

SEGURANÇA NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

José de Almeida Rios oferece-nos colaboração de real valia e boa feitura, em que procura definir o papel e a conceituação ótima de Administração Pública e as diversas pressões e impactos exercidos sobre as determinações da técnica, principalmente nos países subdesenvolvidos, onde os interesses e imposições da política terminam por imperar.

Partindo dessa premissa, — do prevalecimento da política sobre a técnica, — o autor procura uma maneira de vencer os reflexos negativos da anomalia, terminando por encontrar, — após estudar, detalhadamente, os diversos fatores que interferem na Administração Pública, inclusive à luz de gráficos e opiniões de tratadistas, — na Segurança Nacional, o fator decisivo na ordenação da disputa entre as duas atividades. Entretanto, segundo o autor "o Conselho de Segurança Nacional raramente se reune e, quando o faz, procura atender a problemas julgados de defesa nacional".

Ademais, "as autoridades responsáveis pela sua Doutrina, também freqüentemente são contaminadas pelos vícios da promiscuidade, tomando posições ostensivas entre os variados grupos políticos, ideológicos, utópicos, de pressão, etc., despindo-se de sua personalidade de arbitrio supremo da confiança nacional".

CONCEITUAÇÃO

Em nenhum outro setor de atividade social sofre tamanha prova de seu funcionamento o sistema democrático de governo como na Administração Pública Moderna. A amplitude de seu campo empírico e experimental, dada a conformação institucional recente e a imensa gama de fatores adversos com que tem de se haver, exigem realmente a canalização dos resultados de seus trabalhos para o campo legislativo ordenando a elaboração de leis médias que confirmam a resultante dos procedimentos humanos

em sua faina de lutar contra o meio. Para que isto se dê, mister se faz a liberdade de idéias e de pensamentos que conduzam a inovações, renovações e transformações, fundamentos essenciais da evolução. Em uma sistemática ditatorial ou totalitária de governo será possível obter, inclusive, um desenvolvimento mais rápido, tornando contudo, pouco sensível o processo de evolução. Já HEGEL com suas idéias, origem de fórmulas de governo revividas há mais de vinte séculos e *nunca praticadas*, criticando os materialismos dos séculos XVI e XVII, inclusive aqueles de FEURBACH e PROUDHON, mostrava-se céptico ao demonstrar que não foi considerada a fluidez do caráter e dos procedimentos humanos na formação social. Mesmo que pela Medicina fosse possível igualar as biologias humanas, máxime no campo psicológico, teríamos em verdade aberto o caminho do bitolamento da cultura e sua uniformidade, fundamentos das sociedades mais retardadas dos silvícolas. Sem a evolução o animal humano já teria desaparecido do planeta, tal como aconteceu com os grandes mastodontes das idades passadas. Justamente a razão humana força a explosão das idéias e dos pensamentos novos a transformar radicalmente, inclusive, as antigas verdades científicas vigorantes há séculos.

A Administração Pública é uma resultante do jôgo entre política e técnica. Evidentemente ela tende a completar e cumprir finalidades que correspondem às idéias políticas do Estado. Este, é um "meio" de que se servem os povos para conduzirem a conquista de cada vez maior bem-estar, acorde com o conceito atuante do "mores social" vigente, assim como para fazer evoluir a própria cultura e enriquecê-la de novos subsídios. Serve-se o Estado de um "instrumento", o governo, que se flexiona e se movimenta dentro do processo de dinâmica social.

A Administração Pública é a orgânica burocrática baseada na ciência, na técnica, na organização e na experiência para tornar capacitado o instrumento do Estado.

Na deficiência ética das elites na fase de evolução retardada verificam-se reflexos desfavoráveis na dinâmica governamental em sua mobilidade política, impondo-se uma doutrina que inspire maior confiança, objetivando impor determinações técnicas sobre imposições políticas para que a pureza dos processos de execução consiga obter os maiores resultados com os meios e recursos disponíveis. A Segurança Nacional pela confiança que deve inspirar à Fonte Real do Poder Político nas Democracias, que é o povo, atua dando ordem decisiva no jôgo entre política e técnica. Procura ela capacitar o Estado para transformar em Poder seu Potencial Na-

cional já concretizado, dando assim garantia ao povo na consecução, manutenção e perseguição de seus Objetivos Nacionais. Neste ponto ressalta-se a importância do Planejamento — uma conjugação de Ciência, Técnica e Organização, no aproveitamento dos deficientes recursos disponíveis nos países de evolução e desenvolvimento retardados.

"A Política é a atividade do Estado nas coisas grandes e universais", enquanto que a Administração, por outro lado, "é a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas". A Política é, assim, o campo específico do Estadista, a administração do funcionário técnico". (BLINTSCHILL)

Embora a política determine as tarefas para a Administração não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições. O objetivo que encontra na Constituição a sua essência, é a certeza, a idéia e a verdade positiva formando uma disciplina que é o Direito Constitucional. Sendo obra do pensamento espelhando as aspirações da Nação, constitui uma tarefa já realizada em si. Quanto ao *subjetivo*, encarnado nas leis e regulamentos, ingredientes da Administração Pública, depende desta perseguir *eficientemente*, realizando finalidades, aproximar-se ao máximo e atingir, se possível, a verdade dos ideais constitucionais. Agiganta-se, assim, a tarefa da Administração Pública que é apenas um "meio" de que se serve o Governo como "instrumento" do Estado para perseguir o *objetivo*.

A Administração Pública é a ferramenta com que o Estado conta em seu "instrumento", o Governo, para conseguir, na esfera de sua competência, as finalidades almejadas.

Descobrir o melhor princípio de distribuição de autoridade é da maior importância, talvez sob um sistema democrático, onde os funcionários servem a muitos dirigentes do que sob outros sistemas, onde servem a poucos. Todos os soberanos suspeitam de seus servidores, e o povo soberano não é exceção à regra. A confiança faz a força em tôdas as relações da vida, e a Segurança Nacional deverá impô-la, com mais razão, nos povos subdesenvolvidos.

Sofrendo a Administração Pública influências as mais diversas do meio social atuante, tem, por outro lado, de ser objeto de uma perfeita distribuição de autoridade e de competências. Ela, no todo e nos seus elementos, nos vários escalonamentos de sua orgânica, tem que conseguir equilibrar sua atuação vencendo dificuldades e antagonismos gerados externamente na composição da dinâmica social e internamente na qualificação de seus próprios elementos. A autoridade tem que assumir posições e atitudes de estrita justiça social e funcional para adquirir a confiança que determina colaboração indispensável na forma coletiva de tra-

lho. Eis porque a senda democrática é árdua e áspera, em que pese seus princípios de atender à média e procurar o meio-térmo variável e fluído de acôrdo com a fase de evolução e de desenvolvimento históricos. Em países de evolução muito desnivelada com o desenvolvimento são bastante falhos os princípios de ética nas elites e grupos dirigentes, causando impacto desfavorável na Administração Pública, cuja atuação tem que ser serena, firme, precavida e disciplinada, orientando-se pelos fundamentos científicos e técnicos já incorporados a par das aquisições indispensáveis colhidas na análise e na crítica de um trabalho isento de influências deformantes.

A Administração Pública não deve sofrer influência político-partidária, sendo, contudo uma decorrência de sua atividade nos governos democráticos. Neste ponto, sómente a elevação do nível educacional e cultural da nacionalidade irá gradativamente estancando a ação individualista no ponto em que colida com os interesses gerais.

As leis e regulamentos, e sobretudo a formação de um sistema judiciário administrativo, adicionados ao caráter institucional rígido, poderão atenuar a ingerência político-partidária. Evita-se, assim, a interpretação facciosa dos diplomas legais que norteiam a atuação funcional, feitos por uma delegação provisória — o Governo, transplantando-a para uma forma institucional jurídica de caráter continuista e definitivo. O sistema judiciário administrativo nos parece uma solução favorável.

Vemos que a intromissão político-partidária constitui nos países subdesenvolvidos a causa primordial da inexatidão do funcionamento da máquina administrativa.

Sendo uma tremenda alternativa onde o fundamento democrático não pode evitar a ação político-partidária, a fisionomia institucional, jurídica e com certa garantia de independência funcional corrigirá os seus excessos no campo social pouco evoluído e com forte dinâmica de desenvolvimento. "Contudo é preciso ter sempre presente que a abertura de uma brecha entre os políticos e os administradores é sempre sinal da quebra do controle democrático. A linha de limite entre a influência política honesta e a desonesta depende entretanto da característica política dominante na comunidade. Os servidores que se esforçam sinceramente pelo bem-estar social e que procuram trabalhar eficientemente num ambiente politicamente corrupto, acabam-se comprometendo ou entrando na Política". (GLASER)

A Administração como um todo tende no sentido de refletir a moralidade pública, ou melhor aquela sua fase ser expressa em política.

O administrador é um chefe e um líder, e não pode ignorar as qualidades e a atuação que deve demonstrar em suas tarefas. A psicologia proporciona explicações da conduta humana que um administrador não pode desconhecer. Contudo, é preciso não cair no mecanismo puro que procura encontrar sómente na atitude humana a explicação de todos os fracassos.

Como os fatores variáveis, flexíveis e imponderáveis sejam os de maior importância na ação administrativa, força é conveniente-se de que a Administração Pública é essencialmente uma disciplina prática. Contudo a doutrinação metodológica encaminha a análise, racionaliza o espírito e organiza a conclusão.

O estudo da Administração Pública visa melhorar as práticas de governar, tendo sempre em vista as peculiaridades já apontadas. Por isso mesmo tem ele muito de "arte", onde entra forte contingente de personalidade, cultivam-se a sensibilidade e as habilidades, estimula-se a simpatia humana que concorre para a colaboração eficiente, a par da criação de ambiente capaz de suscitar a capacidade criadora do homem. O esforço amplo e conjugado no sentido de dirigir, guiar e integrar as atividades do grupo, exige a capacitação vocacional para chefia e liderança. O subjugado dogmático da administração ao direito traz consequências desfavoráveis à experimentação, tornando-se indispensável certa liberdade e flexibilidade de as leis ordinárias permitirem regulamentações variadas e experimentais. *Estrangulada a Arte e tolhida a experimentação*, pouca coisa restará de material e oportunidades de evolução visando organizar subsídios definitivos para a disciplinação científica e legislação adequada para casos, condições e peculiaridades. A legislação tem cada vez mais de se ater com leis gerais para permitir à Administração Pública jogar com a variedade, a diversidade e a complexidade dos problemas, encarados em campos específicos, particulares e peculiares. Sómente a experiência administrativa será capaz de selecionar os casos e fatos de certeza e perenidade para encaminhá-los à formação de leis. A Administração deve gerar as leis e decretos.

A tarefa de pesquisar, inquirir e atuar constitui atribuição específica do administrador, ao passo que o assentamento de normas é função legislativa. E' do administrador que surgem a maioria das idéias que posteriormente se transformam em leis e princípios orientadores (Política). Assim, pois, a Administração Pública não faz política, mas trata essencialmente de política. E' justamente o ponto de identidade que ela apresenta com a Segurança Nacional. Ela transmite a experiência adquirida no trato direto das questões surgidas nas implicações da dinâmica social e das condições do meio. Decorre, pois, que ela encaminha realmente um governo de homens e não simplesmente um governo de leis.

A vida de um país em fase de industrialização, sobretudo dentro da orgânica de uma Democracia Social e mesmo Estado-Bem-Estar (WELFARE STATE), coloca nos ombros da Administração Pública tarefas tremendas e complexas. No tipo "pioneiro" de desenvolvimento, a forte dinâmica e a diversificação das atividades do Estado resultam na perda do controle e da fiscalização do tipo "universal". Em nosso País, na opinião do Ministro do Tribunal de Contas Henrique Coutinho, apenas 10% das despesas públicas têm sido sujeitas à legalização. Eleva-se tal dispêndio a cerca de três trilhões de cruzeiros anuais (BENEDITO PIO DA SILVA).

Via de regra 3% das populações de países na faixa média de evolução e de desenvolvimento (Argentina, Uruguai etc.) são funcionários públicos. No Brasil esta percentagem desce a 0,8%. O volume físico de serviços poderá ser avaliado, contudo, em 20%, justamente a percentagem de funcionários concursados. A evasão da Receita Pública corresponde a 100% daquela arrecadada. A sonegação de impostos, a importação e exportação contrabandeadas ou clandestinas etc. deverão atingir a astronômica soma de um trilhão de cruzeiros anualmente. Corrigida tal situação verificariamos de que a necessidade de funcionários é imperiosa para atender a tão volumoso acervo de tarefas.

Para E. GRIFFITH, a complexidade da vida moderna exige cada vez maior interferência do Estado na suplementação, complementação, disciplinação e controle das atividades privadas. Nos E.U.A. existem 300 Departamentos e "Bureaux" tratando de questões econômicas, quando em 1907 havia somente 50 e, em 1820, 2.

Para o mesmo autor, a Administração absorveu a maior parte das funções legislativas e judiciárias. Na legislação o autor cita as seguintes etapas: 1) descoberta ou identificação do problema; 2) sugestões no sentido de solucioná-lo; 3) sazonamento da solução; 4) anteprojeto formal; 5) discussão e emendamento; 6) promulgação; 7) regulamentação. A elaboração de princípios ocorre na etapa 3, pois é então que as linhas gerais da política emergem. A Administração ou o poder executivo desempenha papel dominante nas etapas 1, 2, 3, 4 e 7 do processo legislativo e nas ditaduras o papel se estende também aos itens 5 e 6.

Os problemas de governo ligados na Administração Pública no mundo moderno desafiam qualquer veleidade de separação artificial dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Como exemplo desta caricatura vemos a "Fórmula Presidencial" brasileira.

SEGURANÇA NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Sistema Político e a Administração Pública

A Administração Pública sendo o meio organizado pelo Estado para atingir finalidades que persigam os Objetivos Nacionais, precisa inspirar a confiança necessária e indispensável para obter uma "resultante" favorável no jôgo entre política e técnica. Decorre contudo, a circunstância de que suas atribuições sofrem impactos tremendos (Q. 2), que comprometem a sua responsabilidade de estabelecer um clima de predominância crescente de determinações técnicas sobre imposições políticas. Temos, pois, que estabelecer três escalões de governo com atribuições bem definidas. Um escalão superior de onde partem as Diretrizes Fundamentais onde com assessoramento de elevado nível, os Estadistas que devem compor a Orgânica da Segurança Nacional (Conselho de Segurança Nacional), (Q. 1), equacionam a temática dos Objetivos Nacionais, expedindo o Presidente da República (caso brasileiro), as Diretrizes correspondentes. Os próprios Membros do Conselho de Segurança Nacional (Ministros de Estado), irão procurar conciliar a dinâmica política com as determinações técnicas indispensáveis para executar atos que conduzam à obtenção de finalidades (Planos) cuja síntese representa metas aproximadas dos Objetivos Nacionais. O maior impacto sobre o funcionamento da Administração Pública em nosso País decorre da exorbitância de cada responsabilidade nos vários escalões de governo. A consequência é a má distribuição e falta de apoio às autoridades administrativas (Q. 2), o que apresenta uma "fisionomia global" de todos os escalões de governo. O campo da Administração Pública torna-se assim um palco promíscuo onde se emparelham nas lutas e disputas, pelos interesses pessoais e de grupos, as autoridades de todos os escalões governamentais. Perde, assim, a Administração Pública o seu caráter institucional; onde reclamar pelo espírito público e pelos imperativos da Segurança Nacional merece reparos pilhéricos. (Q. 2)

Evidentemente uma autoridade administrativa não conseguindo manter os princípios fundamentais de Chefia e Liderança para impor uma "justiça funcional" como o que estaria capacitado a conseguir "colaboração", base do sucesso do trabalho em grupo e de equipe, integra-se também na conduta geral, desalentado e desanimado, armando um dispositivo de apêgo ao cargo. Para alguns autores, a Administração Pública é apenas o ato de fazer funcionar uma organização. Uma entidade destas tem que aplicar os princípios de Chefia e Liderança, com o que mantém pela autoridade equilibrada entre sentimento de direção, a boa disciplina grupal, e, pela justiça funcional consegue cooperação. Na atual

conjuntura política brasileira, dificilmente pode êle cumprir tais tarefas. (Q. 2)

Para HENRY FAYOL a função administrativa obedece ao seguinte esquema:

Previsão e Planejamento
Organização
Comando
Coordenação
Contrôle

Em verdade, o administrador é um planejador de 2º grau, controlador da fase executiva dos planos, observador, coletor das experiências e informador autêntico dos escalões superiores na legislação e na fundamentação de Diretrizes Políticas. Ora, articulando as suas funções em um campo empodernecidio pelos influências espúrias, arriscar-se-á a concluir errôneamente, deturpando as intenções da Política do Estado e, em conseqüência, aquela da Segurança Nacional.

Na Segurança Nacional enquadrados a Ciéncia Politica do Estadista, cabendo ao Estado tratar do assunto *objetivo*, contido no terreno das idéias e do pensamento, onde, grande parte, surge das observações do administrador em contato direto com os problemas. A Administração Pública individualiza e segmenta cumprindo tarefas visando finalidades. Uma, seria a Política do Estado, outra aquela do governo, equacionando problemas frente aos recursos e meios disponíveis, e, finalmente, a Administração Pública seria o organismo de execução dos planos e programas parcelados, conjugados e entrosados. A sôma de finalidades atingidas resultaria na aproximação das metas consignadas nos textos constitucionais, síntese das aspirações, dos anseios e dos objetivos da nacionalidade.

Entre a Política e a Administração Pública situa-se de per-
meio o sistema político e suas condições específicas ligadas e influenciadas pelo processo de evolução social em sua fase histórica considerada. E' neste jôgo de causa-efeito que vai atuar a Orgânica Administrativa, com as peculiaridades do caráter nacional, do estágio de qualificação humana e da política de governo, como "instrumento" do Estado. Nesta disputa e, máxime em condições pouco favoráveis, deveria impor-se a Segurança Nacional à confiança da Nação frente a imposições políticas. Infelizmente, na escala crescente da qualificação humana a partir do primarismo e do instinto até atingir elites e grupos dirigentes, verificamos que uns tantos são responsáveis e culpados, mas primariamente formados para ter consciéncia disto. A própria Segurança Na-

cional vê-se vítima do impacto desfavorável da incompreensão e da ignorância do grupo dirigente. Este ainda não forma uma elite autêntica.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FATORES SOCIAIS

Para HENRY FAYOL, a Administração Pública é um gênero de administração, guardando linhas fundamentais entre elas. Como Ciência ele a define do seguinte modo:

"É' um conjunto sistemático de princípios ou leis formados experimentalmente, e relativos à previsão das tendências econômicas, ao planejamento da ação, à organização (material e social) de emprêsas, ao comando do pessoal, à coordenação dos esforços, e ao controle dos resultados, objetivando obter o máximo de satisfação com o mínimo esfôrço".

TAYLOR, pensando do mesmo modo, procura alinhar uma série de princípios e fundamentos como se segue:

1. mostrar, por meio de uma série de exemplos simples, a perda imensa que o País inteiro sofre, todos os dias, em todos os atos de sua vida;
2. convencer ao eleitor que o remédio se encontra numa organização sistemática e não na procura de homens extraordinários;
3. provar que a melhor organização é uma verdadeira ciência, baseada em regras, leis e princípios definidos;
4. que os princípios fundamentais da organização científica são aplicáveis a tôdas as formas de atividade humana, desde as mais simples (como os nossos atos individuais), até aos trabalhos das grandes emprêsas, que exigem uma cooperação muito estudada, e que, quando êstes princípios são corretamente aplicados, os resultados são notáveis.

A técnica de administração ainda carece de muitos elementos para tomar características científicas. Encontra-se no mesmo estágio da química e da biologia há duzentos anos. Mostra muitas correntes divergentes e um limitado grupo de idéias aceitas. As ciências sociais têm que se apoiar em fatores subjetivos e abstratos não podendo assim tornar-se uma ciência disciplinadamente definida. Evidentemente, o acervo conseguido do empirismo e da experimentação, poderão entrar na formação fundamental da ciência administrativa. O campo administrativo, ligado a fatores humanos, individuais e coletivos e à constituição do meio natural,

incrivelmente diversificado, tem que encaminhar o processo da técnica ou executivo em novos caminhos e tentativas freqüentes. Hoje já existe um apreciável conjunto de conhecimentos, tal como uma técnica evolutiva de observação e de análise, aplicados em problemas de administração prática e passível de formar uma disciplinação teórica.

Quanto ao meio que pode influenciar a Administração Pública, nele poderão ser sintetizados os quatro fatôres seguintes: Físico, Político, Jurídico e Psicossocial.

O único fator fixo no conjunto e variável na particularização, demonstra a imensa diversificação de procedimentos da técnica de administração. O meio em que se debate a técnica administrativa, tanto apresenta particularidades e peculiaridades a serem atendidas como fatores flexíveis e fluídos como a conformação política ligada ao processo de evolução social. Uma enchente pode provocar transformações de diretrizes políticas e técnicas de comando, controle e previsão a que sómente a ação imediata, empírica e personalista logrará atender. Qualquer plano administrativo tem que prever os quatro fatores acima mencionados. Entram fortemente como quociente ponderável as condições pessoais de Chefia e de Liderança, a par do exercício fundamental do princípio de autoridade apoiado em toda a sua plenitude. Assim, o fundamento de centralização de controle e fiscalização da Administração Pública sofre sensivelmente, encontrando óbices razoáveis na sua aplicação periférica, levando a fracassos inevitáveis a dogmática de sua aplicação. Os fatores inesperados cabíveis na fluidez dos processos humanos ligados ao arbítrio das emoções e reações, indicam a necessidade de contar com a capacitação, responsabilidade e autoridade dos escalões descendentes dos postos de comando visando certa autonomia de procedimentos em casos e condições supervenientes.

Dos quatro fatores com que tem de haver-se a Administração Pública para compor satisfatoriamente a sua dinâmica, acrescentamos em nosso país um outro de excepcional importância. A suprema direção Política emana de um sistema de governo, formal em sua legislação e irreal em sua essência. Vigora nos países sul-americanos uma "fórmula presidencial", vizinha das ditaduras (ESMEIN), rotulada de "presidencialismo". Assim sendo, os negócios de Estado que deveriam pairar acima da arena das lutas e controvérsias políticas, com êles se entrosam e se imiscuem. Desta contaminação participa a Administração Pública. O conjunto, heterogêneo em suas responsabilidades, torna-se homogêneo, englobando uma orgânica deformada e nociva aos interesses da nacionalidade. Decorre o fato, justamente, da formalidade jurídica do sistema de governo, que não é institucional e sim pessoal.

E' no funcionamento regular e legal do Conselho de Segurança Nacional que encontrariamos um passo acertado no sistema presidencialista, que é um Colegiado de Governo. As Seções de Segurança Nacional dos Ministérios Civis, que deveriam ser prestigiadas e apoiadas, dado que procuram inspirar a confiança dos grupos que debatem na dinâmica natural e expressiva do sistema democrático, ao tratar fundamentalmente de Política e não fazê-la, são relegadas a plano secundário. Confirma isto o que dissemos do englobamento governamental em seus três escalões de autoridade e responsabilidade, visando não os negócios de Estado, e sim as promoções pessoais, os interesses particulares e familiares, senão a manutenção dos privilégios de grupos.

O Conselho de Segurança Nacional raramente se reune, e quando o faz, procura atender a problemas julgados de defesa nacional. Ora, o fim almejado da Segurança Nacional é proporcionar a transformação do Potencial Nacional em Poder, o qual reclama os mais sadios princípios e disposições do Planejamento, em tódas as áreas, Políticas, Econômicas, Psicossociais, Ciência, Técnica e Militar.

Mais um refôrço ao nosso pensamento encontramos nas chamadas "Reformas de Base". No momento procura-se uma reformulação da Administração Pública. Provamos a soma enorme de fatores que interferem na sua ação. O processo de evolução e de desenvolvimento do país é UNO E INDIVISÍVEL, havendo uma tal identidade, um tal entrosamento, uma dinâmica interdependente e uma solidariedade nos setores de evolução e de desenvolvimento nacionais, que a reformulação tem que se fazer da cúpula, das diretrizes fundamentais já existentes e não perseguidas eficientemente. No mais é um assunto de governo que equivale a "equacionar problemas". Uma pretensa "Reforma" em um setor falharia certamente se não concorrerem os demais setores, em um esforço conjugado, entrosado, solidarizado e prestimoso. *Estamos demorando em extirpar o ranço provinciano em nossos homens públicos levando-os a tornarem-se homens de Estado.*

Na incompetência e na formação do grupo dirigente, atira-se o povo a decidir êle mesmo a maneira de encaminhar seus destinos. A incapacidade e desconfiança levam o povo a resolver sobre assuntos de alta relevância técnica, em um mundo entregue aos mandamentos da Tecnologia. Na falha das elites e grupos dirigentes, arroga-se o povo o poder de capacidade nos problemas transcentrais técnicos e científicos, misturados com a fluidez, a flexibilidade e a improvisação das decisões coletivas populares movidas pela emoção, pelo sentimento, pela irracionalidade, assim como manobrado pela força imensurável da técnica de propaganda, nem sempre afinando pelos verdadeiros interesses nacionais.

O Orçamento, que deveria ser a pedra fundamental do Planejamento governamental, torna-se em realidade uma mistificação para atender à conjuntura de englobamento dos três escalões de governo, na sua faina de demonstrar autoridade na divisão de recursos, pulverizados na orgia das subvenções e dos "deficits" das empresas autárquicas e mistas. Há muito desconhece-se o princípio de "universalidade" na orgânica legal orçamentária. Pois bem, a Administração Pública tem que conseguir resultados dentro de tal quadro desolador da vida pública brasileira. As conclusões a que poderíamos chegar com autenticidade da experiência administrativa brasileira ressentem-se de tais deformações. Pouco sabemos do que seja bom ou mau na Administração Pública de nosso País.

Todos os sistemas democráticos diferem entre si, resguardando, porém, fundamentos comuns que os identificam. Decorre, pois, que cada qual deve orientar-se pelas próprias experiências, sendo difícil estabelecer uma constante disciplinar, especialmente na técnica de administração. As democracias firmam seu princípio evolutivo na igualdade dentro da desigualdade, competindo ao Estado conseguir estabelecer oportunidades iguais para preencher a justiça social de cada qual "ter e fazer o que lhe compete" (ARISTÓTELES). Ao governo cumpre, na moderna administração, conciliar as imposições políticas com as determinações da técnica, tendo na Segurança Nacional o meio hábil de conseguir confiança, no estágio deficiente de evolução social.

As Comissões Técnicas do Congresso devem ter entrosamento e intercâmbio intenso com os setores de Administração Pública, para implantarem gradativamente no Plenário as determinações técnicas. (Q. 1) Na Inglaterra funciona formalmente o processo e na França é atuação legal. Os Ministros, que têm a incumbência excepcional de "conciliar política e técnica", recebem e sentem as disposições do Congresso. As Comissões Técnicas são da confiança geral e têm procurado merecer-la do Plenário do Congresso. Contudo a sua autoridade esbarra nos interesses da elaboração orçamentária, toda ela levada a efeito sob a "forma de assembleia". Cada qual desligou-se dos interesses técnicos e nacionais para atender a pendores provincianos. E' a falta evidente do prestígio deficiente de que gozam os partidos, que dificilmente mantêm nas posições políticas os que assumem atitudes de Estadista. O sistema mais acentuadamente parlamentar encaminha mais rapidamente o problema, levando-o a condições mais favorecidas. Tal intercâmbio entre Comissões do Congresso e administradores, força a condição institucional da Administração Pública, levando ao processo de continuidade, tão necessário e indispensável.

Contudo, para isto, concorre outro fator desfavorável. Em princípio a autoridade administrativa é selecionada por interesse político, faltando-lhe a capacitação indispensável para informar com segurança, com personalidade e debater com autoridade. Tal situação causa a retração e a rejeição do método, dado que o administrador tem que demonstrar conhecimentos gerais e técnicos apreciáveis.

E' preciso ressalvar, contudo, algumas considerações acerca do divórcio do administrador com a política. Tal conceito, expressa verdadeiramente uma impossibilidade. (*GLASER — Normas e Métodos de Administração Pública*, pág. 259-267.)

O mesmo acontece com a distinção entre atividades "de natureza política" e de natureza apolítica". Todo membro de uma organização administrativa tem alguma responsabilidade pelo programa e pela política dentro do respectivo campo de ação. A responsabilidade dos subordinados é intermediária e a do administrador é final, embora não de caráter absoluto, completo. O que determina a distinção da posição de um chefe de departamento "politicamente responsável" não é o fato de que ele determina a política, mas, sim, de que a interpreta para os legisladores e para o público. Uma democracia faz face a duas espécies de "pressões políticas". Uma, de fontes externas, os políticos de diversas cônus, os representantes de interesses de grupo, a imprensa, etc., e a outra, dos seus próprios funcionários. Ambas, sujeitas a certas limitações são legítimas.

Os políticos não se interessam apenas pelo "que" se administra mas também, ainda que esporadicamente, pelo "como" se Administra. Os parlamentares e todos os curiosos em geral gostam de ter uma mania ou opinião a respeito de administração, sem levar em conta o que sabem acerca dos problemas de sua técnica ou de sua organização. Assim, é preciso que o administrador atenda não apenas ao analista administrativo que se interessa principalmente pela eficiente execução dos trabalhos, mas também os conselheiros políticos que perscrutam as reações e atitudes populares relativas à Administração. A forma institucional de atendimento de interesses particulares ou de grupos, sobretudo aqueles que colidirem com a hermenêutica da administração correta, corrige bastante os inconvenientes e as distorções. (GLASER.)

Ministro de Estado

Representa o pensamento Político atual da maioria do Congresso acerca dos assuntos de sua Pasta, expedindo Diretrizes de execução decididas pelo Senhor Presidente da República.

Procura ao mesmo tempo conciliar suficientemente assessorado e informado pela Tecnocracia do Ministério (através do Subsecretário), os interesses da política e da técnica.

Subsecretaria de Estado

1. Organiza e executa as decisões ministeriais.
2. Estabelece contato permanente e eficiente com a Comissão Técnica respectiva do Congresso.
3. Promove o funcionamento colegiado e de comissões dos órgãos técnicos e administrativos do Ministério, informando permanentemente ao Ministro de Estado e ao Serviço de Coordenação e Ligação da Comissão Técnica do Congresso, os estudos, análises, as críticas, as conclusões ou seqüência dos trabalhos técnicos do Ministério.
4. Encaminha as exigências da Comissão e Subcomissões do Congresso acerca da exposição e debates de questões, problemas, planos e programas ministeriais, promovendo para isso a presença de Diretores, Chefes, Relatores, Delegados de Comissões Técnicas e Administrativas.
5. Organiza e determina eficientemente a assessoria dos órgãos técnicos e administrativos do Ministério à Comissão e Subcomissões respectivas do Congresso, com a presença de Relatores para exposição, debates, esclarecimentos.

Orçamento

A Comissão do Congresso, integrada dos Relatores Ministeriais da Pasta, fará análise, a crítica e o julgamento das justificações escritas e verbais dos Diretores e Chefes sobre as dotações propostas. Examinará os planos e programas; fiscalizará a aplicação das dotações; solicitará a presença para esclarecimentos dos Diretores e Chefes fazendo, outrossim, o reajustamento orçamentário dentro da política disciplinadora do Congresso. Qualquer Diretor ou Chefe Ministerial poderá ser chamado a expor e debater o emprêgo das verbas orçamentárias, a seqüência e andamento executório dos planos e programas, inclusive resultados parciais obtidos.

Sendo a Comissão Técnica Legislativa uma delegada do Plenário, em sua maioria, não poderá deixá-lo assumir respon-

Nota: Na "Fórmula" Presidencial Brasileira, os Ministros são obrigados a comparecer ao Plenário; não perdem sua qualidade de congressistas ao serem investidos na Pasta Ministerial, sujeitando-se ainda, na esfera de sua competência, a investigações de Comissões Parlamentares de Inquérito (Constituição Federal — arts. 54, parágrafo único, 51, 55 e 91 inciso IV, em choque com o art. 53 — independência e harmonia de poderes).

sabilidade, sem exame, análise e crítica dos planos, programas e atos executivos onde se encontrem empenhadas as dotações por ele votadas.

Seção de Segurança Nacional

Na atual conjuntura brasileira quase todos os problemas estão vinculados aos imperativos da Segurança Nacional. Perdurará tal situação até que o processo evolutivo diminua seu desnível com a dinâmica de desenvolvimento. Todos os processos de subvenções deveriam passar na esfera do Ministério, pelo crivo da Seção de Segurança Nacional. Por outro lado, sua autoridade se estenderia pelas dotações periféricas (estaduais e municipais), não podendo serem suas conclusões motivos de exposições públicas e sim reservadas ou secretas, salvo em casos de processo onde estejam resguardados os interesses nacionais em vista da segurança nacional. Nenhuma dotação autorizada poderá ser recebida sem o prévio exame da Seção de Segurança Nacional do Ministério respectivo.

ALGUNS FATÔRES INTERFERENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Meio Físico

No caso brasileiro é de suma importância o meio físico, máxime, quando a Administração Pública necessita servir-se dos fundamentos primordiais da sábia Economia Política Moderna. A vastidão territorial, a imensa irregularidade geográfica, a instabilidade e avariação climática, as asperezas das vias fluviais, a intercorrência incrível das ilhas de solo fértil, a concentração litorânea dos fundamentos culturais, as linhas irregulares e indefinidas das estações causam percalços incríveis à aplicação dos fundamentos essenciais da Administração Pública. O fatalismo histórico impôs na área marítima a civilização ocidental visando os seus precursores a volta fácil para a Metrópole tendo em vista os perigos nativos — os silvícolas, as doenças e o isolamento provocado em grande parte pelos contrafortes montanhosos, difíceis de serem vencidos.

Por outro lado, as intempéries freqüentes do clima tropical e o aspecto geográfico irregular dificultam os acessos e comunicações violentando os esforços humanos para vencê-los. As rodovias tornam-se mais difíceis de conservação em que pese ao seu elevado custo. Acresce ainda o fato de dispor de uma inadequada proporção da divisão territorial federativa, fato decorrente do não aproveitamento da unidade política conseguida pelo Conde de Linhares, especialmente nos anos de 1809-1810.

Também a conformação geográfica proporciona correntes fluviáis pouco favoráveis ao estabelecimento de vias navegáveis indispensáveis.

A área imensa revestida de florestas tropicais dispõe de uma sedimentação fértil recente, sendo por isto uma região pouco atrativa para a iniciativa privada. Em verdade, como disse PIGOU, "não existem terras pobres e terras ricas, podendo-se viver na maior pobreza nas regiões mais ricas e na maior abastança naquelas mais pobres". Contudo, no Brasil, ainda sobejam grandes superfícies capazes de serem aproveitadas, antes de nos atirarmos com sacrifício na agricultura totalmente artificial. Porém, as regiões tropicais florestadas contêm imensas riquezas materiais em potencial, exigindo a economia oficial para aproveitá-las como atividade pioneira. Esbarramos, contudo, na incipiente tecnicológica que não logrou sequer inventariar as possibilidades potenciais do solo. *Sem saber o que se possui, não se consegue nem pensar no que se pode fazer.* Além disso, a versatilidade do meio físico brasileiro, de autêntica dinâmica histórica de transmutações das regiões econômicas, dificultam sobremodo a disciplinação dos campos geopolíticos dentro de uma concepção geodinâmica. Tal decisão no mundo moderno é de excepcional valor na Economia Política.

A presença ainda de processos econômicos fechados falseia a conclusão das estatísticas e pesquisas. Em virtude disto, as tentativas de planejamento incorrem muitas vezes em equívocos decorrentes de premissas básicas. Assim, por exemplo, ao estimarmos o consumo de carne bovina "per capita" em 24,5 gramas por ano, deixamos à margem os abates correntes nas fazendas, usinas e pequenas vilas do interior do país que não são computados, nem na Renda Global nem na capacidade consumidora verdadeira. O maior volume de consumo de pescado da região norte do país está inteiramente fora das estatísticas oficiais.

Quem tem viajado pelo interior do país verifica o aumento sensível de nível de vida nos últimos vinte anos. Não é estranho tal acontecimento ao esforço excepcional das atividades do Correio Aéreo Nacional que tem imposto um sentido de sincretização cultural inestimável. Tem concorrido bastante para diminuir o número de ilhotas culturais e áreas de economias fechadas, estimulando aspirações e desejos de conquista de melhor bem-estar. Os ignorantes e demagogos, que não se inspiram na análise e na crítica do processo de evolução social, procuram ver na vida nacional do interior um estado de penúria concorde com estatísticas oficiais. O exemplo frisante de tal fato foi a discordância do verdadeiro cientista Professor SILVA MELO com o Dr. JOSÉ DE CASTRO acerca do problema de nutrição das populações nordestinas.

Demografia

A posse pura e simples de um vasto território não confere ao País a certeza da conquista de um grande Poder Nacional. O impacto demográfico, sem as condições indispensáveis que conduzam a um estado de valorização humana satisfatório, resulta ao revés em um enfraquecimento progressivo daquele Poder. Quanto a uma população precisamos considerar os seguintes fatores:

Volume

Densidade

Distribuição

Estrutura social

Fôrça de trabalho

Qualificação

Unidade de pensamento nas questões básicas e preservação da cultura, das aspirações e objetivos a serem alcançados.

A população brasileira atinge um índice de crescimento aproximado de 3% anualmente. Mostra uma densidade média das menores do planeta, ou seja 8 hab/Km, e uma densidade das maiores, qual seja aquela da Zona da Mata do Nordeste, atingindo a 100 hab/Km. Vemos, pois, as maiores deformidades na densidade e na distribuição. A estrutura social hesitante e dinâmica não permite ainda uma classificação definitiva, fenômeno natural na fase de forte desenvolvimento econômico. O que se constata é a pasmosa capacidade econômica quando em 1.000 habitantes contamos apenas com 522 unidades de produção. Para 1.000 unidades de produção existem 1.402 de consumo. Por outro lado, a fôrça de trabalho-unidade quanto à sua qualificação, deixa ainda muito a desejar, no quadro alarmante do crescimento populacional.

O Estado não tem conseguido através de seu instrumento, o governo, proporcionar a uma maioria a qualificação indispensável dispensada pela Educação. Decorre logo o fato de que aquela sincretização cultural conseguida pela maior facilidade dos recursos de transportes e comunicações causa a um maior número o impacto de maiores desejos e aspirações visando ao bem-estar. Evidentemente a iniciativa privada, máxime com a elevação razoável do nível salarial, seleciona os indivíduos melhor qualificados. A maioria, porém, fica à margem de acesso favorável ao produto da expansão econômica do País. Na vigência do processo democrático pratica uma atividade política de interesse pessoal e individualista, objetivando conseguir um emprêgo público, acesso que

até o momento pouco se tem interessado pelos métodos seletivos e competitivos. Analisando sob um aspecto conjuntural, arca o Estado com a responsabilidade de engrossar a massa de funcionalismo pouco capacitado, atingindo a uma percentagem de 80%. Contudo, ao criticarmos o fato sob o prisma estrutural, verificamos que cumpre ao Estado uma finalidade assistencial indireta, ao guindar o indivíduo de um confinado e inexpressivo grupo a uma expressão social mais ampla e mais qualificada. Funciona ele, com recursos insuficientes, quando nas mãos do governo, como uma engrenagem ativa atendendo a seus familiares, amigos e vizinhos, no campo educacional e sanitário.

Vemos, assim, que na distorção do processo de evolução e de desenvolvimento analisados na fase conjuntural, vamos encontrar as correções naturais e determinantes na sedimentação estrutural. Contudo, a Administração Pública encontra na conjuntura específica um terrível impacto desfavorável pesando tremendamente nas gerações presentes. Sofre ela tão-somente a carga da deficiente qualificação funcional como a dificuldade imensa de corrigir a intromissão político-partidária descabível. Concluimos desde já que a correção estará na proposição de fatores educacionais amplos. Contudo, não nos movendo qualquer intuito de aprovação ao excesso relativo de funcionalismo público no país, citamos que a Argentina e o Uruguai, com índices educacionais escolares bem superiores ao Brasil, dispõem de 3% da população nos quadros de seu funcionalismo. E' tal a distorção na esfera orçamentária brasileira, com sonegações, contrabandos, irregularidades e ilegalidades fiscais que necessitariam três vezes mais de funcionários para conseguir recursos desviados e aplicá-los na disciplinação de um razoável sistema assistencial nacional. O pouco funcionalismo qualificado disponível alimenta o prestígio e a vaidade de autoridades pouco capacitadas, mantidas justamente pela intromissão político-partidária indevida.

O caráter

Para RIESMAN, o caráter nacional é um produto de formas sociais, e a estrutura do caráter pode ser definida como a organização mais ou menos permanente, social e historicamente condicionada, das tendências e satisfações individuais. Está sempre sujeito a modificações dado que se exprime conforme condições de personalidade. A influência tradicional do caráter brasileiro, vindo das capitarias, dos engenhos e das fazendas, é de se acobertar debaixo de uma personalidade protetora. O sentido fechado da vida social e da dependência sofreram modificações, cabendo ao Estado brasileiro a missão de substituir a ação paternalista sob a qual sempre viveram as populações brasileiras.

Decorre, assim, por outro lado, a persistência da atitude carismática e de individualismo que se enquadram perfeitamente na atual conjuntura da atividade política nacional. Na fase transitiva, vamos encontrar nos falsos líderes sindicais a pouca disposição de atuar no esforço coletivo, como ainda no aspecto conjuntural, a conformação coletiva de um grupo para lutar legalmente pelos próprios interesses. Destinam tais incumbências a um indivíduo e nêle depositam tôda a sua inaptidão pessoal.

Todo o primarismo enfoca a improvisação e o imediatismo, compreensíveis, em grupos dependentes e isolados. Uma Nação com ambições desmedidas de evolução e de desenvolvimento necessita lançar mão da Tecnologia, ingrediente indispensável do Planejamento, para obedecer a planos e programas medidos, controlados, fiscalizados e aprazados. Tal contradição impõe pelo caráter nacional, em grande parte, exige justamente a ação do estadista para conciliar as determinações técnicas com as imposições políticas. Como o processo é global e total, dificultando a formação do estadista, surge a doutrina de Segurança Nacional.

O Poder Político

Sofre o Poder Político influência notável da qualificação populacional, sendo impressionado, outrossim, pelas atitudes do caráter em suas variantes de modificações ligadas ao meio e ao processo de evolução social. Este toma aspectos tradicionais plasmados em intromissões e transmissões culturais, dinamizados ao sabor da orgânica da vida transformada pela ciência e pela técnica. Mesmo o mecanismo tradicional cede nas questões da racionalização. O antigo organismo administrativo foi substituído por uma estrutura burocrática, que é de fato uma institucionalização do Poder. Um critério pessoal deve ser substituído por um arbitrio-grupal de fórmula. No Brasil gira ainda o movimento político em torno de homens, transferindo tal atitude para a orgânica administrativa. Assim funcionam os poderes em bases carismáticas e não institucionais. Nas repartições públicas a ausência de um funcionário estanca o andamento dos processos. A falta de uma convenção institucional impossibilita a exata interpretação das leis, tornando o assunto um problema particular e familiar a pequenos grupos, individualmente mantidos pelas personalidades e autoridades. Um funcionário não exerce funções institucionais e sim pessoais. Daí decorre a facilidade da intromissão político-partidária que na opinião de todos é causa primordial da insatisfação funcional da máquina administrativa.

A falta de institucionalização política, cuja causa mais importante é tradicional, levá a uma associação de fontes formais e

reais de Poder Político. Sendo a estabilidade social uma decorrência de poderes institucionais e não pessoais, em que a interpretação das leis na rotina executiva sofre influências particulares, no vício das fontes reais de Poder Político procura-se uma Fonte Formal que contemporize a fase conjuntural para evitar a quebra social.

No Brasil, a Classe Militar, com fisionomia disciplinarmente mais institucional, é solicitada como fonte formal de poder político. Realmente devemos tal disposição à estabilidade social vigente. A prova evidente do que afirmamos é o despremido com que se referem ao nosso grupo militar alguns setores de atividades políticas que almejam traumatizar a ordem social e política vigente. No período crítico natural por que passamos de desnível exagerado entre evolução e desenvolvimento, não tendo em funcionamento institucional razoável qualquer setor da orgânica do Estado, especialmente nas esferas política e administrativa, já teríamos descambado para a anarquia social, não fosse a ação de presença da Classe Militar.

A concepção política, como hábitos e costumes, acompanha a evolução e a tendência social da época, havendo mesmo características ou ginástica intelectual concebendo doutrinas políticas "de moda e como atividades esnóbicas". Como uma epidemia surgem os heróis ou candidatos a mártires de novas e esquisitas doutrinas políticas, com cujos sofrimentos espalham-se, difundem-se e feneçem. Os costumes, o sistema de vida, a concepção do Estado, a deficiência dos meios técnicos, de comunicações rápidas, o atraso da ciência, criaram as diversas filosofias da Política, como ciência e como arte. Dentro da História, na análise e na crítica de comparação, encontramos inspiração para conciliarmos e ajustarmos a fonte política como fator do Poder. A democratização da educação, o realismo e a atenção pelos direitos humanos de concorrer igualmente e ser livre na explanação de suas idéias e na transmissão de seus pensamentos, nos encaminhará decisivamente na formação da Democracia Social. Assenta-se na força política decorrente da maioria e indicará a arte de equilíbrio entre correntes e grupos visando a média de atendimento das aspirações e dos interesses populares.

O Sistema Financeiro

Constitui êste assunto um ponto onde existe a flagrante "interpretação facciosa das leis". Reza o artigo 65 da Constituição item IV: "Compete ao Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República" — "autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado". No artigo 73: "O orça-

mento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos".

Ninguém desconhece em nosso País as emissões desordenadas sem autorização legislativa e o gasto, sem prévia incorporação à receita, dos ágios provenientes das espoliações cambiais. Tal situação coloca nas mãos do Poder Executivo, ilegalmente, uma tremenda força política, comprometendo a forma federativa do sistema político.

O sistema financeiro é escravo decisivo da dinâmica econômica, devendo integrar sua específica função de válvula reguladora das necessidades do processo de criação da riqueza. Muitos países resolveram constituir uma fórmula institucional ditatorial apolítica em seu sistema financeiro (E.U.A., Inglaterra, França etc.). Não colocando em qualquer dos Poderes Políticos tão violenta arma, identificando-se mesmo como um quarto poder político, institucionaram o sistema sob uma fórmula estritamente técnica. Em o nosso caso procura-se um caminho acertado na formulação de um Banco Central.

Sistema de trabalho e de posse de terra

Em toda orgânica social, o meio agrário é aquele que mais resiste à intromissão de inovações, renovações e evoluções constantes do processo de dinâmica social. Assim sendo, fica sempre retardado para aceitar os benefícios da técnica e da ciência com que poderia acompanhar a era produtiva da tecnologia. Decorre sempre, dentro dos antagonismos, pressões e paradoxos existentes na fórmula essencial da dinâmica da evolução e do desenvolvimento, um antagonismo espúrio entre os sistemas urbanos e rurais. Compete ao Estado, pelo seu instrumento, o governo, reajustar de tempos em tempos, a estrutura agrária frente ao dinamismo dos demais setores sociais. O problema ainda mais se agiganta quando o grupo dominante ainda não tem capacitação para compreender e prever, evitando situações dificilmente transponíveis. E' o caso brasileiro. O processo de evolução e de desenvolvimento caminha entrosado, solidarizado, dependente e unido em todos os fatôres e agregados da dinâmica social. Uma Política Estatal deveria estabelecer Diretrizes e uma Política adequada para ir corrigindo gradativamente as deformações e distorções à medida que elas se fôssem configurando. Chegamos ao ponto em que, com excesso de terras frente ao quadro demográfico, encontramos aproximadamente 15 milhões de trabalhadores agrícolas sem cuidar da própria gleba. Por outro lado, tendo como

fundamento da conquista da posição industrial a força econômica da produção agrícola, não cuidamos de sugerir e conseguir a produção concomitante de gêneros alimentícios para uma população com índice progressivo de 3% anuais e com uma elevação de nível de vida que aumenta substancialmente a demanda. Na falta de uma tecnologia prevalente, sómente as grandes empresas agrícolas podem incorporá-la a suas atividades. Por outro lado, a tradição dos proprietários rurais leva-os a investir em novas aquisições de terras como resguardo de suas economias ameaçadas de serem devoradas pela inflação. Agrava-se, assim, o problema pela imprevidência natural consequente à ignorância dos argumentos da Economia Política.

O problema agrário brasileiro deveria obedecer às seguintes linhas políticas:

a) Política Financeira — 1 — crédito supervisionado e cooperativismo visando o aumento progressivo do número de proprietários rurais; 2 — dentro do sistema cooperativista e associativo, financiar a produção e a tecnologia, assim como garantir pelo seguro e preços mínimos compensadores a produção politicamente organizada; 3 — estimular a formação de colonizações que obedeçam a certos requisitos fundamentais; 4 — concorrer para a ampliação das glebas insuficientemente econômicas, apoiando as operações de "concentração".

b) Política Agrícola — 1 — Diversificar a produção agrícola e amparar técnicamente a agropecuária intensiva estabelecida em moldes econômicos definitivos; 2 — ter sempre prontos os levantamentos ecológicos do solo a ser trabalhado; 3 — previamente planejado o consumo local e regional, o excesso a transportar, a parte a ser industrializada e aquela a ser armazenada; 4 — analisar, criticar e concluir acerca das glebas insuficientemente aproveitadas, levantando o cadastro respectivo; 5 — ampliar e difundir os cursos agrícolas práticos nas escolas comuns, nos postos agrícolas, nas fazendas experimentais e nas universidades de acordo com o meio onde estejam inseridas as unidades educacionais; 6 — fazer funcionar a "coordenada agrícola" — Escolas de agricultura, fazendas experimentais, postos agrícolas e agentes agrícolas locais. Estes na sua função social e técnica incorporados à comunidade.

c) Política Fiscal — Transferir o imposto territorial para a União. Impor tributos fiscais gradativamente crescentes nas glebas insuficientemente cultivadas e naquelas que se beneficiaram com obras públicas de vulto. Atender ao critério da conservação do solo e sobretudo ao florestamento e reflorestamento; 2 — desapropriar as áreas excedentes e não cultivadas estabelecendo processo judicial de expropriação aos intuios especulativos e anti-

sociais, com apoio em Leis e na reforma do art. 141 § 16 da Constituição Federal. Contudo o arbitrio para a condenação será outorgada a um Sistema Judiciário Agrário. O governo, que é o centro da dinâmica política, não poderá tomar a si responsabilidade de julgamento definitivo.

d) Colonizações — Formar colonizações visando plantar elementos de formação populacional hígida, resguardando para plano secundário as finalidades econômicas. Impor condições humanas favoráveis para que sejam atendidos os requisitos mínimos de vivência, entre os quais água canalizada, energia elétrica, coordenação do sistema assistencial — educação e saúde, e elementos técnicos para a indústria doméstica.

O problema agrário brasileiro atinge frontalmente a uma grande parte da população. Suas linhas de estruturação devem obedecer a uma rigidez técnica inflexível, dadas as condições existentes e uma extrema complexidade a que atingiu pela imprevidência e incapacidade. Em princípio 75% dos proprietários rurais não têm condições específicas para explorar convenientemente a terra que possuem, necessitando de instruções acerca da aplicação dos créditos obtidos. Neste campo a Administração Pública tem uma das mais gigantescas tarefas, sobretudo ao considerarmos que apenas uma colonização dirigida e de condições mais amplas, conseguiu atingir a sua meta final de evolução — a Colônia de Ceres, em Goiás, hoje cidade.

E' no setor agrícola que encontramos com certa nitidez a caracterização de dois brasis citada por JACQUES LAMBERT. A elevação do nível de vida das populações interiorizadas é fato evidenciado por aquêles que se habituaram nos últimos dez anos a viajar pelo interior do País. Cérca de 85% do volume físico de fertilizantes são utilizados no sul do país.

De 8.372 tratores ascendemos a 63.493; de 714.259 arados possuímos 1.031.930 unidades, conforme o censo de 1950-1960. A região centro-sul dispõe de aproximadamente 80% daquele total. Verificamos que em apenas dois coeficientes diferentes ligados à produtividade estão ao alcance de regiões economicamente mais desenvolvidas. Dentro de tal quadro, esforça-se o governo para manter um preço elevado, especialmente de gêneros alimentícios, para compensar justamente o setor econômicamente deficiente. Estabelece-se um ciclo vicioso, pois que, tal política, enriquece cada vez mais as regiões mais ricas. O mais lógico seria diminuir o desnível tecnológico e mesmo igualá-lo. Do mesmo modo ficariam mais homogêneas as condições de trabalho agrícola melhorando a capacidade aquisitiva do trabalhador assalariado. Ao governo compete estabelecer um clima que facilite

a iniciativa econômica privada, cabendo a êle a suplementação e complementação na ação de "igualar dentro da desigualdade". Existe, pois, a omissão identificada por uma falta de política agrária adequada. O processo evolutivo, na sua espontaneidade, tem concorrido para melhoria evidente, ressentindo-se apenas da ausência governamental. O número de proprietários agrícolas aumentou de 2.064.642 para 3.349.484 ou seja, 50%, de 1950-1960. A mão-de-obra agrícola aumentou de 41%, situando-se em 15.521.701. Ao considerarmos a massa de trabalhadores familiares que atendem nas propriedades e calculando-se em 3 por unidade, poderíamos obter uma quantidade de 7 milhões de empregos novos, em dez anos, ao adicionarmos os novos assalariados. É preciso ressaltar que nas condições brasileiras e na atual fase de desenvolvimento, as lides agrícolas constituem o mais sensível meio de absorção de novas massas trabalhadoras. Ao lançarmos mão da assistência proporcionamos a cada qual capacitação para melhorar condições de vida.

Terminando, concluimos da importância do funcionamento institucional autêntico do Sistema Político para incutir na Administração Pública nacional a satisfação de um instituto condizente com a grandeza da Nação.

CONCLUSÕES

A Administração Pública, dada a violenta modificação de estrutura política do Estado Moderno, ainda não possui elementos definitivos para ser plenamente considerada uma Ciência. No campo da Técnica então, sua experiência é bastante recente, tomando o conjunto sob seus ombros a imensa responsabilidade de fundamentar as complexas atribuições do Estado.

A Política do Estado, que deve sobrepor-se ao seu instrumento — o governo — paira acima do campo de lutas dêste e a Administração Pública identifica-se com as atribuições do Estado, ao dispor de condições e atitudes inerentes à consecução de finalidades, etapas e planos complementares de perseguição dos Objetivos Nacionais.

A Doutrina de Segurança Nacional tanto deve predominar no pensamento do Estado como nas idéias da Administração Pública. Ambos têm que conseguir a mais ampla confiança da Nação.

Em nosso País, na fase de excessivo desnível entre Evolução e Desenvolvimento, o campo específico das atividades do governo expande-se, tanto na esfera do Estado como naquela da Administração Pública, sofrendo o processo um aspecto de confinemento nocivo dificultando a institucionalização.

Sòmente a Segurança Nacional poderia amenizar os fatores negativos decorrentes do processo natural de evolução social na sua atual fase histórica. Contudo, autoridades responsáveis pela sua Doutrina, também freqüentemente são contaminadas pelos vícios da promiscuidade, tomando posições ostensivas entre os variados grupos políticos ideológicos, utópicos, de pressão etc., despindo-se de sua personalidade de arbitrio supremo da confiança nacional.

Na atual dinâmica política brasileira esvaziou-se a tarefa do Estadista e êste desapareceu. A Administração Pública com êles identificada haveria de sofrer distúrbios conseqüentes.