

CARVALHO, Paulo Neves de. *Three Papers*. Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration, 1953, 71 p.

Publicado em 1953, este livro, como denota o título, contém três artigos de autoria do Prof. Paulo Neves de Carvalho. Elaborados durante o período em que o autor desenvolveu sua dissertação de mestrado na Universidade da Califórnia do Sul, Estados Unidos, os artigos versam sobre temas bastante distintos uns dos outros. O primeiro, *Controle arquitetônico e poder de polícia* – Architectural Control and Police Power – aborda o controle arquitetônico praticado pelo poder público municipal da Cidade de San Diego, Califórnia. O segundo artigo, *Uma pesquisa de governo de cidade* – A Survey of City Government –, por sua vez, tece considerações a respeito de uma possível mudança na forma de governo da cidade de Henderson, Nevada. Por fim, o terceiro e último texto, *Conciliação como uma ideia básica de lei social no Brasil* – Conciliation as a basic idea of social law in Brazil – discute a ideia de conciliação entre empregados e empregadores, no Brasil, à luz da Consolidação das Leis do Trabalho e durante a vigência do ordenamento constitucional de 1946.

Cumprir observar que não obstante os três artigos discorram sobre questões relacionadas a diferentes Estados Nacionais, comunidades e esferas de governo; eles têm como pano de fundo um problema mais amplo, isto é, o papel do Estado nas sociedades humanas. Nota-se, igualmente, que alguns tópicos presentes nestes artigos foram desenvolvidos e ampliados na dissertação de mestrado e na tese de doutorado do professor.

## **I - Controle arquitetônico e poder de polícia (p. 9-35)**

### **Capítulo I – Avaliação geral do problema**

Neste artigo, Paulo Neves de Carvalho toma com objeto de estudo o controle arquitetônico da cidade de San Diego, Califórnia. Atenção especial é dada aos aspectos legais do problema, visto que muitas tendências sobre o controle arquitetônico estavam expressas em decisões dos tribunais norte-americanos. Dessa forma, a pesquisa do autor baseou-se amplamente na jurisprudência norte-americana<sup>1</sup>.

Inicialmente, Paulo Neves apresenta um breve panorama da questão nos Estados Unidos da América. Segundo ele, o controle arquitetônico nos Estados Unidos não era, à época, tão desenvolvido como em outros países. Essa constatação parecia refletir, de algum modo, as características de uma cultura individualista que ainda prevalecia no país (p. 09). Com efeito, o autor observa que, na legislação, o controle arquitetônico mantinha um nexos com a extensão com que os direitos individuais eram entendidos e garantidos (p. 10).

Depreendem-se do problema duas ideias correlatas, isto é, o *poder de polícia* e a *estética*, sendo que o controle da última pode significar uma perigosa ampliação da

---

<sup>1</sup> Foram utilizadas sete decisões judiciais.

primeira. A questão envolve, ainda, um dos direitos básicos do indivíduo: o direito à propriedade. Para Paulo Neves, o homem possui a tendência de racionalizar, em muitas instâncias, as restrições a direitos tais como as liberdades de expressão e de livre associação, mas ele é menos disposto a aceitar limitações no seu direito de utilizar sua propriedade da maneira que achar melhor (p. 10). Nesse sentido, as soluções encontradas para os problemas que envolvem o controle arquitetônico passaram a ser vistas, nos EUA, como uma fórmula que contém ingredientes capazes de abrir portas para o mau uso da discricionariedade administrativa.

Paulo Neves de Carvalho afirma que em uma sociedade democrática há sempre um esforço de conciliar direitos constitucionais básicos aos critérios sociais, políticos e econômicos, de modo a definir o interesse público, o bem-estar geral, a moral e a segurança pública. Contudo, o fortalecimento dos valores sociais ou comunitários resulta em limitações nas aceções individualistas.

O controle arquitetônico torna essa conciliação especialmente difícil porque, em geral, as restrições ao direito de propriedade decorrentes de sua efetivação baseiam-se na estética. Assim, o estabelecimento de critérios objetivos ou padrões capazes de definir a estética seria a única maneira de minimizar a possibilidade de decisões arbitrárias provenientes da autoridade pública. Todavia, observa o autor que isso é algo muito difícil, haja vista que a noção de estética é uma ideia sobremaneira subjetiva (p. 11).

Em desenvolvimento às ideias básicas relacionadas ao controle arquitetônico, Paulo Neves define o conceito de *poder de polícia*. Citando Ernest Freund, ele afirma que, até então, o termo *polícia* ainda não havia sido devidamente definido ou delimitado. Entretanto, para ele, *polícia* significa, em um sentido mais amplo, o exercício de poderes administrativos sobre pessoas e propriedades. Por outro lado, em um sentido mais estrito, *polícia* expressa o corpo de serviços organizados pelo poder público para proteger a ordem pública e garantir a integridade física e moral das pessoas, por meio de restrições colocadas sobre a atividade individual ou coletiva.

No campo do planejamento, o poder de polícia refere-se usualmente àquelas regulamentações da propriedade que não requerem compensações da parte do proprietário. Tais relações devem ser justificadas levando em consideração a saúde pública, segurança, bem-estar e a moral (p. 12).

O conceito de controle arquitetônico é definido por Paulo Neves de Carvalho como o controle sobre o desenho, custo, cores ou aparência de edifícios; mas, eventualmente, inclui as regulamentações relativas à preservação de edifícios ou sítios de interesse histórico. Em muitos casos, o controle arquitetônico também aplicava-se a letreiros e propagandas.

O autor apresenta uma polêmica inerente ao controle arquitetônico. Para ele, é amplamente aceito que a arquitetura dos edifícios é um fator determinante na aparência de uma cidade. Todavia, havia, à época, muita resistência à ideia de se sujeitar o desenho, cor ou custo dos edifícios ao controle público. Muitos acreditavam que o

conceito de poder de polícia tornar-se-ia muito amplo e perigoso se o Estado começasse a ditar padrões de beleza (p. 13).

Ao investigar a jurisprudência relativa à matéria, Paulo Neves identifica algumas tendências gerais. A primeira é a de que os tribunais tendiam, naquele contexto, a concluir que considerações estéticas por si só não podiam sustentar o exercício do poder de polícia. Ou seja, a promoção da beleza não deveria ser matéria de controle governamental (p. 13). Outra abordagem dos tribunais indica uma tendência oposta. Algumas delas tendiam a aceitar que a promoção da beleza deveria estar dentro do escopo do poder de polícia e que a interpretação da lei deveria ser liberalizada nessa direção. Entretanto, a primeira posição era a mais recorrente nos tribunais norteamericanos, o que indica a predominância de um pensamento mais conservador (p. 14).

Outro elemento aparece como tendo uma grande influência no problema. O fato é que o controle arquitetônico vinha sendo considerado não apenas pelo prisma da estética, mas também pelas suas implicações econômicas. Em outras palavras, sendo a estética um elemento do bem-estar econômico, ela se torna parte do conceito de polícia. Para Paulo Neves, seria essa a razão do interesse de grupos privados na regulamentação do controle arquitetônico (p. 19).

Partindo do exemplo de uma decisão judicial ocorrida na cidade New York, em 1950, o autor expõe a relação existente entre a degradação de uma área residencial à diminuição na arrecadação de impostos por parte do poder público. De acordo com essa decisão, seria responsabilidade da legislação local prevenir os efeitos danosos da aparência dos edifícios, bem como promover a proteção da saúde, segurança, moral e bem-estar geral da comunidade (p. 20).

Outra tendência verificada na jurisprudência é a de que os tribunais costumavam proteger sítios que possuíam valor histórico e arquitetônico. Paulo Neves cita um estudo elaborado por Robert E. Michalski, um procurador municipal da cidade de Palo Alto, Califórnia, sobre um caso envolvendo a cidade de New Orleans. Para o procurador, a defesa das “reliquias” arquitetônicas da cidade contra a iconoclastia e o vandalismo beneficiaria os munícipes não apenas pelo valor sentimental, mas também pelo valor comercial, pois tais locais atraíam turistas e convenções.

## **Capítulo II – Revisão arquitetônica na cidade de San Diego**

A cidade de San Diego foi um dos exemplos de pioneirismo em revisão arquitetônica nos Estados Unidos. Paulo Neves de Carvalho exime-se de apresentar os antecedentes históricos do controle arquitetônico de San Diego, mas chama atenção para uma emenda ao “Código de Construção” da cidade, de 1934, que conferiu à “Comissão de Planejamento da Cidade” o poder de ponderar a respeito da aparência de edificações voltadas para a principal rodovia da cidade. Um estudo realizado em 1948 indicou que cerca de um terço da cidade era afetado pela regulamentação de controle arquitetônico.

A emenda supracitada determinava que todos os requerimentos para construções, assim como suas plantas e especificações deveriam ser encaminhados à Comissão de Planejamento da Cidade para aprovação do desenho exterior. A comissão possuía poderes para recomendar mudanças no desenho exterior dos edifícios planejados pelos empreendedores (p. 26).

Paulo Neves analisa uma norma municipal, então recente, de 1953<sup>2</sup>, que, segundo ele, visava à compatibilização entre controle arquitetônico e o padrão democrático de vida nos Estados Unidos. Primeiramente, o autor observa que o novo decreto evitou restrições limitadas a apenas uma seção da área urbana, passando a cobrir todas as edificações da cidade (p. 28).

O autor cita novamente Robert Michalski, o qual afirma que, se o controle arquitetônico é desejável ou justificável, ele deve ser aplicado a toda a cidade, posto que aplicá-lo a uma parte e não a outra implicaria em derrotar o seu propósito de promover o desenvolvimento harmônico da cidade. Dessa forma, a preservação da qualidade estética de uma cidade não deveria ser realizada à custa de um ou outro distrito.

Paulo Neves destaca a seção da nova norma que estipula a criação de uma Junta de Revisão Arquitetônica. Tal junta deveria ser composta por cinco membros, todos eles eleitores da cidade de San Diego e especialmente qualificados no campo da arquitetura. Os membros da junta deveriam possuir a habilidade de julgar os impactos de edificações propostas sobre os valores das propriedades das áreas no entorno da construção. Para o autor, essa especificação seria claramente influenciada por fatores de ordem econômica, o que, em outras palavras, expressaria uma consideração em relação ao bem-estar econômico geral (p. 29).

A Junta de Revisão Arquitetônica de San Diego possuía poderes para aprovar, aprovar parcialmente ou reprovar o desenho exterior de todas as edificações propostas para construção, além daquelas convertidas, alteradas ou movidas no interior dos limites da cidade. Mais do que isso, competia à junta estabelecer regras e padrões a serem aplicados na avaliação da adequação de qualquer edificação proposta aos bairros adjacentes. No entanto, essas regras e padrões deveriam primeiro ser aprovados pelo Conselho da Cidade.

Para Paulo Neves de Carvalho, a norma de 1953 estava, sem dúvida, preocupada com o problema dos padrões na revisão arquitetônica. Todavia, ela poderia falhar completamente em seus propósitos se os padrões não fossem devidamente concebidos (p. 30). A bem dizer, anteriormente, o Departamento de Planejamento de San Diego já havia sugerido os seguintes critérios a serem considerados em relação a propostas de edificação: a localização da estrutura em relação ao bem-estar geral da localidade; a adequação ao sítio; o tamanho do edifício em relação ao lote e a estruturas existentes na mesma propriedade e adjacências; o recuo do edifício em relação aos limites do lote; a altura e volume do edifício; a proporção e espaçamento entre janelas, portas e outras

---

<sup>2</sup> Ordinance Nº 5.855.

aberturas; os tipos de materiais a serem usados no exterior; a inclinação e tipo do telhado; o tamanho, tipo e localização de placas de propaganda e, por fim, a duplicação de estruturas similares no entorno (p. 30).

Segundo Paulo Neves, tais critérios eram de pouco valor visto que a maioria deles não possui conteúdo ou implicações puramente estéticas. Além disso, o autor observa que se os mesmos fossem adotados pela Junta de Revisão Arquitetônica, ela se prenderia demasiadamente à observância de bairros e sítios específicos, e não de toda a cidade como determinava a norma que a criou (p. 31).

Outro aspecto da norma que instituiu a junta de revisão arquitetônica de San Diego avaliado por Paulo Neves é o processo de apelação. Caso o proprietário do edifício em questão rejeitasse o parecer da junta, esta deveria elaborar um relatório e enviá-lo ao Conselho Municipal. Com base na notificação da junta de revisão, os escriturários do município deveriam, a um só tempo, estabelecer uma data para a realização de uma audiência pública perante o Conselho e notificar o Departamento de Planejamento. O último, por sua vez, deveria comunicar as partes envolvidas sobre a audiência. Na audiência pública, o Conselho Municipal deveria considerar a adequação do desenho arquitetônico exterior planejado e ouvir tanto os proponentes quanto os oponentes do desenho contemplado. O Conselho Municipal deveria anunciar sua decisão em um prazo de 35 dias após a submissão dos planos ao Departamento de Planejamento (p. 32).

Paulo Neves entende que o processo analisado criava um sistema de apelação “ex-officio” para a Junta de Revisão e, em última instância, para o Conselho Municipal. Deste modo, a Administração Municipal teria três oportunidades diferentes para tentar modificar o desenho exterior de um edifício. Portanto, haveria uma larga margem para o uso da persuasão que, segundo o autor, seria a ferramenta básica do processo de revisão (p. 33).

Para Paulo Neves de Carvalho, os seguintes pontos sumarizam a abordagem da Cidade de San Diego no que toca à revisão do desenho exterior de edificações:

1. A revisão arquitetônica depende, em grande medida, do suporte que a cidade tem sido capaz de afiançar de indivíduos e grupos cívicos. Uma opinião pública ilustrada é capaz de criar as condições para um esforço de persuasão frutífero;
2. Controle não é uma expressão afortunada e deve ser evitada;
3. Considerações estéticas carregam a ideia de bem-estar econômico e, como tal, devem ser sujeitas a um conceito ampliado de poder de polícia;
4. O exercício de poderes pelas Juntas de Revisão deve ser subordinado a padrões e critérios objetivos tanto quando possível;
5. A revisão arquitetural deve ser aplicada à cidade inteira;

6. Os corpos de apelação devem incluir uma junta independente da Comissão de Planejamento. É obrigatório que os membros de tal junta sejam altamente qualificados;
7. A aprovação das plantas deve tornar-se automática se a decisão não for tomada em um determinado número de dias.

Por fim, o autor afirma estar convencido de que as obras privadas são realmente o único meio capaz de assegurar os melhoramentos no desenho de edifícios e demais estruturas em uma base definitiva.

\* \* \*

## **II - Uma pesquisa de governo de cidade (p. 41-49)**

### Handerson, Nevada. O futuro governo de Handerson

Neste, que é o segundo artigo do livro, Paulo Neves de Carvalho realiza um exercício puramente teórico sobre uma provável mudança na forma de governo da cidade de Handerson, Nevada. Observa o autor que, de acordo com as leis do Estado Nevada, àquela época, suas cidades podiam operar sob duas formas de estatutos orgânicos. A primeira era a *Lei Geral do Estado*, que prescrevia organização e procedimentos para cada classe de cidade. A segunda forma era a *Carta Municipal*.

Em 1953, Handerson era identificada como uma cidade de segunda classe que operava sob provisões da lei geral do Estado. Essas provisões requeriam um tipo de organização municipal que, em muitos casos, era desajeitada e antiquada; que exigia que certas funções fossem colocadas nas mãos de indivíduos específicos, limitando seriamente, assim, a flexibilidade do governo local; e que, finalmente, fazia com que certos procedimentos fossem adotados independentemente das necessidades locais (p. 41).

Paulo Neves avalia que por operar sob as leis gerais de Nevada, a comunidade de Handerson experimentava sérias limitações na sua capacidade de ajustar o governo municipal às necessidades locais. Dessa forma, para ele, a cidade deveria levar em consideração a possibilidade de elaborar uma carta municipal. Sob essa forma de lei orgânica, o povo de Handerson poderia estabelecer para o seu governo municipal princípios similares àquelas das constituições estaduais e nacional. Dessa forma, organização e procedimentos tornar-se-iam matéria de determinação local. Para o autor, isso é o que se conhece como um governo do tipo “*home rule*” (p. 42).

O julgamento de Paulo Neves de Carvalho era o de que se a cidade de Handerson eventualmente adotasse uma carta, a estrutura básica de governo de nível local seria de

suma importância. Para ele, as pedras fundamentais da carta de Handerson deveriam ser as seguintes: flexibilidade; forma de governo; distinção entre política e administração; elementos básicos da nova forma de governo; a relação entre o Conselho e o Chefe do Executivo; o Prefeito; áreas administrativas e integração e, por fim, os controles.

No que toca à questão da **flexibilidade**, Paulo Neves pondera que uma carta municipal que já havia sido proposta para Handerson parecia ser demasiado detalhada, inadequada em muitos aspectos e, muito frequentemente, contraditória. No seu entendimento, um documento básico deveria conter uma definição clara de áreas governamentais e linhas de autoridade e responsabilidade. Para Paulo Neves, uma simples e ressonante fundação seria o bastante para prover uma base para posteriores desenvolvimentos da estrutura do governo local em circunstâncias mais complexas (p. 43).

Quanto à **forma de governo**, Paulo Neves considera, levando em conta as características de Handerson, que a melhor forma de governo municipal deveria ser: democrática; responsiva ao eleitorado; capaz de definir políticas que expressam os interesses fundamentais da comunidade e de traduzir tais políticas em uma administração efetiva e econômica. Nesse sentido, o autor conclui que a forma de governo *Gerente da Cidade* – City Manager – proveria tais condições desde que os seus princípios fossem realmente compreendidos e levados a efeito (p. 44).

No que se refere à **distinção entre política e administração**, o autor ressalta que na forma de governo *gerente da cidade* o Conselho Municipal é o órgão preponderante e, portanto, a real fonte do poder de governo. Sua tarefa é a de definir políticas para a cidade. Entretanto, a área política e a área administrativa são distintas. As políticas ditadas pelo Conselho são executadas – administradas – por alguém que é contratado pelo conselho: o Gerente da Cidade.

No que diz respeito aos **elementos básicos da nova forma de governo**, Paulo Neves afirma que o controle do Conselho sobre a administração é exercida por meio do Gerente da Cidade. Em outras palavras, o Gerente é responsável perante o Conselho pela adequada administração dos negócios da cidade, mas deve possuir, por outro lado, uma autoridade compatível com essa responsabilidade. Essa autoridade inclui: poder para designar o pessoal administrativo; poder para remover subordinados por justa causa; poder para dirigir, controlar, supervisionar e coordenar a administração dos serviços da cidade; poder para investigar as condutas de oficiais ou empregados; poder para fazer cumprir as leis e regulamentos; poder para preparar o orçamento para submissão ao Conselho; poder para executar o orçamento tal como foi aprovado pelo Conselho; poder para estabelecer e fazer cumprir controles administrativos e, por último, poder para fazer recomendações ao Conselho a respeito de questões políticas. Os deveres do Gerente da Cidade incluem: prover o Conselho com as informações solicitadas; manter o Conselho informado sobre a condição financeira da Cidade; comparecer às reuniões do Conselho, com o privilégio de participar das discussões, porém sem direito de voto; e preparar os temas a serem considerados pelo Conselho (p. 45).

Quanto à **relação entre o Conselho e o Gerente**, Paulo Neves de Carvalho esclarece que um aspecto do plano de gerência é a seleção do Gerente pelo Conselho e o poder do último de demitir o primeiro. Em razão deste poder de demitir o Gerente, o Conselho possui, na prática, contínuo controle sobre a administração. Isso significa que o Gerente representa um Poder Executivo controlado (p. 46).

No que tange à figura do **Prefeito**, o autor explica que, sob a forma de governo *Conselho Gerente*, o Prefeito não é responsável pela administração da Cidade e não tem poder de veto. Ele habitualmente preside as reuniões do Conselho e é considerado o chefe de cerimônias da comunidade. Como tal, ele representa a Cidade em ocasiões cerimoniais, entretém visitantes e assim por diante. O Prefeito deve ser escolhido pelo Conselho entre os seus membros ou escolhido pelo eleitorado (p. 47).

No que se refere às **áreas administrativas e integração**, Paulo Neves sugere que as funções a serem realizadas nas diferentes áreas administrativas – tais como finanças; trabalhos públicos; pessoal; planejamento; segurança pública; suprimento de água; parques e recreação, e assim por diante – tenham seus aspectos básicos descritos na Carta Municipal. Isso incluiria uma ampla definição de deveres, tarefas e responsabilidades do ponto de vista administrativo. Todavia, para o autor, a departamentalização não deveria ser matéria de preocupação naquela circunstância, pois provisões na carta permitiriam ao Chefe do Executivo – o Gerente da Cidade – conduzir ele próprio a tarefa administrativa de áreas que julgar conveniente. Em outras palavras, todas as áreas da administração seriam entregues a um pequeno grupo de pessoas treinadas (p. 48).

Por fim, no que toca aos **controles**, Paulo Neves de Carvalho entende que aquilo que realmente importa é a adoção de uma abordagem que integre todas as funções administrativas e as mantenha sob os cuidados do oficial chefe da administração, de modo que não haja qualquer supervisão do Conselho sobre a administração interna. Para ele, a interferência do Conselho destruiria a essência do sistema. Contudo, isso não quer dizer que o Conselho iria lidar com um Executivo muito forte. Isso seria verdadeiro, primeiramente, porque o Gerente seria sempre sujeito às políticas estabelecidas pelo Conselho e à possibilidade de ser removido a qualquer momento. Além disso, vários *freios*<sup>3</sup> internos poderiam ser estabelecidos para manter os empregados responsáveis por suas ações. Esses freios incidiriam, sobretudo, sobre a área financeira por meio de um cuidadoso controle de gastos e receitas, relatórios de desempenho e assim por diante. Pra Paulo Neves, uma auditoria independente, realizada por agentes externos à administração e responsáveis apenas perante o Conselho, é um meio inestimável de controle. Auditorias internas realizadas pelo oficial encarregado das operações financeiras são igualmente boas fontes de informações. Em suma, o autor lembra que é preciso ter-se em mente que o Conselho é o órgão responsável por estabelecer todas as regras e políticas. Contudo, uma vez estabelecidos pelo Conselho os sistemas de controle e administração geral, a execução dos mesmos deve ser entregue ao oficial

---

<sup>3</sup> Checks.



administrativo, isto é, o Gerente. Isto posto, conclui-se que a administração não deve ser uma tarefa do Conselho ou do Prefeito (p. 49).

\* \* \*

### **III – Conciliação como uma ideia básica de lei social no Brasil (p. 53-71)**

Neste artigo, o objeto de estudo de Paulo Neves de Carvalho é a legislação trabalhista Brasileira tal como estava posta em 1953. O objetivo do trabalho é o de articular as ideias básicas dessas normas com os princípios das relações humanas que vinham sido aplicados à administração nas sociedades democráticas.

Inicialmente, o autor apresenta um breve histórico da legislação em questão que, em 1943, foi reunida no documento jurídico que recebeu o nome de “Consolidação das Leis do Trabalho”. Feito isso, ele define o conceito de *consolidação*, que se trataria de uma fase no estabelecimento de um sistema jurídico. Uma consolidação representa mais do que uma mera coleção de leis e menos do que um código. Ela busca, ao coletar os textos jurídicos já existentes, colocar em evidência os princípios que têm resistido ao teste da experiência (p. 53).

Segundo Paulo Neves, a diferença entre a lei trabalhista brasileira e a lei clássica é que a primeira baseia-se no conceito subjetivo da valorização do trabalho, enquanto a última é rígida e formal. A lei clássica é atrelada ao elemento objetivo contido nas regras, o que significa que ela é basicamente uma técnica conservadora. Dessa forma, o arbítrio do Juiz é limitado, haja vista que ele não pode se desviar da análise objetiva cristalizada na lei (p. 54).

A lei social, por sua vez, ao tentar apreender uma realidade viva que está nos fatos, representa uma força que almeja equilibrar grupos economicamente distintos em benefício do grupo social como um todo. Assim, um Juiz pode, em nome do interesse público ou da justiça social, seguir critérios predominantemente subjetivos em atenção aos chamados interesses sociais. Quanto à lei social brasileira, Paulo Neves afirma que o legislador a considerava como sendo resultado da maturidade de uma ordem social estabelecida há mais de uma década e consagrada por benefícios distribuídos, bem como pelo julgamento de uma opinião pública consciente.

A definição de lei trabalhista fornecida por Paulo Neves de Carvalho diz que esta é um complexo de regras e instituições dedicadas à proteção do trabalho na atividade privada. Ele afirma que as fundações desse tipo de lei já estavam inscritas na Constituição Brasileira de 1946. Para demonstrar sua constatação, ele cita o artigo 145 da carta que diz que “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.

Segundo o autor, o artigo faz uma clara referência a uma ordem baseada no reconhecimento da dignidade humana (p. 55).

Segundo Paulo Neves, as atitudes paternalistas direcionadas ao trabalhador foram fonte de ditadura em muitos regimes políticos. Contudo, ele arrisca dizer que no Brasil dos anos 1950 havia óbices constitucionais à interferência do Estado que garantiam a preservação dos ideais democráticos. A palavra de ordem, no Brasil, à época, era harmonia social, isto é, o equilíbrio entre capital e trabalho, porém sob a inspiração de concepções cristãs. O autor julga que, em vez de ter sido desfigurada, a forma democrática de governo ganhou coerência e vitalidade.

Paulo Neves afirma ser possível dizer que o legislador brasileiro esteve particularmente interessado em princípios capazes de conduzir a relação entre o trabalhador e o supervisor à harmonia. Tais princípios seriam os mesmos das relações humanas. Para ele, esses princípios não apareciam expressamente na legislação brasileira como poderia se desejar, mas estavam implícitos em muitos artigos. Eles estariam, por assim dizer, inscritos no espírito das leis. Não havia, até então, uma clara e sistemática pesquisa sobre a expressão desses princípios, de sorte que ainda não estavam postas validações claras e definitivas de muitas hipóteses presentes na teoria das relações humanas (p. 56).

Na avaliação de Paulo Neves, existia, no Brasil, um sentimento geral de que a forma democrática de vida é desejável e tão aplicável ao campo do trabalho quanto é no mundo político. Esse sentimento havia sido aceito por muitas pessoas, mas faltava-lhe uma enumeração dos conceitos básicos. Contudo, um elemento havia conquistado a necessária expressão na legislação brasileira: o elemento da conciliação. Ciente de que era necessário atingir a harmonia entre as forças atuantes, o legislador teve em mente, sobretudo, a sobrevivência do empreendimento econômico em si (p. 57).

Para Paulo Neves, o conflito é, em muitos aspectos, uma fonte de desunião. Por isso, a solução seria uma composição de interesses contrários, de maneira que a unidade da empresa pudesse ser mantida. Não seria suficiente, naturalmente, declarar a vitória de um dos lados. Mais importante do que isso seria eliminar a tensão e o desajustamento, com o objetivo de fazer com que as forças em conflito passem a operar harmoniosamente na mesma direção.

O autor chama atenção para o fato de que, no Brasil, uma tentativa havia sido realizada no sentido de estabelecer um mecanismo para a conciliação. Esta consistiu na criação de tribunais compostos por representantes de ambos os lados, em igual número, para resolver disputas entre empregadores e empregados. A seleção de tais representantes era realizada pelos sindicatos representativos, com a ratificação do Poder Executivo Federal.

Paulo Neves lembra igualmente que, no Brasil, as bases da organização sindical foram estabelecidas em 1937 e, em sua forma original, refletiam o pensamento daquele tempo. A solidariedade dos interesses econômicos daqueles que se encarregam de atividades similares ou relacionadas constitui o laço social básico. Sublinha-se, ainda, que a

Constituição de 1946 garantia a pluralidade sindical, que configura um princípio democrático (p. 58).

Evocando o exemplo dos Estados Unidos da América, Paulo Neves de Carvalho afirma que embora a existência do sindicalismo fosse garantia em lei na condição de um dos elementos básicos da organização social daquele país, ele não estaria, àquela época, desempenhando uma função muito importante no campo da administração. Para ele, nos Estados Unidos, a presença do sindicato era mais sentida quando as barganhas contratuais eram discutidas.

Citando o Prof. Pfiffner, observa Paulo Neves que o sindicalismo tendia a terminar com os dias de arbitrariedade nas relações de trabalho e, como consequência, o supervisor deveria tornar-se um líder em vez de um condutor. Essa percepção de segurança e igualdade do poder possuído pelos trabalhadores obrigava o supervisor a liderar por meio da persuasão em vez de ordens. Portanto, a barganha coletiva mudou a figura do capataz que, de um monarca absoluto passou a um monarca constitucional regulado pelas regras e regulações contidas nas leis trabalhistas, acordos de barganha coletiva ou regras e regulamentos de serviços civis.

Retornando ao caso brasileiro, Paulo Neves conclui que o sindicato ainda não realizava a tarefa para a qual foi teoricamente designado. Ele não nega, contudo, as realizações até então promovidas pelos sindicatos brasileiros em nome dos empregados, mas avalia que estes estavam longe de rivalizar com a influência exercida por sindicatos de outros países nas relações de trabalho (p. 59).

O sindicalismo brasileiro teria falhado em atender a expressão dele esperada por duas razões. Primeiramente, por causa da fundação do Estado. Este foi criado de uma forma paternalista e, como consequência, falhou em ser a expressão da vontade consciente de uma classe. Em segundo lugar, porque a lei social, detalhada como é, restringe muito a administração e interfere necessariamente com o exercício da força de trabalho em suas relações com a administração. O delegado fabril praticamente não tinha oportunidade para agir. Tribunais especializados eram designados com base num corpo de princípios detalhado e sistematizado que visava à defesa dos interesses dos empregados. Em suma, o poder suplementar da lei atingia o núcleo da empresa privada.

No que toca à participação de membros dos sindicatos na composição dos tribunais, Paulo Neves avalia que os representantes escolhidos não atraíam o interesse ou o escrutínio da massa dos sindicalizados. O procedimento era legal, mas, de uma maneira geral, acontecia sem muita participação daqueles que deviam ser representados. Tais tribunais especializados eram constituídos por um número igual de representantes tanto de empregadores quanto de empregados, os quais eram presididos por um Juiz profissional designado pelo Executivo Federal (p. 60).

Nas grandes plantas industriais, onde as tensões tornavam-se agudas, a tarefa da conciliação foi, naquele contexto, tentada fora dos tribunais e fora das fábricas, sendo realizada, geralmente, numa repartição federal responsável por supervisionar o

cumprimento das leis trabalhistas. Os casos eram discutidos informalmente pelos representantes dos sindicatos na presença de advogados. O propósito era o de reduzir o número de casos levados aos tribunais. A natureza dos problemas levados a essas repartições era bastante variada, mas prevaleciam aqueles relacionados a salários e disciplina. Paulo Neves afirma que dados estatísticos a respeito disso não estavam disponíveis, mas, por outro lado, havia indicativos de que a conciliação obtida dessa maneira era muito limitada (p. 61).

A tarefa da conciliação era reservada especialmente aos tribunais. E a ideia de harmonização era tão importante que o juiz era obrigado a formular a proposta da conciliação em várias fases do processo judicial. Paulo Neves cita como exemplo os artigos 649, 764, 847 e 850 da CLT para demonstrar que a ideia de conciliação prevalece na enumeração, precedendo as instruções e julgamento.

As ideias apresentadas até aqui demonstram uma característica da organização social brasileira: um esforço permanente em favor da harmonia entre trabalho e capital. Paulo Neves levanta, assim, algumas questões: qual é a natureza dessa conciliação? Qual é o seu elemento intrínseco? Qual valor pode ser atribuído aos elementos legais do problema como uma verdadeira contribuição para a solução do problema da administração? (p. 63)

Paulo Neves discute em seguida a questão do conflito como uma constante na vida social. Mary P. Follet dizia que o conflito é inevitável, mas afirmava que ele pode ser usado a nosso favor. Em torno da ideia de conflito havia sido desenvolvida uma teoria e foram formuladas três principais maneiras de lidar com ele: dominação, compromisso e integração. Dominação significa a imposição da vontade de um lado sobre outro, sendo que essa imposição não leva a nenhuma solução definitiva. No compromisso, cada lado cede um pouco a fim de que a atividade interrompida pelo conflito prossiga. Já a integração é a solução ideal na qual nenhum lado precisa sacrificar algo. Integração é a unidade ideal, não uma concessão. Ela significa que foi atingido um estágio no qual não há alternativas mutuamente exclusivas. Para Follet, há dois processos que levam à integração: a) descobrir o real conflito; b) tomar as demandas de ambos os lados e quebrá-las em suas partes constituintes, pois é fatal lidar com conglomerados.

Na avaliação de Paulo Neves de Carvalho, a integração era, na realidade, um ideal ainda não atingido nas relações de trabalho no Brasil, exceto em raras ocasiões. Os conflitos ainda não haviam sido ajustados senão por compromisso. Em outras palavras, a experiência havia demonstrado a inconveniência e inutilidade oferecidas pelos tribunais nas tarefas de conciliação. Os tribunais raramente eliminavam a tensão ou reestabeleciam o acordo entre o empregado e o empregador ou supervisor. Na maioria das vezes, o compromisso era uma questão de quantidade de dinheiro pedido como indenização por demissão injusta. O empregado conseguia menos do que pedia e o empregador tinha que pagar mais do que esperava. Paulo Neves entende que isso não é conciliação. Dessa forma, a tensão continua, posto que o conflito foi descoberto e as demandas quebradas. A conciliação desejada pela lei visava particularmente à

recomposição do contrato individual de trabalho quando este era ameaçado. Todavia, essa recomposição frequentemente não era alcançada (p. 64).

A lei trabalhista brasileira buscava criar um mecanismo de julgamento que poderia facilitar a aproximação das partes. Ela não eliminava, entretanto, certos fatores que faziam as audiências carregadas de emoção. Raramente havia as condições necessárias à conciliação, que só podem ser oferecidas pelo ambiente de trabalho. Cada caso possui traços que foram perdidos no conflito em audiências públicas por causa do acúmulo de outros casos que aguardam solução (p. 65).

O Professor Pfiffner afirma que audiências deste tipo envolvem condições psicológicas, pois, à medida que as pessoas envolvidas entram na mesma sala, sentimentos e ressentimentos surgem de acordo com as predisposições de cada um. O resultado final será uma experiência que todos evitarão repetir. Para Paulo Neves, tais condições psicológicas são reais e não há perspectiva de que cessem. O processo faria apenas com que a tensão cresça mais e mais (p. 66).

Segundo Paulo Neves, embora seja normal, o conflito deve ser minimizado por meio do uso de certas técnicas baseadas no conhecimento sobre a natureza humana e o comportamento. Tais técnicas, conhecidas como habilidades de relações humanas na administração dos homens, já haviam sido objeto de estudos precisos e, portanto, alguns princípios podiam ser formulados. Paulo Neves estava convencido de que o treinamento de supervisores em técnicas do tipo estava estreitamente relacionado à eficiência das organizações.

O exame cuidadoso dos dissensos levados aos tribunais mostrava que a maioria deles possuía bases econômicas direta ou indiretamente relacionadas a questões de salários. Em muitos outros casos, contudo, os fundamentos eram diferentes. Havia questões que envolviam disciplina, motivação, participação, posicionamento e assim por diante. Qualquer um desses motivos pode levar a profundas formas de conflito, com a consequente deterioração da relação de trabalho. No entendimento do autor, a interferência inteligente do supervisor pode reduzir tais conflitos no local de trabalho. Nesse nível, a conciliação seria factível e poderia ser levada a efeito (p. 67).

Paulo Neves chega então à conclusão de que os tribunais do trabalho brasileiros não atingiam a conciliação. O esforço para obtê-la deveria ser empreendido por supervisores propriamente treinados. Os princípios de relações humanas poderiam constituir valiosos métodos para a realização dos objetivos almejados pela legislação trabalhista. Para ele, as ideias de relações humanas na administração, quando sistematizadas em um corpo de princípios científicos, poderiam encontrar os seus fins por meio de uma abordagem clínica. Dessa forma, a tarefa da conciliação poderia significar, a um só tempo, uma real harmonização das partes e a preservação do contrato de trabalho (p. 68).

No entanto, o treinamento de supervisores encontraria dois obstáculos principais no Brasil: o baixo nível cultural da maioria dos supervisores e as más condições de vida dos trabalhadores. Da parte do supervisor, um mínimo de preparo intelectual é

necessário de modo que ele possa compreender os princípios das relações humanas como uma técnica de administração. Porém, mais importante do que o seu entendimento é a habilidade necessária à aplicação desses princípios na administração.

Para Paulo Neves, uma diferença muito grande de níveis econômicos interfere seriamente com a aplicação de muitas ideias de relações humanas. Ele admite que o incentivo econômico não é o único existente. Todavia, há um limite em que uma compensação muito baixa relativa ao custo de vida pode significar fome. Em uma situação como esta, que é comum no Brasil, torna-se difícil falar com os trabalhadores sobre motivação, comunicação em duas vias e assim por diante. Entretanto, para o autor, deixando-se de lado esses dois obstáculos, pode-se perceber que, de um modo geral, todos os postulados e hipóteses das relações humanas na administração tem aplicabilidade na sociedade brasileira, desde que certas peculiaridades culturais sejam respeitadas (p. 69).

Paulo Neves lembra que administração não é necessariamente democrática, e um longo histórico prova isso. No entanto, ele acredita que ela não só pode, como deve ser democrática. Para o autor, é preciso ter-se em mente, ao mesmo tempo, que as relações humanas não são um fim em si mesmo. São de fato uma boa técnica porque se baseiam, sobretudo, em uma maneira de vida democrática aplicada à administração, mas são sempre um método. O fim é a própria empresa (p. 70).

Em suma, as conclusões de Paulo Neves sobre o tema abordado são as seguintes. O legislador brasileiro, acreditando na valorização do trabalho e na ideia da harmonia entre capital e trabalho, procurou inscrever na Constituição e na Consolidação das Leis do Trabalho o princípio da conciliação. Tribunais, nos quais ambas as partes participavam por meio de seus respectivos sindicatos, não atingiram a conciliação desejada pelo legislador. Fatores de naturezas variadas, mas predominantemente psicológicos, conspiraram contra a tarefa conciliatória. A tarefa deveria ser transferida para o supervisor, que precisa receber o necessário treinamento. Os princípios das relações humanas podem ser aplicados ao Brasil, desde que certas peculiaridades culturais sejam respeitadas.