

Parecer do Partido Trabalhista Brasileiro sôbre a reforma administrativa do Govêrno Federal

PROJETO

1. O projeto de reforma administrativa, que temos em mão, encaminhado aos Partidos pelo Sr. Presidente da República, tem por fim reestruturar os vários órgãos em que se distribuem funções do Poder Federal, subordinados, diretamente, ao Chefe do Executivo.

Mantêm-se, aí, os Ministérios da Aeronáutica, da Guerra, da Marinha, da Fazenda e das Relações Exteriores, com o mesmo nome e com poucas alterações na sua estrutura atual.

Desdobra-se o Ministério da Viação e Obras Públicas em dois outros — o de Comunicações e o de Transportes.

O Ministério da Educação e Saúde passa a chamar-se Ministério da Educação e Cultura, destacando-se dêle funções para constituir um Ministério da Saúde.

O Ministério da Justiça e Negócios Interiores é desdobrado para formar um Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos e outro, do Interior.

O Ministério do Trabalho Indústria e Comércio é tripartido para constituir o Ministério do Trabalho, o da Previdência Social e o da Indústria e Comércio.

Altera-se o nome do Ministério da Agricultura, acrescentando-se-lhe a expressão "Pecuária" e tirando dêle funções que passam a constituir o Ministério de Minas e Energia.

Reajustam-se nesses Ministérios, os demais órgãos auxiliares da administração.

Regula-se a constituição da Secretaria da Presidência da República, dos Conselhos de Segurança Nacional e de Economia, o Estado-Maior das Forças Armadas e o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Cria-se um Conselho de Planejamento e Coordenação.

PLANO DE ESTUDO

2. Tem sido orientação da Comissão de Estudo do Partido, encarar, nos projetos de lei, os pontos básicos que digam, sobretudo, com a ideologia Trabalhista.

Haveremos, pois, de estudar êste projeto à luz dos modernos princípios de organização, execução e contrôle dos serviços afetos ao Estado.

O reajustamento de matéria no projeto, dependerá da fixação de pontos de vista; as minúcias, as falhas na técnica legislativa são misteres de redação que se há de fazer afinal.

Eis por que o nosso trabalho se cingiu a encarar o projeto, sinteticamente ainda, sob os aspectos seguintes:

I — O Estado;

II — Fins e Funções do Estado Moderno;

III — Órgãos do Estado no âmbito do Poder Executivo;

IV — Funcionamento desses órgãos;

V — Contrôle financeiro;

VI — Considerações gerais;

VII — Conclusão.

O ESTADO

3. Diluído pela fragmentação do Império Romano, o Estado, no dizer de MAC-IVER, haveria de ser de novo estruturado.

Não o foi, porém, senão depois de vencido o regime feudal com base na terra, o das cidades livres da Itália e da Germânia, com base no comércio e o dos reis absolutos.

É do "jus politiae" que desde o século XIV indicava os fins e atividades do Estado, passam, da Reforma em diante, a diferenciarse noções novas dessas atividades, por força das relações entre povos diversos, das exigências da guerra e da própria justiça.

Com a Revolução Francesa, o Estado emergiu do absolutismo para o regime jurídico e constitucional em que floresceu o liberalismo democrático moderno.

E continua a sua evolução para atender a novas imposições da vida coletiva.

FINS E FUNÇÕES DO ESTADO

4. E, se é certo, como diz FRANKLIN ROOSEVELT, que o Governo (Estado) não é uma máquina, mas um organismo vivo (government is not a machine, but a living organism) evidente se torna que êsse organismo há de ser impulsionado por um espírito que o oriente para determinados fins — de defesa, de relações internacionais e internas, políticas, econômicas, sociais, de educação e saúde.

Ora, êste projeto tem em vista refundir os órgãos auxiliares dêsse organismo no âmbito do Poder Executivo.

Havemos, por isso, de indagar da finalidade dêles, para que possamos bem apreciar a conveniência de uns e melhor forma de reestruturar outros.

5. Pouco há que dizer sobre os Ministérios Militares, o das Relações Exteriores, o da Justiça, o da Fazenda, o da Educação, o da Agricultura, o dos Transportes, o de Minas e Energia, o de Comunicações, que, mesmo os novos, indicam funções antigas ou clássicas do Poder Público.

A Secretaria da Presidência da República, os Conselhos de Economia, de Segurança Nacional, o Estado-Maior das Forças Armadas, são órgãos tradicionais ou de origem constitucional, sobre que não vemos inovações a sugerir.

Os novos Ministérios, entretanto, de sentido social e, propriamente econômico, que substituem o antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, merecem atenção especial, principalmente de um Partido como o nosso, pois dizem respeito à política em que os trabalhadores são interessados diretamente.

Nem compreenderíamos uma reestruturação como esta, se não a fizéssemos em função de idéias e programas a serem realizados pelo poder público.

6. Sob êsse aspecto, os fins do Estado se enquadram hoje, em três preponderantes correntes ideológicas — a liberal conservadora, a intervencionista reformadora e a totalitária comunista.

A primeira corrente mantém o Estado como o conceberam os enciclopedistas, distante dos problemas econômicos e sociais, assuntos considerados da esfera da ação particular.

Reduzidas são, pois, as suas funções; os seus órgãos são menos numerosos e mais simples.

Nos Estados Unidos não foi preciso, até agora, mais de 10 Ministérios, nem se propõe, em projeto recente, o aumento para mais de 12.

Não obstante, o desenvolvimento do país haveria de exigir o desdobramento de serviços em órgãos subsidiários (Comissões, Escritórios, etc.) que, ali, se contam por centena.

O Estado totalitário, porém, como a Rússia e seus satélites, ao contrário do Estado liberal, não se limita a exercer as clássicas funções do governo, mas domina tôdas as atividades, incorporando-as.

As suas funções, por isso, tornam-se extensas e complexas como em nenhum outro regime.

Não é de estranhar, assim, que ali, existem 57 Ministérios.

7. Não será possível talvez, prever até onde irá a evolução dos regimes políticos, ora em xeque, entre aquêles dois extremos, entre duas ideologias político-econômicas com a Rússia de um lado, como expoente de uma e os Estados Unidos de outro lado, como expoente de outra.

Mas a verdade é que não há como ficarmos presos aos conceitos individualistas do século XIX, em que assentou o liberalismo econômico e social ainda, em maior parte, em voga.

E' que o problema do maior número, das massas trabalhadoras não comporta soluções individuais.

O darwinismo social, num mundo consciente, haveria de levar a deformações que se intumesceram nessa ameaçadora questão social dos nossos dias.

Aquela justiça em que assentava a ordem de uma sociedade individualista, baseada no "jus suum cuique tribuere" perdeu o sentido, porque passou a indicar não o direito do mais apto da concepção darwinista, nem já o direito do mais forte, fisicamente, como nas sociedades primitivas, mas o direito do mais rico, isto é, do economicamente mais poderoso, de que se originou uma nova forma de opressão.

Como corrigir tais anomalias? Esperando que, por si, com reações naturais pelo processo de luta, não já entre os indivíduos, mas entre as classes, possa o organismo social recompor-se?

Seria, talvez, o processo natural na vida democrática.

8. Mas não era possível aguardar que os trabalhadores se organizassem em sindicatos, para ganharem a força que lhes permitisse contratar com o empregador de igual para igual, pois isoladamente sabemos o que, para eles, representa aquela igualdade constitucional de todos perante a lei.

O poder público, por isso, haveria de intervir, alterando a concepção antiga de liberdade de contrato, suprimindo a fraqueza de trabalhador diante do poder do empregador, para garantir-lhe salários mínimos, horas máximas de trabalho, férias, estabilidade etc.; regular o trabalho noturno, o das mulheres, e dos menores.

No âmbito da previdência, estabeleceu o seguro obrigatório, por invalidez, doença, velhice, e morte ao lado da assistência médica, dentária, alimentar. Foi uma função atribuída ao Ministério do Trabalho, com os Institutos e Caixas de Previdência.

Medidas ainda insuficientes, sem dúvida, mas que abriram rumos para um mundo de maior igualdade nos direitos do homem.

9. Num país subdesenvolvido, entretanto, poderíamos caminhar para uma igualdade na insuficiência e na nobreza.

Eis por que haveremos ainda de ativar as forças econômicas, explorando os riquezas adormecidas, criando indústrias básicas, aperfeiçoando os processos de produção para elevar o nível de vida de todos.

Contudo, num país de economia pobre, falho de recursos, mesmo que fôsse, sempre, conveniente a iniciativa particular, não há como esperar que ela se fortaleça a tempo de atalhar os perigos a que as debilidades do atual regime econômico estão expondo os povos, sob a pressão das idéias e da ação comunista.

E se só a grande empresa possibilitará a solução desses problemas, encontramos-nos diante de duas alternativas; ou entregá-la ao capital estrangeiro, organizado em poderosas organizações capitalistas, ou trustes, ou promovê-la o Estado, com seus recursos e seu crédito.

Não concebemos, porém, senão esta última alternativa, mesmo porque certas deformações sociais decorrem de inconvenientes de

tais organizações que exaurem a massa da população, beneficiando a poucos, em detrimento de muitos, promovendo ódios e revoltas.

Depois, a concentração do poder econômico em poucas mãos leva ao enfraquecimento do Estado, diante de forças incontrastáveis em que o interesse de indivíduos ou de grupos se sobrepõe ao interesse da Maioria.

Eis por que estamos empreendendo planos de exploração do carvão, de minérios, de indústria siderúrgica, de energia elétrica, do petróleo, através de entidades estatais, ainda que, aqui e ali, e em parte mínima, se tenha aceito a contribuição do capital particular.

10. Em nossa orientação doutrinária, entretanto, não eliminamos o regime de livre iniciativa particular que se processa sob a influência dos antigos princípios da economia liberal.

Mas, esse regime tem consignado crises econômicas, e daí, crises sociais, a que não mais pode o Estado ficar indiferente, ainda porque são, em geral, os próprios interessados os primeiros a reclamar a sua intervenção.

No passado, foram tais crises, no Brasil, determinadas, pela superprodução de determinados produtos brasileiros, que impuseram a criação de órgãos estatais para a sua defesa — os Institutos do Sal, do Alcool e Açúcar, do Mate, o Departamento do Café, redivivo em um novo Instituto.

Durante a guerra a Coordenação de Mobilização Econômica, criada em 1942, fora inspirada não só na necessidade de promover o desenvolvimento da produção em geral, como de conter a alta dos preços. Depois as várias Comissões de Preço e, por último, a Comissão Federal de Abastecimento, com suas filiais nos Estados, foram criadas, não mais para defesa dos produtores, em face da baixa dos preços, mas para resguardar os consumidores, da elevação exagerada desses preços.

Não é o momento de indagar da eficiência destes órgãos ou de saber se sem eles as coisas não teriam sido piores quanto ao custo de vida.

O que se torna insofismável é o aparecimento de novas funções do Estado, exigindo, pelo clamor que vem dos vários quadrantes do país, a intervenção do poder público, feita, aliás, não apenas entre nós, mas em todo mundo, com maior, ou menor extensão. Nem se excetuaram dessa orientação, os Estados Unidos da América do Norte, onde ROOSEVELT, só conseguiu dominar a crise deflagrada em 1929, graças aos seus processos

consubstanciados no plano do "New Deal" que, sobre encarar os vários aspectos da economia Norte-Americana (Indústria, lavoura, transporte) enfrentou o problema dos seus milhões de desempregados, empreendendo obras, como o "Tennessee Valley Authority". Não estaria aí a fonte de inspiração da teoria do plano emprêgo de KEYNES?

E' certo que, ali, a resistência das forças capitalistas forçam soluções de continuidade em orientações como a do seu grande ex-presidente; mas algumas medidas intervencionistas perduram ainda, como a dos subsídios à agricultura, a dos preços mínimos, para produtos importados.

E havemos de convir que o regime individualista do capitalismo liberal, através de sociedades anônimas, que possibilitaram a grande empresa, caminhou em tempo nos Estados Unidos, para soluções coletivas dos problemas econômicos e sociais, pela produção em massa e pelo emprêgo da técnica em alto grau.

Eis por que o Estado Moderno há de ser intervencionista, ainda que, nem sempre, como uma forma normal de ação do poder público, mas como uma contingência das condições sociais do nosso tempo, pois que, só assim poderá apressar, como é preciso, a elevação do nível de vida do povo e a criação de uma sociedade baseada na justiça social em que se atendam aos reclamos da massa de trabalhadores que, nas fábricas, nos portos, nos escritórios, nos campos e mesmo nas pequenas lavouras e nas indústrias, nos serviços públicos, nas forças armadas, trabalham a soldo ou com reduzidos ganhos.

"O Estado, dizíamos em outra oportunidade, poderá deixar de intervir, nas situações normais, mas há de preparar-se para o desempenho de funções que as novas circunstâncias lhe estão impondo para, ao menos, acompanhar e assistir qualquer ramo de economia e fixar os rumos de uma política econômica" (Conferência publicada no "Jornal do Comércio" — Os teóricos e escritores, diz J. NORMANO, foram forçados a entrar na economia política com problemas concretos de organização, controle e planejamento. As suas doutrinas, ditadas pela imposição da guerra, foram compelidas a desenvolver forte tendência para o controle do Estado, e para a negação do "Laissez faire". (As idéias políticas da América do Norte).

11. Não faltou quem pensasse que, cessada a guerra, retornaríamos à normalidade econômica para dispensar a intervenção do Estado.

Puro engano; a guerra apenas acentuou mais a necessidade de intervencionismo estatal, levando mesmo a um totalitarismo a que nada escapou, na vida econômica, sobretudo nos países melhor organizados; e tanto mais puderam eles enfrentar as contingências do conflito, não só no "front" de batalha, mas na retaguarda, no "front" das atividades econômicas, quanto melhor controlaram essas atividades e o próprio consumo.

Já antes da última conflagração, MAX LERNER, em "The burden of government Business" depois de condenar o regime do "Laissez faire" refere os novos problemas e as soluções que o Estado lhes têm dado — "para a segurança econômica, o seguro social do governo; para o atraso em áreas econômicas, as medidas do governo como empreendedor; para os conflitos entre o capital e o trabalho, a ação do governo como árbitro, para igualar o poder de contratar; para as novas práticas comerciais, a intervenção reguladora; para a concentração da riqueza e o poder econômico, o controle do governo".

Nem são estas funções. prossegue, matéria de emergência transitória. (Nor are these new functions a mater of passing emergencies).

Elas persistem ainda dentro do que aprendemos a chamar de período "normal".

E entre nós, a criação dos órgãos de defesa de certos produtos, a que já nos referíamos, foi uma imposição anterior à guerra e, depois desta, a inflação, o custo de vida, fenômenos aliás, verificamos em todo o mundo, continuarem agravando o desequilíbrio social com aumento na riqueza de poucos e diminuição nos recursos de muitos, tornando permanente e mais acentuado ainda o desequilíbrio.

Chegamos assim, a um estado de coisas afrontoso que agrava mais a crise do nosso tempo e, mais do que nunca, reclama ação do poder público.

E, não há, nessa orientação, como disse CLEMENT ATLEE, líder do trabalhismo inglês, uma política de vingança contra os ricos, mas de preservação da ordem social em que estes, embora noutra escala, se beneficiarão também.

Nem outra é a orientação da nossa Constituição quando dispõe, sob o aspecto econômico que "a União poderá, por lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividades": e, sob o aspecto social que, "conforme os princípios da justiça social, a liberdade de iniciativa

se há de conciliar com a valorização do trabalho humano" o que vale dizer, que o trabalho é pôsto em pé de igualdade com o capital. (arts. 145 e 146).

ÓRGÃOS DO ESTADO

12. Restrito o projeto ao Poder Executivo, havemos de considerar a constituição dos respectivos órgãos.

Preliminarmente, há que encarar as duas teses levantadas a respeito do assunto — a de maior centralização ministerial com a criação de superministérios, cinco e até menos; ou a descentralização, com a manutenção ou desdobramento dos 10 atuais Ministérios, como faz o projeto.

A centralização, porém, contraria a orientação que vemos em tôda parte.

O país que organizou o seu governo com menor número de órgãos ministeriais foi a Suíça.

Assim mesmo, existem ali sete Ministérios e isso, de certo, não porque o pequeno país alpino tenha procurado centralizar os seus órgãos de governo, mas devido à menor amplitude dos seus problemas.

Os demais países têm de 10 Ministérios para cima.

E entre nós, a orientação tem sido para descentralizar.

A República, em 1891, com a Lei n.º 23, de 30 de outubro, estruturou o seu governo, com seis Ministérios da Fazenda, da Justiça, da Indústria, Viação e Obras Públicas, das Relações Exteriores, da Guerra e da Marinha.

O Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas deu origem, em 1906, ao atual Ministério da Viação e Obras Públicas e ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.

Em 1930, desdobrou-se êste último para constituir o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio ao lado do da Agricultura.

Tirou-se do Ministério da Justiça a matéria referente à Educação e Saúde, para constituir, com êstes nomes e respectivos assuntos, um novo Ministério.

Criou-se, em 1942, mais um Ministério Militar, o da Aeronáutica.

Como se vê, temos caminhado dentro da lei da evolução que leva à especialização das funções.

Assim, o desenvolvimento de certas funções do Estado vai tornando necessária a criação de órgãos que as atendam.

E, num mundo em transformação, tanto mais rápidos quanto mais freqüentes têm sido os abalos sociais provocados por conflagrações bélicas, novas funções haveriam de surgir e outras haviam de alargar-se, impondo a criação de novos Ministérios, ou o desdobramento dos já existentes.

Preferimos, assim, ficar com a tese da descentralização.

Haveremos, então, de examinar se a redistribuição feita e se a nomenclatura usada foram as mais convenientes.

13. O projeto procurou atender às novas funções do Estado, que se encaminham para a previdência e a economia, dando-lhes, com os desdobramentos sugeridos, a preeminência que as idéias, o programa do Partido Trabalhista reclama.

No setor da produção, criam-se os Ministérios de Minas e Energia, o de Indústria e Comércio, o dos Transportes, o das Comunicações, e o do Interior.

No setor da previdência, criam-se os Ministérios da Previdência Social e o da Saúde Pública.

Tendemos, a princípio, para juntar êstes dois Ministérios num só.

A saúde ou a preservação dela, com as medidas sanitárias preventivas interessam de perto, à Previdência. Os Institutos de Previdência mantêm serviços médicos e hospitalares, não apenas para assistirem aos seus associados, mas também visando a prevenir ônus financeiros decorrentes de aposentadorias e pensões por moléstia ou morte.

Ao demais, devemos caminhar para a concessão de assistência social a todos os brasileiros, sem distinção de classe ou profissão.

Assim, pois, as medidas de conservação e melhoria das condições sanitárias do país, de coordenação de esforços em matéria de saúde, higiene e de saneamento, que são as funções mais importantes do Ministério de Saúde proposto, ficariam bem num Ministério de Previdência.

Concluimos, entretanto, que se trata de um serviço que muito diz com o bem-estar das populações, sobretudo no interior do país, onde grassam danosas endemias.

E' conveniente dar-lhe um Ministério próprio à importância do assunto.

Quanto ao Ministério do Trabalho, vemos que o projeto pressupõe o exercício, pelo governo, de tôdas aquelas funções de contrôlo

e assistência sindical, até hoje, por êle desempenhadas.

Ocorre porém, que um projeto em fase final de tramitação pelo Congresso sôbre Organização Sindical, lhe tira essas funções para confiá-las a órgão autônomo — a Câmara Sindical.

Dispensamo-nos de maiores explanações sôbre a matéria porque, relator do respectivo processo, no Senado, defendemos já a orientação daquele projeto.

Caberá por isso, antes de mais nada, que esta Comissão, e também a Comissão Interpartidária examinassem êste projeto e sôbre êle se pronunciassem.

Alguns reparos mais o projeto nos suscita.

14. Já referimos os novos Ministérios ligados à produção a que se deverá juntar o da Agricultura.

Não têm faltado opiniões no sentido de ser criado um Ministério da Produção, englobando nas suas atribuições os assuntos referentes à produção extrativa, agrícola e industrial.

Defende-o ENEDINO DE CARVALHO no seu livro *Plano de Reestruturação das atividades do Governo*, dentro, aliás, de um raciocínio lógico.

Mas é de reear-se a extensão das matérias a serem abrangidas por um Ministério dêsse.

Tendemos, por isso, para outra solução.

E' inegável também que o termo "economia" é de sentido amplo.

Daí a certa relutância que vemos à idéia de um Ministério de Indústria e Comércio.

E incorreríamos no mesmo inconveniente apontado para um Ministério da Produção, se pretendêssemos reunir sob a direção de um mesmo órgão os assuntos relacionados com a economia.

Mas, que problema de maior extensão estará confinado ao âmbito de um só Ministério?

Já mostramos as ligações existentes entre o Ministério da Saúde e o da Previdência.

CHARLES CELIER mostra os entrosamentos de um problema agrícola — a produção do trigo depende de adubos, de máquinas, e de gasolina. O Ministro da Agricultura, responsável pela produção dêste cereal, poderia pensar não poder garanti-la, se não puder controlar o fornecimento aos produtores daqueles elementos. (*Droit publique et Vie Economique* — 1949, p. 145).

Vêm-se então as ligações do Ministério da Agricultura com a indústria em geral. Por outro lado, o êxito de uma cultura está ligado às indústrias de beneficiamento e ao consumo, pelo comércio.

O Ministério de Transporte está, por sua vez, ligado a todos os materiais de construção de estrada, de máquinas e de combustível. Nem por isso se dirá que cada Ministério há de controlar todos os elementos que entram na composição de suas tarefas.

E que se dirá do Ministério da Fazenda, de que dependem todos os outros Ministérios, pois sem os seus despachos, sem as suas providências, não terão, os demais, recursos com que prover às suas despesas.

Não vemos assim, porque temer a amplitude de uma expressão num mundo de coisas complexas que é o dos problemas de govêrno, desde que se lhes possa definir atribuições.

Ora, quer-se criar um Ministério com atribuições tipicamente econômicas, quais as que integrarão o projetado Ministério da Indústria e Comércio.

Mas, os problemas econômicos, básicos na vida de um povo, e mais ainda em nossos dias, não dizem apenas com a racionalização dos processos de produção agrícola e industrial, pela mecanização — substituindo os processos manuais, pelo aperfeiçoamento da maquinaria, pela adoção de novas técnicas: o financiamento, a armazenagem, as medidas de assistência comercial, a intervenção do poder público no mercado, para evitar as quedas calamitosas de preço e que têm sido expedientes comuns entre nós, e depois a defesa do consumidor são aspectos que não cabem num Ministério de Comércio e Indústria.

E há produtos que dispõem de órgãos próprios à sua defesa.

E' o Açúcar, é o Mate, é o Sal, é o Café com os seus Institutos que os acompanham desde a colheita até a sua colocação nos mercados.

Muitos porém, como o algodão, a carne, o milho, o feijão, os tubérculos, andam ao déu, ainda que, em momentos graves, como está acontecendo com o algodão, se procure dar-lhes amparo.

A verdade porém é que, desaparelhado, o govêrno improvisa soluções, e corre o risco de se deixar levar por interesses influentes, com prejuízo de tôda sorte, para a economia do país e até, para a moralidade pública, além dos dissídios suscitados na disputa de competência entre órgãos diferentes.

De outro lado, há uma política econômica a considerar, e que diz respeito aos meios, aos fins, e às atividades a serem desenvolvidas, envolvendo o crédito, os elementos de toda espécie, os efeitos da inflação, exigindo o dinamismo que é segundo CHARLES CELIER, da essência da economia. (Obr. cit., página 145).

A quem caberá encarar essa política, sob muitos aspectos sutis, para fixar orientação e acompanhar a execução de medidas mesmo quando afetos a órgãos diferentes do governo?

Até aqui, essa função, quando é exercida, tem sido pelo Ministro da Fazenda.

Mas, vemos ainda neste projeto que ao Ministério da Fazenda foram atribuídas funções exclusivamente ligadas com a matéria financeira, isto é, matéria referente a impostos, arrecadação e despesas, guarda e uso dos bens da União.

A quem, pois, ficaria sujeita a política econômica do Governo?

Dir-se-á que é ao Ministério da Indústria e Comércio.

Antes de mais nada, temos restrições à expressão "comércio" como indicando atividade do governo.

E' sabido que o comércio subentende a idéia de lucro.

Ora o poder público, mesmo, quando vende não pode ter essa idéia, no sentido que tem no direito comercial e em que a usam os particulares.

Depois, há assuntos que não se enquadram nem numa nem noutras das expressões com que se quer designar aquêlê Ministério — são as tarifas de transportes, que tanto interesse têm não apenas para as empresas de transportes, mas também para a população em geral, pela sua influência no custo de vida.

Dir-se-á, ainda, que o Conselho de Planejamento e Coordenação estabelecerá a política econômica do governo.

A verdade porém, é que este órgão tem, como todos os conselhos, uma função estática, quando a economia, como vimos, é essencialmente dinâmica.

E por que reear a adoção da palavra — Economia — cujo conteúdo domina hoje, mais que nunca, o panorama da vida coletiva?

Não a temeram a Argentina, o Chile, a Alemanha, o México, a Colômbia, que consa-

graram a expressão "economia" para designar, com ela, um Ministério.

Contudo, poderemos contornar as objeções, adotando um nome mais modesto — o de Ministério de Assuntos Econômicos, para substituir o projetado Ministério da Indústria e Comércio, abrangendo mais, toda a parte de matéria econômica não prevista para os demais Ministérios. Foi, aliás, essa denominação que a Holanda, Inglaterra, a França deram a um dos seus órgãos ministeriais.

Dêsse modo, podem-se enquadrar devidamente as autarquias econômicas (Institutos), pois não vemos como poderão ficar no Ministério da Agricultura.

Elas dominam a economia dos respectivos produtos em toda a sua extensão — cultura, beneficiamento, industrialização, e venda.

FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS

15. E' intuitivo que nos havemos de ater ao funcionamento dos órgãos no setor do comando.

Vemos que o projeto prevê Gabinete para os Ministros e Secretaria para a Presidência da República.

Esses órgãos, entretanto, não têm senão uma função burocrática ou social junto ao Ministro ou ao Presidente.

Como, porém, age o Ministro na solução dos assuntos que lhe são propostos? Quem os estuda para dar a cooperação técnica de que o Ministro precisa? Mesmo que êle seja um técnico, é evidente que não tem tempo de esmiuçar tais assuntos para chegar a uma conclusão. As matérias devem vir estudadas, convenientemente, com sugestões, para que o Ministro, no menor tempo possível possa tomar uma decisão.

Muitas vezes, verificam-se conflitos de opiniões entre órgãos diversos do mesmo Ministério. Quem as confere e estuda?

Nos Ministérios Militares e até, em cada zona militar, existem os Estados-Maiores como órgãos técnicos auxiliares do Ministro ou dos Comandantes de Zona.

Na França, o Ministro é auxiliado pelo Subministro, pelo Gabinete e por um "Bureau" técnico.

O Subministro desempenha, em nome deste, como político e como administrador, uma parte das suas funções.

O Gabinete colabora com o Ministro nas suas funções de relação com o público, e com os demais órgãos do governo, e nas funções

administrativas. O Gabinete é também a extensão da personalidade do Ministro, na frase de CHARLES CELIER.

Mas, ao lado desse órgão está o "Bureau" que é o órgão técnico de assistência ao Ministro, que deve preparar os elementos de decisão, encarando os aspectos técnicos, jurídicos, estatísticos, etc.

Os "Bureaux" são órgãos sob a direção de altos funcionários, com o nome de Diretores-Gerais ou Secretários-Gerais.

As suas funções não se limitam a preparar aqueles elementos de decisão, mas ainda são funções executivas, determinando o cumprimento de formalidades, quanto a documentos em trânsito no Ministério, procedendo a verificação e controles, e tomando um grande número de decisões muitas vezes também em nome do Ministro.

Eis por que entendemos ser necessário criar, em cada Ministério, ao lado do Gabinete Civil, o Gabinete Técnico, a ser constituído pelas pessoas responsáveis nos vários setores ministeriais, e por outras que, especializadas, sejam também de "confiança do Ministro.

Quanto à Presidência da República a fórmula seria a mesma — um Gabinete Técnico, naturalmente com outras proporções.

Com êle, o Presidente ficaria habilitado a exercer aquela função de planejamento e coordenação que se pretende confiar a um Conselho pomposo.

Nem vemos como possa ser diferente.

16. No regime Presidencial, o responsável pela administração é o Presidente. Os Ministros são seus auxiliares de confiança.

Um Conselho só poderia funcionar como órgão de deliberação, por maioria. Mas, poderá o Presidente sujeitar-se a uma maioria contrária à sua orientação?

Por outro lado, estará o Presidente impedido de coordenar a ação do seu Ministério, independentemente de um órgão como o proposto?

Evidentemente, não. Os Ministros podem ser convocados a qualquer momento, para estudo de qualquer assunto e deliberações em conjunto, sem, já se vê, o formalismo de um Conselho.

Todos os assuntos, portanto, podem obter a conformidade do Ministério, numa coordenação necessária, desde que tenham sido, previamente, estudados e planejados por um órgão técnico da Presidência. E todos os planos podem vir já, para a consagração final na reunião do Presidente com os seus

Ministros, podem vir, dizíamos, trazendo a cooperação dos Ministérios, no trabalho de conjunto que o Gabinete Técnico tenha promovido.

Acresce que vários órgãos especializados já prestam serviços à Presidência — é o Conselho Nacional de Economia, o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), o Conselho de Segurança Nacional.

Com êstes elementos e mais o Gabinete Técnico, e que tais órgãos deveriam estar presentes, o Presidente da República ficaria sobejamente habilitado a planejar as atividades públicas e coordená-las.

Não vemos, assim, necessidade de um Conselho como o previsto no Projeto.

CONTRÔLE FINANCEIRO

17. A forma por que o Tribunal de Contas procede à fiscalização dos atos administrativos, referentes à despesa, tem levantado objeções que aqui se positivam, como prejudiciais a presteza de ação do governo.

E' inegável que nos registros do Tribunal se têm verificado delongas inconvenientíssimas.

Daí várias providências insertas no projeto, sobretudo, para tornar "a posteriori" tais registros, em vez de "prévios" como o determina a Lei 830, de 23 de setembro de 1949, que regulou o respectivo processo.

O assunto dá margem a dúvidas, até de ordem constitucional, pois que a nossa Lei Magna não foi clara quanto à exigência de registro prévio ou "a posteriori". Não é o momento de minuciar êstes aspectos jurídicos.

Indubitável, porém, é que haveremos de corrigir os inconvenientes da lei em vigor, de modo que se possa dar ao Poder Executivo meios de agir com mais desembaraço, e também, com mais responsabilidade efetiva.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

18. Tem-se suscitado dúvidas ao Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) em suas atribuições.

Consideramos a criação desse órgão uma das mais felizes iniciativas no âmbito da ação governamental.

E' possível que as prevenções contra êsse órgão tenham origem político-partidária, pois

que foi êle consagrado pela Constituição de 37 e funcionou muito, e, às vêzes, com rigidez demasiada, como um órgão do Estado Novo.

A verdade, porém, é que as suas finalidades já haviam sido previstas pela Lei n.º 284 de 28 de outubro de 1936, que criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil como órgão de sistematização dos serviços federais, quanto ao pessoal, ao material e quanto à organização desses serviços.

O D.A.S.P., pois, não é senão aquêlê mesmo órgão criado pelo Congresso no regime da Constituição de 1934, com pequenas modificações, inclusive no nome.

Mas, se pudesse haver dúvidas fundadas contra a manutenção dêsse órgão, bastaria ler-se o trabalho do nosso eminente companheiro, deputado LÚCIO BITENCOURT, sob o título *O D.A.S.P. como um Imperativo Democrático e Técnico* que, com erudição, mostra a sua importância em nossa vida administrativa, como uma necessidade atendida também noutros países e dos mais adiantados, por forma semelhante.

Apenas uma restrição lhe temos feito — e quanto a suas atribuições orçamentárias.

Parece-nos que a elaboração do Orçamento Federal escapa à natureza do órgão, até pela simples enunciação do seu nome.

À primeira vista, ao Ministério da Fazenda deveria caber essa tarefa. Mas, êste Ministério é parte no Orçamento, também tem verbas a defender. E, não sendo um Super-Ministério, pode não compreender suficientemente os reclamos e planos dos outros.

Daí o se ter procurado levar para a órbita da Presidência da República essa função.

E é inegável que ao Presidente cabe responsabilidade maior no planejamento e execução de um programa de govêrno, que tem no orçamento o seu elemento básico.

Devemos, assim, manter a elaboração orçamentária como tarefa da Presidência da República, não para ser executada pelo D.A.S.P. e sim pelo Gabinete ou Assessoria Técnica que sugerimos.

Deixaremos o Departamento Administrativo com as funções próprias a um órgão de racionalização dos serviços públicos.

E nada mais importante do que prover o bom funcionamento dêsse serviços, sobretudo numa época em que o Estado alarga as suas funções — avançando até ao desempenho de atividades econômicas.

Havendo de aperfeiçoá-los, dia a dia mais, procurando corrigir o empirismo que leva também a excessos de burocracia.

Não há dúvidas de que muito há que fazer nesse sentido e que no elemento "homem" está a maior parte dos segredos de um bom serviço.

E ainda aqui, um Partido como o nosso, há de fixar-se para poder assegurar-se da realização do seu programa.

Sem funcionários que se compenetrem da magnitude das suas funções para o êxito da ação governamental, pouco ou nada se poderá conseguir.

Organismo ou máquina, o govêrno só pode produzir com os seus órgãos ou peças em boas condições de funcionamento.

E' preciso infiltrar no espírito de cada funcionário, por mais modesto que seja, a compreensão de que sem o seu esforço, o todo será prejudicado, e mais, que o govêrno tem uma alta função a cumprir em benefício da grande coletividade nacional em que a maioria — quantos trabalhadores — nas fábricas ou nos escritórios vivem, como êles, de ordenados ou salários.

E' indiscutível que, para isso, contribuirá, de muito, um regime de justiça no reconhecimento das aptidões, e na concessão de vantagens. Eis por que consideramos o D.A.S.P. um órgão indispensável na vida administrativa do país.

19. Devemos assinalar que não compreendemos despesas menos necessárias.

O Partido Trabalhista vê o interêsse de uma grande massa de brasileiros necessitada de melhorar o seu padrão de vida.

Temos que viver a preocupação numa ânsia mesmo de desenvolver o país, a fim de que possamos proporcionar melhoria de vida ao povo.

E só o poderemos conseguir, aplicando rigorosamente os dinheiros públicos, e em iniciativas produtivas, evitando desperdícios, fugindo à tentação do fausto nas coisas públicas, que é característica de um mundo capitalista.

Na aplicação de cada cruzeiro, haveremos de ter presente que êsse é dinheiro de que tantos indivíduos precisam, até para alimentar-se.

Eis por que encaramos a reforma administrativa dentro de limites mínimos de despesa, tanto mais que se trata de desdobramento de serviços existentes, provido já de pessoal.

Resumo e Conclusões

20. Procuramos assim, neste trabalho, fixar certos pontos de vista gerais.

1.º) Fixamos os fins do Estado sob o ângulo da ideologia trabalhista:

a) quanto à assistência devida aos trabalhadores — no trabalho, na doença, na velhice, na viuvez, na orfandade;

b) quanto ao desenvolvimento das forças econômicas, não para beneficiar os detentores da capital, mas à grande massa trabalhadora — quantos, nas cidades, nos campos vivem de ordenados e salários, ou pequenos comerciantes, industriais ou lavradores, estejam sujeitos ao poder do capital;

c) quanto às indústrias ou atividades básicas, para incorporá-las às funções do Estado;

d) quanto às atividades particulares, para prover o Estado de órgãos que as assistam, acompanhando-as, com elas cooperando e nelas intervindo quando necessário, em bem do interesse da coletividade.

2.º) Mantemos o esquema do projeto nas suas linhas gerais.

3.º) Substituímos o Ministério da Indústria e Comércio, por um Ministério de Assuntos Econômicos.

4.º) Substituímos o Conselho de Coordenação e Planejamento por um Gabinete ou Assessoria Técnica junto à Presidência da República, em funções semelhantes às daquele Conselho.

5.º) Criamos junto a cada Ministério um Gabinete ou Assessoria Técnica.

6.º) Invertemos a ordem em que é feito o registro de atos da administração no Tribunal de Contas para torná-lo "a posteriori" em vez de "prévio".

7.º) Mantemos o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) embora passando para a Assessoria da Presidência da República a atribuição de elaborar o Orçamento.

8.º) Encarecemos a necessidade de proceder-se à reforma administrativa com o mínimo de despesa.

21. Eis a contribuição que, em linhas gerais, nos cabe dar à reforma, em virtude de honrosa incumbência da Comissão de Estudos do Partido Trabalhista Brasileiro.

Rio, 21 de janeiro de 1953. — CARLOS GOMES DE OLIVEIRA.