

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

ORGANIZAÇÃO

Reorganização do Sistema Administrativo da União

Introdução ao Estudo da Reforma Administrativa

ARAÚJO CAVALCANTI

I — Brasil/1963: Vulnerabilidades e perspectivas. Destinação de grandeza e liderança. Uma vocação de potência mundial. A reforma administrativa como fator de emancipação global e desenvolvimento planejado.

O BRASIL é um dos poucos países do mundo que têm o privilégio de possuir, com maior ou menor intensidade, alguns dos elementos essenciais do Poder geopolítico — assemelhando-se, neste particular, aos Estados Unidos, à Rússia, à China, ao Canadá e à Índia. Em primeiro lugar, *espaço*, — área geográfica de expressão continental e oceânica, traduzida em um território de mais de 8,5 milhões de km². Em seguida, *recursos naturais*, ou seja, a ocorrência, nesse espaço, dos elementos florestais, agropecuários, minerais e geofísicos, em geral, indispensáveis à vida e ao trabalho. Dispõe, ainda, o Brasil, do 3º elemento fundamental expresso por uma relação: coeficiente demográfico. Uma população superior a 71 milhões de habitantes para ocupação daquela área que está longe de ser efetivamente ocupada e trabalhada. São condições e potencialidades favoráveis que preestabelecem, para o Brasil, uma destinação de liberação, uma vocação de Potência mundial, em futuro não muito remoto.

Todavia, cumpre não esquecer que fatores negativos também atuam, simultaneamente, contrariando essas tendências, aspirações possibilidades; forças adversas, geradoras de uma expectativa de frustração. São carências e vulnerabilidades ameaçadoras; inumeráveis pontos de estrangulamento, — felizmente já identificados e conhecidos. Vasto, mas, ao mesmo tempo, pletórico de problemas, o Brasil, mais do que qualquer outra Nação, encontra-se na imperiosa necessidade de corrigir e anular êsses fatores negativos,

superando graves deficiências — a maior de tôdas sendo, justamente, uma Administração Pública que não corresponde às exigências nacionais de expansão, desenvolvimento e bem-estar; que deixou de evoluir. O aglomerado dos serviços públicos integrantes do caótico Sistema Administrativo da União, — além de não acompanhar o ritmo de crescimento do País — permanece à margem dos progressos tecnológicos e científicos, no tocante à modernização e ao aperfeiçoamento da Administração.

Urge, portanto, evoluir do empirismo, da improvisação e da mediocridade, para um estágio superior de crescente utilização dos princípios e métodos da organização científica. A Reforma Administrativa se impõe, por conseguinte, como decisivo instrumento na luta contra o subdesenvolvimento e o pauperismo. Providência inadiável, embora complexa e postergada, o advento de uma arrojada e autêntica reorganização geral do Sistema Administrativo Federal, proporcionará à União, aos Estados e aos Municípios, bases e diretrizes de emancipação global e desenvolvimento planejado, permitindo à nossa Pátria realizar sua vocação de grandeza e prosperidade, como Potência mundial, ainda nesta segunda metade do século XX. (1)

II — Delineamentos de uma teoria elementar da administração pública. Origens e fontes históricas. Os ciclos administrativos. Significado didático e utilidade prática dos ensinamentos da história administrativa. O sistema administrativo como resultante de uma conjuntura global. Aspectos negativos e potencialidades.

A formulação de uma teoria elementar da Administração Pública brasileira tem de ser elaborada em função da geografia, da história, da economia, e à luz das perspectivas traçadas pelas realidades nacionais. Geógrafos, historiadores, economistas e sociólogos têm, sobre o assunto, concepções pessoais e subjetivas. A elaboração dessa teoria é, porém, tarefa difícil e duplamente importante: — quer pelo significado didático que lhe atribuem os estudiosos; quer pela sua destinação de utilidade, quando os políticos e administradores dela se utilizam como instrumento necessário ao equacionamento e solução dos problemas de governo

(1) ARAÚJO CAVALCANTI — *Da Organização Empírica à Organização Científica* — 1ª ed., Editora e Obras Gráficas A Noite — Rio de Janeiro, 1945 — *Revista do Serviço Público*, agosto de 1945.

e administração. Tais problemas estão situados dentro de uma complexa paisagem ecológica, cultural e humana que predetermina e condiciona, de maneira inexorável, as soluções colimadas.

A terra, o homem, o trabalho organizado e a evolução histórica configuram o quadro natural em que se forjam e resolvem os problemas administrativos. A ação implacável do fator tempo, — modelador de tradições, hábitos e estilos de vida, — é sempre uma componente básica daquela paisagem. A consideração de todos êsses fatores no estudo da Administração é uma exigência que deve ser atendida a fim de que se possa tirar proveito dos ensinamentos oriundos da investigação. Os fenômenos administrativos não se manifestam no vácuo nem podem ser facilmente isolados. Investigações que se efetuam nesse campo, sem levar em consideração tais contingências, são meras abstrações desprovidas de conteúdo objetivo. Êsse é um dos mais sérios obstáculos à formulação, nos domínios da Administração, de um conjunto válido de princípios, conhecimentos e teorias de aceitação geral.

A Administração Pública se processa num emaranhado de organismos e grupos humanos que constituem a infra-estrutura orgânica do Estado — Instituição multifuncional e dinâmica. "Government is not a machine, but a living organism", — afirmou o Presidente ROOSEVELT. A não ser em setores de natureza técnica — tais como estatística, contabilidade, cálculo atuarial, seleção, formação e manutenção de pessoal, elaboração orçamentária, planejamentos, documentação, — em resumo, as atividades institucionais ("housekeeping activities") da terminologia norteamericana (2) — é extremamente difícil caracterizar e definir as experiências administrativas, — que são típicas e peculiares de cada País —, para fundi-las em doutrinas escoimadas de subjetivismo.

Nos Estados modernos a ação administrativa se faz sentir em todos os sentidos, abrangendo os indivíduos, as famílias, os grupos, as instituições —, a própria vida privada dos seres humanos, desde o nascimento até a morte. SPENCER tinha razão quando proclamou que "o homem havia perdido sua batalha contra o Estado" —, onipresente e cada vez mais atuante, em face do impressionante crescimento da Administração Pública em todos os Países.

(2) WILLOUGHBY, W. F. — *Principles of Public Administration*, 1927. (Atividades primárias, ou funcionais: aquelas que um Serviço executa a fim de realizar os objetivos para os quais existe; atividades institucionais ou "housekeeping activities" — aquelas sem as quais o mencionado Serviço não pode existir ou operar como serviço).

A Administração Pública, — esclarecem os tratadistas, — é o Estado em funcionamento, aparelhado e sistematizado; o Estado em ação, considerado através de sua organização, de suas atribuições, de seu desenvolvimento. Diz BARTHÉLEMY que a História Administrativa tem como objeto a marcha evolutiva do trinômio — organização, encargos e funcionamento do Estado. "Todo fato histórico-administrativo deriva de um Ato legal". Daí a importância de distinguir as atividades substantivas e adjetivas do Estado; de avaliar e conhecer as dimensões e tipos de organização das instituições administrativas; as limitações do Poder e o problema das fontes históricas.

No caso brasileiro, as fontes da História Administrativa são classificadas em dois grupos — numa síntese didática da qual se pode discordar:

a) o Direito Tradicional, decorrente das Ordenações afon-
sinas, manuelinas e filipinas, das resoluções régias, forais, alvarás, etc.;

b) o Direito Moderno, posterior à Independência: Consti-
tuições, Leis, Decretos, regulamentos, etc. Do ponto-de-vista da
organização, a História Administrativa comporta o exame das ins-
tituições situadas na esfera de cada Poder (Legislativo, Judiciá-
rio e Executivo). No tocante às *atribuições*, a investigação his-
tórica incide sobre o problema das "áreas administrativas": Me-
trópole, Capitânias, Governo Geral e Município, na *Colônia*; o
Poder Central, a Província e o Município, no *Império*; a União,
os Estados, os Territórios e os Municípios, na *República*. Cada
"área administrativa" comporta, no respectivo âmbito, os 3 grupos
de instituições, ou suas projeções. Quanto ao *funcionamento*, há
que estudar os fatores da Administração: o agente humano, ou
seja, os servidores; os recursos financeiros e materiais — a ins-
trumentalidade. São os meios por intermédio dos quais o Estado
se aparelha para realização dos seus fins essenciais. E' claro que,
no conjunto dos fatores da Administração, avulta, com absoluta
prioridade, o primado do elemento humano: "L'administration —
afirmam os mestres franceses, — ce sont les hommes".

Os historiadores que tentaram formular uma análise resumida
da Administração brasileira, do ponto-de-vista de sua evolução,
concordam geralmente, — para fins de ordem didática e orien-
tação pedagógica —, em dividi-la em Ciclos. São as grandes
fases da nossa História, diferenciadas pelo impacto das condições
políticas, geoconômicas e sociais vigentes em cada etapa ou pe-
ríodo histórico. Esse esboço de classificação é, forçosamente,

imperfeito, demasiadamente esquemático e sintético, pela impossibilidade de condensar a História Administrativa nos limites pre-estabelecidos destas ligeiras notas de introdução ao estudo da reorganização geral do Poder Executivo. Em cada um desses grandes Ciclos — apresentando todos êles um panorama administrativo peculiar, — ocorrem episódios e figuras exponenciais que mereceriam estudo à parte. Ter-se-ia, destarte: 1º Ciclo — a Colônia, em suas diversas fases (1500 a 1808); 2º Ciclo — a Emancipação econômica e política, D. João VI — Elevação do Brasil e Reino. O 1º Reinado e a Regência (1808 a 1822); 3º Ciclo — o Império (1822 a 1889); 4º Ciclo — a República (1889 aos nossos dias).

A análise da Administração Pública — do ângulo de sua evolução —, deve ser efetuada com objetivos pragmáticos. Cumpre proporcionar à História e às teorias administrativas finalidades práticas, ou seja, uma vocação de utilidade. Uma enumeração, embora exaustiva, de instituições, datas, acontecimentos, doutrinas, personalidades, — segundo ordem cronológica mais ou menos exata, — teria, apenas, um valor relativo, como simples demonstração de cultura. Fatos, situações, datas e episódios, na vida dos indivíduos, grupos humanos e instituições sociais, carecem de sentido quando insulados para fins exclusivos de formulações eruditas —, sobretudo quando dissociados das realidades e fatores ambientes que poderiam explicá-los, dar-lhes uma lógica, um significado específico e possibilidades de utilização.

Registrar, compreender e explicar êsse complexo de situações e fatos que se entrelaçam e se sucedem, — em função das circunstâncias dominantes de espaço, tempo e múltiplas correlações de causa e efeito —, essa é uma das maiores dificuldades da pesquisa histórica no âmbito da Administração Pública. As possibilidades de aproveitamento ou aplicação prática das pesquisas, estudos e teorias, nessa área do conhecimento, dependem, todavia, de uma preliminar básica: a "compreensão global" do fenômeno, da personalidade, do acontecimento ou da situação investigada. Isto é, a ponderação de todos os fatores que possam explicá-los objetivamente. A administração Pública é uma resultante de condições geográficas, políticas, econômicas, demográficas, sociais e culturais —, num dado território e em determinado momento —, que o Povo atravessa. A História surpreende e fixa os episódios ou fatos mais importantes da vida dos homens, das comunidades, ou das instituições, naquele preciso instante em que êles ocorrem. Os ensinamentos da História Administrativa são válidos, apenas, na medida em que possam atender a êsse imperativo de objetividade.

Tais ensinamentos poderiam ter, nestas condições, importância prática e significação didática e cultural, tais como:

- a) aperfeiçoar a estrutura e o funcionamento dos órgãos governamentais;
- b) melhorar as normas de trabalho e práticas operacionais, nas três órbitas da Federação;
- c) contribuir para o advento de reformas de envergadura;
- d) proporcionar aos administradores, aos técnicos, aos legisladores, aos políticos e aos estudiosos, — além de sugestões inestimáveis —, uma “visão de conjunto” das realidades e uma melhor compreensão dos problemas nacionais;
- e) finalidades educativas, em geral.

A História da Administração brasileira nos ensina que somos vítimas permanentes da falta de continuidade administrativa; de um individualismo excessivo; de uma acentuada tendência para os exageros da centralização; do paternalismo estatal; do nepotismo; do apêgo às generalizações; de uma vocação inata para as fórmulas simplistas e esquemas abstratos, traduzidos, como escreveu OLIVEIRA VIANA, no “idealismo utópico das nossas elites” divorciadas das realidades. O sociólogo fluminense citava, como exemplos típicos do teorismo, da exacerbação acadêmica e do romantismo nacional, os debates parlamentares — no Império e na República; os pronunciamentos da imprensa e os textos dos nossos diplomas legais.

Finalmente, as observações de OLIVEIRA VIANA de vez que quando são repelidas pelos fatos, quando surgem personalidades como Mauá, o Barão do Rio Branco, Calógeras, Santo Dumont, Delmiro Gouveia, Simonsen e tantas outras que seria longo enumerar, demonstrando que os brasileiros também sabem ser objetivos e pragmáticos. Dadas certas condições favoráveis, revela-se, na psicologia do Povo brasileiro, um extraordinário potencial de capacidade realizadora, de que são exemplos esta pujante civilização levantada nos trópicos, e os surtos de gigantescos empreendimentos consubstanciados nas iniciativas das empresas privadas de norte a sul do País —, e nas metas governamentais em execução. (3)

(3) ARAÚJO CAVALCANTI — *Os Ensinamentos da Nossa História Administrativa*, 1960. (Conferência pronunciada em Fortaleza, a 4-3-60, no Auditório da Faculdade de Direito, sob os auspícios do Banco do Nordeste e da Universidade do Ceará. O Autor mereceu a honra de ser debatido pelo Dr. Raul Barbosa, ex-Governador do Ceará e, então, Presidente do Banco do Nordeste, e pelo Magnífico Reitor, Prof. Antônio Martins Filho).

III — Heterogeneidade e assimetria das condições brasileiras. As disparidades regionais. Conflito entre as teorias e as realidades concretas. O mito de uma reforma administrativa ideal e definitiva. Imperativo da reorganização contínua.

A Administração brasileira teria forçosamente de refletir, nas suas manifestações formais de estrutura e maneiras de ser, as influências de um País de características e dimensões continentais. O Brasil é constituído de regiões inteiramente diferenciadas, tanto no que se refere aos aspectos geofísicos e demográficos, como em relação à própria formação histórica, cultural, social, desenvolvimento econômico e aspirações peculiares. O regime federativo teria de levar em consideração essas particularidades: assim, delineou um sistema de distribuição de competência e encargos entre as três órbitas (União, Estados e Municípios), bem como disciplinou as atribuições dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), procurando obter, simultaneamente, a autonomia de cada um deles, e a coesão de todo o conjunto.

A Constituição e as Leis regulam o funcionamento do regime, embora encontrem enormes dificuldades de aplicação em virtude daquelas diferenciações regionais. De fato, as condições, problemas e perspectivas da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste, do Leste e do Sul, apresentam peculiaridades que têm de ser respeitadas e criam, pela sua vastidão geográfica, assimetria e desigualdades, problemas adicionais. Acrescem, ainda, as complexidades e as disparidades regionais: 71,5 milhões de brasileiros desigualmente distribuídos e étnicamente diversificados, contribuindo para acentuar a heterogeneidade — geoeconômica, demográfica e social do País. Ainda mais: o crescimento da população se vem efetuando à razão de uma taxa anual de incremento da ordem de 3,1% ao ano — o que significa que, dentro de oito ou nove anos — possivelmente em 1971 — o Brasil ultrapassará a faixa dos 100 milhões de habitantes. Por êste motivo, além de arrojadas e originais, as soluções têm de ser forjadas num ambiente heterogêneo, tornando-se inoportuno e inconveniente, transplantar fórmulas ou modelos alienígenas para uma Federação como a nossa, em que atuam tantas forças contraditórias.

A História da Administração revela que há um permanente conflito entre as teorias e as realidades dos casos concretos. Nem sempre os esquemas lógicos podem ser aplicados, ou, simplesmente, ajustados à mutabilidade impressionante dos fatos, das pessoas e das instituições.

E' nesse imenso repositório histórico de esforços malogrados, tentativas felizes, sucessos obtidos, erros e deformações, que se

contêm ensinamentos precisos, um manacial inesgotável de conselhos, sugestões e roteiros para orientação dos políticos, técnicos e administradores.

A máquina governamental é dominada pela superestrutura normativa da Legislação, a qual, por sua vez, embora seja objeto dos maiores esforços de adaptação às condições do mundo moderno e às transformações sociais, sempre se atrasa em relação aos fatos. Nas emprêsas privadas, os Administradores tomam as decisões que lhes parecem mais adequadas, sem os rituais, o formalismo, e a liturgia dos negócios públicos. (4)

A extrema variedade das situações concretas impede a adoção de estruturas padronizadas. Tôdas as organizações apresentam, quando investigadas pelo prisma do bom senso, anomalias, imperfeições, irregularidades e deficiências que não podem ser corrigidas pela magia dos arranjos simétricos de bem elaborados organogramas. No Brasil, a dinâmica do comportamento jamais poderá ser contida nos limites dos polígonos organizacionais, e o exercício das Chefias Executivas, nos escalões superiores, tem aspectos dramáticos pela formidável pressão dos fatores de interferência política. As incursões da pirataria partidária nos serviços públicos são freqüentes. Há uma crença paradoxal e generalizada, entre nós, de que todos os problemas podem ser resolvidos pelo Estado. E' da psicologia brasileira a tendência para aquinhoar parentes, amigos, compadres e correligionários. Subsistem reminiscências ou sobrevivência do colonialismo reinol e do patriarcalismo rural como um determinismo atávico. Os Partidos políticos ainda não conseguiram libertar-se dessa herança histórico-cultural: seus adeptos pouco se interessam pelos programas ou idéias da agremiação: giram, apenas, em tórno de líderes carismáticos quase sempre despreparados para as funções de comando. Dêsse estilo de conduta política, decorrem, em grande parte, a improvisação, a mediocridade e o parasitismo que, conjuntamente com a descontinuidade e a vocação paternalista do Estado, constituem graves ponto de estrangulamento da Administração Pública brasileira.

A reorganização geral do Sistema Administrativo da União sòmente poderá ser levada a efeito, por etapas, progressivamente, em virtude da impossibilidade de uma Reforma ideal e definitiva. Uma Reforma Administrativa planejada em termos definitivos, seria um mito. A heterogeneidade e as disparidades regionais — aliadas ao mutabilismo das condições espaciais, temporais e sociais —, prefixam, para o nosso País, o imperativo da reorganiza-

(4) ARAÚJO CAVALCANTI — *Estado Maior Administrativo* — Revista do Serviço Público, junho, 1952.

ção continua, através de sucessivas transformações e reformas episódicas, setoriais e fragmentadas. Essa fatalidade — que ao observador superficial se apresenta como uma contradição, — não invalida, contudo, a essencialidade dos recentes esforços governamentais e das tentativas já efetuadas, no sentido de uma Reforma Administrativa de envergadura. (5)

IV — *Tentativas de modernização e aperfeiçoamento dos serviços públicos. A diátese nacional da centralização excessiva. Fisionomia da organização administrativa vigente.*

A partir de 1930 os projetos relativos à reorganização e aperfeiçoamento da Administração Federal têm sido freqüentes; mas, na prática, a atuação governamental tem-se revelado dispersiva, descontínua e medíocre. As tentativas esporadicamente levadas a efeito não correspondem às proporções dos problemas situados nesse domínio: a observação é igualmente válida para os Estados e Municípios. No entanto, cresceram extraordinariamente, nestes últimos 33 anos, os problemas administrativos, adquirindo, nas três órbitas da Federação, relêvo predominante. Transformações rápidas colocam o País, de ano para ano, diante de situações inteiramente diferentes, em face da rapidez com que se processam os fenômenos políticos, econômicos, sociais e culturais. O impacto da expansão que se faz sentir em todos os setores da vida nacional, e a intensidade das pressões dela oriundas, contribuem para encarecer a necessidade de soluções arrojadas e positivas, à altura dos problemas. O aparecimento do D.A.S.P., em 1938, (Decreto-lei nº 579-38), foi, inegavelmente, um acontecimento auspicioso, embora não se tenham colimado os objetivos transcendentais que determinaram a sua criação. Rudemente combatido pelos retardatários e abencerragens identificados com os velhos conceitos e tipos superados de Estado — adstritos à não intervenção na esfera econômica e à simples manutenção da ordem jurídica —, o D.A.S.P. consubstanciou, todavia, as aspirações nacionais de modernização e aperfeiçoamento.

E' chegado o momento de ser acelerado o andamento dos projetos integrantes da Reforma Administrativa — providência tanto mais urgente quanto é certo que se aproximam do ponto

(5) ARAÚJO CAVALCANTI — *Trabalho Integral de Estado Maior Administrativo* — (Introdução e Prefácio do Ministro Arizio de Viana). Edição do S.D. do D.A.S.P., 1955.

Completed Staff Work e Travail Intégral d'État-Major Administratif (Edições inglesa e francesa, sob os auspícios do International Institute of Administrative Sciences, Seção Brasileira — I.B.C.A. —, 1955).

crítico as tensões sociais generalizadas. Torna-se cada vez mais explosiva a insatisfação das massas urbanas e rurais diante da morosidade, ineficiência e baixa produtividade dos órgãos governamentais aos quais o Estado atribuiu a missão de jugular, ou anular, os efeitos das crises que vêm entretendo e perturbando o funcionamento normal das instituições e o desenvolvimento geral do País. Chegou a hora da reorganização geral do Sistema Administrativo da União, tantas vezes postergada. Por outro lado, ocorreram fatos novos, como, por exemplo, as repercussões da mudança da Capital Federal para Brasília. São fáceis de avaliar as conseqüências positivas da interiorização da Capital, no âmbito da Administração. Urge, porém, evitar que esse decisivo acontecimento contribua para incrementar as distorções e anomalias decorrentes da excessiva centralização que caracteriza o Sistema Administrativo da União.

Basta lembrar que tôdas as decisões básicas dependem da ação direta do Presidente da República. Sem o "despacho" pessoal do Chefe da Nação, nenhum problema é resolvido. A "autorização" presidencial tornou-se um hábito arraigado, mesmo para os assuntos mais insignificantes, tais como obtenção de pequenos empréstimos no I.P.A.S.E. e nas Caixas Econômicas Federais, permissão para viagens ao exterior e assim por diante. Esta exagerada centralização é um reflexo do cesarismo, das veleidades totalitárias e das conveniências subalternas dos "profiteurs". Estruturas obsoletas, métodos inadequados de trabalho e disposições legais superadas concorrem para agravar semelhante estado de coisas. Uma burocracia inexorável concentra tôdas as decisões — inclusive o andamento dos papéis, — na dependência de um Ato presidencial. Opera-se, destarte, uma anômala transferência de responsabilidades de tal forma que, para simples atos de rotina, se faz mister a intervenção do primeiro Magistrado. Pletório de podêres, e, o que é pior, encurralado pelos áulicos, fâmulos palacianos e carreiristas, o Presidente da República torna-se, paradoxalmente, ineficiente e incapaz de se desincumbir dos seus encargos constitucionais prioritários para cuidar dos interesses de uma "entourage" voraz e das reivindicações dos compadres e correligionários: — é, em síntese, um homem acossado e sitiado. A essa pressão absorvente deve-se acrescentar o congestionamento da Presidência da República: o Prof. Benedito Silva, em estudo sôbre o problema, relacionou cêrca de 100 órgãos e entidades diversas, de 11 categorias diferentes que, a 25 de agosto de 1961 (data da renúncia do Presidente Jânio Quadros) "a Presidência compreendida, subordinava, ou tutelava". (6)

(6) BENEDITO SILVA — *Evolução da Organização Administrativa Brasileira* — *Revista do Serviço Pública*, Janeiro, Fevereiro e Março de 1962.

A exacerbação do presidencialismo, na tradição latino-americana, aliada à notória incapacidade do elemento humano do "staff" presidencial — salvo raras e conhecidas exceções —, favorecem surtos de violência e "golpes" de tãda espécie, estimulando generais ou coronéis inconformados para as aventuras ditatoriais. São raros os Presidentes que se adaptam, na América Latina, à disciplina constitucional: quase sempre reagem contra a redução dos respectivos podêres à competência privativa estabelecida pela Carta Magna. Dominados pelo fascínio do Poder sem fronteiras ou limitações de qualquer tipo, os Chefes de Estado são, contudo, vítimas dêsse conjunto de circunstâncias negativas, e, na quase totalidade dos casos, perdem as melhores oportunidades de bem servir ao País, derivando para a demagogia das promessas inviáveis e da distribuição dos cargos públicos, dissipando-se, destarte, o tempo precioso dos respectivos mandatos. O congestionamento da Presidência da República é tanto mais nefasto quanto mais alta a categoria do seu titular: as figuras exponenciais de estadistas autênticos que, para felicidade da Nação, surgem, eventualmente, nos horizontes políticos, são também vítimas da implacável perseguição dos caçadores de sinecuras. Nem mesmo o Presidente Lincoln conseguiu escapar a essa fatalidade do presidencialismo: "President Lincoln was often diverted from his serious duties by the hordes of minor office seekers who cluttered up the White House" escreveu HERBERT EMMERICH em um dos seus notáveis trabalhos. (7)

A organização administrativa vigente se fundamenta em dois princípios constitucionais: o regime federativo e o govêrno presidencial, postulados políticos introduzidos a 15 de novembro de 1889. A Constituição estabelece a divisão das tarefas governamentais típicas do sistema federativo, distribuindo a competência, os encargos e rendas entre a União, os Estados e os Municípios. O Poder Central, com atribuições e responsabilidades predominantemente internacionais e nacionais; aos Estados e Municípios cabem, via de regra, as tarefas de natureza regional e local. Nos têrmos da organização constitucional, a Estrutura Federal compreende 21 Estados, 3 Territórios e, atualmente, cêrca de 3.700 Comunas; cada uma dessas unidades elementares componentes da Federação, dotada de serviços administrativos próprios. Em li-

(7) HERBERT EMMERICH — *Essay on Federal Reorganization*, 1950 — University of Alabama Press ("President Lincoln was often diverted from his serious duties by the hordes of minor office seekers who cluttered up the White House" ...).

nhas muito gerais, o Poder Executivo da União se apresenta consituído de:

a) Órgãos de Administração Direta (subordinados à Presidência da República ou a um dos Ministérios existentes); e

b) Órgãos de Administração Indireta (ou descentralizada). Os Ministérios são as unidades básicas da Administração centralizada cujo número tende a aumentar paralelamente à expansão das atividades governamentais — políticas, militares, econômicas e sociais (Justiça e Negócios Interiores, Relações Exteriores; Aeronáutica, Guerra e Marinha; Agricultura, Fazenda, Minas e Energia, Indústria e Comércio, Viação e Obras Públicas; Trabalho e Previdência Social, Saúde, Educação e Cultura). O panorama da Administração descentralizada abrangia, em 1961, 68 Autarquias, 19 Sociedades de Economia Mista e 7 Fundações.

Nos últimos anos tem sido considerável a expansão dos chamados "Órgãos de Administração Indireta", — instituídos em Lei, com personalidade jurídica própria, dotados de autonomia administrativa e financeira. No conjunto das Autarquias, destacam-se:

a) as instituições de Previdência Social (para trabalhadores e servidores públicos, que arrecadam e aplicam contribuições para fiscais incidentes sobre salários e vencimentos);

b) os Órgãos autônomos de Ensino Superior (as Universidades mantidas pelo Orçamento da União);

c) as Caixas Econômicas Federais (no Distrito Federal e nos Estados, que recebem depósitos e aplicam suas disponibilidades principalmente em empréstimos hipotecários);

d) o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), para operações financeiras de reaparelhamento e fomento da economia nacional, movimentando recursos internos e créditos externos;

e) as instituições de controle da produção, tais com os Institutos do Café, do Mate, do Açúcar, do Pinho e do Sal;

f) entidades incumbidas de registro e fiscalização de certas atividades profissionais, como os Conselhos Federais de Contabilidade, Economistas Profissionais, Engenharia e Arquitetura, Química e Medicina. A Ordem dos Advogados do Brasil, embora com personalidade jurídica, apresenta características "sui generis";

g) as Entidades vinculadas aos transportes terrestre e marítimo, como o D.N.E.R., a A.P.R.J., as Empresas oficiais de navegação (Lóide Brasileiro, Serviços de Navegação do Amazonas e da Bacia do Prata);

h) Instituições de caráter científico como o Conselho Nacional de Pesquisas e o I.B.G.E.; Órgãos ou Departamentos fe-

derais que, pelo volume dos seus encargos e fins específicos tendem a se “emanciparem” a fim de obter maior produtividade, flexibilidade de ação — em suma, os atributos que, teòricamente caracterizam as autarquias, notadamente o caráter “self-supporting”. (8)

O desenvolvimento geral do País contribuiu para acelerar e fortalecer as tendências e técnicas da intervenção do Estado no domínio econômico. A fórmula das “Sociedades de Economia Mista” encontrou, no âmbito da Administração Brasileira, um campo ideal de aplicação, com êxito idêntico ao obtido na Alemanha (Gemichte Wirtschaft), e outros países. As “Sociedades de Economia Mista” vêm proporcionando resultados positivos — quando se imunizam contra as incursões da pirataria partidária —, e lograram obter as preferências do Estado. São conhecidos os exemplos da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Vale do Rio Doce, da Petrobrás, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, da Fábrica Nacional de Motores, da Companhia Usinas Nacionais, da Companhia Nacional de Álcalis, da Companhia de Eletricidade do Amapá, da Centrais Elétricas do Médio São Francisco, da Navegação do São Francisco, da Sociedade Termelétrica de Capivari, da Usina Termelétrica de Figueira, etc. As “Sociedades de Economia Mista” se regem pelas normas do direito privado, inclusive no tocante ao seu pessoal ao qual se aplica a legislação trabalhista. Elas constituem um aglomerado de instituições por intermédio das quais o Estado intervém, de maneira decisiva, na esfera das atividades produtivas, em geral (energia elétrica, petróleo, siderurgia, exploração de minérios, mecânica, indústrias químicas, transportes, crédito, financiamento, seguros e determinados empreendimentos básicos).

Merecem referência especial:

a) o Banco do Brasil S. A. — ora hipertrafiado —, principal estabelecimento de crédito do Governo Federal, com atribuições polifuncionais e cujas origens remontam a D. João VI, em 1808;

b) o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico — autarquia federal de cooperação financeira com a iniciativa privada, destinada a financiar os grandes investimentos de infraestrutura, que justificam sua existência;

(8) ARAÚJO CAVALCANTI — *Alguns Aspectos da Racionalização das Entidades Autárquicas* — 1941 (Edição do autor). Tese publicada pelo D.A.S.P. em 1945 (2ª Ed., Imprensa Nacional).

ARAÚJO CAVALCANTI — *Introdução ao Estudo das Entidades Autárquicas* — *Revista do Serviço Público*, Outubro, 1942 (I) e Dezembro de 1942 (II). In *Seleções da Revista do Serviço Público*, 1946 (Ed. da Imprensa Nacional).

c) o Banco do Nordeste, cujas atividades polivalentes já o credenciam como uma das mais úteis instituições do País. Os trabalhos pioneiros do Banco do Nordeste possibilitaram o advento da SUDENE — órgão de planejamento global e desenvolvimento regional, incumbido de programar, coordenar e executar empreendimentos de valorização na área sob sua jurisdição;

d) o Banco de Crédito da Amazônia, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo;

e) outras Entidades, inclusive no ramo dos seguros, como o I.R.B. e a Companhia Nacional de Seguro Agrícola.

O conjunto das Fundações (Casa Popular, Getúlio Vargas, Brasil Central, Abrigo do Cristo Redentor, Osório, Rádio Mauá, Assistência aos Garimpeiros, Fundação S.E.S.P., Pioneiras Sociais), têm existência condicionada pelo Orçamento Geral da União, mas integram o quadro da Administração descentralizada, por oposição ao sistema clássico da Administração direta.

O eminente Consultor Jurídico do D.A.S.P., Dr. Carlos Meireiros Silva —, em trabalho divulgado pelo Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas (Seção Nacional do International Institute of Administrative Sciences) —, depois de traçar a fisionomia da Administração Federal, concluiu: "... As linhas mestras da organização administrativa brasileira, lançadas no fim do século XIX, obedeciam aos princípios do liberalismo político e econômico então em voga. Um Governo central incumbido mais da legislação que da administração era o propósito dominante. Uma máquina burocrática de pequeno porte, destinada a exercer tarefas administrativas de caráter supletivo, exceto quanto à defesa do território e à manutenção da ordem pública e dos serviços judiciários. Mas a intervenção do Estado na ordem econômica, que tomou ritmo acelerado após a primeira guerra mundial, impôs à organização administrativa novos rumos. E vários órgãos foram criados, ora dentro da organização tradicional, ora fora dela, ao sabor das circunstâncias, sem um plano de conjunto e um pensamento diretor. E' fácil compreender os desajustamentos e os conflitos resultantes de uma organização anacrônica chamada a desempenhar tarefas para as quais não se acha preparada, a par de entidades novas, obedientes a uma concepção econômica e a uma filosofia política diferentes". (9)

(9) CARLOS MEDEIROS SILVA — *A Reforma Administrativa do Brasil* (1956 — Relatório do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas).

CAIO TÁCITO — *A Descentralização Administrativa no Serviço Público Federal* — (Tese apresentada pelo Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas à Mesa Redonda de Liège, julho de 1958 — *Revista do Serviço Público*, outubro, 1958).

V — *Trajatória da reorganização geral do sistema administrativo da União. Impacto e essencialidade da Reforma Administrativa Brasileira.*

Em discurso pronunciado a 3 de outubro de 1952, o Presidente Getúlio Vargas fez um apêlo aos Partidos políticos solicitando-lhes apoio para a Reforma Geral do Sistema Administrativo da União. Os 8 Partidos então existentes credenciaram representantes para a Comissão Interpartidária criada com a finalidade de apreciar o Anteprojeto presidencial. Instalada a 20-12-52, a Comissão Interpartidária encerrou os seus trabalhos em abril de 1953, tendo como Relator Geral o Deputado Gustavo Capanema. Ainda em 1953, o Presidente Getúlio Vargas enviou ao Congresso Nacional o texto definitivo da Reforma Administrativa, acolhendo as principais sugestões da Comissão Interpartidária (Mensagem nº 351, de 31-8-53). Mas os acontecimentos políticos que tumultuaram a normalidade das condições nacionais, em 1954 e 1955 —, o suicídio do Presidente Getúlio Vargas e o "empeachment" do Presidente Café Filho, entre outros, — interromperam o andamento da projetada Reforma. Em 1957, no entanto, o Presidente Juscelino Kubitschek criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (C.E.P.A.) que promoveu o reexame exaustivo e profundo da matéria. (10)

Passam-se os anos. Finalmente, o Presidente João Goulart assinou, a 14 de fevereiro de 1963, o Decreto nº 51.705, que dispõe sobre o escopo da reforma dos serviços públicos federais e as atribuições do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Esse Decreto estabeleceu, ao mesmo tempo, o prazo de 180 dias — já ultrapassado —, para a realização dos levantamentos, estudos, anteprojetos, propostas e demais providências necessárias à execução do magno empreendimento ao qual se têm dedicado tantas inteligências e tantos esforços e que se tem revelado — conforme acentuou a C.E.P.A. em um dos seus Relatórios, "uma tarefa paralisante e esmagadora pela sua complexidade". Coube ao Ministro Amaral Peixoto a responsabilidade de levar a bom termo esse encargo. O problema está na ordem do dia, como uma preocupação absorvente do Governo, do Parlamento, das Instituições culturais e da opinião pública. Tudo indica que, já na próxima Sessão Legislativa, no decorrer de 1964, possa o Congresso Nacional transformar em realidade a reorganização geral

(10) C.E.P.A. — Relatórios da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos sobre a Reforma Administrativa Brasileira — 4 volumes: I — Reorganização da Presidência da República (1960); II — Criação de novos Ministérios (1960); III — Elaboração, Execução e Contrôlo Orçamentários (1961); IV — Relatório Final (1963).

do Sistema Administrativo da União — legítima aspiração popular, pré-requisito e fator condicionante das denominadas "reformas de base". O terreno está preparado para as soluções de envergadura que o Povo brasileiro, desde longos anos, vem reclamando em altos brados. (11)

Não seria possível, nos limites de um simples artigo, condensar e relatar tôdas as vicissitudes da Reforma Administrativa brasileira, sua longa trajetória por vêzes tumultuada pela dramaticidade dos acontecimentos históricos. Nem pretendemos, nesta ligeira introdução ao estudo do problema, examinar as soluções formuladas pelo Grupos de Trabalho, pelas Comissões e pelos pesquisadores que, com patriotismo e tenacidade, a êle se têm dedicado. Como não poderíamos, igualmente, formular sugestões específicas, porventura resultantes da nossa modesta experiência profissional: essa é uma tarefa que nos reservamos para a ocasião oportuna, quando começarem, no Congresso Nacional, os debates sôbre os projetos do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. O importante, no momento, é chamar a atenção para os impactos e a essencialidade do problema, a fim de que o Povo possa, também, — colaborando com o Congresso Nacional —, participar no processo de formulação das soluções colimadas e que melhor se ajustem aos interesses e aos destinos da nacionalidade. O fato é que o Projeto encaminhado pelo Presidente Getúlio Vargas tornou viável uma compreensão global da reorganização dos nossos serviços públicos, valendo a pena lembrá-lo, em suas linhas gerais. Em seu art. 1º, o Projeto configura uma classificação dos Órgãos do Poder Executivo na base de um esquema que os reúne em dois grupos principais:

a) a Presidência da República como o conjunto dos órgãos destinados a dar ao Chefe do Poder Executivo aquela assistência própria da Chefia Geral do Governo;

b) os Ministérios com os organismos em que se integram e se entrosam os serviços públicos federais dependentes, e sob cuja jurisdição se colocam os serviços públicos federais autárquicos e todos os demais serviços públicos e particulares que a êles devem estar sujeitos sob qualquer modalidade de supervisão. Assim, a Presidência da República constituir-se-ia de:

a) Órgãos integrantes (Serviços da Presidência compreendidos nos Gabinetes Militar e Civil; Estado Maior das Fôrças Armadas e D.A.S.P.);

b) Órgãos Auxiliares (o Conselho de Segurança Nacional e o Conselho Nacional de Economia).

(11) Ministro AMARAL PEIXOTO — *Plano de Execução da Reforma* — 1963 (Documento Mimeografado — Rio de Janeiro).

Os Ministérios que eram, à época, 11, passariam a 14, assim agrupados:

I — 2 Ministérios de Assuntos Políticos (Justiça e Negócios Interiores e Relações Exteriores);

II — 3 Ministérios de Assuntos Militares (Guerra, Marinha e Aeronáutica);

III — 5 Ministérios de Assuntos Econômicos (Fazenda, Agricultura, Minas e Energia, Indústria e Comércio, e Viação);

IV — 4 Ministérios de Assuntos Sociais (Saúde, Educação e Cultura, Trabalho, e Serviços Sociais).

Respeitada essa estrutura, o Projeto passa a dispor sobre a organização dos 3 novos Ministérios então propostos (Indústria e Comércio, Minas e Energia, e Serviços Sociais). A seguir, cuida o Projeto da adaptação dos Ministérios aos objetivos da Reforma Administrativa preconizada, através da junção, transferência, reorganização e extinção de órgãos existentes. Contém, ainda, o Projeto disposições gerais e transitórias, com a finalidade de simplificar determinados processos administrativos e financeiros essenciais à racionalização dos serviços públicos; finalmente, estabelece os princípios e as medidas necessários ao pleno êxito da Reforma delineada. É interessante assinalar que os Ministérios da Indústria e Comércio, e das Minas e Energia foram criados pelo Congresso Nacional — independentemente da Reforma Administrativa —, em 1960 (Lei nº 3.782-60); também o da Saúde surgiu em 1953, em condições semelhantes. Os demais Ministérios têm sofrido, de vez em quando, revisões episódicas e modificações de toda sorte, através de Regimentos apressadamente elaborados e de uma legislação nem sempre conveniente aos imperativos da eficiência pela moralidade. Inúmeros Órgãos têm sido criados por Decreto Executivo — alguns de importância transcendental, como por exemplo o Serviço Nacional dos Municípios (S.E.N.A.M.), pelo Decreto nº 50.334, de 11-3-61 — unidade fundamental do futuro Ministério do Interior cujo advento tem sido desnecessariamente protelado. O Ministério dos Serviços Sociais foi pôsto à margem dos cogitações; o Ministério do Trabalho e Previdência Social formou-se em 1960, com a parte residual do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

A 15 de agosto de 1963 encerrou-se o prazo fixado pelo Decreto nº 51.705, de 14-2-63 ao Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, relativo à conclusão dos trabalhos que lhe foram atribuídos. A Nação aguarda a divulgação dos Relatórios conclusivos, das sugestões e propostas elaboradas pelas equipes de técnicos e autoridades que, durante todos estes meses, investigaram os problemas da reorganização global dos serviços

públicos brasileiros, na multiplicidade de seus aspectos. Novos Ministérios surgirão, com tóda a certeza, antecipando-se, como viáveis, os Ministérios do Interior, dos Transportes, das Comunicações, das Ciências e Tecnologia — entre outros. Pretende-se, simultâneamente, descongestionar a Presidência da República, organizar o Distrito Federal em novas bases, aperfeiçoar as normas financeiras e orçamentárias, implantar e institucionalizar o planejamento, preservar e revigorar o Sistema do Mérito, aperfeiçoar os métodos de trabalho e adotar uma nova política salarial — em resumo, equacionar e modernizar os elementos estruturais e dinâmicos que permitam ao Estado Brasileiro atingir os seus objetivos, tais como definidos pela Constituição e pelas Leis básicas. “Sem que o Sistema Administrativo da União seja transformado em instrumento de captação, análise e solução dos problemas nacionais, nenhuma das outras reformas de base poderá ser levada a bom termo...” — são palavras do Ministro Extraordinário que nos inspiram confiança nos bons resultados dessa recente, vasta e complexa tentativa.

Vamos, porém, concluir esta singela introdução ao estudo da Reforma Administrativa. A pouco e pouco nos distanciamos da época em que o Povo fãcilmente se conformava com promessas vagas ou fórmulas mágicas. As massas populares brasileiras não mais acreditam nas abstrações vazias de conteúdo prático, embora prenhes de significação simbólica. Sobretudo os nossos rudes patricios do Interior — a maioria da nossa população —, que só conhecem o Estado através das suas manifestações coercitivas, o serviço militar obrigatório, os impostos, o voto... isto é, o tipo primário de organização social em que o Estado é o senhor onipresente, quando deveria ser um servo obediente, atento aos seus desejos ou necessidades, prestando os serviços que dêle se espera. Felizmente, para o Brasil, encontram-se desmoralizados os pregoeiros de variados matizes que pretendem resolver problemas com “slogans” e chavões: impõe-se que a Reforma Administrativa não degenerem em um desses “slogans”, nem se transforme em uma panacéia a serviço de taumaturgos... À fôrça de promessas, sofrimentos e contínuas decepções, tornaram-se os nossos sertanejos descrentes e irônicos em tudo que se refere aos assuntos de política e administração. E com êles, de um modo geral, tóda a população. O Povo brasileiro revela-se o grande cético dos nosso tempos: fato que supreende a quantos se dão ao trabalho de pesquisar as incógnitas das nossa realidades. Ainda mais surpreendente, entretanto, é que êsse mesmo Povo tudo espera do Estado, numa estranha contradição psicológica.

Somos dos que acreditam, todavia, que êsse ceticismo brasileiro é seguro indício de paradoxal maturidade. Algo como o

despertar de uma consciência cívica imbuída de realismo. Não obstante o primitivismo das condições econômicas e sociais, percebe-se, claramente que se esboçam tendências no sentido de uma maior participação do Povo nas atividades políticas e na Administração Pública. Participação que se concretiza com a escolha de Representantes capazes, pelo voto livre dos cidadãos. Na autodeterminação popular é que se encontram, contudo, a essência, os perigos e a beleza da Democracia. O ideal de liberdade e a livre escolha dos Representantes que vão constituir o Poder Legislativo marcam o início de uma participação crescente do Povo na Política e na Administração. Daí a magnitude de que se revestem as funções do Poder Legislativo com o qual todos devemos cooperar no sentido de aumentar-lhe o prestígio e a eficiência. E' bem verdade que a Política continua sendo uma guerra entre homens medíocres. Não é mais aquela coisa inacessível e grandiloquente que Walter Lippmann denominava "a tragédia pessoal dos méneurs", o cesarismo. A Política veio para a terra firme dos fatos, impregnando-se dos dados brutos da experiência quotidiana. Não mais se trata de um esporte próprio para a pequena minoria dos filhos dos deuses ou seres privilegiados da fortuna, mas de uma questão de vida e morte para milhões de indivíduos que desejam coisas simples, embora terrivelmente difíceis de obter em nossos dias: casa própria, comida, segurança, um pouco de conforto, cultura e tranqüilidade. Fazer Política — no sentido legítimo da expressão — tornou-se uma condição de sobrevivência. Uma missão da maior responsabilidade, cujo desempenho se aprimora com o tempo, numa inexorável evolução social.

As fronteiras entre a Política e a Administração nunca foram bem definidas, nem se poderia afirmar, com exatidão, onde termina uma e começa a outra. Entretanto, para conseguir o mínimo de bem-estar de que tanto carecemos, urge dar novos rumos aos processos tradicionais, alargando a base da participação efetiva do Povo — tanto na orientação e controle do Governo, como no exercício da Administração. Cumpre eliminar os resquícios do caudilhismo sul-americano, interessando, de maneira objetiva, as massas populares na solução dos grandes problemas nacionais, tanto vale dizer, no seu próprio destino. Uma opinião pública esclarecida pode contribuir para aperfeiçoar a Política e a Administração, imprimindo-lhe melhores rumos e dando-lhe bases mais seguras. Isto é, orientar a ação administrativa do Estado e compelir o Governo no sentido das soluções de envergadura, e não dos paliativos de emergência. Referimo-nos a uma Administração Pública digna dêsse nome: objetiva, dinâmica, humana. Por este motivo é que a reorganização geral do Sistema Administrativo

da União se afirma imperativa. Sem uma boa Administração a própria liberdade corre o perigo de se transformar em uma abstração irrisória. E isto tem de ser uma conquista do Povo — jamais uma dádiva das cúpulas ou elites. Porque só o Povo está, realmente, interessado no seu destino. (12)

(12) ARAÚJO CAVALCANTI — *Política e Administração* — 1947 (Boletim do D.A.S.P.). Trabalho ampliado e publicado posteriormente pelo autor, em 1962. "Contra o Subdesenvolvimento do Interior e o Pauperismo das Massas Rurais" — 1949 (*In Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios. Novos Rumos de Administração para as Comunas Brasileiras* — 1ª Edição, D.A.S.P. — 2ª Edição, do autor — Rio, 1949).