

Reforma Administrativa do Governo Federal

(Pareceres para Estudo)

OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E PROBLEMAS

a) *A necessidade da reforma (porque reformar)*

b) *Os objetivos da reforma (o que reformar)*

c) *Aspectos da reforma:*

1.º simplificação do funcionamento

2.º descentralização

3.º autoridade e responsabilidade ministerial.

4.º planejamento e coordenação

d) *Características principais do esquema elaborado*

e) *Conclusão.*

Construída sob a pressão de circunstâncias inevitáveis, submetida às variações constantes da nossa estrutura social e econômica, a máquina da administração 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.

O apelo à intervenção estatal tem sido a solução clássica para as dificuldades que periodicamente afligem os diversos setores da vida econômica do país.

É demasiado conhecida, e dispensa, portanto, maiores explicações, a tendência natural do Estado moderno para a ampliação de suas funções. Além disso, no Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países, os interesses privados, com frequência, reclamam

e exigem a intervenção, a assistência, a proteção ou a participação do poder público.

Essa incapacidade das organizações privadas de resolver os seus próprios problemas sem o auxílio da autoridade governamental é, às vezes, atribuída ao velho complexo colonial, ligado às raízes do domínio total da Coroa portuguesa em nossas terras. Seria, no entanto, interpretar de modo excessivamente simplista atribuir a uma revivescência histórica disposição tão generalizada para se socorrer do poder público. Na verdade, a economia privada brasileira, presa por muito tempo às estruturas capitalistas de outros continentes vinculada a um regime de investimentos cujos objetivos eram estranhos aos propósitos do bem-estar nacional, tinha necessariamente de buscar no poder soberano o apoio do poder para a sua libertação e o estímulo para o seu crescimento.

Por outro lado, o desenvolvimento desigual — inevitável — de setores econômicos regionais quase autônomos, — num país que não é um país, mas um continente, pela variedade, complexidade e peculiaridade de suas características regionais e locais — teria forçosamente de originar problemas e desajustamentos cíclicos ou permanentes, que somente a intervenção do Estado poderia corrigir e superar.

Acrescente-se a essas circunstâncias, que tanto agravam os nossos problemas de desenvolvimento econômico, a existência de uma aguda consciência das reivindicações sociais e dos anseios gerais por melhores condições de vida.

O dilema irrecorrível — necessidade de investimentos a longo termo para atender ao desenvolvimento econômico, *versus* baixa ca-

pacidade de poupança individual — cria para o Estado brasileiro uma perplexidade que se resolve, muitas vezes, em programas contraditórios ou divergentes, em políticas alternativas, nesse ou naquele sentido, numa demanda simultânea pelos recursos escassos da renda nacional.

O resultado, no que toca à estrutura administrativa do Governo Federal, foi a criação de uma grande variedade de serviços, departamentos e organismos, obedecendo a diferentes sistemas de supervisão e funcionando segundo regimes jurídicos e institucionais os mais diversos. De tempos em tempos, fazem-se tentativas de sistematização, embora em muitos casos a força da inércia, a reação dos interesses contrariados e a falta de um estudo geral dos males da administração tenham contribuído para frustrar os anseios por uma reforma administrativa de base.

A instituição dos quadros ministeriais unificados, a classificação dos cargos da Lei 2.284, de 1936, o estabelecimento do sistema de concursos como regime normal para ingresso no serviço público, a racionalização das compras de material, a reforma dos métodos de elaboração orçamentária, a padronização de certas classes do material de consumo, são alguns exemplos do esforço que fez o Governo, em diversas épocas, para o aperfeiçoamento do sistema administrativo federal.

Autarquias e sociedades de economia mista foram criadas para descentralizar a administração de certos setores econômicos e industriais do Estado e para mobilizar a cooperação e a experiência, e assegurar a participação e representação dos interesses profissionais e privados.

Essas reformas se fizeram sem obedecer a um sistema orgânico, tal como ocorreu em outros países, durante as duas últimas guerras, e no curso do período que as separou. De fato, a multiplicação de órgãos e serviços comissões e institutos, é um fenômeno idêntico, absolutamente idêntico ao que ocorreu nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França, no México, na Argentina, no Canadá ou na Nova Zelândia.

Pode-se discutir o grau em que obtiveram sucesso, nesses países e no Brasil, os esforços no sentido de conciliar a tendência no sentido da proliferação de órgãos e funções com a necessidade de manter, sob a orientação unificada do Chefe do Poder Executivo, a realização dessas funções e o funcionamento daqueles órgãos. Sob muitos aspectos chegar-se-ia à conclusão de que, apesar de tudo, a

estrutura administrativa federal brasileira não é afinal tão lamentavelmente atomizada e diluída como a de alguns daqueles países.

O Relatório HALDANE (1919) na Inglaterra, os Relatórios BROWNLOW (1937), da Brookings Institution (1938) e da Comissão HOOPER (1949), nos Estados Unidos, mostraram, todos eles, a urgência e a necessidade de uma revisão completa no mecanismo administrativo daqueles dois grandes países. E ainda agora já o novo Presidente eleito dos Estados Unidos anuncia a nomeação de uma comissão para estudar nova reforma administrativa, apesar dos recentes e exaustivos estudos da Comissão chefiada pelo Presidente HOOVER.

Em tôdas essas tentativas e estudos, o que ressalta desde logo à vista é a impossibilidade de conciliar um governo verdadeiramente democrático com sistemas administrativos ineficientes e incapazes. A essência do regime democrático consiste, não apenas em que as decisões fundamentais e as leis sejam feitas pelos representantes do povo, mas, também, em que essas decisões e essas leis sejam cumpridas e executadas rápida e eficazmente.

O homem da rua sente a complexidade, a confusão e a perplexidade dos órgãos administrativos em conflito. Sente penas, porém, num ou noutro aspecto de suas atividades ou interesses, momentaneamente atingidos pela ação do Estado. São, no entanto, os responsáveis pela coordenação do mecanismo da administração aqueles que estão no tope e no centro de máquina governamental, os que percebem, dia e noite, e em tôda a sua gravidade, a tremenda e crescente incapacidade do Leviatã para fazer funcionar, harmônica e eficazmente, os seus instrumentos de ação.

A Chefia do Poder Executivo é, sem dúvida, o ponto mais sensível à progressiva anquilose dos músculos do Estado. É o grande estuário onde deságua a massa incontrolável do papelório iniciado em todos os níveis da administração; o ponto para onde convergem todos os apelos pedidos, reclamações e sugestões dos que acham, com maior ou menor exatidão, que "só falando com o Presidente" podem conseguir um exame adequado de suas proposições.

Por isso, como está esclarecido em maior detalhe nesta exposição, o projeto de reforma, à maneira daquelas experiências, atribui grande importância ao aperfeiçoamento da direção suprema dos negócios públicos e dos métodos através dos quais se exerce a liderança administrativa do Presidente da República.

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. Cumpre ajustá-la aos imperativos da situação em mudança.

Surge, então, a pergunta inevitável: — o que reformar?

Para esta indagação fundamental há, facilmente, dezenas de respostas possíveis. Todas elas podem ser resumidas em três apenas: reformar a estrutura, reformar o funcionamento, reformar os homens. Esta última implica naturalmente numa revolução da psicologia do funcionário, da sua atitude para com o público, numa transformação de ordem espiritual a ser operada paulatinamente e que escapa, evidentemente, ao âmbito deste projeto.

No que se refere à parte propriamente estrutural da administração, o objetivo essencial é assegurar uma distribuição mais harmoniosa das atividades do Estado, agrupando-as pela similitude de seus objetivos, reduzindo a um número razoável os contatos diretos do Presidente da República, simplificando o campo de ação de cada Ministério e assegurando uma coordenação adequada de todas as unidades do sistema.

O princípio dominante da nova distribuição administrativa, entre os dezesseis ministérios, foi da semelhança de objetivos, agrupando-se, num mesmo ministério, os departamentos e serviços cujas atividades estão mais estreitamente relacionadas entre si. Procurou-se, sobretudo, obter coerência e harmonia entre os objetivos dos órgãos integrantes de cada ministério, o que tornará mais fácil e eficiente a ação do Ministro responsável.

O projeto não tem a pretensão de oferecer uma solução perfeita, científica, inatacável, ao problema da distribuição dos órgãos administrativos na estrutura ministerial. Seria ridículo e pouco realista.

Evidentemente, pode-se discutir se este ou aquele serviço ou Departamento deveria pertencer a tal ou qual Ministério. A repartição dos departamentos e das atividades governamentais entre Ministérios foi sempre, em todos os países, assunto a respeito do qual jamais se conseguiu obter absoluta concórdia de opiniões.

Há departamentos que na atual estrutura ministerial estão parados, e que continuarão distribuídos entre dois ou três ministérios, embora suas atividades sejam, em muitos pontos, complementares ou subsidiárias.

A fim de corrigir as insuficiências naturais de qualquer organização de estrutura, o projeto estabelece dois sistemas de coordenação: *direto*, através das comissões interministeriais a serem criadas, e *indireto*, através da coordenação geral dos programas de trabalho dos diferentes Ministérios realizada pelo novo Conselho de Planejamento e Coordenação. Espera-se, dêsse modo, evitar os conflitos ou paralelismos de atividades que são a fonte de tanto atrito e ineficiência no funcionamento da administração.

Deixando para depois a descrição de suas funções de planejamento, convém indicar desde logo a maneira como o Conselho porá em prática esse mecanismo automático de coordenação dos programas de trabalho e de sua execução, através de um sistema permanente de relatórios periódicos das unidades administrativas de todos os níveis, do qual ele será o órgão central.

O objetivo dêsse sistema é obter que os Ministérios apresentem à Presidência da República, com freqüência, um resumo das atividades realizadas pelos diferentes departamentos de que se compõem. Com esse fim, os Ministérios receberão, mensalmente, relatórios sucintos de cada órgão sob sua jurisdição, os quais, por sua vez, receberão, cada quinze dias, informações objetivas das divisões e serviços que os integram. Nessas informações, resumos e relatórios serão enumeradas as etapas cumpridas em cada período para execução do programa de trabalho aprovado pelo Governo no princípio do ano e traduzido no orçamento.

Acompanhando "pari-passu", através dêsses relatórios periódicos, a execução dos programas de trabalho em todos os setores da administração federal, o chefe do Poder Executivo terá, a intervalos curtos, uma visão geral, concreta, da realização dos planos do governo — o que atualmente só é obtido e de um modo ainda bastante imperfeito, quando se prepara a mensagem anual ao Congresso.

Além disso, esse sistema de coordenação dos programas de trabalho, através das informações regulares, permitirá estancar, em sua origem, os conflitos de competência, as duplicidades e paralelismos que, muitas vezes, somente chegam ao conhecimento do Presidente da República sob a forma de uma disputa jurisdicional entre dois ministérios,

ou de um pedido de fusão ou extinção de serviços concorrentes ou respectivos.

A identidade ou semelhança de funções entre os diversos setores reunidos sob a jurisdição de cada pasta, tornará, por sua vez, mais simples o problema da coordenação das atividades do Ministério. Os Ministros perderão menos tempo e energia para adaptar-se à variedade de problemas e terão mais tempo para se consagrar à importante função de estudar e planejar os programas de seus ministérios.

Uma das preocupações principais do esquema da reforma administrativa é a simplificação do funcionamento da administração federal.

Para simplificar e desafogar o trabalho dos Ministros e de seus gabinetes, reduzindo a rotina administrativa que ora os absorve e envolve quase completamente, o projeto des-centraliza radicalmente a administração orçamentária dentro de cada ministério.

Esse, aliás, é o sentido da reforma: retirar do Presidente da República e dos órgãos centrais de controle tudo 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 que puder ser retirado dos Ministros, sem maiores danos ao funcionamento da administração ministerial.

Todo mundo sabe que a base da administração federal, o seu elemento fundamental, é o Ministério. Entretanto, a evolução administrativa dos últimos trinta anos tem concorrido mais para amarrar os Ministros a um sistema rígido de controle e normas arbitrárias do que para lhes conceder os instrumentos indispensáveis de ação.

O famoso Código de Contabilidade e o seu Regulamento, velhos de mais de trinta anos, continuam a disciplinar a vida administrativa brasileira nos seus menores detalhes. A rígida execução desses estatutos e a interpretação restritiva que lhes foram dando milhares de burocratas zelosos, nas três últimas décadas, fizeram das disposições do Código e do Regulamento mais um instrumento de tortura do que um mecanismo de controle dos atos administrativos.

A preocupação geral é como evitar, ou fraudar, a aplicação de seus dispositivos obsoletos. Daí a criação de um sem número de regimes particulares de contabilidade, de "fundos" especiais, de "contas extraordinárias", tudo feito com o objetivo de fazer funcionar a administração — o que seria impossível se obedecidos os regimes impostos pelo Código.

O esquema da reforma administrativa, respeitando os dispositivos constitucionais (que, alguns dêles, — por que não dizer? — concorrem para a rigidez da máquina burocrata) inaugura um sistema geral de rápido funcionamento da administração, através de uma radical transformação do sistema de distribuição e redistribuição dos fundos públicos.

Radical, é verdade, apenas enquanto generalizada, para toda a administração federal, regimes de movimentação de dinheiro, que já vêm funcionando, e com sucesso, em setores particulares, como os Ministérios Militares, certas campanhas nacionais de saúde e educação, o programa rodoviário nacional, algumas dotações do Ministério da Agricultura, etc.

Esses regimes, que foram estabelecidos como exceções, permitiram a realização de importantes trabalhos sem os percalços e os impedimentos da sistemática do Código de Contabilidade. Parece evidente a necessidade de estender, dentro dos dispositivos constitucionais, tais normas, flexíveis e práticas, a toda a administração federal.

A Constituição exige registro prévio dos contratos que, de qualquer modo, interessarem à receita e à despesa da União. Observada esta limitação constitucional, o esquema proposto estabelece normas para abreviar o andamento dos contratos no Tribunal de Contas, onde a demorada tramitação constitui um dos mais constantes motivos de reclamações de todos os Ministérios e repartições.

Dispõe também a Constituição que os demais atos da administração (além dos contratos) de que resulte obrigação para o Tesouro Nacional estão sujeitos a registro no Tribunal, conforme a lei estabelecer. E a legislação atual estabelece que o registro será prévio, salvo quando o registro "a posteriori" foi expressamente consignado em lei. Invertendo completamente o sistema vigente, com o fim de acelerar o funcionamento da administração, o projeto de reforma dispõe que a regra será o registro "a posteriori", fazendo-se o registro prévio apenas nos casos em que a lei expressamente o determinar.

* * *

Simplifica-se também o próprio processo de registro no Tribunal de Contas, uma vez que a movimentação de todos os créditos, orçamentários ou não, passará à competência dos respectivos ministérios, imediatamente após a publicação dos atos correspondentes no *Diário Oficial*.

Por sua vez, suprime-se o moroso sistema atual de redistribuição pela Diretoria de Despesa Pública do Ministério da Fazenda, a qual intervirá apenas nos casos de redistribuição a repartições pagadoras, no interior ou no exterior, ou das verbas consignadas ao Departamento Federal de Compras. Mesmo nesses casos, porém, a Diretoria agirá mediante simples requisição dos Ministérios a que pertencem as dotações ou créditos a distribuir.

Evidentemente, a redução das etapas na movimentação dos dinheiros públicos resultante do novo projeto vai contribuir sensivelmente para tornar os pagamentos rápidos e fáceis. O Governo deixará de ser pagador lento, complicado e difícil, comprando, por isso, com um acréscimo de 20, 30 ou 50% nos preços, porque o vendedor sabe que só vai receber muitos meses, às vezes anos, depois de realizado o trabalho ou entregue a mercadoria. É de esperar uma economia de milhões de cruzeiros, somente em consequência da simplificação dos métodos de pagamento das contas do Governo Federal, e da maior rapidez do processo de distribuição de fundos às repartições e aos Ministérios.

Duas outras importantes modificações introduzidas pelo projeto são o restabelecimento das Tesourarias Ministeriais e das Delegações do Tribunal de Contas junto aos Ministérios Cíveis. A eficiência desse regime descentralizado de controle das despesas (revigorado pela Lei n.º 601, de 28 de dezembro de 1948), está demonstrada pela experiência dos Ministérios Militares, onde vigora há tantos anos. Essas duas providências, descentralizando e transferindo para cada Ministério o sistema de controle contábil e legal, e os pagamentos e recebimentos, introduzem, por si só, uma profunda e benéfica modificação no funcionamento da máquina administrativa.

Também inspirado na experiência dos Ministérios Militares, o projeto estabeleceu o sistema dos orçamentos analíticos para distribuição das dotações consignadas na lei orçamentária. É medida que se coaduna com o artigo 73 da Constituição, onde se dispõe que o orçamento da despesa deve incluir, discriminadamente, as dotações destinadas ao custeio de todos os serviços públicos.

As discussões sobre a interpretação do que é "discriminadamente" não chegaram a uma conclusão sobre até que ponto é lícito ao Poder Executivo incluir, na proposta orçamentária, a distribuição que pretende dar às dotações a serem votadas pelo Congresso. No desejo de oferecer ao Congresso o máximo de informações sobre os seus planos de tra-

balho, o próprio Poder Executivo tem encaminhado tabelas explicativas do Orçamento extremamente minuciosas.

Muitas vezes o Congresso, desejando assegurar-se da execução dos planos de trabalho que tem em vista, ou procurando evitar que o Governo olvide determinadas regiões ou localidades, tem levado ao extremo o fracionamento das dotações orçamentárias, nem sempre com bons resultados para a administração. Para isso têm contribuído, também, certos setores do Poder Executivo, quando deixam de apresentar planos de trabalho objetivos, bem estudados, e obedientes a critérios de prioridade prefixados.

O esquema de reforma administrativa pretende corrigir os dois inconvenientes: a excessiva discriminação da lei orçamentária e a ausência de programas de trabalho claros, objetivos e harmônicos com o todo. Para o primeiro, estabelece o orçamento analítico, estendendo aos Ministérios Cíveis o regime que já existe nos Ministérios Militares. Para o outro, inaugura um mecanismo de elaboração de planos e de coordenação da execução dos programas de trabalho destinado a operar profunda transformação no funcionamento do serviço público federal.

* * *

Um dos aspectos essenciais da reforma é a atribuição aos Ministros de uma larga soma de responsabilidades e da autoridade.

Muitos assuntos, meramente de rotina, que atualmente chegam até o Presidente da República e em relação aos quais a decisão do Presidente é automática e desprovida de significação, passam, com a reforma, à alçada dos Ministérios. Ficam reservados ao Presidente os atos administrativos de sua competência constitucional privativa, isto é, aqueles em relação aos quais ele exerce a faculdade de escolha característica do Chefe do Poder Executivo.

Apesar dessa orientação descentralizadora, o projeto estabelece, no entanto, quando a decisão envolver interesse nacional relevante, ou interferir na órbita das atribuições de outros Ministérios, o dever de submeterem os Ministros as suas decisões, "a posteriori", à homologação do Presidente da República.

Essa orientação do projeto vai, sem dúvida, introduzir mudanças fundamentais na natureza do trabalho do Presidente da República e dos Ministros, embora sem redução do peso das respectivas responsabilidades.

De um lado, o Presidente da República se verá livre da massa de expediente de

rotina que hoje absorve grande parte do seu tempo. Passará, então, a dispor o Presidente de tempo para examinar mais demoradamente, e com melhores possibilidades de informação, e com melhores fundamentais do govêrno, as soluções recomendadas, os programas de trabalho de cada setor e a marcha desses programas. Deixará de assinar centenas de papéis rotineiros, para poder acompanhar o funcionamento da administração e a atuação dos seus Ministros e Chefes de Repartições.

Por sua vez, os Ministros de Estado deverão efetuar, nos seus Ministérios, uma reforma equivalente, a fim de se libertarem do expediente de rotina e dos casos individuais que hoje abarrotam os despachos ministeriais. Do mesmo modo que vários assuntos são agora transferidos da alçada do Presidente da República para a dos Ministros, deverão estes adotar ou propor normas tendentes a transferir para a alçada dos Diretores de Departamentos e repartições, problemas de menor importância, que hoje são trazidos até ao Ministro para sua decisão.

Munidos de autoridade e responsabilidade, os Ministros passarão a dedicar-se à orientação, ao planejamento e à coordenação dos programas dos diversos Departamentos que compõem seus Ministérios. Em vez de esgotarem o seu tempo recebendo pedidos de favores, assinando papéis que apenas lêem e transferindo ao Presidente da República os casos mais difíceis, passarão os Ministros a participar mais ativamente na programação administrativa e a resolver efetivamente os problemas burocráticos de que depende o funcionamento de cada Ministério.

É indispensável, porém, que esta experiência renovadora no sentido da descentralização administrativa seja amparada por um mecanismo seguro de coordenação, a fim de assegurar a unidade e a harmonia da ação governamental.

A criação de um órgão central de planejamento e coordenação, reclamada por todos quantos estudam profundamente a realidade brasileira, tornará possível essa atuação harmoniosa e sistematizada de toda a administração federal.

Já foram indicadas as funções do Conselho de Planejamento e Coordenação no que toca à execução dos programas de trabalho. Caberá também a este órgão a formulação dos objetos gerais e específicos da atividade governamental, como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais. Seu trabalho inicial será estabelecer, sob forma de planos trienais, quinquê-

nais, ou decenais, as diretrizes que orientarão a atividade do Estado Brasileiro nos próximos anos. Traçará o Conselho dentro dessas diretrizes, os objetivos específicos, as metas bem definidas, que deverá alcançar e atingir cada setor particular da administração federal, metas e objetivos que serão expressos em termos numéricos absolutos, ou em termos de percentagens sobre números conhecidos do passado.

Esses objetivos, uma vez definidos com clareza para todos os setores da administração, serão em seguida traduzidos pelos respectivos órgãos executores em programas anuais que serão apresentados regularmente por ocasião da elaboração orçamentária.

A reforma pressupõe a utilização, em larga escala, do processo de elaboração orçamentária, como um instrumento para a preparação, discussão e análise dos planos, individuais de cada repartição pública, e, no seu conjunto, dos planos de ação ministeriais.

É certo que já vem o D.A.S.P., desde muitos anos, tentando, com dificuldades conhecidas realizar na prática da administração brasileira a verdade clássica de que "o orçamento é um plano de trabalho traduzido em dinheiro". Indispensável se torna, agora, um movimento geral para aperfeiçoar a técnica do planejamento governamental, uma ofensiva mais séria contra o hábito arraigado de se repetir, anualmente, as mesmas verbas do ano anterior. É fato conhecido que as repartições, e os Ministérios, procuram anualmente uma perpetuação das respectivas dotações, na certeza de que o mecanismo atual da administração não lhe exigirá nem um plano de trabalho objetivo e minucioso nem — caso fôsse apresentado e aprovado — um cumprimento rigoroso desse programa.

Infelizmente, ainda não se estabeleceu o costume de definir previamente e em termos quantitativos as prioridades e os objetivos governamentais, para a êles ajustar a distribuição anual dos recursos financeiros previstos.

Falta à proposta orçamentária brasileira a harmonia e o sentido que só podem existir quando há realmente um planejamento adequado das atividades governamentais.

É indispensável que o orçamento também se faça um pouco de cima para baixo, e não exclusivamente de baixo para cima, como é a regra atual em nossos Ministérios. Devem as nossas repartições, antes de elaborar as propostas parciais do orçamento, receber dos Ministérios orientação sobre as prioridades do Govêrno. Somente assim poder-se-ia evi-

tar a prática atual em que a proposta orçamentária é apenas a soma de propostas e sugestões parciais de Ministros e Diretores, cujas proposições, em muitos casos, não foram inspiradas pela orientação geral do Governo.

Evidentemente, o melhor sistema de planejamento é aquele que possibilita uma íntima colaboração entre os órgãos de execução e os de elaboração dos planos governamentais. Essa colaboração, porém, somente pode dar resultados se baseada na existência de critérios firmes e concretos, fixados por um órgão central, e na contribuição conscienciosa das repartições que têm a responsabilidade de apresentar propostas parciais de programas de trabalho.

* * *

O esquema elaborado teve em vista não aumentar excessivamente o número de Ministérios, a fim de evitar uma reforma demasiado radical nos nossos hábitos administrativos. Preferiu-se limitar o número de novos Ministérios a seis e aguardar alguns anos pelo resultado da experiência, embora o exemplo dos grandes países, (Inglaterra, Canadá, Índia, Rússia, China, Paquistão), indique a tendência para maior diversificação das organizações Ministeriais.

Nos Estados Unidos apesar da circunstância de o número de Ministérios ser aparentemente mantido em 9, há numerosas agências não ministeriais, de importância igual, e mesmo superior, a vários Ministérios existentes. Esse artifício de estrutura ministerial levou os técnicos que estudaram a organização administrativa americana a sugerir o aumento do número de Ministérios ou a propor a concessão ao Presidente da República da faculdade de criar, por simples ato executivo, tantos novos Ministérios, quantos julgasse indispensáveis para atender às necessidades dos serviços.

Na Inglaterra, o sistema é extremamente flexível, podendo o Governo aumentar ou diminuir o número dos Ministros, incluindo-os ou não no Gabinete, à medida que esses acréscimos ou reduções forem aconselhados pela experiência. Essa flexibilidade permitiu o rápido aumento do número de Ministérios, durante a última guerra, e as modificações ocorridas durante o período em que esteve no Poder o Partido Trabalhista. Os comitês interministeriais e superministeriais foram largamente utilizados ali como instrumentos de coordenação, a fim de colocar os Ministérios menos importantes sob a orientação de um número reduzido de "superministerios" e diminuir assim o número de contatos obrigatórios do Primeiro Ministro. Foi, igualmente,

graças a essa flexibilidade, que se estabeleceu na Inglaterra, sem necessidade de medida especial, o grupo de planejamento econômico no Gabinete do Primeiro Ministro, fora e acima de toda a estrutura Ministerial.

O mesmo sistema britânico de pequenas comissões superministeriais parece ter sido utilizado na China de MAO-TSE-TUNG onde o número elevado de Ministérios (30) criou provavelmente para o Chefe do Governo o mesmo problema de excesso de contatos administrativos que os 33 ministros britânicos.

A Argentina tem 21 ministérios, a Índia 20, a Bolívia 13, o Canadá e o Paquistão têm 18 cada, a Itália 15, a Nova Zelândia 23, a Austrália 16, o Chile e Peru têm 12, a Colômbia 13, o Paraguai 10, o México 13, a França 16, a Alemanha 14, o Uruguai 9, a Bélgica e Holanda têm 10 cada um, a Suíça tem 7 ministérios. Esses números não incluem as autarquias ou organizações independentes que, em cada um desses países, estão subordinadas diretamente ao Chefe do Governo. Por outro lado, um único ministério se ocupa dos problemas de defesa nacional na Bolívia, no Paquistão, no Canadá, na Itália, no Paraguai, na Bélgica, na Holanda e na Suíça.

Essa relação serve para indicar, em primeiro lugar, que não há uma solução uniforme para o problema da organização ministerial, e, em segundo lugar, que a experiência de grande número de países aconselhou a criação de um número superior aos 10 atuais ministérios brasileiros, entre os quais três se ocupam da defesa nacional.

* * *

O número de Ministérios, sugerido na Reforma, é realmente reduzido, e a impressão de que o projeto propõe seis Ministérios novos representa apenas uma aproximação da realidade. Na prática, as atividades do governo brasileiro, no campo de Saúde Pública e dos Correios e Telégrafos, por exemplo, vinham sendo conduzidas com quase tanta autonomia de orientação como se tivessem o "status" de Ministério.

Um Ministério realmente "novo" é o do Interior, que tem por função coordenar todos os grandes planos regionais de valorização e aproveitamento das áreas menos desenvolvidas do país, como a valorização da Amazônia, a recuperação do Nordeste e do vale do São Francisco, a colonização do Brasil Central, os Bancos regionais, etc. Inclui-se também, sob sua jurisdição, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com a sua rede na-

cional de agentes municipais e órgãos regionais de informações geográficas e estatísticas.

O Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos ficará inteiramente devotado aos problemas de ordem jurídica e política do Governo, às relações com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, com os Governadores dos Estados e a Prefeitura do Distrito Federal. Concentradas as atenções do Ministro apenas sobre esse tipo de problemas e funções, será possível assegurar melhor coordenação das relações políticas do Poder Executivo e sistematizar o seu trabalho de cooperação na elaboração legislativa, na revisão das leis existentes, na preparação e revisão de projetos, codificações, etc.

Os novos Ministérios da Previdência Social e da Indústria e Comércio, respondem a uma aspiração antiga e as opiniões repetidamente manifestadas em vários círculos responsáveis do País. De há muito se fazia necessária uma coordenação, em nível ministerial, de todas as entidades públicas e privadas, autárquicas ou não, dedicadas a atividades de previdência, bem estar e assistência social. O conceito amplo de bem estar social, como função do Governo, é suficientemente elástico para incluir todas — ou quase todas — as atividades do Estado. Porém, quando usado em termos de ação administrativa, o bem estar social se limita às atividades que visam, diretamente, aumentar as condições de conforto geral ou minorar o desconforto e a infelicidade dos grupos mais vulneráveis da comunidade. Nesse sentido, o seguro social, a previdência econômica, os programas de habitação popular, alimentação, assistência médica, etc., são incluídos entre as atividades do Estado, no setor de bem estar social. Por outro lado, a previdência social, no sentido amplo, inclui, também, essas atividades e é um conceito mais corrente em nosso meio. Esse o motivo por que o projeto preferiu o título de "Ministério da Previdência Social" para abranger os órgãos que poderiam ser classificados "de bem estar social".

O Ministério da Indústria e Comércio, dará um novo impulso às atividades do Governo no que concerne ao desenvolvimento industrial do país, atividades que, até agora, sofriam pela sua subordinação a um Ministério dominado pelos problemas dos trabalhadores e das relações destes com os empregadores. O novo Ministério cuidará do aperfeiçoamento dos métodos antiquados de comercialização e distribuição interna de mercadorias, responsáveis em parte, pelo asfixiante sistema de preços elevados dos produtos em todas as zonas do país afastadas dos centros imediatos de pro-

dução. Colocando também sob o Ministério da Indústria e Comércio o controle do comércio de importação e de exportação e o órgão central de abastecimento e preços, a reforma cria, dêse modo, condições ideais para uma perfeita coordenação dos grandes setores da administração federal que tratam do suprimento dos produtos essenciais ao consumo da população.

O Ministério de Minas e Energia e o de Transportes se justificam pelo simples enunciado de seus títulos. Vários órgãos foram criados, de tempos em tempos, na Presidência da República, e em alguns Ministérios, para tratar dos problemas fundamentais de nossa produção mineral e das questões de energia: Conselho Nacional do Petróleo, Cia. Siderúrgica Nacional, Cia. Vale do Rio Doce, Conselho de Águas e Energia, Comissão do Carvão (a organizar), Cia. Hidrelétrica do São Francisco. As leis que subordinaram diretamente esses órgãos ao Presidente da República refletiram a importância de suas funções ou a necessidade de dar a essas atividades uma flexibilidade administrativa que os libertasse da rígida estrutura ministerial existente. De um lado, a necessidade da supervisão direta do Presidente da República, de outro, a indispensável autonomia administrativa. A criação do Ministério de Minas e Energia, mantida a autonomia administrativa das entidades que ficam sob sua jurisdição, atende à primeira consideração e retira da Presidência da República o controle imediato de suas atividades.

O Ministério dos Transportes é resultante da retirada, do atual Ministério da Viação e Obras Públicas, dos órgãos que são transferidos para o Ministério do Interior ou para o Ministério das Comunicações. Foram conservadas a estrutura e a denominação dos órgãos que atualmente se incumbem das atividades de transportes, embora se reconheça a necessidade de alterações radicais em alguns deles. Entre estas, e que serão estudadas e propostas pelo Ministério dos Transportes logo após sua instalação, acha-se a da organização dos transportes marítimos do Governo Federal, em relação aos quais parece indiscutível a conveniência de centralizar todo o movimento de cabotagem, concedendo-se uma especial atenção à navegação de longo curso. Essas e outras modificações foram, porém, deixadas para uma etapa posterior, a fim de não sobrecarregar o exame deste esquema geral com a discussão de problemas particulares de estrutura interna de cada Ministério.

O Ministério das Comunicações será constituído, sobretudo, do Departamento dos Correios e Telégrafos, e dos órgãos do atual Ministério da Viação e Obras Públicas que tratam de rádio e telecomunicações. Dando nível ministerial às atividades desse setor da administração, reconhece o projeto, até certo ponto, uma situação de fato, acentuada desde que o Departamento dos Correios e Telégrafos adquiriu autonomia administrativa. Ao mesmo tempo pretende o Governo dar um novo impulso ao melhoramento dos meios de comunicação do país, sobretudo o telégrafo, o rádio e o telefone.

* * *

Foi intenção dos autores do projeto incluir na lei apenas as linhas mestras da nova estrutura administrativa; os pormenores, dentro de cada setor, constituem tarefa longa a ser realizada gradual e permanentemente.

É o espírito de descentralização que presidiu à elaboração dessa reforma, aplicando a própria maneira de realizá-la. Daí, terem deixado de ser aproveitadas várias sugestões meritórias, no sentido de operar, desde logo,

transformações substanciais da organização atual.

O projeto é apenas uma sugestão e um documento de trabalho para facilitar as atividades da Comissão Interpartidária que vai examinar o problema da reforma administrativa. O Governo receberá com a maior satisfação tôdas as críticas, emendas e idéias inspiradas no desejo comum de aperfeiçoar a máquina administrativa federal.

A aprovação de uma lei dessa natureza será o primeiro passo para um amplo movimento de reformas econômicas e sociais. Afim de que essas reformas possam ser levadas a cabo, é indispensável preparar, desde logo o mecanismo capaz de executá-las.

Há em todo o país uma grande expectativa em torno dos resultados desta reforma administrativa. Não tenhamos ilusões sobre os seus efeitos e conseqüências: ela não resolverá, de vez, os grandes problemas nacionais, nem traz em seu bôjo a cura milagrosa das dificuldades com que nos defrontamos. Mas equipará, sem dúvida, o Governo para realizar com eficiência e rapidez os seus programas de base necessários ao progresso econômico e ao bem estar geral do povo brasileiro.