniciativas oficiais ou semi-públicas parece serem inspiradas em certa preocupação quanto ao futuro desenvolvimento da conjuntura econômica; preocupação que parece plenamente justificada pelas recordações da crise que se seguiu ao fim da primeira guerra mundial.

Não nos parece oportuno entrar em mais detalhes quanto à análise dessas diversas e mais contraditórias iniciativas, desde a Conferência Internacional de Trabalho (abril de 1944) até à Conferência preparatória de Comércio e Emprego, convocada, por iniciativa dos Estados Unidos, em Londres (outubro de 1946).

Que nos seja, todavia, permitido, na base da participação direta em algumas dessas Conferências, manifestar nossa opinião de que todas essas iniciativas são fadadas, de antemão, a completo fracasso. A nosso ver, por um determinado e muito simples motivo: nenhuma das iniciativas

acima referidas conseguiu colocar nos seus devidos termos e formular, convenientemente, o postulado da regulamentação internacional de migração. Ora, qualquer tentativa no sentido de solucionar internacionalmente a situação do mercado mundial de trabalho e que deixe completamente de lado o "clearing" da mão de obra é, por óbvios motivos, um contrasenso. Proclamar o princípio de liberdade, tão íntegra e irrestrita quanto possível, de circulação das mercadorias e capitais, e opôr-se, ao mesmo tempo, à extensão do mesmo regime ao intercâmbio internacional da mão de obra — como o fazem as grandes potências altamente interessadas no fomento da exportação — é uma contradição que não pode ser aceita pela comunidade organizada das nações. Só o fomento do volume dos movimentos migratórios, pelo combate às restrições anti-econômicas e anti-sociais excessivas existentes no momento, na maior parte dos países de emigração e de imigração, pode, eficazmente, contribuir para amenizar.

- 1) o desemprego latente e virtual em alguns dos países interessados, superpovoados e economicamente atrasados, e
- 2) a falta de braços em outros países, com manifestos "deficits" demográficos (oligantropia").

Difícilmente imaginam-se providências de ordem internacional mais promissoras e propícias ao melhoramento do emprego em ampla escala mundial do que as que visem a aumentar o volume dos intercâmbios demográficos, organizando-se, planejando e dirigindo êsses movimentos.

Talvez seja possível tentar atacar o problema de emprego, sob o aspecto puro e simplesmente econômico, sem medidas paralelas sociais, que se possam relacionar, quase exclusivamente, com a regulamentação das migrações; nêsse caso, porém, nunca o combate internacional contra a praga de emprego poderá atingir, na sua íntegra, os objetivos almejados.

A atitude da comunidade internacional — novamente organizada depois do fim da segunda guerra mundial — perante êsse grande conjunto de problemas econômico-sociais — parece, infelizmente, inspirada no que se costuma chamar *política de avestruz*. Prevalece, com efeito, a êsse respeito, com poucas exceções, e às quais nos

vamos referir adiante, um meticoloso passivismo, oriundo de mui variadas e contraditórias fontes: entre outras, do neo-nacionalismo, tão ciumento da defesa da soberania, da filosofia e prática dos regimes soviéticos, e da aguda crise de cooperação internacional, que deixa na sombra todos os fracassos da famigerada Liga das Nações, no período entre as duas guerras mundiais.

Entretanto, ninguém pode, hoje em dia, pôr em dúvida — à luz das recentes experiências com a deflagração de duas guerras mundiais e do abalo das relações internacionais no período entre 1918 e 1939 — que foi o desequilíbrio acentuado entre a distribuição da população, por um lado, e, por outro, a distribuição das riquezas (matérias primas e capitais) que constituiu a principal pausa da crise das relações internacionais verificada nos últimos decênios e que, em última análise, conduziu ao estouro do último conflito bélico. A falta do equilíbrio entre os três fatores básicos da economia — capital, trabalho e terra — contribuiu decisivamente para a desorganização acentuada da economia mundial. A desproporção entre o equipamento econômico dos países e de suas disponibilidades demográficas não diminuiu em consequência da segunda guerra mundial, mas, sim, aumentou ainda mais, em ritmo vertiginoso. Assistimos atualmente ao deslocamento dos centros econômicos de uns países para outros, e, mesmo, de umas partes do mundo para outras — resultado inevitável dos graves transtornos ocasionados tanto pelas próprias operações bélicas nas suas consequências diretas e indiretas como pelos novos rumos da economia produtora e comércio internacional, e, enfim, pelas alterações de caráter político, realizadas no período de após-guerra, e que afetaram tanto a unidade do Velho Mundo, dividindo o continente eurasiático em duas entidades nitidamente distintas e separadas.

Ora, se não houvesse restrições impostas à emigração e o imigração, tanto pelos países "a quibus" como pelos países "ad quos", tais deslocamentos seriam necessariamente seguidos por movimentos de massas humanas, capazes de conduzir, espontaneamente, a uma nova e mais harmoniosa redistribuição do fator humano, para concentrá-lo onde, em virtude dos recursos naturais e aglomerações de capital, o seu aproveitamento desse os melhores resultados econômicos, tornando, por sua vez, a população mais escassa onde excedesse às

possibilidades da sua utilização a serviço da economia produtora (*). A liberdade de migrações, foi, todavia, abandonada na segunda vintena do século XX e nada parece indicar que ela possa ser restabelecida em futuro próximo. Vários fatores contribuíram para o fracasso do liberalismo no setor em aprêço, mesmo antes dos golpes esmagadores que êle sofreu em outros domínios. Convém assinalar, antes de mais nada, que — contrariamente à situação dos meados do século XIX — as possibilidades de colonização agrícola de caráter individual e espontâneo realmente lucrativa diminuíram sensivelmente em consequência da exploração das áreas que se prestavam para êsse efeito de modo particular, empreendida já em ampla escala naquêle período. Não somente a situação real quanto à absorção automática das correntes de migração e colonização no século XX sofreu alterações profundas; assistimos, ao mesmo tempo, à revisão dos conceitos básicos do trabalho. Sabe-se também que seria incompatível com as modernas noções de protecionismo social subordinar as migrações ao jogo das forças de procura e oferta no mercado de trabalho mundial, já que o intervencionismo que orienta cada vez mais a política econômica contemporânea não pode deixar de inspirar também a atitude do Estado perante os fenômenos de intercâmbio demográfico.

Na política de migrações destacam-se, assim, claramente, os seguintes períodos: ao período de liberalismo referente à emigração, imigração, re-emigração e trânsito dos migrantes, segue o período caracterizado pela crescente intervenção, nessa esfera, dos poderes públicos de todos os países interessados. Além do mais, as restrições quantitativas e qualitativas (seleção nos países de imigração e, algumas vêzes, anti-seleção nos países de emigração) aumentaram nesses últimos decênios num ritmo vertiginoso.

Com o decorrer do tempo, a regulamentação unilateral legislativa fica sujeita ao complemento, mediante tratados bilaterais, celebrados entre paí-

(*) "The free movement of people and the free movement of capital are normal means of adjusting population to resources... New acute maladjustment of people and resources will result from the war. The importance of the migration will therefore, be greater after the war than before" (*Problems relating to migration and settlement in the Postwar period*, 1942).

ses de emigração, de um lado, e países de imigração, de outro, — o que marca o início das soluções de âmbito internacional dos problemas migratórios.

A ativa política nacional de migração (completada, ou não, por entendimentos diplomáticos), enquanto exercida com largas visões e com o devido critério, entrosada com tôdas as demais iniciativas econômico-sociais e subordinada aos planos a longo prazo, e não apenas executada "de casu ad casum", num espírito de estreito burocratismo supernacionalista, pode tornar-se arma poderosa do planejamento da política econômica, social e demográfica nacional.

Tudo leva, todavia, a crer que entramos, paulatinamente, num terceiro período que será começado pelo início do planejamento de alcance verdadeiramente internacional. Evidentemente, para que as iniciativas nesse setor possam ser coroadas de pleno êxito, várias dificuldades têm que ser superadas. Pode-se, mesmo, antecipar que assistiremos a vários revezes e retrocessos no caminho que parece conduzir fatalmente à inauguração de uma dinâmica política internacional de migrações, e à criação dos órgãos a serem incumbidos das diversas e tão importantes tarefas que põe, diante da humanidade civilizada, o planejamento do intercâmbio demográfico.

Vários raciocínios contribuem para fortalecer a nossa opinião de que o planejamento internacional dos movimentos migratórios, precederá às iniciativas no mesmo sentido em vários outros setores.

1) Em primeiro lugar, não pode haver dúvida de que a falta de solução harmoniosa das correntes migratórias, tomada no alto plano internacional, pode conduzir, mediante fortes pressões demográficas, à perturbação acentuada das relações internacionais e, em última análise, à deflagração de novos conflitos bélicos de alcance imprevisível. A dinâmica política migratória à qual recorrem, hoje em dia, todos os países interessados, freqüentemente num sentido oposto, é capaz de agravar ainda mais a simbiose internacional. A paz exclusivamente política, sem paz paralela econômica e demográfica — nitidamente inimaginável sem regulamentação das correntes migratórias — não garante, por si só, a manutenção pacífica da ordem internacional.

2) Uma das mais importantes formas de atuação do "Estado economicamente ativo" contem-

porâneo é a sua intervenção no setor da demografia; tôdas as iniciativas da política demográfica inaugurada só nos últimos decênios buscam o acréscimo da população, nunca o seu decréscimo. É prematuro fazer-se uma idéia exata a respeito da eficiência das medidas acima aludidas. De qualquer maneira, êsse rumo unilateral de intervenção dos países — sem um esforço no sentido de encontrar amplas soluções internacionais capazes de conciliar todos os contraditórios interesses em questão — contém germes não somente de futuros conflitos políticos, (tendências expansionistas e imperialistas das nações superpovoadas) como também de futuras revoluções sociais.

3) O fenômeno de migrações, fenômeno, por tôda a sua natureza, internacional, que várias vezes afeta interesses de mais de dois países (não somente os do país "exportador" e os do país "importador" da mão de obra) não pode ser solucionado, na sua íntegra, senão mediante providências plurilaterais e até coletivas da comunidade de nações. Entre os problemas que acarreta o intercâmbio demográfico, há vários cuja solução ultrapassa, claramente, às possibilidades de ação de um país isolado ou mesmo dos grupos numericamente limitados dos países.

4) Não se deve atribuir importância demasiada ao suposto contraste de interesses, nesse setor, entre os países de imigração e de emigração. Com efeito, êle é muito mais aparente do que real, sobretudo quando existe a procura acentuada da mão de obra nos primeiros e oferta da mesma por parte dos segundos. A noção clássica da soberania nacional está exposta a uma revisão que diminuirá, com o decorrer do tempo, os entraves que ainda se possam opôr, na prática, à adoção da regulamentação internacional das migrações.

5) Não se pode, também, deixar de notar que não se trata apenas de um programa abstrato a que nada corresponda na realidade, mas, sim, do prolongamento e extensão das soluções já, em parte, existentes. Convém recordar, a êsse propósito, por exemplo, a convenção internacional adotada em Genebra em 1935 que, de acôrdo com propostas do autor do presente artigo, instituiu o regime internacional de seguros sociais para os migrantes. Abrindo um parêntesis, cumpre salientar que a moção apresentada em outubro de 1946 à Assembléia das Nações Unidas, em Nova York,

pelo delegado da Argentina, Dr. Enrique Corominas, no sentido de se elaborar um acôrdo multilateral, chamado a garantir o gozo dos benefícios sociais pelos trabalhadores que se transferem de um país para outro, parece desconhecer a realização dessa proposta, há 11 anos atrás...

Entre vários outros setores do planejamento internacional aplicável aos fenômenos em aprêço, destacam-se os trabalhos dedicados pela Organização Internacional de Trabalho à criação das bases econômico-sociais para a colonização agrícola e pela Liga das Nações à questão da assistência pública aos imigrantes-estrangeiros.

6) Com relação ao problema acima aludido, julgamos desejável tornar bem patente que várias considerações de ordem econômica parece justificarem, plenamente, as iniciativas de planejamento internacional de migrações. Basta, a nosso ver, um exemplo: a colonização agrícola, com as imensas possibilidades que apresenta, torna-se, por vários motivos, cada vez mais *setor reservado* a amplas iniciativas públicas, sem poder constituir objeto das atividades lucrativas particulares; devido ao alto custo da colonização (por cabeça do colono ou por sua família) essa tarefa parece ultrapassar os recursos econômicos dos países diretamente interessados. Tudo leva a crer que, sem mobilização para êsse efeito, dos capitais internacionais, em escala desejável, isto é, sem regulamentação internacional dêsse conjunto de problemas, a colonização não poderá ser levada a bom têrmo.

II

Qualquer opinião positiva a respeito da razão de ser do planejamento internacional nesse setor pressupõe a existência no mundo de após-guerra de acentuadas necessidades migratórias, relacionadas com a procura, por uns países, e oferta, por outros, dos numerosos contingentes de mão de obra. Ora, qual é a situação que se nos depara a êsse respeito, no panorama de 1946?

Num estudo publicado ainda em plena guerra, e dedicado ao "problema internacional das migrações e a Paz Futura", na Revista de Imigração e Colonização, Ano IV, n.º 4 (dezembro de 1943) e Ano V, n.º 1 (março de 1944), formulamos, em 10 itens, nossas previsões sobre o modo em que a situação de após-guerra repercutirá sobre o tamanho e a direção das correntes migra-

tórias, resumindo ponderações a respeito, da seguinte maneira:

1) Em tese, a procura e a oferta do homem não faltarão no mercado mundial de trabalho; nem a pressão demográfica da Europa e nem as necessidades econômicas da América serão, porém, tão grandes como se possa imaginar à primeira vista.

2) Nem sempre, quanto à qualidade profissional, treinamento, preparação, estado físico e moral, numa palavra, valor econômico, mão de obra "oferecida", corresponderá à mão de obra "procurada" — o que poderá criar obstáculos sérios para um troca internacional da mão de obra, e

3) As objetivas possibilidades práticas e técnicas da realização de trocas internacionais da mão de obra serão limitadas, dificultando-as os diversos elementos acima expostos".

De modo geral, a situação presente corresponde ao quadro acima exposto.

Tanto para fins: A) do exame dos quadros das possibilidades atuais das migrações internacionais, como B) do balanço das atividades desempenhadas nesse setor pelos órgãos internacionais; convém distinguir, claramente, duas modalidades nitidamente diferentes de movimentos migratórios, a saber:

a) As migrações "políticas", e

b) As migrações econômico-sociais propriamente ditas.

Como é de notoriedade pública, a última guerra e seus acontecimentos subseqüentes provocaram transferências de população em volume sem precedentes na história moderna (deportações efetuadas pelo Eixo, migrações dos refugiados de guerra, transferências compulsórias da população alemã, efetuadas pelos países da Europa central e oriental da zona de influência soviética, etc.). Basta salientar que êsses movimentos afetaram, no prazo de sete anos, nada menos de aproximadamente 40 milhões da população européia e, inclusive movimentos de natureza similar em outros continentes, quase 65 milhões — números sem quaisquer paralelos no passado. Poder-se-ia esperar que a derrota do Eixo acabasse com os correntes de migração política. Não pode haver dúvida de que se a paz fôsse justa e equitativa,

êsse fenômeno desapareceria completamente da arena internacional. Numa parte importante do continente europeu se verificaram alterações profundas (delimitação de fronteiras e instalação de novos regimes), evidentemente contrárias à vontade da população, o que motivou a recusa de milhares de pessoas que, em virtude dos acontecimentos de guerra se encontraram fora dos seus países de origem, no sentido de se repatriarem, criando o grave e delicado problema de refugiados políticos; êsse problema nos recorda as questões análogas que surgiram depois da primeira guerra mundial em consequência do aparecimento dos regimes totalitários, os quais foram enfrentados pelo *Haut Commissariat de Réfugiés* e o *Intergovernmental Committee on Refugees*, órgãos criados especialmente para solucionar êsse problema. Apesar de todos os esforços desempenhados pela UNRRA no sentido de facilitar e incentivar a repatriação das "pessoas deslocadas", há na segunda metade de 1946 aproximadamente 850.000 pessoas (*) sem contar várias categorias parecidas que, por vários motivos, não podem ou não querem voltar à sua pátria. É fácil compreender os atritos que a regulamentação da situação dêsse numeroso grupo de refugiados políticos, contrários aos regimes soviéticos ou parasoviéticos, criou entre o grupo dos países do bloco oriental europeu, por um lado, e todos os demais países que encaram essa ques-

(*) Eis a completa estatística dos refugiados, apresentada à Comissão proprietária da IRO (na sessão realizada em Londres de abril a junho de 1946):

1. Refugiados russos	150.000
2. " armenianos	100.000
3. " assirianos	1.000
4. " do Saara	5.000
6. " da Alemanha, Áustria e "Sudeteland"	110.000
7. " espanhóis (republicanos) ..	212.000
8. Pessoas deslocadas não repatriáveis	850.000
9. Outras categorias de refugiados de guerra	250.000
Total	1.675.000

Convém salientar que os dados estatísticos acima expostos abrangem apenas os grupos assistidos (na Europa, Oriente Médio e África) pela UNRRA, pela Alto Comissariado dos Refugiados da Liga das Nações, pelo ICR e pelos governos das Nações Unidas nesse total não foram computados os refugiados na Ásia e vários outros grupos numerosos de refugiados políticos.

tão sob o ponto de vista pura e simplesmente humanitário, por outro lado. O compromisso entre as duas tendências contrárias — repatriação compulsória solicitada pelo grupo dirigido pela URSS, e, solução liberal, reclamada pelos demais países — constitui a criação de um novo organismo internacional (*Organização Internacional de Refugiados: I.R.O.*); de acordo com os seus estatutos, “a Organização não-permanente a ser chamada a IRO, uma agência especializada a ser filiada às Nações Unidas”. Seria prematuro, no momento em que a Assembléia das Nações Unidas, reunida em Flushing Meadows, passa a aprovar a ata constitucional dessa nova organização, pronunciar-se a respeito do futuro da mesma. Ela enfrentará de qualquer maneira tarefas difíceis cuja solução dependerá da possibilidade de conciliar interesses e pontos de vista opostos, dos grupos “ocidental” e “oriental”. O estatuto da nova organização, cheio de contradições, não inspira, aliás, um grande otimismo a esse respeito. As correntes de migração política desse gênero que não obedecem, via de regra, a quaisquer critérios de seleção econômica, e que não apresentam sempre quanto à composição familiar as características necessárias para o êxito do seu aproveitamento para a colonização agrícola, nem sempre podem ser apreciadas favoravelmente. No entanto, nada justifica uma atitude exageradamente crítica com relação a essa modalidade de migrações. Não é necessário recordar as experiências do êxodo da França dos “huguenotes”, que exerceu influência tão benéfica sobre a economia alemã e inglesa. Basta apontar as enormes vantagens que pode proporcionar e já está proporcionando, dentro de certos limites, aos países da América Latina, a imigração, à procura do “novo céu”, de grupos técnicos e engenheiros europeus que, incontestavelmente, podem contribuir altamente para o alevantamento do padrão técnico das indústrias criadas ou desenvolvidas neste Continente em tempo de guerra e tão ameaçadas hoje em dia pelo reinício da concorrência estrangeira (*). Convém salientar que o Brasil foi o pri-

meiro país que, aliás, de acordo com os novos rumos da sua planejada política de imigração, declarou, na comissão encarregada da preparação das bases da nova organização, estar disposto, em princípio, a aceitar, contra favores que o Brasil pode razoavelmente esperar, em compensação dessa sua oferta, numerosos contingentes de refugiados para o seu aproveitamento, tanto na indústria como na agricultura.

Quaisquer que sejam as modalidades de ação e a orientação política e econômico-social da IRO, o planejamento internacional, no sentido mais amplo da palavra, das migrações políticas no período de após-guerra, parece um fato consumado.

Qual é, por sua vez, a situação no segundo, e incomparavelmente mais importante, setor de migrações, a saber as econômico-sociais propriamente ditas? O quadro que se nos depara a esse respeito parece ainda um tanto confuso. Os elementos seguros da situação existente nesse setor são os seguintes:

Antes de mais nada, tudo leva a crer que, pelo menos, dentro dos próximos 10 a 15 anos, a maioria dos países da Europa Central e Oriental, países no *Interwar-period*, principais exportadores de mão de obra, não participarão mais nos intercâmbios demográficos internacionais. A paralisação da emigração dessa parte do mundo será ocasionada pelas seguintes alterações da situação da Europa: Em primeiro lugar, os claros criados no potencial demográfico desse Continente (conseqüência direta ou indireta dos acontecimentos da última guerra, guerra total e fisiológica, do extermínio, da subnutrição e miséria, aumento grave da taxa de mortalidade e, até certo ponto, queda da taxa de natalidade), deficits esses que se farão sentir cada vez mais na geração de após-guerra e diminuirão sensivelmente a pressão dos excedentes demográficos dessa parte do Continente. Além disso, a reconstrução da Europa acarretará a necessidade de mobilização de todas as forças produtivas e economicamente mais interessantes desse Continente, que, destarte, não poderão ficar disponíveis para as outras partes do mundo. A radical reforma agrária executada em quase todos os países em questão — com

(*) É de lamentar que, apesar de várias sugestões apresentadas nesse sentido, não foram ainda criados no Brasil órgãos especiais, encarregados de orientar a colocação e o melhor aproveitamento no interesse da economia nacional dos componentes desse particularmente valioso grupo de imigrantes.

conseqüente distribuição mais democrática da propriedade rural — suprimirá, por sua vez, o que foi, no passado, a mais decisiva fonte da pressão migratória. Enfim, todos os países acima referidos foram incorporados na zona de influência soviética; ora, um dos princípios básicos dos regimens soviéticos é a orientação da sua política de migração no sentido da aplicação rigorosa das diretrizes de “portas fechadas” para todos e quaisquer movimentos migratórios — ativos ou passivos; por conseguinte, as partes da Europa e Ásia que se encontraram atrás da “cortina de ferro” perdeu definitivamente o seu caráter de grande reservatório da emigração. Assim, a única região da Europa ainda capaz de fornecer contingentes numerosos de emigrantes são apenas alguns países da Europa meridional como a Itália, talvez Portugal e Espanha. A Europa ocidental (França, Bélgica, etc.) é uma região com acentuadas e cada vez maiores necessidades imigratórias, muito aumentadas ainda pela guerra. Evidentemente, fora da Europa, existem grandes possibilidades de movimentos migratórios, de cuja análise fugiremos, todavia, dentro dos quadros desse artigo, pelo pouco interesse real que oferecem aos países sul americanos, imediatamente.

Quanto à procura da mão de obra, ela existe, sem dúvida alguma, em muito grande escala no continente americano, sobretudo na sua parte meridional, o que evidencia de modo muito expressivo, tanto a revisão da legislação imigratória vigente executada ultimamente nesses países, no sentido de uma orientação nova mais liberal e da organização da imigração dirigida (Argentina, Brasil, S. Domingos, Colômbia, etc.), como as decisões tomadas pela comunidade das nações americanas em várias conferências interamericanas, realizadas em tempo de guerra ou depois, para incentivar e organizar, sob novos moldes, a imigração e colonização (Ata de Chapultepec, Congresso Demográfico realizado em México, em 1943, etc.). Eles não dispõem, todavia, de modo geral, dos capitais necessários para grandes obras de colonização; na falta de equipamento administrativo, técnico, financeiro, etc., indispensável, eles têm que se contentar, no momento, com a imigração de vulto nitidamente inferior às suas necessidades.

Nunca, talvez, se fez sentir tanto, como no presente momento, a inexistência de um traço de

união entre países de emigração e países de imigração, sob a forma de órgãos internacionais que poderiam facilitar, com a sua atuação, o intercâmbio entre eles, o qual, nas condições da época presente, não se pode operar pelo jôgo caótico e anárquico das forças de procura e oferta, sem causar graves prejuízos econômicos, sociais e morais. Parece desnecessário demonstrar os variados setores nos quais (sem afetar a soberania de todos os países interessados no que diz respeito sobretudo à apreciação da disponibilidade dos seus excedentes para a economia de outros países, ou a sua receptibilidade qualitativa e quantitativa para o influxo imigratório) a coordenação planejada desses intercâmbios pelos órgãos internacionais poderia contribuir para o fomento dos mesmos, tornando-os um poderoso motor de progresso.

Contrariamente a tôdas as expectativas, não se delineiam, porém, por enquanto, claros rumos de política internacional de migrações, e mesmo, não se vê bem qual das organizações internacionais existentes poderia levar a cabo essa grande tarefa. No período entre as duas guerras mundiais, foi a Organização Internacional de Trabalho que atacou em primeiro lugar esse conjunto de problemas, iniciando, com sucesso, a regulamentação equitativa das conseqüências das migrações com relação às instituições de política social (mediante uma série de 11 convenções e várias recomendações) e passando, depois, a preparar as bases internacionais de colonização agrícola. No momento, depois dos rudes golpes sofridos pela “II Internacional Socialista” que inspirou, num alto grau, as suas atividades, a O.I.T. atravessa uma crise aguda, agravada ainda pela atitude inamistosa, manifestada com relação a essa organização, por certos países. O entendimento entre a O.N.U. e o B.I.T., lavrado em termos muito vagos e submetido às deliberações da Assembléia dessa primeira, realizada em outubro-novembro de 1946, não deixa entrever, claramente, o papel que caberá à segunda. À O.I.T. fatlam as forças motrizes, sem as quais ela fica, por assim dizer, suspensa no ar: falta-lhe o apôio ativo das classes trabalhistas. No entanto, o mecanismo construído pelo grande estadista Albert Thomas funciona ainda na sua íntegra: ainda há pouco, realizou-se em Montreal a sessão da Comissão permanente de migrações; e agora

mesmo acaba de encerrar os seus debates a XXVIII sessão anual da Conferência Internacional de Trabalho. Nada, porém, pode justificar a opinião que as decisões porventura tomadas pelos órgãos da O.I.T. e aplicáveis à matéria em aprêço, possam exercer influência notável sôbre o curso dos acontecimentos. O que dificulta, além dos fatores acima apontados, a atuação do B.I.T. é a falta da delimitação clara e definitiva do seu campo das atividades e do campo reservado às funções do Conselho Social e Econômico das Nações Unidas.

A Carta da Organização das Nações Unidas menciona no art. 55 que a Organização das "Nações Unidas" promoverá :

- a) altos estândardes de existência, pleno emprego ("full-employment" e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social.
- b) soluções de problemas internacionais econômicos, sociais, higiênicos e conexos, e a cooperação internacional cultural e educacional".

Passando-se os olhos sôbre o montão gigantesco das atas, relatórios, resoluções e projetos ("papéis azuis") que constituem o resultado do primeiro ano de produção do Conselho Econômico e Social, órgão encarregado da execução das tarefas acima aludidas, não se pode ainda chegar a opinião alguma a respeito do modo como elas poderão ser desempenhadas pelo Conselho e suas numerosas comissões e subcomissões. De modo geral, os textos do Conselho não correspondem, quanto ao seu padrão técnico, às inteiramente legítimas expectativas a respeito dos trabalhos desse mais alto órgão da cooperação internacional. Eles se parecem mais com elaborações modestas de seminários de economia social de pequenas universidades de província do que com grandes obras

de planejamento — verdadeiras expressões do pensamento mundial econômico e social. O programa de política social ("Princípios gerais de política social"), elaborado pela Comissão Social Temporária do Conselho e que trata "de omnibus rebus quibusdam aliis..." menciona, na exposição de diversos aspectos de política social que constituem o seu próprio objetivo, no Capítulo III "Política Social aplicável à regiões especiais" (?), além da ação em favor dos refugiados e pessoas deslocadas, (o que, sem dúvida alguma, cabe sob esse Capítulo), como último Item, também as migrações propriamente ditas. Esta classificação desse problema não pode por si só deixar de orientar, num sentido errado, os trabalhos da O.N.U. no setor em aprêço.

Foi o govêrno dos Estados Unidos que apresentou, pela primeira vez, à sessão do Conselho Econômico e Social, realizada em junho e julho de 1946, uma iniciativa, justificada de modo altamente interessante, no sentido de abranger, pelas iniciativas da O.N.U., o setor de "população", denominação mais ampla, do modo de ver dos autores, de que o de "fenômenos demográficos", pronunciando-se nitidamente a favor da inclusão no programa desses estudos do problema de migrações internacionais. A decisão a respeito dessa proposta, que talvez reflita a influência das idéias que justificaram a convocação pelo México em 1943 (10-18 de outubro) da conferência dedicada aos problemas demográficos e migratórios, foi adiada à reunião futura do Conselho.

Tudo o que precede parece indicar que a comunidade das nações civilizadas se encontra, em 1946, ainda mais distante do início do planejamento internacional no domínio de migrações do que em 1939, antes da conflagração da segunda guerra mundial. Essa lacuna tem de ser preenchida quanto antes.

O I. B. G. E. e a planificação econômica nacional

HEITOR BRACET

(Presidente em exercício do I. B. G. E.)

Por nimia gentileza, o Dr. Heitor Bracet — atual Presidente do I. B. G. E. e Diretor do Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do M. J. N. I. — dignou-se atender às nossas solicitações, enviando às páginas da Revista o presente artigo — que é um magistral depoimento da atualidade brasileira.

Depois de salientar o caráter nacional — e não apenas federal ou regional — do Instituto que tão proficuamente vem presidindo, S. S. traça um ligeiro esboço da evolução das atividades de estatística aplicada no Brasil, destacando justamente sua importância para um país como o nosso, de isolados focos demográficos e de peculiaridades regionais muitas vezes irreconciliáveis, tanto naturais como culturais.

Passa depois o expositor a estudar as possibilidades de inauguração entre nós de uma era de planificação econômica, deixando-nos ver claramente que os obstáculos a tal empreendimento não provêm apenas da “falta de estatísticas”, como geralmente se apregoa, mas da nossa própria organização ministerial, que é falha, “já pela má distribuição de encargos, já pela existência de objetivos conexos em mais de um órgão”. Dêsse modo, tendo em vista não só a racionalização da nossa máquina administrativa, mas também a necessidade de motivá-la para os grandes planejamentos nacionais, S. S. alvitra, reportando-se a sugestões já formuladas pelo Conselho Nacional de Estatística, o reagrupamento de nossos ministérios em quatro grupos fundamentais: economia (Ministérios da Produção, do Transporte, e do Comércio); bem-estar-social (Ministérios da Saúde, da Educação, e do Trabalho); defesa (Ministérios

da Defesa Terrestre, da Defesa Naval, e da Defesa Aérea); e soberania (Ministérios da Fazenda, da Justiça e Negócios Interiores, e das Relações Exteriores).

As atividades de tais ministérios seriam ordenadas por um Departamento Técnico, junto à Presidência da República, que, harmonizado ao D. A. S. P. e ao I. B. G. E., redundaria, naturalmente, num órgão central de planificação nacional.

Termina depois S. S. apresentando sugestões quanto a um reaparelhamento do I. B. G. E., que o abalisaria a funcionar como essencial subsídio à planificação econômica, quer quanto à agropecuária, indústria, transportes, preços ou mesmo salários.

Como poderá o leitor facilmente depreender do presente depoimento, a estatística não se descuroou de sua contribuição para o planejamento, em moldes racionais, da economia nacional. Resta apenas que — como encareceu S. S. — “não se perca, sem ressonância, a mensagem dos números” (N. R.).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística fundamenta sua estrutura num pacto interadministrativo de que participaram o Governo Federal, de um lado, e os Governos Regionais, de outro lado: a Convenção Nacional de Estatística, celebrada a 11 de agosto de 1936. O bom êxito da experiência anteriormente realizada com a estatística educacional, graças ao Convênio de Estatísticas Educacionais e Conexas, assinado em dezembro de 1931, tornara aconselhável a extensão do princípio de cooperação intergovernamental a todos os demais levantamentos estatísticos. Atendeu a êsse objetivo a criação do Instituto, em julho de 1934.

Com efeito, sem que se verificasse, num regime federativo como o do Brasil, a colaboração harmônica entre as órbitas de Governo, inúteis seriam todos os esforços para colocar a estatística nacional, segundo critérios uniformes, ao nível dos seus fins, assegurando-lhe, através da centralização da fonte orientadora e da descentralização executiva, a necessária eficiência técnica, nos três planos do Poder Público.

Subordinado diretamente à Presidência da República, é, todavia, gerido o Instituto por órgãos deliberativos próprios, aos quais delegaram a União e os Estados poderes bastantes para decidir sobre o que diga respeito à economia da entidade. Estes órgãos são, na ala estatística, a Assembléia Geral, a Junta Executiva Central e as Juntas Executivas Regionais do Conselho Nacional de Estatística, incumbindo ao primeiro fixar as diretrizes administrativas e os processos técnicos referentes à atuação do Instituto. O I.B.G.E., portanto, não se pode confundir, a rigor, com uma *repartição federal*. Tendo resultado da vontade livremente manifestada, através de acôrdo político, pelos Governos da União e dos Estados, estes é que, solidariamente, dirigem os seus destinos, por meio do Conselho Nacional de Estatística, no qual tanto se representam os vários Ministérios, como as diferentes Unidades Federadas. À Secretaria-Geral do Instituto cabe a função de aparelho executor das liberações dos órgãos próprios do Conselho.

A posição "sui generis" do I.B.G.E. em nosso quadro administrativo coloca-o num plano eminentemente nacional, de onde não vislumbra interesses regionais ou federais, considerados isoladamente, mas, ao contrário, encara os problemas de um ponto de vista amplo, examinando-os de conformidade com os interesses gerais do país, e não, em particular, de uma das órbitas de governo.

Das entidades que lhe integram o sistema de serviços, algumas são federais, outras, regionais, conforme sua subordinação; às vezes trata-se de instituições autárquicas ou paraestatais, com economia própria. Neste caso, podem lembrar-se aquêles órgãos nos quais existe secção ou serviço de estatística com a atribuição específica de determinado levantamento — a do açúcar e do álcool, no Instituto do Açúcar e do Alcool; a do café, no extinto Departamento Nacional do Café; a do movimento de passageiros e embarcações, no Lóide Brasileiro, por exemplo.

Desde sua instalação, e tendo em vista o esquema fundamental que lhe traçou a Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, na Resolução n.º 7, de 30 de dezembro de 1936, preocupou-se o Instituto com a normalização daquelas estatísticas imprescindíveis ao melhor conhecimento da vida brasileira. Entre elas — é óbvio — figuram as estatísticas econômicas, aí compreendida as de produção, de circulação, de distribuição e de consumo. Tanto mais se justificava, aliás, que as atenções da Assembléia Geral e dos demais órgãos do Conselho procurassem voltar-se para o problema quanto é certo que os resultados de algumas dessas estatísticas se apresentavam, em certos casos, contraditórios e desconexos, dada, as mais das vezes, a diversidade dos centros investigadores. A isto combateu o Instituto mercê da unicidade de pesquisa tornada possível em virtude da perfeita delimitação dos campos de competência de cada órgão federal. Simultaneamente, procurou melhorar e desenvolver os inquéritos realizados, aperfeiçoar os instrumentos de coleta, ampliar os aspectos inquiridos, vitalizar, enfim, de conformidade com o interesse público, os levantamentos em execução. Neste sentido, várias Resoluções da Assembléia Geral do Conselho têm focalizado as estatísticas econômicas sejam as de produção agropecuária, ora processando-se por meio de questionários trimestrais, em que é apurada a colheita feita no trimestre vencido e estimada a produção a ser colhida no trimestre seguinte; sejam as de comércio, por meio do levantamento das correntes internas; sejam as de custo da vida, pelo processamento de pesquisas mensais ou trimestrais sobre os vários aspectos da vida individual ou coletiva, tais como alimentação, habitação, vestuário, transportes, educação, etc.

A estatística da produção agrícola, das mais importantes para a economia nacional, tem merecido especial interesse, manifestado em diversas oportunidades. Neste sentido, vem acolhendo o Instituto sugestões e iniciativas partidas de Estados, como foi o caso de Minas Gerais e de Sergipe que adotaram processos especiais para os respectivos inquéritos.

Com o aproveitamento das sugestões de fontes autorizadas, foi elaborado e está em execução o plano de levantamento da produção agropecuária, por meio de questionários trimestrais. Os resultados já obtidos, quer no que se refira à melhoria

dos dados coletados, quer no que se reporte à atualização do inquérito, indicam o acêrto do rumo seguido, reclamando apenas o afastamento de certos óbices, pelos quais, todavia, não é responsável o Instituto.

O comércio interestadual que se realiza pelas correntes interiores — a somar-se ao da cabotagem, cuja mensuração é regularmente feita, de há muito, pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira — está com seu levantamento virtualmente normalizado, a despeito de certas irregularidades oriundas, em alguns Estados, da extinção da “Guia da Exportação”. Pode-se hoje ter exato conhecimento do vulto daquelas correntes através dos elementos mensalmente apurados e sistematizados nas repartições regionais.

A estatística industrial, de moroso levantamento, porque realizada diretamente junto ao estabelecimento fabril, vem sendo, do mesmo modo, gradativamente aperfeiçoada, e já oferece, hoje, condições quase satisfatórias.

De mais difícil execução, se bem que para seu aperfeiçoamento sejam constantes as providências do Instituto, é a estatística do custo da vida. Se, por um lado, a oscilação de preços dificulta a fixação da despesa, por outro lado a obtenção de um salário médio, num ambiente onde variam as extremidades desse salário, não permite o integral equacionamento do problema. Todavia, não se despreocupa o Instituto diante da relevância do assunto e daí as providências que têm sido postas em prática, no sentido de aperfeiçoar essa pesquisa, ajustando-a tanto quanto possível às contingências do meio.

Ao lado da fixação dos elementos básicos desses levantamentos estatísticos, havia mister situá-los no espaço, isto é, definir o ambiente territorial sobre que incidem as pesquisas. E isto se tornava fundamental, já pela ausência de um órgão nacional incumbido de atividades geográficas, já, e sobretudo, pela diversidade de legislação a respeito da divisão administrativa do país.

Criado o Conselho Nacional de Geografia, veio êle integrar-se no Instituto, completando-lhe o quadro orgânico. Era de fato, complexo o programa que tinha diante de si o novo órgão e variados os assuntos sobre os quais se fazia indispensável voltar a atenção. Todos os seus objetivos, porém, estão sendo alcançados com ritmo seguro.

O Decreto-lei n.º 311, de 3 de março de 1938, fixou as normas para a divisão judiciária e administrativa do país, e com isto abriram-se novas perspectivas à planificação dos levantamentos estatísticos, porque ficaram delimitados, para vigência quinquenal, os âmbitos territoriais das diferentes circunscrições. Esta medida trouxe inequívoca vantagem aos serviços estatísticos, por isso que, evitando desmembramento ou anexação de Municípios, criação de novos, supressão de outros, etc., a não ser em época própria, assegurou as condições indispensáveis à referência dos elementos numéricos coligidos pelos mesmo serviços ao âmbito territorial a que correspondem os fenômenos investigados.

De outros encargos ainda ligados aos interesses da estatística brasileira — e, igualmente, da administração pública ou da economia nacional — vem dando conta o Conselho Nacional de Geografia, contribuindo, assim, para que pudesse melhor planejar-se a obra que, no setor estatístico, já o C.N.E. estava realizando.

Ao mesmo tempo, as atividades geográficas permitem, com grande interesse e vantagem, fixar-se a existência de focos de produção ou de consumo, conforme os limites de cada Município, e, dentro deste, de cada distrito administrativo. Seria supérfluo salientar a importância desse aspecto específico quando se quer, através da análise ou pesquisa estatística, observar os centros econômicos do país, ou, em particular, de cada Unidade da Federação, não somente como produtores, senão também como consumidores, ou ainda como ponto intermediário de trocas econômicas.

Com esse aspecto, está relacionado outro, não menos relevante: o que diz respeito à distribuição demográfica. A concentração ou dispersão das populações merecem examinadas dentro do critério territorial, pois interessam, do ponto de vista econômico, em virtude das relações entre a população e a economia; entre os núcleos demográficos mais ou menos densos e a produção agropecuária ou industrial mais ou menos volumosa. Estas relações, que são de evidente alcance no estudo estatístico, se completam, do ponto de vista geográfico, pela análise regional método que o Conselho Nacional de Geografia vem empregando, com satisfatório êxito, em seus trabalhos.

Num país de vasta extensão como o nosso, em que por isso mesmo, se diversifica a ambiência física, cumpre que se parta sempre do particular para o geral, do regional para o nacional, do específico para o universal. O contrário seria incidir em erros, dado que não se poderiam aplicar nos sertões do Nordeste normas ou processos cabíveis nas "campanhas" do Rio Grande do Sul, nem podem ser enquadrados nas condições de vida de uma pequena capital objetivos perfeitamente adequados aos grandes centros metropolitanos.

Além do que, sem quebra da interrelação econômica que deve haver entre os diversos focos demográficos do país, não se podem esquecer particularidades da vida de cada região, particularidades estas oriundas não apenas de condições naturais, mas, ainda, de condições culturais. É evidente, por isso mesmo, o interesse que oferece — principalmente no que se relaciona com a planificação econômica — a pesquisa regional, mediante o estudo de determinado núcleo produtor ou determinada região.

Compreendendo a importância da pesquisa regional, o Instituto baseia no Município os levantamentos a seu cargo. O Município é a célula inicial da pesquisa estatística. Por Município, em cada Unidade da Federação, é que são realizadas a coleta e a sistematização dos dados. O Instituto aplaude e auxilia tudo quanto diga respeito à valorização do Município, como núcleo fundamental da vida brasileira. É este, aliás, problema dos que, a nosso ver, se apresentam em primeiro plano, entre aqueles que, não sendo propriamente de ordem estatística, estão, entretanto, ligados à planificação econômica.

Realmente, muito vem realizando o I.B.G.E. no sentido de prestigiar e focalizar as atividades municipais. Seu primeiro passo, neste terreno, foi fundamentar no Município, como ficou dito, o levantamento estatístico. Vários outros se seguiram, e entre eles avultam os Convênios Nacionais de Estatística Municipal, celebrados em todo o país, entre o Instituto, como representante da União, os Estados e os Municípios, visando colocar as três órbitas de governo em pé de igualdade no exame e encaminhamento do problema estatístico nacional, que é, obviamente, de sua competência comum.

Outros pronunciamentos mais recentes deveram-se à Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, que, na reunião ordinária de 1946, votou várias Resoluções, focalizando assuntos de interesse municipal, a saber: n.º 316 — "Sugere a elaboração, pelos órgãos regionais, de ementário de legislação acerca da vida judiciária, administrativa e eclesiástica de cada Município brasileiro"; n.º 319 — "Reconhece a necessidade do levantamento da exportação intermunicipal e dá outras providências"; n.º 324 — "Dispõe sobre o apoio do Conselho ao movimento municipalista"; n.º 338 — "Recomenda sejam lançadas as Sinopses Municipais e autoriza a publicação da Revista dos Municípios"; n.º 339 — "Recomenda a organização imediata do Anuário de Legislação e Administração Municipal".

Duas outras Resoluções, não estando especificamente ligadas ao municipalismo, dizem respeito, entretanto, a problemas do mais alto interesse para os Municípios, desde que focalizam assuntos cuja solução concorrerá para maior elevação da vida municipal: a de n.º 343, que "resume as sugestões da observação estatística sobre a multiplicação e interiorização dos centros metropolitanos"; e a de n.º 348, que "formula sugestões acerca das atividades das Associações Rurais criadas pelo Decreto-lei n.º 7.449, de 9 de abril de 1945". Nesta última, sobretudo, delinea o Conselho um largo plano de fortalecimento e valorização da economia rural brasileira, através de um conjunto de medidas que, visando, antes de tudo, ao Município, criem elementos aptos a elevar o nível de vida e a capacidade de produção das populações rurícolas, assegurando, por esse meio, a estabilidade dos agrupamentos humanos. Para a execução desse programa, que importaria no encaminhamento, em termos pacíficos e flexíveis, da reforma agrária de que o país necessita, é sugerido o recurso ao consórcio intergovernamental instituído mediante Convenção, segundo o tipo para o qual o Instituto já oferece modelo, embora sem constituir um padrão rígido.

Com efeito. A dispersão de esforços em que se debatem as três ordens de governo — a União, os Estados e os Municípios — para encaminhamento e solução de problemas vitais, reclama e aconselha a sua articulação, de modo a melhor se conjugarem as respectivas atividades. Como, porém realizar

essa articulação, sem sacrifício do princípio de autonomia inerente ao espírito do regime?

A resposta é fácil e encontra exemplo na própria existência do I.B.G.E. : será realizada essa articulação mediante a celebração de convênios interadministrativos em que sejam pactuantes a União, os Estados e os Municípios, os quais, por sua livre vontade, delegarão encargos de planejamento e execução da obra específica a que se referir o convênio à entidade já existente ou que vier a ser criada para esse fim. Esta coordenação de esforços criará a necessária solidariedade entre as autonomias que deliberaram realizá-la.

Ademais, evitar-se-á não apenas a dispersão de energias propostas a um mesmo fim, senão ainda o dispêndio de recursos, por meios vários, para uma idêntica finalidade que, entretanto, poderia ser comum. Tanto um como outro aspectos merecem ressaltados por isso que a carência de elementos técnicos, de um lado, e a deficiência de disponibilidades financeiras, por outro lado, pedem, e mais do que pedem, exigem a unificação de atividades para obtenção de maior rendimento no serviço a que se destinam.

Em alguns campos, a ação convergente dos governos torna-se necessária, de vez que somente isto possibilitará a execução de um satisfatório programa de trabalho. Entre êles cabe destacar : o do fomento agrícola, o das comunicações rodoviárias, o da tributação e arrecadação, o da saúde, o da educação, o da organização administrativa e o das pesquisas tecnológicas. Os três primeiros ligam-se estreitamente ao objetivo da planificação da economia nacional, e têm sido, por isso mesmo constantemente focalizados pelo Instituto.

Através de um sistema convencional em que, de comum acôrdo, se articulem os governos federal, regional e local, será possível levar a cada Município brasileiro, por intermédio de um órgão único tènicamente estruturado, os melhores contingentes de estímulo, de racionalização e de assistência. Este esforço direto e intensivo, além do seu caráter permanente e de unicidade, abrirá novo surto à economia nacional, proporcionando-lhe melhores resultados em rendimento, eficiência e valorização.

O mesmo sucede com a organização de um plano sistemático e geral, que permita criar um sistema rodoviário capaz de atender aos interesses

imperiosos da economia brasileira. Conjugando-se as necessidades, os objetivos e os meios de ação, surgirão melhores e mais abundantes recursos, obter-se-ão mais eficientes resultados. Isto se alcançará pela concentração de esforços das três ordens administrativas para um fim comum, de interesse não particular a uma delas, mas, geral, isto é, de todo o país.

Aplicado o mesmo sistema à tributação e arrecadação das finanças nacionais, ter-se-á assegurado ordem e eficiência ao aparelho fiscal, ao mesmo tempo que se proporcionarão aos contribuintes garantias e comodidades que ora desconhecem. Um sistema nacional — e não exclusivamente federal, ou superiormente federal, em detrimento dos Estados e dos Municípios — na tributação e arrecadação, apresentará eficiência maior e não quebrará, antes reforçará as autonomias co-existentes, que agirão através de uma entidade comum, nacional, à qual estarão delegados encargos hoje dispersos nas três órbitas de administração.

Essa articulação das ordens do govêrno, já existente e coroada de êxito nas atividades estatísticas e geográficas, deverá conseguir-se pela expressão da vontade das administrações, como símbolo mesmo de sua própria autonomia ou capacidade para manifestar-se e agir livremente. O sistema é, portanto, o que reside no pacto convencional, dentro do qual se erigirão os pilares dessa obra, que abrirá ao Brasil, no campo específico a que se destinar, novos rumos de eficiência, de progresso e de atividade construtiva.

Todavia, se é verdade que tal sincronização de esforços poderá resultar da iniciativa de uma das ordens governamentais, é evidente que ao govêrno principal, que é o da União, caberá dar o exemplo de racionalização de sua estrutura administrativa. E êsse objetivo terá de ser alcançado, necessariamente, através da reorganização do quadro ministerial, atentas as necessidades e as finalidades dos diversos órgãos que o compõem.

Não é lícito pôr em dúvida os inconvenientes que decorrem da atual organização ministerial, já pela má distribuição de encargos, já pela existência de objetivos conexos em mais de um órgão. Assuntos relacionados com o comércio distribuem-se pelo Ministério da Fazenda, pelo da Agricultura, pelo do Trabalho, e também pelo das Relações Exteriores; problemas ligados aos preços de gê-

neros são de atribuição, ora do Ministério do Trabalho, ora da Comissão de Abastecimento, ora da Chefatura de Polícia, quando não de Comissão, Instituto ou Serviço específico. E assim em muitos outros casos.

Que mostra tudo isso? Mostra, antes de mais nada, que a estruturação governamental reclama um reajustamento baseado em princípios de racionalização, mediante os quais se implante a ordem como elemento principal. Tendo em vista os objetivos fundamentais do govêrno e encarando, por outro lado, a necessidade de racionalizar a máquina administrativa, já foi possível sugerir a reorganização do quadro ministerial observados quatro objetivos básicos, para que dentro dêles se enquadrem os respectivos Ministérios:

primeiro — os objetivos ligados à *economia*, dizendo respeito ao aspecto material da riqueza e da subsistência pública, os quais seriam realizados através dos Ministérios seguintes:

- da Produção (extração, agricultura, indústria);
- do Transporte (transporte próprio, comunicações e obras públicas conexas);
- do Comércio (comércio interno e externo, mercados, consumo, etc.);

segundo — os relacionados com o *bem-estar social*, isto é, a assistência e a valorização do homem, distribuindo-se através dêstes Ministérios:

- da Saúde;
- da Educação;
- do Trabalho;

terceiro — os que tratem da *defesa* da coletividade na convivência internacional, por meio dos Ministérios:

- da Defesa Terrestre;
- da Defesa Naval;
- da Defesa Aérea;

quarto — os referentes ao exercício da *soberania*, visando à instituição e ao funcionamento do próprio Estado, e distribuindo-se pelos Ministérios seguintes:

- da Fazenda;
- da Justiça e Negócios Interiores;
- das Relações Exteriores.

Assim reestruturados os órgãos diretores da coisa pública, é evidente, teria o país melhor ordem na distribuição de suas atividades governamentais, restando apenas assegurar-lhes o elemento de coordenação. Esta coordenação far-se-ia — como também já foi sugerido — através de um Departamento Técnico ou Departamento do Govêrno, ou que outro nome se lhe dê, destinado a constituir verdadeiramente o “Estado-Maior” da Presidência da República e o traço de ligação entre o chefe do govêrno e os problemas em execução ou a serem executados pelos Ministérios.

Sobre o Departamento Técnico já se tem pronunciado o Instituto, e não será de mais voltar a justificar a sua criação com as mesmas palavras que foram usadas no estudo “Problemas de base do Brasil”, a que se refere a Resolução n.º 279, da Assembléia do Conselho Nacional de Estatística. Dizia-se então:

“Esse seria o órgão executivo de documentação, de análise, de planificação e de contrôle da obra governamental, compreendida esta no seu sentido mais geral e mais elevado. As sugestões dos Ministros e as diretivas do Chefe do Govêrno seriam ali examinadas à luz dos interesses gerais do país e dos precedentes das experiências nacionais, consideradas em tôdas as suas repercussões. Em gráficos, em quadros sintéticos, em esquemas, em itens concisos, se submeteriam ao Presidente os resultados dêstes estudos; mas ficando de logo sugeridas para cada uma das determinações possíveis, as “ordens de serviço” e os seus “tempos” de execução, a serem comunicados aos diferentes órgãos que devessem colaborar em qualquer medida deliberada pelo Presidente. Fixadas essas diretivas, os Ministros dentro delas administrariam suas pastas, executando os programas que houvessem obtido a aprovação do Chefe do Govêrno, mas na certeza de que tudo quanto influísse no êxito dêsse programa e dêles próprios não dependesse, estaria sendo feito no devido tempo e forma, sob o contrôle permanente do órgão de supervisão governamental a serviço da Presidência, o qual traria o Chefe da Nação a par do andamento geral, e, em cada uma de suas partes, dos planos em via de execução.”

Ao lado do Departamento Técnico, dois outros órgãos, de natureza específica, responderiam pelo estudo dos problemas de govêrno: o Instituto Bra-

sileiro de Geografia e Estatística e o Departamento Administrativo do Serviço Público. Seriam êstes dois órgãos os colaboradores mais diretos do Gabinete Técnico, completando-o, de um lado na boa ordem e na eficiência da organização administrativa, e, de outro lado, na documentação e na análise estatístico-geográfica indispensáveis ao encaminhamento e solução dos problemas nacionais.

Estruturado assim o aparelho administrativo — pela reorganização do quadro ministerial e pela instituição do Departamento Técnico, ao lado do I.B.G.E. e do D.A.S.P. — não há negar que outros rumos seriam assegurados à vida brasileira, em particular quanto ao seu aspecto econômico, ora reclamando alertada vigilância e permanente cuidado do poder público.

Os técnicos do Instituto se rejubilam — apesar do muito que resta a realizar — por lhes sobrar a certeza, em sã consciência, de que não têm poupado esforços para denunciar à nação os erros encontrados no encaminhamento dos problemas nacionais e apontar, do mesmo passo, as diretrizes que os números sugerem, para que resguardemos os interesses de nosso futuro.

Aí estão, comprovando esta assertiva, vários estudos acêrca do ensino no Brasil, vigorosos e sinceros depoimentos acêrca do latismável estado que o ensino primário apresenta, as análises econômicas e demográficas que o Serviço Nacional de Recenseamento vem divulgando e, igualmente, as contribuições técnicas e as séries numéricas acolhidas nas páginas da *Revista Brasileira de Estatística* e do *Boletim Estatístico*. São advertências e sugestões destinadas a colocar os responsáveis pela solução dos problemas do país a par do que os números revelam, a fim de melhor se resguardarem os superiores interesses da nação e as diretrizes que devem orientar a formação das novas gerações de brasileiros.

Todavia, tudo isso ainda não é o bastante. Se, realmente, o Instituto já muito tem contribuído para que se possa planificar a economia brasileira, ora fornecendo dados estatísticos, ora proporcionando aos interessados estudos e sugestões, resta ainda sejam levadas a efeito medidas complementares, que visem ao perfeito aparelhamento do sistema estatístico nacional para alcançar, com maior segurança, o seu desiderato.

Estas medidas dizem respeito não só à economia interna dêsse sistema, senão também ao aperfeiçoamento de alguns inquéritos em execução e à implantação de levantamentos ainda não devidamente realizados, mas insistentemente reclamados pelo desenvolvimento da vida nacional, no setor de sua economia.

No primeiro caso, isto é, entre aquêles inquéritos que exigem aperfeiçoamento, dois são diretamente valiosos para o estudo da planificação econômica: a bioestatística e o levantamento das correntes internas de comércio.

A bioestatística é elaborada, atualmente, à vista dos elementos fornecidos pelos oficiais do Registro Civil de pessoas físicas, de conformidade com as declarações feitas mensalmente. Se os dados referentes aos casamentos realizados podem considerar-se exatos, e se, em parte, são satisfatórios os relativos a óbitos, em virtude da imprescindível apresentação da guia competente para fins de inunção, já o mesmo não sucede com a estatística de nascimentos. A evasão verificada no registro de nascimentos é grande em todo o país, mesmo nas Capitais, e avulta o seu volume se compararmos o respectivo número com o de batismos realizados pela Igreja Católica.

Desde sua instalação, o Instituto se vem batendo pela reorganização do Registro Civil em bases que permitam melhor penetração junto à massa popular. Todavia, o grau de ignorância das populações brasileiras, mormente das populações agrícolas, contribui fortemente para a nossa atual situação, quanto ao registro de nascimentos. Geralmente, os pais contentam-se com o batizar a criança, mal sabendo, quando o sabem, da necessidade de registrar o filho.

Alia-se a esta circunstância a de verem, no registro, a ameaça de futuro recrutamento, e bem se sabe como as nossas populações menos esclarecidas encaram a prestação do serviço militar. De tal modo concorrem as condições culturais para determinar a evasão ao registro de nascimentos, que o eminente Professor Giorgio Mortara já observou que, no Norte e no Nordeste, nove crianças em cada grupo de dez escapam ao cumprimento da lei.

Ora, não é possível planificar-se um sistema econômico sem que se conheça com segurança o mo-

vimento da população. A dinâmica demográfica precisa, por isso mesmo, ser perfeitamente caracterizada, em condições de permitir o estabelecimento de um plano orgânico para a vida econômica nacional, baseado no exame dos recursos humanos e das possibilidades de cada região.

No que diz respeito ao levantamento das correntes internas de comércio, a extinção do impôsto de exportação contribuiu, por extinguir simultaneamente a respectiva "Guia de Exportação", à vista da qual se elaboravam as estatísticas comerciais, para criar dificuldades ao inquérito referente à exportação de mercadorias. Alguns Estados, graças à vigilância dos respectivos órgãos estatísticos, conseguiram a manutenção da guia ou a adoção de outro instrumento que, sem ferir o dispositivo legal que extinguiu a cobrança do impôsto de exportação, permitisse continuidade ao levantamento estatístico das correntes comerciais internas.

Infelizmente, porém, a providência não foi geral. Dadas as dificuldades logo surgidas, interrompendo a continuidade de um levantamento que vinha sendo realizado em seguras condições de eficiência, logo se procurou encaminhar a instituição de uma "Guia de Exportação", de caráter nacional e que reunisse elementos de interesse fiscal e estatístico, respeitada a determinação legal que impedia a cobrança de impôsto. Era esta, sem dúvida, a medida salvadora, capaz de possibilitar aos órgãos estatísticos não interromperem a série que vinham executando em tôdas as Unidades Federadas, quanto aos respectivos movimentos de exportação e pela inversão dos elementos colhidos, também do de importação.

A êste respeito, pronunciou-se várias vezes o Instituto, pelos seus Conselhos deliberativos, tendo sido, para elaboração do documento, constituída uma comissão especial no Ministério da Fazenda. Infelizmente, porém, apesar dos esforços realizados, não foi possível chegar-se a uma conclusão dentro do prazo que seria para desejar. A matéria, por força da Constituição de 18 de setembro, passou à competência do Parlamento. Resta que os eminentes representantes do povo brasileiro, compreendendo o alto alcance do assunto para a economia do país, de modo geral, e, de modo particular, para o conhecimento da nossa vida mercantil, proporcionem ao Instituto, pela adoção de um instrumento

nacional, os meios que se reclamam, visando ao aperfeiçoamento das estatísticas de comércio.

Quanto ao segundo aspecto tratado, isto é a implantação de levantamentos ainda não perfeitamente realizados, reclamam maior atenção as estatísticas da balança de pagamento e da renda nacional. A êste respeito, ainda recentemente se manifestou a Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, através da Resolução n.º 344, de 26 de julho de 1946.

Neste documento, em que são objetivados os aspectos fundamentais das referidas estatísticas, a respeito das quais as classes produtoras do país têm demonstrado o maior interesse e o propósito de colaborar em seu levantamento, ficou assegurado o concurso de todos os órgãos do sistema estatístico nacional às providências adotadas ou que se adotarem, em relação ao assunto. Ao mesmo tempo, foi autorizada a Secretaria-Geral a promover, com a colaboração do Serviço de Estatística Econômica e Financeira, do Ministério da Fazenda, as medidas necessárias ao estudo, elaboração e execução dos levantamentos em causa.

Não há necessidade de ressaltar a importância desses levantamentos, quer em função do interesse da economia nacional, quer em relação à sua comparabilidade internacional. Aliás, antes mesmo da Resolução n.º 344, já o Instituto se havia pronunciado, no que toca à estatística da renda nacional, por meio da Resolução n.º 193, e referindo-se à significação dos dois levantamentos, na Resolução Especial e Conjunta de 29 de maio de 1945. Anote-se ainda o interesse manifestado pela sua regularização em documentos firmados pelas entidades representativas das classes econômicas do país, como por exemplo, a Carta Econômica de Teresópolis, em cujo texto é recomendado ao Instituto o levantamento dos índices da renda nacional.

Examinadas, assim, em linhas gerais, as medidas de que carece o Instituto para mais eficientemente atender às suas finalidades precípuas, resta, se bem que em rápido exame, insistir na apreciação daquelas estatísticas de natureza econômica mais diretamente ligadas ao estudo da planificação da economia nacional. São elas :

- a agropecuária;
- a industrial;
- a dos transportes;

- a dos preços;
- a dos salários.

Já salientamos, anteriormente, a importância da estatística agropecuária, e fizemos ver as providências adotadas pelo Instituto para seu contínuo aperfeiçoamento. Desde 1944 está sendo usado, como instrumento de coleta, um conjunto de formulários para preenchimento trimestral — computando o volume das colheitas concluídas e efetuando a previsão das safras em curso, nas culturas temporárias, para vinte e três produtos, e nas culturas permanentes, para oito produtos, além de outras informações correlatas —, e para preenchimento anual, abrangendo aspectos diversos sobre a produção agropecuária, a agricultura e a pecuária em geral.

A execução do inquérito, a cargo do Serviço de Estatística da Produção, vem oferecendo satisfatório resultado, apesar do volume de serviços que acarretou e a despeito da falta de pessoal. Ao encerrar-se o ano de 1945, pôde verificar-se que o coeficiente de evasão era apenas 1,1% do total das informações. Se esse percento já permite magnífico rendimento num serviço de natureza difícil, não se contentou o órgão do Ministério da Agricultura com o resultado obtido, e assim é que pôs em prática medidas capazes de assegurar a desejável regularidade no levantamento da previsão das safras, — iniciativa, aliás, pela primeira vez tentada no Brasil em termos amplos. Isto será conseguido, sem dúvida, com a nova organização dada à rede de Agências Municipais de Estatística.

A estatística industrial e a dos transportes, já antes fizemos referência, dispensando-nos de alongar o exame agora. Quanto às de preços e salários, tem providenciado o Instituto, através de seus órgãos específicos, para a melhoria do respectivo levantamento. Quer por intermédio das pesquisas realizadas pelo Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, quer pelos inquéritos a cargo do Serviço de Estatística Econômica e Financeira, quer ainda pelos elementos coletados nos Inquéritos Econômicos para a Defesa Nacional, sob a responsabilidade de sua própria Secretaria, está-se aparelhando o Instituto de elementos vários, seguros e completos. Já agora, é possível uma análise das oscilações de preços e de salários, permitindo mais profundo conhecimento do nível de vida, graças aos dados recolhidos e sistematizados

pelos órgãos filiados ao I. B. G. E., principalmente pelo Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho.

Procurando ajustar suas iniciativas às necessidades emergentes, acaba o Instituto de estender a todos os Municípios, para realização com ritmo bimestral, o plano de levantamento de estoques que vinha executando, desde 1942, quanto aos vinte e dois principais centros econômicos do país, ou seja, as capitais das Unidades Federadas. Os resultados assim obtidos constituem valiosos subsídios para a vitória, por parte do governo e da iniciativa privada, nessa “rude batalha do abastecimento e da nutrição” em que nos achamos empenhados, como salientava, recentemente, o Sr. Ministro da Agricultura.

Como se vê através dessas breves indicações, farto é o material de que dispõe o Instituto, no campo das estatísticas econômicas. Tem sido êle oferecido ao exame e à consulta dos órgãos interessados, cabendo ressaltar o muito que dêle se aproveitou, por intermédio de seu quadro de técnicos, a Comissão Organizadora do Instituto de Serviços Sociais do Brasil, nos estudos e análises a que procedeu. Foi útil ainda aos trabalhos da Comissão de Investigação Econômica e Social da Assembléia Nacional Constituinte, cujos relatórios parciais e geral são ricos de gráficos e estatísticas, colhidos na maior parte, no I. B. G. E. ou em órgãos que a êste recorreram.

Não há falta de estatísticas, como se insiste em dizer, talvez falem os que se dediquem a estudá-las, analisá-las e interpretá-las. Os que assim quiserem fazer, porém, encontrarão nas séries estatísticas elaboradas pelo Instituto permanente e oportuna fonte de sugestões; sugestões a mostrar não só os erros e as deficiências da economia brasileira, senão também os caminhos que devem ser seguidos no sentido de proporcionar ao nosso povo a situação de abundância e bem-estar que lhe cumpre obter.

A estatística não se descurou de sua contribuição para o planejamento, em moldes racionais, da economia nacional, como o reclamam, na presente conjuntura, — que todos reconhecemos grave e difícil —, os superiores interesses do país. Resta que não se perca, sem ressonância, a mensagem dos números, cujas vozes nos convocam a um esforço decisivo para fazer o Brasil — “cada vez maior e cada vez melhor”.

A importância do Ministério da Economia

JOSÉ DA COSTA BOUCINHAS

O presente trabalho, proferido em setembro último no Sindicato dos Economistas, no Estado de S. Paulo, analisa com felicidade as causas da crise econômica brasileira, através da enumeração sistematizada dos fatores do nosso atual processo inflacionário. Seu autor, como Presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas, e Presidente do Sindicato dos Contabilistas, de S. Paulo, teve oportunidade de lidar cotidianamente com todos os problemas que assolam a conjuntura econômica do país — desde a expansão ilimitada do crédito até às vacilações da nossa contabilidade pública.

Seu apêlo, pois, à criação do Ministério da Economia, que deverá inaugurar no país uma era de planificação econômica, adotando "medidas eficientes", que permitam restabelecer o equilíbrio econômico por um desenvolvimento racional de nossas fontes de produção — não vem esteado apenas por um florilégio teórico: vem carregado da certeza que as nossas dificuldades econômicas estão firmando no ânimo não só dos administradores públicos como privados. (N. R.)

REABRINDO o ciclo de conferências e palestras que caracterizavam às Semanas do Economista, que se realizavam periodicamente por iniciativa das respectivas entidades de classe, em todo o Brasil, suspensas em sinal de protesto pela demora em dar ao ensino das ciências econômicas a dignidade que merece e de que é cercado em todos os países adiantados e que ora se reiniciam para comemorar a assinatura do Decreto-lei federal n.º 7.899, de 22 de setembro de 1945, que veio, finalmente, de encontro aos desejos dos que pugnavam pela inclusão desse setor do ensino na estrutura universitária, coube-nos a honrosa incumbência de abrir os seus trabalhos, para o que

escolhemos um tema que consideramos de grande importância, qual seja o Ministério da Economia.

Se outras razões não militassem a favor da criação desse novo órgão na alta administração do país, bastaria um ligeiro retrospecto crítico da atuação do nosso governo nos últimos anos para demonstrar que sem o mesmo não poderemos contornar as dificuldades que nos assoberbam, estando arriscados, pelo contrário, a vê-las cada vez mais agravadas.

Sem dúvida, muito devemos pela situação aflitiva em que nos encontramos à imprevidência dos responsáveis pela nossa tranquilidade, que se demonstraram de uma ignorância lamentável em matéria econômica, agravada ainda mais pela falta de capacidade receptiva das necessidades e dos anseios das classes produtoras e do povo.

A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

Não é demais, nesta oportunidade, tentar um ligeiro esboço da evolução da nossa conjuntura econômica, particularmente no período da guerra recém-finda, a fim de podermos apreciar convenientemente a situação atual e traçar normas para o futuro.

Sem qualquer possibilidade de contestação, estamos sofrendo os efeitos de um regime inflacionário cujos limites podem ser encontrados, de um lado no aumento vertiginoso do meio circulante e do potencial monetário e, do outro, na falta de produtos oferecidos ao consumo, quer de origem nacional, quer de importação. Qualquer dessas causas seria suficiente para provocar a ruptura do equilíbrio econômico e o seu aparecimento concomitante dá idéia da gravidade da situação com que nos defrontamos.

E' necessário dizer que a atual situação inflacionária do Brasil não constitui fenômeno isolado. Muito pelo contrário, podemos afirmar que é geral,

atingindo todos os países. Através de estudos realizados pela União Pan-Americana, verifica-se que todos os países da América foram afetados em maior ou menor escala pelo fenômeno, o mesmo sucedendo com os da Europa, onde a situação é ainda mais aflitiva.

No caso dos Estados Unidos, a redução verificada no volume das mercadorias de consumo e o aumento da capacidade aquisitiva do povo foram causados diretamente pela participação do país na guerra. Nas demais repúblicas americanas a origem da inflação pode ser encontrada em fatores externos criados pela guerra.

Entre as causas da inflação, incluem-se as seguintes:

a) O excesso das exportações sobre as importações. A fim de poder financiar as exportações foram feitas grandes emissões de papel moeda que passaram a atuar no mercado justamente no momento em que a quantidade de mercadorias à disposição do consumidor interno diminuía.

b) Reduções verificadas nas importações dada a impossibilidade dos grandes países industriais em atenderem as encomendas, por estarem com sua produção inteiramente voltada para as necessidades da guerra.

c) Os "deficits" orçamentários verificados em alguns países devido principalmente à queda da arrecadação do imposto de importação, agravados em outros, como no Brasil, pelo aumento constante de despesas improdutivas.

d) A expansão do crédito, que é uma das conseqüências da inflação monetária, acelerando a circulação do dinheiro pelas facilidades concedidas pelos Bancos.

A apreciação do caso particular do Brasil demonstra que tivemos para agravar a nossa situação a ocorrência simultânea de todas essas causas, cada vez mais profundas em suas repercussões pela incapacidade demonstrada em combatê-las.

Tratando da primeira causa indicada, isto é, o excesso de exportação, assim se expressa o econo-

mista patricio Prof. Eugenio Gudín, (*) pondo à mostra os erros em que incidimos:

"O principal característico da atual conjuntura da Economia Brasileira é o de uma considerável inflação originada, em princípio, pela Guerra Mundial. O grande excesso das exportações sobre as importações faz com que o Governo (ou o Banco do Brasil) veja-se obrigado a criar novos meios de pagamento para comprar aos exportadores as suas letras (exportação, isto é, para suprir aos exportadores, em troca da moeda estrangeira que oferecem, moeda nacional de que precisam para continuar a produzir."

"Esse mal não nos é peculiar. Várias outras nações encontram-se na mesma necessidade de criar novos meios de pagamento para atender ao excesso de exportação."

"Tanto em nações como a Inglaterra e os Estados Unidos, que estão sob regime de guerra total — que, por mais que elevem o montante dos impostos arrecadados e dos empréstimos internos emitidos, não conseguem cobrir totalmente as despesas de guerra — como em nações como o Brasil e a Argentina, que padecem, paradoxalmente, do excesso de saldos de seus balanços de pagamentos, têm sido os governos obrigados a aumentar a quantidade de meios de pagamento, uns pela necessidade de sustentar a guerra, outros pela de sustentar a exportação. Para só citar o exemplo da Inglaterra, a quantidade de sua moeda fiduciária em circulação elevou-se de cerca de £ 360 milhões em 1938, a mais de £ 1.000 milhões no momento atual."

"Verifica-se, entretanto, que na Inglaterra, como nos Estados Unidos, como na Argentina, mau grado o aumento dos meios de pagamento, a alta dos preços não excedeu da razoável percentagem de 25%, enquanto que entre nós esse aumento já vai pela casa dos 100%, com tendência indefinida para a alta."

"A diferença consiste simplesmente no seguinte: E' que enquanto esses países adotam uma política monetária de absorção e de esterilização dos meios de pagamento, no Brasil

(*) EUGENIO GUDIN — Ensaios sobre problemas econômicos da atualidade — Editora Civilização Brasileira.

não só deixaram de ser tomadas no devido tempo às medidas necessárias a essa absorção e esterilização, como se toleram as práticas mais inflacionistas de utilização dos meios de pagamento.”

Prosseguindo, diz o Prof. Gudin :

“Por ser muito semelhante ao nosso o caso da Argentina, vale aqui transcrever alguns trechos do relatório do Banco Central da República Argentina, relativo ao exercício de 1943. Depois de se referir ao inevitável aumento de meios de pagamento, diz o relatório :

“A abundância de disponibilidade, que se reflete no movimento de Bolsa, permitiu ao Tesouro Nacional colocar vultosas somas de valores diretamente ao público e cobrir as necessidades fiscais sem acudir ao crédito bancário.”

“Em contraste, nós, que no início da guerra já vínhamos padecendo de um movimento inflacionista acentuado por força de sucessivos deficits fiscais, deixamos que a inflação se agravasse em consequência das emissões necessárias à compra das letras de exportação. A constante alta de preços denunciadora do ininterrupto decréscimo do poder de compra da moeda, destruiu a confiança na moeda, indispensável à corrente de procura e aquisição títulos do governo expressos em moeda. Diante da alta de preços todos se afastavam de títulos de rendimento fixo e de cotação estável, para aplicar suas disponibilidades (sempre crescentes com a inflação) nos negócios industriais e comerciais que deixavam formidáveis margens de lucro, na especulação de terras, de apartamentos ou de mercadorias ou em bens tangíveis de qualquer espécie, até em pedras preciosas, jóias, móveis e objetos de arte.”

“Numa conjuntura em que tudo se devia fazer para encaminhar o excesso de disponibilidades para a compra de títulos ou bonus do governo, a fim de permitir a absorção ou esterilização do excesso de meios de pagamento, nada se fazia para conter a alta de preços, que desviava aquelas disponibilidades para fins especulativos ou altamente provei-

tos, sem qualquer interêsse pelas obrigações e apólices do Tesouro.”

“Para que fôsse possível a aquisição de títulos do Tesouro, por parte do público, a fim de prover meios para as despesas de guerra, foi preciso recorrer à medida compulsória de obrigar o contribuinte do imposto de renda a comprar bonus do Tesouro por quantia equivalente ao imposto.”

Da incapacidade em evitar os efeitos do aumento do meio circulante originou-se como causa imediata também o aumento da moeda “escritural” em poder dos Bancos, representada pela diferença entre o total dos depósitos a vista, menos o encaixe, derivando daí a expansão do crédito que age como agravante da inflação de papel moeda. Assim é que de um potencial monetário equivalente a 12 bilhões 825 milhões de cruzeiros, em 1939, passamos a 40 bilhões e 97 milhões em 1944, ou seja um aumento de 300%.

A par desses erros na política financeira, e muitas vezes como consequências dos mesmos, incidimos em outros tantos erros de política econômica, que se orientou num sentido totalmente contrário ao que a experiência e as boas normas da ciência econômica sugeriam.

EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA ECONÔMICA

Todos sabem que dispomos de meios para acompanhar a evolução da conjuntura econômica, podendo mesmo prever o desenvolvimento dos ciclos econômicos, através de fases de prosperidade e de depressão.

“Entende-se por depressão”, no dizer de Haberler, (*) “uma situação na qual o rendimento real consumido ou o volume de consumo por habitante; o rendimento real produzido ou o volume de produção por indivíduo, e o número de empregados, diminui ou é inferior ao normal, no sentido de que haja recursos que permanecem sem utilização, — um remanescente ocioso dos fatores da produção, particularmente mão de obra necessitada de ocupação. A prosperidade, pelo contrário, é uma situação na qual alcançam um

(*) GOTTFRIED HABERLER — Prosperidad y Depresion — Fondo de Cultura Económica — México.

número elevado, ou aumentam, o rendimento real que se consome, o produzido e o número de operários empregados e na qual não existem recursos sem utilização, nem operários desocupados, ou apenas muito poucos.”

Levando-se em conto esses fatores, não é difícil caracterizar a conjuntura econômica, podendo-se, outrossim, seguir determinadas normas que visem não só a corrigir falhas presentes como a evitar males futuros.

A sucessão dos períodos de prosperidade e de depressão, em forma ondulatória e contínua, corresponde aos ciclos econômicos, cuja duração e extensão territorial variam de caso para caso.

Conhecendo-se as causas que agem no sentido do aparecimento de período de prosperidade ou de depressão é justo que os governos procurem ficar habilitados a reduzir ao mínimo os efeitos dessas variações nos organismos sociais e, nesse sentido, conforme sejam as perspectivas, assim deve ser a orientação adotada.

O aumento da circulação monetária e a expansão do crédito são as duas causas principais que intervêm na sucessão dos ciclos econômicos e desde que esse é um fato amplamente conhecido, nada mais justo que se procure manejar a política financeira orientando-a no sentido de obter-se o equilíbrio econômico. A inflação pelos seus efeitos enganosos age como verdadeiro tóxico no organismo econômico, tanto assim que as fases de ascensão que dão início aos períodos de prosperidade, começam com o aumento do meio circulante ou da expansão do crédito.

Com o grande afluxo de dinheiro desenvolvem-se todas as atividades e novos empreendedores animam-se a entrar no mercado a fim de aproveitar a facilidade para novos investimentos. Como não é possível prolongar-se esse processo indefinidamente, isto é, como ele deveria parar no momento em que todos os fatores da produção estivessem ocupados, ocorre que a partir de certo momento desaparece o equilíbrio entre a oferta e a procura dos meios de produção e sobrevem a alta dos preços, inicialmente pela alta da mão de obra, que, depois, se reflete na matéria prima, etc. Elevando-se os preços dos fatores da produção forçosamente deve elevar-se o preço de custo dos produtos e, nessas condições, torna-se necessário elevar o salário dos operários, cujo poder de compra é

cada vez menor, se bem que, nominalmente, tenha aumentado. Forma-se aí o círculo vicioso: aumento de salários — aumento de preços, até atingir-se o ápice da curva da prosperidade, depois do que tem início a depressão, caracterizada principalmente pelo desemprego.

Pois bem, em face das características conhecidas dos ciclos econômicos, cumpre ao governo orientar sua política no sentido de não agravar as dificuldades dos períodos de depressão, nem influir no sentido de acelerar a evolução da fase de prosperidade. Para isso é necessário que seja acompanhada com atenção, através de estatísticas perfeitas e de estudos aprofundados, a evolução do ciclo econômico, coisa que, entre nós nunca se verificou pois sempre timbramos em seguir política de improvisação. Tanto é assim que num período de inflação e de escassez de produtos, como o que atravessamos, o governo contribuiu decisivamente para agravar a situação pois, sem procurar reduzir os efeitos dessas duas causas, ainda surgiu no mercado como grande consumidor e utilizador de mão de obra, desviando-a de setores vitais da produção econômica para obras públicas, muitas das quais adiáveis e outras suntuárias.

Ao invés disso, tudo recomendava que redobrasse suas atenções para acompanhar a marcha dos acontecimentos, pronto a intervir no momento em que se manifestasse qualquer ameaça de colapso das atividades econômicas, adotando, nesse momento, a política de desenvolvimento de obras públicas onde fossem ocupados os excedentes dos fatores de produção. Na verdade tal situação ainda não se verificou, se bem estejamos todos alarmados com as perspectivas dos próximos dias, dado o rumo dos acontecimentos.

ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

Estamos atravessando uma séria crise econômica e todos os esforços devem ser conjugados no sentido de ser restabelecido o equilíbrio. O primeiro passo para isso, sem dúvida, é o da estabilização da moeda. Nada poderemos conseguir se não estancarmos a fonte emissora do Tesouro. Urge, em primeiro lugar, restabelecer o equilíbrio orçamentário, reduzindo as despesas públicas ao mínimo possível e solicitando aos contribuintes o excesso necessário em forma de imposto. Nesse sentido não deve haver a preocupação de atender aos

interesses particulares dêste ou daquele mas o único desejo de sanear as finanças públicas.

Devemos procurar restabelecer o equilíbrio econômico sem recorrer a processos violentos de deflação, cujos efeitos, em geral, são mais perturbadores do que os da própria inflação. Precisamos aumentar substancialmente a produção interna, particularmente a agrícola, cuja escassez se faz sentir cada vez mais, principalmente pelo êxodo das populações rurais para as cidades onde encontram maior conforto e melhor remuneração no trabalho industrial.

Ao mesmo tempo, devemos restabelecer a corrente importadora, cujos produtos contribuirão para reduzir os efeitos da excessiva procura que atualmente se nota no mercado interno, forçando a alta dos preços.

Todos os esforços devem ser feitos, portanto, no sentido da estabilização monetária.

“A estabilização de uma moeda de papel”, afirma o economista F. Antezana Paz, (*) repousa sobre a confiança; e a confiança sobre a conversibilidade. Para fazer renascer a confiança não basta pronunciar discursos otimistas ou desmanchar-se em recriminações. São necessários atos. O ato essencial é o estabelecimento e manutenção da conversibilidade. E’ a finalidade a obter. O restabelecimento da conversibilidade é mais ou menos fácil segundo a desconfiança para com a moeda nacional esteja acompanhada de uma desconfiança para com o governo no poder, em razão da sua gestão das *finanças públicas*. Importa que os procedimentos técnicos sejam acompanhados de medidas *políticas e financeiras* destinadas a restabelecer a confiança no governo. Todas estas medidas devem ser tomadas ao mesmo tempo e não umas depois das outras.”

A seguir estuda o mesmo economista as condições necessárias para restabelecer essa confiança, cujas palavras preferimos reproduzir para que não percam a força da sua expressão e para as quais chamadas a atenção dos que nos ouvem, pois a medida em que são lidas temos cada vez a im-

pressão mais nítidas de que foram escritas tendo em vista a situação do nosso país.

Quanto à *confiança política*, afirma: “Quando um país está ameaçado por uma revolução política ou social, quando um Estado está ameaçado de secessão (é uma forma de revolução política) há nisso um obstáculo muito grande para a estabilização rápida da moeda. E’ difícil e mesmo impossível aplicar os *métodos técnicos* para obter a conversibilidade. Com efeito, não somente as revoluções ou ameaça de revolução destroem a confiança na moeda de papel, provocam uma fuga vertiginosa diante da moeda, como também impedem aos capitalistas de trazer os recursos sem os quais os técnicos não poderão assegurar a conversibilidade. O dever do governo é o de tomar todas as medidas possíveis para tranquilizar a opinião pública fazendo desaparecer as ameaças de revolução política ou social. Uma alteração de política é indispensável. Se esta alteração não for possível então haverá que transferir a estabilização: ela não teria êxito; os técnicos não poderiam aplicar os procedimentos técnicos da estabilização. Isto é essencial”.

“O outro elemento de êxito na estabilização é a *confiança na gestão das finanças públicas*. “Frequentemente”, continua o mesmo autor, “a inconversibilidade é o resultado da desconfiança provocada pela má gestão das finanças “deficit” orçamentário porque não podem ou não querem reduzir as despesas públicas ou elevar os impostos em proporção suficiente, a desconfiança aumenta. Para restabelecer a confiança é preciso:

- 1.º) Equilíbrio orçamentário.
- 2.º) Consolidação da dívida flutuante.
- 3.º) Boa Contabilidade Pública.

“Esta parte financeira do plano de estabilização é essencial”.

“*Equilíbrio orçamentário*. Diminuir as despesas, aumentar os impostos; tal é o programa financeiro. Na falta de recursos, não há que temer estabelecer impostos em massa. E’ sempre o mais conveniente. Não se deve deixar impressionar pelos contribuintes. Nos perío-

(*) F. ANTEZANA PAZ — Moneda, Crédito, Cambios Extranjeros y Estabilizacion — Editorial America — México.

dos de depreciação da moeda se arruinaria aos contribuintes não estabelecendo os impostos necessários para obter o equilíbrio. Não há que vacilar em estabelecer impostos, mesmo pesados. Cumpra estabelecê-los *quantos sejam necessários*. Aí está a salvação. Nunca é fácil estabelecer impostos pesados; esta política tem por adversários todos os demagogos que formigueiam nos parlamentos, que procuram popularidade fácil reclamando aos dirigentes pelo aumento das despesas e acusando os especuladores pela depreciação da moeda. Não há que vacilar em recorrer aos impostos *mesmo injustos* (impostos do consumo) se *não há meio de criar outros imediatamente produtivos*. Esta é uma questão política a resolver em cada país e que depende do estado das forças sociais. Para o técnico da moeda uma só coisa importa: é que o equilíbrio do orçamento seja restabelecido. Se sob pretexto de não cometer injustiças o governo não pode reduzir as despesas ou criar os impostos necessários, a estabilidade da moeda não poderá ter êxito. Os técnicos não poderão aplicar os procedimenttos técnicos”.

“*Consolidação da dívida flutuante*: Quanto mais débil fôr o crédito do Estado, mais difícil é para o governo obter dinheiro para empréstimos a *longo prazo*. Está reduzido aos empréstimos a curto prazo, à pequena semana: é a *Dívida Flutuante*. Esta dívida flutuante é muito perigosa. À medida em que a confiança na moeda se debilita os indivíduos tratam de realizar os seus créditos para comprar divisas estrangeiras. A fuga diante da moeda nacional é acompanhada, pois, de pedidos de reembolso da Dívida Flutuante. Nenhum governo pode fazer face a isso com recursos obtidos pelo imposto ou por empréstimo. Está colocado diante da alternativa: bancarrota (repúdio ou consolidação forçada) ou criação de papel moeda para reembolsar. A criação de papel moeda aumenta o pânico. O pânico aumenta a procura de reembolso da dívida flutuante: é o ciclo infernal. O remédio está na consolidação da dívida flutuante. Cumpra conseguir dos portadores de títulos que os renovem, ou melhor, que os substituam por títulos a maior prazo. Cumpra encontrar novos prestamistas no país ou

no exterior. Tanto quanto seja possível é necessário que as *operações de consolidação da dívida flutuante sejam voluntárias*. Se isso é absolutamente impossível, em último caso haverá que resignar-se a uma consolidação forçada momentânea. E' um recurso. O objetivo é restabelecer a confiança, que não se restabelece pela bancarrota. Só em último extremo se deve resignar-se a ela”.

“*Contabilidade Pública*. E' possível que o “deficit” do orçamento provenha da insuficiência de regras sôbre a Contabilidade Pública. A Contabilidade Pública não influe na economia, nas despesas, nem no aumento dos impostos insuficientes. Assegura, entretanto, a ordem da gestão financeira; evita o desperdício, as despesas em duplicata, a prevaricação. Ela contribui amplamente para restabelecer a confiança nos credores do Estado, dando-lhes a segurança de que serão pontualmente pagos. Há aqui uma fonte de economias considerável. Quando uma moeda de papel está depreciada, os estabilizadores devem apoiar-se na Contabilidade Pública e exigir uma reforma, se necessária. Muitos países nos quais uma gestão financeira má tem por causa, senão única pelo menos importante, a imperfeição da Contabilidade Pública”.

Creemos que não poderia haver palavras mais claras nem mais precisas do que as do economista que acabamos de citar para indicar o caminho que devemos trilhar se desejarmos realmente sanear a nossa moeda, preservando assim, a nossa economia. Realmente, como diz êle, não bastam discursos — e nem entrevistas, acrescentamos nós — para resolver os problemas financeiros. Apesar de todos, no Brasil, saberem que estamos sofrendo os efeitos do aumento do meio circulante, não houve quem tivesse a coragem de indicar os remédios para debelar o mal, situando-os entre a redução das despesas públicas e o aumento da receita. Muito pelo contrário. Tivemos um governo que não durou mais do que 90 dias e que nesse curto espaço de tempo onerou o orçamento público com mais 2 bilhões de cruzeiros, verba necessária somente para atender ao aumento dos vencimentos do funcionalismo. Não lhe ocorreu, entretanto, indicar a fonte de onde deveria sair o

dinheiro para fazer face a êsse aumento de despesa e o resultado é que o govêrno que o sucedeu se defronta com êsse pesado ônus. Por outro lado, o novo govêrno ainda não conseguiu reduzir verdadeiramente as despesas públicas e muito menos aumentar a receita, apesar das freqüentes declarações oficiais a êsse respeito, pois não é crível que se pretenda chegar a êsse resultado com o simples aumento do valor das estampilhas de recibo ou outras rubricas da lei do sêlo, quando é sabido que o imposto sôbre a renda ainda apresenta margem suficiente para agravação das taxas, com a vantagem de retirar os recursos de quem realmente os possui, redistribuindo a riqueza que vai se acumulando, cada vez mais, nas mãos de uns poucos privilegiados.

PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Em face da situação delicada em que nos encontramos e que cada vez mais se agrava, urge adotar medidas realmente eficientes que permitam restabelecer o equilíbrio econômico desenvolvendo as nossas fontes de produção. Necessitamos estabelecer normas cuidadosamente estudadas a fim de disciplinar a nossa economia e criar o órgão que deverá superintender a execução do plano traçado.

Muitas foram as tentativas feitas nos últimos anos para chegar a êsse resultado; isto é, o planejamento da economia nacional. O mesmo pode-se dizer quanto aos órgãos incumbidos de estudar essas medidas, sendo certo, entretanto, que nunca houve o desejo sincero de resolver o assunto. As vaidades pessoais até agora se sobrepuzeram ao interesse nacional e sempre que apareceu um órgão aparentemente aparelhado para desempenhar essa relevante tarefa paralelamente a êle foram instituídas comissões e sub-comissões, subordinadas aos vários Ministérios, que passavam a funcionar sem qualquer entendimento comum, o que fatalmente acarretava desperdício de tempo e dispersão de esforços. Para só referir os principais órgãos criados nos últimos anos citamos o Conselho Federal de Comércio Exterior, Comissão do Planejamento Econômico e Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Cada um desses órgãos entrava desde logo em choque com o anteriormente instituído, e os resultados de todos êles, em consequência, foram nulos, tanto é assim que até o mo-

mento não dispomos do tão almejado planejamento da nossa economia.

Merece especial referência, nesta oportunidade, o esforço desenvolvido pelas classes produtoras no sentido de oferecer às autoridades um conjunto harmônico de normas de planejamento, redigidas após amplos debates no 1.º Congresso Brasileiro de Economia, Primeiro Congresso Brasileiro de Indústria e na Conferência das Classes Produtoras de Teresópolis. Apesar da boa vontade das classes produtoras e da contribuição valiosa prestada ao govêrno, suas sugestões nunca foram levadas em conta, o que é realmente de lamentar-se.

O objetivo fundamental do planejamento econômico deve ser o de aumentar a renda nacional, procurando elevar e dignificar o homem da cidade e do campo e oferecer-lhes tôdas as regalias permitidas pelas modernas conquistas sociais.

Dentro dêsse enunciado encerra-se um vasto plano que abrange todos os aspectos da vida nacional, políticos, sociais e econômicos, estendendo-se à educação e à saúde. Não é nosso intuito aprofundar, nesta oportunidade, a análise dêste plano.

NECESSIDADE DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

O nosso fim precípua é fazer ver que mesmo depois de traçado o plano em bases perfeitas de nada valeria se não houvesse um órgão encarregado de zelar pela sua execução. Êsse órgão é o Ministério da Economia cuja necessidade é premente e cuja criação não pode ser protelada por mais tempo sob pena de perdermos o contrôlo da situação.

Não basta, entretanto, criar mais um órgão na alta administração do país. E' necessário, ao mesmo tempo, que êsse órgão tenha autoridade e força suficientes para fazer cumprir as suas determinações em qualquer setor e que só a êle fique reservado opinar sôbre assuntos econômicos. Parecer intenção do govêrno criar quanto antes o Ministério da Economia e a inclusão, na Constituição recentemente promulgada, de dispositivos que prevêm o funcionamento do Conselho Nacional da Economia é um indício de que os problemas econômicos preocupam os nossos homens públicos e de que a sua solução não pode ficar ao arbítrio de assembleias estritamente políticas. Num regime democrático, como o que foi inaugurado, constitui

bom augúrio a existência do Conselho Nacional de Economia, formado por cidadãos afeitos aos problemas econômicos, mas não devemos esquecer que sua função é meramente consultiva e que só um órgão executivo, como o Ministério da Economia, poderá satisfazer às nossas necessidades.

O Ministério da Economia deve dispor de amplos poderes para agir, mórmente na fase que atravessamos, comparável a verdadeiro estado de guerra pelas conseqüências que poderá ocasionar a atual crise, requerendo-se dêle esforço e decisão. Muitos choques surgirão com outros órgãos administrativos, pois no Brasil ninguém quer, nem por hipótese, abrir mão de qualquer parcela de autoridade, nem mesmo para satisfazer o interesse nacional. Resulta daí que o Ministro da Economia deve ser um homem profundamente conhecedor dos problemas econômicos e desligado de quaisquer compromissos políticos.

Os economistas brasileiros, que há 15 anos vêm lutando pela divulgação dos princípios da ciência econômica e pela formação de uma mentalidade econômica que permita compreender os nossos problemas, verão na criação do Ministério da Economia uma vitória da cruzada em que se empenham e consideram-se aptos a desempenhar o papel que lhes fôr destinado, se acaso fôr solicitada sua colaboração. Não dizemos isso porque nos interessam cargos ou honrarias, mas unicamente porque estamos convictos de que sem a colaboração de um corpo de técnico esclarecidos nada de definitivo se poderá conseguir no terreno da política econômica. Passou a época da improvisação,

que tantos males causou e hoje, quando as empresas particulares começam a recorrer aos economistas para se reaparelharem e se prepararem para enfrentar os dias difíceis que se aproximam, não é possível que o govêrno continue a ignorar a existência dessa numerosa classe, onde se encontram elementos de real valor e de onde saiu o grande vulto de Frederico Herrmann Júnior, prematuramente roubado ao nosso convívio, e que estava destinado a desempenhar papel decisivo no panorama econômico nacional.

Para terminar, queremos reproduzir, fazendo nossas, as palavras do eminente Presidente da Confederação Nacional do Comércio, Dr. João Daudt de Oliveira, proferidas perante a Comissão de Investigação Econômica e Social da Assembléia Constituinte, representando o pensamento das classes conservadoras às quais estamos ligados por tantos laços de afinidade :

“Desejamos que a política econômica do país ocupe o primeiro plano na órbita das atividades construtivas do Govêrno, sendo para isso criado o Ministério da Economia. Este teria como função própria orientar, planejar, dirigir e fomentar a transformação econômica do Brasil numa das mais prósperas nações do mundo. Mas a política econômica que temos em vista seria baseada na realidade brasileira, em suas tradições, nas aspirações de suas classes pensantes e ativas, conservando o espírito que se cristalizou entre os descendentes de outros povos que aqui vieram formar uma nova comunidade cívica”.

O planejamento nacional na América Latina

LEWIS L. LORWIN (*)
(Trad. de Ewaldo Correia Lima)

INTRODUÇÃO

A idéia de um planejamento nacional, abrangendo o tríplice aspecto — físico, econômico e social —, tem desempenhado papel de progressiva importância na orientação da política nacional na América Latina, durante a última década. Em alguns países elaboraram-se planos de grande amplitude para o desenvolvimento dos recursos naturais e reconstrução da vida social e econômica, tais como o Primeiro e Segundo Planos de Seis Anos do México, o Plano de Três-Anos de Cuba o Plano de Industrialização Nacional da Colômbia e o Plano de Três-Anos da Venezuela. Em outros países, por exemplo, Chile, Bolívia e Equador, agências especiais denominadas Conselhos Econômicos Nacionais ou Institutos de Fomento Nacional, foram organizados para examinar, numa base de um plano de conjunto, a política nacional. Em muitos países da América Latina, foram adotadas medidas parciais para o controle da produção, a distribuição e o tabelamento de certas mercadorias, o controle de setores especiais da economia nacional, como a agricultura e o comércio exterior.

O estímulo para essas iniciativas, tem origens diversas. As idéias mais remotas de planejamento, na América Latina, parecem datar de um interesse primitivo em planos urbanísticos e em medidas para o controle de gêneros de super-produção, como, por exemplo, o Plano de Valorização do Café do Brasil, a Convenção Internacional do Açúcar, da qual participa Cuba, e o Convenção Internacional de Controle do Estanho, em que a Bolívia é interessada. Também de significação foram os movimentos sociais latino americanos, entre os quais merece relevo a Revolução Mexicana de 1917, que visou transformações fundamentais, que implicavam em grandes planos de reconstrução política, econômica e social.

Contudo, é certo que uma concepção mais específica e técnica de planejamento só surgiu na América Latina depois de 1929. As suas principais causas se encontram na necessidade de recupera-

ção econômica, depois dos efeitos desastrosos da Crise, nos movimentos de renovação política e social (México, Venezuela e Chile), na influência das idéias de planejamento oriundas da Espanha, Portugal e outros países da Europa, e, finalmente, o exemplo do "New Deal".

Sofrendo tantas e diferentes influências, o planejamento nacional na América Latina difere, consideravelmente, em conteúdo e forma de país a país, embora apresente elementos comuns, que é mister ressaltar para que fique bem claro o caráter geral da tendência. Um estudo do planejamento compreende dois temas principais: primeiro, uma descrição da evolução do planejamento nacional em cada país; segundo, uma análise dos elementos comuns das diversas tendências. Ambos são tratados aqui de modo sumário, dando-se mais atenção às características comuns do movimento. São os objetivos, métodos e tipos comuns de planejamento que desenvolveremos mais extensamente. Os aspectos próprios de cada país se descrevem brevemente, e se consideram com mais detalhes nos apêndices que resumem os planos de determinados países da América Latina.

TIPOS DE PLANEJAMENTO

Tomando como base o seu alcance, o planejamento nacional pode ser classificado em: (1) integral, (2) parcial e (3) de emergência. O planejamento parcial pode ser usado como um meio para a realização gradual de um plano mais extenso. Tanto o planejamento integral como o parcial podem ser classificados na base de objetivos sociais e econômicos, sendo, assim, econômicos, sociais, reformas, socialistas e corporativistas. O planejamento de recursos naturais e de obras públicas pode ser executado tendo-se em vista a realização de alguns dos tipos de planejamento social e econômico.

PLANEJAMENTO INTEGRAL

O planejamento integral, na América Latina, assim como em outros países, tem por fim a reorganização geral

(*) In *National Planning in Selected Countries* — technical paper number 2 — *National Resources Planning Board*.

dos sistemas sociais, econômicos e constitucionais. Tem estado associado a perturbações políticas e sociais da vida nacional, constituindo uma das principais expressões dos recentes movimentos de reconstrução nacional da América Latina.

O planejamento integral, nessa parte do mundo, seguiu as principais linhas de desenvolvimento adotadas em outros países, e se manifestou em programas de caráter econômico-liberal, do "New Deal", reformistas, corporativistas e socialistas. Como em outros países, onde o planejamento foi aceito como um método da política nacional, estes vários programas de planejamento foram modificados para servirem a determinados fins nacionais, assim como para seguirem exemplos do passado. Tiveram de ser adaptados a exigências e necessidades imediatas, dando como resultado, na maioria dos casos, planos de caráter eclético e oportunista.

O tipo mais avançado de planejamento integral é o do México. O Primeiro Plano Sexenal do México (1934-1940) projetava um esboço geral de um novo sistema social para o México e indicava uma série de medidas legislativas para sua instituição. As características desse Plano de Seis-Anos, que atraiu a atenção mundial, são a reforma do sistema agrário na base da posse e da administração cooperativas (O Ejido), a nacionalização dos recursos naturais (óleo e outros minerais) e a legislação trabalhista que tem por fim dar aos empregados uma posição econômica equivalente à dos empregadores. Além dessas características, o Primeiro Plano Sexenal contém objetivos de longo alcance para a reorganização das instituições industriais, educacionais e sanitárias que transformariam o México em um adiantado estado social-democrático.

O Segundo Plano de Seis-Anos (1941-1947) se propõe levar avante os propósitos gerais do Primeiro. Uma vez que os principais pontos do sistema foram fixados no Primeiro Plano, o Segundo se relaciona mais com as medidas específicas e políticas que levem à realização do programa geral, dentro do período previsto. A proposta mais notável de planejamento "corporativo" na América Latina ocorreu no Brasil, incorporada em nova constituição, adotada em 1937. O artigo 13 dessa carta cria um Conselho da Economia Nacional, a fim de "promover a organização corporativa da economia nacional" (artigo 61). A filosofia em que se fundam essas medidas, foi resumida no artigo 135 da forma seguinte: "Na iniciativa privada, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, fundam-se a riqueza e a prosperidade da Nação. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir a deficiência da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção de maneira a evitar ou resolver seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado". Mais adiante, no desenvolvimento dessa idéia corporativa, estabelece a Constituição, no artigo 140, "a produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções

delegadas do poder público". Embora, desde 1937, outras medidas não tenham sido tomadas para a execução desse plano, a idéia está tomando vulto no Brasil, provavelmente reforçada pelo exemplo do planejamento corporativo de Portugal.

O planejamento que se pode chamar do tipo do "New Deal" foi projetado, por diversas vezes, em Cuba, desde a mudança do governo em 1933. O Presidente Grau San Martín deu o primeiro passo, depois da deposição de Machado, para a adoção de uma série de medidas que fortalecem a posição do trabalho, aumentam o emprego, levantam os salários, e, afinal, estendem a influência do governo na vida econômica do país, especialmente no campo dos serviços públicos. Um passo mais decisivo, no mesmo sentido foi tomado, em 1937, com a adoção do Plano Trienal que, entre outras cousas, instituiu um banco nacional, estabeleceu a reforma tributária, promoveu a coordenação da indústria do açúcar, a proteção aos fazendeiros e a distribuição de terras, a expansão da indústria agrícola e fixou os seguros para a velhice e uma taxa progressiva sobre latifúndios não cultivados, e a renda a ser usada no financiamento da distribuição de terra entre cubanos.

Com características essencialmente típicos do "New Deal" há o programa econômico adotado pelo Governo da Frente Popular do Chile, em 1938. O plano se propõe a um "melhoramento imediato do padrão de vida e condições de trabalho das classes operárias, por meio de reforma agrária, salários mínimos, regulamentação e aluguéis, construção de moradias higiênicas para os trabalhadores, fixação das horas de trabalho e estrita observância da legislação social vigente". O Instituto para o Fomento da Indústria (Instituto do Fomento) foi estabelecido com o fim de planejar e executar medidas práticas visando esses objetivos.

O Plano de Três Anos da Venezuela, adotado em 1938, e o Plano de Industrialização Nacional da Colômbia podem ser citados como exemplo de planejamento de base econômica. Seu objetivo está no desenvolvimento da economia nacional dentro da estrutura econômica vigente. Uma grande parte do "Plano Administrativo" de Três-Anos da Venezuela é dedicada a uma enumeração de obras públicas específicas, em virtude das quais ficará o país possibilitado a melhorar os seus sistemas de comunicações e suas condições sanitárias.

PLANEJAMENTO PARCIAL

O planejamento parcial pode ser aplicado a determinados bens econômicos ou a setores isolados da vida econômica. Consiste, essencialmente, na regulamentação e controle dos processos econômicos necessários (produção, distribuição, tabelamento, etc.) para o auxílio a certos grupos, quando o interesse nacional estiver necessitando de tal intervenção. O planejamento parcial pode ser empregado para objetivos mais longos, como, por exemplo, como um meio de transformar, gradualmente, a economia nacional. Em regra, o planejamento parcial tem servido para ampliar o controle governamental e regulamentar as atividades eco-

nômicas específicas, sem, entretanto, modificar as bases do sistema econômico. Muitas vezes recebe o nome de "intervencionismo", em contraste com "planejamento", mas a distinção carece de importância.

O planejamento parcial, desde muito, se propagou pela América Latina, mas desenvolveu-se principalmente no último decênio. Tem como causa a característica específica da economia latino-americana, ou seja, a tendência para a super-produção de mercadorias de exportação, de cujo preço, no mercado mundial, dependem vitalmente os países da América do Sul. Seu propósito foi regular a produção e distribuição desses gêneros, de maneira a assegurar um preço compensador aos produtores. Os exemplos mais interessantes desse tipo de planejamento são os conselhos de controle da Argentina, instituídos para o trigo, cereais, linhaça, carne, algodão, etc. Em algumas de suas manifestações, o planejamento parcial tende a abranger o planejamento de emergência. E foi o que aconteceu, principalmente a partir de 1933, quando os efeitos desastrosos da crise mundial nos produtos de exportação e nos preços dos gêneros deram lugar, de forma precipitada, a maior parte dos planos elaborados na América Latina. E' mais lógico, contudo, reservar-se o termo "planejamento parcial" para os casos em que se tratar de situações mais ou menos normais e frequentes, e empregar o termo "planejamento de emergência" para aqueles resultantes de situações peculiares ou anômalas.

PLANEJAMENTO DE EMERGÊNCIA

Assim, o planejamento de emergência surgiu principalmente como um esforço para fazer frente ou às crises industriais ou aos problemas de defesa nacional e de guerra. No primeiro caso, diz respeito ao que, sem uniformidade, se tem chamado de "política dos ciclos econômicos", "política de recuperação" ou "planejamento contra a crise". No último, consiste na promulgação de planos de "preparação", "mobilização", ou "guerra", em relação a uma possível ou real situação de guerra.

O plano de emergência que se difundiu, na última década, na América Latina, foi ocasionado, principalmente, pela necessidade de reajustamento às mudanças da economia mundial, oriundas da Primeira Grande Guerra e que atingiram o clímax de 1929 a 1933. O principal objetivo desse planejamento de emergência foi fazer frente às tendências desfavoráveis das balanças internacionais de pagamento dos diferentes países e às suas desastrosas conseqüências para a produção, o emprego e os custos de vida.

Desde a deflagração da Guerra Européia, em setembro de 1939, algumas medidas foram adotadas, em diversos países da América Latina, para o planejamento preparatório de emergência. Em janeiro de 1939, um decreto foi promulgado no Brasil, autorizando "um plano especial de obras públicas e equipamentos para defesa nacional", que devia ser realizado num período de 5 anos. Em setembro de 1939, o México estabeleceu um Conselho de Coordenação Econômica Nacional, a fim de tratar dos problemas comerciais provenientes da guerra. No mesmo mês, o Chile

organizou uma Comissão Econômica Nacional para funcionar durante a guerra.

OBJETIVOS DO PLANEJAMENTO LATINO-AMERICANO

E' bastante expressivo que, a despeito das diferenças de amplitude e de tipo, o planejamento nacional nos países latino-americanos tenha certos elementos básicos em comum, revelando que as diferenças de tipo têm origem, sobretudo, nas preocupações intelectuais e nos preconceitos políticos, enquanto as realidades econômicas e sociais tornam certas linhas políticas comuns, senão inevitáveis, pelo menos convenientes.

Os elementos comuns à política de planejamento na América Latina se referem, principalmente, a cinco aspectos da vida econômico-social, a saber: (1) o desenvolvimento, pela ação do governo, das riquezas físicas e naturais; (2) a política agrária; (3) a industrialização; (4) a nacionalização da vida econômica; e (5) os melhoramentos sociais. As tendências demonstradas pelos vários países latino-americanos, no trato desses aspectos de sua economia, são de relevante importância para o futuro das relações inter-americanas.

DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS

Há muito tempo, e, sobretudo, desde a última década, vêm os governos dos países latino-americanos procurando promover o aproveitamento dos recursos naturais de seus territórios. E' geralmente conhecido que a maioria deles tem considerável número de solos virgens. Vários deles possuem grandes extensões de terra fértil, ainda não cultivadas e dotadas de depósitos minerais, com capacidade para produzir matérias primas de várias espécies, que apenas aguardam sua utilização. A exploração dessas riquezas tem sido obstada e retardada por dificuldades iversas criadas pelos obstáculos naturais, falta de meios de comunicação, escassez de população, preparação técnica inadequada e pobreza de equipamento indispensável. Mesmo dentro de áreas de antiga colonização e mais ou menos desenvolvidas, um mais rápido desenvolvimento das atividades econômicas depende tanto da existência de mais facilidades para transporte e de melhores meios para a subsistência da região, quanto de um melhor planejamento para a mobilização de recursos técnicos e financeiros disponíveis.

POLÍTICA AGRÁRIA E DIVERSIFICAÇÃO DA AGRICULTURA

Mesmo antes de 1914, temiam alguns países da América Latina os efeitos econômicos e sociais de crises periódicas resultantes de sua extraordinária dependência de um ou dois produtos de exportação. A prosperidade alcançada por grande parte das indústrias agrícolas, durante 1914-1918, conseqüência da procura por parte dos países beligerantes, abrandou, por um instante, esses temores. Foram eles, porém, revividos em 1920, diante do aumento crescente da área cultivada em diferentes partes do mundo,

da grande distância entre a procura e a oferta e o consequente crescimento das dificuldades de colocação, a preços vantajosos, dos principais gêneros de comércio nos mercados mundiais.

O colapso dos preços mundiais, de 1929 a 1932, levou a situação ao auge e recorreram-se a vários meios a fim de serem mantidos os preços no mercado mundial. Como já foi dito, êste foi a principal causa do "Planejamento de Emergência" — medida adotada pela política governamental na América Latina durante 1930. Nêste sentido, várias juntas reguladoras foram instituídas, em diferentes países, para limitar a produção, reduzir a oferta (com a destruição de parte do excedente), estabilizar os preços, etc.

Além dessas medidas, os governos dos países latino-americanos vêm desenvolvendo decididos esforços, nos últimos anos, com o fim de diversificar suas indústrias agrícolas. Tal diversificação destina-se a dois propósitos. De um lado, objetiva aumentar, tanto quanto possível, o número de mercadorias de exportação. A Argentina promoveu, nêsse intuito, o cultivo das frutas; o Brasil, o do algodão, laranjas, etc.; o Equador, o de bananas; o Paraguai, o de algodão, e assim por diante. Por outro lado, a diversificação destina-se a produzir, no próprio país maior quantidade de gêneros alimentícios nele mesmo consumidos, tais como arroz, feijão, trigo, vegetais e frutas, e, assim, efetuar uma substancial transferência de atividades, dos principais artigos exportáveis, que estão em perigo de super-produção, para produções subsidiárias que possam satisfazer as necessidades locais.

A diversificação agrícola, em alguns países da América Latina, está ligada a políticas de reforma agrária, cujo propósito é promover o progresso dos proprietários de terras ou criar um novo sistema de posse cooperativa e coletiva da terra. Na América Latina, assim como em alguns países da Europa, o comércio de exportação agrícola baseou-se, por muitos anos, no cultivo, em grande escala, exercido por proprietários de enormes latifúndios, com o auxílio ou dos trabalhadores agrícolas que não possuem terras ou dos rendeiros. A reforma agrária em tais países, empreendida com propósitos sociais, tem acarretado, muitas vezes, mudanças de produção, resultando em uma diminuição da capacidade exportadora. Em tais casos, houve a perda de mercados de exportação, que podia ser compensada, principalmente, por uma maior diversidade de produção, tendendo a tornar o camponês ou o fazendeiro mais independentes.

Ainda que as duas políticas tenham, muitas vezes, caminhado juntas, não se supõe, aqui, que elas estejam, lógica ou historicamente, entrelaçadas. Em alguns países, por exemplo, Colômbia ou Brasil, a diversificação não foi associada a mudanças na posse das terras. Em outros países, dos quais o México é o exemplo mais notável, a reconstrução das relações agrárias foi empreendida como um fim em si mesma e somente quando seus efeitos adversos na exportação se tornaram evidentes é que foi feito um esforço no sentido de libertar a economia agrária da dependência dos mercados mundiais, dando-lhe maior diversidade.

Tanto a reforma agrária como a diversificação agrícola suscitaram problemas de planejamento agrário para o governo. Os governos de diversos países empreenderam, assim, o estudo dos problemas relativos à melhor utilização das terras e adotaram medidas para auxiliar os fazendeiros no melhoramento de suas terras e colheitas e na ampliação da área cultivável por meio de planos de irrigação, pesquisas do solo, etc.

PROMOÇÃO DE INDÚSTRIAS NACIONAIS

Embora numerosas indústrias tenham começado a desenvolver-se, (no começo do século, em alguns países da América Latina, foi a Grande Guerra de 1914-1918 que deu à industrialização o seu primeiro impulso geral. As dificuldades para a obtenção de produtos manufaturados da Europa estimularam a produção de muitos artigos nacionais, e os países americanos manifestaram a tendência de tornarem-se mais independentes no suprimento de muitos artigos de consumo. A Grande Depressão de 1929-1933, reduzindo a capacidade da América Latina para pagar seus artigos importados, acentuou esta tendência. A estas causas juntaram-se motivos gerais, de caráter social, como o desejo de organizar um sistema social mais estável e de aumentar o poder aquisitivo das massas.

Durante a última década, os governos de muitos países latino-americanos entregaram-se à tarefa de fomentar as indústrias nacionais por meio de tarifas, cotas de importação, controles de câmbio, subsídios aos fabricantes, ou por financiamento público direto. As indústrias, assim estimuladas, variavam de acordo com os recursos e estrutura econômica do país, mas, de um modo geral, as indústrias que mais se desenvolveram foram as têxteis, produtos de couro, alimentos, materiais de construção, brinquedos, produtos farmacêuticos e indústrias semelhantes, de gêneros de consumo. O governo, somente em poucos casos, tentou desenvolver indústria pesada, como por exemplo, a indústria de ferro e de aço do Brasil. Uma das medidas da política dos governos é estimular as indústrias baseadas no emprego de matérias primas nacionais.

Em geral, os governos da América Latina tentaram encorajar as pequenas empresas privadas. Isto se verificou mesmo no México, onde, de acordo com a concepção social predominante, o principal esforço foi no sentido de desenvolver as cooperativas. Assim, o Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial foi fundado, no México, com o propósito de financiar os sindicatos de trabalhadores, pequenos industriais e comerciais, num esforço para ampliar a pequena indústria do país. Um instituto semelhante foi criado na Venezuela, a fim de promover auxílio financeiro, por meio de taxas de juros baixos, a pequenas indústrias nacionais. Os países da América Latina, que mantêm sistemas de controle de câmbio, aplicaram-nos para promover o desenvolvimento da indústria local. Além disso, a consequência das dificuldades de transferência do câmbio estrangeiro é fortalecer o mercado nacional de capitais para o desenvolvimento da indústria nacional, com o acréscimo de fundos que, de outro modo, iriam às mãos dos investidores estrangeiros.

Os resultados desse processo de estímulo à industrialização aumentaram consideravelmente nos últimos anos. Muitas fábricas ou empresas foram criadas ou, melhor, desenvolvidas com o auxílio direto ou indireto dos governos dos diferentes países. Ademais, o processo está ainda nas suas primeiras etapas e tende a expandir-se. Quasi todos os planos recentemente adotados pelos governos dos países latino-americanos prevêm, entre outras cousas, pesquisas e explorações das possibilidades de desenvolvimento das indústrias nacionais.

NACIONALIZAÇÃO DA VIDA ECONÔMICA

Uma das mais destacadas fases do recente desenvolvimento econômico dos países da América Latina foi o esforço crescente dos governos com o fim de orientar e dirigir as atividades econômicas, assim como dar à indústria nacional e ao comércio um caráter mais nacional. A tendência da política dos governos é exigir ampla representação nacional na direção das empresas estrangeiras, estabelecer indústrias nacionais pela intervenção direta do governo e preparar técnicos e peritos nacionais. No México, por exemplo, os peritos estrangeiros só são contratados quando não existem nacionais e, no Brasil, a maioria do corpo de diretores de qualquer empresa concessionária deve ser formada de cidadãos brasileiros.

O mais transcendente aspecto do movimento é a tendência crescente do próprio Estado de tomar parte direta nos negócios, ou pelo estabelecimento de seus próprios negócios ou pela nacionalização dos negócios estrangeiros existentes. Esta política está exemplificada no México, onde a lei de março de 1937 autorizou a Companhia Nacional de Petróleo a desenvolver a indústria petrolífera "para benefício da economia nacional", — uma tentativa para transformar em empresa nacional uma indústria cujos capitais tinham sido formados e se desenvolviam principalmente no exterior. Mas exemplos da mesma tendência podem ser encontrados em diversos outros países. Assim, o Governo argentino tomou posse da seção inglesa da Trans-Andean Railway. Em 1937, o governo obteve, ainda, autorização para dirigir a "The Cordoba Central Railway (uma companhia inglesa), por meio de um acordo garantindo lucros líquidos, e, logo depois, apossou-se da linha completamente. A Argenina possui também uma indústria petrolífera governamental, a qual, em 1937, produziu quasi a metade da produção total do petróleo bruto nacional e está procurando desenvolver as fábricas de embalagem do governo, de acordo com a Lei Nacional de Carne de 1933. A maior companhia de navegação brasileira, o Lloyd Brasileiro faz, agora, parte integral do Ministério de Viação e Obras Públicas. As obras portuárias de La Guaira, principal porto da Venezuela, antigamente pertencentes a uma empresa britânica, foram, recentemente, compradas pelo governo da Venezuela. Medidas para colocar sob controle nacional, de um modo ou de outro, o petróleo e outras indústrias extrativas, utilidades públicas, e outras indústrias básicas para o bem-estar nacional foram adotadas no Chile, Bolívia, Uruguai e outros países.

MELHORAMENTO DAS CONDIÇÕES SOCIAIS

Um aspecto expressivo do movimento de planificação na América Latina é a grande importância concedida, nos planos, às medidas destinadas ao melhoramento das condições de vida da população. Desde 1933, os países dessa parte do mundo foram, sucessivamente, aprovando uma legislação social a favor dos trabalhadores industriais e agrícolas e adotando medidas para o melhoramento das condições de saúde, nutrição e habitação. Uma característica interessante do desenvolvimento é a maneira por que esses objetivos gerais vão sendo estabelecidos nas constituições desses países. Como exemplo, devemos mencionar as relevantes medidas adotadas pelas novas constituições do Brasil, México, Uruguai e Venezuela.

Esse movimento de planejamento social pode ser resumido aqui do modo mais abreviado. A Constituição brasileira de 1937, por exemplo, estabeleceu vários princípios que devem ser respeitados pela legislação trabalhista. Os contratos coletivos concluídos pelas associações legalmente reconhecidas, serão aplicados a todos os empregados representados pelas mesmas. Tais acordos deverão estipular, obrigatoriamente, medidas relacionadas à sua duração, importância e modalidades do salário, disciplina interna e horário do trabalho. Os trabalhadores terão direito a descanso semanal aos domingos, e nos limites das exigências técnicas da empresa, aos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local. Depois de um ano de serviço ininterrupto em uma empresa de trabalho contínuo, o operário terá direito a um período de férias remunerado. Em certos casos, um trabalhador despedido terá direito a uma remuneração proporcional aos anos de serviço. Os outros princípios mencionados referem-se ao salário mínimo; ao dia de trabalho de 8 horas; à remuneração mais elevada do trabalho a noite; à proibição de trabalho de menores de 14 anos, de trabalho noturno a menores de dezesseis, e em indústrias insalubres e menores de dezoito anos e a mulheres; e a um período de repouso às gestantes, antes e depois do parto, com direito ao salário. Será instituído seguro para a velhice, invalidez, e vida para os casos de acidentes de trabalho. A associação profissional é livre, porém, somente as associações reconhecidas pelo Estado possuem o direito de representar as categorias de produção para que forem constituídas, ou de exercer, em relação às mesmas, funções delegadas pelo poder público. Devem ser instituídos tribunais especiais de trabalho.

De acordo com a Constituição Mexicana de 1917 e suas reformas, as leis relativas ao trabalho e todo contrato de trabalho devem obedecer a certos princípios. Entre estes, encontram-se o dia de trabalho de oito horas; a proibição de trabalho às mulheres e crianças de menos de 16 anos em indústrias insalubres ou nas fábricas de trabalho noturno; o dia de trabalho de seis horas para crianças entre a idade de 12 a 16 anos; um dia de repouso para cada seis dias de trabalho; períodos de repouso antes e depois do parto, com pagamento do salário integral e conservação do emprego; igual salário para igual trabalho, sem distinção de sexo ou nacionalidade; determinação de salários

mínimos e participação dos empregados nos lucros; pagamento de salário dobrado para as horas extraordinárias de trabalho; o fornecimento de moradias, escolas, dispensários e outros serviços por certos empregadores; o direito à greve e ao *lock-out*; a conciliação e arbitramento das disputas industriais; e a obrigação dos empregadores de pagar indenização, em determinados casos. Seguros especiais serão considerados de "valor social" e serão incentivados. "Sociedades cooperativas para a construção de casas baratas e higiênicas para trabalhadores serão, igualmente, consideradas de utilidade social, quando destinadas a serem adquiridas como propriedades pelos trabalhadores, em prazos detreminados".

A Constituição Uruguia de 1934 declara, entre outras cousas, que o trabalho ficará sob a proteção especial do Estado; e que a liberdade de consciência no tocante às questões morais e cívicas, a justa remuneração, a limitação das horas de trabalho, o descanso semanal e proteção higiênica serão garantidos por lei a qualquer trabalhador ou empregado assalariado. O emprêgo de mulheres e de menores de 18 anos de idade será sujeito a regulamentações especiais. A lei regulará uma distinção imparcial e equitativa do trabalho. A organização das associações industriais e o estabelecimento de juntas de conciliação e julgamento serão promovidos por leis. O direito à greve é garantido em princípio, mas o exercício e conseqüências desse direito serão regulados. Sistemas de seguros sociais serão instituídos de modo a garantir a todos os trabalhadores e empregados proteção adequada em caso de acidente, enfermidade, invalidez, desemprego involuntário, velhice, etc., e para proteger suas famílias em caso de morte.

Ainda que se vrefiquem importantes diferenças nas medidas acima, existe, em seu caráter geral, uma semelhança profunda. Declarações semelhantes fazem parte das constituições de vários outros países americanos, e a tendência para adoção de tais medidas parece ser geral nos países latino-americanos, onde a reforma constitucional tem progredido nos últimos anos.

MÉTODOS E TÉCNICAS

Os processos de planificação da América Latina têm sido, em geral, do mesmo tipo e caráter dos outros países. Contudo, em vista dos objetivos visados, como já foi acima frisado, e das especiais condições econômicas e sociais, deu-se maior importância aos métodos restritivos e reguladores do que aos estimulativos ou de desenvolvimento.

Os principais métodos e técnicas adotadas na América Latina têm sido:

1. Obras públicas.
2. Assistência do Estado à Agricultura:
 - a. assistência agrícola;
 - b. subsídios diretos;
 - c. redução de dívidas agrícolas;
 - d. crédito fácil;
 - e. melhoria das facilidades de circulação das mercadorias.
3. Contrôlo de preço.
4. Assistência do Estado à indústria:
 - a. pesquisas técnicas;
 - b. subsídios;
 - c. tarifas de proteção e cotas de importação;
 - d. financiamento público.
5. Políticas monetária, creditária e fiscal.
6. Contrôlo cambial.
7. Ampliação dos serviços sociais.

Os processos de planificação adotados pelos diferentes países apresentam diferenças consideráveis, especialmente quanto à extensão em que este ou aquele método é aplicado. Assim como no caso dos objetivos, também em relação aos métodos de planejamento o escôpo aqui é salientar as características principais apresentadas pelos países da América Latina.

OBRAS PÚBLICAS

Na América Latina, certas circunstâncias vêm, de há muito, favorecendo o empreendimento de obras públicas como um meio para estabilizar a situação de um ou outro governo. Desde 1930, diversos países se utilizaram das obras públicas como u'a medida contra o desemprego. De modo geral, foram adotados planos de obras públicas com a finalidade de promover o desenvolvimento e defesa nacionais.

Com características exceções, as obras públicas não tiveram, na América Latina, o objetivo de desenvolver ou estimular a recuperação. A posição econômica especial dos países latino-americanos e sua dependência dos mercados mundiais diminuem a eficácia dessa finalidade. Igualmente, a situação das finanças públicas em tais países (dívida interna e externa) e a escassez das facilidades bancárias tornam um tanto difícil ligar as obras públicas a uma política monetária e fiscal, de modo a dar-lhes a importância econômica alcançado por outros países.

As obras públicas, na América Latina, são, assim, mais importantes como um sistema para a obtenção de programas de desenvolvimento econômico e social de longo alcance e de âmbito nacional. Isto explica o grande objetivo e o caráter variado dos projetos incluídos no termo "obras públicas", adotado por esses países, estendendo-se desde a construção de estradas de rodagem e obras de saúde pública à construção de estradas de ferro, melhoramento de portos, habitações de baixo custo e edificação de escolas.

Este também o motivo de serem, muitas vezes, os projetos de obras públicas planejados sem objetivar, particularmente, as flutuações das atividades econômicas. Os programas são adotados visando determinados anos e principalmente tendo em vista o que se considera como as necessidades do país, muitas vezes sob a pressão de exigências políticas e sociais. A execução dos projetos é empreendida com mais rigor nos anos bons do que nos maus, quando as rendas públicas são maiores e as possibilidades de empréstimo mais fáceis.

Alguns exemplos servirão para formar-se uma idéia da natureza e extensão das obras públicas na América Latina, nos últimos anos, e de sua função social e econômica. Como os programas de obras públicas, em muitos países, se alongam por vários anos, selecionamos as seguintes citações, relativas aos anos de maior atividade. Os dados são fornecidos pela "Economic Review of Foreign Countries", publicada anualmente pelo Bureau of Foreign and Domestic Commerce do Departamento Comercial dos Estados Unidos.

CUBA

1935 — "O extenso programa de obras públicas, uma importante medida dos esforços nacionais visando a reabilitação, deu emprego a milhares de pessoas na construção de rodovias, parques e edifícios públicos em todo o país".

1938 (Depois da Adoção do Plano Trienal, em 1937). — "O Programa Nacional de Obras Públicas continuou, autorizando grandes reparos nas ruas de Havana, a construção de uma nova doca no Pôrto de Cardenas.

BRASIL

1939. — "O programa governamental de unificação nacional, que foi um dos principais objetivos desde o advento, em 1930, do Presidente Vargas, foi, mais tarde, ampliado, com a promulgação de um decreto, em janeiro, delineando um Plano de Obras Públicas e Equipamento para a Defesa Nacional de cinco anos. O programa exigiu uma despesa de Cr\$ 3.000.000,00 (aproximadamente Cr\$. . . . 150.000,00 no câmbio atual), à razão de Cr\$ 600.000,00 anuais, os fundos destinados a reforçar a defesa do país, a realizar importantes obras públicas, a estimular a diversificação da indústria e da agricultura e a desenvolver os recursos naturais. Foi planejado baseando o financiamento nas taxas sobre transações cambiais estrangeiras, lucros em certas operações bancárias, câmbio derivado das exportações de ouro e nos processos de emissões especiais de obrigações do tesouro. Com o correr do ano, iniciativas foram tomadas no sentido de levar avante os objetivos do plano e questionários foram enviados a todas as municipalidades do país, com o fim de obter-se uma completa relação das necessidades econômicas e possibilidades industriais da nação. O Governo convocou para um Conferência, em novembro, os Interventores de todos os Estados do Brasil, a fim de discutir-se os melhores métodos de solução de alguns dos mais prementes problemas do país. Uma posterior conferência setá planejada para 1940".

MÉXICO

1937. — Além dos milhões de pêsos gastos em obras rodoviárias, irrigação, estradas de ferro e portos, "o trabalho continuou em diversos e grandes edifícios públicos, incluindo a Corte Suprema e o Hospital Central do Exército. O abastecimento de água, esgoto e luz a muitas cidades pequenas, foi facilitado pelo Banco Nacional de Obras Públicas e por subvenções do Governo Federal".

1938. — "Devido à redução da renda, o trabalho nos projetos de construção do Governo foi rigorosamente reduzido". "O trabalho recomeçou em uma usina hidroelétrica, de propriedade do Governo, no Valle de Bravo, Estado do México, destinada a reforçar a corrente existente na Cidade do México." Planos foram também promovidos em relação às três pequenas usinas nos Estados de Guerrero, Oaxaca e Veracruz".

ARGENTINA

1937. — "As somas distribuídas para projetos públicos do Governo foram aumentadas durante o ano, incluindo fundos para as estradas de ferro do Estado, edifícios públicos, navegação e portos, irrigação e diversas outras coisas. Um progresso real foi conseguido na realização do projeto do elevador de cereais, tendo havido ofertas para as seis primeiras unidades. A construção de vias públicas federais e municipais continuou durante os 15 anos de plano, o qual prevê uma despesa de 1.000.000 de pêsos. A construção de caminhões e a abertura de largas ruas em Buenos Aires foram realizadas."

CHÍLE

1937. — "O governo continuou o projeto de obras públicas, incluindo estradas de ferro, energia hidráulica, irrigação, estradas, escolas e edifícios públicos."

COLÔMBIA

1937. — "Em outubro, o governo anunciou um Programa Nacional Trienal de Obras Públicas, abrangendo um gasto de 12.500.000 pêsos e focalizando a execução e dilatação dos projetos existentes e a iniciação de novos outros".

1934. — "O programa de obras públicas do Governo Nacional, planejado, originariamente, em 1933, com o fim de remediar o desemprego, fortalecer as defesas militares da nação e promover algumas facilidades públicas necessárias, foi realizado em 1934. A construção de um novo aqueduto para Bogotá foi começado. Prosseguiram os melhoramentos nos portos de Carthagena e Barranquilla e foram iniciados os trabalhos de dragagem na embocadura do Rio Magdalena".

1938. — "Em Bogotá, projetos de obras públicas, incluindo diversas instituições educacionais, remodelação dos bairros pobres, uma usina de filtragem e de abastecimento de água, melhoramentos das ruas e rodovias e sistemas de esgoto foram empreendidos, sendo promovido um grande esforço no sentido de serem terminadas tais obras em tempo para a inauguração das celebrações do centenário da cidade, em Agosto. No meio do ano as obras públicas diminuíram um tanto, em virtude da mudança de governo no mês de Agosto. Grandes chuvas, no fim do ano, limitaram as obras públicas à realização apenas de controles de emergência para a inundação e reparação dos estragos causados pela água nas vias públicas, pontes e linhas ferroviárias".

VENEZUELA

1935. — “Para aliviar o desemprego e estimular a indústria, o governo anunciou, em dezembro de 1935, um extenso programa de obras públicas, para ser executado em 1936. Os principais projetos são relativos à dragagem de um canal através da barra, para a embocadura do Lago do Maracaibo, ao melhoramento da doca e porto de Puerto Cabello, à construção de um reservatório de uma represa para o abastecimento de água a Caracas e outras cidades e à construção de vários edifícios públicos, incluindo 510 escolas rurais. Foram aumentados os salários dos trabalhadores em serviço nas obras do governo, isto, mais tarde, em dezembro.”

1938. — A execução do programa de obras públicas varia consideravelmente de país em país e de ano para ano. Em geral, a tendência tem sido para um aumento dos gastos nas obras públicas e proporcionalmente ao orçamento público destinado a esse fim.

ASSISTÊNCIA DO ESTADO À AGRICULTURA

Muitos dos projetos de obras públicas, nos vários países, tais como irrigação, controle para inundações, etc., têm como objetivo o melhoramento das condições sob as quais se exercem as atividades agrícolas. De um modo mais específico, a assistência do Estado à agricultura consiste em medidas envolvendo três finalidades principais: (1) auxiliar a cultura de novos produtos agrícolas para consumo local; (2) desenvolver novos gêneros de exportação; e (3) proteger os produtores dos produtos primários de exportação contra as vicissitudes da procura e contra as excessivas ou súbitas baixas de preço nos mercados mundiais.

Os principais métodos empregados para esse fim são a assistência técnica, melhoria das facilidades cambiais de mercado, crédito fácil, subsídios diretos, refinanciamento de hipotecas, distribuição de terras, etc. O modo específico por que esses métodos foram aplicados é indicado abaixo, juntamente com descrição e análise da estrutura e funções das agências criadas para esse fim.

CONTRÔLE DE PREÇO

O controle governamental dos preços agrícolas tem sido elemento de crescente importância na política agrícola de diversos países latino-americanos. Foi, por exemplo, a característica principal do programa de assistência agrícola da Argentina, desde 1933. Juntamente com a desvalorização da moeda, o controle cambial e o refinanciamento de débitos agrícolas, constituiu uma técnica relevante do planejamento contra a crise e do planejamento de emergência, que tão importante papel desempenharam, durante os últimos 7 ou 8 anos, na vida econômica da América Latina.

Na maneira por que foi aplicado na Argentina, o controle de preço agrícola consistiu na elaboração de um plano de garantia de preço mínimo, cujo propósito é impedir que os preços obtidos pelos produtores dos gêneros básicos

de exportação (trigo, cereal, linhaça) caiam abaixo do nível considerado necessário para cobrir os custos da produção. O governo fixa os preços mínimos do trigo, cereal e linhaça, e quando o preço de qualquer um destes produtos sofre uma baixa, ultrapassando o mínimo garantido, o governo entre no mercado e compra-o pelo preço garantido, podendo, então, revender o trigo adquirido, ou o cereal, para o estrangeiro, com prejuízo, ou conservá-lo até que advenha uma alta de preço. A perda, quando ocorre, é indenizada pelos lucros do controle cambial. Tal controle de preço pode ser associado ao da produção ou ao racionamento do consumo, mas nenhuma dessas políticas foi ainda adotada na Argentina.

Os preços mínimos garantidos podem, também, ser empregados com o fim de estimular o aumento da produção interna, enquanto recorre-se aos preços máximos como um meio de proteção ao consumidor. Ambos os métodos foram aplicados, nos últimos anos, em diversos países da América Latina, como, por exemplo, os preços mínimos garantidos, na Colômbia, para o café e o estabelecimento de preços máximos de venda a retalho de artigos de consumo, ocorrido no México, Bolívia, etc.

CONTRÔLE E AUXÍLIO DO ESTADO À INDÚSTRIA

As providências adotadas, visando esses objetivos, são bem conhecidas, não necessitando ser descritas aqui. A Comissão de Tarifas dos Estados Unidos publicou, recentemente, uma série de volumes sobre o comércio externo dos países da América Latina, sendo grande espaço destinado à descrição das políticas tarifárias, estipulação de cotas de importação, etc.

POLÍTICAS FISCAL E MONETÁRIA

É este um importante aspecto do desenvolvimento econômico da América Latina, requerendo estudos especiais. A falta de tempo, contudo, não permite nem mesmo um simples resumo do assunto, exceto no tocante ao controle de câmbio.

CONTRÔLE DE CÂMBIO

O controle governamental sobre o comércio e transações financeiras estrangeiras foi grandemente ampliado, em vários países da América Latina, desde 1933. Os planos de tarifas, ou cotas de importação, os acordos bilaterais e o controle de câmbio acham-se entre os principais instrumentos a que recorreram, de início, os governos desses países, com o fim de abrandarem o choque da depressão e, então, orientarem a vida econômica nacional para os objetivos acima descritos. O controle cambial, de modo particular, em várias formas e graus, foi empregado a fim de manter o equilíbrio entre a exportação e a importação, fixar limites à depreciação da moeda corrente, proteger o nível do preço interno contra os distúrbios externos e conservar o ouro e o câmbio estrangeiros necessários aos pagamentos comerciais e financeiros essenciais. Pelo menos 12 países

latino-americanos recorreram ao controle cambial entre 1929 e 1939, notadamente no que diz respeito a qualquer um dos propósitos acima aludidos. Nove desses países começaram a agir dessa maneira antes de 1933. Seis dos países que mantêm controle de câmbio permitem, ou admitem, que existam mercados livres, paralelamente às transações controladas; e o Uruguai possui uma taxa oficial, uma taxa de "controle livre", que é a taxa de venda para certas importações "necessárias" e determinadas transações financeiras. O processo geral é de parte ou de todos os trâmites das exportações de mercadorias serem entregues ao banco nacional, onde são pagas as taxas arbitrárias e distribuídas aos importadores, de acordo com um critério anunciado publicamente, ou obedecendo ao julgamento das autoridades controladoras. Se o câmbio estrangeiro, por exemplo, se torna escasso, serão negadas, aos importadores dos gêneros reputados não essenciais, as necessárias cambiais. E, mesmo sem medidas oficiais de controle, o comércio pode ser desviado pela manipulação de cotas através dos canais geográficos ou comerciais visados.

AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS

Em suas tentativas para melhorar o padrão de vida, os governos dos países da América Latina seguiram, em regra geral, os processos e métodos adotados pelos países ocidentais. A política dos governos foi realizada encorajando ou legalizando contratos coletivos, estabelecendo salários mínimos, projetando sistemas de seguro social e prestando assistência educacional e financeira para o melhoramento das condições dietéticas e de habitação.

Podemos citar, aqui, alguns exemplos das medidas adotadas pelos vários governos no campo da nutrição e moradia, estabelecendo centros de coordenação para medidas relativas à nutrição. Assim, a Argentina, Colômbia, Perú, Venezuela, Uruguai e México possuem, agora, conselhos nacionais de nutrição ou institutos similares. Os conselhos de nutrição e outros organismos públicos, como, por exemplo, o Instituto Municipal da Argentina, assumiram a responsabilidade de restaurantes higiênicos e baratos, tentaram evitar o levantamento excessivo dos preços dos alimentos e realizaram campanhas educacionais entre o povo disseminando idéias corretas sobre dietas e métodos de preparação dos alimentos.

Quanto à política de habitação, muitos projetos de obras públicas estabelecem medidas para a remodelação dos bairros pobres e habitações baratas para os trabalhadores. Em complemento, alguns países latino-americanos (por exemplo, Argentina, Chile, México) instituíram conselhos ou institutos de habitação para os trabalhadores, cuja função é investigar as condições de moradia dos mesmos, fazer estimativas das necessidades e preparar planos para a execução de projetos de habitação barata, realizando as construções. Tanto a autoridade central, como as locais, estão construindo moradias de baixo aluguel e, em muitos casos, os governos desapropriam e doam terrenos, sem qualquer onus, a certas associações e sociedades cooperativas, com o fim de empreenderem, as mesmas, pro-

jetos de habitação barata. Outras medidas adotadas pelos governos latino-americanos, a fim de melhorar os padrões de moradia de sua população, incluem o controle do aluguel; o investimento de fundos de seguro social nos empréstimos para construção; legislação que fomenta o estabelecimento de cooperativas para a construção de casas operárias; isenção de taxa para as casas financiadas com empréstimos; isenção de impostos alfandegários para materiais de construção; multas impostas aos proprietários de habitações inseguras e anti-higiênicas; e campanhas para estimular o interesse no alojamento seguro e higiênico. Bancos nacionais hipotecários também desempenham papel importante, em alguns países, empregando parte de suas reservas na construção de habitações baratas.

AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO

Foram instituídas, por diversos países da América Latina, agências especiais com o fim de executarem as políticas e métodos acima esboçados, variando consideravelmente em função e objetivo. Além disso, a elaboração e execução de várias partes dos programas de planificação, em muitos países, são confiadas a departamentos gerais do governo, possuindo, alguns, por exemplo, um Departamento de Obras Públicas, e outros Ministérios de Economia Nacional, encarregados das políticas de desenvolvimento econômico. Os Departamentos do Interior e Agricultura representam importante papel, executando projetos de obras públicas. O Banco Central exerce, em alguns países, certas funções de controle de câmbio. A maior parte desses países possuem, também, escritórios centrais de estatística, com objetivos e eficácias diversos.

De maneira geral, as agências especiais, na América Latina, que possuem função planificadora, podem ser classificadas da seguinte maneira:

1. Gerais
 - a. Consultiva
 - b. Consultiva e Cooperadora
 - c. Iniciadora e Administrativa
2. Especiais ou Parciais
 - a. Reguladora
 - b. Fomentadora
 - c. Fixadora de preços
 - d. Diretora e Administrativa
 - e. Juntas de Controle Cambial
 - f. Juntas de Serviço Social (Conselhos de Nutrição, Conselhos de Habitação, etc.)
 - g. Sociedades e Monopólios Públicos

As agências de planificação podem ser classificadas, tomando por base sua estrutura, em *representativas*, *técnicas*, *administrativas* e *mixtas*. O tipo representativo é baseado na representação de interesses de grupos. O técnico é composto de pessoas (particulares ou funcionários) especialmente selecionadas por seus conhecimentos técnicos. O tipo administrativo consiste inteiramente de funcionários do go-

vêno e o mixto é baseado na combinação de um ou mais princípios de organização. A maioria das agências de planificação, nos países latino-americanos, é do tipo representativo ou do técnico.

Pode-se dar uma idéia mais clara da extensão e caráter das agências de planificação na América Latina, através das informações disponíveis, existentes em relação às mesmas. Esse o método aqui seguido.

ARGENTINA

Não existe nenhuma agência central de planejamento na Argentina. Os principais problemas que estimularam a crescente intervenção do Governo nos assuntos econômicos, originaram-se da posição da Argentina em relação aos mercados mundiais. As principais agências relativas aos planejamentos de emergência ou parcial são as seguintes:

1. *Junta Reguladora de Grãos* — Organizada por decretos executivos de 28 de novembro de 1933 e 14 de novembro de 1938. A Junta compõe-se de 14 membros, nomeados pelo Presidente, dela fazendo parte, ainda, representantes do Ministério da Agricultura, do Banco Nacional, da Sociedade Rural da Argentina, do Departamento de Comércio, da Comissão Nacional do Grão e de algumas cooperativas produtoras.

Sua principal função é a aquisição do trigo, linhaça e cereais, sempre que o preço do mercado caia abaixo do mínimo garantido, estabelecido pelo governo.

A despesa administrativa da junta, bem como as perdas financeiras, ocorridas por ocasião da colocação das mercadorias no mercado mundial a preços inferiores aos pagos na Argentina, — são cobertas por um fundo especial, criado pelo lucro, obtido pelo governo em suas operações cambiais. Se esse fundo for insuficiente, uma quantia adicional é fornecida pelo Banco Nacional.

2. *Junta Nacional de Carnes* — Instituída para proteger os interesses dos criadores, pelo Congresso Argentino, em 1933, através a denominada Lei da Carne. A Junta foi investida de amplos poderes reguladores sobre as operações e atividades dos estabelecimentos frigoríficos, abrangendo a promulgação de medidas para a classificação do gado, publicação de estatísticas referentes ao assunto, e, em geral, a orientação das atividades da criação do gado e da indústria da carne.

No que se refere ao controle exercido pela Junta de Carnes, a nova lei simplesmente amplia e fortalece os poderes inicialmente conferidos à Divisão de Controle do Comércio de Carnes do Ministério da Agricultura. Por outro lado, a criação da Corporação Argentina de Produtores de Carnes, com autoridade para adquirir ou construir uma fábrica de encaixotamento de carne, marcou o fim de um longo combate por parte dos criadores de gado, por uma participação mais direta na matança e venda do gado. O custo de tal aquisição ou construção deve ser pago por uma taxa de 1 por cento sobre o valor de todo o gado vendido pelos criadores, para exportação ou para consumo interno. A participação nesse plano é compulsória por parte de todos os criadores.

A taxa é recolhida pela Junta Nacional de Carnes, sendo que 20% da mesma é reservada para custear as despesas da Junta e 80% destinada a um fundo especial de proteção ao gado, sendo feitas transferências para a Corporação Argentina de Produtores de Carnes.

3. *Junta Reguladora de Vinhos* — Criada, em 1934, por uma medida de emergência (Junta Reguladora de Vinhos), com o fim de ajustar a produção de uvas ao consumo interno de vinho.

Tomando por base o consumo *per-capita* de 55 litros, o consumo anual de vinho, na Argentina foi calculado, pela Junta, 182,29 milhões de galões e a média da produção anual em 224,57 milhões de galões.

A fim de efetuar uma redução na produção, a Junta foi autorizada a comprar uvas e vinhos e a adquirir vinhedos, com o propósito de destruí-los ou destiná-los à produção de passas.

A soma de 30 milhões de pesos foi concedida, com o fim de realizar as medidas constantes da lei. Uma sobre taxa de um centavo por litro foi imposta durante um período de 6 anos. E para desencorajar a formação de novos vinhedos, durante um período de 3 anos, que pode ser dilatado a 5, pelo Presidente, deve ser paga, por novas plantações, uma taxa de 1.000 pesos por hectare. Além disso, nenhuma indenização será concedida aos proprietários de qualquer vinha adquirida após a entrada em vigor da aludida lei.

4. *Junta Reguladora da Indústria de Laticínios* — A Junta foi criada por decreto executivo de 1934, como uma medida de emergência, principalmente com a finalidade de assegurar aos proprietários de laticínios o benefício da elevação dos preços, resultantes da venda de títulos de exportação para a manteiga, e caseína no mercado livre.

Por decretos de 11 de fevereiro e de 10 de março de 1938, a Junta foi substituída pelo Departamento da Indústria do Leite (subordinado ao Departamento de Agricultura), o qual foi encarregado da produção, comércio e transporte dos produtos de leite dentro do país e da sua exportação. É obrigatório o registro a todas as pessoas cujas atividades estejam ligadas, direta ou indiretamente, à indústria do leite. O Departamento é assistido por um conselho consultivo, constituído de funcionários e representantes dos produtores.

5. *Junta Nacional do Algodão da Argentina* — Criada em maio de 1935, não como medida de emergência para enfrentar as dificuldades sofridas pelos plantadores de algodão, mas com o propósito de promover uma organização especial, encarregada de estudar os problemas fundamentais da produção do algodão e fomentar a sua expansão.

Logo depois de organizada, encetou a Junta do Algodão um extensivo programa de estímulo à colonização da zona algodoeira. Tipos de algodão foram instituídos e estabelecidas estações experimentais, com a finalidade de desenvolver e aperfeiçoar novas variedades. Foram concedidas facilidades de crédito e agrônomos regionais foram indicados pela Junta, a fim de dirigir os agricultores com métodos aperfeiçoados de produção e colheita do algodão.

Um dos problemas foi a decadência das antigas espécies de algodão. A Junta, por conseguinte, iniciou medidas para a produção de sementes selecionadas, com o fim de distribuí-las entre os agricultores. A Junta tinha ainda como incumbência facilitar a distribuição e tornar mais eficiente a fiscalização dos estabelecimentos de descaroçamento do algodão. Em 29 de junho de 1940, um decreto executivo, promulgado pelo Ministério da Agricultura, em 29 de maio do mesmo ano, autorizou o Banco da Nação a conceder empréstimos especiais, nas colheitas daquele ano, aos fazendeiros, cooperativas e fábricas de descaroçamento. Essa medida tornava-se necessária, devido à queda dos mercados de exportação do algodão argentino, resultante da guerra.

Outras agências para fomento da produção de mercadorias especiais

1. Comissão Nacional da Extração do Quebracho: 1933
2. Comissão Nacional do Óleo Comestível: 1934
3. Comissão Nacional de Alimentação: 1934
4. Comissão para Regulamentação da Produção e Comércio da Erva Mate: 1935

Conselho Nacional do Petróleo — Proposto em 1937, a fim de auxiliar o desenvolvimento da Y.P.F. (companhia de óleo do governo) e para regular a indústria.

Comissão de Coordenação do Transporte — Esta comissão organizou a Corporação de Transportes de Buenos Aires, em 1938.

Comissão Nacional para a Padronização do Equipamento — (Decretos de 14 de dezembro de 1937, 5-31 de outubro de 1938 e 7-31 de outubro de 1938). Submete à consideração do Governo regras para a estandarização do equipamento agrícola. É assistido pela Instituti de Racionalização do Equipamento, uma organização de coordenação de pesquisa técnico-científica.

Comissão Nacional de Padronização — Organizada pelo governo, em 1937, para padronizar os produtos industriais.

Escritório de Contrôlo Cambial — Desde 1931. (*)

BOLÍVIA

Conselho Nacional de Economia — Criado por decreto datado de 31 de agosto de 1937, de conformidade com o referendun constitucional de 11 de janeiro de 1931. O referendun determinou que o Conselho seria organizado para aconselhar o Executivo sobre assuntos relativos ao crédito nacional e o Legislativo no que concerne às leis sociais e trabalhistas. Uma cláusula especial consta do decreto de 1937, para a inclusão, no Conselho, de um membro da Legião dos Ex-Combatentes, constituída após a Guerra do Chaco.

Comissão Nacional da Lã — Com o fim de encorajar o desenvolvimento da indústria nacional da lã, um decreto,

(*) A Argentina hoje, sob o governo Peron, ensaia um regime de planificação integral.

de 9 de abril de 1940 (vigorado em 1 de junho), estabeleceu uma Comissão Nacional da Lã, autorizada, entre outras cousas, a controlar as exportações desse produto.

A Comissão está também autorizada a determinar os preços a serem pagos aos produtores de lã, a centralizar a indústria e a agir como intermediária entre produtores e fabricantes, e a auxiliar os produtores de lã, promovendo a melhoria dos rebanhos, importação de sementes para o passo, etc.

BRASIL

Conselho da Economia Nacional — Como foi dito acima, a constituição de 1937 instituiu a criação de um Conselho da Economia Nacional, a fim de aconselhar o Parlamento Nacional e o Presidente na obra legislativa da nação. A composição do Conselho foi fixada pelo art. 57 da constituição, como se segue:

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

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

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

Art. 58. A designação dos representantes das associações ou sindicatos é feita pelos respectivos órgãos colegiais deliberativos de grau superior.

Art. 59. A presidência do Conselho da Economia Nacional caberá a um Ministro de Estado, designado pelo Presidente da República.

§ 1.º Cabe, igualmente, ao Presidente da República designar dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, até três membros para cada uma das secções do Conselho.

§ 2.º Das reuniões das várias secções, órgãos, comissões ou Assembléia Geral do Conselho, poderão participar, sem direito a voto, mediante autorização do Presidente da República, os Ministros, Diretores de Ministérios e representantes de governos estaduais; igualmente sem direito a voto, poderão participar da mesmas reuniões, representantes de sindicatos ou associações de categoria compreendida em algum dos ramos da produção nacional, quando se trate do seu especial interesse.

Art. 60. O Conselho de Economia Nacional organizará os seus conselhos técnicos permanentes, podendo, ainda, contratar o auxílio de especialistas para estudo de determinadas questões sujeitas a seu parecer ou inquéritos recomendados pelo governo ou necessários ao preparo de projetos de sua iniciativa.

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

a) promover a organização corporativa na economia nacional;

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

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

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

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

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

1. racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria;

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

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

h) propôr ao Governo a criação de corporações de categoria.

Art. 62. As normas, a que se referem as letras b e c do artigo antecedente, só se tornarão obrigatórias mediante aprovação do Presidente da República.

Art. 63. A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias de sua competência.

Parágrafo único. A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo, as condições e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

Conselho Federal do Comércio Exterior — Estabelecido em 1934 e reorganizado em dezembro de 1937. Exerce algumas funções do aludido Conselho da Economia Nacional. São seus deveres determinar os problemas políticos que dizem respeito às relações do Brasil com os vendedores e compradores estrangeiros.

Comissão de Defesa da Economia Nacional — Um decreto-lei (n.º 1.641) de 29 de setembro de 1939, efeti-

vado pelo de 2 de outubro do mesmo ano, criou uma Comissão de Defesa da Economia Nacional, com poderes amplos, entre outras cousas, para regular a exportação e importação, de acordo com o *Diário Oficial* de 2 do mesmo mês.

A Comissão foi criada para proteger a economia nacional na atual emergência oriunda da guerra européia.

Tem também poderes para promover a exportação de produtos; para realizar acordos com outros governos para a troca de mercadorias; para decidir os assuntos relativos à exportação e importação, assegurando um suprimento regular de mercadorias ao consumo interno e ao bom funcionamento das indústrias básicas; e para revêr as restrições brasileiras existentes quanto à produção e exportação de matérias primas e gêneros alimentícios.

As resoluções da Comissão entrarão em vigor depois de aprovadas pelo Presidente e publicadas no *Diário Oficial*.

Ao lado da criação da Comissão de Defesa da Economia Nacional, foi organizada, no Ministério da Agricultura, uma "Comissão de Controle e Abastecimento".

Instituto de Cacau da Bahia — As dificuldades acarretadas aos principais gêneros brasileiros de exportação, desde 1929, resultaram em uma tendência acentuada para a intervenção do governo nas principais indústrias agrícolas, tendo, como um dos seus objetivos fundamentais a diversificação da agricultura.

U'a medida particularmente interessante foi o estabelecimento, sob os auspícios do Governo Federal ou dos Estados, de vários "institutos", destinados a financiar e distribuir diversos produtos agrícolas.

Essas organizações têm, em geral, assistência financeira, direta ou indireta, da União ou dos Estados e, por sua vez, exercem, por delegação, certas atribuições executivas, tais como a efetivação de práticas e padrões comerciais e a execução de serviços de inspeção. Não raro, exercem numerosas outras atividades.

O Instituto de Cacau da Bahia, por exemplo, que é uma das instituições mais conhecidas, garante aos agricultores crédito a prazo longo ou curto, financia as aquisições de equipamentos agrícolas, dirige estações experimentais, auxilia a construção de estradas e pontes, mantém um armazem moderno na Bahia e participa ativamente do comércio de exportação do cacau. Além da renda proveniente de suas transações comerciais e bancárias, o Instituto é financiado por meio de uma taxa de exportação estadual sobre o cacau.

Instituto do Açúcar e do Alcool — Por decreto-lei de 1 de junho de 1933, foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool, sendo suas principais funções: a manutenção de um nível estável de preço no mercado nacional por meio de compras efetuadas por seu intermédio, sempre que houver produção expressiva do açúcar e pela venda de estoques disponíveis quando os preços tenderem a melhorar.

Uma taxa sobre cada saca de açúcar produzido nas usinas brasileiras é recolhida com o fim de constituir fundos necessários às operações do Instituto e à aquisição

de estoques excedentes. Uma das mais importantes características do novo Instituto se refere ao desenvolvimento da produção do álcool anídrico no Brasil, a fim de dar saída a uma parte da produção excedente.

O Instituto subordina-se ao Ministério da Agricultura e os seus membros constam de um delegado do Ministério da Fazenda, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, outro do Banco ou consórcio bancário a que se refere o decreto e através do qual o financiamento das operações do Instituto deve ser realizado e, finalmente, do representante de cada Estado açucareiro, com uma produção de mais de 200.000 sacas. A delegação dos Estados é eleita pelos respectivos produtores de açúcar. O decreto-lei n.º 1.831, de 4 de dezembro de 1933, posto em vigor em 6 de janeiro de 1940, estabelece que nenhum açúcar pode ser exportado para mercados estrangeiros exceto através do Instituto do Açúcar e do Alcool, ou com a aprovação expressa dessa instituição. (*Diário Oficial* de 6 de dezembro de 1939, Rio de Janeiro).

Departamento Nacional do Café — Criado em fevereiro de 1933. Organização autônoma, subordinada ao Ministério da Fazenda, com poderes e funções confirmados pelo acôrdo de julho de 1935.

Os principais objetivos do Departamento Nacional do Café são: recolher taxas e outros impostos sobre o café; elaborar estatísticas relativas à produção, consumo e distribuição, assim como sobre as relações existentes entre os mesmos; destruir, pela queima, o café excedente e adquirir uma percentagem, importando, compulsoriamente, 30 por cento do produto recolhido; distribuir prêmios em dinheiro aos estabelecimentos para melhoria do produto e aos agricultores em geral; realizar propaganda internacional em relação ao produto e empreender a proteção do comércio cafeeiro; em resumo, orientar tôdas as atividades privadas ligadas ao cultivo e distribuição do café.

As funções do Departamento relativamente ao melhoramento do café brasileiro foram, ultimamente, transferidas para o Departamento Técnico do Café, subordinado ao Ministério da Agricultura e financiado na base de um mil réis por contribuição fixada pelo Departamento Nacional do Café; segundo as últimas informações existentes (1936), o Departamento Nacional do Café não abandonou suas atividades específicas. É financiado por taxas sobre o café.

Conselho Nacional do Petróleo — Criado em 1938, para regulamentar a indústria do óleo — importação, exportação, transporte e refinação do petróleo.

Banco do Brasil — Exerce funções de contrôle de câmbio.

CHILE

Instituto de Fomento da Produção — Criado em abril de 1939, possui o Instituto de Fomento duração indefinida e é uma pessoa jurídica. Sua finalidade é, de acôrdo com a lei, "desenvolver a produção nacional, com o fim de elevar o padrão de vida do povo, por meio do aproveitamento das condições naturais do país e da diminuição do custo da produção, e melhorar o equilíbrio dos paga-

mentos internacionais, mantendo a devida proporção no desenvolvimento das atividades relativas à mineração, agricultura, indústria e comércio e satisfazendo as necessidades das diferentes regiões do país".

O Instituto de Fomento é administrado por um corpo de representantes do governo, do congresso, das instituições e empresas estaduais de crédito, empresas particulares e dos empregados. Sua direção, técnica e comercial, é desempenhada por um vice-presidente executivo e por um gerente, ambos eleitos pelos membros da sociedade.

O capital inicial do Instituto é de um bilhão e quinhentos milhões de pesos chilenos; um bilhão destinado ao estímulo da produção e 500 milhões à construção de habitações baratas. Esse capital deve ser realizado pelo governo dentro de um prazo de cinco anos.

O Instituto de Fomento representa o primeiro passo efetivo do governo chileno para centralizar, em um organismo independente e técnico, as atividades dispersas e sem conexão, exercidas pelas diferentes instituições, no sentido de intensificar o estímulo à produção nacional.

O Instituto começou a funcionar no mês de julho do ano passado, e tem, até aqui, gozado de autonomia e liberdade técnica quanto às suas atividades, não apenas na seleção do pessoal, mas, também, na fixação de seus planos ou métodos de execução.

De acôrdo com a lei, o Instituto é obrigado a elaborar um plano geral para o estudo da produção nacional. Esse plano, como pode ser facilmente compreendido, será completado com alguma demora, pois é necessário, primeiramente, realizar estudos técnicos e estatísticos sobre as necessidades e possibilidades do país. É por esta razão que o Instituto aprovou, em primeiro lugar, um plano imediato de ação a ser realizado no ano de 1940 e começo de 1941. Esse plano (ou planos, pois foi dividido em cinco partes: mineração, agricultura, combustível e força, indústria e comércio, e transporte) envolve as mais urgentes necessidades do país. Inclui obras públicas e projetos de construção, cujo estudo já foi terminado ou está bastante adiantado, e objetiva incrementar o volume de exportação.

Com o fim de realizar seu projeto, o Instituto favorece, em primeiro lugar, tôdas as iniciativas particulares, isto é, encoraja o capital particular ou semi-público, a fim de interessá-lo nos objetivos ou obras incluídas em seu plano. Com esse fim, oferece empréstimos a pessoas interessadas ou contribuições de capital, no caso de nacionais, ou, simplesmente, contribuições de capitais no caso dos estrangeiros ou capitais estrangeiros. A intervenção do Instituto no desenvolvimento da produção nacional ou riqueza é limitada, então, à orientação técnica por meio de projetos e estudos, e ao estímulo à iniciativa do capital privado, com auxílio financeiro para sua realização.

Instituto de Reconstrução e Assistência — Estabelecido por lei n.º 6.334, assinada em 28 de abril de 1939. Foi criado por um período de seis anos, tendo como objetivo a ampliação do auxílio técnico financeiro, com planos, créditos e indenizações, para os proprietários de fazendas danificadas por terremotos e para a reconstrução de obras

governamentais e municipais e, em geral, obras de caráter público, destruídas por terremoto. O capital disponível do Instituto de Reconstrução é de um bilhão de pesos chilenos, para ser realizado em um período de cinco anos. No fim de seis anos, o capital que não foi empregado, e os créditos outorgados que não tenham sido amortizados, passam, automaticamente, a pertencer ao Instituto de Fomento, acima aludido.

Junta de Exportação Agrícola — O governo promulgou uma lei, em 1931, tendo por objetivo fixar os preços do trigo e farinha, e o encorajamento da produção e exportação desses e outros produtos agrícolas, através do pagamento de prêmios de exportação.

As principais medidas adotadas por essa lei se referem à nomeação de uma Junta de Exportação Agrícola, composta de sete membros que executarão a lei; ao estabelecimento de um fundo para o pagamento de prêmios, obtido pela criação de impostos adicionais sobre o gado importado; criação de uma taxa sobre o vinho, de uma taxa adicional não excedendo de um por mil sobre a propriedade agrícola avaliada em mais de 50.000 pesos, e de empréstimos bancários até 10 milhões de pesos.

A Junta expediu normas para a concessão de bonus de três espécies: (1) um bonus fixo para um determinado período de tempo e um destinado, de preferência, à exportação do vinho e malta; (2) bonus variável, para saldar a diferença entre o preço do mercado interno e as cotações internacionais, que será aplicado ao trigo, farinha, aveia, cevada, feijões, ervilhas, lentilhas, frutas e feno; e (3) bonus extra para as exportações experimentais para novos mercados, especialmente para países da América do Sul.

Comissariado Geral de Subsistência — (Estabelecido em 1932) — Tem, oportunamente, controlado os preços dos alimentos, vestuário, produtos medicinais e materiais de construção (21 de março de 1930, após o tremor de terra de janeiro daquele ano).

Companhia Nacional do Petróleo — Uma companhia controlada pelo governo, organizada, em 1935, para a distribuição dos produtos petrolíferos.

Instituto do Nitrato — Estabelecido por decreto de 8 de janeiro de 1934. Constitui um monopólio do governo para a exportação e venda de nitratos, mas a produção está a cargo de produtores independentes. Os objetivos são: a aquisição de nitrato e iodine dos produtores e a sua distribuição, e em geral, a execução das necessárias operações comerciais e transferências constantes da lei. Administra o Instituto uma junta de 11 membros, 5 representando o governo, cinco representando os produtores e o décimo primeiro, que é o Presidente da organização, de nacionalidade chilena. Simultaneamente, foram tomadas medidas para a liquidação da COSACH. Tentou-se por meio da reavaliação de estoques e reajustamento de dívida existente da COSACH, colocar a venda de nitratos de sódio em uma melhor posição para competir com os produtos similares do mundo.

Comissão de Contrôlo Cambial — Administra a exportação e importação, compreendendo as transações de câmbio estrangeiro.

Desde julho de 1932, o governo possui autoridade legal para submeter a importação a licenças ou quotas de restrição e, em aditamento, a Comissão de Contrôlo Cambial impôs, às vezes, restrições de quotas não permitidas por lei.

Em novembro de 1939, baixaram-se os regulamentos de uma lei de 1932, vigente mas não em execução, conhecida como Lei da Superprodução. Essa lei concede ao Presidente autoridade, mediante solicitação dos produtores, para declarar voluntariamente em estado de superprodução qualquer indústria existente. Depois disso, novas fábricas não podem ser organizadas sem autorização prévia, nem podem as indústrias existentes ampliar suas instalações. As quantidades e preços de venda podem ser determinadas pelo governo, e certas indústrias não podem passar à propriedade estrangeira sem autorização presidencial.

COLÔMBIA

Conselho de Economia Nacional — Instituído, primeiramente, por lei n.º 23, de 17 de fevereiro de 1931. Os regulamentos para o funcionamento do Conselho constaram do decreto n.º 777, de 28 de maio de 1935. Em outubro de 1938, um decreto foi promulgado, estabelecendo um secretariado permanente para o Conselho.

Por decreto n.º 1.438, datado de 25 de julho de 1940, a lei sobre o Conselho de Economia Nacional foi modificada. Então, teve o Conselho os seus poderes ampliados, de modo a tornar-se um órgão consultivo de planejamento e coordenação, encarregado de promover a colaboração entre o governo e a iniciativa particular.

São suas principais funções: o estudo das questões submetidas à sua apreciação pelas diferentes seções dos departamentos executivos do governo, pelo Congresso e pelas empresas individuais ou coletivas; também por iniciativa própria, poderá fazer recomendações aos departamentos governamentais, relativas à coordenação econômica.

O Conselho de Economia Nacional organizará comissões econômicas e orientará e coordenará suas atividades, mantendo, com as mesmas, um contacto permanente.

É composto dos seguintes membros:

1. o Ministro da Economia.
2. o Ministro das Relações Exteriores.
2. o Ministro de Finanças e do Crédito.
4. o Ministro do Trabalho, Higiene e Bem-estar Social.
5. o Ministro de Obras Públicas.
6. o Diretor do Banco da República.
7. o Diretor do Banco Agrícola, Industrial e de Minas.
8. o Diretor da Federação Nacional do Café.
9. um representante dos interesses agrícolas e dos criadores, indicados pela Sociedade Agrícola Colombiana.
10. um representante dos interesses industriais.
11. um representante dos interesses comerciais.
12. um representante das organizações bancárias e de seguros.

13. um representante dos interesses de transporte e utilidades públicas, designado pela Comissão de Tarifa.
14. um representante dos interesses de artes e ofícios, indicado pelas respectivas cooperativas.
15. um representante das atividades consumidoras, a ser designado pelo governo, através do Ministério da Economia Nacional.
16. um representante do trabalho industrial, a ser indicado pelo governo, através do Ministério do Trabalho.
17. um representante dos empregados industriais, a ser designado pelo Conselho Nacional de Administração e Disciplina.

O Conselho de Economia Nacional é composto das seguintes comissões, cada uma presidida pelo Ministro da Economia Nacional:

1. Agricultura e pecuária.
2. Indústria.
3. Comércio.
4. Bancos e seguros.
5. Transporte.
6. Utilidades Públicas.
7. Artes e Ofícios.

Será organizado, na capital de cada província, um conselho departamental de economia, com atribuições análogas às do Conselho Nacional.

Cada conselho econômico será composto do Governador do respectivo Departamento, do secretário departamental de finanças, do gerente da Agência do Banco de Crédito Agrícola, Industrial e de Minas e por um representante de cada uma das seguintes atividades econômicas: agricultura e pecuária, indústria e comércio.

Além dos conselhos regionais, serão ainda criadas comissões para Desenvolvimento do Município, nas municipalidades determinadas pelo Conselho Nacional. A Comissão de Desenvolvimento Municipal é constituída do Prefeito, Agente Fiscal, Cura da Paróquia e de um representante da agricultura e pecuária, da indústria e do comércio.

O Governo Federal pode convocar, sempre que julgar necessário, um Conselho Econômico pleno, que consistirá, dos membros do Conselho de Economia Nacional, de dois delegados, no máximo, de cada Conselho Econômico Departamental e de um delegado de cada comissão organizada nas Intendências e Comissariados.

Junta Nacional do Algodão — O decreto executivo de março de 1938, criou uma Junta Nacional do Algodão, composta de seis membros, a fim de promover o incremento da cultura nacional de algodão e das indústrias de fiação. A Junta é constituída pelos Ministros da Fazenda, Indústria, Agricultura e Comércio, e de um representante de cada uma das indústrias interessadas. A Junta classificará e padronizará a cultura do algodão na Colômbia,

determinando os tipos a serem produzidos, com o fim de satisfazer às necessidades das fábricas locais, educando os agricultores e promovendo a produção de uma quantidade e qualidade adequadas ao suprimento do consumo local.

Conselho Nacional de Crédito à Pecuária — O estabelecimento de um Fundo Nacional de Empréstimo à Pecuária, de cinco milhões de pesos, a fim de serem concedidos empréstimos aos fazendeiros para facilitar a criação e melhorar o gado, foi autorizado pelo presidente, no início de 1939. O capital autorizado é garantido pelo governo, mas constituído mediante participação de organizações financeiras particulares.

O fundo será administrado por um Conselho, composto da diretoria do Banco de Crédito Industrial, Agrícola e de Minas e do Ministro de Finanças. O Conselho terá a duração de 40 anos, começando a operar em 1 de julho de 1939. São suas principais funções:

1. realizar empréstimos hipotecários para amortização gradual, num período de 20 anos.
2. realizar e garantir empréstimos de cinco anos por penhor sobre o gado e produtos da pecuária, ou hipoteca sobre a propriedade necessária à exploração do rebanho.
3. realizar empréstimos devidamente garantidos, que sejam, segundo julgamento do Conselho, necessários ao desenvolvimento e expansão da indústria bovina.

O Conselho está autorizado a emitir certificados hipotecários ao público, que serão resgatados ao par, para pagamento de impostos e dívidas ao governo. Tais certificados podem ser adquiridos pelos bancos, até quantia autorizada em lei, sendo garantidos pelas hipotecas concedidas pelo Conselho.

CUBA

Instituto para Estabilização do Açúcar — Exerce o controle dos preços e regula a indústria açucareira. Absorveu as funções do Instituto de Exportação do Açúcar, em 1936.

Instituto de Estabilização do Café — Estabelecido em 14 de setembro de 1934. Era composto de um representante dos cafeicultores, dos plantadores de café não proprietários de terra, de grupos interessados no financiamento do café, de mercadores desse produto, operadores, torradores e "técnicos", devendo funcionar sob a orientação geral do Secretário da Agricultura que devia, para esse fim, ser um membro *ex-officio*.

Suas principais funções eram estudar todos os assuntos relacionados com o café, sua plantação, cultivo, colheita, classificação, armazenagem, penhor, venda, importação, exportação e financiamento, assim como a compilação de estatísticas relativas a todos esses elementos, e a recomendação ao Governo, de medidas legislativas, governamentais e outras julgadas convenientes ou necessárias aos objetivos aludidos.

Enquanto, a princípio, fôsse estabelecido que o Instituto de Café tornaria praticável o controle direto da lavoura, distribuição e venda do café, os estatutos, finalmente, criaram um instituto atuando principalmente em

caráter consultivo, recomendando atos legislativos e, de acôrdo com os estatutos, "para estudar todos os assuntos relacionados com o negócio do café".

Como a atuação do Instituto como departamento regulador fôsse grandemente prejudicada pela limitação imposta aos seus poderes e pela sua incapacidade, devido à falta de recursos, para financiar uma defesa própria ou uma política de proteção, foram suas atividades transferidas, pelo decreto n.º 742, de 3 de abril de 1936, para o Departamento de Agricultura.

A conseqüência imediata foi a concentração, em um departamento executivo do govêrno, de um contrôle integral sôbre tôdas as fases da indústria cafeeira, desde o fazendeiro ao consumidor, ou até a exportação. Assim, em virtude de recomendação do Secretário da Agricultura, pode o Presidente, pelo café descascado, fixar preços mínimos aos fazendeiros, ou fixar preços máximos ou mínimos pelos quais possam os descascadores, armazenadores, torradores e outros intermediários dispôr do produto.

A lei, igualmente, encoraja a formação, sob o contrôle do Presidente e do Secretário da Agricultura, de uma Cooperativa de Exportadores do Café, que dirigirá a venda, para o estrangeiro, do café retido em Cuba por lei.

Comissão Nacional de Transporte — Estabelecido em 1938, para regular o serviço público de transporte da Ilha. EQUADOR

Conselho de Economia Nacional — A idéia de um Conselho de Economia Nacional foi considerado, primeiramente, pelo Presidente Ibarra, como um meio para enfrentar as dificuldades econômicas que assolaram o Equador depois de 1939, como resultado da crise. Em 6 de janeiro de 1935, foi criado, por decreto do govêrno, o Conselho de Economia Nacional, composto de um representante do Banco Central, de dois representantes dos bancos comerciais, um representante do comércio, da indústria, outro da agricultura e dois cidadãos. Devia o Conselho integrar o Ministério das Finanças e ser presidido pelo Ministro, sempre que êste comparecesse às sessões, devendo reunir-se pelo menos uma vez por semana, recebendo cada membro 20 sueres por sessão.

Em geral, o Conselho devia encarregar-se do estudo dos assuntos econômicos e da coordenação das "iniciativas e ação do Executivo, em tudo que se relacionasse com os interesses econômicos da Nação". Suas atribuições específicas incluíam o seguinte: estudar os assuntos financeiros e econômicos; preparar projetos de lei e decretos relativos às questões econômicas; aconselhar o Ministro das Finanças sôbre os problemas financeiros e econômicos e de administração fiscal; emitir opiniões, quando solicitado pelo Ministro das Finanças; dar pareceres relativos ao orçamento e planos de obras públicas; e relatar projetos de leis e decretos relativos aos assuntos econômicos e sociais.

As resoluções do Conselho de Economia Nacional não obrigam o Executivo, que não tem o dever de consultá-lo, podendo seus membros serem livremente demitidos pelo Presidente.

As agitações políticas que se seguiram à morte do Presidente Ibarra privaram o Conselho da eficácia que podia ter desenvolvido sob condições mais auspiciosas. Mas, em agôsto de 1937, o presidente Enriquez reviveu a idéia e decretou a criação de um novo Conselho, devendo ser composto de um representante do comércio, da indústria, agricultura, das universidades e dos grupos trabalhistas. Os membros, indicados pelo govêrno, foram nomeados por quatro anos. O objetivo era ter "uma organização técnica, apolítica, servindo exclusivamente aos interesses da economia, através de conselhos, recomendações, projetos de leis e estudos de problemas específicos que permitissem o conhecimento da situação comercial e da adoção de leis sôbre a matéria". As finalidades principais do Conselho eram as seguintes: (a) aconselhar as organizações dirigentes da economia e finança nacionais; (b) obter unidade de ação entre as diferentes forças econômicas; (c) preparar projetos de lei de caráter econômico; (d) informar sôbre a política fiscal, especialmente orçamentária e o estabelecimento de direitos, tarifas, etc.; (e) centralizar as estatísticas nacionais de caráter econômico; (f) recomendar o estudo de tratados comerciais; e (g) especialmente, estudar os meios práticos e eficazes de facilitar a exploração de recursos naturais da República, o desenvolvimento da colonização, o incremento da produção do ouro, o estabelecimento de novas indústrias, e todos os outros meios de aperfeiçoar a tendência e progresso da economia nacional. Os membros foram incorporados ao Ministério das Finanças e remunerados de acôrdo com o comparecimento às sessões.

Êsse Conselho, como o anterior, teve uma carreira cheia de contratempos. Foi afetado pela agitação política do país e encontrou dificuldade em influenciar a política econômica do govêrno. O papel do Conselho, relativo ao acôrdo de reciprocidade comercial com os Estados Unidos (assinado em 6 de agôsto e posto em execução em 23 de outubro de 1938), pode servir como ilustração do papel por êle desempenhado. Justamente antes da assinatura desse acôrdo (em 23 de julho de 1938), os membros do Conselho de Economia Nacional se demitiram e o mesmo se encontrou na iminência de ser dissolvido. O Conselho aprovou o acôrdo comercial proposto, contudo sua situação crítica o impediu de apresentar um relatório escrito. Êsse estado de cousas verificou-se justamente quando o Presidente Enriquez estava prestes a deixar de ser o "Chefe Supremo do Estado". Com relação a êsse mesmo acôrdo comercial com os Estados Unidos, na primavera de 1940 (maio-junho), aproveitando-se do "dumping" sôbre o trigo e farinha de trigo no Porto de Guaiquil, essa situação tornou-se grave para os agricultores de trigo na região da Serra, os quais, atuando através do Conselho de Economia Nacional, conseguiram elevar as tarifas de transporte da Estrada de Ferro Guaiquil-Quito, de maneira que êsses produtos não sofressem competições danosas e, ao mesmo tempo, sem violação do acôrdo comercial com os Estados Unidos.

Recentemente, o Conselho parece estar em processo de extinção. Informaram observadores americanos que "nin-

guém dá atenção ao Conselho, podendo êle muito bem ser abolido”.

MÉXICO

Conselho Supremo da Nação — Proposto juntamente com o Segundo Plano de Seis-Anos.

Comissão Nacional de Comércio Exterior — Exerce, virtualmente, um controle completo sobre as exportações do país, em conjunto com o Banco de Exportação.

Departamento Autônomo Agrário — Criado, em 1934, para apressar a distribuição de terras nas comunidades rurais. Com êsse fim, simplificou o processo legal e estendeu o direito de receber terra a todos os tipos de população rural.

Banco Nacional de Crédito “EJIDO” — Financia os “ejidos” recentemente instituídos.

Associação dos Produtores de “HENEQUEN” — Estabelecido em abril de 1938. É uma associação controlada pelo Estado, instituída com o fim de efetuar a divisão de plantações de “henequen” e sua reorganização sob uma base coletiva. De acordo com a Lei de Expropriação Estadual, promulgada em outubro de 1938, já em 1939 várias grandes plantações de “henequen”, com seus edifícios e equipamentos, foram desapropriadas.

Associação dos Produtores de Açúcar (1934) — Uma associação tutelada pelo Governo que, em virtude de suas atividades, consolidou a posição dos produtores de açúcar. Controla o mercado interno e ajusta a produção às possibilidades do consumo.

Sociedade Nacional de Crédito e Financiamento de Minas — Estabelecida em 1935, para substituir a Comissão de Fomento de Minérios. Tem como principais funções: regular o mercado de minérios, dar assistência à criação de fundições e refinarias, comprar e vender metais, participar do comércio de exportação, preparar técnicos mexicanos para substituir o pessoal estrangeiro e financiar a indústria de mineração.

Petróleo do México S.A. (PETROMEX) — Organizada em 26 de janeiro de 1934 (sociedade mixta tendo o governo federal como principal acionista), com o propósito de produzir, refinar e distribuir o petróleo; foi instituído com o fim de servir como um núcleo para o desenvolvimento da indústria nacional de óleo.

Comissão Federal de Energia — Reorganizada por decreto de 14 de agosto de 1937, com autorização para organizar e administrar um sistema nacional de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, com direitos preferenciais sobre a energia hidráulica em relação aos interesses particulares. Em 1938, uma usina hidroelétrica de propriedade do governo foi construída no Vale de Bravo, Estado do México, com o fim de fornecer eletricidade à cidade do México.

Banco Nacional do Trabalho para Fomento Industrial — Estabelecido em julho de 1937, para financiar cooperativas de trabalhadores na administração de empresas industriais, tais como a fabricação de arados por um grupo

de antigos empregados da Fundição de Artilharia Nacional e a refinação de açúcar construída pelo governo em Zacatepec, Estado de Morelos.

Juntas de Controle de Preço — Um decreto, de 25 de junho de 1937, controlou a produção, distribuição e preços de todos os gêneros considerados de importância fundamental pelo Departamento de Economia Nacional. O controle de preço e da produção está generalizado no México. Como um exemplo do controle do preço, pode-se citar o decreto de 30 de julho de 1938, pelo qual (devido às condições precárias da colheita) a Comissão Federal de Subsistência foi reorganizada, com amplos poderes para controlar os preços e a distribuição dos produtos essenciais de alimentação, ainda com direito à aquisição do trigo, arroz e cereais em grande quantidade nos Estados Unidos. Em 1939, o governo estabeleceu preços máximos sobre certas mercadorias de primeira necessidade; a venda a retalho dos alimentos, tais como arroz, farinha, cereais e açúcar foi controlada pelo governo, com o fim de serem êsses gêneros vendidos a preços baixos; foi promulgada uma lei autorizando o governo a controlar a exportação de gêneros necessários ao consumo e, para êsse fim, criou-se uma taxa de exportação. O controle de preço estabelecido sobre a produção e distribuição de mercadorias e serviços, tais como petróleo, minerais, açúcar, henequen, eletricidade, transporte ferroviário, etc., é, igualmente, exercido através de instituições administradas pelo governo.

Instituto Cinematográfico — Criado em 1935 para produzir películas e exercer o monopólio sobre a distribuição de filmes.

PARAGUAI

Comissão para Coordenação das Atividades Governamentais — Por decreto datado de 17 de outubro de 1939, o presidente estabeleceu a Comissão Consultiva do Poder Executivo, a fim de coordenar as atividades do governo em relação aos assuntos econômicos internacionais. O objetivo dessa comissão inclui a apreciação dos projetos legislativos, formulação da política e eliminação da duplicação.

A Comissão é composta dos Ministros das Relações Exteriores e da Economia (sendo um deles o presidente), o presidente do Banco da República, o Diretor Geral da Alfândega, e o Diretor Geral da Indústria e Comércio. O decreto faculta aos presidentes da Comissão de Finanças, do Senado e da Câmara participarem como membros, e designa ainda mais dois conselheiros.

A primeira reunião foi realizada em 23 de novembro e a segunda em 28 de novembro de 1939, tendo comparecido às mesmas todos os membros acima mencionados. Consistiu, principalmente, de discussão sobre os objetivos do trabalho da Comissão e dos meios para coordenar as atividades ora executadas pelo Departamento de Indústria e Comércio do Ministério da Economia pelo Departamento de Comércio Internacional do Ministério das Relações Exteriores, pelo Departamento de Estatística e pela Comissão de Controle das Importações. Uma sub-comissão, presidida pelo presidente do Banco da República

deve preparar e submeter à apreciação um plano sobre o último projeto.

Na segunda reunião, um telegrama foi lido, enviado pelo Ministro do Paraguai nos Estados Unidos, avisando que a Comissão Consultiva Econômica e Financeira inter-americana estava pronta para receber, para estudos, quaisquer projetos que aquele país desejasse apresentar. De acordo com observadores americanos, esse cabograma deu lugar a uma confusão entre a maioria dos presentes, quanto à função da Comissão Consultiva Financeira e Econômica inter-americana.

Conselho Nacional de Habitações — Estabelecido em 27 de julho de 1940. São suas principais funções:

1. Construir moradias baratas com fundos facultados pela lei.
2. Atuar diretamente, ou através das companhias construtoras e firmas em nome coletivo ou individual, na criação de habitações baratas e higiênicas na capital e no interior do país, para venda ou aluguel aos trabalhadores.
3. Conceder benefícios facultados pela lei, a fim de encorajar as companhias construtoras e firmas em nome coletivo ou individual para edificação de casas de aluguel barato.
4. Promover a formação de créditos ou sociedades cooperativas que construirão diretamente ou fornecerão fundos para essas construções.
5. Estimular as indústrias nacionais de materiais de construção.
6. Organizar uma campanha de propaganda para tornar público o benefício acarretado com a execução da nova lei.
7. Encorajar o desenvolvimento de atividades privadas ligadas à construção de habitações baratas em geral.

Com o fim de realizar esse programa, o Conselho de Habitações pode autorizar a expedição de bonus até 100 milhões de pesos papel, rendendo 6% de juros, o governo assumindo a responsabilidade da emissão desses bonus.

Além disso, o Estado pode conceder isenção de taxas fiscais e municipais sobre os edifícios construídos dentro das finalidades da lei e ceder terras públicas adequadas a esse objetivo, quando julgado conveniente.

A lei também contém uma cláusula dispondo que as hipotecas prediais sobre as casas permanecerão em vigor pelo tempo necessário à liquidação da dívida contraída para a construção.

PERU

Conselho de Subsistência — Por lei de 3 de setembro de 1939, o governo foi autorizado a restringir a liberdade do comércio e de indústria e a regular os preços dos gêneros essenciais. A lei também proibiu a dispensa de empregados, a diminuição de ordenados e salários, e a exportação dos gêneros essenciais, sem permissão oficial. A aplicação dessas medidas de regulação e controle foi

confiada a uma comissão (Junta Social de Subsistência), indicada simultaneamente com a promulgação da lei.

Monopólios Governamentais — Existem oito monopólios governamentais no Peru, exercidos sobre o tabaco, sal, álcool desnaturado, ópio, explosivos, fósforos, guano e cartas de jogar. O comércio de cabotagem do Peru é também reservado aos navios peruanos. Contudo, um acordo com o Chile permite aos navios chilenos participarem desse comércio. Os monopólios são:

1. *Monopólio do Tabaco* — Uma divisão da Caja de Depositos y Consignaciones: Departamento de Arrecadação. Enquanto a produção a manufatura e o comércio do tabaco estão sob o controle exclusivo do monopólio, e por isso os particulares impedidos de exercer qualquer uma dessas atividades, é facultado, contudo, às firmas, em nome coletivo ou individual, importarem tabaco manufaturado do estrangeiro, de acordo com as declarações exigidas, as formalidades legais e o pagamento de impostos fixados por lei. Os charutos e cigarros importados constituem aproximadamente cinco por cento das vendas totais de tabaco no Peru, durante 1936.

2. *Monopólio do Sal* — Uma divisão da Caja de Depositos y Consignaciones: Departamento de Arrecadação. De acordo com a lei de 11 de junho de 1936, foram colocados sob o monopólio do Estado a aquisição, venda e transporte do sal.

3. *Álcool Desnaturado* — O Estado del Alcohol Industrial (Monopólio do Álcool Industrial) é também uma divisão da CAJA, acima referida. A produção, venda e transporte do álcool desnaturado são monopólios do Governo e, quando importado, também está sujeito ao controle da CAJA. Sempre houve um grande contrabando em relação a esse artigo de comércio.

4. *Ópio* — O Estado del Opio (Monopólio do Ópio) está sob a supervisão da Direção de Saúde Pública. A venda do ópio no Peru é arrendada pela Junta Governamental aos maiores lançadores em leilão público.

5. *Explosivos* — O Estanco de Explosivos (Monopólio de explosivos) é, também, uma divisão da CAJA, supervisionado pelo Serviço Policial. Através de suas autoridades policiais, o governo controla a importação, o depósito, e emite licenças para uso de explosivos por parte de empresas (principalmente mineração) que, em geral, fazem uso de tais produtos. As regras determinam medidas de segurança para o transporte de explosivos dentro do país e para uma fiscalização cuidadosa de sua utilização final.

6. *Fósforos* — O Estanco de Fosforos (Monopólio do fósforo) é uma divisão da CAJA. A compra (das espécies suecas e italianas) e a venda de fósforos é um monopólio do governo. O monopólio foi, originariamente, estabelecido com o fim de fornecer rendas para o desenvolvimento dos trabalhos de irrigação.

7. *Guano* — Por decreto de 5 de setembro de 1933, a Companhia Administradora do Guano foi autorizada a agir como agente exclusiva de vendas, no Peru, dos nitratos importados para fins agrícolas ou industriais. A importância do guano na história financeira do Peru é bem conhecida. Como a extração do guano foi insuficiente,

durante os últimos anos (1934-1936) para satisfazer as necessidades internas, promulgou-se uma lei determinando que, antes de ser efetuada qualquer exportação de guano, fossem satisfeitas tôdas as necessidades da agricultura nacional.

URUGUAI

A intervenção e contrôle do govêrno, no Uruguai, sofreram, nos últimos anos, um sensível progresso. Um dos aspectos característicos dessa tendência é o estabelecimento de corporações públicas, fábricas de propriedade do estado e monopólios governamentais e relação a várias indústrias, entre as quais :

ANCAP — Administração Nacional de Combustível, Álcool e Cimento Portland. Organizada, primeiramente, em 1931, e reorganizada como um instituto independente do Estado, com o fim de exercer o monopólio da fabricação e venda do álcool, participando e regulando o mercado de combustível e fabricação do cimento.

UTE — Usina Elétrica e Co. Telefônica — (Usinas Electricas y Telefonos del Estado).

FUNSA — Fábrica Uruguia de Pneumáticos, S.A. — sociedade anônima que, iniciou, em maio de 1936, a fabricação de pneus e artigos de borracha. Está equipada para atender às necessidades internas de pneus, podendo fornecer grandes quantidades de artigos de borracha, como câmaras de ar, mangueiras de jardim, artigos de proteção para a chuva, alpercatas de borracha, etc. A tendência é aproveitar, por meio de impostos alfandegários seletivos, as vantagens decorrentes da importação de carros com pneus e, dessa forma, o govêrno espera estabelecer, para a indústria de pneus, um monopólio através da FUNSA.

A borracha é importada das Índias Orientais Holandesas e os tecidos de algodão, presentemente, dos Estados Unidos (1936), mas espera-se que os tecidos necessários sejam fornecidos pela Fábrica local de Alpercatas, que, até agora, se limitou à fabricação de sapatos de lona de sola de corda.

A nova sociedade, localizada nos subúrbios de Montevideo, tem assegurado um monopólio de nove anos. A companhia, com 600.000 pesos investidos e um milhão de pesos de capital autorizado, opera com as patentes de uma companhia de pneus dos Estados Unidos e com diretores daquela companhia, pagando sua participação sobre a produção.

Conquanto se suponha que o capital seja local, há alguma razão para acreditar-se que uma parte dêle provinha da companhia americana, cujos processos são seguidos. Os pneus são anunciados como "FUNSA Goodrich".

CONAPROLE — Cooperativa Nacional dos Produtores de Leite, criada por lei de 14 de dezembro de 1935. É uma empresa mixta do Estado e de produtores particulares, exercendo um monopólio da pasteurização do leite e de manufatura de laticínios, na cidade de Montevideo, bem como o monopólio da exportação de produtos do leite.

Qualquer produtor de leite do Uruguai pode tornar-se membro da cooperativa e o contrôle financeiro é exercido pelo Banco da República.

O artigo IV da lei prevê a desapropriação, pelo estado, de fábricas e propriedades de várias companhias e sua transferência para a CONAPROLE.

A Cooperativa é administrada por uma junta de cinco diretores e 10 suplentes, eleitos pelos produtores de leite, com um contador (nomeado pelo Banco da República), incumbido de enviar, mensalmente, relatórios aos Ministros da Agricultura e da Indústria. O Executivo pode, com autorização do Senado, demitir qualquer um dos diretores e determinar novas eleições.

Comissão Nacional do Leite (Junta Nacional de Leche). É composta de um delegado da Prefeitura de Montevideo, um do Banco da República, um da Comissão Nacional de Subsistência, um dos distribuidores de leite e um das cooperativas de consumidores. Revê os preços de consumo do leite uma vez por ano, concede prêmios aos produtores de leite excepcionalmente bom e tem autoridade para conceder prêmios aos exportadores de laticínios. Se há algum lucro, é este dividido entre os produtores, capitalizado ou distribuído como bonus aos técnicos, empregados e operários da CONAPROLE.

VENEZUELA

Conselho de Economia Nacional — Criado por artigo 32 da Constituição, com o fim de executar o Plano Trienal. Ainda não foi organizado.

A execução de aspectos isolados do Plano é confiada a vários departamentos do govêrno. Os departamentos mais importantes são : o Departamento de Agricultura, criado em 1936; o Departamento de Obras Públicas; o Departamento de Fomento Econômico; o Departamento do Interior; o Departamento do Trabalho e Comunicações; o Departamento de Saúde e Assistência Social e o Departamento de Finanças e Guerra.

As agências que se dedicam aos problemas especiais de fomento são : o Instituto do Café auxilia na preparação do café para exportação; o Instituto Nacional do Cacau — interessado no melhoramento da produção do cacau; o Banco Industrial — criado em julho de 1937, a fim de fornecer crédito, a juros baixos, a pequenas indústrias nacionais; Instituto do Porto de Guaira, de propriedade do govêrno e o Escritório Central de Câmbio.

Foi anunciado, pelo Conselho Municipal do Distrito Federal, no fim de 1939, um programa de Modernização da cidade de Caracas, destinado a melhorar as condições de vida e de transporte e a tomar medidas para a expansão da capital e do principal centro econômico do país. O programa propõe a abertura de várias avenidas largas através da parte mais congestionada da cidade, destinando-se zonas para a construção de edifícios públicos, a criação de um sistema de parques e a abertura de estradas circulares, conduzindo aos principais entroncamentos rodoviários.

POSSIBILIDADES E PROBLEMAS

Os dados aqui apresentados indicam que o planejamento nacional, nos países da América Latina, tem sido extenso e variado, mas, também, algo falho. A forma de

mais consistência e eficácia foi a dos planejamentos de emergência e parcial, tornados necessários pelas perturbações dos mercados mundiais e que se manifestaram, principalmente, na limitação da produção de gêneros exportáveis, nos preços mínimos garantidos e nos controles de câmbio. Seguem, após, em importância e eficiência, as políticas de diversificação agrícola e industrialização, que foram estimuladas por meio de subsídios, facilidades de crédito e restrições nas importações e no câmbio estrangeiro.

Relativo progresso foi alcançado, por diversos países, na execução de projetos de obras públicas. Mas, em geral, os planos de longo alcance (programas de 3, 6 e 15 anos) e os de desenvolvimento da economia nacional não progrediram tanto quanto era de se esperar. As instituições e agências de planificação, necessárias para tão relevantes propósitos, ou existiram apenas no papel, ou, quando organizadas, não tiveram um curso muito fácil e ativo.

Esses fatos induziram alguns observadores a considerar o planejamento nacional na América Latina como um capricho intelectual, ou como "uma fuga" das realidades políticas e econômicas. É injustificável, contudo, tal desca-so. A insistência na idéia de planejamento apesar de todas as dificuldades e a periodicidade dos esforços desenvolvidos para dar-lhe um caráter mais prático — provam que êle corresponde a condições econômicas e psicológicas inerentes à situação e à cultura da América Latina.

O principal fator econômico do movimento de planificação na América Latina é a necessidade de desenvolver mais rapidamente os recursos dos países dessa parte do mundo de modo a integrá-los numa economia nacional mais equilibrada. O fator social mais importante é a consciência de que o desenvolvimento dos recursos econômicos deve destinar-se ao levantamento do padrão de vida do povo. O fator psicológico é o desejo de alcançar êsses objetivos, da maneira mais independente possível, principalmente quando o controle político e os objetivos da nação estão em jogo.

De acordo com essas idéias e atitudes é que os países da América Latina têm tentado, desde a primeira Guerra Mundial, e especialmente desde 1929, remodelar suas instituições sociais e econômicas. Os principais aspectos da nova estrutura almejada são a independência e o progresso econômico. Os países da América Latina estão lutando pelo desenvolvimento de seus recursos naturais e humanos, de maneira independente, sob o completo controle da nação, pela expansão econômica, liberta das influências da política externa e do domínio financeiro, e, finalmente, pela reorganização das suas instituições (posse da terra, organização do trabalho, forma social das empresas, relações financeiras externas, etc.) tudo de acordo com os interesses e os ideais da nação.

Embora tenha o planejamento nacional raízes profundas na América Latina, o seu desenvolvimento não tem sido fácil em virtude de razões bem conhecidas. Para empregar um paradoxo, as inúmeras condições que tornam necessário o planejamento, tornando, também, de difícil execução. Ainda que variem, de país a país, essas condições, no fundo, são as mesmas — a incerteza política, a

falta de padrões elevados na administração pública, a pobreza, o baixo nível de vida do povo, a escassez dos conhecimentos técnicos, e, acima de tudo, a falta de recursos financeiros e, muitas vezes, a incapacidade de ação independente nos assuntos financeiros e econômicos, devido à preponderância de vários interesses estrangeiros. O planejamento, na América Latina, progredirá à proporção que êsses obstáculos forem sendo vencidos.

É fora de dúvida que os Estados Unidos muito poderiam fazer no sentido de auxiliar algumas das tendências da América Latina para o planejamento nacional, prestando auxílio técnico e financeiro e cooperando, de modo geral, na realização de alguns dos seus objetivos e métodos. Não se pode discutir a necessidade ou a conveniência da participação dos Estados Unidos, com o fim de se criar um sistema de cooperação econômica interamericana, que possa ser útil à causa da solidariedade continental.

A questão é se existe correlação entre êsses dois propósitos. Há dois problemas envolvidos: (1) de que modo pode servir o planejamento aos objetivos da cooperação interamericana; (2) pode o planejamento nacional em cada um dos diversos países, se integrar num *programa geral de planejamento interamericano*, que possa ser projetado para o desenvolvimento dessa cooperação.

Só uma resposta geral pode se dar a essas questões, neste ensejo. É claro que, presentemente, a cooperação interamericana recorre tanto às medidas de longo alcance, quanto as de emergência. Em vista da situação mundial, o planejamento de emergência envolve medidas tais como acordos sobre a distribuição de certas mercadorias, auxílio financeiro especial para compensar os desequilíbrios, da economia adaptando-a às condições e métodos da mudante economia mundial.

Mas, também, é claro que tais medidas de emergência, se bem sucedidas, não resolviam os problemas sociais e econômicos básicos da América Latina. De fato, é mais provável que elas agravem êsses problemas, especialmente se a atual conflagração mundial continuar por alguns anos ou se fôr acompanhada da luta econômica entre os grandes blocos políticos e econômicos. É, então, necessário reforçar os planos de emergência com medidas de longo alcance que tenham por objetivo o desenvolvimento e a reconstrução das economias dos vários países latino-americanos. Por isso, é possível presumir que, enquanto as políticas de longo alcance produzirem frutos, menor será a necessidade de medidas de emergência e tanto quanto estas últimas permanecerem necessárias, será mais fácil adaptá-las às modalidades gerais de desenvolvimento dos diferentes países.

As várias agências de planejamento nacional na América Latina tornam-se necessárias especialmente para tais medidas de longo alcance. Se elas forem encorajadas e fortalecidas, podem representar um importante papel na realização das pesquisas e inquéritos essenciais para maior desenvolvimento da América Latina, organizando programas de desenvolvimento de recursos, ampliando os planos de obras públicas e auxiliando as políticas sociais, e econômicas para elevação do padrão de vida.

Se essas agências pudessem gozar de uma situação mais segura na economia latino-americana, elas poderiam também ter grande participação nas fases internacionais do planejamento interamericano. Poderiam auxiliar, por exemplo, na elaboração de um plano interamericano de obras públicas (relativo à defesa e ao desenvolvimento continental), na promoção do povoamento e da colonização, das obras agrícolas, assim como em alguns dos grandes planos de reajustamento financeiro.

Conforme os estudos expostos, são numerosas e de diferente natureza as agências dos países da América Latina, que podem ser classificadas de planejamento. Se fossem reunidas em cooperativas de trabalho, elas poderiam procurar empreender um vasto programa. Ao mesmo tempo, seria provável que a grandeza do objetivo desse origem à diversidade de interesse, ou, ao menos, a diferença na

intensidade na utilização dos diversos objetivos e métodos de planejamento.

Uma solução prática para o problema seria, contudo, selecionar aquelas que tenham mais semelhança como, por exemplo, as agências relativas ao planejamento e execução de obras públicas, as de estudo e planejamento do desenvolvimento de recursos e as relativas aos programas econômicos e sociais. Tais agências, trabalhando em conjunto, encontrariam mais facilidade para resolver os problemas comuns e para tomar em consideração políticas e ações comuns. Pudessem elas fazer parte, sob alguma forma, de uma associação interamericana e poderiam lançar as bases para uma Conferência Interamericana de Planejamento permanente, que ajudaria a formar a comunidade de interesses em assuntos essenciais, que é a condição *sine qua non* de uma verdadeira cooperação pan-americana.

PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO GERAL BRASILEIRA

ORÇAMENTO

O orçamento e as atividades de Planejamento

José V. O. Martins

AS relações entre o orçamento anual e as atividades de planejamento, para se tornarem compreensíveis, exigem uma providência preliminar: uma apreciação da extrema mobilidade do conceito de orçamento através das tempos. E não é só. Para se firmar um juízo, para se assumir uma atitude consciente, cumpre, antes de mais nada, precisar qual o tipo de orçamento que se tem em vista correlacionar com as atividades típicas dos órgãos autônomos de planejamento.

Com efeito, não é possível encontrar-se similitude de operações e objetivos entre as funções do orçamento anual e as atividades planificadoras dos órgãos autônomos, máxime, quando em causa um orçamento considerado como um simples relacionamento de receitas e despesas, para um determinado período, um balanço puramente contábil, um documento contendo um quadro de inertes algarismos concernentes às receitas a realizar e às despesas a serem efetivadas, ou seja, um orçamento entendido apenas como uma autorização outorgada, por quem de direito, para a realização das despesas e recolhimento das receitas públicas, segundo entendia Leroy-Beaulieu (1). Dentro desta concepção, estreita e anacrônica, conforme o próprio julgamento de Gaston Jéze, torna-se inviável, como assinalamos de início, qualquer tentativa de lobrigar-se correlação aceitável entre as tarefas realizadas pelos técnicos do orçamento e as que caracterizam as atividades dos órgãos autônomos de planificação. Em síntese, todos os conceitos que emprestam aos aspectos exclusivamente financeiros do orçamento, qualquer margem de preeminência, relegando para os planos secundários os administrativos, ou

(1) *Traité de la Science des Finances* — Paris — ed. de 1912, pág. 12.

seja, o plano de realizações, é óbvio que não são suscetíveis à comprovação dêsse íntimo relacionamento que de fato sabemos existir entre essas duas ordens de funções eminentemente governamentais.

A propósito, o próprio E. A. Buck, ao referirse ao conceito contabilístico do orçamento, lhe nega, sem mais preâmbulos, a propriedade de *budget* e o faz de modo a não deixar dúvidas, a respeito se exprimindo através da seguinte frase: *what passed for a budget* (2). Êsse manifesto descaso do autor nomeado não se funda em motivos de simples rivalidades de correntes, em insopitável desejo de crítica malsã. Muito pelo contrário, tanto o autor como uma pleiade de outras autoridades na matéria (3) verificaram ser improcedente o caráter de exclusiva preponderância emprestado aos aspectos financeiros do orçamento e simultâneamente chegaram à conclusão de que tal preeminência, na realidade, cabe aos aspectos administrativos, sem que isso, fazem questão de frisar, implique numa anulação da importância do facies financeiro do problema.

Assim é que da idéia de simples balanço de despesas e receitas o orçamento passou a ser reconhecido como um plano financeiro, como um plano de ação, como um programa de despesas, como um plano de administração. À idéia de simples quadro avaliativo de despesas e receitas sucedeu e firmou-se a de plano de trabalho, até que, mais pròximamente, H. Walker (4) trouxe

(2) *The Budget in Government of Today* — Nova York, 1934, pág. 46.

(3) W. F. Willoughby, Shirras, Pfiffner, L. D. White, Jéze, Englis, H. Walker, A. Buehler, Lutz, etc., etc.

(4) *Public Administration in the United States*, New York, 1937.

ao novo conceito o sólido contingente de suas pesquisas, quando ensinou que o orçamento deve ser considerado mais que um plano de despesa para um dado período fiscal equilibrado com um projeto de prováveis rendas para fazer face a tais despesas. A verdadeira concepção do orçamento, acrescentou, é de um plano de trabalho para o governo, expresso em termos de dinheiro que deve ser obtido e gasto a fim de que o trabalho possa ser realizado. E não esqueceu de salientar, o que é particularmente muito importante, que o *plano de trabalho é básico; o financeiro, secundário.*

Contudo, é preciso ter em vista que a simples descoberta da preeminência do aspecto administrativo sobre o básico não é suficiente e nem encerra o poder de transformar o orçamento no instrumento ideal de administração. Este estágio evolutivo de seu desenvolvimento está condicionado a uma série de fatores dentre os quais avultam, pela sua importância, os que dizem respeito à organização, aos métodos de trabalho adotados e a qualidade do pessoal empregado em sua elaboração e execução. Na base da conjugação destes fatores, e só então, poder-se-á atingir aquela etapa almejada, no império da qual o plano de administração possa ser tratado de acordo com diretrizes previamente estudadas e definidas. E só assim lograremos transformar o orçamento em instrumento de coordenação das atividades do grupo a que é destinado e por seu intermédio chegaremos a conseguir os maiores resultados positivos esperados.

No que interessa ainda ao grau de correlação entre as tarefas afetas à responsabilidade dos técnicos orçamentários e os problemas tratados pelas entidades autônomas de planejamento uma coisa é fundamental: o preparo do orçamento pelo Executivo. Isso não importa numa caprichosa reação, destinada a recuperar o incontratável poder de absorção do Executivo. Neste ensejo, o movimento visou o reconhecimento de situação e condições indiscutíveis do Executivo em face do problema eminentemente técnico. Não vai nisso o mínimo desaprêço ao Legislativo, corpo de constituição eminentemente política. É que o Executivo, premido pela própria natureza das funções que alargaram o âmbito da competência do Estado procurou equipar-se como um aparelhamento muito mais adequado, destinado a solucionar os

problemas que no momento ainda empolgam a administração. É que esses problemas, embora não percam a sua transcendência política exigem um tratamento técnico todo especial.

Sobre a matéria existe uma substanciosa literatura, não padecendo, pois, a menor dúvida a respeito do caráter executivo do orçamento. A propósito, já em 1861, no ensaio *Representative Government*, Stuart Mill chegara à conclusão de que aos legislativos compete controlar, deliberar, mas não administrar. E adiantou que não obstante reconhecer que os negócios públicos não encerram mistérios isotéricos acessíveis apenas aos iniciados, sua administração requer uma técnica distinta, baseada em conhecimentos especializados e na luz da experiência. E, afinal, declarou que já divisava na administração pública um conjunto de desconhecimentos técnicos suficientes para dar conteúdo a uma profissão.

A vista desses estudos modificou-se substancialmente o papel do Chefe Executivo no esquema geral da Administração Pública. Assim, de simples encarregado de velar pela execução das leis ascendeu à posição de superintendente da administração do país, de chefe geral dos negócios públicos. Daí a decisão de se encarar o orçamento não mais sob o aspecto exclusivamente financeiro, mas também sob o ângulo de seu aspecto fundamental, o administrativo, pois ao Chefe Executivo, na qualidade de administrador geral, é atribuída a incumbência inçada de graves responsabilidades de formular o plano de trabalho, previamente delineado.

Pôsto o problema nestes termos, examinemos mais de perto os pontos de intercessão das duas ordens de atividades, por nós consideradas como genéricas e singularizadas, correspondendo, respectivamente, às dos órgãos autônomos de planejamento e às dos responsáveis pela elaboração do plano de administração.

Inicialmente, devemos confessar que não vemos, na prática, possibilidade de assegurar viabilidade aos projetos preparados pelos órgãos autônomos de planejamento se deles não tomam conhecimento os técnicos encarregados dos planos de trabalho orçamentário. Em outras palavras, se tais projetos são propostos em inteira desconexão com o programa anual de trabalho do governo, não há como prever-se a sua afirmação. É que a experiência tem demonstrado que grande parte dos pla-

nejadores prima por não se inteirar das fases do processo orçamentário anual. Tal atitude, além de incompreensível e implicar num descaso injustificável, não deixa de revelar certa ausência de acuidade, mais do que nunca imprescindível à própria natureza do gênero de atividades, praticadas por esses órgãos. Acresce ainda que em desabono à linha de ação e posição dos mesmos, verifica-se, de um lado, o fato de não atentarem para a crescente importância adquirida pelo orçamento moderno, considerado como plano de ação futura, e do outro, a lamentável perda da excelente oportunidade de imporem ao exame e ao aprêço dos elaboradores do plano de trabalho governamental às linhas fundamentais de seus projetos. Isto indica que os planejadores não têm sabido aproveitar o momento mais propício para apresentar suas idéias, qual seja, a fase da elaboração da proposta orçamentária, e agitá-las com sabedoria, obtendo a consagração dos projetos que as mesmas substanciam. Não resta dúvida que a ocasião em causa é a melhor e a mais objetiva, pois representa o meio mais rápido de conseguir a adesão dos que se encontram em condições de influir e, conseqüentemente, contribuir para a consignação dos projetos, ou parte proporcionais dos mesmos, no plano de trabalho anual do Governo. Isso não quer dizer que os planejadores profissionais devam renunciar à idéia de associar o grande público na campanha das soluções alvitradas. Nada existe mais louvável do que buscar-se no seio do próprio povo esclarecido motivos de inspiração, em forma de apoio para a consecução de uma obra inadiável e de profundo interesse nacional. Entretanto, para contornar a natural morosidade deste processo democrático e conjurar as desvantagens da caduquice dos planos que, com o perpassar dos tempos, vão perdendo rapidamente a sua atualização, conviria que os planejadores não perdessem de vista a importância do administrador, a influência de sua opinião e a autoridade de suas decisões nos conselhos administrativos. A relegação desta realidade contundente vale por uma demonstração que define a atitude mental dos planejadores em relação à gênese da política governamental, para determinado período. E essa atitude não tem outra tradução: alheamento. Desconhecimento dos planejadores quanto à fixação do programa governamental. Não sabem que o mesmo resulta, na

atualidade, da decisiva interferência dos homens que dirigem e executam os programas públicos e não da autoridade direta dos técnicos ou dos órgãos isolados e autônomos de planejamento. Uma conclusão lógica se impõe: técnicos de orçamento e planejadores devem se dar às mãos e inaugurar um novo sistema de trabalho, alicerçado na mais íntima cooperação. Não é que nos inclinemos a admitir que sem o concurso valioso dos planejadores o orçamento venha a perder a sua característica fundamental de plano de administração. A aceitação dessa hipótese implicaria em negar aos programas de trabalho das repartições governamentais o cunho de planejamento, no bom sentido da expressão. Também não nos ocorre a idéia de subestimar o produto das atividades planificadoras, a curto termo, dessas repartições, porque, se o fizéssemos, estaríamos implicitamente admitindo a exclusividade do exercício de tais atividades por órgãos autônomos de planejamento. Por outro lado, não se deve, igualmente, subestimar o trabalho realizado por esses órgãos autônomos de planejamento.

Nesta altura, convém ser dito que a solução que mais ausculta e interessa ao aperfeiçoamento da técnica orçamentária, reside, justamente, como já deixamos transparecer, no advento de um mais íntimo entrosamento entre essas duas ordens de atividades governamentais. Um bom orçamento muito depende da qualidade dos projetos oferecidos pelos órgãos planejadores autônomos. Estes costumam encarar o problema em sua universalidade. Aqueles, operando sob um ângulo muito mais reduzido, muito mais fechado, carecem dos elementos de aclaração necessária ao difícil mister de hierarquizar, entre as múltiplas demandas, justamente os problemas de mais premente solução.

Como se vê, a administração dos programas de governo, através do planejamento, encontra a necessária suplementação nas funções orçamentárias. Planejamento e técnica orçamentária são duas fases complementares de um mesmo processo, valores de um mesmo binômio. Deste modo, o que na prática se observa é que os resultados dos esforços dos planejadores são bem caros aos responsáveis pela elaboração orçamentária. As soluções encontradas por aqueles devem ser de extrema utilidade para estes, máxime, quando enfrentam problemas assás complexos. Além

disso, os técnicos orçamentistas que se acostumaram a distinguir os imperativos factuais da possível situação ideal sabem perfeitamente emprestar ao contingente, sob a forma de informes e subsídios provindo dos órgãos específicos de planejamento, o valor que incontestavelmente encerram. E sobretudo, conhecem, por experiência própria, como tais informes e subsídios logram se afirmar como guias incomparáveis no exame dos trechos intrincados das propostas das unidades administrativas. De tudo isso se conclui que os técnicos orçamentistas conscientes não podem deixar de acolher todo e qualquer contingente aproveitável oriundo dos planejadores, passando a utilizá-lo sempre que as oportunidades forem surgindo. Só a perspectiva desta certeza assegura aos projetos traçados pelos planejadores aquela viabilidade a que de início nos referimos, evitando-lhes o recurso moroso do apelo ao público, cujo sentido *imediatista*, diga-se de passagem, visa, nada mais nada menos, do que provocar um refluxo de opinião, em direção dos poderes competentes, sob a forma de pressão política.

O ponto delicado, como logo se percebe, diz respeito justamente ao processo de concretização dos empreendimentos planejados, de seus respectivos veículos, maxime, quando focaliza um plano de obras públicas a ser executado, a longo prazo, ou seja, em mais de um exercício financeiro. E isso acontece, geralmente, quando as obras públicas são de grande porte. Assim sendo, é claro que a sua construção deve obedecer a um plano meticuloso e escrupulosamente traçado com determinação de precedência, do ponto de vista dos interesses coletivos e dos respectivos meios de financiamento. Quando para estes não são recomendados os recursos clássicos do empréstimo, ou de participação, nos empreendimentos de natureza mista, claro que a sua efetivação far-se-á mediante os recursos normais do orçamento governamental. Aí então é que o problema se delinea em face dos princípios que informam a técnica orçamentária.

Não pretendemos, nos estreitos limites do presente artigo, abordar o aspecto dos difíceis problemas ligados às diferentes formas de financiamento aplicáveis a esses planos, nem tão pouco ressaltarmos as profundas conseqüências decorrentes da concretização dos mesmos. O que temos em vista é dar uma ligeira idéia da necessá-

ria relação existente entre as atividades dos órgãos autônomos de planejamento com o orçamento anual.

É sabido que todos os autores, por unanimidade, recomendam o planejamento a longo termo, principalmente no tocante às obras públicas. É preciso ver nêsse recurso o melhor remédio contra as inconveniências oriundas do conservadorismo exagerado do orçamento, traduzido em acentuada tendência à rotina, atitude de um certo modo e até certo ponto coerente, dada a sua condição de instrumento da administração do Estado, cujas funções, como não se ignora, seja qual fôr o objetivo, não perdem o sentido do permanente e do constante. Não obstante, sempre que as obras planejadas tiverem que ser executadas, mesmo a longo prazo, à base dos recursos normais do govêrno, o plano deixa de atingir sua finalidade, segundo acentua A. E. Buck, se não é incluído no orçamento anual. No entender dêste financista o traçado completo do plano deve mesmo constar do orçamento geral, em anexo, não sob o caráter anômalo de *orçamento paralelo* ou *especial de obras*, infringindo flagrantemente os princípios basilares da unidade e da universalidade orçamentárias, mas simplesmente a título de documento informativo, esclarecedor da política governamental, em seus íntimos detalhes.

Os orçamentos paralelos e extraordinários têm sido bastante malsinados por todos os estudiosos que buscam preservar as finanças públicas, pelos meios ao seu alcance, do tremendo caos que estes recursos anômalos costumam provocar. Os seus propugnadores, porém, alegam entre outras razões, à guiza de justificar a sua prática, as dificuldades que o regime orçamentário de exercício antepõe ao emprego, em tempo útil, das doações outorgadas para execução das obras, dificuldades que, em regra, determinam quando não a paralisação total, pelo menos o retardamento das mesmas, encarecendo-as e provocando a insubsistência das previsões do preço de custo. Verifica-se, então, que a solução adotada, para contornar a citada dificuldade, aliás, simples detalhe de ordem técnica, acabou por se constituir, substancialmente, em defesa contra a possível descontinuidade da execução do programa de administração governamental. Quanto à primeira parte, ao problema do emprêgo, em tempo útil, das dotações, vê-se, como já foi referido, que se trata de

uma simples questão de técnica, solucionável à proporção que a evolução orçamentária fôr se acentuando, e que não deve pois servir de pretexto à infração dos princípios básicos que norteiam o orçamento; no tocante à defesa contra a possível descontinuidade do programa, a trajetória e a tradição do órgão central orçamentário se afirmam como suficientes garantias em prol da manutenção da linha de ação governamental. Para tanto, basta que os planos sobre os quais é calçado o programa de administração, hajam sido delineados pelos órgãos autorizados, em perfeita comunhão de vista, e sob a supervisão final do órgão orçamentário central. No que se refere, porém, a sua inclusão no orçamento anual é questão que depende apenas da perfectibilidade do planejamento e da verificação e julgamento ulterior de sua premência e oportunidade.

Em conclusão, sabe-se agora que os próprios planejadores já não têm dúvidas sobre o caráter de *plano* do orçamento e não ignoram que para se obter um orçamento aceitável é preciso que este se alicerce em um bom planejamento. No dia em que não se registrar mais controvérsias sobre as atividades e funções eminentemente governamentais dos órgãos planejadores autônomos, e que se tiver a certeza de que somente o aspecto mais amplo e mais genérico de suas tarefas o distingue das funções e processo orçamentários, a sua vitalidade e o seu prestígio se projetarão acarretando benefícios incalculáveis à racionalização dos empreendimentos gerais do governo. Mas tudo isso, convém não esquecer, só será viável à base daquela íntima cooperação referida, entre as funções dos órgãos planejadores autônomos e as dos técnicos encarregados da elaboração do programa anual da administração.

ORGANIZAÇÃO

Dados sobre a evolução da Teoria do Planejamento

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

PARECE que o fulcro da teoria administrativa de Fayol é a *previsão*.

Tentemos demonstrar a plausibilidade deste ponto de vista, à guisa de introdução ao assunto principal de nosso artigo.

A exposição da teoria de Fayol inicia-se, como é sabido, com o postulado (postulado: em sentido lógico — o que se considera como fato reconhecido, como axioma) de que

“o conjunto das operações que as empresas realizam pode dividir-se em seis grupos” (1).

a saber, operações técnicas, operações comerciais, operações financeiras, operações de segurança, operações de contabilidade, operações administrativas.

Da simples natureza das funções, evidente nas próprias denominações destas, decorre a imediata redistribuição dos seis grupos por três grupos mais complexos;

- 1) operações finalísticas — técnica e comercial;
- 2) operações subsidiárias — financeira, de segurança, de contabilidade;
- 3) operação básica — administrativa.

A operação administrativa a considerar-se básica abrange só uma parte do conteúdo do conceito formulado por Fayol, isto é, a determinação do programa geral de ação da empresa, a formação do moral do corpo social, a coordenação dos esforços, a harmonização dos atos. A outra parte — a organização — recai no grupo das operações subsidiárias.

Usamos o termo *subsidiárias* em sentido apenas discriminativo, não lhe emprestando, pois, nenhuma significação de valor. De modo mais claro,

(1) FAYOL, *Administration Industriale y General*, B. Aires, 1942, págs. 19 e 20.

não há, nêsse emprêgo, sinonímia entre subsidiárias e secundárias.

Cabê, agora, a palavra a Fayol para observar que (1)

“a função administrativa distingue-se nitidamente das outras cinco funções essenciais”

Mas a distinção de que aí se trata é substancial e não meramente formal, quer se pense num conjunto de encargos institucionaiizável, vale dizer, suscetível de ser confiado a um corpo específico de executores, quer se ponha à questão em termos de atitude mental, de preceito, de princípio independente de exercício através dum instrumental particular.

Que a idéia de administração, no sentido faioliano, apresenta êsses dois aspectos, é fora de dúvida. O primeiro, por sua objetividade, não levanta discussão e, do segundo, dir-se-ia até que somente a Fayol êle ocorria, quando escreveu que (2)

“Assim compreendida, a administração não é nem um privilégio exclusivo, nem um encargo pessoal do chefe ou dos dirigentes da empresa; é uma função que se reparte, como as outras funções essenciais, entre a cabeça e os membros do corpo social”.

Na realidade, vê-se que a análise do mestre, no tocante à função administrativa e ainda quando se deixe de parte a operação organizadora, como o fizemos, implica, segundo o caso, a existência de atividades bem definidas. Para não insistir, desnecessariamente, neste ponto, fiquemos em lembrar, a título de exemplo, a assertiva de Fayol, em relação ao contrôle, de que (3)

“quando algumas operações de contrôle se tornam muito numerosas, complexas ou amplas para que possam ser realizadas pelos agentes ordinários dos diversos serviços, é necessário recorrer a agentes especiais que recebem a designação de verificadores ou inspetores”.

Posto isto, o que distingue a função administrativa das demais funções ou operações de uma em-

prêsa é a propriedade de, enquanto princípio, estar presente, de maneira difusa, em tôdas as outras, ou, na hipótese de ser corporificada, sua posição a cavaleiro destas.

Além disso, os detalhes finalísticos e subsidiários do trabalho da empresa constituem, sempre, verdadeiros misteres operacionais; mais, na função administrativa, o característico relevante, por excelência, é o de apreciação dos fatos. Haveria, quiçá, cabimento em reservar para, o aspecto administrativo o título função e sob o nome operações reunir apenas os aspectos restantes.

A função administrativa é uma espécie de sôpro vital ou princípio essencial emanado duma entidade superior e partilhado entre todos os agentes da empresa na medida da importância de cada um dêles. Vista a função por êste prisma, que parece no-la mostrar conforme à concepção faioliana, é bem difícil reconhecer o ponto em que ela cede o lugar ao govêrno da empresa. Com efeito, a função tem suas nascentes no mais alto degrau da hierarquia do mecanismo da empresa e, por outro lado, um, pelo menos, de seus objetos — a previsão — é, immanentemente, de categoria superior e participa da natureza das inspirações de origem suprema. Eis que, atentando para a função tal como ensaiamos identificá-la, num esforço por distinguir a diretriz central do pensamento de Fayol, ficamos, afinal, em embaraço para seguir a sentença do mestre, de que (4)

“E’ necessário não confundí-la com o govêrno”.

Obviamente, não há que confundir, mas a distinção não decorre de ser a função administrativa uma coisa e o govêrno outra e, sim, de a função de que cuidou Fayol conter a idéia primária — govêrno — e idéias secundárias.

Interessante é frisar, embora sem comentário, a incoincidência do conceito faioliano de administração com o estabelecido por Goondow ao apretração, com o estabelecido por Goodow ao apre-sintese das atividades do Estado.

Não é improvável se quisesse atribuir ao particular conceito aqui adotado para a função administrativa o motivo de poder-se confundir com govêrno a função. Mas, a conjectura seria infundada

(2) FAYOL, *op. cit.*, pág. 19.

(3) FAYOL, *op. cit.* pág. 162.

(4) FAYOL, *op. cit.*, pág. 20.

pois a função, admitida nos exatos termos expostos por Fayol, ganha somente maior complexidade, sem sofrer qualquer alteração nos seus caracteres essenciais.

O corolário da discussão anterior é ser a previsão o elemento irredutível da teoria de Fayol e, conseqüentemente, seu ponto de apoio.

Bem ou mal para nós, a idéia não é nova; é mesmo contemporânea da teoria, senão mais antiga. A informação deve-se a Fayol (5), neste exórdio de seu estudo detalhado de cada um dos elementos de administração:

“A máxima *governar é prever* dá uma idéia da importância que se atribui à previsão no mundo dos negócios. E' exata a afirmação de que, se a previsão não é todo o governo, constitui, pelo menos, uma parte essencial do mesmo...”.

Mas, ainda quando faltassem argumentos para conferir-se à previsão, com indiscutível propriedade, esse papel de árvore axial da vida das empresas — é tão salutar, em qualquer terreno, submeter a conduta a normas aconselhadas por um esforço de antevisão das ocorrências, que conviria fazer da habilidade para prever, na dose consentânea às peculiaridades de cada caso, o mais importante requisito na qualificação dos homens para os encargos diretivos.

Não vale opôr a este modo de ver exemplos de tentamens que, conduzidos à mercê das sugestões ocasionais sem denominador comum, logram, êxito, apesar de tudo. Tais coisas, deveras chocantes na aparência, e capazes de perturbar um observador superficial e de inimizá-lo com o processo mais seguro, mas não raro fatigante, de ação orientada pelo estudo prévio das questões a resolver, não são inexplicáveis ou miraculosas. Ao contrário, têm explicação fácil na concorrência de circunstâncias favoráveis, espécie de dádiva do acaso, qual o encontro de uma gema incomum pelos garimpeiros. Mas a concorrência é eventual e, por isto, incontrolável. Em conseqüência, equipara-se à *chance* dos jogos de azar e, assim aleatória, fugidia, não há de ser levada em conta para trabalho destinado a produzir duradouramente. Demais, é muito problemático que uma empresa sem diretriz racional prefixada consiga exgotar-se as possibilidades ofertadas por uma soma de eventos felizes. Desprovida de

(5) FAYOL, *op. cit.*, pág. 65.

meios de maior alcance, há de ficar adstrita a uma ação semelhante à dos mineradores rudimentares que, desarmados para aventurar-se a conjecturas sobre o valor dos recursos das jazidas acaso descobertas e para imaginar os milagres de aproveitamento realizáveis pela técnica, se limitam a apanhar aqui e ali, desperdiçadamente, o que esteja visível à flor da terra.

Que é, porém, a previsão? Que é prever?

“E' prescrutar o futuro e preparar o programa de ação”,

esclarece Fayol (6).

Diz L. Urwick (7), referindo-se a essa expressão de Fayol:

“o termo por êle usado, *prévoyance*, que se tem traduzido por *planejar*, abrange, realmente, duas funções... Em outras palavras, o termo significava, ao mesmo tempo, previsão e planejamento”.

Não parece bem aí discriminar duas funções, apesar do flutuante significado do termo *função* na literatura da ciência ou arte administrativa. O que há, por certo, são dois estágios dum mesmo processo. Mas isto carece de importância, não passa, no fundo, de discordância em torno de palavras. O que vale sobretudo, é reconhecer que o esforço para apreensão do sentido de marcha dos fenômenos se deve coroar por uma diretriz ou por um conjunto de diretrizes coordenadas.

Insistamos um pouco neste ponto.

Daqueles dois estágios, só um é essencial: o de planejamento. Não se creia que, por alguma coisa, prescindíssemos do outro. Nada justificaria uma simplificação desse gênero. A antevisão das probabilidades do vir-a-ser é a base dos planos racionais. Contudo, um plano totalmente arbitrário, que tivesse em si mesmo a sua nascente, ainda seria, de qualquer modo, um plano, levasse ou não a bons resultados. Noutras palavras, um plano bem ou mal feito é já uma realidade operante. Mas a previsão nunca encerra em seus limites a sua própria razão de ser. Seu valor está na medida em que serve ao delineamento de planos de ação. Vê-se, portanto, que, fora do domínio da pura

(6) FAYOL, *op. cit.*, pág. 19.

(7) URWICK — *The elements of administration*, London, 1943, pág. 16.

especulação, se pode admitir planejamento sem previsão, mas não se admite previsão que se não transforme em planejamento.

Mas, note-se, neste caso, voltando ao tópico citado de Urwick, quão feliz é a tradução nele mencionada. De fato, a melhor expressão condensada, sintética, breve do que Fayol quis incluir na compreensão do termo *prévoir*, segundo se inferiria, e ele esclareceu, é realmente, em inglês, *plan*.

Essa observação, dado que não suscite controvérsia, requer, por amor à adequação das denominações, se substituam, respectivamente, por planejar e planejamento, na exposição anterior, os termos prever e previsão.

O planejamento, com efeito, deve ser o princípio normativo de qualquer ação, porque "para realizar satisfatoriamente qualquer coisa, é necessário planejar antes de fazê-la" (8). Tem-se aí uma verdade que a experiência tornou axioma, assim para a ação individual como para a ação coletiva.

No domínio dos movimentos estritamente individuais, sem nenhuma repercussão social, a obediência ao axioma, não podendo nem devendo deixar de ser questão de foro íntimo, concilia-se com a mais absoluta tolerância. E' claro que, em face da força convincente da idéia de planejamento, da segurança de suas bases e da limpidez de suas conseqüências, cabe aos meios de educação tentar difundir, entre os que lhe estão entregues para formação moral e mental, o gosto pela conduta sistematizada. Mas, em última instância e quanto a tudo que só a eles próprios diga respeito, os indivíduos possuem a liberdade de seguir ou não os métodos cujas virtudes lhes tenham sido reveladas.

Diversa é a associação a estabelecer-se entre o planejamento e a ação coletiva, porque esta, independentemente de forma e grau, é sempre social, tem influência maior ou menor, porém inevitável, sobre a existência da comunidade, não afeta apenas os interesses dos que a praticam. E' sempre bom, pois, que se opere segundo os mais eficazes processos. Neste terreno, a obediência àquele axioma é tão necessária que lhe dá a natureza de norma absoluta. Seria imperdoável deixar correr ao azar as operações de qualquer negócio, quando tives-

semos tomado o compromisso de realizá-los da melhor maneira. E toda ação coletiva — coletiva não apenas no sentido de ser a expressão imediata dum conjugado de ações individuais, mas pelo alcance de seus efeitos, mais dilatado do que os círculos de cogitações de puro arbítrio individual — toda ação coletiva encerra um compromisso, o compromisso tácito, senão exposto, de bem servir.

Mas haverá estreita relação de afinidade entre servir e planejar?

E' claro que sim.

Desde que a necessidade de eficiência se tornou um imperativo da vida social, parece lícito exigir da prestação de serviços a melhor qualidade e o mais baixo custo.

Prestação de serviços é uma expressão abrangente de toda a gama de atividades sociais, desde as incumbências do Estado até a modesta contribuição dos pequenos trabalhadores por conta própria, quer tenham aquelas por objetivo, de qualquer modo, o comércio de bens palpáveis, quer colimem a oferta de bens imateriais.

Não há argumentos convincentes para negar-se à sociedade o direito de querer que uma indústria, por exemplo, lhe dê os melhores produtos aos menores preços.

Por outro lado, admitindo a hipótese de vigência dum regime de honestidade nas relações sociais, que, sendo verdadeiramente utópica, é, todavia, a mais simples e não obriga à discussão de novos e delicados assuntos, esse desejo social teria expressão eficaz na preferência e sua satisfação seria regulada pela livre competição. Quem, porém, fala em competição leal, pensa, ao mesmo tempo, em trabalho organizado, em ação sistematizada, em atividade desenvolvida segundo planos cuidadosa e conscientemente estabelecidos.

A idéia de eficiência é inseparável da idéia de predeterminação racional "do que há de ser feito, do como fazê-lo, do onde fazê-lo e do quando fazê-lo", isto é, das implicações essenciais do planejamento, como Cornell (9) as indica. Esta conclusão é tanto mais premente porque, em muitos casos, o custo de serviços, atrás referido, não se deve medir apenas por sua fórmula de momento e sim pelos efeitos inextinguíveis das atividades sobre a economia coletiva.

(8) CORNELL, *Organization and Management*, New York, 1941, pág. 61.

(9) CORNELL, *op. cit.*, pág. 61.

Mas, retomando a noção de planejamento como “primeira fase de administração”, vejamos que princípios diretores parecem dever orientar o planejamento e constituir o estalão para avaliar-se a qualidade de um plano.

Antes, porém, cabe uma palavra sobre o grande vazio que ainda envolve a idéia de planejamento, apesar da insistência e da tonalidade forte com que ela sôa aos nossos ouvidos. Não há, ainda, numa época em que o mundo inteiro foi impelido, decisivamente, por uma conjuntura de fatos irresistíveis, para dentro da era do planejamento, uma doutrina bem concatenada com sua didática própria e baseada em linguagem de entendimento definido, que favoreça a contínua melhoria desse instrumento de luta da verdadeira civilização e acelere a vulgarização de seu manejo.

Há um decênio, Alfred Bettman (10) expandia-se, a propósito, por essa forma um tanto desalentada que, sem embargo do frenesi em que a humanidade viveu no intervalo de então até hoje, pouco perdeu de oportunidade :

“Tem-se falado e escrito com tanta freqüência a respeito de planejamento, como se se quizesse dar a impressão de haver, em nossos cérebros, definido significado de planejamento e de que tal significado e sua efetiva aplicação à prática se tornaram firme tradição. Aqueles que enfrentam francamente os fatos compreendem que ainda estamos longe desse estágio. . . Ainda estamos no período em que a significação, o objetivo, a justificação, a função e os métodos do planejamento são matéria aberta a debate e discussão”.

Não obstante, o próprio Fayol deu os primeiros passos no terreno da fixação de regras para a pre-avaliação dos planos, é certo que com declarada timidez, por entender que (11)

“Unicamente a experiência pode pronunciar seu juízo soberano sobre o valor real de um programa, isto é, sobre os serviços que êle pode prestar à empresa”.

Daí, aventurando-se, cauteloso, a tirar partido dum conhecimento que, a êsse tempo, quasi se

resumia às suas observações pessoais, inteligentes mas limitadas, destacou a unidade a continuidade, a flexibilidade e a precisão como os caracteres gerais dum bom programa de ação.

A unidade (“não pode haver senão um programa em ação”), traduzindo-se pela existência dum plano geral desdobrado em planos específicos, é o que seria expresso, mais tarde, pelo Dr. Person (12), na identificação, dentro do gênero planejamento, de um planejamento direccional, um plano gerencial e um planejamento de operações, em integração sucessiva do último, para o primeiro.

Como se vê, a unidade soe ser atingida através da composição ou da decomposição e uma boa regra de planejamento é, naturalmente, o uso simultâneo dos dois métodos, conforme, aliás, a conhecida recomendação de Gulick, concernente a um caso particular (13)

Pensando bem nessa multiplicidade unificada ou unidade diversificada, que traz maior realce à hipótese de ser o planejamento o centro de irradiação de tôdas as implicações da administração racional, chega-se a perceber certa afinidade entre ela e a interligação do princípio da unidade de comando ao de unidade de direção.

Tal afinidade requer que, cabendo à direção a rigor, a qualidade de um plano geral, possa o comando ser assemelhado aos planos parciais.

Esta concepção de comando é, sem dúvida, extranha a Fayol, para quem “a unidade de comando não pode existir sem a unidade de direção, mas não deriva desta” (14). E ‘que êle ligava muito estreitamente seu princípio à ação pessoal de mando direto, em harmonia com a prática contemporânea de condução das pessoas. Mas, à medida que a noção das relações pessoais dentro dos grupos de trabalho evoluiu no sentido da condução indireta, em que se dá menor importância, até nos mais baixos níveis da divisão do trabalho à tonalidade da voz do chefe e se prefere esteiar o comando na formação do moral do grupo de trabalho, aquela afinidade se acentua.

A continuidade é um requisito particular dos planos das empresas de ação continuada e a êles imprescindível. “O planejamento é dinâmico, é um

(10) ALFRED BETTMAN, apud ROBERT A. WALKER, *The Planning Function in Urban Government*, Chicago, 1941, págs. 107 e 108.

(11) FAYOL, *op. cit.*, pág. 67.

(12) H. S. PERSON, apud COMSTOCK GLASER, *op. cit.*, pág. 69.

(13) LUTHER GULICK, *Papers on Science of Administration*, N. York, 1937, pág. 11.

(14) FAYOL, *op. cit.*, pág. 42.

processo contínuo”, diz o Dr. Person (15). Disso entende-se que seja possível remontar de um plano ulterior a um anterior por um caminho sem interrupções graças à filiação de cada plano ao que imediatamente o precedeu, e, bem assim, que a função planejadora não se detenha nem por um momento. Assim, quando um plano nada aparente de comum com outro que se tem por sua origem mais ou menos remota, a documentação deverá poder mostrar o claro encadeamento dêste àquele, se a transformação resultou de um processo contínuo.

Mas o fenômeno da continuidade, ainda quando visto sob o segundo aspecto atrás apontado, não dispensa o artifício da periodicidade dos planos gerais. E' que, antes de tudo, o planejamento presume a existência dum objetivo. “E' impossível planejar no vácuo, a respeito do nada; a concepção de feitura dum plano presume que seja um plano de fazer-se alguma coisa” (16). E o objetivo nem está à mão, o que faria desnecessário prever meios de atingí-lo, nem estará no infinito, porque perderia, neste caso, tôda feição prática. É, sim, posto a maior ou menor distância e o plano constitui um traçado de linhas conjecturais que vão ter a êle. O afastamento a que está o objetivo marca o período do plano. Por outro lado, o exercício ininterrupto da função planejadora favorece grandemente a exatidão daquêlas linhas, mas não pode garanti-las de maneira absoluta. Pelas contingências a que está sujeita a ação humana, a trajetória real para o objetivo diferirá sempre da que tiver sido idealizada. Para permitir, sem choques, êsses inevitáveis desvios de marcha, as linhas do plano têm de ser flexíveis e o desejado grau de flexibilidade depende da extensão do período e da experiência da função planejadora.

O contrapêso da flexibilidade seria a precisão, mas é interessante observâr que, ao encarecer a primeira, se está admitindo implicitamente a segunda. A flexibilidade só tem razão de ser introduzida, realmente, no plano que, em sua forma primitiva, se estimou bastante preciso.

(15) H. S. PERSON, *A Pesquisa e o Planejamento como função de Governo e Administração*, in “Revista do Serviço Público”, número de outubro e novembro de 1946, pág. 34.

(16) L. URWICK — *The elements of administration*, London, 1943, pág. 26.

Também L. Urwick, aliás no papel de exegeta de Fayol, apontou os característicos dum bom plano, que lhe parecem os seguintes (17):

“Que êle se baseie num objetivo claramente definido.

Que seja simples.

Que enseje análise e classificação de ações apropriada, isto é, que estabeleça *standards*.

Que seja flexível.

Que seja equilibrado.

Que utilize ao máximo os recursos disponíveis, antes de criar novas autoridades e novos recursos — efetivamente uma aplicação do princípio da simplicidade”.

O primeiro dêsses característicos, que Fayol talvez tivesse em mente ao mencionar a precisão, resulta do que o Dr. Person (18) considera “o princípio, a base, o *sine qua non* do planejamento eficiente”, isto é, a “especificação clara e completa do objetivo pela administração superior da empresa”.

Quanto à simplicidade, Urwick discorre de fato sôbre a simplicidade do objetivo, sem mais acrescentar palavra sôbre a simplicidade do plano, salvo o que se possa inferir da enunciação do último característico. Entretanto, as duas coisas são independentes uma da outra e a simplicidade do plano, lembrada com propriedade, é, para nós, sua qualidade de indicar as mais diretas vias de ação praticáveis, qualquer que seja o objetivo. E, se assim é, não apenas da utilização dos recursos disponíveis, mas também, do estabelecimento de *standards* deriva a simplicidade. Contudo, êste último aspecto — o estabelecimento de *standards* — está ligado, ao mesmo tempo, à definição clara do objetivo.

Resta a examinar o equilíbrio. A idéia é a de que o plano não deve descer a detalhes desnecessários, a u'a minudenciação extrema, e é, evidentemente, proveitosa. Explicando-a, Urwick (19) alega que “o planejamento não é em si mesmo um fim” e acrescenta:

“Frequentemente há muito pouco planejamento. Mas êste embora necessário e desejável, é, não obstante, oneroso e, portanto, a evitar-se onde possível. E' incorreto criar desnecessários problemas de planejamento

(17) URWICK, *op. cit.*, pág. 34.

(18) H. S. PERSON, in R.S.P. já indicada.

(19) URWICK, *op. cit.*, pág. 33.

onde, por melhor balanço das unidades de produção e arranjo dos processos em grupos mais simples, a necessidade de detalhado planejamento formal possa ser evitada pelo natural interesse humano em fazer trabalho decente”.

Passaram-se em revista os juizes de Fayol e Urwick atinentes aos atributos dum bom plano. Mostrou-se que pouco têm de comum, apesar de Urwick inculcar-se inspirado em Fayol. Mais ainda: que a opinião daquele, trazendo apreciável subsídio ao desenvolvimento da questão de saber-se o que é um bom plano, despreza, entretanto, elementos válidos que haviam sido reconhecidos por este. Junto a estas circunstâncias o fato de medearem algumas boas décadas entre as datas de exposição dos dois juizes, tudo constitui eloquente amostra de quão pequenas ou lentas têm sido as conquistas nesse setor de vital importância para a teoria e prática da administração. Certamente, muito se tem planejado dentro deste século. Permanece, todavia, irrespondida a questão que se segue à aceitação pacífica da necessidade do planejamento: Que é um “bom plano”? Perguntamos, então: Qual o motivo disso?

Faltam dados que ajudem a descobri-lo. Uma hipótese explicativa é a de que o uso mais frequente do planejamento se encontra nas empresas particulares, cada uma das quais, fazendo do segredo a alma do negócio, preferem guardar em cofre forte a sua experiência, antes que contribuir, dando-lhe publicidade, para a capitalização de conhecimentos, só ela capaz de propiciar, nessa matéria, a formação de um corpo de doutrina; outra, menos plausível, é a de se haver descurado, deliberadamente, de insistir naquela indagação, julgando-a despida de interesse prático.

A segunda hipótese é fraca, mas a primeira é verossímil, pois, quanto a ela, pode-se afirmar pelo menos a inexistência de planejamento por parte da administração pública.

Entre nós, por exemplo — e parece que, neste ponto, nosso atraso não é exceção à regra, a julgar pela bibliografia consultada para a elaboração destas notas — o movimento a favor da racionalização dos métodos da administração governamental, além de novo, tem sofrido empecos que lhe diminuíram o vigor. Os óbices tem-se apresentado mais sérios justamente no campo que, sob a condição da normalidade das coisas, seria a sementeira do

planejamento. E' claro que nos referimos ao D.A.S.P. e, em particular, à antiga D.C. (Divisão de Organização e Coordenação) e à atual D.O. (Divisão de Orçamento e Organização).

A D.C., nos seus 7 anos e pouco de existência, como era natural, não logrou reunir um grande cabedal de indicações infalíveis, no sentido do planejamento.

Sabe-se que sua atribuição de

“traduzir, em planos de organização administrativa, o programa do Governo”

só teve expressão legal em dezembro de 1942, mas a verdade é que aquele órgão, desde a criação, se empenhou em trabalhos orientados, quanto possível, pela divisão das atividades em fases, entre as quais uma de planejamento. Mas, de um lado, as fases preliminares tiveram de ser, frequentemente, atenuadas, por motivos cuja menção é desnecessária, e, de outro, a D.C. jamais teve meios de apurar o grau de exatidão de seus planos acaso consagrados em textos legais.

A D.O., de sua parte, tendo absorvido a D.C., como consequência do disposto no Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, recebeu enorme responsabilidade em matéria de planejamento, bem mais amplo, por certo, do que a que competia àquela antiga Divisão, visto como a uma das duas Seções de seu Serviço de Racionalização Administrativa, deu o Regimento aprovado pelo Decreto n.º 20.489, de 24 de Janeiro do corrente ano, a incumbência, entre várias outras, de

“elaborar o plano geral de reestrutura da administração federal, supervisionando sua implantação progressiva, uma vez aprovado pelo Governo”.

A D.C. cuidaria de detalhar em planos o programa do Governo; a D.O. deve tomar a iniciativa de delinear até o programa geral, para exame pelo Chefe do Executivo que, no caso de aprová-lo, o fará presente ao Legislativo.

Mas a D.O. está no início de sua carreira, em condições novas, e não recebeu uma herança de vulto em matéria de planejamento. Por essas razões, e por outras que pretendemos estudar em breve, em relação à Seção do Plano de Reestrutura da Administração Federal, ainda é, a este particular respeito, uma expectativa.

PESSOAL

Administração de Pessoal e Planejamento

M. C. MIRAGAIA PITANGA

Tec. Adm. do D. A. S. P.

VÁRIOS autores têm procurado conceituar Administração Pública, colocando-se sob diferentes pontos de vista. Marshall E. Dimock em "The Meaning and Scope of Public Administration" (1) faz uma enumeração relativamente longa dos diversos aspectos sob os quais a Administração Pública pode ser encarada e que poderiam ser identificados como: legal, institucional, prático, de teoria e invenção e instrumental. Depois de examinar cada um desses pontos de vista, aquêle autor, tentando conciliar várias opiniões, define a Administração Pública como "os problemas, poderes, organização e métodos de direção empregados na execução da lei e no *desempenho* das responsabilidades governamentais" (2).

A fim de não alinharmos uma série de definições, citaremos, ainda, somente as do conhecido professor americano Leonardo D. White que, em sentido amplo, diz que a "Administração Pública consiste nas operações que têm por fim o cumprimento e a vontade pública, declarada por autoridade competente" e, em sentido restrito, "a *gerência* de homens e materiais na realização dos fins do Estado" (3).

Assim, seja o fim de Estado de proteção — como centralizador de poder —, de instrumento prestador de serviço — como coisa pública —, ou melhor, no conceito econômico de Estado moderno — assegurador do bem estar coletivo, há necessidade, para atingir o fim estatal, de fazer funcionar um mecanismo apropriado, no qual cada peça se entrose perfeitamente e trabalhe em harmonia com as demais. Podemos dizer, pois, que a Administração Pública é, em essência, o processo de executar a vontade coletiva.

De um ponto de vista geral, portanto, o Estado exerce somente duas funções: a *política* — pesquisa, elaboração e fixação de princípios políticos e a *administrativa* — através de um número de atos que dão efetividade à política.

Mas, como consequência da evolução da ação governamental — regime patriarcal, feudal, monarquia e democracia — houve a expansão dessa aparelhagem do Governo, cuja organização deixou de se encarregar apenas da arrecadação dos tributos, da polícia de segurança e distribuição de justiça, para atender às exigências do Estado arqui-empreendedor dos nossos dias. Sendo a Administração Pública o próprio Estado em ação, como diz Marshall E. Dimock, (4) o desenvolvimento estatal e a diversidade de seus encargos tornam, dia a dia, mais complexos os problemas de administração e já não é possível considerar o aparelhamento administrativo de um país apenas como um aglomerado de diferentes serviços, mais ou menos distintos entre si, mas sem a necessária harmonia de conjunto, criado cada um isoladamente, algumas vezes para atender a imperativos de momento, numa multiplicidade de tipos e de formas que várias circunstâncias e os processos empregados faziam ser diversos em cada caso sepecial.

Examinando, entretanto, as funções de administração pública, verificamos, desde logo, que as mesmas pertencem a dois tipos de atividades diversas: atividades de meios e atividades de fins. Estas na opinião de Bielsa, (5) relativas à população, defesa exterior e segurança interior, desenvolvimento da sociedade, ordem social e econômica do Estado. Aquelas, como salienta Willoughby (6), atinentes aos problemas de administração geral, de organização, de pessoal, de material e de finan-

(1) "Frontiers of Public Administration" by John M. Gaus, Leonard D. White and Marshall E. Dimock. — The University of Chicago Press — Chicago — Illinois.

(2) "Idem, pág. 9".

(3) "Introduction to the Study of Public Administration" by Leonard D. White — New York — The Mac Millan Company.

(4) *Obra citada.*

(5) "Ciencia de la Administracion" por Rafael Bielsa — Rosario.

(6) "Principles of Public Administration" by W. F. Willoughby — The Bookings Institution — Washington.

ças. E' mediante a ordenação, a dinamização, em fim, dos meios, que a Administração Pública, ou seja, o Estado, do qual a administração é um atributo realiza seus fins.

Dentre os problemas de meio, o primeiro que surge à análise do observador é, evidentemente, o elemento humano — o *peçoal* — meio fundamental e cimento essencial à ação da administração pública. Todos os fatores, todos os elementos, todos os processos, todos os fatos sociais, têm uma única fonte e centro — o homem.

Entretanto, estando o homem sujeito às contingências do gênero humano, suas reações variam em virtude de diferenças biológicas, hereditárias ou ambientais, constituindo o mais sério problema em matéria de administração de pessoal as diferenças individuais.

Desde as teorias sofistas, a Metafísica de Aristóteles ou mesmo na obra pessimista de Thomaz Hobbes, por exemplo, vamos sempre encontrar toda uma doutrina de comportamento humano e de suas variações. Economistas, políticos, moralistas, juristas, criminólogos e estudiosos de outros setores do conhecimento humano concedem grande importância ao fenômeno da inter-ação mental dos homens, rendidos à evidente importância das influências sociais e culturais da personalidade humana ou dos indivíduos, uns sobre os outros.

Quanto às conseqüências das relações entre o homem e seu trabalho, ainda, como salientou o prof. Goerens (7), o historiador poderia dizer-nos a respeito de suas formas sucessivas no desenvolvimento dos povos, desde o trabalho rural mais primitivo até à industrialização moderna. O médico, o higienista, o fisiologista do trabalho poderiam falar-nos das influências nocivas ou favoráveis exercidas sobre a saúde pela natureza do trabalho e pelo ambiente no qual ele se executa. O sociólogo, então, se alongaria em considerandos a respeito do trabalho e da ação que ele exerce no regime individual da vida e no padrão de existência dos povos. Do mesmo modo, o psicólogo acharia um vasto campo de estudos no exame dos efeitos e dos processos morais da alegria no trabalho, da fadiga, da vontade de realização e das reações que se produzem na vida e no trabalho. Mas, sobre-

tudo, o filósofo e o moralista teriam muito que falar sobre o assunto, porque surgem na vida comum dos homens, no que concerne ao trabalho, numerosas questões que não podem achar solução somente na finalidade material do processo econômico e técnico, mas sim no plano ético-espiritual.

Vê-se, assim, que este problema humano se torna tanto mais complexo e importante na administração, quanto mais ordens são transmitidas a homens e recebidas por eles, os trabalhos são executados por homens que necessitam de manter relações entre si.

E da natureza boa ou má, da cooperação desse elemento humano, do grau mais ou menos elevado de sua capacidade de produção e de seu ajustamento ao trabalho, depende, em grande parte, o perfeito funcionamento das instituições administrativas.

E' óbvio acrescentar, pois, que, preliminarmente, racionalizar o elemento pessoal dos serviços públicos deve ser preocupação fundamental dos orientadores de nossa moderna administração.

Consiste essa racionalização do pessoal na pesquisa e aplicação dos métodos mais apropriados à solução satisfatória de três problemas:

- a) escolha dos elementos mais capazes para o desempenho das diferentes atribuições da administração;
- b) controle da ação exercida por esses elementos e a adoção das medidas necessárias para que tal ação se verifique nas condições mais adequadas; e
- c) o afastamento dos que não satisfizerem às condições exigidas pelo interesse público seja por incapacidade física ou intelectual, seja por incompatibilidade com a função que exercem.

Não é possível, porém, atender a esses três aspectos que nos oferece o problema da racionalização do pessoal senão dispondo de órgãos especializados que, no conjunto das instituições administrativas, permitam a *eficiência* que, no dizer de Luther Gulick, é o "bem" básico de toda a administração.

Assim, a fim de evitar-se diversidade de critérios na aplicação de seus processos de execução, cumprir dar toda atenção ao desenvolvimento de um

(7) "L'élément humain dans le travail", rapport présenté par M. le Prof. Dr. Goerens — *Congrès International de l'enseignement technique* — Berlin.

serviço de gerência de pessoal, que deve ser bem unificado, organizado e planejado.

A propósito, a reorganização recomendada por Floyd W. Reeves e Paul T. David, para a administração de pessoal estadunidense, em "*Personnel Administration in the Federal Service*" (8), é, em linhas gerais, a seguinte :

I — criação de uma adequada agência central de pessoal, no mais alto nível da gerência administrativa, à qual incumbiria entre outras funções :

a) assistir o Chefe do Executivo no desenvolvimento de suas propostas ao Congresso relativamente à legislação de pessoal;

b) assessorar o Chefe do Executivo, dando elementos para a regulamentação geral do setor Executivo, dentro de sua capacidade em matéria de pessoal;

c) assistir o Chefe do Executivo na manutenção de uma razoável dose de controle sobre administração de pessoal, através do setor Executivo;

d) prestar assistência aos chefes de repartições no desenvolvimento de organizações efetivas de administração de pessoal nas mesmas repartições;

e) funcionar como agência central revisora na classificação de cargos e controle de salários; e

f) prover as repartições de linha com um recrutamento central adequado, transferência e aposentadoria; e

II — criação, em cada Ministério, de órgãos específicos, encarregados da parte de pessoal integrante dos mesmos.

A Administração Brasileira, em linhas amplas, adotou essa mesma estrutura. Assim, no mais alto nível do Executivo, Presidência da República, temos duas divisões específicas de administração de pessoal, que funcionam como órgão central: Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e Divisão de Pessoal (Departamento Administrativo do Serviço Público). No nível ministerial, encontramos Divisões ou Serviços de Pessoal em todos os ministérios e, ainda, a colaboração do Serviço de Biometria Médica (Ministério da Educação e Saúde) e da Diretoria da Despesa Pública (Ministério da

Fazenda). O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, entidade autárquica, e o Tribunal de Contas, órgão controlador das finanças públicas, completam o sistema de pessoal brasileiro. Em virtude da conveniência de descentralizar trabalho, há, em certos serviços ou departamentos, órgãos de pessoal vinculados aos dos respectivos ministérios (9).

Não é suficiente, entretanto, que, em seu funcionamento, todos os órgãos da organização de pessoal estejam perfeitamente entrosados, em coordenação estreita, viva e permanente.

E' que o sistema de pessoal não pode ser considerado, em si, isoladamente, pois sendo somente uma fase de vasto problema de gerência da administração e, justamente uma das mais importantes, está intimamente ligado às demais fases.

Na execução de um planejamento de administração geral, pois, exerce a administração de pessoal papel preponderante, de vez que, se é difícil fazer uma classificação adequada de pessoal numa organização falha, ainda o é mais estruturar uma boa organização sem a assistência de pessoal qualificado.

Ainda mais, como a qualidade do pessoal que planeja e executa um trabalho se reflete diretamente sobre a qualidade desse mesmo trabalho, de um bom sistema de pessoal depende a realização de qualquer serviço em todos os setores de administração pública.

Senão, vejamos: definido o objetivo de cada setor da administração e planejadas as linhas mestras da política diretora das atividades conducentes à sua realização, é à administração geral que cabe a parte mais decisiva de bom êxito, qual seja a de indicar os meios e modos técnicos de alcançar o fim colimado. E é da competência exclusiva da administração de pessoal fornecer a cada setor elementos devidamente selecionados para as diversas atividades, específicas ou não, definindo-lhes as responsabilidades.

Mas não é somente nessas razões de ordem econômica — interesse do Estado, que atenta a administração de pessoal, porém, também, nas de ordem ética — respeito aos direitos individuais, tais como um sistema do mérito e planos de remuneração e

(8) President's Committee in Administrative Management, Report with Special Studies, pág. 64, Washington: 1937.

(9) Em outra oportunidade analisaremos e criticaremos a estrutura e funcionamento do sistema de pessoal brasileiro.

de assistência. Interessante é observar que do cuidado com que são tratados estes últimos problemas é que dependem a permanência de um moral elevado e a implantação de senso de responsabilidade entre os funcionários e, portanto, em consequência, a manutenção de um padrão alto de *eficiência*.

Atendendo, ainda, a que todo planejamento em sua execução é dinâmico, apresentando situações imprevisíveis, é uma boa administração de pessoal de grande valia para a efetivação de qualquer plano de trabalho quando, pela readaptação, treinamento, movimentação de pessoal, etc., faz os reajustamentos necessários.

E' preciso não perder de vista, entretanto, que para o sistema de pessoal desenvolver e manter seu programa necessita estar perfeitamente concatenado com os demais órgãos não só de administração geral, mas ainda de atividades fins. Seria

ideal, também, que houvesse articulação efetiva entre os órgãos de administração de pessoal federal e os congêneres de administração local. No regime federativo, sobretudo, essa articulação é bem exequível, como procuraremos demonstrar oportunamente.

Do exposto, podemos afirmar que *pessoal* devidamente qualificado e ajustado ao trabalho é elemento precípuo para que a administração pública possa bem desempenhar suas funções e, conseqüentemente, o próprio Estado atingir seus fins.

Urge não esquecer, pois, que se *planejamento* deve ser um dos fatores vitais da salvação da democracia (10), uma boa *administração de pessoal* é, também, condição essencial para a perfeita execução de um planejamento.

(10) H.S. Person — *Public Administrativ Review*, outubro de 1940.

SELEÇÃO

Notas para o Planejamento da Seleção

BELMIO SIQUEIRA

O PLANEJAMENTO, hoje em dia, tornou-se vital à existência dos grupos sociais e indispensável à ação bem sucedida de todo homem O Estado e o indivíduo, para agir com eficiência, têm de planejar suas atividades.

Se inteligente, o mais simples ato mostra, em seu processar, uma fase de invenção ou criação que se identifica com um autêntico planejamento. O Governo, em suas órbitas de ação, só realiza com proveito alguma obra quando começa por planejá-la com cuidado e ciência.

Nenhum trabalho, quer das repartições estatais, quer das organizações privadas, poderá efetivar-se com êxito se não fôr precedido de sistemáticos estudos e de planejamento bem definido. Pequenas ou grandes empresas, a Administração Pública ou os cidadãos isoladamente, necessitam estabelecer seus objetivos e, a fim de alcançá-los, precisam urdir minuciosos planos de ação.

Realizando os seus fins —defesa nacional, segurança pública, fomento econômico etc.—, ou estabelecendo os seus meios — arrecadação de impostos, aquisição de material, seleção de pessoal etc., o que, na realidade, o Estado faz é cumprir planos previamente esboçados e concretizar programas que, a priori, traçara.

O ano de 47 está por iniciar-se. Já temos informações sobre o orçamento a vigorar e, portanto, idéias a respeito do programa geral de trabalho do Executivo. Resta, agora, definir, em particular e com mais traços, o que fará cada grande departamento e, dentro dos mesmos, o que caberá às suas unidades estruturais.

À Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., como o seu nome já o diz, cumpre o planejamento de importantes funções da nossa administração de pessoal — a seleção e o aperfeiçoamento. É verdade que os cursos dos Ministérios fazem o planejamento de suas próprias atividades, mas, para o serviço civil como um todo,

cabe à D.S.A. o planejamento dos programas de formação, especialização e aperfeiçoamento dos servidores federais. Estando centralizadas, tôdas as atividades de seleção de pessoal para o Serviço Público Federal têm seu planejamento a cargo do próprio órgão que a executa — a D.S.A. do D.A.S.P.

Focalizemos alguns pontos para o planejamento das atividades de seleção para o ano vindouro.

No setor seleção, à D.S.A. compete estabelecer com realce “o fim visado, a linha de conduta a ser trilhada, as etapas a serem vencidas, os meios a empregar” (Fayol). Obra básica para nossa administração de pessoal, não pequena e deveras significativa tem a D.S.A. a cumprir: traçar um seguro programa de ação visando a preencher os cargos públicos e a resolver o problema da interinidade.

Estamos convencidos de que nunca se enaltece em demasia a importância do elemento pessoal. E ninguém ignora que pessoal qualificado, com índice de rendimento acima da média, só se obtém com seleção rigorosa, ou seja, em regime de concursos públicos, livres e honestos.

Sobre a D.S.A. pesa a grande responsabilidade de implantar definitiva e efetivamente o regime de concursos para a seleção de servidores destinados aos quadros do funcionalismo federal.

Os inimigos do sistema do mérito são fortes e numerosos. Tem-se que “vender idéias” a respeito de concursos. Devem ser mostrados as inúmeras vantagens dos concursos sobre as demais formas de provimento de cargos públicos. A D.S.A. tem de se esforçar cada vez mais a fim de realizar concursos dentro da melhor técnica, obrigando todos ao reconhecimento da excelência dos seus processos. O primeiro ponto que indicamos para o planejamento das atividades de seleção é pois: elevar os concursos a mais desejáveis padrões de execução, quer pela racionalização de seu processamento, quer pelo melhoramento de seus métodos.

Uma onda de derrotismo assolou, nos últimos tempos, os arraiais dos esperançosos nos concursos do D.A.S.P. De fato, meses e meses se escoaram desde o encerramento das inscrições e, a exceção dos concursos de Guarda Civil e Técnico de Educação, nenhuma prova, dos grandes concursos de Escrivão, Oficial Administrativo e Inspetor do Trabalho, se realizou. Motivos

vários, uns muito ponderáveis, impediram a realização das provas, anunciadas mais de uma vez. Primeiro, falou-se na extinção de todos os cargos vagos — era a compressão das despesas. Depois, baseados na tradição ou no mecanismo do “fechamento de estrutura”, proclamou-se a efetivação dos interinos. Comentários e boatos, via de regra alarmantes, surgiram. Quase todos se esqueciam de que os constituintes estavam reunidos em busca de mais altos ideais para o Brasil e não a fim de fazê-lo retroceder a um passado de triste memória: quando os políticos conseguiam prestígio graças a cargos que distribuam.

Os elaboradores da Carta de 46 não nos decepcionaram. A D.S.A. tem de pôr mão à obra. Teremos concursos para o Serviço Público Federal. No art. 186, ficou sancionado o regime de concursos:

“A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”.

E mais: dado o que dispuseram os incisos 11 e 111, do Parágrafo único, do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podemos afirmar que as mesmas oportunidades, existentes por ocasião da abertura das inscrições, permanecem ainda.

Relativamente a algumas carreiras, eis alguns dados de interesse geral:

CARRERAS	CARGOS INICIAIS	
	Ocupados interinamente	Vagos
ESCRIVÃO.....	899	1.038
OF. ADMINISTRATIVO.....	299	291
DACTILOGRAFO.....	207	565
INSPETOR DO TRABALHO.....	67	3

Fonte: S.Cd. — D.P.

Lembramos que estes dados tendem a crescer, aumentando, assim, as oportunidades iniciais ou agora existentes.

Como segundo ponto do planejamento da seleção, é, pois, mister que se faça um levantamento das carreiras com os respectivos cargos vagos ou ocupados por interinos. O mesmo se fará com respeito às séries funcionais. Diante das necessidades reais de pessoal, serão fixados

planos parciais de trabalho, de execução de concursos e provas de habilitação.

Pensamos que todos os concursos poderão ser realizados. Ainda que, a título de economia, se quisesse sustar as nomeações para os cargos vagos iniciais, a realização dos concursos é medida que se impõe. Milhares de candidatos esperam, impacientemente, a hora de prestar provas para que, há muito, se vêm preparando. Grande massa de interinos gostaria de ter estabilizada sua situação, sempre problemática.

Parece-nos que a D.S.A. do D.A.S.P. está, em tôdas as ordens de recursos, plenamente equipada para realizar os concursos anunciados. Medida importante, visando a uma atualização indispensável, seria a publicação de novas instruções reguadoras para alguns concursos que já estiveram abertos. Muitos pontos, de diversos programas, necessitam ser convenientemente modificados, ou mesmo eliminados, por terem se tornado obsoletos.

Com o objetivo de elevar a taxa de recrutamento, aconselha-se a reabertura das inscrições. Antigos candidatos deverão ratificar suas inscrições novas oportunidades deverão ser dadas àqueles que não puderam se inscrever anteriormente. Abrindo-se, mais uma vez, as inscrições nos Estados, as áreas de recrutamento estarão sendo vantajosamente alargadas. Já que nem sempre muitos valores podem vir até a Capital da República para fazer concursos, que o Governo vá onde estão brasileiros de mérito e os tome a seu serviço. Aliás, o regime de concursos, para constituir um ideal democrático, deve ser extensivo aos cidadãos de todos os recantos do país.

Modificadas as instruções e programa e reabertas as inscrições, podem o órgão selecionador tornar o recrutamento mais efetivo por meio das seguintes medidas:

- a) prestando aos candidatos mais informações a respeito dos programas e provas;
- b) informando a respeito do número de vagas existentes e que serão preenchidas pelos aprovados;
- c) mostrando as vantagens do sistema de carreira e indicando o escalonamento dos ordenados;
- d) mostrando as vantagens que o Estado proporciona como empregador.

Providência que deveria ser apreciada com a máxima atenção e que viria a constituir os *marcos* do planejamento geral da seleção é a que determina as datas prováveis de realização das provas ou dos concursos. Eis prazos que poderiam ser obedecidos:

Janeiro — modificação das instruções e abertura das inscrições.

Fevereiro — *março* e *abril* — preparação das provas e tomada das medidas necessárias à realização dos concursos.

Mai — Realização das provas.

Junho, julho e *agosto* — publicação dos resultados e homologação dos concursos.

Em sete ou oito meses teríamos finalizados todos os concursos em perspectiva, e mesmo outros mais, além da execução de tôdas as provas de habilitação programadas.

Em suma, o planejamento das atividades de seleção poderia obedecer aos seguintes pontos diretores:

- I — Elevar os concursos a mais desejáveis padrões de execução, quer pela racionalização de seu processamento, quer pelo melhoramento de seus métodos;
- II — feito o levantamento das funções e cargos a serem ocupados, estabelecer planos parciais para a realização, com as devidas prioridades, de cada concurso ou prova;
- III — fazer as necessárias modificações nas instruções e programas bem como abrir ou reabrir as inscrições por curto prazo;
- IV — estabelecer épocas prováveis para a realização e conclusão de cada concurso ou prova de habilitação.

Sòmente afloramos o problema. Indicamos os pontos que um primeiro exame nos revelou. Os dedicados servidores da D.S.A., tendo à frente seus ilustres chefes e diretor, firmarão, certamente, no planejamento da seleção para o ano de 1947, pontos mais importantes, salientados pelo contato real com a situação, e certamente os concretizarão, implantando mais e mais o sistema do mérito.

Questões apresentadas nas partes I e II da P. H. 1.777 - Armazenista X do M. G.

PARTE I

Português

Um armazenista dirige ao seu chefe uma comunicação sobre assunto de serviço.

Assunto: — Comunicação do resultado da conferência de um estoque de material recebido; e apresentação de uma sugestão para melhoria do serviço (a matéria dessa sugestão ficará à vontade do candidato).

Observe as seguintes instruções:

1. Tratamento: V. S.^a.
2. Extensão mínima: 10 linhas.
3. Não assine seu nome nem use qualquer outro.
4. É permitido o rascunho.
5. Faça apenas o corpo da comunicação, utilizando as linhas abaixo.

Sr. Chefe:

.....

Atenciosas saudações

Carlos Maia
(armazenista)

Matemática

Faça os cálculos, se necessários, nos espaços em branco existentes logo abaixo das questões. Coloque a resposta ou respostas nos lugares indicados.

Preencha as lacunas:

$$1) \quad \frac{1}{5} + \frac{3}{5} = \frac{4}{5} \quad 1 \frac{1}{3} - \frac{2}{3} = \frac{1}{3}$$

$$\frac{0}{5} = \dots 1 + \frac{1}{2} = \dots \quad \frac{0}{5} \times 4 + 1 = \dots$$

$$1 + 3,5 \times 4 = \dots \quad \frac{2}{7} = \frac{4}{3} = \frac{8}{21}$$

$$\frac{1}{5} \text{ de } \frac{1}{4} = \dots \quad \frac{15}{17} + 5 = \dots$$

$$2 \frac{3}{4} + 1 \frac{1}{4} = \dots$$

Cálculos:

$$2) \quad 1\,000 \text{ m} = \dots \text{ km} = \dots \text{ mm}$$

$$1,005 \text{ kg} = \dots \text{ g} = \dots \text{ cg}$$

$$100 \text{ m}^2 = \dots \text{ dm}^2 = \dots \text{ cm}^2$$

$$1,05 \text{ hl} = \dots \text{ l} = \dots \text{ dl}$$

$$100 \text{ m}^3 = \dots \text{ dm}^3 = \dots \text{ cm}^3$$

Cálculos:

- 3) Pesando 14,4 hl de uma substância 36 kg, qual será o peso de 42 hl?

(Resolva por regra de três simples)

Cálculos:

Resposta:

PARTE II

- 1.^a Questão — Quais são as unidades de compra dos seguintes materiais?

- () — Arroz agulha.
 () — Tiras de mata-borrão MB-250.
 () — Lápis preto n.º 2.
 () — Tinta carmim padronizada.
 () — Tijolo de Barro.
 () — Papel de ofício.
 () — Água potável.
 () — Empôla de óleo canforado.
 () — Tinteiro TN-1.
 () — Brim mescla.

- 2.^a Questão — Queira descrever como devem ser embaladas 2.000 empôlas de cloridrato de estriquinina para um despacho a ser feito no Rio de Janeiro para Manaus.

- 3.^a Questão — Queira indicar o modo de armazenar e quais as precauções a

serem tomadas para a guarda de pólvora.

.....

4.^a Questão — Encontrando o armazenista uma certa quantidade de cloreto de sódio comum muito umedecido, que deverá fazer com êsse material, tendo em vista sua futura aplicação.

.....

5.^a Questão — Sendo entregue na repartição vários sacos contendo sal de cozinha pesando mais que a quantidade, devido à sua hidratação, deverá êsse material ser aceito, recusado ou que providência deverá ser tomada?

.....

CHAVE DE CORREÇÃO

PARTE I

Português — Não houve padrão.

Matemática

$$1) \frac{4}{5}; \frac{2}{3}; 0; 2; 1; 11; \frac{4}{14} = \frac{6}{21}; \frac{1}{20}; \frac{3}{7}; 2.$$

$$2) 1 \text{ km} = 1.000.000 \text{ mm}$$

$$1005 \text{ g} = 105.500 \text{ cg}$$

$$10.000 \text{ dm}^2 = 1.000.000 \text{ cm}^2$$

$$105 \text{ L} = 105 \text{ dm}^3$$

$$100.000 \text{ dm}^3 = 100.000.000 \text{ cm}^3$$

3) 105 kg.

PARTE II

1.^a Questão — (kg), (uma), (um), (1), (%), (%), (ton), (cm³) (um) e (um).

2.^a Questão —

3.^a Questão —

4.^a Questão — Tomar as medidas usuais de coloração em lugar sêco e quente, aguardando a natural perda de umidade. O sal de cozinha tem facilidade de absorver umidade como, também, de perdê-la.

5.^a Questão — Durante o transporte ou guarda poderá o sal ter absorvido umidade, o que não constitui falta praticada pelo fornecedor. Dever-se-á tomar as precauções comuns de espera de desidratação até que chegue ao pêso normal e, então, deverá ser recebido, se por Sal não deva ser recusado.

APERFEIÇOAMENTO

Planificação das atividades de Aperfeiçoamento

OSVALDO FETTERMANN

Um dos aspectos meritórios da nossa administração de pessoal contemporânea é, ao que pensamos, o capítulo consagrado à seleção do elemento humano e ao aperfeiçoamento intelectual e profissional dos que já integram os vários quadros do Serviço Público. Num e noutro sentido, temos avançado, mas não o bastante, não o que é mister, não o que sentimos ser necessário para que se desenvolva e se realize em tôda a sua plenitude

a obra da renovação racional de nossa administração pública. No que diz respeito, por exemplo, ao aperfeiçoamento, encontramos-nos na fase em que se colhem elementos informativos, se experimentam processos, se empregam técnicas e se retificam ou ratificam fórmulas. E, ao contrário do que, ao primeiro exame, poderá parecer, os empreendimentos que estão sendo levados a efeito não constituem integralmente estádios de um

grande plano de aperfeiçoamento, em que, sistemática e amplamente, se apreciem os múltiplos aspectos que o problema apresenta. São planos parciais que procuram atender, curar esta ou aquela faceta da questão, sem entretanto, obedecer, coordenadamente, a um programa de cunho geral, a um plano de grande envergadura, onde se cuidem, em conjunto e com unidade de vista, os diferentes aspectos que o problema oferece em sua complexa e diversória apresentação. Não queremos, com isso, insinuar que tais planos parciais constituam trabalho inútil, desbarato de esforços ou desvio de atividades. Ao revés, cremos que êles serão de grande valia para a elaboração do plano geral a que acima aludimos, desde que em sua execução, em seu desenvolvimento houver sempre sinceridade de propósitos, espírito público e observância invariável de um critério racional ou científico. Pensamos mais que êles estão em excelentes condições de prestar inestimáveis serviços, já criando e robustecendo uma mentalidade nova em relação à necessidade e às vantagens do aperfeiçoamento, já propiciando uma valiosa experiência em matéria em que, até há pouco, éramos bisonhos ou um tanto tímidos. É verdade que só isso não basta para assegurar o bom êxito da empresa. Urge, também, reexaminar as diretrizes de nossa política administrativa, e, dentro de novos cânones, dar ao elemento humano a atenção, o relêvo a que faz jús. Cumpre não esquecer êsse princípio básico de um bom, de um racional programa de política administrativa, onde, numa articulação perfeita, os diversos setores e departamentos da gerência de pessoal devem entrosar-se e, dêsse modo, tornar possível a efetivação completa das medidas aconselhadas. O elemento humano, convém frisar, não pode nem deve ser posto à margem ou em plano secundário. Isso reconheceu e proclamou, alto e bom som, o Congresso Internacional de Ensino Técnico, reunido, em julho de 1938, na cidade de Berlim, ao discutir a primeira tese, que era *O elemento humano no trabalho*. Ouviram-se, então, nesse brilhante certame, as vozes e o pensamento de delegados e delegações conclamando a que todos atentassem na transcendência do assunto:

“A Confederação Geral do Trabalho da Bélgica faz votos para que o estudo do problema do elemento humano prenda a atenção

tanto das organizações operárias e patronais, como dos Poderes Públicos.

“No que nos concerne particularmente, poderemos justificar a nossa solicitude pessoal em relação a tal problema:

“1.º Pelo respeito votado à personalidade humana, noção que, em nossos dias, já não deve encontrar oposição nenhuma;

“2.º Por certas razões de ordem econômica.

.....

“A pessoa humana, ao que nos parece, não pode ser esmagada por mecanismos econômicos ou sociais inconscientes, nem por leis e regulamentos rígidos, impessoais e abstratos. Recusamo-nos a admitir a eventualidade da existência do *minus habens*”.

“La Confédération générale du Travail de Belgique estime que l'étude du problème de l'élément humain dans le travail doit retenir l'attention, tant des organisations ouvrières et patronales que des Pouvoirs publics.

“En ce qui nous concerne particulièrement nous pourrions justifier notre sollicitude particulière à l'égard d'un tel problème par:

“1.º Le respect dû à la personnalité humaine, notion qui, à l'heure présente, ne doit plus rencontrer aucune contradiction;

2.º Pour des raisons d'ordre économique.

.....

“La personne humaine, selon nous, ne peut être écrasée par des mécanismes économiques ou sociaux, inconscients, ni par des lois et règlements rigides, impersonnels et abstraits. Nous nous refusons à admettre l'éventualité de l'existence du *minus habens*”. (*Rapport présenté par la “Confédération Générale du Travail de Belgique”, Imp. Wolf, s/d, págs. 1 e 2*).

Conclamação a que o Sr. Pauwels, presidente da Confederação dos Sindicatos Cristãos da Bélgica, juntava a seguinte advertência:

“Mas o progresso real não consiste apenas no acréscimo ou na satisfação do bem-estar material. Aquêles só existe quando eleva a pessoa humana e a essa assegura, com o respeito de sua liberdade, o desabrochar de

tôdas as suas faculdades, especialmente as do espírito e as do domínio da moral.

“Óra, é forçoso dizê-lo, o regime capitalista, surgido do liberalismo econômico, desconheceu a verdadeira dignidade do trabalhador. O homem deverá ser o escopo, o próprio centro da produção, que cumpre ser organizada para lhe satisfazer as necessidades legítimas e as aspirações razoáveis, e para lhe assegurar uma existência efetivamente humana no presente e no futuro”.

“Mais le progrès réel ne consiste pas dans le seul accroissement ou le seul aménagement du bien-être matériel. Il n’y a de vrai progrès que celui qui met en pleine valeur la personne humaine et lui assure, avec le respect de sa liberté, l’épanouissement de toutes ses facultés, spécialement de ses facultés spirituelles et morales.

“Or, il faut bien le dire, le regime capitaliste, issu du libéralisme économique, a méconnu la véritable dignité du travailleur. L’homme devait être le but, le centre même de la production qui devait être organisée pour satisfaire ses besoins légitimes et ses aspirations raisonnables, et pour lui assurer une existence effectivement humaine dans le présent et dans l’avenir” (*Rapport présenté par M. PAUWELS, Président de la Confédération des Syndicats Chrétiens, Belgique, Imp. Wolf, Rouen, s/d, pág. 2*).

E, como que procurando justificar a escolha do tema, dizia o delegado do Governo Alemão :

“Também é indubitável que a direção do Congresso teve uma iniciativa cheia de mérito, propondo — no início de uma sessão em que se deve tratar das questões relativas à formação profissional — um tema que versa êsse problema lancinante o *homem e seu trabalho*, e isso com o intuito de salvar a energia humana assim como a dignidade no regime do trabalho entre os diferentes povos”.

“Aussi, est-il indubitable que la direction du Congrès a pris une initiative pleine de mérite, en proposant — au debut d’une session où l’on doit s’occuper des questions relatives à la formation professionnelle — un

suet traitant cette question toujours lancinante “l’homme et son travail”, et cela, dans le but de souvegarder l’énergie humaine de même que la dignité dans le régime du travail chez les différents peuples”. (*Rapport présenté par M. le Prof. Dr. GOERENS, Délégué du Gouvernement du Reich, Rapporteur général de Question*).

Vê-se, por êsses excertos, o vivo interêsse que o tema despertou naquele Congresso Internacional, a que o nosso país compareceu, e onde, através das tendências políticas, dos credos religiosos e dos pensamentos filosóficos ali representados, se analisou, sob vários aspectos, a importância do *elemento humano no trabalho*. Entendemos, por isso, que, na revisão de nossa política de pessoal, essa circunstância urge ser levada em conta; e, por conseguinte, influir poderosamente na fixação das diretrizes que venham a nortear o futuro programa de adestração e aperfeiçoamento.

Êsse programa, no entanto, para que logre bom êxito, dependerá da coexistência de um perfeito sistema de classificação de cargos e funções e, também, de um excelente serviço de recrutamento e seleção de pessoal. Isso não será difícil de obter, pois não só temos certa experiência em determinados setores, mas ainda contamos com um corpo de técnicos, especialistas e estudiosos que, embora ainda em número pequeno, está em condições de levar a bom termo a empresa projetada.

Tendo em vista o conceito de aperfeiçoamento, que vai, entre nós, ganhando, cada vez mais, uma avassaladora amplitude, a ponto de abranger institutos com características próprias, como, por exemplo, o da reabilitação profissional, quer nos parecer que êsse programa de adestração e aperfeiçoamento deverá compreender uma série de providências e iniciativas que assegurem :

- 1.º a *adaptação racional* do funcionário ou extranumerário novo;
- 2.º o *adestramento no trabalho*;
- 3.º o estudo do *comportamento do individuo* no trabalho, no meio em que exerce a sua atividade, ou em relação aos seus companheiros e colegas de serviço;

- 4.º a realização de *cursos de* :
- I — *extensão,*
 - II — *divulgação,*
 - III — *aperfeiçoamento,*
 - IV — *especialização e*
 - V — *revisão;*
- I — sem debates : conferências,
- 5.º a realização de *reuniões de estudos* :
- II — com debates :
 - a) conferências com debates e réplicas,
 - b) *forum,*
 - c) simpósio,
 - d) *panel discussion;*
- 6.º a promoção de concursos de monografias sobre questões de interesse público, ou de utilidade para a administração ;
- 7.º o estímulo aos trabalhos de pesquisas e ao espírito de invenção ;
- 8.º a criação de laboratórios e centros de estudos e pesquisas ;
- 9.º a promoção de viagens de estudos e observações, no país e estrangeiro ; e
10. a difusão gradativa, pelo território nacional, dos serviços de biblioteca . .

Na elaboração desse programa e, posteriormente, na sua execução, de muita valia poderá ser o aproveitamento consciencioso do que, nesse sentido, temos feito ou estamos realizando. Um exame acurado, uma análise profunda e desapaixonada permitirá não só selecionar o que merece ser conservado, mas também indicar os pontos que, por esse ou aquêle motivo, devem ser rejeitados ou reclamam aprimoramento.

No capítulo das viagens ao estrangeiro, por exemplo, em que a nossa experiência já é regular, aproveitaremos a oportunidade para corrigir as falhas e as deficiências que o decreto-lei n.º 7.729,

de 12 de julho de 1945, não pôde ou não soube corrigir. As viagens, em nosso entender, deverão passar a obedecer, rigorosamente, a um plano em que se atendam, de fato, as verdadeiras necessidades nacionais e sejam sempre contemplados os grandes e inadiáveis problemas brasileiros. E isso porque, a nosso ver, existem problemas que, pela sua repercussão na vida brasileira, pela sua influência na economia nacional, ou pelos seus reflexos no progresso do país, precisam ser resolvidos o mais cedo possível. É o caso, por exemplo, das construções de :

- a) caminhos de ferro,
- b) pontes e rodovias e
- c) açudes ;

ou ainda os problemas diretos da agricultura, zootecnia, engenharia sanitária ou de saneamento do interior. São pontos, aspectos que não podem ser relegados. Ao contrário, devem merecer a preferência do administrador diligente, pois dizem respeito não a interesses momentâneos ou particulares, mas a assuntos de indiscutível interesse nacional. E, se assim proceder, o nosso administrador estará dando a inteligência exata do que aquele diploma legal dispõe em seu artigo 2.º, ao estabelecer que :

“as viagens se farão sistematicamente, de acordo com programas anuais de aperfeiçoamento e especialização”.

Caber-lhe-á, então, completar a medida, observando um novo critério no envio de funcionários ao estrangeiro : enviar *equipes* para estudar *um* determinado assunto, ou problema, ao invés de mandar *vários* funcionários para estudar *diversos* assuntos, ou problemas.

OBRAS PÚBLICAS

Planejamento de Obras

LIBERATO SOARES PINTO

Cronologicamente, a primeira medida tomada pelo governo, no objetivo de promover a sistematização de suas obras, foi a criação do Plano de Obras e Equipamentos, vigente a partir de

1944. E' verdade que já antes, com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, se esboçara formalmente a tendência para a programação, mas tal circunstância não

invalida a afirmação acima, pois o Plano Especial, na realidade, veio contribuir para agravar ainda mais a anarquia reinante, por coexistir com a verba 5 do orçamento ordinário. O Plano Especial por sua maior plasticidade quanto ao aspecto contábil, representou apenas uma válvula de segurança, utilizada pelos Ministérios como fonte complementar de recursos criando mesmo, justamente pela maior facilidade de aplicação, uma sobrecarga de compromissos crescentes de ano para ano. Com efeito, é fácil compreender que, nos casos de obras em prosseguimento, as formalidades a preencher para a inclusão de recursos no orçamento ordinário eram bastante mais simples do que nos das obras novas. Nessas condições, iniciavam-se as obras pelo Plano Especial e custeava-se o seu prosseguimento pela verba 5.

Já com a unificação implantada pelo Plano de Obras e Equipamentos, foi possível cogitar-se de programas gerais de obras, embora de caráter rudimentar. O Plano em si, apesar do nome, não significava a criação de escalas de prioridade, de ordenação das iniciativas segundo sua importância. Foi, porém, o fundamento de processo de planificação, pelo fato de remover os empecilhos que tornavam antes impossível qualquer tentativa prática de continuidade de propósitos no setor das obras públicas.

PLANOS DE OBRAS A LONGO PRAZO

Do relatório da Divisão de Edifícios Públicos correspondente ao exercício de 1944, consta a seguinte passagem, que justifica a iniciativa dos planos de obras a longo prazo implantados pela circular PR/3-44:

“Cumpramos agora examinar a questão das obras do ponto de vista de sua finalidade e do seu aproveitamento. Também nesse particular, a ação da D.E.P. tem sido bastante limitada, apesar de ser essa talvez sua função mais importante, tendo-se em vista que as iniciativas ministeriais resultam sempre, como é natural, de conveniências próprias, faltando-lhes, portanto, os meios de promover planos de conjunto que objetivem a solução de problemas interessando a mais de uma pasta. Logo no início de sua existência defrontou-se a D.E.P. com dois desses problemas, cuja solução foi retardada por circunstâncias de ocasião, embora se

estabelecesse, em princípio, o rumo a seguir. Queremos referir-nos às sedes das repartições federais em João Pessoa e Belo Horizonte, cuja construção foi sugerida ao ensejo dos pedidos de autorização, feitos pelo Ministério da Fazenda, para efetivar obras de reforma dos prédios ocupados pelas Delegacias Fiscais. Mais tarde, quando se cogitou de edificar a nova sede da Delegacia Fiscal de São Paulo, foi também sugerido pela D.E.P. o aproveitamento do novo prédio para a instalação dos serviços federais sediados na capital daquele Estado, conforme consta da Exposição de Motivos n.º 336, de 6 de fevereiro de 1943.

“Essas providências, no entanto, resultaram mais de circunstâncias ligadas a cada caso que de uma sistematização de propósitos. Isso se devia ao fato de não ser possível uma visão de conjunto das necessidades dos serviços federais nas diversas regiões do país. Além disso, para as dependências de um mesmo ministério, não possuía a D.E.P. elementos que lhe permitissem julgar da oportunidade de levar a efeito as obras projetadas. Nesse particular, é conveniente esclarecer certas premissas que são de importância fundamental para a justificativa de programação de obras a longo prazo proposta pelo D.A.S.P. e determinada pelo Senhor Presidente da República na Circular PR/3-44, de 20 de abril de 1944”.

“Quando ainda estava em vigor o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, generalizou-se um procedimento bastante irregular, cujas consequências não foram em geral examinadas com a devida atenção. Nesse tempo, havia dois orçamentos para obras — o Plano citado e o orçamento ordinário. O regime de movimentação dos créditos, no primeiro, era de exceção, concedendo grandes facilidades na aplicação das despesas e permitindo maior elasticidade no processamento das medidas relacionadas com a execução das obras; no segundo, permaneciam os mesmos esquemas tradicionais, fundamentados no Código de Contabilidade. Evidentemente, o Plano Especial objetivava a execução integral de determinado grupo de obras, em lapso de tempo preestabelecido e dentro de certos limites financeiros. O que houve, porém, foi uma deturpação generalizada do espírito do Plano. Iniciavam-se as obras pelo Plano Especial e custeava-se seu prosseguimento

mento pelas dotações do orçamento ordinário. Nessas condições, rompido o equilíbrio interno que devia caracterizar a execução do Plano criavam-se de ano para ano compromissos de vulto para o Tesouro, em proporção que se podia considerar geométrica, uma vez que os recursos especiais, em cada exercício, eram aplicados em grande parte na criação de novos empreendimentos, sem a prévia ultimação dos já iniciados. Substituído tal regime pelo que se acha atualmente em vigor, já a aplicação deste ressentia-se dos males originados pela falta de limitação anterior. O "Plano de Obras e Equipamentos", cujas linhas gerais constituem uma inovação de raro acerto nos processos administrativos que regulam a efetivação das obras do governo, não poderá trazer os resultados que é lícito esperar, sem a organização de programas gerais, que incluam as construções a cargo dos Ministérios civis, a serem realizadas gradativamente, segundo escalas de prioridades indicadas pelas necessidades reais do serviço público. Foi o que se procurou iniciar com a expedição da Circular 3/44 da Presidência da República".

E' claro que não se podia esperar resultado imediato e inteiramente satisfatório em questão de tal modo complexa, cujas falhas, numerosas e profundas, se originavam de vícios arraigados, de velhos cacoetes administrativos. A própria Circular 3/44, propiciando a revisão periódica dos planos ministeriais, ajustava-se de certo modo à mentalidade reinante, permitindo aproximações sucessivas, na conformidade de uma paulatina cristalização de objetivos imposta pela necessidade de meditação do problema.

Um plano de obras envolve, essencialmente, uma definição de termos ligados a uma política administrativa geral. Mas deve-se notar que, mesmo adotada uma norma com fundamento nesse princípio forçoso será conceder à situação criada uma certa prioridade. Em outras palavras, é preciso admitir a continuidade, mesmo nos erros. O que importa, antes de tudo, é a coerência de rumos a convergência de iniciativas que objetivem a consecução da finalidades, não só quanto à integralização dos meios, como no que respeita ao próprio ritmo do empreendimento. Ora, o que frequentemente se nota é a obra pela metade. Si há edifício, não há pessoal; se há pessoal, não há material. Ao mesmo tempo, como se procura resolver os pro-

blemas em extensão e não em profundidade, permanecem afinal, disseminados pelo país, centros de experimentação cujo rendimento é mínimo, seja porque as instalações são deficientes, seja porque não há material para o trabalho. E hospitais inacabados, ou prontos mas sem possibilidade de funcionamento eficiente, pela carência de recursos para manutenção.

Mesmo admitindo, porém, a relativa inutilidade de uma iniciativa tomada com as melhores intenções, seria erro tão grande abandoná-la ou negar-lhe recursos para a sobrevivência, ainda que em nível mínimo de produtividade, como o foi o de sua criação. Trata-se de uma pura questão de bom senso, sobre a qual, apesar de tudo, é necessário insistir, porque infelizmente não é o bom senso que preside a muitos de nossos atos administrativos. O que ficou dito, porém, objetiva uma finalidade mais modesta que a de sugerir filosofias de ação. Destina-se simplesmente a justificar o critério da D.E.P. no estudo dos planos de obras a longo prazo que lhe foram encaminhados pelos Ministérios.

Esses planos representavam apenas uma aproximação, aliás bastante grosseira, em alguns casos, das necessidades globais do governo. Sua vantagem maior residia na circunstância de criarem certo compromisso de continuidade e de proporcionarem os meios de verificar os pontos de contato dos diversos setores, facilitando assim soluções conjuntas. Estas ainda assim, eram aplicáveis a poucos tipos de obras, dada a natureza especial das atribuições de cada Ministério. Nessas condições, limitou-se a D.E.P. mais a constatar do que a criticar. Aceitando os programas de cada setor, na presunção de que os Ministérios deviam, melhor do que ninguém, conhecer os próprios problemas, não pretendeu extrair deles orientação quanto à prioridade das iniciativas ou à sua classificação por ordem de urgência. Aliás, mesmo que o pretendesse poucos resultados práticos seria lícito esperar, pois o fator custo constituía apenas grosseira estimativa, uma vez que para a maioria das obras relacionadas ainda não havia projetos, mesmo rudimentarmente estudados.

Um aspecto da questão, porém, revestia-se de grande significação, tão grande que por si só justificaria a exigência de planificação — a possibilidade de controle das iniciativas em andamento, no

sentido de torná-las o mais possível completas, ainda que muitas vezes de finalidades discutível, e a limitação das obras novas. Poderá parecer secundário o último objetivo aos que ainda não tiveram oportunidade de meditar sobre esse fenómeno tão brasileiro, que se poderia chamar a "nevrose das pedras fundamentais". Mas isso é outra história, como diria o velho Kipling.

Há ainda a acrescentar que os planos de obras a longo prazo referiam-se quasi exclusivamente a edifícios. Ora, esse setor representa menos de 15% dos investimentos em obras, como já tivemos ocasião de mostrar em artigo publicado nesta mesma Revista (ano IX, vol. III, n.º 1).

Do exposto, verifica-se que a planificação iniciada em 1945 teve uma significação muito relativa, destinando-se principalmente a facilitar a solução de problemas técnicos e a proporcionar elementos para a elaboração orçamentária.

O programa do Ministério da Justiça foi encaminhado em agosto de 1944, sendo objeto da exposição de motivos n.º 21, de 4 de janeiro de 1945; o do Ministério da Agricultura foi apresentado em outubro de 1944, dando lugar à Exposição de Motivos n.º 3.702, de 28 de dezembro do mesmo ano; o do Ministério da Educação, encaminhado em dezembro de 1944, foi examinado na Exposição de Motivos n.º 3.718, de 29 desse mês; o do Ministério da Fazenda, apresentado em dezembro de 1944, deu lugar à Exposição de Motivos n.º 32, de 4 de janeiro de 1945; e, finalmente, o do Ministério da Viação (setor dos Correios e Telégrafos), apresentado em janeiro de 1945, foi estudado na Exposição de Motivos n.º 333, de 27 do mesmo mês.

Dêsses planos, os únicos que continham a estimativa global das despesas eram os da Agricultura e Viação (D.C.T.). Este último previa um investimento total de Cr\$ 251.361.358,70, correspondendo a 315 edifícios, dos quais 66 deveriam ser construídos no período 1944-1948 e os restantes a partir de 1949. O programa da Agricultura, incluindo os preços aproximados das unidades a construir, permitiu estudo mais minucioso dos investimentos nos diversos setores. Abrangendo o período de 1945-1948, isto é, 4 exercícios, previa a aplicação de Cr\$ 523.583.276,00, correspondendo a obras propriamente ditas Cr\$ 457.281.209,60 e a instalações e equipamentos Cr\$ 40.977.565,00.

Examinemos rapidamente a distribuição da parcela destinada a obras, segundo a finalidade destas:

1 — Ensino e pesquisas	Cr\$ 89.997.318,10 (19,7 %)
2 — Produção animal..	Cr\$ 69.783.731,60 (15,3 %)
3 — Produção vegetal..	Cr\$ 228.734.217,30 (50 %)
4 — Produção mineral	Cr\$ 16.073.529,00 (3,5 %)
5 — Patrimônio natural	Cr\$ 52.692.413,60 (11,50%)

Da cota relativa a *Ensino e Pesquisas*, 42% destinavam-se às obras do Km 47 da rodovia Rio-São Paulo, 29% a Aprendizados Agrícolas e 12,4% à sede do Instituto de Biologia Animal.

Da parte atribuída à *Produção Animal*, correspondiam 28% a Fazendas de Criação, 22% a obras a cargo do D.I.P.O.A. e 20% a Postos de Desinfecção de Vagões.

No Setor da *Produção Vegetal*, 40% seriam aplicados em obras das Colônias Agrícolas e Núcleos Coloniais, 35,7% nos serviços de expansão do trigo e 14,5% no fomento da produção vegetal.

No Setor *Produção Mineral*, as despesas previstas referiam-se exclusivamente a estudos hidráulicos e de jazidas.

Finalmente, na parte do *Patrimônio Natural*, cerca de 18% cabiam a Hortos Florestais, destinando-se os restantes 82% (43.110.409,00) às obras dos Parques Nacionais.

Consequentemente, em relação ao investimento total de Cr\$ 523.583.276,00, correspondiam as seguintes porcentagens aproximadas para os diversos grupos citados :

Centro Nacional de Ensino e Pesquisas	
Agronômicas	7,2%
Aprendizados Agrícolas	5,0%
Sede do I.B.A.	2,2%
Fazendas de Criação	3,8%
Obras a cargo do D.I.P.O.A., (km 47 da rodovia Rio-São Paulo)	3,0%
Postos de desinfecção de vagões	2,7%
Colônias Agrícolas e Núcleos Coloniais	17,2%
Expansão do Trigo	15,6%
Fomento produção vegetal	6,4%
Pesquisas minerais	3,1%
Hortos e parques	10, %

Focalizamos o caso do Plano da Agricultura, principalmente pela circunstância de que nêle me-

lhor se evidenciam as dificuldades que um órgão isolado, com finalidade específica, como a D.E.P., haveria de encontrar se pretendesse encarar o assunto à luz do critério que seria o único rigorosamente justo, se de fato os programas ministeriais devessem constituir a base de uma planificação geral de obras. Na relação acima, prepondera a parte de colonização (17,2%), seguida pelo Serviço de Expansão do Trigo (15,6%), por Hortos e Parques (10%) e pelo C.N.E.P.A. (7,2%). Quanto às duas primeiras, não é lícito discutir a oportunidade e reprodutividade das aplicações previstas. Já a terceira constitui iniciativa passível de debate, pois não só o caráter não reprodutivo das obras sugere restrições quanto à sua conveniência, como também parece excessivamente ele-

vado o padrão construtivo adotado, que requer mão de obra de alta qualidade e materiais de acabamento bastante caro, em regiões de acesso difícil. As obras do C.N.E.P.A., finalmente, constituem empreendimento que, embora de maior significação econômica e cultural, em vista das nossas peculiaridades de país tropical, padece, a nosso ver, de um mal de origem — a preocupação excessiva do purismo arquitetônico, fator preponderante de encarecimento.

Essas ponderações bastam para salientar a complexidade do problema de planificação, não só pela variedade dos elementos em equação como pelos compromissos oriundos de um tumulto que já se prolonga excessivamente, acarretando incalculáveis malefícios à economia nacional.

TRIBUTAÇÃO

A Constituição e o Código Tributário

O presente trabalho, lido em 17 de outubro último na Associação Brasileira de Municípios, é um estudo profundo de um dos pródomos da moderna planificação financeira: a discriminação de rendas. Analisando com meticulosidade vários ângulos da questão, seu autor, dedicado batalhador do Conselho Técnico de Economia e Finanças, depois de percorrer nossas várias constituições, propugna por uma codificação tributária, remédio natural para que, resolvido a favor dos municípios o aspecto político-constitucional do problema, não se repitam erros do passado, e se voltem também as atenções para o seu aspecto econômico-administrativo, efetivado na legislação ordinária.

Dêsse modo, o Código Tributário Nacional, aconselhado pelo conferencista, traçaria as linhas mestras das leis fiscais da União, dos Estados e dos Municípios, num sentido "homogêneo, uniforme, nacional", segundo bases técnicas, econômicas e financeiras, que transformariam nosso esquema tributário

num harmonioso conjunto de diretrizes capazes de nortear, neste setor, os nossos planejamentos financeiros. (N. R.)

A nova Constituição Brasileira, promulgada em 18 do mês próximo findo, entre as mais justificadas e entusiásticas demonstrações de júbilo de toda a nação, tem, para os nossos municipalistas, uma significação especial.

Ela representa o primeiro troféu legitimamente conquistado na benemérita campanha iniciada tão auspiciosamente pela Associação Brasileira de Municípios, em favor das sempre exaltadas mas, paradoxalmente, esquecidas Municipalidades brasileiras.

Esta primeira vitória que o Brasil fica devendo ao patriótico esforço de uma plêiade de eminentes municipalistas, capitaneados pela personalidade dessassombrada e perseverante de Rafael Xavier, servirá de estímulo para o prosseguimento da luta. A vitória final ainda está distante, mas as perspectivas são animadoras.

A discriminação de rendas adotada pela Constituição de 1946, favorece, sem dúvida e grandemente, os Municípios. É mister, porém, consolidar a obra dos Senhores Constituintes, a fim de que ela não venha a ser desvirtuada através da legislação ordinária. Cumpre evitar os erros do passado, elaborando-se, quanto antes, um Código Fiscal, que delimite, clara e insofismavelmente, os campos tributários de competência da União, dos Estados e dos Municípios, e que venham libertar o contri-

buinte brasileiro, de um complicado e obsoleto aparelho arrecadador, herdado dos tempos coloniais e conservado apenas como entrave para o nosso desenvolvimento econômico.

Esta deverá ser a nova bandeira com que os Municípios poderão obter a sua segunda vitória: o código tributário nacional.

Rememoremos, rapidamente, o panorama geográfico-financeiro atual, resultante de uma discriminação de rendas mal orientada, onde vemos Capitais poderosas, em

contraste com os demais Municípios, ricas apenas em designações honrosas...

Presentemente, a União e os Estados auferem, respectivamente, 55 e 37%, da receita total, deixando apenas 8% para os 1.666 Municípios. Esta relação única em todo o mundo, torna-se ainda mais impressionante se computarmos, separadamente, as Capitais. A percentagem dos Municípios do interior ficará então reduzida a pouco mais de 4%.

Pelo quadro seguinte verificamos a relação existente entre os Municípios das Capitais e os do interior, nos Estados e Territórios, tomando-se como base as receitas orçadas para 1945:

RECEITAS PREVISTAS

UNIDADES FEDERADAS SEGUNDO AS REGIÕES	PREVISÃO PARA 1945			N.º DE MUNICÍPIOS
	Geral	Da Capital	%	
I — NORTE.....	(*) 58.753.480	24.458.354	41,6	96
Território do Guaporé.....	2.316.200	1.605.000	69,3	2
Território do Acre.....	3.100.300	812.400	26,2	7
Amazonas.....	11.506.960	5.987.804	52,0	25
Território do Rio Branco.....	957.800	957.800	100,0	(**) 1
Pará.....	(*) 40.196.070	(*) 14.918.100	37,1	57
Território do Amapá.....	676.150	177.250	26,2	4
II — NORDESTE.....	126.082.518	54.954.720	43,6	394
Maranhão.....	10.511.000	5.157.000	49,1	67
Piauí.....	8.947.188	1.600.000	17,9	47
Ceará.....	19.348.666	10.500.000	54,2	79
Rio Grande do Norte.....	8.969.804	3.250.000	36,2	42
Paraíba.....	14.882.140	2.800.000	18,8	41
Pernambuco.....	49.693.720	27.147.720	54,6	85
Alagoas.....	13.730.000	4.500.000	32,7	33
III — LESTE.....	(*) 364.790.092	124.990.956	34,3	593
Sergipe.....	(*) 8.577.000	4.450.000	51,9	42
Bahia.....	68.195.946	34.533.156	50,6	150
Minas Gerais.....	184.878.346	53.537.800	29,4	316
Espírito Santo.....	12.924.100	5.350.000	41,4	33
Rio de Janeiro.....	90.214.700	26.300.000	29,1	52
IV — SUL.....	(*) 685.522.726	299.423.000	43,7	499
São Paulo.....	(*) 451.161.200	238.850.000	52,9	305
Paraná.....	35.247.000	13.600.000	38,6	53
Território do Iguazú.....	1.215.800	150.000	12,4	5
Santa Catarina.....	24.741.201	2.463.000	9,9	44
Rio Grande do Sul.....	173.157.525	44.360.000	25,6	92
V — CENTRO-OESTE.....	26.042.769	3.569.000	13,7	84
Território de Ponta Porã.....	1.202.769	335.000	27,9	7
Mato Grosso.....	8.831.000	1.056.000	12,0	22
Goiaz.....	16.009.000	2.178.000	13,6	55
TOTAL GERAL.....	1.261.191.585	507.396.030	40,2	1.666

(*) — Dados provisórios.

(**) — O Município de Catrimani ainda não foi instalado.

Estes números, além de evidenciarem a real desproporção entre a receita das Capitais e dos Municípios do interior, representando aquelas 40,2% do total, demonstram, igualmente, a profunda diversidade de situações regionais, tornando ainda mais complexo o problema, quando examinado sob o prisma nacional.

As Capitais do Amazonas, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Bahia e São Paulo alcançam percentagens superiores a 50%, o que equivale a dizer que as Capitais desses Estados arrecadam mais do que as suas 680 Prefeituras reunidas.

As importâncias previstas, em cada Município, para atender aos seus múltiplos encargos e atribuições, durante o ano financeiro de 1945, são igualmente expressivas e valem como um apêlo angustioso daqueles que querem produzir, que precisam produzir e que para tanto dispõem de quase nada. Basta considerar que as 1.646 Prefeituras do interior, em conjunto, arrecadam tanto quanto o Distrito Federal.

Apenas 21 Municípios, inclusive 12 capitais, conseguiram prever, para aquele exercício, receitas superiores a 5 milhões de cruzeiros. Mais de 60% das Prefeituras apresentaram receitas inferiores a Cr\$ 300.000,00. Com menos de Cr\$ 100.000,00 encontramos 375 Municípios, sendo que os de Urbano Santos e Benedito Leite, no Maranhão; Solonópole, no Ceará; Parnaguá, Santa Filomena, Bertolândia e Ribeiro Gonçalves, no Piauí; Indiaroba, em Sergipe; Araguaiana e Mato Grosso, no Estado do mesmo nome, não foram além de Cr\$ 20.000,00. Este último que previu exatamente Cr\$ 11.450,00, ou seja menos de Cr\$ 1.000,00 mensais, tem uma superfície maior do que a de 8 Estados, abrangendo uma área de 123.200 km². Para termo de comparação basta considerar que os Estados de Alagoas, Sergipe e Rio de Janeiro, reunidos, têm apenas 92.527 km².

Isto é o Brasil. Esta é a situação a que ficaram reduzidos os seus decantados Municípios, devido, primeiramente, a uma desigual e injusta discriminação das rendas.

As seguintes palavras do ilustre Deputado Aliomar Baleeiro, explicam a origem do fenômeno: "O Ato Adicional, ou seja a primeira discriminação de rendas, em nosso país, marcaria o comêço da decadência. É que a Província viria a concorrer, faminta, no campo onde apenas a Corôa e as Câmaras Municipais disputavam as contribuições da nacionalidade recém-inaugurada. E a nova concorrente cresceu, comprimindo os municípios de

encontro ao fisco imperial e disputando-lhe os meios de vida enquanto lhes arrebatava, ano após ano, os elementos de sua autonomia e de sua competência administrativa. A república, completando a federalização, acabou de esmagar a vida municipal. ("A Revolução Municipal", in o Observador Econômico e Financeiro — número de julho de 1946).

Efetivamente "o Ato Adicional desprestigiou as municipalidades" (Cortines Laxe — citado por Levi Carneiro in "Problemas Municipais") e isto porque, devido ao movimento anti-provincialista do Império, formou-se a opinião errônea de que "a autonomia municipal era planta do unitarismo".

Referindo-se à opinião do Professor Horácio B. Davis, sobre a nossa discriminação de rendas, afirma Alcântara Machado: "tamanho é a concentração das receitas e das despesas públicas entre nós, que, para o estudioso de finanças, o Brasil mais parece um país unitário do que uma Federação. E é isto que explica grande parte dos males de que sofremos. Daí resulta a vida meramente vegetativa da grande maioria dos nossos municípios, que feridos de paralisia, apodrecem ao sol, incapazes de proverem às suas necessidades elementares" (in A Ação da Bancada Paulista na Assembléia Constituinte).

O Professor Paul Hugon, da Universidade de São Paulo e das Faculdades de Direito de Paris, em seu recente livro sobre "O Impôsto, Teoria Moderna e Principais Sistemas", analisando o nosso sistema de impostos e observando a profunda diferença entre a participação da União, Estados e Municípios, na receita total, no Brasil, e nos Estados Unidos e Canadá, diz, textualmente: "A existência de unidades locais "self-governing" evidencia um desenvolvimento econômico equilibrado e homogêneo; foi sempre, também, um dos característicos de sociedades democráticas. É o caso dos Estados Unidos e isto é particularmente verdadeiro para o Canadá, onde um completo sistema de municipalidades fôra organizado desde 1849, na velha Província do Canadá". Aconselhando a seguir: "No Brasil é incontestável que um grande progresso deve ser realizado para que se desenvolva a descentralização administrativa e sejam dotados os Municípios de orçamentos mais compatíveis com o papel econômico e social de primeira ordem que lhes compete".

No quadro seguinte, verificamos que a relação entre as receitas federais e estaduais se mantém mais ou menos constantes depois de 1891, isto é, nos períodos das diversas discriminações de rendas:

RECEITA ARRECADADA

(EM MILHARES DE CRUZEIROS)

	1890	%	1933	%	1936	%	1938	%	1944	%
Estados.....	32.008	14,1	1.132.718	35,3	1.809.156	36,6	1.931.375	33,2	4.749.492	39,2
União.....	195.253	85,9	2.078.476	64,7	3.127.460	63,4	3.879.769	66,8	7.366.199	60,8
TOTAL.....	227.261	100,0	3.211.194	100,0	4.936.616	100,0	5.811.144	100,0	12.115.691	100,0

A evolução do nosso Direito Fiscal, processada sem bruscas mutações, é uma seqüência de êrros e impropriedades, a cada passo reconhecidos, mas que, infelizmente, se repetem apesar do esforço verdadeiramente gigantesco de alguns patriotas ilustres.

O Ato Adicional, de 12 de agosto de 1934, autorizando as Assembléias provinciais a legislar “sôbre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários” esclarecendo logo a seguir “contanto que êstes não prejudiquem as imposições gerais do Estado” — representa a primeira tentativa de discriminação de rendas, e, como salientou Aliomar Baleeiro, marca também o “comêço da decadência” municipal.

A primeira discriminação constitucional foi feita pela Constituição de 1891, que, aproveitando os impostos já cobrados no Império, os distribuiu expressamente entre a União e os Estados.

Antes mesmo de ser promulgada, já era, neste particular, objeto de sérias críticas, como, por exemplo, a declaração especial de Amaro Cavalcanti: “Voto certo de que estabeleço regime de discriminação de rendas dissatisfatório para o Brasil”.

Daí por diante as reclamações e os protestos encontraram eco em tôdas as legislaturas. Ora um deputado, fazendo-se advogado de contribuintes, protestava contra a bi-tributação, contra a dupla taxação ou contra a imensa variedade de impostos a impedir qualquer atividade remuneradora. Ora outro levanta-se para reclamar que o fisco do Estado vizinho ao seu invadira as fronteiras para cobrar tais ou quais taxas, ou que, exorbitando poderes, êste ou aquêle Município ou Estado estava arrecadando, aberta ou veladamente, rendas pertencentes por distinção constitucional à União, ou vice-versa.

Em 6 de julho de 1900, Serzedelo Corrêa submetia à consideração da Câmara dos Deputados um projeto de lei visando regulamentar a discriminação de rendas, “de modo a evitar os largos e profundos abusos que por aí além se vão praticando, com prejuízo do desenvolvimento e prosperidade da República, e, ainda mais, com quebra dos laços de íntima e profunda solidariedade que devem existir, sob o ponto de vista dos interesses econômicos, entre os diversos Estados que constituem a federação”.

Na Constituinte de 1934, outra oportunidade frustrada para melhorar o nosso sistema fiscal, muitas e autorizadas vozes se ergueram, alertando o país sôbre a importância de uma boa discriminação fiscal, alicerce das finanças governamentais e base de uma segura organização econômica.

Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda, falando à Assembléia Constituinte em 30 de abril de 1934, definiu o nosso regime fiscal como “arbitrário, absurdo, contrário a tôdas as regras modernas de tributação”.

Durante os debates, na mesma Assembléia, Cincinato Braga traçou o seguinte quadro geral da tributação existente: “Se êsse nefasto regime tributário apenas nos empobrece, com o tolher em nossa Federação uma coesão generalizada... vá lá que ainda o sofrêssemos.

A infelicidade nos seria imensa. Mas, poderíamos curti-la dentro da idéia de que não são as riquezas materiais condição “sine qua non” da nobilitação da Família Brasileira. Mas, é que, sôbre essa infelicidade, tal regime tributário é o alicerce de uma desgraça maior: a de nossa desunião entre Estados, no mais ingrato dos terrenos, no terreno dos recíprocos interesses materiais”.

A discriminação constante da Constituição de 1937 inteiramente igual a de 1934, com exceção apenas do Impôsto cedular sôbre a renda das propriedades rurais, retirado dos Municípios, não foi alvo de menores críticas.

A Carta Econômica de Teresópolis, que resultou na Conferência das Classes Produtoras do Brasil, realizada em maio de 1945 com a presença de 450 delegados de todo o país, incluindo-se, nesse número, os nossos maiores economistas, deu o justo destaque a tão importante assunto, adotando o seguinte “princípio” na parte relativa à Política Tributária:

“2. Consideram (as Classes Produtoras) de inadiável necessidade seja revista a competência das diversas entidades públicas — União, Estados, Distrito Federal e Municípios—, sob o critério da descentralização administrativa, com o objetivo de ampliar as atividades do município. A êste devem ser atribuídos maiores recursos financeiros, através de uma discriminação das rendas públicas mais consentânea com o regime federativo”.

O próprio Presidente Getúlio Vargas, em novembro de 1939, afirmava: “uma revisão e sistematização dos tributos, impostos e taxas cobrados pela União, Estados e Municípios, resultará, por certo, em aumento de rendas. Não é para negar, antes se faz necessário afirmar públicamente, que a incidência dos impostos nem sempre corresponde à justiça tributária, e, nalguns casos, chega mesmo a prejudicar atividades produtivas em vez de incrementá-las”.

Foi contra êste estado de coisas, que se levantou a Associação Brasileira de Municípios, encontrando felizmente, dentre os Constituintes de 1946, o decidido apôio de brilhantes parlamentares como Horácio Lafer, Aliomar Baleeiro, Novelli Júnior, Alde Sampaio, Gofredo Teles Júnior, Agostinho Monteiro e tantos outros.

O movimento de opinião cresceu rapidamente. Dentro em pouco todos viam com simpatia o ressurgimento dos Municípios.

Em discurso de notável repercussão, o Deputado Horácio Lafer demonstrava a necessidade de reagirmos contra o abandono do interior, qualificando o Município de “filho esquecido da legislação tributária brasileira”.

O Deputado Novelli Júnior, depois de longas considerações, concluía que “nunca menos de 30% da arrecadação total da Nação deveria ser destinada aos Municípios”.

A opinião pública acompanhou, vigilante e esperançosa, os trabalhos da Assembléia Constituinte. E é de justiça reconhecer e ploclamar que a grande maioria dos seus ilustres membros, tinha a atenção voltada para o Município, olhando, com simpatia e interesse, as suas justas reivindicações.

Restavam, entretanto, alguns obstáculos a serem vencidos, além daquele a que se referia Gaston Jêze, quando afirmou que "sempre existe um problema político a ser resolvido antes de abordarmos um problema financeiro ou econômico". A União e os Estados não se encontravam em situação de poder dispor, facilmente, de rendas, para cedê-las aos Municípios. Além disso, a premência do tempo, aliada à multiplicidade de problemas nacionais e urgentes a serem considerados, dificultou, sem dúvida, a procura da solução ideal.

Apesar de tudo a tendência da nova discriminação de rendas é francamente municipalista.

As modificações introduzidas no novo texto constitucional, que interessam aos Municípios, são:

- 1.º — transferência do Imposto s/Indústrias e Profissões.
- 2.º — Entrega de 10% do Imposto de Renda.
- 3.º — 30% do excesso, no caso da arrecadação estadual, salvo o Imposto de exportação, superar o total das rendas locais.
- 4.º — 40% dos novos tributos decretados pela União e pelos Estados.
- 5.º — Contribuições de Melhoria.

Para que a União, Estados e Municípios se possam adaptar à nova distribuição de tributos, estabeleceu, sabiamente, o "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" que essas modificações só passarão a vigorar a partir de 1 de janeiro de 1948.

Há tempo suficiente, portanto, para que a legislação ordinária consolide as conquistas municipalistas, regulamentando aqueles dispositivos, o que constitui uma exigência inelutável, cujos benéficos resultados, se farão sentir na vida política e econômico-financeira do país.

Evidenciamos, rapidamente, as conseqüências decorrentes de cada uma das inovações enumeradas:

Com a transferência do Imposto de Indústrias e Profissões, os Municípios ganham efetivamente apenas 50%, de vez que já recebiam 50% da sua arrecadação, por determinação constitucional. Exceção aliás, deve ser feita para os Municípios do Espírito Santo e do Pará, êste último com exclusão da capital, que já arrecadam a totalidade do imposto, em virtude de transferência anterior, feita pelos respectivos Estados.

A incorporação dêste imposto às receitas municipais, precisa ser precedida de cuidadosos estudos, a fim de que venha a alcançar os resultados desejados. Primeiramente, o imposto tem em cada Estado uma forma diferente de arrecadação. As tabelas que regulam a parte fixa do imposto vão de 20 até mais de 1.000 especificações, variando o critério, desde grupos de atividades e tipos de estabelecimentos, até a minuciosa discriminação de produto por produto, artigo por artigo. Para medida do imposto toma-se, desde o número de empregados ou de portas do estabelecimento, até o valor do stock ou do capital social.

Na parte proporcional, maiores ainda são as diferenças, bastando assinalar que, em três Estados, êste imposto se confunde com o de Vendas e Consignações.

Devido à sua incidência imprecisa e variada, e aos métodos, arbitrários e díspares, empregados em sua arrecadação, o Imposto de Indústrias e Profissões é responsável por talvez 80% da dívida ativa estadual. Verifica-se pelos registros oficiais e oficiosos, que êste tributo é o que tem suscitado maior número de reclamações por parte dos contribuintes.

Não foi sem razões, portanto, de ordem técnica e econômica, que a Conferência Nacional de Legislação Tributária, reunida em 1941, propôs a extinção dêste Imposto.

Cumpra ainda lembrar que tanto em tese como na prática, é difícil delimitar os campos de incidência de Indústrias e Profissões e do Imposto de Licença, não se distinguindo onde acaba o primeiro e onde começa o segundo. Ou se estabelece, definitivamente, as características de um e de outro, ou, talvez melhor ainda, se deva fundir, em um só, êsses dois tributos, melhorando-lhes a regulamentação.

A entrega pelo Governo Federal, de 10% da arrecadação do Imposto de Renda aos Municípios, com exclusão dos da Capital, em partes iguais, representa uma notável contribuição, mormente para as Prefeituras de pequena renda. A obrigação de aplicar pelo menos metade da importância em benefícios de ordem rural tem um objetivo econômico de grande alcance.

Para a entrega dos 30% do excesso da arrecadação estadual de impostos sobre o total da renda municipal, torna-se necessário aplainar as pequenas dificuldades de apuração e recolhimento.

De conformidade com o artigo 21, os tributos novos, criados pela União ou pelos Estados, além dos que lhes são atribuídos expressamente pela Constituição, serão arrecadados pelos Estados, que entregarão 20% do produto à União e 40% aos Municípios.

Êste artigo reflete, sem dúvida, a tendência municipalista dos Constituintes de 1946, pois a Constituição de 1934, que continha dispositivo mais ou menos idêntico, atribuíra 30% à União e somente 20% para os Municípios. Também êsse dispositivo precisará de rigorosa regulamentação, pois não conhecemos nenhum imposto que tenha sido distribuído conforme determinava aquela Constituição.

A faculdade de cobrar contribuição de melhoria, referida também na Constituição de 1934, não proporcionará, senão aos grandes Municípios, possibilidades sensíveis para aumento de suas receitas.

Como verificamos, nesta superficial análise, tôdas as modificações introduzidas em nossa lei magna, em favor dos Municípios, exigem atenciosa regulamentação, para que possam proporcionar reais resultados.

Além disso, como salientou com justeza o Deputado Alde Sampaio, em trabalho apresentado à Assembléia Constituinte, em 11 de abril último: "Os nossos êrros em matéria financeira, que tem sido grandes, não provêm de fonte constitucional, mas da intemperança e da ambição das entidades públicas superiores, relativamente às que lhe ficam abaixo".

Mesmo antes da Constituição atual ser promulgada, já estavam os Estados procurando calcular quanto perdiam com a nova discriminação de rendas, para, pressurosamente, aumentar os seus impostos em proporção igual.

Não foi este, certamente, o espírito que orientou a elaboração constitucional.

Acresce ainda a circunstância de que a letra *b*, do § 2.º, art. 13, das Disposições Transitórias, determina que, no curso de quatro anos, sejam extintos os impostos que, pela Constituição, se não incluam na competência dos governos que atualmente os arrecadam.

São os impostos extra-discriminação baseados na utilização do campo remanescente.

Com exceção apenas dos Municípios do Pará, Alagoas e São Paulo, todos os demais arrecadam muitas dezenas de tributos diferentes não constantes da distribuição constitucional, subordinando-os aos seguintes títulos padronizados: Impostos sobre Exploração Agrícola e Industrial; Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imóvel "Inter-vivos"; Imposto Adicional, Imposto do Sêlo; Imposto sobre Transmissão de Propriedade, "Causa-Mortis"; Imposto s/Tabacos e Derivados; Imposto s/Bebidas Alcoólicas e Imposto s/Turismo e Hospedagem.

O assunto é de vital importância para os Municípios, sendo que, em alguns Estados, a extinção desses tributos representará considerável corte nas suas receitas. Nos Municípios do Amazonas, por exemplo, eles equivalem a 41,4% da receita tributária; nos de Goiás, 34,5%; nos do Rio Grande do Norte, 34,2%; nos da Bahia, 19,1%; nos de Santa Catarina, 18,3%, nos do Rio Grande do Sul, 16%, para só citar as percentagens mais significativas.

Na regulamentação desses dispositivos, estarão, direta e igualmente interessados, a União, os Estados e os Municípios, pois, para substituir aqueles impostos, em sua maioria anti-econômicos e improdutivos, surgirão outros, certamente melhor planejados e mais aceitáveis, mas cujo produto terá agota de ser distribuído pelos erários federal, estadual e municipal.

A questão dos impostos extra-discriminação, pode ser colocada no mesmo plano das taxas, que representam também considerável parcela da receita tributária municipal, chegando mesmo como nos Municípios de Guaraporé, a 85%.

Os efeitos de uma discriminação de rendas favorável aos Municípios poderão ser praticamente anulados, se normas gerais não forem fixadas, regulamentando a cobrança dos diversos tributos e definindo os limites de competências.

Os nossos administradores têm agora uma oportunidade única para extirpar do sistema tributário brasileiro, que atravessou incólume três regimes constitucionais, os vícios de origem que ainda mantém. Mas, ao invés de buscar os "enferrujados instrumentos dos tempos coloniais", de que nos fala Ruy Barbosa, deverão apelar para os técnicos e economistas, que os temos grandes, em número e valor.

O problema tributário apresenta-se sob dois aspectos distintos — a discriminação de rendas, matéria político-

constitucional, e a legislação fiscal, matéria técnica econômica-administrativa.

Apenas o primeiro, porque constitucional, tem sido estudado sob o ponto de vista nacional. O aspecto técnico, talvez mais importante pelas suas conseqüências diretas e imediatas, foi sempre entregue ao critério de cada entidade tributante. Daí, o constante choque de interesses locais e regionais. Daí, as tremendas divergências de orientação. Daí, o caos tributário em que vivemos.

Cumprir não repetir o erro de sempre: discriminar rendas, sem defini-las e sem regulamentar a sua cobrança; dizer *quais* os impostos, sem estabelecer *como* serão arrecadados.

E uma legislação tributária homogênea para todo o país, com normas estáveis e condizentes com a realidade nacional, só será conseguida com o código fiscal único.

A realidade brasileira reclama uma modificação substancial no nosso quadro tributário.

Em recente trabalho, o Senhor Valentim F. Bouças, comparando a relação existente, nos países americanos, entre a receita pública e a renda nacional, demonstrou que, embora o contribuinte brasileiro seja dos mais onerados, o Brasil é o país onde o Governo arrecada menos. Apenas 6% da renda nacional.

"E isto porque, —explica—, o nosso aparelhamento fiscal, com raras exceções, é arcaico, moroso, empírico e complexo. O contribuinte para cumprir com o seu dever precisa de satisfazer um número incalculável de exigências, que convidam a evasão. As chamadas, "sanções indiretas", ou seja, as provas de quitação que o contribuinte é obrigado a fornecer ao próprio fisco, acarretam despesas injustas, que representam um novo imposto totalmente absorvido pelos cartórios e despachantes. A fiscalização, como é exercida entre nós, permite conchavos e ajustes, dos quais o Governo e o contribuinte honesto são os espoliados. A ignorância das leis e resoluções fiscais é, por assim dizer, estimulada pela ausência de órgãos aparelhados para responder consultas e prestar informações".

A todos, governo e contribuintes, aproveitaria a elaboração do código tributário nacional, no qual fossem estabelecidos os campos de incidência de cada tributo, embora variassem as taxas e os métodos de cobrança, de acordo com as características e peculiaridades locais.

Já afirmámos que "uma das maiores lacunas da nossa discriminação constitucional, é que ela não define, de maneira clara e precisa, os diversos tributos, dando margem a que, na utilização do chamado campo remanescente, isto é, na criação de novos impostos, sejam invadidos os limites fixados para a competência de cada um dos três poderes tributantes".

Esta disparidade ocorre, aliás, mesmo nos impostos expressamente constantes da discriminação de rendas. Referimo-nos há pouco, ao Imposto de Indústrias e Profissões. Para não alongar demasiadamente esta exposição, citaremos apenas dois exemplos:

O Imposto s/Transação e Inversão de Capitais, na Bahia, recai sobre as pessoas naturais ou jurídicas que efetuem transações comerciais ou quando invertam capital no comércio e na indústria. Em São Paulo, recai sobre

as construções e reformas de prédios, locação e conserto de objetos, etc.

A Taxa de Expediente, que deveria recair apenas sobre papéis e documentos em trânsito pelas repartições, em alguns Estados é cobrada sobre os recibos de quitação de impostos e taxas, em outros, sobre os demais recolhimentos de valores aos cofres públicos, em outros ainda, o que é deveras espantoso, esta inocente taxa de expediente recai sobre as mercadorias de produção do Estado.

Com tôdas as características do Imposto de Licença, existem atualmente cerca de 800 rubricas tributárias. O tradicional e simples imposto predial é cobrado através de mais de vinte designações diversas.

As diferenças são tão sensíveis e correntes que podemos afirmar: poucos são os impostos que mantêm as suas características nos diversos Estados.

A solução, natural e definitiva, já foi apontada no plenário da Assembléia Constituinte, sessão de 18 de maio último, pelo ilustre Deputado Gofredo Telles Junior: "Para sanar a disparidade existente na conceituação dos impostos, há um remédio: a codificação tributária. Só um código, definindo e regulamentando cada espécie tributária, evitaria que um mesmo nome de imposto seja atribuído a impostos diversos ou que impostos considerados diversos incidam sobre as mesmas fontes".

Em seu magnífico trabalho sobre a "Discriminação de Rendas", apresentado à Conferência Nacional de Legislação Tributária, Carvalho Pinto esclarece: "O princípio da codificação impõe-se no direito tributário, não só em obediência a reconhecida autonomia que adquire este ramo do direito financeiro, como ainda pela necessidade de sua maior proteção, no sentido de resguardá-lo num corpo mais estável, contra os golpes que interesses imprevistos e imediatos da administração pública costumam vibrar, desordenadamente, nas leis dessa natureza".

O grande e inesquecível Professor Hermann Júnior, em seu livro "Funções Específicas dos Municípios", depois de longas considerações a respeito, concluiu: "a adoção do Código de Impostos e Taxas, baseado no princípio da uniformização da nomenclatura dos tributos, embora subordinado às condições peculiares de cada região ou cidade, constitui fator da maior importância para assegurar a eficiência da administração municipal".

Muitos outros autorizados testemunhos poderíamos invocar, se não bastasse a palavra oficial, dada sobre o assunto, na instalação da Conferência Nacional da Economia e Administração, em novembro de 1939, pelo Presidente da República, que, depois de mostrar que o fortalecimento do mercado interno seria atingido reformando-se o sistema tributário, afirmava: "Reforma de tamanho alcance deverá, afinal, compendiar-se num código tributário, capaz de resolver a maior parte das dificuldades existentes na matéria, dando-lhe orientação segura e uniforme".

Quanto à exequibilidade de um Código Tributário Nacional, não precisaremos buscar exemplos alienígenas. As duas Conferências de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e a Conferência Nacional de Legislação Tributária, realizadas com a assistência da Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, representam notáveis experiências do quanto podem a competência e a dedicação dos técnicos de todo o Brasil.

Nas primeiras, ao lado da padronização dos Orçamentos e Balanços, foram reunidos em 35 denominações genéricas, os 1.596 impostos e taxas diferentes, cobrados, em 1939, pelos nossos Municípios.

Na segunda, foi organizado, em forma de "Normas Gerais", um primeiro esboço de Código Tributário a ser aplicado em todo o território nacional.

O terreno, como vemos, já se encontra preparado. Por outro lado, a semente foi cuidadosamente selecionada pelos técnicos fazendários.

Tenhamos fé e confiança na coragem e no desprendimento dos homens do Governo, para que os nossos filhos possam colher os frutos de uma sã política tributária.

Os municípios brasileiros devem estar aguardando com ansiedade o Código Tributário Nacional, no qual des-cortinam um clima de segurança para os seus contribuintes e uma garantia para o aumento de suas rendas.

Resolvido, em favor dos Municípios, o aspecto político-constitucional do problema, devemos procurar evitar que se repitam os erros do passado, voltando as atenções para o seu aspecto econômico-administrativo, a fim de que seja mantido, na legislação ordinária, o mesmo espírito que norteou a obra dos Constituintes de 1946.

O Código Tributário Nacional, deverá traçar as linhas mestras que orientarão as leis fiscais da União, Estados e Municípios, num sentido homogêneo, uniforme, nacional, com bases técnicas, econômicas e financeiras, transformando o nosso sistema tributário num conjunto harmonioso, capaz de fomentar o progresso do país.

Como lembrou Carvalho Pinto, "propugnar a ampliação da receita dos Estados e Municípios não é afirmar a abundância de recursos do poder central, cujas dificuldades não desconhecemos. Pelo contrário, o momento exige o fortalecimento de sua receita, tanto quanto a dos Estados e Municípios, para uma mais completa e eficiente satisfação dos interesses nacionais".

Só a cooperação leal e consciente dos Governos da União, dos Estados e dos Municípios, poderá dar ao Brasil um Código Tributário que, tranquilizando os contribuintes e fortalecendo as administrações, venha possibilitar o desenvolvimento econômico do nosso povo.

E, certamente, esta cooperação não faltará, pois ela é um ditame de ordem nacional: reflete o pensamento e o sentimento de todos os que se tem preocupado com o assunto.

Decisões Administrativas

Dentre as atribuições do Serviço de Documentação (S.D.), figura a de coligir, ordenar e publicar os pareceres, decisões e exposições de motivos que firmem, alterem ou criem entendimentos novos, no campo do Direito Administrativo considerado objetivamente, no que concerne às atividades de orientação do D.A.S.P.

Esse documentário vem sendo publicado regularmente, sob a denominação de "Jurisprudência Administrativa", em volumes periódicos. Já está circulando o 9.º volume, de 475 páginas, contendo decisões e pareceres correspondentes ao ano de 1942. À Imprensa Nacional já foram entregues, porém, os originais relativos aos anos de 1943 a 1945.

Dadas as dificuldades normais resultantes do excesso de publicações confiadas à I.N., a "Jurisprudência Administrativa" vem saindo com relativo atraso. Esse fato ocasiona inevitáveis dificuldades, pois que da "Jurisprudência Administrativa" se vale quase sempre o funcionário para emitir pareceres ou examinar situações ocorrentes no âmbito da administração.

A fim de obviar essa lacuna, resolvemos, de acordo com a Seção de Documentação do S.D., divulgar, por intermédio da *Revista do Serviço Público*, parte do material documentário da "Jurisprudência", exatamente aquela que, por sua importância e natureza, deva estar presente no espírito dos funcionários que informam e decidem as situações que surgem dia a dia.

Vale acentuar, todavia, que a série de volumes referentes às decisões do D.A.S.P. deverá prosseguir normalmente. São indiscutíveis os resultados que oferece no exame e pesquisa dos problemas relativos aos serviços do Estado.

Assim, contém as páginas seguintes decisões e pareceres proferidos pelos diferentes órgãos do D.A.S.P., a partir deste ano, segundo o critério de seleção que adotamos. Para não fugir à orientação da "Jurisprudência Administrativa", os pareceres são, via de regra, publicados na íntegra. Isso não impede, contudo, que, em casos de menor importância, sejam condensados, naquilo que têm de essencial e genérico.

Outrossim, achamos conveniente adotar como título geral para a presente seção — *Decisões Administrativas* — reservando-se a denominação

— Jurisprudência Administrativa — para os volumes seriados, cuja matéria é mais ampla e variada. (N.R.)

ACIDENTE DE TRABALHO, pensão especial à família de guarda-civil vitimado em serviço.

— Acidente com os característicos de evento danoso e tendo como causa imediata o exercício de atribuições inerentes ao cargo, de acordo com o artigo 166 do E.F.

Viuva de ex-guarda civil falecido em consequência de acidente ocorrido quando em serviço, solicitou o amparo do Estado. Em tais casos a lei apenas concedia os funerais (Parágrafo único do art. 611 do Decreto n.º 24.531, de 1934), sem assegurar à família do *de cujus* nenhuma outra vantagem.

Examinando o assunto, o D.A.S.P. concluiu o seguinte:

a) que o acidente que vitimou o servidor em causa "reune os elementos essenciais que caracterizam o evento danoso, na conceituação do § 2.º do art. 166 do E.F., uma vez que teve como causa imediata "o exercício das atribuições inerentes ao cargo"; e

b) que a legislação vigente não prevê medidas de amparo às famílias de servidores mortos em consequência de acidente ocorrido no serviço.

Tendo em vista, porém, casos anteriores, em que o Estado tem conferido pensões aos herdeiros dos funcionários falecidos em serviço, na base de 50% do que em vida percebiam, o D.A.S.P. concordou, por equidade, com o pedido, tendo sido, a respeito, expedido o Decreto-lei n.º 9.566, de 10-8-46, com a seguinte ementa: "Concede uma pensão especial à viuva e aos filhos menores de um guarda-civil, vitimado em serviço e dá outras providências".

(Proc. n.º 6.213-45 — Parecer n.º 632 — D.O. de 13-8-46).

ADMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIO MENSALISTA, Processamento de

— Necessidade de atestado de capacidade, diploma ou certificado de curso, título ou outro documento, quando não houver pessoal habilitado em prova, para função de Auxiliar de Escritório.

— No caso de candidato habilitado: justificação da imprescindibilidade da medida em face das circulares 5/46 e 26/46, autorização prévia do Presidente da República e indicação, pelo D.A.S.P., do candidato, habilitado na prova, que, no momento, estiver com melhor classificação.

— Parecer processo 4.929/46.

(D.O. de 4/7/46).

Proc. n.º 4.929-46 — O Ministério da Justiça e Negócios Interiores (M.J.N.I.) submeteu à consideração

do D.A.S.P. o processo em que o Procurador Regional da República, no Estado de Minas Gerais, comunica haver admitido Maria do Carmo Silviano Brandão na função de auxiliar de escritório, referência IX, da T.N.M. daquela Procuradoria, em vaga decorrente da dispensa de Verena Silviano Brandão.

2. Justificando a admissão, de que se trata, alegou o Sr. Procurador Regional :

a) que o ato foi expedido nos termos do art. 29 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43;

b) que o referido ato não poderia deixar de ser expedido senão em virtude da exceção criada pelo mencionado art. 29, dada a natureza dos serviços daquela Procuradoria Regional que fogem às normas comuns das demais repartições públicas federais, visto que se trata de um escritório técnico especializado em questões jurídicas e forenses ;

c) que, assim, foi exigida, apenas, que a habilitação fôsse comprovada, excepcionalmente, por certificado de curso ginásial, porquanto a pessoa admitida já possui longa prática dos assuntos técnicos da Procuradoria ; e

d) que é de grande necessidade a admissão de que se trata, porquanto a única funcionária lotada na Procuradoria é insuficiente para atender a tôdas as exigências dos serviços sempre subordinados a prazos certos, sob pena de decadência do direito da União.

3. Manifestando-se a respeito, acentuou a D.P.

a) que conforme dispõe o art. 29 do Decreto-lei n.º 5.175-43

“a habilitação poderá, porém, ser comprovada, excepcionalmente, quando o exigir o interesse do serviço, mediante atestado de capacidade, diploma, certificado de curso, título ou outros documentos, a juízo do D.A.S.P., que determinará a S.F. em que o ingresso assim poderá ser feito”,

não lhe cabendo, pois, resolver quanto à aplicação desse dispositivo a admissão em apêço ;

b) que, de acôrdo com a Circular DF-53, de 18-8-42, o ingresso na S.F. de Auxiliar de Escritório se faz mediante a prestação de prova de habilitação e, assim, a admissão se enquadra no art. 32 do Decreto-lei n.º 5.175-43 ;

c) que, verificada a aplicabilidade do citado art. 29, a portaria de admissão deverá citar o art. 30 e não aquêle, conforme o modelo n.º 1, aprovado pela Portaria n.º 23, de 22 de fevereiro de 1943, do D.A.S.P. ; e

d) que, quanto à imprescindibilidade da admissão em causa, em virtude do disposto na Circular n.º 5-46 da S.P.R., o ofício do Sr. Procurador Regional a justifica plenamente.

4. Examinando o assunto, verificou esta D.P. :

a) que de acôrdo com o que estabelece a Circular DF-53, de 18-8-42, o ingresso na S.F. de Auxiliar de Escritório será feito mediante prova ;

b) que, assim, a admissão em função da referida S.F. é feita na forma do art. 32 do Decreto-lei n.º 5.175, de

7-1-43, alterado pelo Decreto-lei n.º 8.201, de 21-11-45, e que determina :

“A admissão em função de S.F. em que o ingresso se fizer mediante prova será assim processada :

I — O D.A.S.P. indicará, diretamente, ao chefe de serviço em cuja T.N.M. houver vaga, candidato habilitado em prova para preenchê-la ;

c) que a admissão, de que se trata, se fundamentou no art. 29 do Decreto-lei n.º 5.175-43, que dispõe *verbis* :

“A habilitação poderá, porém, ser comprovada, excepcionalmente, quando o exigir o interesse do serviço, mediante atestado de capacidade, diploma, certificado de curso, título ou outros documentos, a juízo do D.A.S.P. que determinará a S.F. em que o ingresso assim poderá ser feito” ;

d) que, entretanto, a admissão de extranumerário com fundamento no citado dispositivo legal só se justifica quando há carência de pessoal habilitado em prova ;

e) que no caso em apêço não se poderá verificar a admissão nos termos do citado art. 29, porquanto existem, em Belo Horizonte, candidatos habilitados em prova realizada para o preenchimento das funções da referida S.F. de Auxiliar de Escritório e que seriam prejudicados se se levasse a termo a admissão em causa, dando margem a justas reclamações ;

f) que, em cumprimento ao disposto na Circular n.º 5-46 da S.P.R., foram sustadas as admissões de extranumerários em qualquer modalidade ;

g) que a citada Circular determina, ainda, que tais atos só deverão processar-se em caráter excepcional, quando absolutamente imprescindíveis, mediante prévia autorização do Senhor Presidente da República.

h) que, entretanto, à vista da carência de funcionários que se faz sentir na referida Procuradoria e considerando o fato de que os serviços que lhe são afetos devem ser sempre executados dentro de prazos certos, parece que, nesse caso, a admissão reúne as condições de excepcionalidade, exigidas pela citada Circular n.º 5-46, para que efetive ;

i) que com o fim de dar cumprimento às recomendações contidas na referida circular, foi baixada a de n.º 26, de 10-4-46, desta D.P., que recomenda, no caso de nomeação ou admissão de candidatos a serem indicados pelo D.A.S.P., sejam adotadas as seguintes normas :

“I — A repartição ou serviço proporá o preenchimento da função, justificando a sua imprescindibilidade, em face das conveniências da administração ;

II — O Órgão do pessoal promoverá, se julgar conveniente, a prévia autorização do Senhor Presidente da República ;

III — Concedida a autorização, será o processo encaminhado ao D.A.S.P., que providenciará sobre a nomeação ou indicação do candidato a ser admitido”.

j) que, assim, cabe, no caso, à Procuradoria Regional propor, sem indicação de nome, o preenchimento da

função, proposta essa que será submetida à autorização do Senhor Presidente da República pelo órgão de pessoal, se julgar conveniente, devendo o processo ser encaminhado ao D.A.S.P., se concedida a autorização, para indicação de candidato, habilitado em prova, a ser admitido;

1) que essa indicação deverá resair no candidato que, no momento, estiver com melhor classificação dentre os que ainda não foram aproveitados, porquanto se trata de admissão na referência IX que é a única existente na S.F. de auxiliar de Escritório da T.N.M. da referida Procuradoria, quando a mencionada S.F. começa na referência VII.

5. Com este parecer, a D.F. propõe que se restitua o processo ao M.J.N.I.

D.P., em 1 de julho de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se o processo ao M.J.N.I.

Em 1 de julho de 1946. — *Abílio Mindêllo Balthar*, Diretor Geral.

(D.O. de 4-7-46).

AFASTAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO para trabalharem em Organização Internacional.

— Indicação das normas que disciplinam o afastamento e fixação das vantagens e direitos atribuídos aos servidores.

— E.M. n.º 403, em 24/5/946;
D.O. de 7-8-46.

— Assinado Decreto-lei n.º 9.538 de 1/8/946.
D.O. de 3-8-946.

Em 24 de maio de 1946.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Em setembro de 1945, com autorização do então Presidente da República e de acôrdo com o Decreto-lei n.º 7.729, de 12 de julho de 1945, que dispõe sobre o afastamento de servidores para aperfeiçoamento, no estrangeiro, este Departamento enviou um grupo de funcionários para treinamento na Grã Bretanha, a convite e sob os auspícios do Conselho Britânico, com o fim de estagiarem no "Colonial Office", onde fariam estudos sobre a Administração Colonial.

2. Impossibilitados de estagiarem no referido órgão, por motivos alheios à sua vontade, atendendo a convite feito por intermédio da Delegação Brasileira na Comissão Preparatória das Nações Unidas, passaram aqueles servidores a trabalhar na Secretaria da O.N.U.

3. Correspondendo à expectativa da Delegação Brasileira a atuação dos mesmos, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, foi solicitada a indicação de um grupo mais numeroso de servidores, destinados todos à Secretaria Geral da O.N.U., que custeará tôdas as despesas, inclusive o pagamento dos vencimentos e salários a que os mesmos fizerem jus.

4. Aliás, convém salientar que o pessoal destinado ao Secretariado da O.N.U. está sendo recrutado, nos termos da Carta das Nações Unidas, numa área internacional, de modo que caberá a cada nação fornecer o respectivo contingente de funcionários.

5. Não existindo, entretanto, na legislação vigente, qualquer dispositivo em que se possa basear o afastamento em causa, julga este Departamento conveniente adotar uma providência de caráter geral, a fim de atender, também, às possíveis indicações que porventura recaiam, futuramente, em servidores públicos, como ocorreu com as presentes, para o fim de trabalharem em organizações internacionais de que o Brasil faça parte.

6. No intuito de propor medidas legais que disciplinassem a questão, procurou o D.A.S.P. entrar em entendimentos com o Ministério das Relações Exteriores, de modo a aproveitar a sua experiência no caso.

7. Não há negar que a participação de brasileiros nas atividades da O.N.U. é medida de inegável interesse para o Governo do Brasil, pelos seus efeitos políticos e administrativos, recomendando, assim, providências que venham traduzir tal interesse.

8. Entre outras vantagens, o trato de problemas de rara importância, como os que serão afetos à O.N.U., permitirá um eficiente treinamento de funcionários, com o que lucrará grandemente a administração pública do país.

9. A questão tôda se resumiria, por conseguinte, em encontrar uma fórmula conciliatória entre a realização dessa cooperação, altamente vantajosa para o Brasil, e a conveniência de não acarretar ônus para o Tesouro Nacional.

10. O presente decreto-lei é o resultado dessa orientação e as medidas nele previstas resumem-se na garantia de contagem do tempo de serviço para efeito de aposentadoria e de disponibilidade.

11. São essas, Sr. Presidente, as razões que justificam o projeto anexo, que tenho a honra de submeter à elevada consideração de V. Excía.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excía. os protestos do meu mais profundo respeito.

Abílio Mindêllo Balthar, Diretor-Gerente.

ASSINADO DECRETO-LEI N.º 9.538 — DE 1 DE AGOSTO DE 1946

Dispõe sobre o afastamento de servidores brasileiros para trabalho junto a Organizações Internacionais com as quais coopere o Brasil.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Ao servidor da União, mediante expressa autorização do Presidente da República, é permitido o afastamento do País, para o fim de executar trabalho que lhe confiar qualquer Organização Internacional com a qual coopere o Brasil.

§ 1.º Para os efeitos da presente Lei, conta-se êsse afastamento a partir do dia seguinte ao do seu desliga-

mento da repartição ou serviço em que estiver lotado até ao do retôrno às suas atividades administrativas normais.

§ 2.º Executado o trabalho a que se refere êste artigo, terá o servidor o prazo de cento e vinte dias para apresentar-se à repartição ou serviço em que estava lotado, ao tempo de seu desligamento.

Art. 2.º Os servidores nas condições do artigo anterior perderão o vencimento, remuneração ou salário dos respectivos cargos ou funções e contarão, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço correspondente ao afastamento.

Art. 3.º Excetuado o caso de convites nominais, formulados através do Ministério das Relações Exteriores, a seleção dos candidatos àquele trabalho será efetuada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 4.º Em qualquer caso, caberá ao Departamento Administrativo do Serviço Público propor a concessão do afastamento, a convite nominal ou mediante seleção, bem como fazer as devidas comunicações e os expedientes complementares necessários.

Art. 5.º Incumbe ao Ministério das Relações Exteriores cientificar o D.A.S.P. dos convites nominais e das solicitações de pessoal que forem feitas por seu intermédio, e bem assim do término do trabalho confiado ao servidor público.

Art. 6.º O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 7.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 1 de agosto de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Carlos Coimbra da Luz.

Jorge Dodsworth Martins.

P. Góes Monteiro.

S. de Souza Leão Gracie.

Gastão Vidigal.

Edmundo de Macedo Soares da Silva.

Netto Campelo Júnior.

Roberval Cordeiro de Farias.

Octacilio Negrão de Lima.

Armando Trompowsky.

(D.O. de 3-8-46).

AFASTAMENTO DE EXTRANUMERÁRIO DE AUTARQUIAS para servir nos territórios

— Os extranumerários de autarquias constituem categoria de servidor público, cuja situação é disciplinada pelas leis que instituíram as respectivas autarquias.

— Seu afastamento para servir nos Territórios não depende de prévia autorização do Presidente da República, mas do Diretor da autarquia, que é a autoridade competente para conceder o afastamento.

— Parecer n.º 538, em 20/6/946.

(D.O. de 1-7-946).

N.º 538 — 20-6-46 — O Ministério da Viação e Obras Públicas, solicita autorização para que Edgar da Silva

Menezes, praticante de condutor, extranumerário-mensalista da Estrada de Ferro Central do Brasil (E.F.C.B.), seja pôsto à disposição do Governô do Território de Ponta Porã.

2. Ao justificar a medida proposta alegou a autoridade requisitante que o interessado irá exercer, naquele Território, cargo de direção, de provimento em comissão, organizando seu serviço de transporte fluvial e terrestre.

3. Manifestando-se a respeito, acentuou aquêlê Ministério, em sua Exposição de Motivos n.º 251, de 28 de maio de 1946 :

a) que, embora servidor de autarquia, está o interessado sujeito à legislação por que se rege o extranumerário da União; e

b) que, assim, poderá ter seu afastamento processado de acôrdo com o Decreto-lei n.º 9.166, de 12-4-46.

4. Pelo exame do assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que o Decreto-lei n.º 9.166, de 12-4-46, em seu art. 1.º, determina, *verbis* :

“Os extranumerários mensalistas do Serviço Público Federal, Estadual e Municipal, poderão servir nos Territórios Federais no exercício de cargos de direção ou técnicos de provimento em comissão, mediante autorização dos respectivos chefes do Executivo”;

b) que os extranumerários de autarquias constituem uma categoria de servidor público, cuja situação é disciplinada pelas leis que as instituem;

c) que o Decreto-lei n.º 3.306, de 24-5-41, que instituiu, com personalidade própria, de natureza autárquica, a E.F.C.B., estabelece em seu art. 12 :

“O pessoal da E.F.C.B., com exceção dos funcionários, ficará sujeito às normas dos Decretos-leis ns. 240, de 4-2-38, e 1.909, de 26-12-39, com modificações desta lei e posteriores, até a expedição do Regulamento a que se refere o art. anterior;

d) que, visto não ter sido ainda expedido o citado Regulamento, continuam os extranumerários daquela ferrovia sujeitos à legislação por que se rege essa categoria de servidores no Serviço Público Federal;

e) que, entretanto, tal circunstância não lhes empresta a qualidade de *extranumerários da União*, cujos afastamentos, nos termos do Decreto-lei n.º 9.166-46, dependem de prévia e expressa autorização do Presidente da República; e

f) que, assim, é o Diretor daquela Estrada a autoridade competente para conceder a necessária autorização de afastamento de seus servidores extranumerários.

5. Nestas condições, o D.A.S.P. opina por que seja o mesmo encaminhado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, para os devidos fins. — Ao Ministério da Viação.

Em 24-6-46. — E. DUTRA.

AJUDA DE CUSTO

- Não sendo concedida a ajuda de custo dentro do exercício financeiro próprio, nem havendo requerimento do interessado dentro de 120 dias, contados da data da publicação do ato determinante da mudança ou do afastamento da sede, subentende-se que o funcionário renunciou à mesma, deixando-a prescrever.
- Não deve a ajuda de custo ser concedida senão quando houver despesa de viagem e de nova instalação decorrente da mudança de sede.
- Parecer-Processo n.º 2.640/46.

D.O. de 4-10-46.

Processo n.º 2.640-46 — Pagamento de vantagens, por exercícios findos. — Edmundo Silveira, ocupante do cargo da classe 10, da carreira de Maquinista Marítimo, do Q.S., pede o pagamento de duas ajudas de custo relativas a exercícios passados.

2. Inicialmente, cumpre esclarecer, conforme consta do processo :

a) que o referido maquinista estava lotado no Quartel General (Q.G.) da 3.ª Região Militar (3.ª R.M.), com sede na Cidade de Pôrto Alegre — Estado do Rio Grande do Sul — quando, pelo Boletim Regional n.º 274, de 29-11-43, passou à disposição do Q.G. da Guarnição da cidade de Rio Grande;

b) que o ato pondo o funcionário à disposição do Q.G. da Guarnição da cidade de Rio Grande, não foi baixado de conformidade com o art. 35 do E.F.:

c) que nessa situação permaneceu o referido servidor até 30-10-44, quando foi publicado o decreto de 27 do mesmo mês, removendo-o, *ex-officio*, do Q.G. da 3.ª R.M. para o Serviço de Embarque e Desembarque de Rio Grande, onde já se encontrava desde 30 de novembro de 1943;

d) que, em requerimento datado de 19-4-44, isto é, decorridos mais de cinco meses da data da publicação do ato que deu lugar ao afastamento da sede (Pôrto Alegre), pediu o interessado uma ajuda de custo, que foi concedida e fixada em meio mês de vencimentos, com base no art. 141 do E.F., para ser paga por exercícios findos;

e) que em 8-2-45, em requerimento dirigido ao Sr. Ministro da Guerra, o aludido funcionário pediu outra nova ajuda de custo, pela sua remoção de Pôrto Alegre para a Cidade de Rio Grande; e

f) que, segundo verificou a S.G.M.G., o referido maquinista marítimo percebeu 318 diárias de Cr\$ 15,00 cada uma, correspondentes ao tempo em que esteve afastado da sede, na Cidade do Rio Grande, até que foi publicado o decreto de remoção.

3. Manifestando-se a respeito, acentuou a S.G.M.G., em sua informação n.º 707-D-4, de 22 de fevereiro de 1946 :

a) que o requerente não tem direito ao pagamento da primeira ajuda de custo, pelo fato de continuar pertencendo à maruja do Q.G. da 3.ª Região Militar;

b) que tem, entretanto,

“direito à ajuda de custo de Cr\$ 1.400,00, de acôrdo com o art. 137 acima transcrito (E.F.) por ter sido removido *ex-officio* do Quartel General da 3.ª Região Militar para o Serviço de Embarque e Desembarque do Rio Grande do Sul” (Cidade do Rio Grande); e “que não recebeu a referida ajuda de custo na época oportuna, por não ter sido arbitrada em tempo hábil, por quem de direito”;

c) que não houve comprovação de desligamento nem, tão pouco, de despesas de viagem e de nova instalação;

d) que a primeira ajuda de custo foi fixada em meio mês de vencimentos, porque se levou em conta a pequena distância da nova sede e o meio de transporte utilizado;

e) que é irregular o recebimento da quantia de Cr\$ 4.770,00, correspondente a 318 diárias de Cr\$ 15,00, porque o afastamento do maquinista marítimo da sede constituía exigência permanente da função; e

f) que não foi, em tempo promovida pela 4.ª Divisão da S.G.M.G. a reposição daquela importância indevidamente paga, porque a referida Divisão só teve conhecimento do fato através do processo em estudo.

4. Examinando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que de acôrdo com o art. 137 do E.F., o que dá lugar à concessão de ajuda de custo é a mudança de sede do servidor, destinando-se a mesma a indenizar despesas de viagem e nova instalação;

b) que o art. 138 do E.F., traçando regra para a concessão dessa vantagem, estabelece que a autoridade competente para arbitrá-la é o chefe da repartição ou serviço em que estiver lotado o funcionário, na ocasião em que fôr baixado o ato determinante da mudança de sede, que deverá considerar,

“em cada caso, as condições de vida na nova sede, a distância que deverá ser percorrida, o tempo de viagem e os recursos orçamentários disponíveis”;

c) que, depois de concedida e arbitrada a ajuda de custo, se processa o respectivo pagamento, na forma prevista no art. 139 do E.F., *verbis* :

“A ajuda de custo será paga ao funcionário, metade, adiantadamente no local da repartição ou serviço de que foi desligado e o restante após haver entrado em exercício da nova repartição ou serviço”;

d) que o art. 141 do E.F. faculta a concessão de ajuda de custo, sem prejuízo das diárias que lhe couberem, nos casos de afastamento da sede, em objeto de serviço, por prazo superior a 30 dias;

e) que, tratando da parte relativa ao pagamento de tal vantagem, foi expedida a Circular n.º 13, de 20 de agosto de 1943, da S.P.P., recomendando :

“a) a despesa relativa ao pagamento da ajuda de custo, qualquer que seja o seu funda-

mento pertence ao exercício financeiro correspondente ao ano em que foi concedida e arbitrada; e

b) o direito de pleiteá-la prescreverá, porém, dentro dos prazos legais, a partir da data da publicação, no órgão oficial, do ato que justifique a concessão, ou quando este for de natureza reservada, da data em que dêle tiver conhecimento o interessado”;

f) que os prazos legais a que se refere a alínea b da circular acima transcrita, são os indicados no art. 222 do E.F., isto é, de 120 dias para o caso de se pleitear concessão de ajuda de custo;

g) que, independente de requerimento da parte interessada, nada impede, entretanto, que a autoridade indicada no art. 138 do E.F. conceda e arbitre ajuda de custo a servidores nos casos previstos nos arts. 137 e 141 do E.F., desde que o faça dentro do exercício financeiro em que foi expedido o ato determinante da mudança ou do afastamento da sede;

h) que, de modo geral, nenhuma das vantagens consignadas no art. 103 do E.F., que dependa de concessão e arbitramento, poderá ser concedida à conta de exercícios findos;

i) que, por isso mesmo, o processamento de exercícios findos para pagamento de tais vantagens só deverá ter lugar quando forem as mesmas concedidas na forma da lei, dentro do exercício financeiro próprio, e por qualquer motivo não puderem ser pagas no devido tempo;

j) que, para tanto é necessária a solicitação do interessado, pedindo o pagamento por exercícios findos, devendo o processo esclarecer, inclusive, o motivo por que deixou de ser paga a dívida na época oportuna, conforme preceitua o R.G.C.F.;

l) que, assim, não sendo concedida a ajuda de custo dentro do exercício financeiro próprio, nem havendo requerimento do interessado dentro de 120 dias, contados da data da publicação do ato determinante da mudança ou do afastamento a sede, subentende-se que o funcionário renunciou à mesma, deixando-a prescrever.

5. Nestas condições, a D.P. é de parecer;

a) que não encontra amparo legal o pagamento da primeira ajuda de custo concedida com fundamento no art. 141 do E.F., para ser paga por exercícios findos, não só pelas razões aduzidas no item anterior, como também, porque quando o interessado a reclamou, já se achava esgotado o prazo estabelecido em lei;

b) que, igualmente, não há amparo legal para a concessão da segunda ajuda de custo pleiteada porque, se houve, no caso, mudança, de sede, não acarretou a mesma qualquer nova despesa de viagem e nova instalação a que devesse atender a ajuda de custo, uma vez que o funcionário, além de se utilizar, na viagem, de meio de transporte da União, ou seja da lancha com que trabalhava já se encontrava no local para onde foi removido, há 318 dias, percebendo, durante todo esse tempo, diárias corridas de Cr\$ 15,00;

e) que o art. 1.º do Decreto-lei n.º 204, de 25 de janeiro de 1938, dispõe *verbis*:

“Haverá em cada Ministério um órgão incumbido de coordenação sistemática dos assuntos relativos aos funcionários públicos civis e aos extranumerários, bem como da execução e fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro que a seu respeito forem adotadas”;

d) que também o parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45, prescreve:

“As atividades executivas e fiscalizadoras de administração geral ou específica competirão aos órgãos ministeriais próprios”;

e) que, assim, compete ao órgão de pessoal civil do M.G. decidir sobre a parte relativa ao pagamento de diárias a que se referem as alíneas e e f do item 3 deste parecer, promovendo, se julgar conveniente, a sua reposição.

6. Com este parecer a D.P. propõe a restituição do processo à S.G.M.G..

D.P., em 30 de setembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 30 de setembro de 1946. — Abílio Mindello Balthar, Diretor Geral.

Parte 2.ª

(D.O. de 4-10-46).

APOSENTADORIA E BENEFÍCIO DE FAMÍLIA aos servidores do Departamento Nacional do Café.

— Interpretação de dispositivos dos Decretos-leis ns. 3.342/41 e 3.768/41 que dispõem sobre seguro social dos servidores públicos.

— Os empregados de entidades autárquicas devem continuar a contribuir para o I.P.A.S.E., cabendo-lhes não só os benefícios de família como os de aposentadoria.

— Parecer processo n.º 5.082/46 de 1-7-46.
D.O. de 2-7-46.

DIVISÃO DO PESSOAL

Processo n.º 5.082-46. — Consulta o Departamento Nacional do Café se, em face da legislação vigente, os seus empregados têm direito à aposentadoria, ou se esta depende da expedição do decreto do Sr. Presidente da República a que se refere o art. 12 do Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, retificado no *Diário Oficial* de 11-11-41.

2. Segundo consta do processo, manifestaram-se a respeito do assunto o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.) e o Ministério

da Fazenda (M.F.), os quais chegaram a conclusões contrárias.

3. Preliminarmente, cumpre esclarecer que o Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940, que dispôs sobre a organização e funcionamento do I.P.A.S.E., determina em seu art. 2.º:

“Tem o I.P.A.S.E., por finalidade primordial, realizar o seguro social do servidor do Estado e ainda cooperar na solução de problemas de assistência que lhe sejam referentes”.

4. Dando execução, em parte, ao que previra o dispositivo acima transcrito, foi expedido o Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41, cujos artigos 1.º e 2.º estão redigidos nos seguintes termos:

“Art. 1.º Fica instituído, nos termos deste decreto-lei, o regime de benefícios de família dos segurados do Instituto Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), compreendendo pensões mensais e pecúlio, como modalidade do seguro social a que se refere o art. 2.º do Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940.

Art. 2.º São obrigatoriamente segurados do I.P.A.S.E., para efeito do regime de benefícios neste decreto-lei instituído:

a) os funcionários públicos civis e os extranumerários da União, como tais definidos pelos Decretos-leis ns. 1.713, de 28 de outubro de 1939, n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, e n.º 1.909, de 26 de dezembro de 1939;

b) os empregados do I.P.A.S.E., das demais entidades paraestatais, autarquias ou outros órgãos assemelhados por ato do Governo.

Parágrafo único. Não se compreendem como segurados, para os fins deste artigo:

a) os funcionários aposentados, até a data da publicação deste decreto-lei, ou dos de mais de 68 anos de idade;

b) os atuais contribuintes do montepio civil e os do militar;

c) os funcionários extranumerários ou empregados que, nessa qualidade, sejam contribuintes obrigatórios de qualquer Caixa ou Instituto de Aposentadoria e Pensões”.

5. De conformidade com os arts. 7.º e 8.º do mesmo Decreto-lei n.º 3.347-41, ficaram os segurados do I.P.A.S.E., para atender aos benefícios de família, sujeitos a uma contribuição mensal de 5% sobre o salário-base, a qual será feita mediante desconto na respectiva folha de pagamento. A importância total dos descontos será, pelos órgãos pagadores, recolhida ao Banco do Brasil, a crédito daquele Instituto.

6. Posteriormente, dispondo sobre a aposentadoria do pessoal extranumerário da União, foi promulgado o Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, o qual, em seu art. 12 (retificado no *Diário Oficial* de 11-11-41), estatuiu:

“Os empregados das entidades paraestatais ou autárquicas e de outros órgãos poderão, por decreto do Presidente da República, passar a contribuir para o I.P.A.S.E., para efeito dos benefícios de família, na forma do Decreto-lei número 3.347, citado, e terão, neste caso, direito à aposentadoria na forma do presente decreto-lei, mediante o pagamento ao I.P.A.S.E., pelas entidades correspondentes, do valor da transferência a que se refere o artigo sexto”.

7. Manifestando-se a respeito, foi o I.P.A.S.E., de parecer que, relativamente ao pessoal das autarquias,

“a dependência de decreto do Governo a que alude o referido art. 12, retificado, do Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, só se entende com a aplicação da parte, do mesmo artigo, correspondente ao novo regime de aposentadoria”.

8. O M.F., ao contrário, após examinar detidamente a matéria, por intermédio da Procuradoria Geral da Fazenda Pública, entendeu que

“pelas razões expendidas, cumpre que os empregados do consulente (D.N.C.) continuem contribuintes do Instituto dos Servidores do Estado, para efeito dos benefícios de família e, conseqüentemente, de aposentadoria”.

9. Examinando o assunto, esta D.P. verificou e é de parecer:

a) que, para efeito do regime de benefícios instituído pelo Decreto-lei n.º 3.347-41, os empregados das entidades paraestatais, autarquias, ou outros órgãos assemelhados por ato do Governo foram considerados segurados do I.P.A.S.E., salvo se já fossem contribuintes obrigatórios de qualquer Caixa ou Instituto de Aposentadoria e Pensões (alínea b do art. 2.º e alínea c do respectivo parágrafo único);

b) que, em vista disso, os empregados do Departamento Nacional do Café, a partir da vigência daquele decreto-lei, tornaram-se segurados do I.P.A.S.E., descontando, mensalmente, 5% do salário-base;

c) que, por outro lado, a primeira parte do art. 12, já citado, do Decreto-lei n.º 3.768-41, determinou que

“os empregados das entidades paraestatais ou autárquicas e de outros órgãos poderão, por decreto do Presidente da República, passar a contribuir para o I.P.A.S.E....

d) que, é fora de dúvida, as palavras “poderão... passar” não se referem aos servidores das autarquias que, por força da alínea b do art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.347-41, já contribuíam para o I.P.A.S.E., como é o caso do Departamento Nacional do Café;

e) que, assim, a exigência da expedição de decreto do Governo só se pode referir aos órgãos cujos empregados ainda não contribuem para o I.P.A.S.E., como é o caso do Departamento Nacional do Café;

e) que, assim, a exigência da expedição de decreto do Governo só se pode referir aos órgãos cujos empregados ainda não contribuem para o I.P.A.S.E., os quais *poderão*, no entanto, *passar* a realizar essa contribuição, fazendo jus, nêsse caso, aos benefícios de família, nos termos do Decreto-lei n.º 3.347-41, e à aposentadoria, na forma do Decreto-lei n.º 3.768-41;

f) que, em conseqüência, a situação dos que já eram segurados do I.P.A.S.E. não sofreu qualquer alteração: eles devem continuar a contribuir para a mesma entidade, cabendo-lhes o direito, não apenas aos benefícios de família, mas também à aposentadoria.

10. Com êste parecer, a D.P. opina por que seja o processo restituído ao Departamento Nacional do Café.

D.P., em 1 de julho de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se ao Departamento Nacional do Café.

Em 1 de julho de 1946. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

(D.O. de 2-7-46).

APOSENTADORIA COMPULSÓRIA

— Anulação do ato que aposentou compulsoriamente o funcionário antes da idade de 68 anos.

— O pagamento, pelos cofres públicos, por iniciativa do Serviço de Pessoal respectivo, deverá ser feito mediante ato especial do govêrno, na conformidade das conclusões a que chegou o C.N.T.

— Parecer-Processo n.º 5.322/46.
D.O. de 4-7-46.

Processo n.º 5.322-46. — O Ministério da Viação e Obras Públicas submeteu ao exame do D.A.S.P. o processo em que Ubaldo César de Freitas requereu o pagamento de vencimentos atrasados, que deixou de receber no período de janeiro a agosto de 1944, durante o qual ficou sem função, por ter sido extinto o cargo de que era ocupante na classe C da carreira de Servente do Quadro VIII — Estrada de Ferro São Luís-Teresina — Parte Suplementar — do referido Ministério.

2. Inicialmente cumpre esclarecer, conforme consta do processo:

a) que o interessado, aposentado por implemento de idade, em 30-12-43, pela Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado do Piauí e Maranhão, teve àquele ato anulado em virtude de interposição de recursos na qual ficou provado não contar, à época, 68 anos de idade;

b) que o Conselho da citada Caixa dera provimento ao recurso, diante da certidão de batismo apresentada pelo interessado, em desacôrdo com o certificado de isenção do serviço militar, documento em que se apoiara sua aposentadoria;

c) que, estando o cargo por êle ocupado incluído na Parte Suplementar, foi o mesmo extinto, como decorrência daquela aposentadoria;

d) que, assim, embora anulado o ato que o aposentou, não pôde voltar ao exercício de suas funções na Estrada;

e) que essa anulação decorreu do provimento dado ao seu recurso, no qual fez prova de contar idade inferior à exigida para a aposentadoria por essa cláusula;

f) que, aposentado posteriormente em 26-10-44, quando já atingida a idade limite para o exercício de cargo ou função pública, decorreu da data da primeira à da segunda aposentadoria o período de 8 meses, em que ficou sem função e, conseqüentemente, sem perceber vencimento;

g) que a C.A.P. se nega ao referido pagamento, alegando ter sido anulada a primeira aposentadoria, que se processou em virtude de recomendação do órgão a que pertencia o servidor; e

h) que o Conselho Nacional do Trabalho (C.N.T.), examinando o assunto, foi de parecer que o pretendido pagamento só se poderá efetivar pelos cofres públicos, mediante autorização especial, providenciada junto ao próprio Govêrno pelo serviço pessoal daquela Estrada.

3. Pelo exame do assunto, verificou esta D.P.:

a) que o art. 56 do Decreto n.º 20.465, de 1-10-31, estabelece:

“Os empregados das emprêsas a que esta lei se aplica, administradas pela União, Estado ou Município, deixarão de ter aposentadoria regulada pela legislação geral ou por lei especial a êles aplicáveis, passando a ser aposentados pela respectiva Caixa, nos termos da presente lei, salvo o disposto no art. 57”;

b) que, assim, os funcionários do M.V.O.P., contribuintes das Caixas de Aposentadorias e Pensões, têm a sua situação, para efeito de aposentadoria, regulada pelo citado decreto, alterado pelo de n.º 21.981, de 21-2-32;

c) que o § 8.º do art. 25 do mesmo diploma legal estabelece, *verbis*:

“A aposentadoria será compulsória aos 65 anos de idade, desde que o tempo de serviço não seja inferior a 10 anos, e a importância será calculada na razão de 1/30 por ano de serviço, na forma do parágrafo anterior, observado o que dispõe o § 6.º”;

d) que, posteriormente a êsse decreto, a Constituição de 10-11-37 dispôs na alínea d de seu art. 156, seriam aposentados compulsoriamente os funcionários que atingissem a idade de 68 anos;

e) que, assim, sendo o interessado funcionário público, sua aposentadoria, por implemento de idade, só se poderia verificar aos 68 anos;

f) que, anulado o ato que o aposentara antes daquela idade, deveria ter sido providenciado, pela autoridade competente, o restabelecimento do cargo de que era ocupante e que fôra extinto por fôrça da primeira aposentadoria;

g) que, tal providência, no entanto, não foi tomada, resultando disso um afastamento forçado do servidor num período de 8 meses; e

h) que assim a D.P. é de parecer que o pagamento deve ser efetuado pelos cofres públicos, por iniciativa do Serviço de Pessoal da Estrada de Ferro São Luís-Teresina e mediante ato especial do Governo, na conformidade das conclusões a que chegou o C.N.T.

4. Com êste parecer, está o processo em condições de ser restituído ao M.V.O.P.

D.P., em 1 de julho de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se o processo ao M.V.O.P.

Em 1 de julho de 1946. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

(D.O. de 4-7-46).

ASSISTENTE DE ENSINO — Admissão em caráter excepcional — Faculdade Nacional de Filosofia.

— Pelo Decreto-lei n.º 8.393, de 17-12-45, que concedeu autonomia administrativa à Universidade do Brasil, a carreira do professorado é de acesso gradual, iniciando-se pela nomeação de instrutores.

— Não tendo sido criados, porém, até o momento os cargos de instrutores, o D.A.S.P. opinou favoravelmente à admissão de pessoa estranha na série de Assistente de Ensino.

— Parecer 607/46.

D.O. de 27-7-46.

PARECERES

N.º 607 — O Ministério da Educação e Saúde, na forma da Circular n.º 5-46, da S.P.R., solicita autorização para providenciar, em caráter excepcional a admissão de Maria Yedda Leite na função de assistente de ensino, referência XVII, da T.N.M. da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil.

2. Conforme consta do processo, a candidata, se admitida, irá servir junto à cadeira de História Moderna e Contemporânea, para a qual foi indicada pelo respectivo professor catedrático.

3. Justificando a proposta, alegou o citado professor :

a) que, de acôrdo com o art. 23, do Decreto-lei n.º 1.190, de 4-4-39, cada professor catedrático poderá dispor, conforme as necessidades do ensino, de um ou mais assistentes;

b) que os assistentes serão admitidos por indicação do professor catedrático e serão sempre de sua confiança (art. 27 do aludido Decreto-lei n.º 1.190-39);

c) que, por outro lado, em face do § 3.º do art. 40 do mesmo decreto-lei, deverão ser realizados seminários do docente com grupos de alunos;

d) que a cátedra de História Moderna e Contemporânea abrange turmas do 2.º e do 3.º ano, necessitando de um total de três horas semanais para História Moderna e de quatro horas semanais para História Contemporânea; e

e) que, até o momento, não tem sido possível organizar seminários, como exige o ensino da matéria, em consequência da falta de assistentes.

4. O D.A.S.P., examinando o assunto, verificou :

a) que, com a expedição do Decreto-lei n.º 8.393, de 17-12-45, foi concedida autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar à Universidade do Brasil, a qual teve seu Estatuto aprovado pelo Decreto n.º 21.321, de 18-6-46;

b) que, segundo os artigos 79 e 80 do referido Estatuto, o professorado das escolas e faculdades deverá ser constituído por uma carreira de acesso gradual e sucessivo, cujos cargos serão os seguintes :

- 1.º instrutor;
- 2.º assistente;
- 3.º professor adjunto; e
- 4.º professor catedrático;

c) que o art. 82 do mencionado diploma legal estatui que o ingresso na carreira do professorado se fará pelo cargo de instrutor;

d) que

“os assistentes serão nomeados pelos Diretores das unidades universitárias, por indicação justificada do professor catedrático, devendo a escolha recair sobre um dos instrutores” (art. 83);

e) que, porém, segundo esclareceu o Ministério interessado, não foi ainda criada a série funcional de Instrutor na T.N.M. da Faculdade Nacional de Filosofia; e

f) que, assim, parece não haver inconveniente no fato de a escolha para assistente recair em candidato estranho

5. Nestas condições, o D.A.S.P. é de parecer que poderá ser concedida a autorização pleiteada pelo Ministério da Educação e Saúde, ao qual poderá ser o processo encaminhado, posteriormente, para os devidos fins. — Autorizado. Em 18-7-46. — E. DUTRA.

CLASSIFICAÇÃO POR ANTIGUIDADE DE CLASSE, retificação de —

— Provido recurso e retificada a classificação de todos os ocupantes do cargo de carreira, mas com efeito retroativo somente para os requerentes, de vez que os demais não reclamaram em tempo, na forma do item II do art. 222 do E.F.

— Parecer-Processo 2.325/46.

D.O. de 11-7-46.

Proc. n.º 2.325-46 — Pedido de revisão de classificação — Mário Ferreira e outros, ocupantes de cargos da classe J da carreira de Oficial Administrativo do Quadro III — Parte Permanente — do Ministério da Viação e Obras Públicas (M.V.O.P.), no anexo processo que o citado Ministério submeteu ao estudo do D.A.S.P., recorrem, ao Senhor Ministro, do ato do Diretor da Divisão do Pessoal do mesmo Ministério (D.P.V.), denegatório de

pedido de reconsideração dos requerentes no sentido de ser revista a classificação por ordem de antiguidade, organizada e mantida por aquela Divisão.

2. Inicialmente cumpre esclarecer, conforme consta do processo :

a) que o art. 26 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-41, alterado pelo de n.º 3.284, de 19-5-41, dispunha sobre o assunto :

“Art. 26

§ 1.º Na classificação por antiguidade, para efeito de promoção, no caso de empate no tempo de classe, terá preferência, sucessivamente :

a) o funcionário casado ou viuvo que tiver maior número de filhos ;

b) o casado ;

c) o solteiro que tiver filhos reconhecidos ;

d) o que tiver maior tempo de serviço no Ministério ;

e) o que contar maior tempo de serviço público federal, civil ou militar ; e

f) o mais idoso.

§ 2.º Em igualdade de condições de merecimento, para efeito de promoção ou melhoria de salário, o desempate será feito de acordo com o critério estabelecido no parágrafo anterior” ;

b) que essa disposição foi, porém, revogada pelo Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43, *verbis* :

“Art. 1.º Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Ministério ; em caso de novo empate, o que tiver mais tempo de serviço público federal ; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado e o mais idoso.

Art. 2.º Em igualdade de condições de merecimento, proceder-se-á ao desempate, em primeiro lugar, pela antiguidade de classe e, a seguir, pela forma determinada no art. 1.º” ;

c) que, com o fim de evitar não fossem perturbados os trabalhos, já realizados para a efetivação das promoções do segundo quadrimestre de 1943, *determinou, taxativamente*, o art. 3.º do referido Decreto-lei n.º 5.938, *verbis* :

“As atuais classificações por ordem de antiguidade e as listas tríplices, referentes às promoções do segundo quadrimestre do corrente ano (1943), organizadas na conformidade da legislação anterior (isto é, na conformidade do art. 26 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-41, alterado pelo de n.º 3.284, de 19 de maio de 1941), não serão alteradas” ;

d) que anteriormente à vigência do art. 26 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-41, alterado pelo de n.º 3.284, de 19-5-41, bem como depois da expedição do de n.º 5.938, de 28-10-43, o E.F., tratando do desempate, por ordem de antiguidade, para efeito de promoção, dispunha, como atualmente dispõe, em seu art. 53, *verbis* :

“Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais tempo de serviço no Ministério ; em caso de novo empate, o que tiver mais tempo de serviço público federal ; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado e o mais idoso” ;

e) que, respondendo a consulta formulada no processo n.º 18.150-43, sobre o desempate para efeito de promoção por antiguidade ou merecimento, firmou o D.A.S.P., em 13-11-43, o seguinte entendimento :

“a) que as classificações, por ordem de antiguidade, organizadas na conformidade da legislação anterior, não deverão ser alteradas ;

b) que, quando ocorrer empate em merecimento, para efeito de promoções a se verificarem no presente quadrimestre (3.º quadrimestre de 1943), proceder-se-á ao desempate em 1.º lugar pela antiguidade de classe ; e

c) que, se contarem os interessados o mesmo número de dias de efetivo exercício, na classe, muito embora figurem na classificação por antiguidade em lugares distintos, proceder-se-á, então, pela forma indicada no art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.938, citado e

f) que, ainda, nos termos de aludido parecer transcrito na alínea anterior, foi expedida, e publicada no D.O. de 10-12-43, a circular n.º 42 do D.A.S.P., de 7 do mesmo mês.

3. Em abono de sua pretensão alegaram os interessados :

a) que foi organizada pela D.P.V. a sua classificação por ordem de antiguidade, em desacordo com o disposto no Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43 ;

b) que indeferidos, pelo Diretor da D.P.V., o seu pedido inicial de revisão de classificação e o de reconsideração, recorrem do ato denegatório, para efeito de ser cumprido o referido diploma legal ;

c) que a D.P.V. fundamentou o ato denegatório na alínea a da circular n.º 42-43 do D.A.S.P., que firmou o entendimento de que não deverão ser alteradas as classificações por ordem de antiguidade organizadas na conformidade da legislação anterior ;

d) que há Ministérios que não seguem essa orientação ;

e) que não parece acertada a decisão do Diretor da D.P.V.

“por serem limpidamente antinômicas a disposição de lei e a circular invocadas” ;

f) que o Sr. Diretor da D.P.V., em suas decisões se ateve a simples “ponto de vista” voltado para a circular n.º 42-43 e despacho proferido no processo n.º 18.150-43, do D.A.S.P., deixando de se estribar em prescrições legais que os reclamantes invocaram : Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43, e Exposição de Motivos n.º 3.231, de 6-10-43 do D.A.S.P. que acompanhou o respectivo projeto de decreto-lei ;

g) que o D.A.S.P. no relatório dos trabalhos realizados durante o ano de 1943, às páginas 155 e 197, in-

formou ao Presidente da República ter sido restabelecido, pelo referido Decreto-lei n.º 5.938, de 1943,

“Os princípios consignados no E.F. sobre o desempate na classificação do merecimento e da antiguidade”; e

h) que, segundo informa o relatório, tal providência teve por fim premiar os funcionários que,

“através de mais alongada permanência no serviço público, têm, certamente, maior cabedal de conhecimento e experiência”.

4. Manifestando-se a respeito, acentuou a D.P.V., no seu parecer de 14-12-46:

a) que os requerentes infringiram o disposto no item VI do art. 221 do E.F., por terem dirigido o recurso ao Ministério, sem antes recorrer ao Diretor Geral do Departamento de Administração, autoridade imediatamente superior à que proferiu a decisão recorrida;

b) que, só isso, se assim julgasse conveniente o Sr. Ministro, justificaria o arquivamento da petição, de acordo com a Circular n.º 11-42 da Secretaria da Presidência da República;

c) que, ademais, é improcedente a reclamação;

d) que o critério adotado pelo M.V.O.P. na organização das classificações, por ordem de antiguidade e para fins de promoção, obedeceu às disposições do Decreto-lei n.º 5.938, de 1943, e à orientação a respeito mandada observar pelo D.A.S.P.;

e) que a Exposição de Motivos n.º 3.231, de 6-10-43, do D.A.S.P., bem como os Boletins dos Ministérios, que os interessados citam, não contêm elementos que levem a D.P.V. a alterar seu inicial ponto de vista; e

f) que esse ponto de vista se baseia nas disposições do Decreto-lei n.º 5.938 e na interpretação que lhes deu o D.A.S.P., conforme consta do despacho de fls. 5, que indeferiu a petição inicial.

5. Examinando o assunto, verificou esta Divisão:

a) que são procedentes as alegações dos requerentes;

b) que, de fato, com a expedição do Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43, ficou restabelecida a regra traçada no art. 53 do E.F., como bem esclarece a Exposição de Motivos n.º 3.231, de 6-10-43, deste Departamento, em consequência da qual foi baixado o referido decreto-lei.

c) que mais clara, ainda, é a informação constante da página n.º 297 do Relatório das atividades deste Departamento, no ano de 1943, subordinado ao título “*Interpretação e Aplicação da Legislação de Pessoal de 1943*” e subtítulos — 4.º, promoções. — “Restabelecido o critério de desempate de antiguidade e de merecimento para efeito de promoção”;

d) que, sendo assim, dúvida nenhuma poderia existir quanto ao critério de desempate na classificação por antiguidade a partir do 3.º quadrimestre de 1943, tanto mais que a redação do art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.938, de 1943, é exatamente a mesma do art. 53 do E.F., transcritos nas alíneas b e d do item 2;

e) que, de acordo com o art. 39 do Regulamento de Promoções, os serviços de pessoal mantêm rigorosamente

atualizados os registros referentes à apuração de antiguidade, para com os mesmos classificar, por ordem de antiguidade, os funcionários, organizando, então, as listas a fim de serem publicadas, na primeira metade dos meses de fevereiro, junho e outubro, sempre que houver vagas, originárias ou decorrentes, a preencher em obediência a esse critério;

f) que, assim, já no 3.º quadrimestre de 1943 deveriam as promoções por antiguidade obedecer, rigorosamente, ao disposto no Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43;

g) que isso entretanto, não aconteceu no M.V.O.P., devido à interpretação dada ao art. 3.º do Decreto-lei n.º 5.938 e à circular n.º 42-43 do D.A.S.P., compreendendo-se como se fôsse para não se fazer jamais alterações nas classificações por ordem de antiguidade, organizadas na conformidade da legislação anterior, para as promoções do 2.º quadrimestre de 1943 e, por isso, mantém ainda aquele Ministério, a mesma classificação de antiguidade, com os desempates regulados na legislação anterior, já revogada;

h) que a redação da alínea a da circular n.º 42-43 não se compadece com o texto de lei, porquanto o vocábulo “referentes”, constante do art. 3.º do Decreto-lei n.º 5.938-43 (alínea c do item 2.º), diz respeito, evidentemente, não só a “classificações” mas também a “listas triplíces”, pois do contrário não se justificaria a existência da vírgula entre “triplíces” e “referentes”;

i) que, além disso, se prevalecer o ponto de vista de que a legislação anterior já tinha classificado os funcionários e que, por isso, só quando ocorresse novos empates se aplicaria a nova regra, seria o caso de não se fazer, também, nenhuma alteração nas classificações, por ordem de antiguidade e para desempates, organizadas na conformidade do art. 53 do E.F., anteriormente à vigência do Decreto-lei n.º 3.284, de 1941; e

j) que assim, muito embora o pedido em grau de recurso, tenha sido formulado em desacordo com as normas que regulam o direito de petição do funcionário, deve o mesmo pedido ter provimento.

6. Nestas condições, esta Divisão é de parecer:

a) que seja dado provimento ao recurso dos interessados, retificando-se-lhes a respectiva classificação por antiguidade de classe, com efeito retroativo, na forma do § 2.º do art. 221, do E.F.;

b) que do mesmo modo se proceda em relação aos demais ocupantes de cargos de carreira, mas não com efeito retroativo pois, não reclamando em tempo, deixaram eles prescrever o seu direito, na forma do item II do art. 222 do E.F.

7. Isto pôsto, esta Divisão opina pela restituição do anexo processo ao M.V.O.P., para os devidos fins.

D.P., em 9 de julho de 1946. — José Machado de Farias, Diretor de Divisão.

De acordo. Restitua-se o processo ao Ministério de origem.

Em 9-7-46. — Abilio Mindello Balthar, Diretor Geral.
(D.O. de 11-7-46).

EXTRANUMERÁRIO-MENSALISTA — Aposentadoria de...

— Cálculo do salário médio para efeito de fixação do benefício a ser concedido ao extranumerário-mensalista aposentado.

— Determinação dos "três últimos anos de exercício", para esse fim.

— Parecer-Processo n.º 7.441-46.

D. O. de 1-10-46.

Processo n.º 7.441-46 — O Senhor Secretário-Geral do Ministério da Guerra solicita o pronunciamento do D.A.S.P. no sentido de se esclarecer, definitivamente, quais os períodos que devem ser considerados como três últimos anos de serviço, e como obter o salário médio desses mesmos anos, nos casos de aposentadoria de extranumerário-mensalista.

2. A solicitação em apêço decorre de dúvida suscitada por determinado mensalista aposentado daquele Ministério, o qual, alegando possível erro havido no cálculo do provento de sua aposentadoria, requereu revisão do processo respectivo.

3. Examinando o assunto esta D.P. verificou que a legislação vigente (D.L. n.º 3.768, de 28-10-941, modificado pelos Decretos-leis ns. 4.450, de 9-1-42, e 6.193, de 10 de janeiro de 1944), dispõe:

"Art. 1.º —

Art. 2.º —

Art. 3.º —

§ 6.º O provento da aposentadoria será devido a partir do dia 1 do mês seguinte àquele em que fôr publicada a portaria de concessão, mantendo-se o servidor em folha de pagamento na situação em que se encontrava na data da publicação durante os restantes dias do mês.

Art. 4.º —

Art. 5.º —

§ 4.º O provento não excederá o salário médio dos últimos três anos de serviço, não consideradas as reduções, por motivos de licença,

4. Assim sendo, entende a D.P. que a contagem dos três últimos anos de serviço e o cálculo do respectivo salário médio devem ser feitos do seguinte modo:

I — os três últimos anos de serviço serão contados a partir da data em que o aposentado deixar de figurar na respectiva folha de pagamento, isto é, contar-se-ão trinta e seis meses em sentido negativo, a partir do último dia do mês em que fôr publicada a respectiva portaria de concessão da aposentadoria; e

II — o salário médio será calculado tomando-se a média aritmética dos salários que o aposentado recebeu como servidor em atividades durante os últimos trinta e seis meses, ou seja, dividindo-se por 36 a

soma dos salários recebidos pelo aposentado nos 36 meses que antecederam a retirada de seu nome da folha de pagamento do pessoal em atividade.

5. Com este parecer a D.P. propõe a restituição do processo ao Senhor Secretário Geral do Ministério da Guerra.

D.P., em 25 de setembro de 1946. — José Machado de Faria, Director de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta. — Em 26-9-1946. — Abílio Mindello Balthar, Director Geral.

(D. O. de 1-10-46)

INCORPORAÇÃO VOLUNTÁRIA — de servidor público

— Não sendo permitido ao servidor afastamento para incorporação voluntária, incidirá, se o fizer, em abandono de cargo ou função.

— Também aplicável aos extranumerários o item I do art. 238 e seu § 2.º de acôrdo com o art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175-43.

— Parecer-Processo n.º 6.686-46.

D. O. de 11-9-46.

Processo n.º 6.686-46 — Consulta da D.P.V. sobre a situação dos servidores incorporados voluntariamente às forças armadas. — A D.P.V. solicita audiência do D.A.S.P., relativamente à situação dos servidores públicos voluntariamente incorporados nas fileiras militares em época de paz.

2. Pelo exame do assunto, verificou esta D.P.:

a) que o Decreto-lei n.º 9.500, de 23 de julho de 1946 (Lei do Serviço Militar), em seu art. 145, dispõe:

Os funcionários públicos federais, estaduais ou municipais, bem como os empregados, operários ou trabalhadores, quando incorporados por convocação, terão assegurados o cargo ou emprego para quando forem licenciados, a não ser que declarem, por ocasião de sua incorporação, não pretenderem voltar ao mesmo, depois da prestação do Serviço Militar (grifei):

b) que, assim, incorporado por convocação, para prestação de serviço militar, tem o servidor legalmente assegurado o retorno ao exercício de seu cargo, quando fôr licenciado após conclusão de seu tempo de serviço no Exercício;

c) que o mesmo não ocorre, no entanto, ao servidor que se *alistava voluntariamente* nas fileiras militares, nos termos do artigo 81 da referida Lei, tendo em vista que sua situação não pode ser equiparada à dos primeiros, em que deixa de prevalecer a vontade do indivíduo, face aos interesses do Estado;

d) que, ainda, não caberá no caso a concessão da licença a que se refere o art. 1.º do Decreto-lei n.º 4.548, de 4 de agosto de 1942, modificado pelo de n.º 4.644, de

de 2 de setembro de 1942 visto que o mesmo diz respeito somente a *servidores convocados*, sem menção aos *voluntariamente incorporados*;

e) que, aliás, opinando em caso idêntico, êste Departamento teve ocasião de expender o seu ponto de vista, acentuando que

“... até que noutra sentido disponha a lei, não poderá o servidor público ser afastado de seu cargo ou função, para o fim indicadao...”

f) que, assim, não sendo permitido ao servidor seu afastamento para incorporação voluntária, incidirá, se o fizer, em abandono do cargo ou função, o que constitui crime, na forma da legislação penal vigente (art. 323 do Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal); e

g) que, além do Código Penal, o item I do art. 238 do Estatuto e seu § 2.º, aplicáveis aos extranumerários, em face do disposto no art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, estabelecem:

“Art. 238. Será aplicada a pena de demissão nos casos de:

- I — Abandono do cargo;
- II —
- III —
- IV —
- V —

§ 1.º —

§ 2.º Considera-se abandono do cargo o não comparecimento do funcionário por mais de trinta dias consecutivos”.

3. Com êste parecer, esta D.P. opina por que seja o processo restituído ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

D.P., em 22 de agosto de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 23 de agosto de 1946. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

D. O. de 11-9-46).

INTERINO — Aposentadoria de funcionário

— Inteligência do art. 201 do E.F. no que concerne à aposentadoria de interinos, tendo em vista as diretrizes da legislação vigente no sentido da proteção aos servidores.

— Anulação de decreto de exoneração para o só fim de aposentadoria, nos termos do Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45.

— E.M. 461, de 18-6-46.

D. O. de 19-7-46.

Jorge de Oliveira Guimarães, ex-ocupante interino do cargo da classe D da carreira de Prático de Laboratório do

Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, solicita reconsideração do despacho presidencial exarado em 3-7-45, de que resultou o indeferimento de sua pretensão, no sentido de ser aposentado, por equidade, com fundamento no artigo 201 do Estatuto dos Funcionários.

2. Preliminarmente, cumpre esclarecer, conforme consta do processo:

a) que, nomeado interinamente, por ato de 30-1-40, e licenciado com menos de um ano de efetivo exercício, para tratamento de saúde, após gozar quase dois anos de licença, não estando mais em condições de desempenhar suas funções e não podendo ser aposentado, já que aos interinos, então, não se aplicavam as disposições legais relativas à aposentadoria, foi o requerente exonerado por decreto de 24-2-44; e

b) que havendo o peticionário pleiteado aposentadoria, o D.A.S.4P., ouvido a respeito, teve oportunidade de esclarecer que, no seu entender, carecia o pedido de amparo legal, pois ao interessado não se applicava a determinação do Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45, que estende aos interinos o direito à aposentadoria, porquanto a vigência do citado diploma legal é bastante posterior à data de ato de exoneração.

3. Justificando sua pretensão, retorna, agora, o requerente, alegando que não invocara dispositivo legal, mas solicitara sua aposentadoria “como medida de graça”.

4. Manifestando-se a respeito, acentuou o Ministério da Fazenda, em suas Exposições de Motivos ns. 3.417 e 191, respectivamente de 6-12-44 e 22-2-46:

a) que, não distinguindo o Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39, o funcionário efetivo do interino, ao cogitar da aposentadoria (art. 201), justo seria o reexame do caso, atendidas, de modo geral, as diretrizes da legislação vigente no que se refere à proteção aos servidores;

b) que tal proteção não deve comportar restrições, tanto mais que aos tarefeiros e diaristas é concedida aposentadoria com fundamento naquele dispositivo legal, independente do período de carência;

c) que, exatamente por êsse motivo, foi expedido o Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45; e

d) que, embora a exoneração do solicitante se tenha verificado em data muito anterior à vigência daquele diploma legal.

“nada impede que em seu favor adote o Governo a medida de equidade que pede, visto que a sua situação funcional naquela época é a mesma que o aludido decreto-lei vem expressa e sábiamente amparar em seguida”.

5. Após o exame do assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que não se trata, propriamente, de dar efeito retroativo ao decreto-lei que estendeu aos interinos o direito à aposentadoria, conforme parecer da anterior administração do D.A.S.P.;

b) que se cogita, tão somente, de adotar uma medida de caráter todo excepcional e de indiscutível alcance do ponto de vista da assistência social prestada pelo Estado aos servidores;

c) que, como afirmou o Diretor Geral da Fazenda Nacional, o assunto poderia ser reexaminado

“em confronto com os princípios fundamentais do plano de assistência ao servidor público, que não comporta, ao que tudo indica, restrições;

d) que, é fora de dúvida, contraiu o interessado a moléstia que o afastou do serviço público, quando era funcionário, pois fôra examinado, anteriormente, para efeito posse;

e) que o Estatuto dos Funcionários não exige, nos casos das moléstias consignadas em seu art. 201, qualquer relação de causa e efeito para concessão da aposentadoria como medida de amparo e assistência;

f) que, se aquêle diploma legal não concede explicitamente aposentadoria aos interinos, não faz, no entanto, diferença entre funcionários de quaisquer modalidades;

g) que o mesmo ocorre com relação às licenças, convindo notar que o interessado, apesar de sua condição de interino, gozara os 24 meses previstos no art. 158 do Estatuto dos Funcionários;

h) que, sendo idênticos os fundamentos dessas duas providências de ajuda e amparo ao servidor, forçoso é concluir que idênticas deverão ser as soluções; e

i) que por todos êstes motivos, é de justiça que o requerente seja atendido em sua pretensão.

6. Nestas condições, o D.A.S.P. opina pela anulação dos efeitos do decreto de exoneração do suplicante, para o só fim de aposentadoria do mesmo, nos termos do Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45, e por que, para os devidos fins, seja o mesmo processo restituído, depois, ao Ministério da Fazenda. — Aprovado. Ao Ministério da Fazenda. Em 11-7-46. — E. DUTRA.

PAGAMENTO DE SALÁRIO-FAMÍLIA, aos aposentados da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro

— Os empregados da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro são segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos; não estava, contudo, expresso em lei, que êste Instituto concedesse e pagasse salário-família aos aposentados daquele órgão.

— Transplantando a legislação federal para o âmbito autárquico, o D.A.S.P. opinou que os dirigentes das entidades autárquicas concedessem o salário-família aos seus aposentados e que ficassem com o ônus proveniente do pagamento do referido benefício.

— Parecer-Processo n.º 5.612-46.

— D. O. de 4-10-46.

Processo n.º 5.612-46 — Consulta sobre salário-família. A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro consulta

sobre pagamento do salário-família aos seus aposentados, contribuintes obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

2. Convém acentuar, preliminarmente, que a idéia de proteção à família, por parte do Estado, evoluiu consideravelmente nos últimos tempos, através de planos sistemáticos de reconstrução social, assentados no princípio da posição da família como unidade sociológica.

3. Por isso, o Estado não poderia deixar à margem os seus próprios servidores, tornando-se necessário medida que os amparassem.

4. Dêsse modo, o Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, instituiu o regime do salário-família para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade.

5. O salário-família, entretanto, não abrangeu os servidores das entidades autárquicas, fazendo-se preciso dispositivos legais específicos para que se estendesse ao referido pessoal êsse regime de tão longo alcance social.

6. Por outro lado, o Decreto-lei n.º 3.198, de 14-4-41, reorganizou a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, dando-lhe, explicitamente, os característicos dos órgãos de natureza autárquica.

7. Posteriormente, o art. 4.º do Decreto n.º 17.961, de 5-3-45, instituiu, para o pessoal da mencionada Administração, o regime de salário-família que vigora para os servidores civis da União.

8. No entanto, por força do Decreto-lei n.º 2.212, de 9-4-40, os empregados da citada autarquia são segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

9. Com a finalidade de melhor assistir os servidores das entidades autárquicas jurisdicionadas ao M.V.O.P., quando atacados de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia total, o Decreto-lei n.º 8.348, de 10-12-45, preceitua que os aposentados, naquelas condições, perceberão, na íntegra, os vencimentos ou salários de atividade, cabendo aos órgãos a que os mesmos pertençam, integralizar a diferença entre os referidos vencimentos ou salários e os proventos que lhes forem pagos pelas Instituições de Previdência Social.

10. Cumpre acentuar, ainda, que o art. 101 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 7.847, de 16-10-41 estatui expressamente que :

“Ao empregado da A.P.R.J., só se aplicam os dispositivos regulamentares do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos relativos a empréstimos, aposentadorias, pensões, assistência médico-cirúrgica e funeral”.

11. Especificando os benefícios que o I.A.P.M. concede aos servidores da referida autarquia, exclui-se, naturalmente, quaisquer outros que lhes venham a ser outorgados.

12. Diante do exposto no item II do art. 4.º do Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43, aos dirigentes dos órgãos diretamente subordinados à Presidência compete conceder o salário-família aos aposentados cujos proventos são pagos pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões, cabendo ao Tesouro Nacional efetuar o pagamento do refe-

rido benefício (parágrafo único do art. 19 do mesmo diploma legal).

13. Assim, transplantando a legislação federal para o âmbito autárquico, conforme dispõe a lei, deve-se entender, também, que aos dirigentes das entidades autárquicas compete conceder o salário-família aos seus aposentados, embora os proventos total ou parcialmente, sejam pagos pelas Caixas de que são contribuintes obrigatórios, cabendo às mesmas entidades arcar com o ônus proveniente do pagamento do referido benefício.

14. Com êste parecer, esta D.P. opina por que se restitua o presente processo à Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, para os devidos fins.

D.P., em 30 de setembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta. Em 30-9-46. — *Abílio Mindêllo Balthar*, Diretor.

(D. O. de 4-10-46).

PENALIDADE — Aplicação de...

— Em tôrno dos artigos 111, 233 e 234, do Estatuto dos Funcionários.

— A permanência do funcionário na repartição durante as horas de trabalho constitui dever, incorrendo em falta aquêle que o não observar, punível com a pena de repreensão, na forma do art. 233 do E.F.

— Parecer-Processo n.º 5.088-46.

— D. O. de 6-8-46.

Processo n.º 5.088-46 — Recurso de Paulo Franchini Melo, Engenheiro, classe K, do M. Aer. — O Ministério da Aeronáutica submeteu à apreciação do D.A.S.P. o processo, em que o Engenheiro, classe K, do mesmo Ministério, Paulo Franchini Melo, recorre do ato do Comandante da 3.ª Zona Aérea, denegatória do seu pedido de reconsideração do despacho que puniu o recorrente com a pena de repreensão, inicialmente aplicada por desobediência e, em seguida, desprezado êsse fundamento, para ser a mesma aplicada "por se ter retirado do Q.G. sem permissão, rubricando a saída no livro do ponto, no dia seguinte, sem a devida autorização".

2. Em abono da sua pretensão, alega o interessado:

a) que, em verdade, não se retirou sem permissão, porque saiu à hora do lanche, quando é permitida a saída de todos os funcionários; deixou somente de regressar ao Q.G. por motivo de uma indisposição súbita;

b) que também não houve desobediência, pois que não recebeu ordem alguma que deixasse de cumprir, especialmente quanto à saída para o lanche;

c) que não rubricou o ponto no dia, porque não voltou ao Q.G., mas o Chefe do Estado-Maior foi cientificado de que o recorrente não voltaria por motivo de doença (os grifos são do interessado).

3. Pronunciando-se sôbre o recurso, diz o Comando da referida 3.ª Zona Aérea:

a) que a alegação do interessado de que saíra para o café, não procede, porque, nêsse intervalo de tempo, o funcionário é considerado como estando na sede do serviço, tanto que não assina o ponto nem na saída, nem na entrada;

b) que convém notar que desde o dia 26 de fevereiro existe no Quartel General uma sala de café para os funcionários, justamente para evitar fatos semelhantes; e

c) que tudo o mais que contém o recurso são sofismas de um funcionário desonesto que, pela terceira vez, assim procede e procura agarrar-se às falhas do serviço, para justificar a sua conduta irregular.

4. A Diretoria do Pessoal, no Ofício n.º 384, de 26-4-46 com que encaminha o processo ao Ministro da Aeronáutica, opina pelo inteiro provimento do recurso, sob o fundamento de que:

a) não se configurou a "desobediência" com os seus elementos morais e materiais;

b) o recorrente comunicou à autoridade competente o seu estado de saúde súbitamente conturbado;

c) a 3.ª Zona Aérea não providenciou oportunamente o imediato exame médico;

d) a audiência do funcionário em tal emergência não é vedada em lei; e

e) finalmente, foi o requerente passível de desconto de uma terça do vencimento diário.

5. Pelo exame do assunto, verificou esta Divisão:

a) que o recorrente, no dia 27-2-46, se retirou da repartição, à hora do lanche, para almoçar, deixando de voltar, sob a alegação de que se sentira mal, com uma súbita indisposição após a refeição;

b) que do ocorrido deu ciência, pelo telefone, a determinado servidor, pedindo-lhe comunicar o fato ao Chefe do Estado-Maior da Zona;

c) que, entretanto, o Chefe do Estado-Maior somente teve ciência do ocorrido, por ter mandado chamar, às 16 horas e 30 minutos do mesmo dia, o engenheiro em aprêço, comparecendo em seu lugar o outro servidor, quando, então, transmitiu ao mesmo Chefe a comunicação recebida de seu colega;

d) que, de fato, como bem acentua a Diretoria do Pessoal da Aeronáutica, não se configurou, na falta que se atribui ao recorrente, a desobediência, na conceituação do art. 233 do E.F.;

e) que o E.F. não prevê, de modo explícito, sanção disciplinar para o funcionário que se retira antes do término do expediente, estabelecendo, apenas, no seu art. 111, item II, *verbis*:

"Art. 111. O funcionário perderá:

I —

II — Um terça do vencimento ou da remuneração diária quando comparecer ao serviço dentro da diária seguinte à marcada para o início dos trabalhos ou quando se retirar antes de findo o período do trabalho (grifei);

f) que, entretanto, embora não seja objeto de disposição expressa do E.F., a permanência do funcionário na repartição, durante as horas de trabalho, constitui dever que lhe cabe pelo exercício do cargo, incorrendo, portanto, em falta de cumprimento dos deveres, punível com a pena de repreensão, na forma do art. 233 do E.F., o funcionário que abandona a repartição ou dela se afasta sem dar ciência ao respectivo chefe:

g) que, na forma do esclarecido pelo D.A.S.P., no Ofício n.º 741, de 22-4-40 (D. O. de 24-4-40, o funcionário deverá sofrer

“desconto integral do vencimento diário, quando abandonar o serviço depois da entrada e antes da hora anterior à marcada para o encerramento dos trabalhos”.

o que, naturalmente, já não poderá ser feito, uma vez que o interessado rubricou o ponto no dia seguinte;

h) que, entretanto, assim procedendo, embora não devesse, ainda que autorizado, destruiu o interessado todas as provas do fato que lhe é imputado, o que constitui falta grave, justificando, por si só, a aplicação da pena de suspensão, com fundamento no art. 234 do E.F.;

i) que, assim, não houve rigor na aplicação da penalidade, que deve ser mantida, qualificando-se a transgressão como falta de cumprimento dos deveres, na forma do art. 233, *in fine*, do E.F.

6. Face ao exposto, a D.P. é de opinião que se restitua o processo ao Ministério da Aeronáutica, com parecer contrário ao deferimento do pedido.

D.P., em 3 de agosto de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 3 de agosto de 1946. — Abilio Mindello Balthar, Diretor Geral.

(D. O. de 6-8-46).

READAPTAÇÃO

— Readaptação por transferência para carreira de Escriurário, classe G, do Q.P. do M.G.

— Parecer-processo n.º 6.255-46.

— D. O. de 21-9-46.

Processo n.º 6.255-46. — Parecer — Maurício Ribeiro de Almeida, arquivista, classe G, do Q.S. do Ministério da Fazenda, solicita readaptação por transferência para a carreira de Escriurário, classe G, do Q.P. do mesmo Ministério.

2. Em abono de sua pretensão, esclarece o solicitante:

a) que seu pedido encontra amparo na alínea c do art. 69, combinada com os §§ 1.º e 2.º do art. 70, tudo do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39;

b) que, embora lotado na Casa da Moeda, onde desempenhava as funções de auxiliar de escrita de 3.ª classe, tinha exercício no Tesouro Nacional;

c) que, por decreto de 29 de junho de 1934, foi incluído na carreira de Protocolista do Tesouro Nacional, em cargo criado pelo Decreto n.º 24.144, de 18 de abril de 1933;

d) que, de acordo com a Lei n.º 284-36, foi classificado no cargo de Protocolista, classe G;

e) que essa carreira foi transferida para o Q.S. e fundida com a de Arquivista, pelo Decreto-lei n.º 7.420, de 26-3-45, que, por outro lado, criou a carreira de Arquivista no Q.P. do Ministério da Fazenda;

f) que a citada Lei n.º 284-36 classificou na carreira de Escriurário os auxiliares de escrita da Casa da Moeda;

g) que na mesma carreira teria ingressado, não fôra o seu aproveitamento no cargo de protocolista do Tesouro Nacional;

h) que tanto esse aproveitamento como a transferência para a carreira de Arquivista foram efetivados por motivos alheios à vontade própria; e

i) que lhe assiste o direito de pleitear o ingresso na carreira a que pertenceria, caso tivesse continuado como auxiliar de escrita da Casa da Moeda.

3. Examinando o assunto, verificou e é de parecer a D.P.;

a) que o instituto da readaptação ainda não foi regulamentado;

b) que, entretanto, atendendo a que não convém à Administração manter os seus funcionários no desempenho de encargos que não correspondam às respectivas aptidões ou vocações, poderia ser proposta a transferência, *ex-officio*, do interessado para a carreira de Escriurário; e

c) que não há inconveniente, do ponto de vista da habilitação, em que seja efetivada a transferência em espécie.

4. À vista do exposto, a D.P. sugere a remessa do processo ao S.P.F., para que se digne examinar a possibilidade de proceder de acordo com o sugerido na alínea b do item anterior.

D.P., em 4 de setembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acordo. Restitua-se o processo ao S.P.F. — Em 6-9-46. — Abilio Mindello Balthar, Diretor geral.

(D. O. de 21-9-46).

READMISSÃO — Para fins de aposentadoria

— Segundo o princípio da interdependência das instâncias administrativa e judiciária, a circunstância de não ser o funcionário passível de pena criminal na esfera judiciária não invalida os argumentos que o tornaram passível da pena disciplinar sofrida.

— Readmissão fundamentada na equidade, para efeito de aposentadoria.

— E.M. n.º 840, de 3-9-46.

— Assinado Decreto-lei n.º 9.885, de 16-11-46.

— O. O. de 17-11-46.

E.M. n.º 840 — Em 3-9-1946 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República :

Ana de Azevedo Lomonaco, ex-Postalista-auxiliar, classe E, do antigo Quadro III do Ministério da Viação Departamento dos Correios e Telégrafos) no anexo processo, que V. Ex.^a submeteu ao estudo deste Departamento, solicitou sua reintegração.

2. Inicialmente cumpre esclarecer, conforme consta do processo, que, em 1941, a interessada exercia as funções de Chefe da Agência Postal Telegráfica do Espírito Santo do Pinhal, Estado de São Paulo quando respondeu a inquérito administrativo instaurado para apurar irregularidades ali ocorridas e do qual resultou proposta do Ministério da Viação, no sentido de ser ela aposentada no interesse do serviço, de acordo com a alínea a do art. 197 do Estatuto dos Funcionários (fls. 5 do vol. IV).

3. O assunto já foi objeto de detido estudo por parte deste Departamento, que propôs, em conclusão de minucioso relatório (fls. 7/30 ib.), fôsse imposta à suplicante a pena de demissão por procedimento irregular, devidamente comprovado, nos termos do item III do artigo 238 do mesmo Estatuto.

4. Em dito relatório, ficou apurado, em relação à suplicante (fls. 26/39, ib.):

a) que permitiu, como chefe da referida Agência, a interferência de elementos estranhos à mesma nos seus serviços, concorrendo, assim, indiretamente para a verificação do furto de registrado com valor declarado de Cr\$ 15.251,80;

b) que permitiu a um seu filho residir em compartimento sito nos fundos do prédio da Agência, contíguo ao recinto destinado à manipulação de correspondência;

c) que confessou ter tido conhecimento de retenção irregular de importâncias destinadas a pagamento de aluguel do prédio da Agência e por cuja regularidade era responsável;

d) que consentiu no aproveitamento da energia elétrica fornecida à Agência, em benefício de sua residência particular;

e) que deixou de adotar providências destinadas ao recolhimento de renda proveniente da locação de caixas postais; e

f) que, nessas irregularidades, embora não as houvesse praticado diretamente, teve inequívoca responsabilidade, de vêz que, na qualidade de Chefe da Agência, lhe cumpria fiscalizar todos os seus serviços de forma a impedir a retenção dos dinheiros públicos e a aplicação indevida dos mesmos.

5. Em abono de sua pretensão, alegou a interessada (fls. 1/10, do volume V);

a) que, contando mais de 30 anos de serviço, sem nota desabonadora, e estando já quase septuagenária viu-se, inesperadamente, só pelo fato de ser agente postal, ligada a processo de certa repercussão local;

b) que considera injusta, a pena que lhe foi aplicada, visto não ter contrariado a nenhum dever funcional nem lhe ter sido dado o direito normal de defesa;

c) que, no transcurso do processo, sofreu coação, não obtendo visto do mesmo, tendo sido ameaçada de prisão;

d) que a autoridade judiciária declarou não haver encontrado, no processo, crime a ser punido pelas leis penais;

e) que não procede a acusação de que era responsável pelo desvio de energia elétrica em seu benefício, porquanto a quantia de Cr\$ 20,00 fornecida pela Agência, para pagamento mensal de energia, era insuficiente, tendo sido o excesso de consumo pago por ela; e

f) que irregularidade teria sido exigir o poder público de um funcionário parcamente estipendiado o pagamento de despesas normais da repartição;

6. Propondo a readmissão e a aposentadoria da requerente, acentuou o Ministério da Viação em sua Exposição de Motivos n.º 449, de 30 de julho de 1946 (fls. 17/23, ib.):

a) que não procede a alegação da interessada de que não lhe foram permitidos amplos meios de defesa;

b) que a sentença absolutória proferida no processo-crime não a beneficia, porque são interindependentes as instâncias judicial e administrativa;

c) que sua conduta como implicada no caso, embora insusceptível de punição criminal, a tornou passível de demissão do cargo público;

d) que, assim, seu pedido de reintegração não tem amparo legal;

e) que, mesmo readmissão não se torna possível conceder-lhe, porque já excedeu a idade de 68 anos fixada pela Constituição;

f) que, à vista da informação do Departamento dos Correios e Telégrafos, de que a punição da requerente foi "injusta e quiçá iniqua", bem como de seu longo passado funcional irrepreensível, aliados ao fato de se achar ela quase septuagenária, somente V. Ex.^a poderia permitir a sua readmissão, como recentemente aconteceu com ex-funcionário do Ministério da Fazenda, mediante expedição do Decreto-lei n.º 9.327, de 6 de maio de 1945; e

g) que essa readmissão, sem infringir a Circular n.º 5/46, da Secretaria desta Presidência, teria o caráter excepcional de auxílio humanitário a quem serviu ao referido Departamento por mais de 30 anos.

7. Examinando o assunto, verificou este Departamento :

a) que, efetivamente, não procedem as alegações da interessada quanto ao cerceamento de sua defesa no processo, pois dêle constam a sua citação regular (fls. 144, do vol. II), e as próprias alegações de defesa (fls.

147/148, *ib.*), as quais foram devidamente apreciadas no relatório deste órgão (fls. 17/20, vol. IV);

b) que, de fato, o Estatuto dos Funcionários consagra o princípio da interindependência das instâncias administrativa e judiciária, em seu artigo 230, *verbis*:

“A responsabilidade administrativa não exime o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado, ... o exime da pena disciplinar em que incorrer;”

c) que, assim, a circunstância de não ter sido ela considerada passível de pena criminal na esfera judiciária não invalida os argumentos que a tornaram passível da pena disciplinar sofrida;

d) que, por isso, fica afastada a hipótese de sua reintegração, porquanto não há, no caso, injustiça a reparar;

e) que, realmente, o seu procedimento irregular se caracterizou pela omissão das medidas normais que deveria ter tomado, na qualidades de Chefe da Agência, para evitar a prática das irregularidades por subordinados seus (alínea *f* do item 4);

f) que não procede a afirmação de ter sido ela injusta e talvez iniquamente demitida (fls. 14 do volume V), por isso que ficou perfeitamente caracterizado o seu procedimento irregular, uma vez que o processo revela a sua contribuição, embora indireta e de forma passiva, nas irregularidades apuradas (alínea *f* do item 4);

g) que o “procedimento irregular”, na esfera administrativa já foi definido como

“o oposto à Justiça ou à Lei e contrário aos princípios da moral com que se deve conduzir o funcionário nas suas relações sociais e no desempenho do cargo ou função pública que exercer (Of. 891, de 11 de maio de 1940 do D.A.S.P. ao Presidente da Comissão de Processo Administrativo na Vila Militar);

h) que, sem dúvida, a requerente não se houve bem no desempenho da função que exercia, conforme ficou demonstrado no item 4 desta exposição;

i) que o fato de ter sido apenas indireta a sua participação nas irregularidades apontadas bem como a circunstância de se tratar de funcionária idosa e de passado irrepreensível foram levados na devida conta, de vez que lhe não foi proposta por este órgão a pena disciplinar máxima como ocorreu em relação ao outro indiciado (fls. 32/33, do vol. V);

j) que, visto não ter sido a requerente demitida a bem do serviço público, não se tornou incompatível com a função pública;

l) que, tendo-se em vista a informação favorável do Ministério interessado, bem como o precedente por êle citado e que foi objeto de exame deste Departamento, substanciado em sua Exposição de Motivos n.º 319, de 26 de Abril de 1946, referente à readmissão e subsequente aposentadoria do ex-Escriturário Ricardo José Soares das Mercês, do Ministério da Fazenda — a requerente pode, igualmente, ser readmitida;

m) que, pode ela, semelhantemente, ser considerada como já tendo sofrido “punição adequada à falta praticada” (alínea *p* do item 4 da referida exposição);

n) que, como a suplicante, segundo informa o Ministério da Viação, já conta mais de 68 anos de idade (alínea e do item 6), a sua readmissão só poderá verificar-se para efeito de aposentadoria; e

o) que, finalmente, por equidade, o projeto de decreto-lei anexo, apresentado pelo referido Ministério, está em condições de ser assinado.

8. Nestas condições, este Departamento tem a honra de restituir a V. Ex.^a o presente processo e de opinar por que seja assinado o anexo projeto de decreto-lei, podendo ser o mesmo processo posteriormente enviado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, para os fins complementares.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.^a os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio Min-dello Balthar*, Diretor-Geral.

(Assinado Decreto-lei n.º 9.885. — Em 16-IX-1946).

(D. O. de 17-9-1946).

DECRETO-LEI N.º 9.885 — de 16 de setembro de 1946

Dispõe sobre a readmissão e a aposentadoria de Ana de Azevedo Lomonaco

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica readmitido no cargo da classe E da carreira de Postalista, do Quadro III — Parte Permanente — do Ministério da Viação e Obras Públicas, e no mesmo aposentado, o ex-postalista-auxiliar classe E, do referido Quadro — Parte Suplementar — e Ministério, Ana de Azevedo Lomonaco.

Art. 2.º O provento da aposentadoria, devido a partir da vigência deste Decreto-lei, será calculado pelo vencimento atual do cargo em que fica o funcionário aposentado.

Art. 3.º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 16 de Setembro de 1946, 125.º da Independência e 53.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Edmundo de Macêdo Soares e Silva.

SALÁRIO-FAMÍLIA, concedido a funcionário, pai de filhos adúlteros

— A percepção do salário família se condiciona a comprovação do vínculo de paternidade; no caso em apêço, opinou o D.A.S.P. que o requerente promovesse pelos meios hábeis, a averbação, no registro de nascimento dos

menores, da sua condição de pai para a respectiva habilitação.

— Parecer-processo n.º 1.219-46.

— D. O. de 4-10-46.

Processo n.º 1.219-46 — Percepção de salário-família, prova de filiação adulterina.

Manuel Jardim da Silveira, agente, classe I, aposentado, da Estrada de Ferro Central do Brasil (E.F.C.B.), recorreu ao D.A.S.P., contra o ato da Diretoria da Despesa Pública (D.D.P.), que suspendeu o pagamento do salário-família, em cujo gozo se encontrava.

2. Nesse requerimento, datado de 10-7-45, alegava o interessado :

a) que, separado de sua esposa legítima, por incompatibilidade de gênios, se casou religiosamente com uma senhora viúva, existindo dessa união seis filhos;

b) que na certidão do registro civil destes menores, ao contrário do que ocorre na de batismo, não figura o seu nome como pai dos mesmos visto o impedir a lei;

c) que, instituído o salário-família passou o requerente a recebê-lo, a partir de janeiro de 1944, na importância de Cr\$ 300,00, tendo, entretanto, o pagamento suspenso em maio desse mesmo ano, com a obrigação de restituir o já recebido;

d) que, contra ato, reclamou o interessado, justificando uma justificação produzida na Comarca de Santos Dumont, Estado de Minas Gerais onde reside, provando serem os aludidos menores seus filhos;

e) que, entretanto, a D.D.P., baseada em parecer do respectivo procurador, manteve o ato de suspensão do pagamento, alegando que a justificação em apreço não provava o vínculo de paternidade, de acordo com a lei civil; e

f) que não entre o requerente em considerações de ordem jurídica, argumentando com o que lhe parece justo, em virtude de não haver o decreto que criou o salário-família estabelecido distinção entre os filhos de qualquer condição.

3. Tendo em vista a natureza do assunto, que constituía objeto da reclamação do interessado, foi a mesma encaminhada pelo D.A.S.P. à D.D.P., a qual seclareceu haver suspenso o pagamento do salário-família por não ter o requerente comprovado, dentro do prazo legal e na forma devida, o vínculo de paternidade.

4. Não se conformando o requerente com este despacho, dele recorre para o D.A.S.P., alegando que o seu recurso não poderia ser decidido, definitivamente, pela D.D.P., uma vez que não fôra à mesma dirigido.

5. Preliminarmente, cumpre esclarecer que o requerimento anterior e o ora formulado pelo requerente foram encaminhados à D.D.P., tendo em vista a circunstância de haver emanado dessa repartição o ato que sustou o pagamento do salário-família.

6. Examinando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que foi acertado o ato da D.D.P. que suspendeu o pagamento do salário-família, em cujo gozo se encontrava

o peticionário, em virtude de não haver ele comprovado, em forma legal o vínculo de paternidade;

b) que, sem dúvida, como alega o recorrente o salário-família visa beneficiar os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos (art. 9.º, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-1-44);

c) que, entretanto, a concessão do mesmo fica dependendo de que seja apresentada prova de filiação, pelos meios admitidos em direito (art. 12 do Decreto n.º 6.022, de 23-11-43);

d) que, por meios admitidos em direito devem ser entendidos aqueles que os órgãos competentes estão autorizados a fornecer;

e) que, como é sabido, os nascimentos devem inscrever-se em registro público (Código Civil, art. 12, n.º I), ou mais precisamente, no registro civil das pessoas naturais (Decreto n.º 4.857, de 9-11-39, arts. 9.º, n.º I, e 63), fazendo-se a respectiva prova mediante certidão extraída do respectivo termo (Código Civil, art. 347);

f) que, consoante o disposto no art. 39, § 1.º, n.º IV, do Decreto n.º 4.857, de 9-11-39, serão averbados no registro "os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos";

g) que esta última expressão — filhos ilegítimos — de acordo com a tradição do nosso direito, deve abranger todos os filhos nascidos fora do matrimônio, compreendendo, assim, os simplesmente naturais e os espúrios, estes subdivididos em incestuosos e adulterinos;

h) que, desse modo, cumpre ao requerente promover, pelos meios hábeis, a averbação no registro de nascimento dos aludidos menores, da sua condição de pai dos mesmos; e

i) que, feito isto, poderá o recorrente habilitar-se novamente, à percepção do salário-família.

7. Diante de exposto, opina esta D.P. por que seja negado provimento ao recurso interposto pelo peticionário, encaminhando-se, em seguida, o processo a Ministério da Fazenda para arquivamento.

D.P., em 24 de setembro de 1946. — José Machado Faria, Diretor de Divisão.

De acordo. Em 30-9-46. — Abílio Mindello Balthar, Diretor Geral.

(D. O. de 4-10-46).

SERVIDORES CIVIS EM SERVIÇO NO MINISTÉRIO GUERRA

— Situação dos dentistas, extranumerários-mensalistas

— Parecer do D.A.S.P., por solicitação do M.G., opinando sobre as vantagens atribuídas aos dentistas extranumerários, quando em manobra ou em campanhas e sobre o direito de frequentar círculo de oficiais.

— Parecer-processo n.º 20.650-45.

— D. O. de 27-6-46).

Divisão do Pessoal

Processo n.º 20.650-45 — O Ministério da Guerra (M.G.), solicita o parecer do D.A.S.P. a respeito da proposta da Diretoria de Saúde do Exército (D.S.E.), no sentido de serem adotadas providências que permitam aos dentistas, extranumerários-mensalistas, em exercício nas unidades e estabelecimentos militares, que ainda não sejam oficiais da Reserva, freqüentar o círculo de oficiais e com eles arranchar.

2. A respeito, informou a Secretaria Geral do mesmo Ministério (S.G.M.G.):

a) que os dentistas, quando acompanhassem o corpo de tropa em manobras ou em campanha, deviam gozar das vantagens asseguradas no artigo 5.º do Decreto-lei n.º 36, de 1-12-37 — diária de Cr\$ 30,00, além dos vencimentos — ou as do art. 43 do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 3.289, de 22-11-38 — alimentação:

b) que, todavia, no orçamento do Ministério não há dotação especial para custear essas despesas;

c) que, além disso, logo após o Decreto-lei n.º 36, de 1-12-37, foi expedido o Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38 que dispôs sôbre o pessoal extranumerário da União e que, entre outras determinações, veda ao extranumerário a percepção de qualquer vantagem além do salário e do que expressamente a lei estabelecer, bem como a atribuição de gratificações de qualquer espécie em virtude de situações que cita;

d) que, também, a legislação vigente não autoriza a providência solicitada, à vista do art. 103 do Estatuto dos Funcionários, aplicável, por analogia, aos extranumerários;

e) que, ainda, tem sido divergente, no M.G., a orientação relativa à equiparação de civis a praças e oficiais e aplicação de penas disciplinares; e

f) que alguns dentistas, à vista dos salários que percebem, são considerados assemelhados a sargentos (Regulamento Disciplinar do Exército — Decreto n.º 8.835, de 23-2-42) e, assim, estão privados de freqüentar o círculo dos oficiais.

3. Examinando o assunto, entende a D.P.:

a) que, tendo os dentistas em questão, em face das normas vigentes, a situação regulada pela legislação específica relativa aos extranumerários da União, aplicando-se-lhes, por extensão, determinados dispositivos do Estatuto dos Funcionários, poderão perceber apenas as vantagens legalmente previstas;

b) que, portanto, normalmente, não poderão ter alimentação por conta do Estado;

c) que, no entanto, quando os dentistas acompanharem o corpo de tropa em manobras ou em campanha, por dever legalmente estabelecido (entre outros dispositivos, o art. 26 do Regulamento do Serviço Odontológico do Exército), poder-se-á conceder-lhes diária a título de indenização das despesas de alimentação e pousada, nos termos do Decreto-lei n.º 7.502, e do Decreto n.º 18.517, ambos de 30 de abril de 1945, visto ocorrer, no caso, o deslocamento da sede no desempenho das atribuições funcionais:

d) que, a respeito da equiparação mencionada pela S.G.M.G. (alínea e do item anterior), conforme exposição minuciosa do assunto e parecer desta D.P., no Processo n.º 2.439-46 (D. O. de 9-4-46, págs. 5.181-2), não deve ser aplicada aos servidores civis a legislação militar, salvo nos casos expressamente previstos na parte final do § 1.º do art. 17 do Regulamento Disciplinar do Exército;

e) que, na verdade, o referido parecer deixou de citar o art. 187, *in fine*, do Estatuto dos Militares (Decreto-lei n.º 3.864, de 24-11-41), que subordina os funcionários civis e pessoal extranumerário às normas de serviço e a disciplina militar;

f) que, por isso, é oportuno mencionar os esclarecimentos contidos nos itens 13 a 20 do mesmo parecer fundamentados nos arts. 156 e 160 da Constituição de onde se originaram os Estatutos dos Militares e dos Funcionários Civis da União, com preceitos distintos, dada também a distinção que a própria Constituição estabelece entre os servidores militares e civis;

g) que, assim, seria conveniente que as autoridades militares considerassem a viabilidade de se corrigir a mencionada disposição do Estatuto dos Militares, propondo providências que permitam lhe seja dada outra redação, a fim de evitar conflitos de direito:

h) que, para demonstrar, com segurança, o que se afirma, existe ainda o art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175 de 7-1-43, baixado posteriormente ao Estatuto dos Militares, determinando, expressamente, que as disposições do E.F., referentes aos deveres e ação disciplinar, se aplicam ao extranumerário, sem fazer nenhuma ressalva para os que exercem suas funções nos Ministérios Militares; e

i) que, quanto a freqüentar o círculo de oficiais, em período normal, tratando-se de servidores civis a que se não aplicam as disposições relativas a militares, não há, parece, inconveniente algum; a matéria, contudo, é mais do interesse do Ministério consulente ao qual cabe, pois, resolver.

4. Com este parecer, poderá o processo ser restituído ao M.G.

D.P., em 25 de junho de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Restitua-se o processo ao Ministério de origem.

Em 26 de junho de 1946. — Abílio Mindêllo Balthar, Diretor. Geral.

VENCIMENTOS, alteração de

— Os vencimentos, ainda que fixados por lei, podem ser modificados, conforme o interesse do serviço público.

— E' possível redução ou majoração desde que tal medida atinja carreiras ou Quadros e não seja de caráter pessoal.

— Recurso de contadores do Q.P. do M.F., pedindo recebimento de cotas, do mesmo modo que seus antigos companheiros, de classe, do tempo anterior ao reajustamento de 1937.

— Parecer-processo n.º 8.657-45.

— D. O. de 29-8-946.

Processo n.º 8.657-45 — Funcionários da carreira de Contador do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda pedem reconsideração do despacho exarado pelo Senhor Presidente da República em processo anterior no qual haviam pleiteado transferência para a carreira congênera do Quadro Suplementar.

2. A transferência pretendida tem por objetivo a equiparação dos vencimentos dos Contadores do Quadro Permanente, aos vencimentos dos padrões numéricos atribuídos aos seus colegas do Quadro Suplementar.

3. Justificando a providência solicitada, invocam os postulantes o princípio de “igual pagamento para trabalho igual” e alegam que os “contadores” de ambos os quadros pertenceram, em tempo, todos à Contadoria Central da República, não se justificando, portanto, a dualidade de classificação atualmente existente.

4. Salientam, ainda, que a citada equiparação existiu até 1931 quando o pessoal que servia na Sede da referida Contadoria obteve majoração de vencimentos, apesar do decesso de graduação dos petiçãoários.

5. Acrescentam que tal disparidade, acentuada, mais tarde, com a atribuição de “cotas” ao pessoal da Sede da Contadoria, efetivou-se, finalmente, com a classificação dos beneficiados em quadro suplementar e incorporação dessas cotas aos respectivos vencimentos.

6. Dadas essas razões, entendem os postulantes que seria de justiça medida que os colocasse em pé de igualdade com os seus colegas, ora pertencentes ao Quadro Suplementar da Fazenda.

7. Constitui o pedido antiga pretensão dos requerentes, que já o formularam por diversas vezes. Numa delas foi o assunto submetido à apreciação do D.A.S.P. que, através da Exposição de Motivos n.º 1.796, de 6-9-45, demonstrou a improcedência do Senhor Presidente da República e opinando pelo seu indeferimento.

8. Os motivos fundamentais do referido parecer deste Departamento estão consubstanciados no trecho abaixo transcrito, da mencionada Exposição de Motivos :

“Os antigos funcionários das Contadorias Seccionais, signatários do memorial, percebiam vencimentos que se enquadravam nos níveis estabelecidos para os respectivos gêneros de atividades, e, assim, pertencem, hoje, à carreira de Contador do Quadro Permanente que tem início na classe H e termina na classe L — os seus colegas da Sede da Contadoria Geral da República obtiveram, em certa época, vencimentos que, mais tarde foram reputados excessivos para as respec-

tivas funções. Em obediência à orientação sempre seguida manteve-se a sua situação, constituindo-se com os seus cargos uma carreira que vai sendo extinta gradativamente e que subsiste apenas para assegurar a continuidade da situação pessoal”.

9. Não concordando, entretanto, com o parecer do D.A.S.P., elaboraram os interessados o memorial, em que pedem reconsideração do despacho presidencial que aprovou aquêlê parecer. A fim de aduzir novos argumentos que justifiquem o pedido de reconsideração, procuram demonstrar que os vencimentos dos Contadores ora colocados no Quadro Suplementar não são ou não eram expressivos, relativamente aos respectivos misteres e reproduzem, em seguida, as razões apresentadas na inicial.

10. Examinando o novo argumento produzido, cumpre salientar que o D.A.S.P. não afirmou, de modo genérico, que os vencimentos atribuídos aos contadores ora colocados no Quadro Suplementar fôsem excessivos. Afirmou, apenas, que alguns dos servidores ocupantes de cargos de “contador” percebiam, à época do reajustamento, vencimentos que ultrapassavam o *quantum* fixado para a retribuição ideal daquelas ocupações.

11. Tal afirmação também se aplica, aliás, e se estende, de fato, a outras carreiras profissionais, tais como Oficial Administrativo e Escriturário, entre cujos integrantes se encontram, da mesma forma, servidores excessivamente remunerados, aos quais se aplicou, igualmente, a providência de colocação em Quadro Suplementar.

12. Partindo, contudo, de um falso pressuposto e a pretexto de refutar assertiva inteiramente hipotética, procuram os requerentes demonstrar a grande disparidade existente entre os vencimentos dos “contadores” no Serviço Pública, e os ordenados pagos, nas empresas privadas, aos empregados incumbidos de executar idênticas tarefas.

13. Estabelecido tal paralelo, concluem que a Administração, ao fixar as escalas de vencimentos das diversas carreiras profissionais, deixou de considerar : “um importante elemento de ponderação de que se deve valer o Estado para estabelecer o plano de pagamento dos seus servidores : o estudo de mercado de trabalho”. Não é exato o número de candidatos que se inscreve nos concursos consagra os atuais níveis de remuneração.

14. Subvertem os requerentes, portanto, o sentido de afirmação constante da referida Exposição de Motivos, quando procuram fazer crer que este Departamento se tenha manifestado contrariamente ao pedido, por entender excessivas as vantagens atribuídas aos contadores do Quadro Suplementar.

15. O que houve, realmente, foi o seguinte: entendeu a Administração de fixar, por motivo de ordem técnica, numa determinada “escala” os vencimentos relativos à profissão de contador no Serviço Público. Entre os servidores cujas atribuições obrigavam a inclusão na carreira respectiva, alguns havia, contudo, cujos ordenados excediam aquela escala.

16. Como não parecesse boa política, numa ocasião em que se procedia à normalização da disciplina administrativa, reduzir os vencimentos daqueles servidores a fim de equipará-los ao nível estabelecido para a carreira que ocupavam, julgou a Administração mais acertado preservar-lhes a situação pessoal, evitando, assim, fôsem prejudicadas situações econômicas individuais.

17. Dessa forma, considerou excepcional a situação dos aludidos servidores e declarando extintos os cargos respectivos, colocou-os em quadro suplementar de existência transitória.

18. Manifestam, ainda, os requerentes, sua estranheza ao verificar que o reajustamento geral, recém-decretado, atingiu, igualmente, o pessoal classificado em Quadro Suplementar, pretendendo que, com tal argumento, ficará demonstrada a inexistência e o desacerto da providência que mandou criar aquêlo Quadro.

19. Parece, todavia, que se a colocação de determinados servidores em Quadro Suplementar, viscu assegurar-lhe a situação econômica respectiva, não há como entender que, advindo o decréscimo do poder aquisitivo da moeda, deixasse de ser atingido, também, o equilíbrio econômico dos mesmos.

20. Quem mantém sua subsistência à custa de ordenado fixo, sustenta um padrão de vida consentâneo com os vencimentos que percebe, nivela a despesa pessoal com a receita que o empregador lhe assegura, contrai dívidas e firma compromissos que mais dificilmente solverá na medida em que aumenta o custo da vida. O anseio de suplementação da receita pessoal, quando o custo de vida atinge recrudescência sufocante, abrange todos os servidores, independentemente dos respectivos vencimentos, porque as obrigações sociais e de família se tornam outras, quando são outros os meios de que pode lançar mão para ocorrê-las.

21. Admitida, para argumentar, a tese de que dessem aquêles funcionários permanecer indefinidamente com os mesmos vencimentos, alheados, por completo, dos benefícios que o Estado, nas épocas de crise econômica, haja por bem conceder aos demais servidores, ficaria gravemente prejudicada a política de pessoal que preconiza o respeito das situações individuais.

22. A crítica ao reajustamento recém-decretado em nada favorece, por conseguinte, a pretensão dos requerentes. Houve razões técnicas irretorquíveis para justificar a colocação em Quadro Suplementar dos servidores cujos vencimentos excedessem o nível fixado para as ocupações respectivas.

23. Tratando-se, entretanto, de antiga aspiração de um grupo numeroso de servidores públicos e como, por outro lado, a decisão do Senhor Presidente da República no anexo processo encerrará, definitivamente, o assunto, na esfera administrativa, parece conveniente aduzir, ainda, alguns esclarecimentos.

24. A desigualdade de tratamento discutida teve origem numa antiga providência da Administração que

reclassificou o pessoal da extinta Contadoria Central da República, resultando dessa providência um aumento de vencimentos que somente beneficiou parte daqueles servidores, com preterição dos demais. Por outro lado como a medida tivesse por finalidade a compreensão de despesas, alguns servidores, cujos cargos haviam sido suprimidos, foram, na mesma época, reconduzidos para outros cargos de vencimentos inferiores. (MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, 1937, página 246 — GABINNO FRAGA, *Derecho Administrativo*, México, Df., 1934, página 170 — LOUIS ROLLAND, *Précis de Droit Administratif*, Paris, 1937, págs. 67 e 90).

25. Contra o decesso de graduação aludido é que os requerentes se manifestam, pleiteando reparação que julgam de direito.

26. No decesso de graduação objetivado através da mencionada recondução não pode ser constatada, entretanto, qualquer postergação do direito, uma vez reconhecido que "os vencimentos fixados por lei para cada classe, podem por lei ser modificados, conforme o interesse do serviço público, sem que o funcionário possa arrogar-se um direito subjetivo.

27. A doutrina é pacífica (MAURICE VAUTHIER, *Précis du Droit Administratif de la Belgique*, Bruxelas, 1937, págs. 41-42 — ROGER BONNARD, *Précis Elementaire de Droit Administratif*, 1938, pág. 88 — GOODNOW, *Derecho Administrativo Comparado*, Madrid, vol. II, págs. 07-71 e a *Jurisprudência dos tribunais* (Ac. do S.T.F., in *Arquivo Judiciário*, vol. 28, págs. 250-552 e Ac. da Corte Suprema, in *Arquivo Judiciário*, vol. 37, págs. 35-37) confirma o ensinamento eloquente dos mestres (TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 268 — VIVEIROS DE CASTRO, *Estudos de Direito Público*, pág. 694 — ALCIDES CRUZ, *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 100 e 119) — *Só a previsão constitucional cria um direito inquestionável à irredutibilidade* (Ac. do Supremo Tribunal Federal, in *Revista do Supremo Tribunal*, vol. 69, pág. 377, e vol. 58, pág. 322).

28. Demais, não fôsse a matéria incontroversa, restaria esclarecer que os servidores atingidos pelo decesso mencionado ocupavam os cargos de que foram afastados na qualidades de comissionados, não sendo possível, por conseguinte, reconhecer-lhes, no caso, sequer uma expectativa de direito.

29. Por outro lado, merece especial reparo a circunstância de que o exame do Decreto n.º 19.824, de 1 de Abril de 1931 — o qual, segundo os postulantes, teria dado lugar às reconduções posteriormente objetivadas — revela que nem todos os signatários do anexo memorial foram alcançados por tais providências.

30. Outro argumento que os postulantes procuram realçar é relativo à atribuição de cotas ao grupo de servidores cujos vencimentos já em 1931 haviam sido majorados, o que, concluem, veio acentuar ainda mais aquela divergência remuneratória.

31. Tal referência não aproveita de forma alguma, entretanto, à tese dos requerentes, só podendo servir, de fato, contra a sua pretensão.

32. Efetivamente, ao se disciplinarem os problemas de pessoal no serviço público, foi o regime de cotas até então existente considerado injustificável e extravagante.

33. Não tem, portanto, fundamento jurídico a reclamação dos requerentes contra ato da administração que deixou de estender-lhes benefício impròpriamente concedido a determinado grupo de servidores, embora não tenham os requerentes sido também atendidos com a medida então adotada.

34. Sob o ponto de vista da equanimidade parece, efetivamente, que a orientação seguida não foi a mais feliz.

Se, porém, a Administração fôr levada, agora, a reexaminar situações anteriores àquele ato, estará de fato, revendo a classificação que então se estabeleceu, que não poderia ser feito isoladamente, em benefício dêste ou daquele grupo, e sim, de modo geral.

35. Com êste parecer a D.P. sugere a restituição do processo ao Ministério de origem.

D.P., em 25 de Agôsto de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 26 de Agôsto de 1946. — *Abílio Mindêllo Balthar*, Diretor Geral.

D. O. de 29-8-46.

CRÍTICA

Notas sôbre Planificação Social

Guerreiro Ramos

PARECE que a atitude mais prudente diante da planificação é a de considerá-la como uma questão em debate, cuja solução ainda não está suficientemente amadurecida e, portanto, a de não condená-la ou aplaudí-la em bloco, pois a adesão a um certo enunciado científico não pode ser fundada em tendências emocionais.

Os equívocos atualmente em voga a propósito da planificação correm por conta desta confusão do plano emocional com o plano intelectual. A planificação não é, quer parecer-nos, uma questão de sufrágio, uma alternativa que nos seja dado escolher ou evitar. Em sua discussão dever-se-á distinguir nitidamente dois aspectos fundamentais :

- a) trata-se, em primeiro lugar, de saber se existe ou não o problema;
- b) trata-se, em segundo lugar, de, caso exista o problema, escolher dentre as suas soluções possíveis, aquela que fôr mais democrática.

A primeira é uma questão de sociologia da história; a segunda, uma questão de sociologia aplicada, na ausência de melhor expressão.

*
* *

Obras do tipo de "O Caminho da Servidão" do Prof. Hayek, quando não são elaboradas adrede para lançar suspeitas sôbre um tema, são elaborações abortadas, que revelam precisamente a dificuldade de quem as subscreve em compreender o assunto em tôdas as suas implicações.

Podemos deixar de compreender um assunto ou por não possuímos o equipamento científico que para tanto é requerido ou, ainda que o tenhamos, por não assimilarmos as categorias científicas adequadas para pensá-lo. É desta última espécie a deficiência de muitos economistas, sociólogos, ad-

ministradores que reagem supersticiosamente diante da possibilidade das planificações.

*
* *

À luz da sociologia da história do ocidente, a planificação se apresenta como uma etapa da evolução social. A grande contribuição aos estudos sociológicos da obra de Karl Mannheim é ter dado tôda clareza a esta idéia, já infusa nos escritos de alguns filósofos e sociólogos europeus, desde Comte, Hegel, Durkheim e Marx até Max Weber. Mannheim continua uma tradição intelectual e sua obra muito deve àqueles homens, se bem que mais diretamente a Hegel, Karl Marx e Max Weber.

Foi o inquérito das origens do capitalismo e, posteriormente de sua dinâmica interna, que adentrou a inteligência ocidental para a concepção desta nova espécie de sociedade. Quem quer que examine os textos daqueles pensadores verificará como esta afirmação se confirma. Naquela investigação nasceu a sociologia, isto é, um novo modo de especular os fenômenos sociais que se caracteriza pela suposição de que todo equilíbrio social é precário ou pela negação de qualquer explicação providencialista da evolução social.

*
* *

Estudando-se os vários estádios por que passou a civilização ocidental, conseguiremos apreender a essência da planificação. Assim poder-se-á distinguir quatro fases na evolução da sociedade do ocidente :

- a) a fase da solidariedade da horda;
- b) a fase da solidariedade estamental;
- c) a fase da competição individual;
- d) a fase da solidariedade super-individual, ou da planificação.

A primeira foi bem descrita e estudada por Durkheim em seu livro sobre a divisão do trabalho social. Durkheim chamou de *horda* a um tipo de agregado humano em que os indivíduos, à maneira das partes de um cristal, mal se diferenciam, psicologicamente, uns dos outros. Cada indivíduo da horda repete o tipo psíquico médio do grupo. Nesta fase, não há propriamente a responder o mundo através dos seus próprios olhos.

É mais do que provável que os estamentos e as castas tenham surgido como resultado da diferenciação social operada no interior das associações de hordas ou classes.

Talvez não seja possível acompanhar o processo de diferenciação de que resultou a estabilização dos estamentos e das castas. Contudo, é lícito afirmar que a organização estamental da sociedade é uma fase que sucede historicamente ao estágio da organização social nos moldes da horda.

O característico fundamental desta segunda etapa do desenvolvimento da sociedade é que o *status* de cada indivíduo está determinado pelo nascimento. A tradição racionaliza as diferenças de posição e função social e os indivíduos admitem que o esquema da sociedade é definitivo. A vida pessoal transcorre dentro de estilos tradicionalmente estabelecidos e ao *socius* não ocorre a idéia de modificá-los. Uma das razões porque o capitalismo não se desenvolve em países como a Índia, a China, é o padrão tradicionalista da vida do indivíduo, conformado com o seu estado. O nobre tem necessidade de *nobre*, o servo, de *servo*. Por este motivo, a educação é discriminada para atender à diferenciação social. Esta fase no ocidente se estende até o século XVIII.

*

* *

Em sociologia, se chama de competição a uma forma elementar de interação social que se verifica em todas as sociedades. Nas hordas ou nos estamentos, certamente os indivíduos mais hábeis na caça, na magia, na guerra ou nos ofícios rudimentares adquirem maior prestígio do que os menos hábeis.

Entretanto, o princípio de competição começou a invadir todas as esferas da vida na era moderna de nossa civilização. Ele foi um fator importante do advento da sociedade capitalista, o prin-

cipal instrumento de destruição da concepção quietista da sociedade, pois esta deixou de ser uma instituição divina para ser uma instituição humana. A ordem social, à luz do novo princípio, não é algo estabelecido de uma vez por todas, mas uma ordem precária que pode ser incessantemente modificada. Nenhum indivíduo está preso a uma condição social definitiva: na medida de sua capacidade de competir, pode alterar o seu *status*. Trata-se, portanto, de uma mentalidade radicalmente distinta da mentalidade conservadora e tradicionalista dos estamentos.

Nesta terceira etapa, apaga-se cada vez mais a da consciência do indivíduo a idéia de sua pertinência irrevogável a uma determinada camada social e toma vulto a idéia da responsabilidade individual. Desenvolve-se o espírito de iniciativa e a crítica racional. Os negócios humanos, as relações interpessoais, passam a ter lugar, tendo por base não a categoria social, mas o prestígio efetivo do indivíduo, que pode ter como fundamento o dinheiro, o espírito de iniciativa, a instrução ou o talento.

É muito difícil explicar a emergência do indivíduo, na civilização ocidental, em função de um fator único, porque, realmente, um fenômeno histórico é sempre um produto de uma constelação de forças. Contudo, é indubitável que o protestantismo foi o principal fermento da revolução contra os estamentos, ou seja, do advento da sociedade liberal. Posteriormente, a ele se veio juntar um outro fator de emancipação do indivíduo que foi a economia monetária, cuja influência nas relações humanas é incontestável.

Com relação ao papel da ética protestante na forma desta terceira fase, é clássico o estudo de Max Weber, seguido, de perto, por Erich Fromm, em *O Medo da Liberdade*.

O protestantismo forneceu aos pioneiros da renascença os materiais intelectuais para a racionalização do espírito aquisitivo.

O princípio do estamento foi substituído pelo princípio da competição. As relações humanas foram submetidas ao cálculo. Na esfera econômica, acreditava-se que a ordem resultaria da livre concorrência. E, de fato, numa sociedade de pequenos patrões e em que a máquina ainda não tinha substituído o trabalho humano, era legítimo admitir que os mais aptos fossem os mais bem sucedidos.

Entretanto, em nossa época, este princípio não funciona mais. Atingimos a uma fase de extrema concentração do poder econômico, e do poder militar. A organização econômica, em forma de monopólio, destruiu as condições básicas da competição e, de modo semelhante o aparecimento das novas armas de guerra, de que é representativa a bomba atômica, tornou-se mesmado a contribuição individual mesmo na guerra. Na época da revolução francesa, cada indivíduo valia um fusil; hoje porém, com uma bomba de alguns quilos, se pode destruir uma cidade inteira.

Entramos já numa nova etapa da civilização ocidental. Estamos vivendo já numa sociedade planificada. A produção de cultura, o divertimento, a opinião pública, não são esferas livres, mas setores deliberadamente manipulados.

Por conseguinte, é incontestável a existência do problema da planificação. O que nos interessa é saber agora que espécie de planificação é necessário realizar, tendo-se em vista as necessidades da democracia.

*
* *

No terreno das ideologias, a planificação pode ser encarada sob três pontos de vista; o capitalista, o fascista e o comunista.

A maioria das sociedades contemporâneas estão planificadas sob o ponto de vista capitalista. Não tem nenhuma importância que certos economistas ainda procurem provar que a presente é uma sociedade liberal. Não é necessário ser arguto para descobrir que a direção das sociedades capitalistas está fora do alcance da maioria dos cidadãos. A planificação capitalista se caracteriza por ser o resultado de um processo histórico; ela é um produto engendrado pela livre concorrência. Ela firmou o seu título subrepticamente e, até hoje, em nome de velhos princípios, ela garante a sua estabilidade.

Sem desejar entrar em maiores detalhes, assinalamos que a planificação fascista e a comunista têm muito de comum — o intento de reconstruir a sociedade em nome de reivindicações. Elas não realizam propriamente uma nova forma de sociedade, como a burguesia o realizou em comparação com a Idade Média. A diferença entre a planificação capitalista, a fascista e a comu-

nista não é de espécie. As duas últimas estão ainda dentro do marco capitalista da história, e pretendem apenas substituir os detentores do atual controle dos meios de produção por outros detentores, motivo por que não são propriamente revoluções mas golpes de estado.

Por outro lado, tanto a planificação fascista como a comunista padecem de tendências de índole reacionárias muito fortes, pois ambas pretendem impôr uma unidade cultural à sociedade, sem compreender a estrutura fundamental da nossa época.

Torna-se claro que as planificações ideológicas são vocacionalmente inclinadas à estropiação do corpo social, ao emprêgo da violência, como método de organização social.

É necessário, portanto, colocar o problema de um modo não ideológico, isto é, em termos da estrutura fundamental de nossa época e não de arquetipos.

*
* *

A planificação é uma auto-consciência da sociedade atual ou, melhor, é a realização de sua essência. É menos um intento de reconstruí-la em bases favoráveis a este ou aquele grupo do que um intento de liberar as suas forças genuínas reprimidas.

Não se trata de manipulação, mas de uma estratégia que visa desembaraçar de todos os obstáculos o sistema de fatores que configuram a sociedade. Estes fatores são os chamados *principia media*. Para melhor compreendermos o que sejam *principia media* será interessante partir da noção de "horizonte de expectativa".

Toda época (e, por conseguinte, todo indivíduo, em sua época) possui o seu horizonte de expectativa. Há poucos anos passados ninguém podia imaginar que fôsse possível, no Brasil, a existência legal de um partido comunista, como o ressurgimento de partidos direitistas, após a derrota do fascismo, era algo que se afigurava absurdo ao homem comum. Entretanto, a consciência coletiva, no seu estado atual, está admitindo o que lhe parecia ontem um desafio à ordem das coisas. Ora, esta rápida transformação da consciência coletiva não ocorreu em virtude de um ato voluntário dos indivíduos, mas, é claro, em virtude de

uma nova combinação de forças atuantes na sociedade. Estas forças são precisamente os *principis media*.

Em toda época, o homem comum só compreende o mundo, aplicando inconscientemente estes *principia media*. Só recentemente é que as ciências sociais atingiram à percepção destas forças e, em razão disto, o problema de intervir na organização social está sendo colocado mais objetivamente, isto é, sociologicamente. Com fundamento no conhecimento dos *principia media* é que podemos perceber o elemento ideológico ou utópico dos movimentos sociais. Com fundamento nêles é que se conclui que a organização social, se pretende realizar a essência da sociedade, deve ser uma "estratégia que prediz e se esforça por dominar os *principia media* do processo social, ainda não coordenados".

O impressionante atraso em que se encontram nos Estados Unidos os estudos sociológicos sobre o nosso tema se torna patente, quando se observa que até hoje não se percebeu ali que a planificação não é um problema de administração. De certo modo, esta orientação se reflete em países, como o nosso, cuja ciência da administração é mais influenciada por autores americanos. Estes autores apresentam o defeito de ser sociologicamente despreparados, pois os seus estudos são realizados sob a presunção de que as esferas da sociedade estão separadas umas das outras de modo estanque. Neste particular, êles se encontram ainda na fase da sociedade liberal e ainda não perceberam a mudança de estrutura que se operou em nossa época.

*

* *

Ao nosso ver, existem dois *principia media* fundamentais na época atual, cuja livre atuação deve ser assegurada por qualquer intento de planificar que venha a ser realizado. Em primeiro lugar, a democracia econômica deixou de ser um ideal apenas e, cada vez mais, se torna um estado efetivo de consciência individual. Assim, a chamada questão social é, eminentemente, uma questão de desconcentração da riqueza, de redistribuição de riqueza, de modo a assegurar a cada indivíduo uma capacidade aquisitiva compatível com as suas necessidades.

É esta a tese fundamental de Harold J. Laski, no capítulo final (*Liberdade numa democracia planificada*) do seu livro *Reflexões sobre a Revolução do Nosso Tempo*. Segundo Laski para que se realize a democracia econômica, é necessário que fiquem nas mãos da comunidade, naturalmente representada pelo Estado, o controle do fornecimento do capital e do crédito, o controle da terra, o controle do comércio de importação e exportação, e, ainda, a posse e controle dos transportes, combustíveis e energia elétrica.

Em segundo lugar, a fase atual da sociedade ocidental requer o desenvolvimento de um tipo de ética inteiramente distinto do das épocas dotadas de unidade espiritual. Nestas, a ética em vigência tende a ser uma ética de valores absolutos, que se acredita sempre uma ética natural do gênero humano, assumindo, por conseguinte, posições de intolerância. Em épocas como a nossa, a multiplicidade de formas de vida espiritual e insanável e crônica, e o controle social só poderá ser mantido, sem a violência policial dos regimes totalitários de direita e de esquerda, se se desenvolver nos indivíduos uma ética da responsabilidade, à qual se tornem legítimas, do ponto de vista funcional em que se colocam seus concidadãos, as outras variedades de tipos de vida moral.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Revista de Direito Municipal — Maio e junho — Bahia.

Municipal Journal — August 1946 — September.

Boletim Informativo — Setembro, 1946.

Revista do Irb — Agosto de 46.

Art & Industry — October, 1946.

Paraguay Industrial y Comercial.

Arquivos do Instituto de Pesquisas Agrônomicas — Pernambuco — vol. 4 — 1946.

Revista dos Tribunais — Bahia — Julho e agosto de 1946 — vol. 38 — n.º 1.

Boletim da Inspeção de Serviços Públicos — Dez. n.º 10 — 1944.

Lead Replacements in Dinnerware glazes — July, 1946.

Evening Courses in Architecture — Columbia University — New York.

The Civil Service Argus — September, 1946.

- Revista del Ministerio de Cultura* — vol. 16, n.º 15 — San Salvador, Republica de El Salvador.
- Taxes* — vol. 29, n.º 7, july, 1946.
- Municipal Journal* — July 26, 1946.
- Revista Industrial de S. Paulo* — n.º 18.
- Revista do Imposto de Renda* — ns. 5 e 6.
- Boletim Informativo* — n.º 64 — Rosario, Argentina.
- Wilson Library Bulletin* — Vol. 21, n.º 1, september, 1946.
- Memória*, n.º 6 (Contribuição para o estudo da região ervateira).
- Revista Brasileira de Medicina* — Maio e abril de 1946.
- Revista Ceres* — Julho e agosto de 1946.
- Boletim Económico* — n.º 5, ano de 46 — Ministério das Relações Exteriores.
- Sociedades anônimas* — n.º 1, junho de 1946.
- Taxes* — Vol. 29, n.º 9 — September, 1946.
- Revista da Cruz Vermelha Brasileira* — Nov. e dez. 1945.
- Journal of Research of the National Bureau of Standards* — Vol. 37, n.º 1.
- Boletim Municipal* — Vol. IX, ano VIII.
- Boletim Oficial da Secção de São Paulo* — n.º 47 (Ordem dos Advogados de São Paulo).
- Direito* — Jan. e fev. — Livraria Freitas Bastos.
- D.N.C.* — Junho de 1946.
- Brasil en Marcha*— Paraguay — Julio de 1946.
- The United States Quartely Book List* — June, 1946.
- Agricultura e Pecuária* — n.º 279 — Julho, 1946.
- Boletim Serviço Médico Nacional de Empleados* — Julho de 1946.
- Boletim Informativo* — Julio, 1946 — Rosario, Argentina.
- Legislação do Trabalho* — Maio de 46 — São Paulo.
- Labor Review* — July de 1946.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Agosto de 46.
- Revista Brasileira de Odontologia* — n.º 111 — Junho de 1946.
- Divisão de Orçamento do Ministério da Agricultura* — 1946.
- Revista Ceres* — Nov. e dez. de 45.
- The Journal of the American Dental Association* — September 15, 1945.
- Las Condiciones Economico-Sociales y el Costo de la Vida de la Clase Obrera de la Ciudad de Honda* — Bogotá, Columbia.
- Political Science Quartely* — March 1945.
- Nação Brasileira* — Outubro de 1946.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Agosto de 1946.
- Municipal Journal* — September 27, 1946.
- Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — 1946.
- Boletim da Associação Comercial do Amazonas* — Agosto de 1946.
- Divisão de Lepra do Estado de Minas Gerais, Album da Boletim da Diretoria de Aeronáutica Civil* — Maio e junho de 1945.
- Journal of the American Dental Association* — October 1, 1946.
- Inapiários* — Setembro de 1946.
- Revista do IRB* — Outubro de 1946.
- Universidad de Antioquia* — Abril y mayo de 1946.
- Revista Brasileira de Medicina* — Junho, julho e agosto de 1946.
- Boletim da Divisão Jurídica, I.A.P.I.* — Julho de 1946.
- Boletim da União Panamericana* — Outubro de 1946.
- Aviação* — Agosto de 46.
- Columbia University — Bulletin of Information.*
- Revista Imposto da Renda* — Maio, junho, julho e agosto de 1946.
- Occupational Psychology* — October 1946 — Londres.

1946
IMPRESA NACIONAL
RIO DE JANEIRO - BRASIL

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I

N. 1 — novembro (esgotado).....	1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....	1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....	1938
N. 4 — março.....	1938

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1938
N. 2 — maio.....	1938
N. 3 — junho.....	1938

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1938
N. 2 — agosto.....	1938
N. 3 — setembro.....	1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1938
N. 2 — novembro.....	1938
N. 3 — dezembro — (esgotado).....	1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1939
N. 2 e 3 — fevereiro e março.....	1939

VOLUME II

N. 1 e 2 — abril e maio.....	1939
N. 3 — junho.....	1939

VOLUME III

N. 1 e 2 — julho e agosto.....	1939
N. 3 — setembro.....	1939

VOLUME IV

N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1939

ANO III

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1940
N. 3 — março (esgotado).....	1940

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1940
N. 2 — maio (esgotado).....	1940
N. 3 — junho (esgotado).....	1940

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1940
N. 2 — agosto (esgotado).....	1940
N. 3 — setembro.....	1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1940
N. 2 — novembro (esgotado).....	1940
N. 3 — dezembro.....	1940

ANO IV

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1941
N. 3 — março.....	1941

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1941
N. 2 — maio (esgotado).....	1941
N. 3 — junho (esgotado).....	1941

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1941
N. 2 — agosto (esgotado).....	1941
N. 3 — setembro (esgotado).....	1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1941
N. 2 — novembro (esgotado).....	1941
N. 3 — dezembro.....	1941

ANO V

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1942
N. 3 — março (esgotado).....	1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1942
N. 2 — maio (esgotado).....	1942
N. 3 — junho (esgotado).....	1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1942
N. 2 — agosto.....	1942
N. 3 — setembro (esgotado).....	1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1942
N. 2 — novembro.....	1942
N. 3 — dezembro.....	1942

ANO VI

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1943
N. 2 — fevereiro.....	1943
N. 3 — março.....	1943

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1943
N. 2 — maio.....	1943
N. 3 — junho.....	1943

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1943
N. 2 — agosto.....	1943
N. 3 — setembro.....	1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1943
N. 2 — novembro (esgotado).....	1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1943

ANO VII

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1944
N. 3 — março (esgotado).....	1944

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1944
N. 2 — maio.....	1944
N. 3 — junho.....	1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1944
N. 2 — agosto.....	1944
N. 3 — setembro.....	1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1944
N. 2 — novembro.....	1944
N. 3 — dezembro.....	1944

ANO VIII

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1945
N. 2 — fevereiro.....	1945
N. 3 — março.....	1945

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1945
N. 2 — maio.....	1945
N. 3 — junho.....	1945

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1945
N. 2 — agosto.....	1945
N. 3 — setembro.....	1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1945
N. 2 — novembro.....	1945
N. 3 — dezembro.....	1945

ANO IX

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1946
N. 2 — fevereiro.....	1946
N. 3 — março.....	1946

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1946
N. 2 — maio.....	1946
N. 3 — junho.....	1946

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1946
N. 2 e 3 — agosto e setembro.....	1946

VOLUME IV

N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1946
N. 3 — dezembro.....	1946

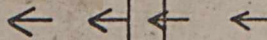
CONGRESSO NACIONAL

SENADO

CAMARA

FEDERAL

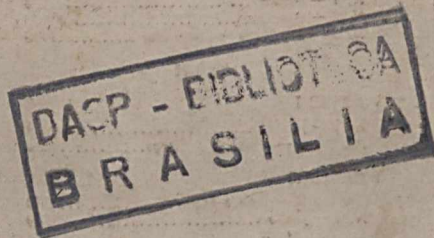
DEPUTADOS



D O S

ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

PRESIDENTE DA REPÚBLICA



DIR. GERAL DO DAS.P.

CORPO DE RELATORES

COMISSÕES DE REVISÃO

SEC. DO PLANO DE REESTR. DA AD. FEDERAL
SECÇÃO DE METODOS DE TRABALHO

SEC. DOS ORÇAM. GERAIS
SECÇÃO DE AUTARQUIAS

SER. DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
SECRETARIO CHEFE ASSESSORES

SER. DE COOR. DO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO
SECRETARIO CHEFE ASSESSORES

SECÇÃO DE PESQUISAS TÉCNICO ORÇAMENTARIAS
SECÇÃO DE ECONÓMICO FINANCEIROS

TURMA DE ADMINISTRAÇÃO

ASSESSORES

SECRETARIO

DIRETOR

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

D.A.S.P.