

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Reforma Administrativa do Brasil

(Relatório da Seção Nacional do Instituto Internacional de Ciências Administrativas)

CARLOS MEDEIROS SILVA

I

A organização administrativa do Brasil baseia-se em dois princípios constitucionais: o regime federativo e o governo presidencial. A introdução destes postulados políticos coincidiu com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889.

A federação supõe uma organização administrativa com a divisão das tarefas governamentais entre o poder central, a União e os poderes locais, os Estados. E esta repartição de competência e de atribuições se encontra, em suas linhas fundamentais, no próprio texto constitucional.

A organização administrativa da União deve atender às finalidades e aos encargos que a Constituição lhe atribui. São estes de caráter nacional e internacional. Aos Estados e aos Municípios em que êles se dividem, tocam as tarefas de natureza regional e local.

II

A administração da União tem como órgão propulsor máximo, o Poder Executivo, que é exercido pelo Presidente da República, eleito pelo sufrágio direto e secreto de todos os cidadãos, homens e mulheres, qualificados como eleitores.

As atribuições do Poder Executivo são, portanto, as do Presidente da República. As de Ministro de Estado são atribuições derivadas, que se devem considerar como decorrentes da posição de auxiliares do Presidente da República. No art. 87 a Constituição enumera quais os atos que competem ao Presidente da República, como sejam, entre outros de menor repercussão na vida do país: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução; vetar os projetos de lei; nomear os Ministros de Estado e os funcionários em geral; manter relações com os Estados estrangeiros; exercer o comando supremo das forças armadas; enviar à Câmara dos Deputados a proposta do orçamento; prestar, anualmente, ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício anterior, remeter-lhe mensagem

dando conta da situação do país e solicitar-lhe as providências que julgar necessárias. Além destas atribuições principais, desempenha outras que dependem da autorização prévia ou de ratificação posterior do Congresso Nacional.

Para exercer seus pesados e complexos encargos o Presidente da República conta com o auxílio dos Ministros de Estado, cujas atribuições principais, conforme a previsão constitucional, são: referendar os atos assinados pelo Presidente; expedir instruções para a boa execução das leis, decretos e regulamentos, apresentar relatório dos serviços de cada ano, realizados no Ministérios, como órgãos auxiliares do mais alto grau. É por intermédio dêles esclarecimentos e solicitar providências legislativas. Além destas tarefas a lei ordinária poderá fixar-lhe outras.

O traço fundamental da organização administrativa da União, na esfera do Poder Executivo, segundo a regra constitucional, está na existência dos Ministérios, como órgãos auxiliares do mais alto grau. E' por intermédio dêles que o Presidente deve realizar as suas tarefas, quando não lhe couberem pessoalmente.

Esta concepção é tradicional. Em 1808, D. João VI criou 3 Ministérios que atualmente são em número de 11.

Constituem os Ministérios as grandes unidades do Executivo Federal, os quais se desdobram em departamentos, diretorias, divisões, serviços, seções e outros corpos menores, que recebem denominação variada.

Fora do âmbito ministerial, diretamente subordinados à Presidência da República, existem também órgãos administrativos, como os Gabinetes Civil e Militar, o Conselho de Segurança Nacional, o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Estado Maior das Forças Armadas.

A par dêstes órgãos de administração centralizada, a União tem criado autarquias e a elas transferido atribuições outrora confiadas a departamentos administrativos ou à atividade privada. São órgãos dotados de personalidade jurídica e de patrimônio próprios. Devem, os seus administradores, prestar contas ao Tribunal de Contas. Existem também, incumbidos pela União, de atividades relevantes, as sociedades de economia mista, para exploração e produção de petróleo, energia elétrica, aço, etc.

III

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 administra-

tiva 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. É 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.

Operou-se, ainda, no plano institucional uma forte tendência centralizadora, passando a União a exercer muitas atribuições outrora pertencentes aos Estados e Municípios.

IV

Em 1952, o Presidente da República tomou a iniciativa de elaborar um anteprojeto de reforma da administração federal. A justificativa deste anteprojeto assim começa:

“Construída sob a pressão de circunstâncias inevitáveis submetida às variações constantes da nossa estrutura social e econômica, a máquina administrativa federal vem se revelando verdadeiramente incapaz de realizar de forma eficiente os objetivos do poder público.

Nos últimos vinte anos o governo federal viu-se a braços com uma revolução econômica e política de grandes proporções. Modificaram-se as exigências do povo e a participação do Estado foi reclamada em muitas atividades que tinham sido, até então zelosamente reservadas, à iniciativa privada.”

E, depois de outras considerações ligadas à intervenção do Estado na ordem econômica, prossegue a exposição presidencial:

“A reforma administrativa, que o governo se propõe executar tem por objetivo principal fornecer os elementos estruturais e dinâmicos necessários à realização dos fins do Estado Brasileiro. A instrumentalidade presente está obsoleta e inservível: foi superada pelos acontecimentos, pelas necessidades e pelo progresso do país, no campo econômico, social e intelectual. Cumprenos ajustá-la aos imperativos da situação em mudança.”

Como primeiro passo para a simplificação do funcionamento da administração federal, procurou o anteprojeto, segundo a exposição de motivos: “retirar do Presidente da República e dos órgãos centrais de controle tudo o que puder ser transferido, sem perigo da eficiência governamental, para o âmbito dos Ministérios. E nos Ministérios, atribuir aos Diretores de repartições e serviços tudo o que puder ser retirado dos Ministros, sem maiores danos ao funcionamento da administração ministerial.”

Propugnava o anteprojeto pela radical transformação do sistema de distribuição e redistribuição dos fundos públicos e emprêgo das dotações orçamentárias.

Aos Ministros pensou-se em dar uma larga soma de responsabilidade e de autoridade, uma vez que muitos dos casos atualmente despachados pelo Presidente passariam à alçada deles. Ao chefe do Poder Executivo caberiam somente aqueles que são de sua competência constitucional primitiva.

Um Conselho de Planejamento e Coordenação seria criado, com a incumbência de “formulação dos objetivos gerais e específicos da atividade governamental, como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais.”

O número de Ministérios seria aumentado de seis — um Ministério do Interior cuidaria da coordenação e execução dos grandes planos de valorização das áreas menos desenvolvidas do país. O Ministério da Previdência Social agruparia certos órgãos autárquicos e ministeriais existentes. O Ministério da Indústria e do Comércio daria impulso a estas atividades. O das Minas e Metalurgia, o de Transportes e o das Comunicações se formariam com órgãos atualmente vinculados à Presidência e aos Ministérios.

O anteprojeto presidencial, considerado simples esboço, foi submetido a uma comissão interpartidária, composta de senadores e deputados, eleitos por oito partidos políticos.

No relatório que elaborou, datado de 28-5-53, a comissão especial indicou como características do projeto presidencial os seguintes princípios fundamentais:

1.º *princípio: Presidente e Ministro* — O Presidente da República é o chefe do Poder Executivo, no qual se integram os Ministros de Estado. É através dos Ministros de Estado que o Presidente da República exerce o governo. Portanto, tôdas as unidades administrativas, não inerentes à chefia do governo, se distribuirão pelos Ministérios. Nenhuma deve estar sob a gestão direta do Presidente da República.

2.º *princípio: Descentralização* — Cumpre descentralizar as atribuições administrativas do Presidente para os Ministros de Estado, e dêstes para os diretores de departamento e chefes de serviço. Notadamente é necessário atribuir aos Ministros de Estado, maior soma de autoridade e responsabilidade.

3.º *princípio: Simplificação* — É preciso simplificar, isto é, tornar menos complicados e mais expeditos os processos pelos quais se executa a administração federal, ora, em muitos pontos, cheios de entraves burocráticos perturbadores.

4.º *princípio: Planejamento e coordenação* — O esforço do governo, em todos os setores administrativos, não pode prescindir do planejamento e coordenação. O Presidente da República, por um lado, e os Ministros de Estado por outro, deverão dispor dos instrumentos adequados ao exercício desses dois tipos de procedimento governamental.

5.º *princípio: Reforma de base* — A reforma da administração federal ora empreendida, não pode deixar de ter caráter profundo. A máquina administrativa deverá ser modernizada em tôdas as suas entrosagens insuficientes ou inadequadas. Esse empreendimento tem como termo inicial a lei de reforma ora em estudo, e há de ser continuado por uma legislação complementar, a ser elaborada simultaneamente e posteriormente.”

Passando à crítica do anteprojeto presidencial, a comissão impugnou a criação do Conselho de Planejamento e Coordenação junto à Presidência da

República. Ao Conselho Nacional de Economia deveria ser atribuída a função de coordenar e planejar, no domínio econômico, não se justificando iguais providências nos demais setores da administração.

Os Ministérios novos seriam reduzidos a três: — o das Minas, o da Indústria e Comércio e o dos Serviços Sociais. Teceu o relatório, considerações gerais sobre a estruturação de cada Ministério e a distribuição dos órgãos que os compõem. Não fez objeções entretanto, às normas para a descentralização da execução orçamentária e à simplificação do processo de pagamentos; impugnou, porém, os dispositivos do anteprojeto sobre registro de atos e contratos administrativos, bem como alguns que transferiam atribuições do Presidente para os Ministros e destes para chefes de serviços de menor hierarquia.

O dispositivo do anteprojeto que dizia competir ao Presidente da República baixar os atos administrativos de sua atribuição constitucional privativa, cabendo os demais aos Ministros de Estado, pareceu à comissão ser da “maior conveniência”.

Em mensagem n.º 351, datada de 31-8-53, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional o projeto da reforma administrativa, cujo texto definitivo acolheu, em grande parte, as sugestões da Comissão Interpartidária. Suprimiu-se, de acordo com esta, a Comissão de Planejamento e Coordenação e os Ministérios novos, além do da Saúde, criado por iniciativa do Congresso Nacional, em 1953, ficaram reduzidos a três: o da Indústria e Comércio, o das Minas e Energia e dos Serviços Sociais.

Na Câmara dos Deputados foi nomeada uma Comissão Especial para opinar sobre o projeto.

V

Os acontecimentos políticos que abalaram o país, em 1954 e 1955, como o falecimento do Presidente GETÚLIO VARGAS, a suspensão do exercício do Presidente CAFÉ FILHO e a eleição do Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK, não permitiram que os trabalhos da reforma administrativa tivessem o curso normal.

É de esperar que durante a atual legislatura o Congresso Nacional se ocupe do assunto. E o D.A.S.P. (órgão governamental) assim como a Seção Nacional do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e a Fundação Getúlio Vargas (entidades privadas) prosseguem no estudo das várias questões suscitadas pelo projeto de reforma administrativa.