

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR
ORGANIZAÇÃO

EN-00003768-8

A Reforma Administrativa Brasileira

(A propósito das recomendações da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos)

Nota da Redação: A fim de assessorá-lo em matéria de administração científica, particularmente em tôdas as questões concernentes à reforma da estrutura e funcionamento da administração federal, o Presidente Juscelino Kubitschek criou, em agosto de 1956, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (C.E.P.A.), e nomeou para a constituir, sob a presidência do Sr. Luiz Simões Lopes, os senhores Adroaldo Junqueira Aires, Benedicto Silva, Carlos Medeiros Silva, Cleantho de Paiva Leite, João Guilherme de Aragão, Felinto Epitácio Maia, Mário Pinto, Embaixador Maurício Nabuco, Embaixador Moacyr Ribeiro Briggs, Octávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos e Sebastião Sant'Anna e Silva.

No desempenho de sua missão, a C.E.P.A.:

a) examinou o anteprojeto de reforma administrativa preparado em 1952 por um grupo de assessôres do Presidente Getúlio Vargas e posteriormente submetido à exegese dos partidos políticos; b) estudou o projeto de reforma administrativa (Projeto de Lei nº 3.563/1953), enviado ao Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo, em agosto de 1953; e) analisou os sucessivos pronunciamentos feitos sobre o assunto, dentro e fora do Congresso, por políticos e por legisladores — pareceres, discursos, substitutivos e emendas; d) elaborou uma série de estudos e projetos pertinentes que submeteu, no momento oportuno, à Presidência da República.

Dentre êsses projetos, cumpre ressaltar os seguintes:

— o da criação do Ministério das Minas e Energia, que seria constituído por alguns órgãos novos e, principalmente, por entidades afins, subordinadas ou vinculadas a diversos ministérios e à Presidência da República;

— o da transformação do atual Ministério da Viação e Obras Públicas em Ministério dos Transportes e Comunicações, que seria constituído principalmente pelos órgãos e serviços de viação e comunicações a cargo do Governo Federal;

— o da dicotomização do atual Ministério da Justiça e Negócios Interiores em Ministério da Justiça e Ministério do Interior, que seriam constituídos pelos órgãos e serviços implícitos nas respectivas denominações;

— o do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério da Indústria e Comércio, que seriam constituídos pelos órgãos e serviços implícitos nas respectivas denominações, absorvendo ainda, no caso do Ministério da Indústria e Comércio, certos órgãos e funções a cargo de outros ministérios, notadamente do Ministério da Fazenda.

Considerando que os estudos e projetos elaborados pela C.E.P.A. representam subsídios para a história administrativa e documentação para lastrear futuras iniciativas de reforma estrutural do Governo da União, o Presidente da C.E.P.A. propôs e o Presidente Juscelino Kubitschek autorizou a publicação dos mesmos.

A série completa de estudos e projetos da C.E.P.A. compreende cinco volumes, subordinados ao título genérico *A Reforma Administrativa Brasileira*, dos quais os três primeiros já foram publicados, estando os dois últimos no prelo.

Os títulos dos volumes são os seguintes:

Vol. I — *Reorganização da Presidência da República*

Vol. II — *Criação de Novos Ministérios*

Vol. III — *Normas para elaboração, execução e controle orçamentários.*

Vol. IV — *Relatório final das atividades da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos da Presidência da República*

Vol. V — *Relatório Final (Documentação Básica e Documentação Subsidiária).*

O que publicamos a seguir é a parte nobre do Relatório final da C.E.P.A. tal como apresentada pelo relator a seus companheiros de comissão. Seria o texto definitivo a ser submetido ao Governo (agora ao Presidente do Conselho de Ministros) se todos os membros da C.E.P.A. o tivessem aprovado. O texto definitivo, porém, sofreu modificações (exclusões, sobretudo) em virtude de restrições feitas por três membros da C.E.P.A.

O Sr. Adroaldo Junqueira Ayres não endossou as críticas ao predomínio da arquitetura ornamental na construção de Brasília.

O Sr. Mário Pinto foi contrário a várias das recomendações da C.E.P.A., notadamente as que se referem a programas

de treinamento universal dos funcionários e ao horário corrido de 40 horas.

O Sr. Carlos Medeiros Silva sugeriu a supressão da recomendação relativa à criação de um Tribunal Administrativo, não porque fôsse contra a idéia, mas porque a justificação lhe pareceu inconveniente.

Assim, o texto que hoje publicamos, embora haja recebido o endosso dos Srs. Luiz Simões Lopes, Mauricio Nabuco, Moacyr Ribeiro Briggs, Otávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos, João Guilherme de Aragão, Felinto Epitácio Maia, Cleantho de Paiva Leite e Sebastião Sant'Anna e Silva, não representa o ponto-de-vista oficial da C.E.P.A. Representa apenas o pensamento do relator, Benedicto Silva.

Julgamos, entretanto, oportuna a sua publicação como subsídio para a história administrativa do Brasil e fonte de sugestões para as futuras reformas que, estamos certos, não tardarão a vir por aí.

CAPÍTULO QUINTO

AS RECOMENDAÇÕES DA C.E.P.A.

A Comissão do Estudos e Projetos Administrativos tem, entre outras, a atribuição de propor à Presidência da República medidas imediatas para assegurar a coordenação das atividades administrativas e o controle efetivo das políticas públicas; e de sugerir, bem assim, medidas conducentes à eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas acaso sobreviventes nos vários setores da administração federal.

No desempenho desta atribuição, a C.E.P.A. encerra o presente relatório com uma série de recomendações, algumas já constantes de propostas anteriores, outras formuladas pela primeira vez.

Tais recomendações abarcam, em geral, a estrutura do Poder Executivo e o funcionamento do sistema de seus órgãos, os métodos de trabalho vigentes no serviço público federal e, em particular, a estrutura e o funcionamento da Presidência da República. São dispostas em quatro subcapítulos: 1 — *Recomendações gerais*; 2 — *Recomendações pertinentes à estrutura do serviço público federal*; 3 — *Recomendações pertinentes ao funcionamento do serviço público federal*; 4 — *Recomendações pertinentes à estrutura e funcionamento da Presidência da República (finais)*.

1 — RECOMENDAÇÕES GERAIS

a) Descentralização da execução e centralização do controle

Tendo em vista exclusivamente os interesses públicos e levando em conta o estado das artes, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo da República,

notadamente a Presidência da República, os Gabinetes dos Ministros de Estado e dos Diretores de Departamentos Nacionais adotem, na gestão dos negócios a seu cargo, o princípio geral da descentralização executiva conjugado com o da centralização do controle. É desejável a existência, na Presidência da República e nos Gabinetes dos Ministros, de órgãos de alto teor profissional, capacitados para formular diretrizes e elaborar normas destinadas a orientar, condicionar e controlar, linha hierárquica abaixo, as atividades de todos os serviços e dependências subordinados. Paralelamente, é aconselhável a existência de órgãos incumbidos de velar pelo rigoroso cumprimento das diretrizes adotadas, assim como pela aplicação das normas expedidas. Obedecidos os princípios combinados da descentralização executiva e da centralização do controle, as pontes de comando da administração federal libertar-se-ão das avalanches de rotinas dispersivas e esterilizantes, podendo exercer à plenitude das funções que lhes são próprias, de centros de captação dos anseios e necessidades do País e de estimulação e orientação dos sistemas de órgãos executivos.

b) Programas de treinamento universal dos funcionários

A C.E.P.A. recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo, da Presidência da República até o nível das divisões e serviços, estabeleçam programas objetivos de treinamento, a fim de que o Serviço Público da União se enriqueça todos os anos, através do aperfeiçoamento cultural, profissional e funcional de seus servidores, renovando cada dia, e aumentando cada hora, os seus instrumentos de percepção, análise e interpretação dos fatos administrativos, de maneira que a eficiência geral esteja sempre em aumento.

É recomendável que cada servidor público amplie, aperfeiçoe e refine, todos os anos, comprovadamente, seus conhecimentos gerais e reforce sua habilitação profissional ou funcional, mediante estudos individuais e coletivos, ajustados às finalidades do órgão a que o treinando pertencer.

A liderança dêse movimento geral de revisão e renovação cultural e capacitação profissional deverá caber, em cada ministério, autarquia e sociedade de economia mista, ao órgão de pessoal, e, em alguns casos, a um departamento de treinamento, criado e mantido especialmente para o fim. Às obrigações regulares do servidor público serão incorporadas as de participar, cada ano, em estudos, práticas, estágios, seminários e outras modalidades de treinamento, segundo programas controlados e estabelecidos de acordo com as conveniências de cada órgão.

c) Institucionalização do planejamento

A C.E.P.A. recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo, mormente a Presidência da República e os Ministérios, estabeleçam um sistema de planejamento, encarregado de pesquisar a fundo os fatos administrativos e planejar, com base no conhecimento objetivo, completo e verificado, as atividades a curto e a longo prazo de cada órgão ministerial, e de combinar os planos parciais, finalmente, num plano geral orgânico, de longa duração, dividido em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro.

O planejamento governamental no País não deve continuar a ser feito desintegradamente, ao sabor de caprichos e dedicações eventuais, ou em consequência do entusiasmo episódico de minorias ativistas.

O planejamento é um processo intelectual de selecionar objetivos, e de prever e dispor de meios necessários para realizar, em data prefixada e lugar preescollido, fins exata e precisamente definidos. Como tal, é uma atividade administrativa por excelência: todos os órgãos executivos devem estar capacitados para desempenhá-la cabalmente. Pela sua Constituição Política, e pelas suas práticas governamentais, o Brasil aparenta ser um país *planejamentista*. Não se concebe, porém, plano sem planejamento, menos ainda planejamento sem planejadores.

A falha mais grave do projeto de lei de reforma administrativa é precisamente a omissão de um sistema de órgãos que, enredando toda a administração federal, tenha a atribuição expressa de planejar as atividades governamentais.

Como método de administrar, a improvisação, além de denunciar primarismo, é totalmente contra-indicada, sobretudo nos países em luta com o subdesenvolvimento. O planejamento é o antidoto específico da improvisação.

d) *Expansão do Sistema de Mérito*

A C.E.P.A. recomenda que o sistema de mérito seja expandido em toda a administração federal, de modo que os cargos de chefia, mesmo em comissão, e as promoções passem a depender, em todos os casos, de apuração de merecimento pelos melhores métodos conhecidos, a fim de que os postos de maior responsabilidade e aqueles cujas funções demandem maiores conhecimentos e experiência, sejam providos invariavelmente pelos mais capazes.

É desejável que o serviço público federal adote uma clarividente política de pessoal com o objetivo deliberado e notório de atrair os melhores candidatos existentes no mercado do trabalho e reter os melhores servidores.

A este respeito, a política adotada pelo Ministério das Relações Exteriores representa exemplo sugestivo. Dos ministérios civis, o que atualmente dispõe de quadro mais homogêneo, mais habilitado profissionalmente para as funções, é o Ministério das Relações Exteriores.

As vantagens materiais, sociais e outras, com que a carreira diplomática acena aos pretendentes no Brasil, constituem atrações eficazes. Centenas de jovens brilhantes e ambiciosos são encorajados a prepararem-se para ela. Atualmente, boa percentagem dos melhores talentos surgidos em cada geração brasileira converge para o Itamarati e ingressa no serviço diplomático. Graças a isso, o Brasil figura entre os países subdesenvolvidos mais bem dotados a esse respeito. Não há exagero em sustentar que, em matéria de serviço diplomático, o Brasil ocupa lugar eminente entre os países mais avançados do mundo.

Ao passo que, em conjunto, o corpo de servidores do Ministério das Relações Exteriores funciona e impressiona como parcela reconhecida da elite intelectual brasileira, o mesmo não acontece com o corpo dos servido-

res dos demais ministérios civis. Ressalvadas as exceções individuais, felizmente existentes em todo o serviço civil federal, os quadros ministeriais compõem-se, em geral, de medianias, profissionais de pequeno porte, muitas vezes arrimados à sombra do serviço público por medo ou incapacidade de enfrentar o conflito da concorrência nas atividades particulares. O número relativo de ases entre os diplomatas brasileiros é bem maior do que entre as categorias profissionais e funcionais que servem nos outros ministérios.

Manda a justiça reconhecer que o Departamento Administrativo do Serviço Público desempenhou igualmente papel pioneiro no esforço de elevação do nível cultural dos servidores federais. A ação renovadora daquele Departamento é perceptível na qualidade do serviço público a cargo dos servidores que ingressarem nos quadros ministeriais pela porta do concurso. Mas é sobretudo no esforço pertinaz de formação e aperfeiçoamento de seu próprio quadro de especialistas, que o D.A.S.P. assinalou o seu pioneirismo e deu exemplos dignos de serem seguidos por todo o serviço público brasileiro, inclusive pelas autarquias federais, pelos Estados e pelos Municípios.

Em verdade, o programa de formação e treinamento de seus técnicos, em que o D.A.S.P. perseverou durante muitos anos, mandando grupos selecionados para os Estados Unidos e outros países, instituindo, primeiro, os cursos de Administração e, depois, a Escola do Serviço Público, lançando e mantendo a «Revista do Serviço Público», promovendo concursos de monografias e debates de alto nível e outras modalidades de treinamento e polimento profissional, representa uma experiência única na América Latina.

Graças a esse programa, pôde o D.A.S.P. desenvolver um núcleo importante de técnicos de administração pertencentes a seu quadro, onde as principais sociedades de economia mista do país, como a Petrobrás, a Rede Ferroviária Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Fábrica Nacional de Motores, e até as organizações internacionais, como as Nações Unidas, a UNESCO e a FAO, têm vindo recrutar especialistas para os respectivos serviços.

O D.A.S.P. não conseguiu reter em seu quadro, isto é, no serviço da Presidência da República, a maioria dos técnicos de administração de alto nível que formou e aperfeiçoou, mas, certamente, desempenhou o papel de celeiro de competências administrativas e de centro de irradiação de idéias novas nesse campo.

A política de pessoal do Governo da União oferece, assim, dois exemplos de iniciativas que cumpre propagar por todo o serviço público brasileiro a fim de lhe dar conteúdo profissional e cultural compatível com as suas tremendas responsabilidades.

À margem os exemplos confortadores do Ministério das Relações Exteriores e do D.A.S.P., a política de pessoal do Governo não tem tido a virtude de atrair para o seu serviço as melhores cabeças, as melhores competências profissionais e os melhores talentos administrativos que aparecem no mercado de trabalho. Entretanto, os negócios mais importantes, de cujo bom encaminhamento e gerência dependem o bem-estar, a segurança econômica, o desenvolvimento cultural do povo brasileiro, estão entregues ao serviço público federal em conjunto e distribuem-se, por igual, entre todos

os Ministérios. É salutar que os quadros do Ministério das Relações Exteriores e do D.A.S.P., embora ainda muito longe do *optimum*, se compo-
nham de homens e mulheres bem dotados e profissionalmente bem prepa-
rados. Mas é lamentável que não ocorra o mesmo nos demais ministérios
e outros setores do Serviço Público Federal.

Adotado o critério de confiar os negócios públicos aos homens e mu-
lheres de inteligência mais poderosa, formação profissional mais completa
e talento administrativo mais penetrante, é certo que o serviço público bra-
sileiro avançará rapidamente para a conquista da reputação e o nível de
excelência compatíveis com a sua relevância social.

E' uma política que atraia para o serviço público a nata dos talentos
de cada geração que recomendamos seja perfilhada e rigorosamente seguida
pelos órgãos integrantes do Poder Executivo.

e) *Profissionalização do Serviço Público*

A C.E.P.A. recomenda que o serviço público federal seja despertado para
a administração científica e se disponha a conhecer, adotar e praticar os
métodos modernos de gerência, e fazer pleno uso das técnicas de planeja-
mento, elaboração orçamentária, comunicações, organização e métodos, re-
lações públicas, numa palavra, de simplificação e tecnificação do trabalho
com vistas ao aumento incessante da eficiência.

É melancólico que o serviço público brasileiro ainda não haja tomado
conhecimento dos imensos recursos novos, técnicos e profissionais, ofere-
cidos pela arte e ciência da administração. O descrédito generalizado em
que o povo o envolve. é devido, em larga medida, à predominância de ro-
tinas insubistentes e de métodos obsoletos de trabalho. Urge adotar pro-
vidências adequadas para remover a impermeabilidade do serviço público
brasileiro às influências e virtudes da administração científica.

Para vencer na luta contra o subdesenvolvimento, a arma eficaz por
excelência, ao alcance dêste país, é um serviço público profissionalizado,
altamente capaz, habilitado a desempenhar as suas multifárias funções com
o máximo de virtuosismo funcional, fazendo uso exaustivo, permanentemente
atualizado, dos últimos recursos desenvolvidos e testados no campo da
administração científica.

f) *Desburocratização do Serviço Público*

A C.E.P.A. recomenda que o Governo Federal organize e desfeche uma
campanha, com ramificação em todos os ministérios, autarquias, conselhos
e comissões, para identificar e erradicar as rotinas arcaicas e os movimen-
tos inúteis, que alongam os chamados *canais competentes*, geram a cadeia
sem fim dos despachos interlocutórios nos chamados *processos*, e retardam
os efeitos práticos das decisões e atos administrativos.

Especificamente, a C.E.P.A. recomenda que se estabeleça um sistema de
grupos de trabalho formados por pessoas entendidas em *Organização e*
Métodos, articulados sob a orientação da Divisão de Orçamento e Organi-
zação do D.A.S.P., a fim de levantar as rotinas obsoletas, revelar as etapas

inúteis e elaborar manuais de operações tendentes a introduzir, no serviço público brasileiro, os métodos simplificados vigorantes nos serviços públicos de outros países, e especialmente nas empresas particulares bem administradas, do país e do estrangeiro.

A observância da presente recomendação deverá ser coordenada com a da recomendação constante da letra b deste capítulo sobre os programas de treinamento universal dos serviços públicos.

A C.E.P.A. recomenda que seja constituído um núcleo militante de funcionários familiarizados com as modernas práticas e conquistas de *Organização e Métodos* para recrutar, selecionar e treinar os grupos de trabalho dos ministérios, das autarquias e conselhos, mediante cursos expeditos, eminentemente práticos, e demonstrações audiovisuais sobre os métodos de desburocratização.

Tornando-se conhecedores dos princípios e recursos desburocratizantes, as pessoas treinadas nesses cursos adquirirão capacidade para distinguir entre o útil e o inútil nos registros, nas etapas interlocutórias, na emissão de cópias e vias, enfim, naquela tramitação dos papéis oficiais que constitui a tessitura viva do dia-a-dia da administração. Uma vez identificadas e apontadas as rotinas obsoletas e antieconômicas, e sugeridos novos cursos de ação, os grupos de trabalho de O & M farão demonstrações gráficas e outras para justificar as reformas propostas e criar ambiente favorável à modernização e simplificação do trabalho governamental.

A C.E.P.A. recomenda que aos grupos de trabalho de O & M sejam cometidas tarefas específicas e de prazo fixo, impondo-se-lhes a obrigação de reduzir a escrito, dentro do prazo, suas descobertas e recomendações, de modo que estas possam receber aprovação oficial e ser postas em prática em caráter compulsório. O propósito último desta recomendação é fazer desencadear, no serviço público brasileiro, uma guerra maciça contra os desperdícios em todas as suas manifestações visíveis e invisíveis.

2 — RECOMENDAÇÕES PERTINENTES À ESTRUTURA DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

a) *A retificação estrutural dos Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia*

A Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, que criou os Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia, e transformou o atual Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em Ministério do Trabalho e Previdência Social, não conferiu estrutura lógica e adequada às novas Secretarias de Estado. Como estruturados, o Ministério da Indústria e Comércio e o Ministério das Minas e Energia carecem de condições mínimas para serem administrados.

A criação do Ministério das Minas e Energia impunha-se como necessidade nacional. O desdobramento do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por sua vez, era indispensável. A experiência brasileira já havia demonstrado, acima de qualquer dúvida, que a amálgama dos problemas de indústria e comércio com os de previdência e assistência so-

cial em um único ministério, leva necessariamente à negligência dos primeiros e ao predomínio dos segundos. Era imprescindível que o desenvolvimento industrial e comercial do Brasil fôsse orientado por uma Secretaria de Estado homogênea, em que os interesses da indústria e do comércio, naquilo em que coincidissem com os interesses gerais do país, constituíssem preocupação dominante, senão exclusiva. Por outro lado, a criação de uma Secretaria de Estado para cuidar exclusivamente, e com alto prestígio hierárquico e profissional, dos problemas de aproveitamento do subsolo, suas riquezas, e da expansão das atividades metalúrgicas, assim como das questões de energia, representava outra necessidade indiscutível do País.

Ao aprovar a Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, o Congresso Nacional criou para o Poder Executivo os instrumentos necessários à satisfação dessas lidimas necessidades nacionais. As estruturas das novas Secretarias de Estado, entretanto, são inadequadas, antes de mais nada porque carecem dos serviços de administração geral que, de acôrdo com a prática brasileira, estariam organizados num departamento de administração.

Os ministérios criados pela Lei nº 3.782 apresentam a singularidade de reunirem serviços e dependências que se ocupam exclusivamente das atividades funcionais (fins), sem a indispensável infra-estrutura destinada a cuidar das atividades institucionais (meios), — pesquisa administrativa, planejamento, organização, pessoal, orçamento, material, comunicações, patrimônio, documentação, etc.

Assim como, se forem suprimidos os departamentos de administração dos ministérios existentes, estes entrarão em colapso, ou pelo menos em tumulto administrativo, assim também não se compreende que as novas Secretarias de Estado possam prescindir dos departamentos de administração geral. A boa gerência dos ministérios resulta do funcionamento exemplar, ou pelo menos suficiente, dos serviços de administração geral. A C.E.P.A. recomenda, pois, que seja completada a criação dos Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia mediante o estabelecimento dos competentes serviços de administração geral, reunidos num departamento de administração.

b) *A dicotomização do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*

A C.E.P.A. reitera a sua recomendação de ser o atual Ministério da Justiça e Negócios Interiores desdobrado em Ministério da Justiça e Ministério do Interior.

Nenhuma das propostas da C.E.P.A. nos parece mais justificada do que essa. Com efeito, que similitude pode haver entre os negócios da justiça e, digamos, por exemplo, a administração territorial? Se, entre os atuais, há um Ministério cuja composição viole flagrantemente o princípio da homogeneidade, é o Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Seu desdobramento em dois novos ministérios, nos termos propostos pela C.E.P.A., representa progresso considerável.

Como setor dos negócios públicos, acaso não será a Justiça suficientemente importante para que seus serviços e interesses sejam cuidados com exclusividade por uma Secretaria de Estado? Por outro lado, os negócios do interior, como a proteção aos índios, a administração territorial e os que

hoje estão afetos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia, etc., também representam setor não menos importante da administração pública, e assim requerem, para seu tratamento exclusivo, uma Secretaria de Estado.

O Ministério do Interior seria, ademais, a Secretaria de Estado de que o Poder Executivo carece para integrar, gerir, orientar e dinamizar os órgãos do desenvolvimento regional, como a Superintendência do Plano da Valorização Econômica da Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e outras da mesma família.

c) *A criação do Ministério dos Transportes e Comunicações*

A C.E.P.A. reitera sua recomendação no sentido de ser o atual Ministério da Viação e Obras Públicas transformado em Ministério dos Transportes e Comunicações, a constituir-se, de acordo com o projeto apresentado, principalmente pelos órgãos e serviços de viação e comunicações a cargo do Governo Federal.

O mínimo que se pode dizer do formidável grupo de serviços integrantes do Ministério da Viação e Obras Públicas é que impressiona pela diversidade — agricultura, indústria, colonização, saneamento, obras contra a seca, serviços municipais (água, esgotos, iluminação, gás), rodovias, ferrovias, portos, canais, navegação fluvial e marítima, correios, telégrafos, telefones, etc.

Com a transferência da Capital da República para Brasília, os serviços de índole municipal passaram à jurisdição do Estado da Guanabara, atenuando um pouco a variedade desconcertante das atividades a cargo do Ministério da Viação. Nem por isso, este perdeu a feição de cacho descomunal de serviços e órgãos heterogêneos.

Num país de território continental, como o Brasil, a concentração de todos esses serviços num só ministério explica-se como acumulação de sobrevivências vazias, erros de concepção e expedientes oportunistas. *Per contra*, a própria grandeza territorial do Brasil como que sugere a reunião dos serviços de transporte e de comunicação numa Secretaria de Estado.

O apêndice *Obras Públicas*, ainda presente na designação do Ministério da Viação, já perdeu a razão de ser. Hoje, não passa de momento histórico. Obras públicas, todos os ministérios executam, cada qual, no respectivo setor. Cada pasta civil já conta, aliás, com uma Divisão de Obras.

A conversão do atual Departamento dos Correios e Telégrafos em verdadeira autarquia não seria uma variante despicienda: ao contrário, a idéia afigura-se merecedora de estudos e ponderação. O caráter industrial das atividades daquele departamento justifica a idéia, desde que, bem entendido, a autarquia lhe afiançasse suficiência financeira. Seria desastroso dar-lhe foros de autarquia, se o novo ente autônomo passasse, como a Rede Ferroviária Federal e o Lóide Brasileiro, a recorrer ao orçamento ordinário da União para cobrir *deficits* progressivamente maiores. *Deficitário* por *deficitário*, é preferível deixá-lo no seu *status* tradicional de serviço subordinado do Ministério da Viação e Obras Públicas até que seja criado o dos Transportes e Comunicações.

d) *A criação de um Tribunal Administrativo*

A C.E.P.A. recomenda a criação de um Tribunal especial, e *especializado*, para conhecer os litígios administrativos em que a União seja parte.

O regime de unidade jurisdicional implantado e mantido pela República criou um caldo de cultura propício à intervenção progressiva de juizes e tribunais comuns nos domínios puros da ação executiva. Acentuando-se historicamente mais e mais, essa intervenção tem assumido expressões diversas: ora as autoridades administrativas são proibidas de praticar certos atos; ora são compelidas a praticar outros; ora juizes e tribunais comuns suspendem regulamentos administrativos e ordens de serviço; ora promovem retroativamente classes inteiras de servidores públicos; ora modificam os títulos dos cargos de outros servidores, etc.

Os milhares de litígios suscitados pelas Leis nº 200, de 30 de dezembro de 1947, nº 403, de 24 de setembro de 1948, pelo art. 40 da Lei Orgânica do antigo Distrito Federal, e pela Lei de Licença Prévia, são outras tantas evidências acumuladas e contundentes da intervenção injudiciosa de representantes e órgãos do Poder Judiciário nos domínios da ação executiva. Ainda em casos em que a própria lei confere aos agentes do Poder Executivo competência exclusiva para conhecer determinadas matérias, o controle revisionista de representantes do Poder Judiciário ocorre e estrangula a autonomia executiva. A limitação gradativa dos agentes do Poder Executivo pelos do Poder Judiciário subverte o princípio de autonomia constitucional dos Poderes e, no Estado Federal brasileiro, tem trabalhado invariavelmente contra os interesses gerais.

Cumprir restabelecer e proteger, pela criação do contencioso administrativo especializado, a autonomia da ação administrativa. Isso não significa, está bem visto, pôr os atos administrativos acima de controle jurisdicional.

Um tribunal especializado para conhecer, entre outras, das questões de pessoal entre a União e seus servidores viria desempenhar papel igual ao que a Justiça do Trabalho desempenha no âmbito das relações entre empregados e empregadores particulares.

3 — RECOMENDAÇÕES PERTINENTES AO FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

a) *Simplificação do sistema de pagamento dos servidores públicos*

A C.E.P.A. recomenda firmemente que o atual sistema de pagamento dos servidores públicos, com as suas filas diante dos guichês e os hiatos que provocam no expediente das repartições, seja substituído pelo sistema de pagamento por intermédio de estabelecimentos bancários. A C.E.P.A. recomenda que o serviço encarregado de processar o pagamento de pessoal em cada unidade se articule com as autoridades ordenadoras e mande transferir para bancos, dos fundos apropriados, a crédito dos servidores em exercício, as importâncias correspondentes aos respectivos vencimentos mensais. A princípio, os estabelecimentos bancários serão escolhidos pelo

Governo e os pagamentos continuarão a ser efetuados mensalmente. Mais tarde, uma vez implantado o sistema, será facultado a grupos de servidores indicar os estabelecimentos de sua preferência ou conveniência, e os pagamentos poderão passar a quinzenais.

Esta prática, simples, econômica, funcional, provada eficaz nas empresas particulares e em muitas empresas públicas, virá produzir, *todos os meses*, economias de milhões de cruzeiros, correspondentes às horas de espera e aos passos perdidos que os funcionários são obrigados a dar, movendo-se das filas dos guichês em que recebem os cheques para as filas dos guichês onde recebem o dinheiro, não raro em andares diversos e até em prédios diferentes.

b) *Modernização do sistema fiscal*

A C.E.P.A. recomenda que, no processo geral de desburocratização do serviço público e modernização dos métodos de trabalho, especial atenção seja dada ao sistema fiscal da União. Muitas das características deste sistema são sabidamente antiquadas, falhas, meras sobrevivências de praxes e realidades superadas.

Basta exemplificar com o sistema de arrecadação dos impostos e taxas alfandegárias. Atualmente, para pagar estes impostos, as partes interessadas cruzam e recruzam os corredores das repartições e fazem longas romarias por toda uma série ziguezagueante de guichês, seções e mesas de trabalho, sofrendo as consequências de obsoletismos acumulados e cristalizados desde os tempos coloniais.

O estrangeiro que, antes de conhecer os aspectos positivos da cultura brasileira, entrar em contato com o mundo oficial de nosso país através dos guichês das alfândegas e da contradança dos papéis (em quatro, cinco e seis vias) pelas várias seções que intervêm no processo armadas de panólias de carimbos, não pode deixar de experimentar um sentimento de desrespeito ou de compaixão pelo povo brasileiro. As formalidades legais ou tradicionais, proliferantes e infinitas, algumas irritantes, outras risíveis, que é obrigado a satisfazer, a fim de pagar impostos e taxas alfandegárias neste país, poderão levá-lo a ver nessa burocracia primitiva, contemporânea dos alvarás imperiais, uma amostra representativa da cultura brasileira.

c) *Compressão do processo de registro, distribuição e redistribuição de créditos*

A C.E.P.A. recomenda compressão drástica do processo de registro, distribuição e redistribuição de créditos orçamentários e adicionais. Uma vez aprovados os créditos pelo Poder Legislativo e sancionadas as respectivas leis pelo Presidente da República, o Tribunal de Contas deve registrá-los automaticamente, ato contínuo à publicação da lei orçamentária e dos respectivos decretos de abertura.

O mal da descontinuidade administrativa, de que sofre cronicamente a administração pública no Brasil, decorre em parte da ausência de planejamento, mas também decorre, em não menor parte, das formalidades buro-

cráticas que complicam o registro, distribuição e redistribuição de créditos. É intolerável e irracional que simples formalidades burocráticas, meras sobrevivências de praxes superadas, possam mais do que as conveniências do público. Uma vez aprovadas e iniciadas, as obras públicas devem prosseguir até conclusão final, seja para evitar interrupções prejudiciais, antieconômicas, às vezes catastróficas, como no caso da construção do açude Orós, seja para não retardar, nem afetar a prestação de serviços imprescindíveis, cuja interrupção acarreta perturbações, inconvenientes e perdas para a coletividade inteira.

É preciso, portanto, proteger o serviço público contra as anomalias, tantas vezes verificadas, de interrupções nefastas, devidas exclusivamente à morosidade e ao excesso de formalismo nos atos de registro, distribuição e redistribuição dos créditos orçamentários e adicionais.

d) *Aceleração dos pagamentos autorizados*

A C.E.P.A. recomenda que o sistema de pagamentos de despesas autorizadas, feitas e constantes de processos concluídos, seja objeto de especial atenção para que se encurte o mais possível o tempo que decorre entre a data da autorização e a da efetuação do pagamento. Sabe-se que o curso das atividades da administração sofre interrupções e perturbações consequentes do registro, distribuição e redistribuição de crédito, conforme ficou assinalado.

Acontece, porém, que uma vez distribuídos os créditos e tomadas as providências para sua aplicação em programas de trabalho aprovados, ou na continuação, ou conclusão de obras iniciadas, o fluxo administrativo volta a sofrer novas perturbações em virtude da demora dos pagamentos. Isso impõe aos órgãos interessados desperdício considerável de tempo e energia, pois se vêem compelidos a mobilizar os seus melhores elementos para pleitearem nos gabinetes dos ministros e de outras autoridades, não mais autorização de pagamento, mas simplesmente a liberação dos recursos.

Uma análise das práticas atuais demonstraria que, em freqüentes casos — e depois de satisfeitas tôdas as formalidades legais —, as repartições executivas esperam semanas e meses para receber o numerário destinado à continuação e conclusão de obras, ou execução de trabalho de rotina. Enquanto aguardam, são forçadas a adiar providências que deveriam ser tomadas em data certa.

Uma das regras elementares da arte administrativa é a *certeza de relações*. A virtude maior do planejamento consiste precisamente em remediar ou minimizar os efeitos das variáveis. O planejamento pressupõe certeza de relações. As atividades iniciam-se e concluem-se em datas prefixadas e lugares certos, de acordo com calendários e esquemas prévios. Tudo deve acontecer segundo as decisões resultantes do planejamento. Quando ocorre que, na execução de um plano, falha o meio de pagamento, cria-se uma cadeia de incertezas, que afeta a organização de ponta a ponta, obrigando a substituição de medidas planejadas por medidas improvisadas.

A demora dos pagamentos, depois que as formalidades legais se completam, provoca ainda, no caso de transações com fornecedores do Estado, a prática da majoração prévia dos preços das coisas fornecidas.

A austeridade que deve presidir aos negócios públicos, por outro lado, requer ordem, regularidade, normalidade, certeza de relações, confiança na palavra e nos atos das autoridades.

Dentre as numerosas práticas incompatíveis com a eficiência administrativa, que ainda vigoram no serviço público federal, a retenção arbitrária de pagamentos devidos e legais representa uma das mais nocivas. Cumpre modificá-la.

É natural que, durante a fase de legalização, os processos de pagamento sofram as demoras requeridas pelas verificações, comprovações e outras diligências. Uma vez satisfeita, porém, a última formalidade legal, adiar indefinidamente o pagamento, como acontece agora, constitui prática de todo em todo condenável.

e) *Descentralização da execução orçamentária*

Fazendo suas as propostas constantes do anteprojeto primitivo (elaborado pela Presidência da República), a C.E.P.A. recomenda o restabelecimento das antigas contadorias seccionais, delegações do Tribunal de Contas e tesourarias junto a cada Ministério.

O objeto da recomendação é localizar nos próprios ministérios o controle contábil e legal de suas despesas, assim como os atos materiais de pagar e receber (em alguns casos). Trata-se de descentralização judiciosa, supressora de centenas de movimentos inúteis, que hoje tolhem e malbaratam os esforços da administração federal.

f) *Simplificação da elaboração, execução e controle orçamentários*

A C.E.P.A. reitera firmemente as propostas constantes de seu anteprojeto de lei que dispõe sobre normas para elaboração, execução e controle orçamentários. Embora, em suas linhas gerais, o anteprojeto mereça a tacha de conservador, e devesse conter disposições mais corajosas, sua adoção representaria progresso líquido sobre as praxes atuais, e provocaria resultados positivos no processo de elaboração, execução e controle orçamentários. Como todos os atos administrativos se refletem no orçamento, a simplificação do processo de elaboração e controle orçamentários repercute, reciprocamente, no funcionamento da máquina administrativa inteira.

Urge retificar o atual processo de elaboração da chamada lei de meios, que, por excesso de discriminação, provoca *milhares de emendas*, congestionando o Congresso, inflando e deformando o quadro geral das realizações — das rotineiras como das novas — configuradas na proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo.

O orçamento deve ser entendido, formulado e executado como instrumento de planejamento e controle indispensável ao Poder Executivo, não como cornucópia de benesses financeiras e distribuições eleitorais.

A adoção do projeto de normas para elaboração, execução e controle orçamentários propostos pela C.E.P.A. virá introduzir no processo modificações de grande alcance cujo efeito cumulativo, apreciado em termos de dinheiro, determinará economias de milhões de cruzeiros para os cofres federais.

g) *Eliminação do sistema de remuneração privilegiada*

A C.E.P.A. recomenda a abolição radical do sistema de remuneração composto de uma parte fixa e outra variável, de que gozam certos grupos privilegiados de servidores públicos.

O sistema nada mais representa do que uma sobrevivência antidemocrática de costumes medievais, quando os tributos eram vendidos ou arrematados por prepostos e validos, ficando estes com poderes discricionários para extorqui-los dos contribuintes. No Brasil, a justificativa para a manutenção e expansão do sistema retrógrado, primitivo e insustentável, — porque garante privilégios de mandarins a certas minorias de servidores públicos, transformando-os em sócios do Tesouro Público, — tem sido a alegação de que a participação no crescimento das receitas públicas estimula os fiscais e exatores a excelirem no desempenho de suas funções.

O argumento é especioso. Em primeiro lugar, porque singulariza determinada classe de servidores como grupo que necessita de remuneração adicional e polpuda para cumprir o dever. Em segundo lugar, porque os países que mais aprimoraram seus métodos de combate ao contrabando e à sonegação de impostos, como a Inglaterra, os Estados Unidos e o Canadá, não tiveram necessidade de dar participação no aumento da arrecadação e do produto das multas aos agentes do fisco. A sociedade dos agentes do fisco no produto da arrecadação dos impostos representa atraso deplorável.

Os fatos de nossa vida administrativa real informam frontalmente a validade do argumento em que repousa o sistema de remuneração privilegiada. Apesar de dar aos exatores e fiscais ampla participação no aumento das rendas e no produto das multas, o Brasil não se avanteja nenhum país do mundo em matéria de administração fiscal. Ao contrário, nivela-se com aqueles em que o contrabando campeia e a sonegação de impostos só não chega a ser escândalo público porque sua incidência tem caráter endêmico.

Por que então manter o privilégio para certos grupos de servidores, que não prestam serviços, nem melhores, nem maiores, nem mais complexos do que, por exemplo, os generais, os professores, os médicos, os engenheiros? Em nome de que fundamentos éticos racionais ou pragmáticos se justificam remunerações várias vezes superiores às de quaisquer outras classes de funcionários da União?

Na moderna administração de pessoal, os critérios de fixação dos níveis salariais baseiam-se universalmente na dificuldade das funções, nas responsabilidades envolvidas e na preparação profissional. Os funcionários da União que gozam de privilégio de remuneração que às vezes representa o décuplo do que percebe um professor universitário não exercem funções

proporcionalmente mais difíceis, nem o exercício delas exige preparação profissional proporcionalmente mais longa e profunda. São simplesmente beneficiários felizes de sobrevivências medievais, típicos *interesses criados*, que se perpetuam disfarçados em *direitos adquiridos*.

h) *Adoção do horário corrido de 40 horas semanais*

A C.E.P.A. recomenda a adoção, para todo sistema de órgãos e dependências do Poder Executivo da União, do horário corrido de 8 horas diárias e 40 semanais, estendendo-se o expediente do serviço público federal das 9 às 17 horas, durante os meses de maio a outubro, e das 10 às 18 horas, durante os meses de novembro a abril, suprimido o trabalho aos sábados.

As repartições públicas existem para servir ao público e são mantidas com o produto dos impostos. Não se compreende que a lavoura, a indústria, o comércio, os bancos, os estabelecimentos de serviços pessoais fiquem privados durante grande parte do dia, sobretudo nas horas matinais, de acesso às repartições públicas, das quais dependem para a movimentação normal de suas atividades, inclusive para cumprir formalidades impostas pelo próprio Governo.

Por outro lado, sendo o Estado o melhor empregador, o que concede estabilidade mais depressa, e que concede mais regalias, melhores condições de trabalho, licenças mais liberais para tratamento de saúde e o que paga vencimentos e salários superiores, em média, aos pagos pelos empregadores particulares, não é moral, nem racional, nem pragmático que os servidores públicos trabalhem menos horas do que os industriários, os comerciários, os ferroviários, os aeroviários e os operários em geral.

A abolição do expediente das repartições públicas aos sábados representa apenas uma aceitação, talvez já tardia, de prática hoje universal.

i) *Implantação do hábito de planejar*

A C.E.P.A. recomenda que, entre os deveres regulamentares taxativos dos diretores de serviço, de chefe de divisão para cima, se inclua a de elaborar, fundamentar e propor planos periódicos de trabalho para as respectivas unidades.

É preciso pôr termo à improvisação na conduta dos negócios públicos. Cumpre criar um clima institucional a um tempo propício à prática do planejamento e hostil à improvisação.

É preciso forçar os nossos executivos a pensarem sistematicamente, a curto e a longo prazo, no trabalho futuro de suas repartições. É preciso proteger os recursos sociais contra a utilização empírica, indicada pelas circunstâncias ocasionais, e que tantos desperdícios tem causado no serviço público do País.

O planejamento pressupõe análise metódica dos fatos e conhecimento controlado das circunstâncias. Cria, dessa forma, as condições necessárias ao amadurecimento e aperfeiçoamento das decisões e atos administrativos.

A improvisação é irmã siamesa do superficialismo. Surpreendido por um problema administrativo superveniente, quase sempre previsível, mas não previsto por falta de planejamento, o administrador é forçado a uma de duas: ou adota uma solução improvisada, de conseqüências incógnitas, porque baseada no palpite e não no conhecimento objetivo dos fatos, ou adia indefinidamente a solução, deixando que o problema se agrave e passe a gerar outros.

Com raras exceções, é esse o sistema administrativo dominante no serviço público brasileiro, com a agravante de ser aceito por todos. Ainda não há neste país uma *contrainte social* em favor do planejamento. Nenhum administrador se desmoraliza e cai no desfavor público por administrar sem planos.

Ao lado da criação de um sistema de planejamento institucionalizado, objeto de recomendação anterior da C.E.P.A., cumpre instalar e encorajar em nossas práticas administrativas o hábito de planejar a curto e a longo prazo. A obrigação regulamentar taxativa, imposta a cada chefe de serviço, de elaborar planos periódicos de trabalho parece-nos iniciativa complementar lógica para ensejar o advento do planejamento, como fase administrativa indispensável, em todos os órgãos e dependências do serviço público.

j) Adoção do orçamento funcional

A C.E.P.A. recomenda a adoção, pelos ministérios, do tipo de orçamento chamado funcional ou de execução (*performance budget*).

Os orçamentos públicos do Brasil são mudos relativamente às atividades financiadas com as dotações orçamentárias. Informam quanto cada unidade administrativa vai gastar em cada exercício financeiro com pessoal, material, serviços de terceiros e obras. Não revelam, entretanto, que empreendimentos serão iniciados, continuados ou completados.

O orçamento geral da República não permite sequer uma classificação funcional das despesas, isto é, uma classificação por propósito principal, que permitisse determinar, *grosso modo*, a participação relativa da agricultura, da educação, da saúde, dos transportes, da previdência social, etc., no total das despesas da União.

E isto porque os Podêres Públicos, não introduzindo no processo orçamentário os avanços conquistados em outros países, continuam a ignorar os eficientes meios modernos de elaboração e refinamento de conhecimento da própria administração. Salienta-se, entre estes, o orçamento de execução ou funcional (*performance budget*), o antípoda do orçamento de classificação tradicional no Brasil.

A C.E.P.A. recomenda que os podêres competentes adotem medidas eficazes para a pronta implantação, na administração federal, do orçamento de execução, o qual, nos primeiros tempos, poderá ter a categoria de instrumento de trabalho interno. Durante dois ou três anos, a proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo ao Congresso ainda terá a forma tradicional, sendo modificada a pouco e pouco até que o Poder Executivo

e o Poder Legislativo se familiarizem suficientemente com a elaboração e as particularidades do orçamento de execução.

A substituição do atual orçamento de classificação pelo moderno orçamento funcional virá fortalecer as propostas constantes do Anteprojeto de Lei da C.E.P.A. que fixa normas para elaboração, execução e controle orçamentários.

4 — RECOMENDAÇÕES PERTINENTES À ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

a) *A Reorganização Geral da Presidência*

À luz dos estudos a que procedeu, da documentação que examinou, e das conclusões a que chegou, a C.E.P.A. recomenda que a Presidência da República seja reorganizada e seus métodos de trabalho modernizados, integrando-se nela os recursos de que carece, assim como dela se retirando os órgãos e serviços que não lhe pertencem. A reorganização da Presidência da República preconizada pela C.E.P.A. deverá abranger três aspectos: o descongestionamento, a remodelação da Secretaria e o reforçamento do D.A.S.P.

Há pontos duvidosos sobre vários aspectos da reforma administrativa do Poder Executivo. É possível empenhar-se, por exemplo, em laboriosas discussões sobre o número ideal de ministérios, sobre a composição destes, sobre se a Companhia Siderúrgica Nacional deve ser controlada pelo Ministério da Indústria e Comércio ou pelo Ministério das Minas e Energia. Pode justificar-se a localização do Departamento Nacional de Saneamento em qualquer destes três ministérios: da Saúde, da Viação e Obras Públicas, e do Interior. Deve o Departamento Federal de Compras constituir dependência do Ministério da Fazenda ou agregar-se a outras entidades da mesma família para formar um Departamento Central de Serviços Gerais? Deve a Agência Nacional ser parte integrante do Ministério da Justiça ou do Ministério da Educação? Deve autarquizar-se o Departamento Nacional dos Correios e Telégrafos ou manter-se na situação de órgão de administração direta?

Eis aí alguns dos muitos pontos controvertidos da reforma administrativa. Respostas negativas ou positivas a essas perguntas podem ser defendidas com igual vigor, havendo argumentos lógicos ou pragmáticos para justificar uma ou outra posição.

Relativamente à Presidência da República, entretanto, se dúvidas persistem, são em número menor, além de facilmente deslindáveis. Quanto à imprescindibilidade de seu descongestionamento, por exemplo, já não há dúvida possível. Todos quantos examinaram a matéria reconhecem e proclamam a urgência da medida.

A Secretaria da Presidência da República, por sua vez, carece de algumas das condições essenciais para enfrentar suas responsabilidades à plenitude. Embora haja sofrido modificações plausíveis de 1956 a esta parte, a Secretaria da Presidência não evoluiu como e quanto devia para se man-

ter atualizada nos métodos e na estrutura, e, conseqüentemente, apta a exercer o papel de principal órgão de assessoramento do Chefe Executivo. A sua divisão em Gabinete Civil e Gabinete Militar representa fase superada da instituição da Presidência. A importância crescente do aspecto administrativo ou gerencial das chefias executivas — pouco importa que isso consulte ou não as nossas preferências estéticas, ideológicas ou outras — impõe a existência, junto a elas como partes indissociáveis, de *órgãos especializados em administração*, apetrechados para dominar os problemas técnicos da tramitação administrativa. Daí a necessidade de se completar a composição da Presidência da República, integrando nela um Gabinete Administrativo profissional e estruturalmente equipado para cuidar, junto ao vértice da pirâmide hierárquica, dos aspectos especializados da administração.

O funcionamento satisfatório do Gabinete Administrativo pressupõe íntima articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público. Seria de examinar-se a conveniência de o Gabinete Administrativo absorver o D.A.S.P., ou de o D.A.S.P. transformar-se oficialmente no Gabinete Administrativo, de maneira que os cargos de Diretor-Geral daquele e de Chefe dêste se fundissem num cargo único.

Transformado em Gabinete Administrativo, ou mantido em sua inortodoxa posição atual de órgão do Estado-Maior do Presidente, porém não integrado na Secretaria da Presidência, o D.A.S.P. demanda reajustamento de envergadura.

Degradado em dezembro de 1945, pelo Decreto-lei nº 8.323-A do então Presidente de emergência José Linhares, o D.A.S.P. perdeu alguns elementos essenciais de sua condição de órgão centralizador das atividades institucionais a cargo da Presidência da República.

Esse Decreto-lei, verdadeira automutilação da Presidência da República, inspirado pela reação contra as conquistas efetivas do aparelho administrativo do País, sob a liderança do D.A.S.P. no sentido do sistema do mérito, da independência política do serviço público e da neutralidade dos servidores da União em questões partidárias, teve conseqüências desastrosas para a administração federal.

Muita gente concebe o D.A.S.P. como órgão autônomo ou semi-autônomo, com vontade própria, que interfere nos negócios públicos em virtude de sua suposta independência. É preciso retificar essa concepção errônea dominante. O D.A.S.P. é parte integrante, essencial, orgânica da Presidência da República. É em nome dela que executa a política de pessoal, uma vez que seria impossível ao próprio Presidente desincumbir-se dessa fase de suas funções, a que os americanos chamam *staffing*. É para ela que executa a tarefa de elaborar a proposta orçamentária, acompanhar e controlar a execução do orçamento, pela mesma razão de ser impraticável o desempenho de tal mister pelo Chefe do Poder Executivo em pessoa. Como órgão de Estado-Maior, lado a lado com a Secretaria da Presidência, o D.A.S.P. funciona à maneira de pernas, braços, olhos, ouvidos e memória da Presidência da República.

O orçamento, a organização, os métodos de trabalho, o pessoal, o material e outros serviços auxiliares são outras tantas funções institucionais privativas da chefia executiva.

Ao implementar a política de pessoal, ao fixar normas gerais para construção de edifícios públicos, ao coordenar e rever as propostas orçamentárias procedentes dos vários ministérios, ao padronizar material, o *D.A.S.P.* não delibera por conta própria, mas por delegação expressa do Presidente da República, fazendo as vezes dele, agindo como o próprio Presidente agiria se dispusesse de tempo para exercer em pessoa aquelas funções.

É assim, como órgão placentário, inseparável, essencial, manual, da Presidência da República, que o *D.A.S.P.* deve ser compreendido.

O Presidente da República tem o poder de negar, modificar, reajustar as propostas orçamentárias procedentes dos vários ministérios, e o faz através de seu *staff*. Se o Ministro da Fazenda tivesse, como reivindicam alguns, a prerrogativa de examinar o orçamento de seus colegas, se pudesse conceder ou negar os pedidos de aumento de verbas ou de dotações para serviços e programas novos, estaria sobrepondo-se a seus pares, — em verdade, estabelecendo um nível de hierarquia intermediário entre o Presidente da República e os demais Ministros de Estado. A existência de um órgão de Estado-Maior como o *D.A.S.P.*, parte medular da Presidência da República tanto quanto a própria Secretaria, evita o tumulto e os atritos nas relações da hierarquia.

É em nome e por conta expressa do Presidente da República que o *D.A.S.P.*, em sua qualidade de órgão de *administração geral* da Presidência, é dizer, de administração a cargo da Chefia Executiva Central, intervém nas questões de pessoal, material, orçamento e edifícios públicos. Ao negar ou conceder, por exemplo, aumento de dotação orçamentária, o *D.A.S.P.* o faz em nome e de acordo com instruções taxativas do Presidente da República. É preciso, pois, retificar o conceito deformado que se estabeleceu no Brasil relativamente ao *D.A.S.P.*, como se este fosse órgão avulso do sistema administrativo federal. O *D.A.S.P.* está em absoluto pé de igualdade com o Gabinete Civil, o Gabinete Militar e com o proposto Gabinete Administrativo, se este vier a ser criado.

A Presidência da República não é órgão unicelular. É antes um organismo complexo, uma constelação de órgãos, dentre os quais sobressai o Chefe do Poder Executivo, que tem o privilégio de decidir. Mas ao lado deste, fazem parte da Presidência da República — parte inseparável — outros órgãos essenciais, que garantem o funcionamento e a normalidade da instituição. *Instrumento de administração geral*, tal como definido por Wiltoughby, o *D.A.S.P.* é um desses órgãos. É parte tão nuclear da Presidência da República quanto os demais serviços que se combinam para permitir e facilitar ao Presidente o desempenho de seus encargos, responsabilidades e prerrogativas. Assim concebido, o *D.A.S.P.* necessita de ser fortalecido, para que a capacidade administrativa (dirigir, coordenar e controlar) da Presidência seja proporcionalmente aumentada.

b) O Descongestionamento da Presidência da República

Sem alimentar o propósito de decantar a importância de qualquer de seus estudos e recomendações, a C.E.P.A. está convencida de que as medidas descongestionadoras constantes de seus projetos são hábeis, isto é, capazes de produzir os efeitos desejados, libertando a Presidência da República do cipoal de relações que atualmente a envolve e descaracteriza.

É preciso recuperar a Presidência da República, restabelecendo-lhe os distintivos próprios, os quais repelem relações diretas com quaisquer órgãos que não contribuam para torná-la *mais eficiente, vigilante e capaz, como centro de comando e coordenação*. Cumpre recambiar para os diferentes ministérios as sociedades de economia mista, autarquias, comissões e conselhos, fundações e outros serviços de administração direta e indireta, que inflam o ofício da Presidência da República. Conforme consta do estudo original, a transferência, para os ministérios competentes, e de acordo com o princípio de homogeneidade, dos quase trinta órgãos de administração direta criados por lei ou por decreto, esdrúxulamente vinculados à Presidência da República por subordinação direta, explícita ou implícita, é necessidade institucional inadiável.

c) A reorganização da Secretaria da Presidência

Não basta, porém, descongestionar a Presidência. É preciso reorganizar-lhe a Secretaria. Tal como existe, a Secretaria da Presidência da República não reúne os requisitos indispensáveis para o desempenho cabal de seus encargos. Falta-lhe substância para enfrentar, em condições adequadas, as responsabilidades que lhe estão afetas. Ademais, apesar de freqüentemente citada em documentos oficiais, a Secretaria da Presidência da República existe somente *de facto*. Não tendo sido criada por lei ou decreto, não existe *de jure*. De direito, existem apenas o Gabinete Civil, cujo Chefe é também o Secretário da Presidência, e o Gabinete Militar.

O Projeto de Regimento proposto pela a C.E.P.A., além de formalizar a existência da Secretaria, dar-lhe-á moldura conveniente. O titular da Secretaria terá a categoria e as prerrogativas de Ministro de Estado. Imediatamente sob ele, existirão três órgãos de Estado-Maior: o Gabinete Administrativo, o Gabinete Civil e o Gabinete Militar. Estes órgãos estarão tecnicamente guarnecidos, de modo que possam assistir, pronta e permanentemente, o Presidente da República, no ato de despachar os negócios submetidos a sua decisão.

d) O Reforçamento do D.A.S.P.

A reorganização da Presidência da República não será completa se não incluir o reajustamento institucional do D.A.S.P. A C.E.P.A. recomenda, por conseguinte, que o D.A.S.P. seja reforçado, a fim de ficar em condições de completar o instrumental da Presidência. Como recomendado pela C.E.P.A. este reforçamento implicará as medidas indicadas abaixo.

Criação de uma Divisão de Organização e Métodos mediante desdobramento da atual Divisão de Orçamento e Organização. Cumpre haver uma

Divisão incumbida *exclusivamente das questões orçamentárias* — a elaboração da proposta e o acompanhamento e controle da execução do Orçamento da República —, e outra incumbida *exclusivamente de examinar a estrutura e os métodos de trabalho* da administração federal. Ambas essas funções, a orçamentária e a de organização, competem privativamente à Presidência da República. O Primeiro Magistrado é ao mesmo tempo o Gerente-Geral responsável supremo pela administração orçamentária, pela boa organização e pela eficiência do Poder Executivo.

A função de elaborar a proposta orçamentária, acompanhar e controlar a execução do Orçamento — volumosa, contínua, complexa e instantânea como é — exige os cuidados, o saber e as energias de um grupo permanente de especialistas organizados em Divisão. Similarmente, a função de examinar a estrutura e os métodos de trabalho do sistema administrativo federal, e combater o desperdício, é difícil, variada e de envergadura: requer outro grupo permanente de especialistas organizados em outra Divisão, sob chefia diferente.

Três das recomendações gerais da C.E.P.A., notadamente a descentralização da execução conjugada com a centralização do controle, a institucionalização do planejamento e a desburocratização do serviço público representam massa de trabalho suficientemente copiosa e suficientemente importante para justificar a criação, no D.A.S.P., de uma Divisão de Organização e Métodos, nos moldes de sua extinta Divisão de Organização e Coordenação.

Criação de uma Divisão de Treinamento mediante desdobramento da atual Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento. Embora contíguas, e, como tais, devam marchar de mãos dadas, a tarefa de selecionar para o serviço público, e a de *treinar em serviço* os servidores existentes, requerem grupos especializados sob chefias independentes — pelas mesmas razões anteriormente citadas, isto é, o volume, a complexidade e a simultaneidade.

Urge desburocratizar o serviço público, urge profissionalizar o serviço público, urge erradicar o desperdício generalizado do serviço público, numa palavra: urge criar condições apropriadas para que o serviço público conquiste a reputação de eficiente. O dever de instilar novas idéias, novos métodos de trabalho, novas maneiras de ver no serviço público, substituir caminhos longos e arcaicos por caminhos curtos e modernos, recai sobre o Chefe do Executivo. A execução da tarefa terá necessariamente de assumir a forma de *treinamento em serviço*, a começar pelo próprio pessoal permanente da presidência da República. A concentração das funções de seleção e de treinamento na mesma Divisão, como atualmente acontece, tende a fazer que uma sobrepuje a outra. Daí a necessidade de se restabelecer a antiga Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. — agora sob a designação mais adequada de Divisão de Treinamento, para que cuide do *treinamento no serviço* de todas as classes de servidores da União. A Divisão de Treinamento ficaria com a responsabilidade de fixar normas e acompanhar e controlar a execução de programas de *treinamento no serviço*, elaborados sob medida — nacionais, regionais, setoriais, locais, para generalistas e para especialistas, uns compulsórios, outros facultativos —, extensivos a todos os servidores públicos da União.

Assumindo e desempenhando êsse encargo, a Divisão de Treinamento complementarará e afeiçoará às exigências e conveniências do serviço público o preparo direto dado pela Escola do Serviço Público e por outras escolas de administração existentes no país.

Restabelecimento da antiga Divisão de Material. O Governo Federal é o maior comprador e o maior consumidor que existe no país de equipamentos e material de consumo. Em administração de material, está provado que a padronização bem feita conduz a apreciáveis economias. Ora, uma economia, por exemplo, de 2 % na administração de material do Governo da União pode significar alguns bilhões de cruzeiros por ano.

Enquanto houve, no D.A.S.P., uma Divisão de Material, esta exerceu a tarefa de padronizar e rever as padronizações de material de consumo e do equipamento adquirido para o serviço público. A providência — totalmente contra-indicada — do Governo José Linhares de transferir do D.A.S.P., despojando-o, para o Departamento Federal de Compras, a referida Divisão de Material, teve o efeito negativo de traumatizar uma das atividades mais importantes que aquêle órgão vinha exercendo satisfatoriamente.

O material é um *meio administrativo* físico, tangível, institucional, classificado entre os outros meios físicos de ação — o pessoal, as instalações, o dinheiro, a documentação, etc. A sua gerência é atribuição específica da Chefia Executiva Central; conseqüentemente, da Presidência da República. A responsabilidade pelos estudos de material, as especificações tecnológicas e o estabelecimento de normas gerais devem caber necessariamente ao D.A.S.P., como órgão centralizador das atividades institucionais a cargo da Presidência da República.

Revigoração da Divisão de Edifícios Públicos. Cumpre revigorar, consolidar e preservar o sistema de centralização de normas para a construção de edifícios públicos. Cada ministério e, dentro dos ministérios, cada dependência, demanda base física de ação com particularidades diferentes. Por outro lado, a extensão territorial do país e a diversidade dos materiais de construção disponíveis nas diferentes regiões reclamam disciplinamento das atividades de construção dos edifícios e instalações do serviço público.

O edifício destinado ao Ministério da Fazenda, na Praça dos Três Podêres, em Brasília, por exemplo, tem apenas um quarto da área útil do Palácio da Fazenda da antiga Capital. Essa redução drástica de espaço útil não resultou de uma diminuição proporcional do volume dos serviços do Ministério da Fazenda, menos ainda de uma avaliação objetiva de suas necessidades. Resultou, sim, da supremacia dos critérios estéticos que até hoje dominaram, absolutos, incontrastados, na projeção de Brasília e de seus edifícios públicos.

Inebriados pelas próprias concepções, alérgicos a qualquer colaboração da sociologia, da antropologia cultural, da psicologia, da psiquiatria, da economia, alguns artistas se serviram de Brasília para fazer uma experiência em escala nunca dantes usada, às expensas do povo brasileiro, da hegemonia da arquitetura ornamental, dominada pela preocupação exclusiva da estética, sobre todos os demais fatores que concorrem para tornar um

centro urbano funcional, confortável, apropriado às atividades que homens e mulheres aí terão de exercer.

Já se suspeita de que o Palácio do Planalto não tem espaço suficiente para abrigar a Presidência da República, mesmo que esta fôsse integrada exclusivamente pelos órgãos que lhe são inerentes.

Se a Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P., como instância final de fixação de normas sobre o assunto, tivesse tido voz no capítulo, falando, como lhe cabia, em nome da Presidência da República, é evidente que êsses ilogismos e êsse unilateralismo de discernimento, que a instalação do Governo da União em Brasília prontamente revelou, teriam sido contornados no momento oportuno, evitando-se os inconvenientes atuais e os prejuízos futuros, resultantes das correções que fatalmente terão que ser feitas.

Localização do D.A.S.P. no Palácio do Planalto, ou em dependência direta da Presidência da República. É preciso recorrer a esta medida prática para enfatizar a ligação íntima do D.A.S.P. com a Presidência da República. Seria de examinar-se, como já dissemos, a possibilidade de transformar o D.A.S.P. no próprio Gabinete Administrativo proposto pela C.E.P.A., de maneira que o seu Diretor-Geral fôsse o Chefe dêsse Gabinete. A comunidade de base física e um entranhamento mais íntimo do D.A.S.P. na Presidência da República são indispensáveis como forma de dissipar a concepção errônea de que o D.A.S.P. é algo separado e independente da Presidência da República e não uma célula da mesma.

Reabilitação do D.A.S.P. Cumpre que a Presidência da República dê o exemplo de considerar e tratar o D.A.S.P., e referir-se ao D.A.S.P., como peça orgânica insubstituível de seu instrumental. É necessário erradicar o hábito antigo de permitir que o D.A.S.P. seja injustamente responsabilizado por atos impopulares da alta administração. Transformar em bode expiatório o órgão permanente de Estado-Maior, em que servem os especialistas mais bem informados sobre as questões administrativas, não tem fundamento pragmático, menos ainda ético. É um contra-senso. O recurso pode produzir — já tem produzido — o efeito ocasional de proteger o Presidente, mas sempre às expensas da integridade da Presidência e do moral de seu Estado-Maior permanente. Detentor do poder, supremo magistrado, o titular da Presidência não necessita do holocausto do D.A.S.P. para se proteger, nem deve consentir que as conseqüências de seus atos impopulares — muitas vezes os mais justos e acertados — resvalam para os órgãos de seu Estado-Maior.

Não deve o D.A.S.P. arcar com as responsabilidades dêsses atos, porque o D.A.S.P. só decide por delegação. É responsável exclusivamente perante o Presidente. Seu papel é de assessor. Estuda, analisa, informa, documenta, aconselha, indica as vantagens e desvantagens de cada ação administrativa. Será passível de crítica quando degradar, por incompetência, os padrões profissionais de seus pareceres e conselhos, e de punição quando se valer de sua *presuntiva autoridade de idéias*, para induzir, por sonegação de conhecimentos, ou adulteração de informações, o Presidente a decidir injudiciosamente.

Não dispondo de qualquer fração de poder decisório próprio, é injusto que o D.A.S.P. seja considerado e tratado pela imprensa como o vilão da corte. Sendo simplesmente um acessório instrumental da Presidência da República, não deve ficar exposto às iras das clientelas, em consequência de quaisquer atos baixados ou decisões tomadas pelo Presidente, com base em conselho seu.

É do mais puro interesse do sistema administrativo federal a reabilitação do D.A.S.P., órgão que tem liderado no Brasil o movimento de tecnificação do serviço público, e contra o qual nunca se articulou uma acusação de desonestidade, mas em cujo favor se reluta em reconhecer o mérito de sua atuação.

É constrangedor assistir ao drama silencioso do D.A.S.P., forçado a trabalhar sob a pressão psicológica adversa de péssimas relações públicas, que o órgão não criou por conta própria, mas como prolongamento da suprema Chefia Executiva do País.

O anteprojeto de reorganização do D.A.S.P. deverá ser redigido depois de exame meticoloso de sua estrutura atual. Talvez se evidencie a conveniência de integrar serviços e atividades concorrentes, como as que cabem à Divisão de Classificação de Cargos e à Comissão de Classificação de Cargos, em divisões bem articuladas. Os elaboradores do anteprojeto deverão identificar o *modus faciendi* ideal para restabelecer as três Divisões recomendadas pela C.E.P.A. a Divisão de Organização e Métodos, a Divisão de Treinamento e a Divisão de Material, e para reavivar a Divisão de Edifícios Públicos.

Assim reforçado e reposto na sua estrutura e posição ortodoxas, o D.A.S.P. seria o instrumento exato da Presidência da República para efetivar as recomendações constantes deste capítulo.

Mesmo que algumas das recomendações da C.E.P.A. não logrem aceitação, bastará que esta recomendação final, pertinente à organização e funcionamento da Presidência da República, seja bem recebida e transformada em realidade para que o sistema administrativo do Governo Federal avance enormemente rumo ao aperfeiçoamento de seus órgãos e à eficiência de suas atividades.

Como órgão supremo de decisão, comando, coordenação e controle, a Presidência pode instilar espírito novo, concepções novas e a preocupação absorvente da eficiência, da tecnificação e da dignificação do serviço, em todo o sistema administrativo da União. Basta que esteja equipada para fazê-lo. E o instrumental para isso, a Presidência encontrará no D.A.S.P. reforçado e represtigiado.

Finalizando, a C.E.P.A. reitera e encarece as seguintes recomendações pertinentes à Presidência da República :

Primeira : o descongestionamento, nos termos dos estudos e projetos submetidos, de modo que a Presidência passe a compor-se *exclusivamente* dos seguintes órgãos :

I — Secretaria, dividida em :

Gabinete Administrativo

Gabinete Civil

Gabinete Militar

II — Conselho de Segurança Nacional

III — Estado-Maior das Forças Armadas

IV — Departamento Administrativo do Serviço Público

V — Departamento Central de Planejamento (a ser criado).

Segunda : a reorganização da Secretaria da Presidência, nos termos do Projeto de Regimento apresentado.

Terceira : o reforçamento do D.A.S.P. e a retificação de sua posição como núcleo de servidores profissionais do Estado-Maior permanente da Presidência.

FINAL

Em território, o Brasil é um dos maiores países do mundo. A Rússia ocupa 23.187.200 quilômetros quadrados da superfície do globo. O Canadá, segundo em tamanho, ocupa 9.974.375 quilômetros quadrados. A China continental (excluindo Formosa) ocupa 9.141.012 quilômetros quadrados. Os Estados Unidos (incluindo o Alaska e o Havai, territórios recentemente elevados à categoria de Estados), ocupam 9.363.387 quilômetros quadrados. O Brasil, com 8.513.844 quilômetros quadrados, quarto país em extensão territorial contínua, ocupa o quinto lugar em grandeza (1). É um dos *cinco colossos do mundo*.

Em população, o Brasil já é o oitavo país. Mais populosos do que o Brasil existem apenas a China, a Índia, a Rússia, os Estados Unidos, o Japão, a Indonésia e o Paquistão (2).

Em recursos naturais, o Brasil será também um dos cinco primeiros países. As jazidas de minério de ferro brasileiras, por exemplo, são praticamente inexauríveis; e o teor do minério (70%) é o mais alto até hoje descoberto. Segundo avaliação recente da Divisão de Águas do Ministério das Minas e Energia, feita de acordo com as convenções da Conferência Mundial de Energia Elétrica, o potencial hidrelétrico natural (mínimo) do Brasil é de 16.456.000 kw. Se à estimativa juntarmos a das centrais elétricas do tipo Três Marias e Furnas que poderão ser instaladas no País, nosso potencial hidrelétrico aumentará em proporções imensas. Possui o Brasil, pois, condições intrínsecas essenciais para ser grande, não apenas em território e efetivo demográfico, mas também em civilização.

Nada obstante a vastidão continental, a crescente importância demográfica e o potencial de riqueza, o Brasil continua a ser uma das áreas subdesenvolvidas. No jargão dos técnicos, país subdesenvolvido é aquele em que são baixos os «índices sinaléticos (positivos) da sintomatologia social».

(1) Nações Unidas, *Statistical Yearbook*, 1959, pp. 26-38.

(2) *Ibidem*, loc. cit.

Em linguagem corrente, país subdesenvolvido quer dizer simplesmente país atrasado, país de condições precárias de vida para a maioria de seus habitantes. É, infelizmente, o caso do Brasil.

Se não, vejamos: a renda nacional *per capita*, expressa em dólares e dados de 1953 (únicos disponíveis no momento que permitem comparações), atinge a 530 na Venezuela, a 431 em Porto Rico, a 425 no Uruguai, a 366 na Argentina, a 342 no Panamá, a 325 em Cuba, a 265 no Chile (1952), a 250 na Colômbia e a 215 no Brasil. Coloca-se assim o Brasil em nono lugar entre os países latino-americanos, nivelando-se pouco acima do México e da Costa Rica, que figuram no 10º e 11º lugar, com as rendas de 200 a 180 dólares, respectivamente (3).

O Brasil fez progressos evidentes em matéria de eletrificação nos últimos 10 anos. A potência das usinas geradoras passou de 1.585.000 kw, em 1952, para 4.115.200, em 1959. Apesar disso, ao passo que o Chile gera e consome 66 kwh por habitante por ano, a Argentina 375, o Uruguai 363, o Brasil gera e consome apenas 300 kwh (1958) (4).

Em matéria de recursos médicos, a situação do Brasil não é melhor. No Uruguai, há um médico para cada grupo de 1.100 habitantes (dados de 1953); na Argentina, 1 para 1.300 habitantes; no Chile, 1 para 1.800 habitantes; na Venezuela, 1 para 1.900 habitantes; na Nicarágua, 1 para 2.200 habitantes; no México, 1 para 2.400; no Paraguai, 1 para 2.500; na República Dominicana, na Colômbia e em Costa Rica, 1 para cada grupo de 2.800 habitantes; no Brasil, 1 para 3.000 habitantes (5). Também neste índice eloqüente de progresso econômico e bem-estar social, o Brasil figura em nono lugar, tendo à sua frente nada menos de 11 países latino-americanos.

Os índices de alfabetização tampouco nos colocam em situação lisonjeira. A Argentina, com 14 % de analfabetos, o Uruguai com 15, Costa Rica com 21, Cuba com 24, Chile com 25, o Panamá com 28, o Paraguai com 36, o Equador e a Colômbia com 44 e a Venezuela com 47; todos deixaram o Brasil para trás, ainda a braços, segundo o recenseamento de 1950 (o último cujos dados se tornaram conhecidos), com 52 % de analfabetos entre os habitantes de 10 e mais anos de idade (6). Ao passo que na Argentina, em 1947, de cada grupo de 1.000 habitantes, 4,52 freqüentavam cursos universitários, no Brasil, em 1950, de cada grupo de 1.000 habitantes, apenas 1 (0,96, para sermos precisos) recebia educação universitária. Da população da Argentina em 1957, estimada em 19.868.000 habitantes,

(3) *National Planning Association, Technical Cooperation in Latin America*, Washington, D. C., 1956, pp. 144-163 — V. também os dados do estudo de M. C. Walkins (Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology), citados por Ch. P. Kindleberger in *Desenvolvimentos Econômicos*, Rio, ed. Liv. Clássica, 1960, p. 15.

(4) *National Planning Association, Technical Cooperation in Latin America*, Washington, D. C., 1956, pp. 144-163. Conselho Nacional do Desenvolvimento, *Programa de Metas*, Rio, 1958, Vol. II, p. 10.

(5) *National Planning Association, op. cit., loc. cit.*

(6) *National Planning Association, op. cit., loc. cit.*

155.631 estavam freqüentando cursos universitários (7). Da população do Brasil em 1958, estimada em 62.725.000, apenas 86.365 freqüentavam cursos universitários (8).

Em matéria de estradas, os confrontos seguintes comprovam que, na América latina, o Brasil ainda «deitado eternamente em berço esplêndido», é um dos países que *hacen la siesta más larga*. Por 1.000 quilômetros quadrados, possui El Salvador 783 quilômetros de estradas, a Guatemala 310, o Haiti 292, o México 247, o Chile 186, a República Dominicana 176, o Brasil (vejam bem: 7º lugar), 165 (9). Segundo o *Anuário Estatístico do Brasil* (I.B.G.E., 1960, p. 119), a extensão da rede rodoviária do Brasil em tráfego a 31 de dezembro de 1959 correspondia a 56 quilômetros por 1.000 km².

No que diz respeito às facilidades de comunicação telefônica, o Brasil coloca-se em undécimo lugar na América latina. Em 1958, para cada grupo de 1.000 habitantes, a Argentina possuía 60,4 aparelhos telefônicos; o Uruguai, 50; Porto Rico, 33,1; Cuba, 26,2; Venezuela, 25; Panamá, 24; Chile, 22,8; Peru, 18,7; Colômbia, 18,2; México, 13,8; Brasil, 10,4 (10).

De acôrdo com os dados constantes do *Statistical Yearbook* — 1958, das Nações Unidas, Porto Rico possuía, em 1957, por grupo de 1.000 habitantes, 152 veículos automotores (automóveis de passeio, caminhões e semelhantes); a Venezuela possuía 45; a Argentina possuía 34; Cuba, 33; México, 21; o Chile 21; o Brasil (7º lugar), 13. Os dados disponíveis não permitem comparações referentes aos anos posteriores a 1957, durante os quais se verificou o advento da indústria automobilística no Brasil. A relação entre a população brasileira e o número de veículos automotores existentes no Brasil, em 1961, será maior, certamente, do que em 1957. Contudo, nem mesmo neste particular, o Brasil conseguiu lugar de líder na América latina.

Ao contrário do que muitos crêem, está longe de ser lisonjeira a posição relativa do Brasil na América latina quanto aos veículos de divulgação. Segundo os dados divulgados pela UNESCO e constantes do volume *Faits et Chiffres* (UNESCO, Paris, 1958), o Brasil ocupa o nono lugar na tiragem diária de jornais por mil habitantes, o sexto no consumo de papel-jornal por habitante, o oitavo lugar em número de receptores de rádio existentes por mil habitantes, o terceiro lugar na produção total de filmes de longa metragem, o quarto lugar na freqüência anual por habitante em cinemas. Especificamente, os dados sobre a posição relativa do Brasil na América latina quanto aos veículos de divulgação expressam-se pelos algarismos abaixo:

Imprensa (tiragem diária de jornais por 1.000 habitantes) :

1º Uruguai	233 (1952)
2º Argentina	162 (1956) — total : 3.162.000

(7) Nações Unidas, *Statistical Yearbook*, 1959, pp. 28 a 558.

(8) I.B.G.E. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1960, pp. 21 e 295.

(9) National Planning Association, *op. cit.*, loc. cit.

(10) Nações Unidas, *op. cit.*, pp. 26-38 e 607.

3º Cuba	129 (1956)
4º Panamá	111 (1952)
5º Chile	74 (1952)
6º Venezuela	71 (1954)
7º Pôrto Rico	56 (1955)
8º Nicarágua	51 (1952)
9º Brasil	50 (1955) — total : 2.975.000 (2º)
9º Equador	50 (1952)

Imprensa (consumo de papel-jornal por habitante, 1955) :

1º Uruguai	10,6 kg
2º Argentina	5,3 kg — total : 100.500 t mét.
3º Pôrto Rico	4,5 kg
4º Chile	3,7 kg
5º Cuba	3,2 kg
6º Brasil	2,9 kg — total : 167.600 t mét. (1º)

Rádio (receptores existentes por 1.000 habitantes) :

1º Argentina	158 (1953) — total : 2.900.000
2º Cuba	155 (1955)
3º Uruguai	148 (1951)
4º Panamá	110 (1953)
5º Chile	101 (1954)
6º México	84 (1955)
7º Pôrto Rico	67 (1951)
8º Brasil	61 (1954) — total : 3.500.000 (1º)

Cinema (produção total de filmes de longa metragem — média anual de 1946 a 1955) :

1º México	86
2º Argentina	43
3º Brasil	21

Cinema (frequência anual por habitante) :

Embora faltem dados sobre vários países, entre os quais Cuba, Chile e Uruguai, nos restantes temos :

1º Pôrto Rico	8,8 (1951)
2º Venezuela	7,2 (1955)
3º Argentina	6,6 (1955)
4º Brasil	4,9 (1954)

Num país assim tão deficitário, em que os bens produzidos e o patrimônio social acumulado, quando divididos *per capita*, mal chegam para atender às necessidades mínimas de um povo sóbrio, pacato e conformado como é o brasileiro, a importância das atividades governamentais dificilmente poderia ser exagerada.

A documentação reunida a propósito deste relatório e os fatos passados em revista em seus capítulos confirmam esta verdade concebida: a organização administrativa do Brasil (incluindo os Poderes Legislativo e Judiciário)

rio) apresenta características de colcha de retalhos: é eclética, difusa, anárquica, macrocéfala, propícia à centralização patológica.

As tentativas de implantação da administração científica no sistema governamental do País mal tocaram a periferia. A Presidência da República oferece o aspecto de cacho descomunal de órgãos, hipertrofiado por dezenas de unidades que deveriam estar integradas nos Ministérios e localizadas em outros níveis da hierarquia.

A estrutura administrativa do Brasil, inequivocamente obsoleta, está longe de corresponder às necessidades do Governo e ao acréscimo incessante de suas responsabilidades. Urge levar a efeito uma reforma administrativa exemplar, sob medida, concebida e contrastada à luz dos últimos desenvolvimentos da ciência e arte da administração.

A despeito desse quadro desanimador, o Brasil marcha para ser um dos países decisivos do Ocidente. Reúne as condições essenciais para atingir essa categoria. Como sede de uma civilização cristã e patrimônio de um povo ordeiro e dócil, o Brasil pode e deve conquistar, no curso de duas ou três gerações apenas, o grau de desenvolvimento em que lhe será possível proporcionar condições decentes de vida a todos os seus habitantes.

Padrões de vida equivalentes aos de que gozam os suecos, os suíços e até os canadenses, estão perdendo, para nós, a catadura de miragem remota e torturante. Já agora, passam a configurar-se como conquista possível, emergindo laboriosamente nos horizontes sociais da Pátria.

Cabe-nos o dever de dar ao Brasil os instrumentos de progresso e aperfeiçoamento de que necessita para evitar erros de comissão e de omissão e desperdícios de oportunidade, em sua marcha ascensional, que esperamos seja irresistível também.