

A Reforma Administrativa Brasileira

M. A. TEIXEIRA DE FREITAS

(Antigo Secretário-Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Resposta aos quesitos formulados pelo "Diário de Notícias" (edição de 6-1-1953), a propósito do projeto de "Reforma de Base" da Administração Pública Brasileira.

QUESITO N.º 1

"A organização racional da máquina administrativa dos Ministérios e órgãos subordinados à Presidência da República não proporcionaria, por si só, os meios para a solução dos problemas brasileiros de base?"

EVIDENTEMENTE, não. "A organização racional da máquina administrativa" não consubstancia a "reforma de base", de que carece o Brasil. Esse parcial reajustamento, ainda que venha a ser feito em moldes rigorosamente lógicos, não pode ter o sentido providencial que o quesito pressupõe. É apenas um novo esquema para os órgãos da administração federal. Embora — e sem embargo — seja um ótimo "ponto de partida" para a "organização nacional" em grande estilo, como a entendia Alberto Tôrres; e tal qual a configurou o Conselho Nacional de Estatística, diante do sombrio quadro da realidade brasileira, que as pesquisas sociais lhe colocaram sob os olhos.

Assim, a reforma, ao que parece, só atingirá plenamente os seus fins se incluir dispositivos que a virtualizem e capacitem para determinar, ou promover, também, a série de "medidas de base" de que o país está realmente carecendo. E para isso é preciso que tais medidas sejam focalizadas, em suas linhas gerais, no primeiro diploma legal que tiver por fim implantá-la. Sem isto, não chegará a Nação ao estado de consciência que se faz mister, em face da magnitude do empreendimento, o qual é, antes de tudo, e no melhor sentido da expressão, de natureza política; nem a própria estruturação administrativa se orientará de maneira prática, como diretiva fundamental do programa orgânico e objetivo, que as atuais condições da federação brasileira reclamam, urgentemente, dos nossos governantes.

Quando menos, parece que a reforma, limitando-se embora à distribuição, sob um plano melhor, dos objetivos da administração federal, pode-

ria — ou deveria — apontar os rumos a que a Nação se houvesse de submeter para que as suas atividades administrativas, assim enquadradas, proporcionassem o máximo de resultados. Porque — claro é — de bem pouco valeria a reforma se ela se limitasse a um impulso inicial, por mais acertado que fôsse, desde que de alcance meramente formal, deixando de traçar o programa de ação que, como o reconheceu o Governo, é forçoso que o Brasil adote para superar a gravíssima crise com que se defronta.

Creio que ninguém terá dificuldade em compreender o que significaria o sentido integral da reforma. Dois rumos essenciais logo ocorrem a todos os observadores. São eles:

a) a previsão e delineamento de um sistema de "coordenação intergovernamental", a fim de que por meio desse sistema se estendam aos Estados e aos Municípios os benefícios da racionalização projetada, e, assim, as diferentes órbitas governativas venham a tornar solidários e convergentes — por isso mesmo muito mais eficientes — os respectivos esforços, nos âmbitos de competência que lhes são comuns;

b) a fixação dos princípios orgânicos de uma reestruturação do funcionalismo federal. Isto, porém, não só em bases rigorosamente racionais, senão, também, com aquele alto sentido humano que precisa ter. Infelizmente, até hoje, nem aqui nem em país algum o Poder Público se animou a dar aos servidores da coisa pública o tratamento adequado. Entretanto, nesse tratamento é que se deve estabelecer o verdadeiro modelo das relações de que resulta o assalariamento de trabalho. Levadas em conta as exigências éticas e humanas a que tais relações devem ficar submetidas, deixarão elas de ser o caso de teratologia social, que sempre foram, passando a corresponder ao que é exigido pelo bom senso, pela razão e pela justiça.

Este segundo item não significa outra coisa senão que a reforma deveria prever a organização do funcionalismo federal, visando ao seguinte duplo objetivo. Em primeiro lugar, estabelecer um padrão que os Estados e Municípios pudessem — ou devessem — adotar graças à solidariedade livremente estabelecida nos sistemas de ação comum acima previstos. Em segundo lugar, lançar por esse meio as próprias bases experimentais da "reforma social". A nova ordem social, que se está

impondo com força crescente, não pode ser implantada “d’emblée”, nem estendida de improviso a toda a comunidade, nos seus variados campos de atividade e convivência. Há de ser promovida, primeiramente, nas relações entre o Estado e os seus servidores, garantindo-lhes de modo seguro a harmonia e eficiência, a serviço do bem público. A partir daí é que se expandirá progressivamente, para instituir aos poucos, por sucessivas incorporações, o “serviço civil obrigatório”, cujos objetivos não de ser necessariamente as atividades produtivas e as prestações de serviços verificadas indispensáveis à comunidade social, tendo em vista assegurar um nível razoável de conforto e bem-estar para todos. Creio que é bem claro o sentido dessa expressão — “serviço civil obrigatório”. Mas sempre lembrarei que é por meio desse já agora insubstituível e inevitável objetivo social que o Estado, atendendo à justiça, a que se há de submeter na melhor forma possível, e sem esquecer também o respeito à personalidade humana, convocará toda a comunidade, cuja felicidade e harmonia de vida ele deve de fato assegurar, — deixando de ser a instituição tirânica e impotente a um só tempo, tristemente frustrada, que foi até hoje — a fim de que a própria comunidade se dê a si mesma aquele conjunto de atividades produtivas e de prestações de serviços de que não puder prescindir o homem, qualquer que ele seja, integrado na sociedade política de que resulta a Nação soberana.

Assim sendo, esse “serviço civil obrigatório” que não há de impedir a mais ampla liberdade às iniciativas privadas, pois o horário do “trabalho social” há de ser o mais curto possível, pode ser facilmente esquematizado, como é mister que o seja. Talvez não pudesse atender de pronto ao seu integral sentido de justiça, expresso num sistema de compensações e benefícios que, assegurando tratamento igual para todos, garantisse também as diversidades de situação, que não de ter consequências variáveis a fim de que a verdadeira igualdade social se possa estabelecer. Mas os princípios básicos, realmente essenciais, deveriam ficar assentados desde logo, para que fôssem postos em prática à medida que a organização se aperfeiçoasse, avançando paralelamente a obra de educação e homogeneização cultural, que deve dar significado integral à solidariedade humana, expressa na comunhão de vida dos agrupamentos sociais.

Portanto, os rumos da reforma seriam estes :

a) tratamento igual para todas as condições iguais;
b) tratamento justamente variável nas desigualdades dependentes do implemento de condições que ocorrem para os indivíduos em ocasiões diferentes, ou, então, resultam de fatores pessoais inteiramente livres. Isto se poderia resumir em poucos itens, *Primeiro*, sistema de remuneração partindo de bases uniformes, para variar em função do tempo de serviço e do zelo e assiduidade do servidor, bem assim dos encargos de família. *Segundo*, consideração desses encargos de família como “serviço de interesse coletivo”, a exigir remuneração justa, a fim de que a respectiva prestação não implique a depressão econômica e social da família. *Terceiro*, sistema de comando, na direção da coisa pública, instituído de forma que não estabeleça privilégios sociais e econômicos capazes de atrair de preferência as ambições mal-inspiradas, em vez do devotamento integral aos interesses da comunidade.

Estes pontos estão esclarecidos nas Resoluções ns. 127 e 331, respectivamente de 19 de julho de 1939 e 25 de julho de 1946, do Conselho Nacional de Estatística.

QUESITO N.º 2

“É necessária e oportuna uma reforma, em grandes proporções, da atual organização administrativa brasileira?”

Sim, fora de qualquer dúvida.

A reforma não é apenas “necessária e oportuna”, como esforço para imprimir ordem e eficiência à desmantelada administração brasileira. Ela é indispensável, sim, para esse restrito fim. Mas também o é para os fins mais amplos, de reestruturação econômica, social, cultural e política, que não é menos urgente na hora atual do mundo, e de que é condição *sine qua non* a “reorganização administrativa”.

Todos compreendem, portanto, o mérito assinalado da iniciativa do Presidente Vargas. Em verdade, a “reforma de base”, ampla, corajosa, orgânica e tão racionalizada quanto possível, é de suma importância e urgentíssima, se é que o Brasil deve manter, custe o que custar, o seu lugar na história. Não haverá ninguém que não sinta, creio eu, a necessidade de que a atual geração “faça o Brasil para que o Brasil não se desfaça”.

Desde o quadro político-territorial até a ordem social, passando pelos aspectos demográficos, econômicos e culturais, tudo no Brasil — absolutamente tudo — carece de renovação, ordem, equilíbrio, harmonia e justiça. O que bem podemos resumir assim: adaptação inteligente aos fins ditados pelas necessidades e imperativos da vida e pelos próprios destinos da República; dentro, porém, de um pensamento de “compreensão nacional”, tanto em extensão como em profundidade. O que urge, não são ajustamentos superficiais, unilaterais e precários. O de que o Brasil carece é de uma nova estrutura, que não se contraponha nem às condições naturais do país nem aos seus indeclináveis imperativos históricos. Isto é certo, e não exige necessariamente reforma constitucional. Mas essa estrutura há de ser ditada, também, pelo mais exigente sentido de organicidade e racionalidade.

E para que isso se faça com inteligência, rapidez e segurança forçoso é partir-se da reforma do próprio instrumento de que o Poder Político, como autor da reforma, se há de valer. Quer-se dizer: o aparelho administrativo considerado na sua estrutura, depois de preliminarmente fixado,

ao menos numa definição de princípios, destinada a ulterior aplicação, o "estatuto" do Serviço Público Civil.

A reorganização, porém, há de ser ditada por u'a mentalidade larga e clara, sem preconceitos de nenhuma espécie. Liberta de todos os tabus, debilidades e contemporizações que costumam interferir nas decisões de interesse coletivo e chegam a invalidar, quase sempre, a capacidade construtiva da nossa gente. Por outro lado, tudo parece indicar que não se deve inspirar apenas em motivos de ordem e boa razão, mas também, e sobretudo — como aliás já ficou dito — em princípios de justiça social, pois êsse é o "leit motiv" das forças renovadoras da nossa época.

Considerando "os essenciais e complexos objetivos a serem liminarmente conseguidos na reestruturação racional do Brasil, em obediência aos imperativos de preservação dos destinos nacionais", traçou o Conselho Nacional de Estatística o seguinte esquema geral, que merece lembrado e é em seguida transcrito quase literalmente:

a) equilíbrio e equidade na divisão territorial política, que oferece a base sócio-geográfica das diferenciações do aparelho administrativo;

b) valorização do homem rural pela saúde, pela educação e pelo trabalho, utilizando-se para êsse efeito as Colônias-Escola;

c) instituição nacional dos centros de propulsão sócio-econômica e político-administrativa (núcleos metropolitanos), de forma que sejam suficientemente numerosos e adequados à sua missão, para tanto localizados, geograficamente, em pontos "chaves de zonas" e de modo a constituírem uma rede de malhas mais ou menos uniformes;

d) distribuição das forças construtivas que à reforma administrativa cabe instituir, de maneira que elas fiquem submetidas a critérios de equidade e de solidariedade e unificação nacional; isto é, se destinem a atuar na razão inversa do grau de civilização já conseguido em cada ponto do país, e na razão direta do vulto que oferecer a obra basilar de ocupação territorial e de organização a ser realizada em cada região;

e) ocupação efetiva do território por meio de redistribuição das sobras demográficas das metrópoles, utilizando-se suas populações marginais, que para êsse fim poderiam ser incorporadas, regeneradas e mobilizadas pelo Exército do Trabalho;

f) interiorização da metrópole federal em condições de lhe garantir a maior segurança possível, no ambiente de tranqüilidade que deve facilitar a ação do Governo Federal; a par disso, a relativa equidistância da Capital em referência às várias regiões periféricas do país, mas de maneira compatível com as possibilidades atuais da Nação e as suas necessidades de ordem e harmonia interior;

g) coordenação dos órgãos promotivos do bem público, dependentes de cada uma das órbitas

de governo, de modo que tais órgãos formem efetivamente um sistema de forças de civilização e cultura, como contribuição normal do aparelho administrativo que o Estado institui e mobiliza em seus diferentes planos de ação;

h) unificação, racionalização e tecnicidade da direção suprema, emanada do Poder Executivo;

i) articulação, solidariedade e interação das órbitas governativas autônomas;

j) unidade nacional, apoiada na unidade da língua, como base do sistema de educação e cultura.

Apresentando êsse esquema, conclui o C.N.E.:

"Fazer essa enumeração — hoje quase intuitiva à luz das revelações geográfico-estatísticas — importa em reconhecer a impossibilidade de destacar os objetivos e seriá-los, seja em ordem de sucessão temporal, seja em ordem de preferência para as regiões mais necessitadas. Impossível tentar resolver quaisquer dêsses problemas sem solucionar concomitantemente os demais. Impossível também resolver cada um dêles, ou todos, sucessivamente para cada região do país. A obra há de ser de conjunto, na sua compreensão conceitual, na sua compreensão geográfica, na sua compreensão dos grupos sociais. Qualquer parcialismo que se lhe introduzisse, levá-la-ia à impotência financeira, à impossibilidade política, à injustiça social. Ou será ela global, ou se complicará em meio a choques e dificuldades sem conta, e nada conseguirá, a não ser, talvez, agravar ainda mais a situação que se procura remediar".

QUESITO N.º 3

"Quais as novas atribuições, conferidas pelo projeto de reforma aos órgãos da administração pública, capazes de proporcionar os meios adequados à solução dos problemas nacionais de base?"

A chamada "reforma de base", em boa hora lançada pelo Presidente da República, havia de apresentar-se, nessa primeira fase, em moldes pouco ambiciosos. O seu mérito está na idéia, na intenção e na iniciativa de renovar, dentro da ordem e com a maior prudência, a organização da vida brasileira. Creio que por isso ela só cogitou do esquema e de algumas normas básicas, para aperfeiçoar a administração federal, procurando torná-la mais eficiente através de uma ordem melhor.

Assim, de modo geral, o projeto do Poder Executivo, evitando com habilidade a incompreensão dos seus motivos patrióticos, não "coloca" propriamente o problema da "reorganização nacional" nos próprios fundamentos da ordem administrativa, econômica, social e cultural. E' compreensível que êle não se tenha revestido do sentido geral que seu próprio pensamento implica. Mas pode o projeto tomar no Congresso a feição ampla que deve ter, pois tão importante empreendimento está chamado a marcar o "grande divisor" na história

administrativa brasileira, fixando uma vez por todas o quadro das realizações essenciais que a Nação precisa empreender sem hesitações.

Essa reorganização é indispensável para que ao país fique assegurado definitivamente o rápido progresso que a população e o espaço geográfico lhe propiciam a olhos vistos. E o Brasil a realizará, se o Congresso a resolver, não só com a maior facilidade, mas, ainda, dentro da ordem atual das suas instituições; logo, sem o risco das perigosas e bruscas mutações revolucionárias.

Se isto a Nação não compreender, aceitando clarivamente o rumo que lhe aponta o Poder Executivo, estará lavrando, em termos irrecorribéis e de grande severidade, sua própria sentença. Só por mais um milagre histórico não perecerá, depois de um declínio mais ou menos rápido, conforme a seqüência dos próprios erros e as surpresas das agitações internacionais. De crise em crise, abandonado cada vez mais o seu maravilhoso patrimônio territorial, caindo em colapso a sua economia, perdida a paz social, caminhará ela para o desmembramento. E então, ou se desfará nuns tantos Estados soberanos, que nunca terão as possibilidades da sua atual grandeza; ou se submeterá, total ou parcialmente, ao domínio estrangeiro, qualquer que seja a forma de que este se revista.

Vejo, porém, no projeto do Governo uma hábil inovação, da qual muito se pode esperar, ainda quando o Congresso não julgue oportuno ou acertado imprimir à reforma a amplitude que as circunstâncias sugerem. Essa inovação supre mesmo tudo que já poderia ter ficado explicitamente proposto. Refiro-me ao Conselho de Planejamento e Coordenação, tais sejam as atribuições, a autoridade e o espírito com que esse novo órgão do Governo Federal fôr pôsto a funcionar.

O referido Conselho substitui aquele órgão que aparece no esquema do I.B.G.E. como o "Departamento do Governo". Foi-lhe preferida a forma colegial. E talvez venha a funcionar como uma espécie de Conselho de Estado, de cuja falta efetivamente se ressaente nossa organização política.

Se esse Conselho se limitar apenas a opinar sobre as questões que lhe forem propostas, mesino assim valerá alguma coisa. Mas ainda será muito pouco. Se, a mais disso, lhe fôr confiado, como instrumento de ação direta da Presidência da República, o controle dos planos gerais de governo que houverem sido aprovados e se encontrarem em fase de execução, então já prestará aquele órgão exatamente os préstimos de que cogitava o Conselho Nacional de Estatística. Corresponderia ele, nesse caso, ao lembrado "Gabinete Técnico" da Presidência, ou "Departamento do Governo", através do qual o Presidente da República obteria o conhecimento pleno da marcha do governo e a todo momento a síntese da situação geral do país. Entretanto, poderia o Conselho de Planejamento e Coordenação receber também, como parece plausível, o encargo de investigar a vida nacional em

toda a sua complexidade e profundidade, a fim de propor ao Governo as reformas gerais ou a ampliação das reformas particulares. O objetivo máximo do Conselho, nessa última hipótese, seria assegurar a crescente unidade da Nação, criando-lhe dupla oportunidade. Primeiro, para pôr em obra os inúmeros recursos e o imenso potencial de enriquecimento que estão ao seu alcance. Segundo, para superar os óbices, que são tantos e tão grandes, decorrentes, quer das condições geográficas, quer dos erros e omissões do passado. Assentada tal finalidade, a criação do Conselho, desde que ficasse ele dotado de uma equipe de servidores de elite, como é de esperar aconteça, valeria quase, na reforma, pela inclusão daquele roteiro de renovação orgânica que uma "reforma de base" obviamente subentende, como já vimos, mas, por motivo compreensível, ainda não se encontra no projeto inicial que o Congresso vai examinar.

Ocorrem aqui algumas ponderações complementares.

Não poderia deixar de ficar assentada a permanência, ao lado do Conselho de Planejamento e Coordenação, isto é, subordinados diretamente à Presidência da República, de todos aqueles órgãos, necessariamente solidários na unificação da obra do governo, e destinados a articular entre si os diferentes Ministérios para atender melhor aqueles objetivos da ação federal que se devam sobrepor às particularizações peculiares aos diferentes campos da administração. E foi essa, precisamente, a intenção acertada do projeto. Mas na sua organização ocorreu um lapso, que urge corrigir.

Como órgãos de natureza extraministerial, por isso mesmo dedicados à unificação do trabalho interministerial, enumera o projeto, com perfeito cabimento, além do Conselho de Planejamento e Coordenação, o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Nacional de Economia, o Conselho de Segurança Nacional e o Estado-Maior das Forças Armadas. Subordinando-os diretamente à Presidência da República, retira, entretanto, dessa situação, em a qual se encontra desde a sua criação, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que é colocado "sob a jurisdição" do Ministério do Interior.

Ora, isto parece resultar de um evidente equívoco. O Presidente Vargas não proporia de caso pensado fôsse considerado inexistente pelo Governo Federal um compromisso solenemente assumido no seu Governo. A exclusão, além disso, contrapõe-se ao mesmo princípio de racionalização que determinou a enumeração daqueles órgãos de especialíssima natureza.

O equívoco torna-se manifesto, diante da obrigação convencional em vigor. (Cláusula Primeira da Convenção Nacional de Estatística, assinada e ratificada pelo Governo Federal em 11 de agosto de 1936). Nessa cláusula, que é todo o capítulo primeiro da Convenção, foram definidas as bases

convencionadas entre os Governos Regionais e a União para a regulamentação do Conselho Nacional de Estatística, como órgão dirigente, não de um serviço federal, mas do "sistema estatístico brasileiro". Sistema no qual se incluem, na mais estreita cooperação administrativa, sob forma federativa apropriada aos fins em vista, *todos os serviços federais, estaduais e municipais de estatística*, aos quais se juntou, conforme autorizara o pacto estabelecido, o sistema análogo formado pelos serviços geográficos.

A mencionada cláusula diz textualmente e assim foi reproduzida no regulamento que o Governo Federal se obrigara a baixar em virtude da cláusula segunda, letra a) :

"Para a regulamentação do Conselho Nacional de Estatística, entidade destinada à orientação e direção superiores das atividades do Instituto Nacional de Estatística (hoje Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), de acordo com o disposto nos artigos 9.º e 10.º do Decreto n.º 24.609, de 6 de julho de 1934, e no artigo 10.º, parágrafo único, do Decreto n.º 946, de 7 de julho de 1935, ficam assentadas as seguintes bases :

I — Ao Conselho Nacional de Estatística, que terá relações diretas, por seus órgãos competentes, com os Chefes dos Governos, cuja autoridade político-administrativa nêle estiver representada por força desta Convenção, fica assegurada a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa, para o fim de eficiente coordenação no planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros".

A autorização de que se valeu aqui a Convenção consta do artigo 9.º do Decreto n.º 24.609 citado, nos seguintes termos, que vieram a ter, assim, dupla força, legal e contratual:

"Art. 9.º A orientação e direção superiores das atividades do Instituto competirão ao Conselho Nacional de Estatística, o qual terá por sede a Capital da República.

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Estatística, na estrita órbita de suas atribuições, agirá com a mais ampla autonomia administrativa e técnica, diretamente subordinado ao Presidente da República".

Mas, como deixei dito, além do equívoco também ocorreu, e foi consequência dêste, a não aplicação do próprio princípio de racionalização que inspirou a enumeração dos órgãos subordinados diretamente à Presidência da República. O prevailecimento dêsse princípio, que não pode ficar esquecido, sob pena de tornar o projeto de reforma contraditório com a sua declarada finalidade, exige também a continuação do "statu quo". Tem êle dois aspectos; ambos, porém, sugerem a mesma coisa.

O primeiro aspecto é que a ordenação administrativa geral e, de certa forma, o planejamento amplo para a obra do governo hão de ter a participação do Conselho de Planejamento e Coordenação, ficando êste, obviamente, na dependência direta do Chefe da Nação. E sendo assim, por motivo lógico, irrecusável, então por motivação não menos óbvia se impõe igual situação para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I.B.G.E.). Isto porque o Instituto, a cuja frente estão seus dois Conselhos, subordinados diretamente ao Presidente da República, em virtude da cláusula convencional, como vimos, não é um "ser-

viço" ou uma "repartição federal"; nem mesmo é apenas o "conjunto dos serviços de estatística" dos diferentes ministérios (o que já seria suficiente, aliás, para lhe garantir aquela colocação ao lado do D.A.S.P.). E' êle, sim, um vasto consórcio — aliás único no gênero — de todos os órgãos especializados de geografia e estatística "já existentes ou que vierem a existir" na órbita de autoridade dos diferentes governos (hoje, o Governo Federal e todos os Governos Estaduais e Municipais). Foram êsses Governos, todos êles, que, em ato soleníssimo, convieram em que assim o deveriam constituir. E isto a fito de que o sistema instituído se pudesse tornar o eficaz "sensorium" que a Nação há muito vinha reclamando pelas suas vozes mais autorizadas, e sem o qual não atingiria certamente os relevantes fins do governo relacionados com a geografia e a estatística. Assim, mantida aquela dependência direta ao Presidente da República, que o próprio princípio de racionalização adotado sugere, e conforme é também determinado nos compromissos em vigor, a Chefia do Governo ficará habilitada a controlar diretamente toda a ordem administrativa federal (por meio do D.A.S.P.), a supervisionar efetivamente a obra de governo no seu conjunto (por meio do Conselho de Planejamento e Coordenação), e a manejar nas melhores condições possíveis as atividades de observação, medida e prospeção da realidade brasileira (por meio do I.B.G.E.). Atividades sem as quais, aliás, nenhum dos dois outros órgãos estará plenamente habilitado a preencher os seus próprios fins.

Demais disso, sente-se bem quanto são interdependentes, não só aquêles três órgãos, mas ainda os demais que a reforma colocou com acerto sob a autoridade direta do Presidente da República. Não se pode pensar em retirar daí o I.B.G.E., pois é facilmente compreensível que os órgãos diretamente ligados ao Chefe do Governo, quer isoladamente considerados, quer como instrumentos para a obra de conjunto a que se destinam, não podem prescindir da presença a seu lado, em igualdade de subordinação e em cooperação muito estreita, do sistema dos centros de investigação, informação e estudo de natureza estatística e geográfica. Sistema, ademais, que, havendo resultado de um consórcio intergovernamental, como ficou esclarecido, só deixará resguardada e intata a autonomia dos governos que nêle se intervincularam, sob a condição liminar de que a subordinação dos serviços conjugados não lhe venha invalidar os fins, nem os princípios constitucionais que êle procurou salvaguardar; e, pois, não cometa o erro irremediável, do ponto de vista ético-político, de equiparar ou identificar o sistema intergovernamental que é o I.B.G.E., surgido de uma convenção "político-administrativa", às repartições federais que se colocam normalmente sob a jurisdição de um determinado Ministério. Tão óbvio isto se faz, que os atos legislativos e regulamentares referentes ao I.B.G.E. são referendados sempre por todos os Ministros. Além disso, é manifesta a impossibilidade constitucional de colocar "sob a ju-

risdição" de um Ministério, como se fôsem "repartições federais", os numerosos órgãos "estaduais" e "municipais" que integram o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Semelhante medida legislativa fugiria aos princípios básicos do nosso regime federativo.

Em resumo, pois, quanto ao item 3. Na tramitação legislativa do projeto, parece que instará atender, não só ao lapso que ocorreu na sua elaboração, quanto ao I.B.G.E., mas ainda à exata e complexa finalidade que os objetivos da reforma parece terem tido a intenção de reservar, com grande acerto mas sem forma suficientemente explícita, ao Conselho de Planejamento e Coordenação, cuja Secretaria será, em verdade, aquele departamento de controle e planejamento técnico-administrativo de que tanto vínhamos carecendo.

QUESITO N.º 4

"Quais são os problemas de base a serem considerados numa reforma administrativa?"

Creio que não se encontraria um quadro dos "problemas de base" que pudesse ou devesse corresponder aos objetivos de qualquer reforma administrativa, indiscriminadamente. A "reforma de base" necessária a determinada Nação (e qual seria a Nação que não precisasse dela a esta altura da história?) se lhe imporia em dado momento com exigências peculiaríssimas. Tanto resultariam essas exigências dos erros e omissões que se houvessem acumulado no passado — e cujo reconhecimento, exatamente, propiciaria a reforma — quanto das necessidades decorrentes de algum evento novo, de ordem técnica, econômica, social ou política, criando para a comunidade uma consciência renovada de seus problemas, ou, mesmo, de sua sobrevivência histórica.

No Brasil, postulam tal reforma os fatos que formam o panorama da sombria hora presente. E ainda os novos rumos, as novas aspirações coletivas, que se vão apresentando a todos os povos — e também a nós nos movem, mas segundo peculiares condições ligadas ao nosso fundo étnico e às nossas tradições. Exigem-na, por outro lado, a indiferença e a desonestidade com que já estão sendo habitualmente considerados os interesses da coisa pública. Reclama-a, por fim, a confusão que nos resulta de fatores múltiplos, mas, principalmente, de nunca nos havermos preocupado com o preparo e adoção de um "plano geral", destinado a atender em conjunto aos problemas e oportunidades que nos criaram as grandes transformações da nossa história. Porque — é a verdade dos fatos — planos não tivemos, nem na colonização e ocupação de território, nem na independência, nem nas várias etapas do regime monárquico, nem na proclamação da República e conseqüente implantação de regime federativo, nem mesmo em 1930 ou em 1937.

De outra parte, não se pode isolar, no Brasil, a reforma administrativa propriamente dita, tor-

nando o seu esquema independente das condicionantes econômicas, políticas e sociais. E ela começa por depender, para ter algum sentido, e poder revestir-se de alguma eficiência, da adoção de um novo quadro político-territorial. Esta é a inovação sem a qual a realidade histórica do nosso federalismo não alcançará o sentido que deve ter, e não deixará de servir de capa, sob o mais fútil e irrisório dos pretextos, para a gritante injustiça, que deforma e inutiliza o nosso regime político, constituindo a fonte inestancável de tôdas as calamidades e ameaças que pesam sobre os nossos destinos como nação soberana.

A uma terceira face, há que atender aos dois tipos sob que se apresentam os chamados "problemas de base".

Um só projeto não poderia abranger e esquematizar a solução de todos êles. O que parece razoável é que o projeto estabeleça, em primeiro lugar, os princípios, as grandes diretrizes e os instrumentos essenciais de que se utilizará o Poder Público ao empreender a renovação da vida nacional. Tudo mais se conseguirá através do equacionamento gradativo dos diferentes problemas de caráter fundamental. Mas se o esquema preliminar não fôr feito no próprio ato da reforma, valendo-nos da feliz oportunidade em que silenciem os móveis subalternos da política e prevaleça a coragem das grandes realizações patrióticas, aquele equacionamento subsequente não terá sentido em relação às grandes necessidades nacionais.

De outra parte, se há umas tantas realizações que se apresentam como medidas urgentíssimas, destinadas a aliviar a penosa tensão que oprime e descontrola a vida brasileira; se tais medidas se apresentam como verdadeiras válvulas de segurança que precisam entrar a funcionar imediatamente, mesmo para que a reforma prossiga em ambiente mais tranqüilo, dispondo de maiores possibilidades de êxito; assim acontecendo, claro é que o projeto lucraria em acrescer-se, por iniciativa do Poder Legislativo, de disposições tendentes a estabelecer *de modo essencial* a solução dos problemas reconhecidamente inadiáveis.

Dentro dessa concepção realística dos "problemas de base" do Brasil, não parece difícil nem improvável que o Legislador Brasileiro julgue azado este gravíssimo momento internacional para encarar de frente a situação do país. Mas será preciso considerá-lo como um todo — Brasil metropolitano e Brasil rural. E haverá que fixar um esquema no qual não prevaleçam regionalismos, nem partidarismos, nem ideologias políticas. A não ser o regionalismo, o partidarismo e a ideologia do Brasil uno, colocado em bases justas e racionais para o seu trabalho, as suas lutas e o seu progresso. De sorte que só prevaleça a preocupação de corrigir definitivamente o desequilíbrio, o tumulto, a desarmonia e as dolorosas contingências de abandono e regressão social e política em que está vivendo a quase totalidade da Nação. Esse esquema geral é possível. E é possível em condições de satisfazer aos anseios, apreensões e

propósitos de luta e progresso, que animam todos os brasileiros.

Creio que valerá a pena tentar mostrar mais explicitamente essa possibilidade, embora a largos traços.

Naquele inafastável e preliminar aspecto político-territorial, oferecem-se ao primeiro exame os seguintes objetivos, que nenhum patriota reperia em sua consciência :

a) Realizar, ou ao menos encaminhar, a redivisão política do país. Isto pode ser conseguido por meio da união ou associação dos pequenos Estados e pela divisão dos grandes. E' o recurso certo, e único, para redimir a vida da Federação da iniquidade fundamental que a asfixia e desintegra aos poucos. Só essa redivisão, tão brilhantemente propugnada por Segadas Viana, Juarez Távora, Figueira de Almeida, Backouser, Xavier de Oliveira e tantos outros, eliminará os complexos perigosíssimos que sempre ameaçaram e continuam a ameaçar, cada vez mais, a união nacional, entrando ao mesmo tempo o progresso do país. Não é possível que passe à categoria dos fatos consumados e irremediáveis (irremediáveis? pois se o remédio é tão fácil!...) essa injustiça inexplicável e inqualificável que está travando e amesquinhando a vida da maior parte das Unidades da Federação. O que é ainda mais doloroso, esse chocante desequilíbrio vem também infelicitando, como inevitável fenômeno reflexo na unidade orgânica do país, a parte que talvez se julgue privilegiada à custa da desgraça e miséria das demais. Todas as Unidades Federadas se ressentem disto. Umas, pela ridícula insignificância e pobreza do seu território; outras, pela desmarcada amplitude do seu abandonado espaço geográfico, a testemunhar, como um vilipêndio, a inútil soberania que o país ali nominalmente exerce; e as restantes, porque não encontram na prosperidade das demais — prosperidade que seria tão fácil de conquistar na exploração inteligente deste "nosso meio continente" e pelo esforço de cinquenta milhões de habitantes — os mercados que também a elas fariam mais prósperas, muito mais prósperas do que são, sem embargo da sua privilegiada situação à custa do sacrifício injusto a que se submete o resto do país.

b) Mudar imediatamente a Capital da República para o centro geográfico do território, e pô-la em efetivo contato com as três grandes regiões que o formam. E' também a medida essencial para, assegurando-se melhor a segurança da metrópole federal, dar-se ao Governo da Nação uma posição mais livre, mais desembaraçada, menos pressionada pelo cosmopolitismo, pelas concentrações econômicas e pelas conseqüentes forças partidárias e publicitárias por estas movidas. Dessa liberdade ele precisa para poder auscultar, sentir e atender aos interesses verdadeiros das várias regiões do nosso ecúmeno, transformando-as em partes, social e economicamente válidas, de

uma Pátria enobrecida, poderosa e feliz. Além disso, não dispomos de outro meio, de igual potencialidade, para provocar uma revulsão eficaz nessa diátese que está derivando todo o Brasil para a orla marítima e para as grandes concentrações urbanas. Não há quem não possa compreender sem esforço, que a mudança da Capital é o meio pronto e eficaz de que dispomos para, atendendo ao mesmo tempo a muitos outros fins, — fins principalmente de ordem, segurança e bem-estar nacional, — estabelecer uma tendência nova e salutar, de "interiorização das forças de progresso".

Tudo indica — sempre conforme critérios de prudência, equilíbrio, harmonização de interesses e justiça — que seria ótima solução para o problema a mudança — ainda provisória, mas imediata — para Belo Horizonte. Far-se-ia a transferência apenas, por enquanto, dos órgãos do Governo e daquela parte do aparelho administrativo em que este se apoia diretamente. Tal providência contribuiria para que desde já se dispusessem as coisas favoravelmente ao destino econômico e político, verdadeiramente sem par, que a riqueza da região e sua posição geográfica lhe reservam como área federal destinada a tornar-se o fulcro da defesa nacional, como sede da indústria relacionada com a energia atômica, a desenvolver-se ali em futuro próximo.

Por outro lado, a presença do Governo Federal em Belo Horizonte, vencidas as influências que procuram inutilizar, impedir ou adiar a grande medida de salvação nacional, a dizer, a interiorização da Capital, propiciaria em condições melhores a construção da metrópole definitiva. O empreendimento ficaria imensamente facilitado com a obra de povoamento e a abertura das vias de comunicação realizadas na direção do "planalto central" e das regiões ocidentais do país. Outras dificuldades não haveria. Pois é sabido que, contrariamente ao que tem sido alegado pelos que, não se vê como, encontram motivos para combater a medida, a construção da nova metrópole, que já agora poderá ser feita com requisitos de proteção muito mais exigente do que os que prevaleceram na construção de Washington, não é empresa que, técnica ou financeiramente, encontre obstáculos realmente embaraçosos. Assim o demonstraram as esplêndidas e vitoriosas experiências de Belo Horizonte e Goiânia. Pelo contrário, até, a empresa é fácil e altamente reprodutiva, econômica e financeiramente falando.

Uma vez unidos os Estados de Minas e Rio de Janeiro (coisa perfeitamente viável em nosso regime federativo), a cidade do Rio de Janeiro (atual Distrito Federal), passaria a ser a capital do novo Estado-membro que viesse representar no quadro federativo as duas Unidades atuais — a mineira e a fluminense. De resto, seria esta a mais feliz solução quanto ao futuro destino a dar ao atual Distrito Federal, livrando o país de uma anômala criação política, qual seria a enorme e insustentável "cabeça sem corpo", a surgir se acaso se levada a criação do Estado da Guanabara. Ao mesmo tempo, o alvitre manteria a esta cidade,

sem embargo do alívio trazido à perigosa crise de crescimento com que ela se vê a braços, as melhores condições de progresso. Isto a par da liderança social e econômica para a qual foi carinhosamente construída graças aos sacrifícios de todos os brasileiros. A Nação deseja, para seu orgulho, que esse destino se preserve, qualquer que seja a nova ordem estabelecida.

c) Revitalização do quadro municipal brasileiro. E' o mais grave e o mais urgente objetivo que esta hora histórica propõe ao Brasil, como condição para ser, de fato, uma nação civilizada. E para realizar o bem-estar e a felicidade do seu povo, considerado este na integral comunhão de interesses e de vida.

Não se encontrará outro caminho para superar de modo seguro as lamentáveis circunstâncias que estão inutilizando os nossos municípios, para o seu papel fundamental na vida da Nação, a não ser o hábil encaminhamento de duas importantes medidas.

A primeira delas é a instituição sistemática dos consórcios intermunicipais. Tais consórcios ou "uniões", porém, para que constituíssem o remédio esperado, capaz de neutralizar os distúrbios atuais, haveriam de ter base territorial obviamente um tanto variável (já foi lembrado que conviria se enquadrassem entre 20 e 60 mil quilômetros quadrados, conforme o maior ou menor povoamento de cada região), mas constituindo um "quadro" estável. Um quadro em condições de emoldurar a evolução brasileira, que há de ser necessariamente dinâmica, em um sistema permanente de relações de convivência sócio-política. Sem impedir, portanto, a criação de novos municípios e distritos, conforme as exigências do progresso local. Esses consórcios, colocados de modo perfeitamente lógico, politicamente falando, sob a direção legislativa e controladora dos próprios municípios associados, por intermédio do Conselho de Prefeitos e segundo mandatos específicos das Câmaras de Vereadores, disporia de uma administração técnica. Essa administração, sediada na metrópole do Consórcio, teria a seu cargo realizar os empreendimentos novos, que ultrapassam via de regra a capacidade financeira e administrativa dos municípios. Nas mãos destes permaneceria aquilo que pode permanecer, isto é, a administração dos serviços já organizados e em funcionamento regular.

Essa superestrutura administrativa seria evidentemente — e sem nenhuma contra-indicação — o recurso para dar-se à órbita administrativa municipal a capacidade e o dinamismo de que carece. Mas, por outro lado, viria assegurar ao Poder Municipal Brasileiro sua legítima expressão política e a força que lhe faltou até agora, deixando-o incapacitado para cumprir aquele destino, de alcance nacional, mas de realização local, que a Constituição lhe reserva, em face das duas outras ordens de Poderes — a dos Governos Estaduais e a do Governo soberano da União.

Além disso, viria a medida preencher reconhecida e grave lacuna na organização social da Nação. Esta carece de uma assistência específica a cargo de cada um dos escalões em que se organizem os seus quadros. Teoricamente, o Brasil tem apenas quatro escalões — o distrital, o municipal, o estadual e o federal. O primeiro, porém, não possui nenhuma expressão, nem social, nem administrativa, nem política; o segundo é impotente para a sua missão, e está perdendo dia a dia a pouca significação que poderia ter. Isto em virtude da debilidade demográfica, econômica e política de que se ressentem as nossas comunas, e que se agrava, em vez de diminuir, com a criação continuada — em processo sem nenhum freio ou disciplina — de novas unidades municipais. O terceiro — o estadual — só tem significação real nos Estados politicamente poderosos, pois nos demais o Poder Regional, em detrimento da ordem política nacional, permanece numa dependência paralisante — e que é a negação prática da respectiva autonomia — em face do Poder Federal.

Destarte, se os países mais organizados, embora de pequena extensão territorial, dispõem de cinco, seis, sete ou mais escalões, cresce de ponto para o Brasil a necessidade de organizar o escalão básico — o municipal — em condições de desempenhar bem o seu papel. Isto é preciso para dar expressão real ao escalão distrital, e facilitar ao próprio poder regional o cumprimento da sua missão. Naquela base de uma área média de 40.000 quilômetros quadrados, contaria o Brasil cerca de duzentas "Unidades Municipais". O que significaria, ao lado de todos os benefícios já lembrados, uma rede constituída por mais de duas centenas de pequenas metrópoles interiores, a qual cobriria de modo uniforme o território nacional, interdistanciadas suas unidades, de duzentos quilômetros, em média. As respectivas interligações, de toda a espécie, se fariam necessariamente e em curto prazo, dotando-se por isso mesmo de todos os recursos, para alcançarem prosperidade e desenvolvimento. Tais metrópoles seriam, assim, núcleos adiantados de vida social e cultural e de movimentação de negócios, a constituírem uma completa e apertada tessitura de centros sócio-econômicos e políticos. Esse plexo, desdobrado sobre o país inteiro, lhe daria, em toda a parte, a presença da convivência humana, da civilização, da administração pública. E, com isso, o impulsionamento do progresso e o apoio indispensável para a ocupação e exploração efetiva do ecúmeno nacional. Tais resultados sobreviriam tanto mais seguramente quanto melhor a União e os Estados praticassem a cooperação interadministrativa, levando, para aquelas sedes dos consórcios de municípios, a descentralização racional dos serviços de alcance regional, que lhes fôsem privativos ou comuns.

A segunda medida de revitalização comunal seria uma instituição sugerida pelas peculiaridades da vida brasileira. E' a "Fundação dos Municípios", cuja organização já foi lembrada e pro-

jetada pelo Ministério da Justiça, mas em má hora ficou abandonada sem qualquer justificativa.

Organizados que fôsem os consórcios intermunicipais, e postas em movimento as consequências de todo o gênero que daí adviriam em sucessão capaz de exceder as mais otimistas previsões, mesmo assim demorariam certas medidas de assistência à vida municipal. Tais quais são os municípios atualmente, eles precisam, já e já, e na maior escala possível, de uma assistência que possa assumir variadíssimas modalidades, conforme as necessidades e o desejo de cada governo municipal. Isto, para que a vida comunal brasileira possa respirar melhor, e realizar alguma coisa do muito que a comunidade espera dela. Esta ajuda multiforme, solícita, liberta dos entraves da burocracia, só a "Fundação dos Municípios" poderia prestar. E prestá-la-ia, por certo, submetida à mais vigilante e eficiente fiscalização — a dos próprios Governos Municipais. De tal controle participariam, ainda, a União e os Estados, estes e aquela igualmente interessados em que a Fundação realizasse a pleno efeito os seus objetivos.

A "Fundação dos Municípios" seria uma entidade nacional, de caráter privado. Mas teria o inteiro apoio do Governo da República, ficando dotada de recursos procedentes de toda a população, através de um tributo a isso especificamente destinado. Ela levaria aquela poderosa ajuda aos Municípios, não sob inspiração de favoritismos ou conchavos, mas, sim, em condições de equidade perfeita. E seria expressa em realizações técnico-administrativas executadas sob o mais alto padrão e pelo mais baixo custo, financiados os empreendimentos pela Caixa instituída com os recursos que fôsem a tal fim liberalmente destinados. E' esse o esquema que ficou vitorioso, depois do debate que o assunto motivou, no seio de uma Comissão de estudos organizada pelo Ministro Adroaldo Costa. Tudo indica que a fórmula é perfeita, tendo, sobretudo, a vantagem de prestar auxílio substancial aos Municípios, mas sem diminuir os recursos normais de outras órbitas de governo e garantindo, ao mesmo tempo, a sua aplicação em empreendimentos de imediata e real utilidade. Tudo a juízo e sob preferência das próprias populações, e nas melhores condições de eficiência e custo.

d) Estabilização quinquenal, em forma rigorosamente racionalizada, dos quadros judiciário-administrativos. E' providência para ser concretizada, sob feição orgânica e sem ferir a competência dos Estados, por lei federal. Nessa lei se consubstanciariam — e somente isso — os mesmos princípios e normas ordenatórias que já foram implantadas em virtude de cláusula da Convenção Nacional de Estatística.

Tal iniciativa resultou do fato de que não se podem conseguir estatísticas útilmente comparáveis, entre as unidades do quadro territorial, sem que esse quadro esteja nitidamente fixado e permaneça estável durante um período mínimo de

cinco anos. Mas não é só a Geografia e a Estatística que pedem essa boa definição, essa sistemática, essa ordem de base. E' toda a administração pública; é toda a vida nacional, seja qual for o aspecto que se considere. Ora, essa medida basilar que já se mostrou capaz de resolver tantos problemas, e que, restabelecida definitivamente, facilitaria de muito o desenvolvimento da vida nacional, foi em má hora abandonada, em virtude de interpretações menos felizes de algumas das Constituições estaduais. Hoje, a criação de novos municípios é um movimento desordenado, origem de um desequilíbrio avassalador. Se já existissem os consórcios intermunicipais, essa "atomização" da vida nacional não teria razão de ser. E se por motivos fortuitos ainda se manifestasse, não teria ela maiores inconvenientes; poder-se-ia transformar em benefício. A estabilidade e o somatório permanente dos recursos municipais a cargo dos Consórcios, quase anulariam as perniciosas consequências atuais daquela tendência dissociativa, — e que é, por agora, uma grave diátese política, — para transformá-la, de golpe, em proveitosa diferenciação. Sem os Consórcios, porém, a multiplicação indisciplinada dos municípios tem sido e será cada vez mais uma calamidade pública. Verdadeira catástrofe nacional. Não só pelo caos que daí resulta, como ainda pelo caráter que está tendo esse movimento descontrolado, de uma corrida às cotas do imposto sobre a renda. Tais cotas, instituídas para suprir a debilidade financeira do município, passaram a ter, entretanto, aplicação tumultuária e injusta que, longe de beneficiar de fato a todas as populações interiores, está criando, a uma grande parte delas, piores condições de vida. Condições que resultam da atuação inepta de uma burocracia cada vez menos capaz e cada vez mais parasitária, a desserviço dos míseros agrupamentos sociais que, no uso de uma autonomia absurda, cortam seus naturais vínculos políticos e se isolam numa debilidade extrema.

Seja notado, ao encerrarmos este parágrafo, que as quatro medidas lembradas correspondem a velhos anseios das melhores inteligências que se voltaram para o estudo da matéria. Além disso, estão consignadas em projetos já detidamente estudados por autorizados órgãos do Poder Público. Mas cumpre considerar, em particular, e bem vistas as coisas, que nenhum deles encontraria entraves na ordem constitucional vigente. Se tais entraves acaso existissem, ainda assim a reforma não ficaria impedida, pois um acôrdo interpartidário introduziria facilmente na Constituição a emenda acaso necessária.

Abordemos agora o objetivo essencial do quesito: a maneira prática de encaminhar a reforma de base.

Entre as medidas de organização administrativa, estariam em primeiro lugar as que constam do próprio projeto elaborado pelo Governo. Dada a prudência e parcimônia da iniciativa que presi-

diu ao delineamento da reforma, é natural — e foi esta a intenção do Governo, sem dúvida — que o Poder Legislativo nela colabore sob a inspiração da sua sabedoria, patriotismo e experiência. E esses possíveis acréscimos, a fim de que não fique preterido nenhum dos grandes interesses nacionais em jogo, é que cumpre aos livres debates da opinião pública ventilar e sugerir. Os possíveis desenvolvimentos a que o Congresso submeter o projeto, é claro que não fariam senão ressaltar o mérito indiscutível que se há de reconhecer ao esforço de racionalização expresso na iniciativa governamental.

Examinando-se com cuidado o contexto dos diferentes artigos do projeto, logo se percebe que dispositivos de quatro ordens lhe poderiam ser acrescidos sem nenhum inconveniente, antes com reconhecidas vantagens.

O primeiro grupo desses dispositivos assentaria princípios, bases ou diretivas referentes à racionalização da divisão territorial e solução dos problemas correlatos, inclusive o da interiorização imediata, por transferência provisória, da Capital da República.

Em segundo lugar, viriam os preceitos sobre as realizações de grande vulto e alcance nacional que, como mais completas medidas de ação prática diante da realidade brasileira, deveriam levar assistência eficaz aos Municípios e às populações rurais, no intuito de lhes criar, quanto antes, condições normais de vida.

Voltando-se para o terceiro aspecto a considerar, a reforma de base poderia fixar os novos princípios de organização do funcionalismo público, como medida preliminar à criação do "Serviço Civil Obrigatório". A natureza e compreensão futura dessa "nova ordem" para as atividades do Poder Público, poderiam ficar desde logo definidas, imprimindo assim um rumo certo à evolução da política social no Brasil. Este assunto já foi estudado pelo Conselho Nacional de Estatística. Encontram-se as diretrizes propostas sistematizadas no mencionado estudo "Problemas de Base no Brasil". Aliás, estão conseguindo prevalecer avulsamente — e isto, se não é um mal, é sem dúvida um bem menor do que aquele que se poderia obter a pleno efeito — em várias reformas administrativas, qual a que realizou o Prefeito Henrique Dodsworth quanto ao magistério municipal aqui no Rio, e como, também, a que acaba de efetuar-se no Rio Grande do Sul para todo o funcionalismo estadual.

Finalmente, a quarta ordem de medidas complementares ao projeto seria o estabelecimento de formas flexíveis de cooperação intergovernamental. Estaria aí o meio para que, segundo as exigências de cada campo administrativo, se chegasse a realizar a eficaz coordenação e a perfeita solidariedade de ação. Tudo na conformidade de uma estrutura não apenas racionalmente diversificada, mas, também, experimentalmente aperfeiçoada, de modo iterativo. Isso seria para conseguir-se por força e à luz de debates e resoluções coletivas, em

"Conferências Nacionais" especializadas, levadas estas a efeito entre as mais altas autoridades federais e estaduais, no que tange a cada um dos grandes setores administrativos. Estaria aí o meio lógico e eficaz para estabelecer planificadamente, entre os governos, a colaboração mais conveniente às condições do país e às peculiaridades e circunstâncias dos diferentes órgãos nas três órbitas de ação do Poder Público.

Semelhante articulação reveste-se necessariamente de caráter "sui-generis" no campo da estatística, e por isso mesmo está realizada de modo especial no I.B.G.E. Poderia, porém, ser prevista em moldes específicos para os demais campos que são da competência conjunta da União, dos Estados e dos Municípios. Porque, se essas competências são comuns aos governos, e existem para o bem comum da Nação, claro é que, sob pena de um sacrifício imenso de recurso e oportunidades, elas reclamam instantaneamente a unificação dos propósitos e dos esforços que se lhes dedicam.

O alvitre — convém lembrar — foge aos inumeráveis defeitos dos acórdos bilaterais. Se é certo que já foi praticado sob a forma mais completa possível, na estrutura do I.B.G.E., onde obteve o êxito que a opinião esclarecida do país lhe reconhece, também já foi tentado com o aspecto de entendimentos multilaterais a serem estabelecidos com força de convenções, em relação aos campos conjugados da Educação e da Saúde. Coube essa iniciativa ao Ministro Gustavo Capanema, quando sugeriu ao Presidente Vargas a instituição das "Conferências Nacionais de Educação e Saúde", que chegaram a realizar sua reunião inaugural. Reaparece a medida no projeto da lei de Diretrizes e Bases da Educação, preparada pelo Ministro Clemente Mariani, com o concurso de uma comissão de educadores e educacionistas, de que foi relator o Prof. Almeida Júnior. De resto, o alvitre já vai sendo também praticado com êxito inegável no Departamento de Estradas de Rodagem, que encabeça inteligentemente um "sistema nacional" de política e técnica rodoviária.

A reforma não pretenderia fazer a enumeração exaustiva dos fins a atingir por meio das "Conferências Nacionais". Bastaria que estabelecesse a medida alvitada sob a forma geral de autorização ou determinação, de modo a ser utilizada somente onde os interesses da administração o reclamassem. A autorização não precisaria prever mais do que as delegações mútuas e as espécies de compromissos que pudessem ser assumidos no intuito de assegurar efetividade aos sistemas interadministrativos presididos ou orientados por aqueles órgãos colegiais.

Assim enquadrada a medida em termos genéricos, tudo indica que a sua aplicação se desse, de imediato, onde a falta de convergência e solidariedade dos esforços da administração pública se faz sentir mais gritantemente. Esses campos são, conforme é notório (e sem falar dos sistemas que já existem), o do fomento econômico, o da

saúde, o da assistência rural, o da educação. Cada um deles poderia entrar prontamente em ação — ação descentralizada ao máximo, mas racionalmente coordenada — tendo como objetivo preciso e mais urgente levar *de fato* a presença assistencial do Poder Público e as forças da civilização a todos os municípios e distritos do país. Isto quer dizer: em benefício real e equitativo à comunidade nacional, em cada um dos aspectos da sua organização social e política.

QUESITO N.º 5

“Como deve funcionar o Conselho de Planejamento e Coordenação previsto no projeto?”

As finalidades do Conselho de Planejamento e Coordenação estão condicionadas de certo modo pelos princípios constitucionais que presidem à estrutura política do país. Mas, ainda quando não se tenha pretendido fazer desse órgão um “Conselho de Estado”, evidentemente está ele incluído no projeto de reforma como algo de novo no sistema administrativo brasileiro. Destina-se a um papel da mais alta relevância. Seu objetivo não haveria de ser, somente, levantar, elaborar e analisar a documentação (informações técnicas, estatísticas, disposições legais, precedentes históricos, decisões judiciais, etc.) a ser tomada em conta no preparo dos planos de organização ou de reforma que o progresso do país fôr exigindo. Mas ainda o trabalho, ao mesmo tempo técnico e político, que o traçado desses planos exige e deve ficar a cargo de profissionais tão experientes e especializados, no que tange a essa tarefa, quanto o forem, por exemplo, os homens de laboratórios e de gabinete à disposição do Conselho de Pesquisas, no terreno dos trabalhos técnico-científicos.

Os planos elaborados por esses especialistas, e apresentados ao Governo como trabalho de equipe, é que serão submetidos ao Ministério Pleno (reuniões coletivas dos Ministros de Estado), o qual já é instrumento normal do exercício do Governo sempre que o Chefe da Nação deseja obter informações prontas, importantes e de caráter geral, sobre a situação do país, ou quando carece de fixar, não, decisões pessoais, mas a resolução conjunta do Corpo Deliberativo do Governo.

Ora, o projeto da reforma confirma esse papel do Ministério Pleno, mas transformando-o no Conselho de Planejamento e Coordenação. Faz isto, porém, sem outra inovação a não ser a de dar ao Conselho uma Secretaria que, sob a direção do Gabinete Civil da Presidência, não só preparará a matéria que houver de ser objeto de deliberação conjunta do Ministério, mas, sobretudo, organizará os prontuários de documentação e esclarecimento analítico, e efetuará as elaborações e informações de emergência de que carecer a direção suprema do Poder Executivo, a exemplo da assessoria técnica de que dispõe a Presidência da República Norte-Americana.

O Ministério Pleno, porém, considerado como órgão colegial deliberativo, bem vistas as coisas, não tem condições para tomar a si a responsabilidade do preparo e justificação dos planos gerais de governo. Apenas poderá trazer-lhes contribuições dos diferentes setores de trabalho, e aconselhar, ou não, a aprovação dos esquemas propostos, quando a isto fôr chamado pelo Chefe do Governo. Tão pouco poderá o corpo funcional da Secretaria do Conselho tomar a iniciativa de elaborar esses planos e assumir coletivamente a responsabilidade de sua apresentação, sem que fiquem com isso ultrapassadas as atribuições normais da Chefia da Casa Civil da Presidência da República. Essa difícil tarefa parece que mais logicamente haveria de caber a uma equipe técnica para isso qualificada e que tivesse ampla capacidade de iniciativa. O corpo colegial assim constituído assumiria a responsabilidade efetiva dos planos e diretivas de reforma, coordenação ou aperfeiçoamento, que entendesse levar à consideração do Chefe do Governo.

Destarte, parece que, tal como acontece quanto ao Conselho de Segurança, cujo Plenário é quase idêntico ao do Conselho de Planejamento, conforme consta da reforma, deveria este dispor de uma “Comissão de Estudos”, com uma capacidade de iniciativa a mais ampla possível, mas, aqui, funcionando apenas na qualidade de órgão assessor. Os membros dessa Comissão realizariam suas deliberações coletivas em sessões regulares, porém trabalhariam todos em regime de tempo integral, estudando a fundo o desenvolvimento da vida nacional e a obra do governo em todos os setores. Estariam assim em condições de preparar, num esforço de previsão e antecipação indispensável à direção consciente e bem ordenada do progresso do país, os planos que o Ministério Pleno determinasse ou os projetos e mais trabalhos informativos que, a seu próprio juízo, devessem ser presentes ao Chefe do Governo. Fosse para sua ciência e alertamento, ou, ainda, para o possível encaminhamento às decisões executivas ou legislativas, conforme o caso.

A ponderação aqui formulada decorre de sugestão do Conselho Nacional de Estatística, contida no estudo anexo à sua Resolução n.º 279, de 19 de julho de 1945. Parece, porém, que se lhe pode acrescentar o alvitre de que, no corpo funcional do Conselho de Planejamento e Coordenação, se mandasse incluir um representante especialmente credenciado de cada Ministério ou entidade subordinada diretamente ao Presidente da República. Esse representante ficaria responsável pela sistematização e atualização permanente dos informes relativos às atividades do Ministério ou instituição representada. Aliás, é de presumir que a organização da Secretaria do Conselho haja de merecer cuidados especiais. Porque é mister não se torne esse organismo mais um ineficiente corpo burocrático; mas, sim, disponha de servidores de alta capacidade, como funcionários de “elite”, que devem ser, no que respeita às diferentes especializações exigidas pelos objetivos do Conselho.

Tal providência afigura-se essencial, pois é irrecusavelmente necessário que o país disponha de uma administração dinâmica, que se vá inteligentemente renovando na medida das necessidades e da experiência dos negócios públicos, e se mantenha racionalmente organizada. Não há, porém, outro meio para consegui-lo, senão entregar a realização desse desiderato a uma equipe técnica para isso qualificada o melhor possível, tanto pelo valor intelectual como pela formação profissional dos seus componentes, entregues todos eles à sua tarefa em regime de tempo integral. Tal como se procede com os corpos especializados que garantem a segurança nacional nos "Estados-Maiores", ou fazem pesquisa científica nos órgãos a isso prepostos, ou exercem a judicatura, ou a diplomacia, nas corporações que recebem tais investidas.

Claro é que esse corpo incumbido de pesquisar e projetar no domínio técnico-administrativo, só decidiria sobre as conclusões do seu próprio trabalho, e não, sobre o destino que este devesse ter. Não lhe caberia autoridade nenhuma no terreno prático da política legislativa ou executiva, a não ser a de ordem moral e intelectual que o Congresso e o Executivo lhe viessem a reconhecer. Por isso mesmo, e para que a finalidade política de sua existência seja plenamente alcançada, deveria reconhecer-se àquele Conselho, como ficou dito, a mais ampla liberdade de representar e propor. Dessa forma, uma vez sentidos, estudados e interpretados por uma equipe de homens de grande responsabilidade pessoal e funcional, os grandes problemas de cuja oportuna e previdente solução dependem a segurança, o progresso e os destinos nacionais, seriam as respectivas exposições de motivos levadas, no devido tempo e em forma conscienciosamente trabalhada, — a bem dizer, na melhor expressão possível, — à deliberação dos Poderes competentes. Ou seja, à decisão da vontade nacional politicamente deliberante, isto é, democraticamente representada na forma da Constituição e das leis.

QUESITO N.º 6

— "A reforma, tal como preconizada, atende aos anseios, convicções e necessidades de nosso povo?"

Já deixei registrado meu pensamento sobre a oportunidade e a sabedoria política da iniciativa do Presidente Vargas. E' manifesto seu transcendente alcance. E não o é menos seu profundo sentido, ao mesmo tempo politicamente construtivo e democrático, como recurso de renovação da vida nacional, a ser conduzido de maneira ponderada, experimental e evolutiva. O conteúdo da reforma, sem dúvida, está adstrito a objetivos limitados de racionalização. Isto por óbvio motivo de prudência, tratando-se, como se trata, de um projeto de iniciativa do Poder Executivo. Contém ele, sem embargo, a criação daquele órgão cuja falta todos já sentiam na estrutura administrativa do país, e

que reterá em suas mãos a iniciativa do aprofundamento e extensão da reorganização nacional, sempre que esta exigir laboriosos e providentes estudos técnicos. Como acontece, via de regra, quando se tem em vista resguardar eficazmente a vitalidade e a capacidade progressiva da comunidade política.

Isto, porém, não significa a convicção de que o projeto não precise ser modificado. Toda a presente exposição tem por fim colocar sob as vistas dos que devem dizer a última palavra sobre a reforma, certos aspectos que à experiência de um atento observador social se apresentam como merecedores de exame e conseqüente corretivo, modificação ou alargamento, por parte do Poder Legislativo. O projeto, na sua estrutura atual — que é prudente e sábia como proposição do Poder Executivo, não seja isto esquecido — carece de cuidadosa revisão, sob duplo ponto de vista. Dada a complexidade e delicadeza dos assuntos tratados, é natural que apresentasse, no seu primeiro esboço, algumas anomalias, omissões, ou mesmo certa falta de coerência interna, como ocorre sempre nos trabalhos realizados em condições semelhantes. Mas, uma vez agitado o assunto como o está sendo, numa larga consulta à opinião pública, e com o pronunciamento, que certamente não faltará, dos que tiverem conhecimento de causa ou experiência própria em relação a cada tema, o Congresso Nacional estará vigilante para que quaisquer defeitos notados sejam atendidos devidamente. Em segundo lugar, o Legislador precisará verificar quais as ampliações deva o projeto de reforma receber ao transformar-se no respectivo diploma legislativo. E aí, por certo, saberá avançar ousadamente, além daquilo que o Executivo entendeu sugerir.

O alcance da iniciativa não se frustrará — porque timidamente limitado — em virtude de lhe faltarem elementos que, em boa lógica, sejam essenciais ao pleno êxito político da iniciativa.

Sem pretender deixar registrada a relação completa dos pontos que talvez careçam de revisão ou retificação, farei aqui apenas, no sincero propósito de prestar útil cooperação, uma breve referência aos assuntos que mais ferem a atenção. Não será, portanto, um estudo exaustivo. Examinemos cada um dos casos encontrados, tendo em vista o texto publicado no "Jornal do Comércio", do dia 31 de dezembro.

1. *A transferência da Inspeção de Iluminação a Gás* — Segundo declarações do Prof. Lima e Silva, trata-se de órgão já extinto há alguns anos.

2. *Enumeração incompleta* — Há omissão do Museu Nacional e do Museu Histórico Nacional entre as instituições culturais que devem ficar dependendo do Ministério da Educação e Cultura. Está omitido também, no Ministério da Justiça, o Conselho Penitenciário.

3. *Omissão de um Serviço de Estatística* — Por se tratar de um ponto que afeta a estrutura

convencional do I.B.G.E., pede corretivo a omissão do Serviço de Estatística privativo do Ministério da Saúde. Assim é preciso conforme a sistemática em vigor. Ao diretor do referido Serviço caberá a autonomia prevista na Convenção de Estatística. Representará êle o Ministro, e não o Diretor do Departamento de Saúde no Plenário do Conselho Nacional de Estatística. Com essa dupla qualificação manterá sob sua responsabilidade todo o campo estatístico correlato ao conjunto dos órgãos de que o Ministério dispuser a qualquer tempo, e não, apenas, o limitado objetivo que tem atualmente o Serviço Federal de Bioestatística.

4. *Estrutura do Conselho de Planejamento e Coordenação* — Parece que precisa ser reexaminada a estrutura lembrada para esse órgão colegial. Ao que tudo aconselha, haverá que escolher entre duas formas: uma, calcada no modelo do Conselho de Segurança, e a outra, semelhante à do Conselho Nacional de Economia. Se fôr julgado mais acertado adotar o primeiro tipo, aparecerá o "Ministério Pleno" com forma nova de Colégio Deliberativo. Essa forma, a favor da qual, de resto, não parece militarem boas razões, como já vimos, requererá, então, um complemento, pois não corresponde ela aos fins todos do Conselho. Conforme o exposto quando respondido o quesito n.º 5, e a fim de ser seguido fielmente o modelo adotado, conviria que se lhe desse uma Comissão de Estudos, tal qual a possui o Conselho de Segurança. Mas instaria que aos componentes dessa Comissão se prescrevesse um regime de trabalho em tempo integral. Preferido, ao invés, o tipo do Conselho de Economia, nesse caso o Conselho de Planejamento e Coordenação passaria a constituir peça distinta dos órgãos auxiliares que, no sistema administrativa brasileiro, serão orientados diretamente pelo Presidente da República como instrumento indispensável do Governo da Nação. Nessas condições, o Conselho atenderá ao mesmo tempo à preservação da continuidade, organicidade e racionalidade de conjunto, na evolução administrativa do país. Mas será igualmente o órgão incumbido de tomar ou promover as iniciativas de renovação e de progresso que se tornarem aconselháveis diante das novas situações históricas com que se fôr defrontando a Nação. Lembrarei aqui, de passagem, que talvez fôsse indicada a incorporação do "Conselho de Economia" ao "Conselho de Planejamento e Coordenação".

5. *Esquema da organização ministerial* — Tendo a reforma o objetivo principal de racionalização, parece que se impõe a conveniência de atender da melhor forma ao desenvolvimento lógico do esquema em que se apoia a divisão do serviço público federal por Ministérios. E neste particular tudo indica que satisfaria plenamente a divisão proposta pelo Conselho Nacional de Estatística. Essa divisão leva em conta os quatro campos ou setores que, do ponto de vista lógico, efetivamente se distinguem na obra de Governo. A disparidade que se notasse na magnitude dos programas atribuídos a alguns dos Ministérios, seria

atendida facilmente pelo desdobramento dos mesmos em duas ou mais Subsecretarias de Estado. E' o que lembrou o General Cordeiro de Farias, em recente e memorável discurso, onde tornou públicas as conclusões gerais a que haviam chegado os estudos levados a efeito na Escola Superior de Guerra, sobre problemas de organização relacionados com a segurança nacional.

Segundo o esquema sugerido pelo Conselho Nacional de Estatística, as unidades ministeriais seriam as seguintes:

I — SETOR DA "ECONOMIA NACIONAL":

1. *Ministério da Produção* ("extração" — aqui compreendido todo o campo relativo a "minas e energia", — e mais a "agricultura", a "pecuária" e a "indústria de transformação");
2. *Ministério do Transporte* ("transporte" propriamente dito, marítimo, fluvial, terrestre e aéreo, acrescido das "comunicações" e "obras públicas" conexas);
3. *Ministério do Comércio* (repartição, distribuição e consumo da riqueza; correntes comerciais internas e externas, economia bancária, câmbio, mercados, preços, custo da vida, balança de pagamentos, renda e riqueza nacional, seguros e demais assuntos referentes às atividades comerciais em sentido duplo).

II — SETOR DA "ASSISTÊNCIA NACIONAL":

1. *Ministério da Saúde* (assistência à saúde sob todos os seus aspectos);
2. *Ministério da Educação* (assistência educativa e cultural, sob todos os seus aspectos);
3. *Ministério do Trabalho* (assistência ao trabalhador e disciplina social do trabalho, com as atividades conexas).

III — SETOR DA "DEFESA NACIONAL":

1. *Ministério da Defesa Terrestre*;
2. *Ministério da Defesa Naval*;
3. *Ministério da Defesa Aérea*.

IV — SETOR DA "SOBERANIA NACIONAL" (ou do Poder Político), compreendendo os três aspectos da autoridade soberana — o aspecto fiscal, o da justiça e ordem pública e o das relações internacionais:

1. *Ministério da Fazenda*;
2. *Ministério da Justiça e Negócios Interiores*;
3. *Ministério das Relações Exteriores*.

Esse esquema, como disse, do ponto de vista lógico dificilmente poderia ser melhorado. Mas, do ponto de vista prático — que também condiciona a racionalização — poderia talvez ser julgado excessivo quanto à extensão do campo de alguns Ministérios. Como acontece com o da Produção por exemplo, onde fica abrangida também

a indústria de transformação, a qual, como campo de “produção” que é, há de colocar-se ao lado dos campos da produção extrativa, agrícola e pecuária. Se defeito nisso houvesse, e como a eficiência do organismo ministerial resultaria da unidade dos assuntos postos sob seu comando, o remédio poderia encontrar-se na criação de algumas Subsecretarias de Estado ou no desdobramento de alguns Ministérios. Onde êsse remédio não estaria, por certo, é na jurisdição de um Ministério sobre assuntos não bem relacionados entre si, estabelecida semelhante anomalia como recurso para conseguir-se a superficial e inexpressiva equivalência de importância administrativa, política ou financeira entre os vários campos ministeriais.

A orientação do projeto não é inteiramente sistemática; mas não se pode considerar ilógica. Parece ter motivos de ordem prática quando se para do campo da “produção” o setor “minas e energia” e faz com as “comunicações” e o “transporte” dois Ministérios. A motivos do mesmo gênero deve ter obedecido quando reúne a “indústria” ao “comércio” e unifica sob uma só administração a “aviação civil” e a “aviação militar”. Mas, ao considerar tal aspecto, que é indubitavelmente relevante numa “reforma de base”, levada a efeito em nome de necessidades de “racionalização”, certamente o Legislador lhe dedicará a atenção que o assunto reclama, confirmando ou modificando o que o Executivo sugeriu.

De passagem, convém lembrar que o projeto evitou avisadamente a designação de “Ministério da Economia” ou dos “Assuntos Econômicos”, para a pasta incumbida da “Indústria e Comércio”. Bem sabemos que grandes figuras políticas — *“quandoque bonus dormitat Homerus”* — têm preconizado o “Ministério da Economia”, invocando-se mesmo o exemplo de outros países. Mas é claro que nem a autoridade nem os exemplos que apoiam a sugestão, justificariam se fugisse à “boa razão”, quando se quer “racionalizar” os fundamentos da administração federal. Por que se alhures praticado, não se introduzirá nela o erro que seria um Ministério para o campo da Economia, considerado em toda a sua extensão, mas cuja compreensão “econômica” só abrangeria — e ainda não totalmente — a “distribuição e repartição da riqueza”, acrescido êste campo, porém, com a “indústria”, que pertence ao campo da “produção”. Matéria importantíssima, de natureza econômica, permaneceria fora do Ministério da Economia. E' o que aconteceria com os grandes “campos econômicos” da *produção agropecuária*, das *minas e energia*, dos *transportes* e das *comunicações*; além de vários assuntos econômicos deixados ao Ministério da Aeronáutica, ao do Exterior e ao da Fazenda.

Refletindo melhor sobre o assunto, e porque se trate de um dos diferentes Ministérios que se ocupam dos “assuntos econômicos”, os defensores do alvitre veriam facilmente que isto talvez não tivesse melhor justificativa do que teria um Ministério dos Transportes ao lado de um outro que fosse apenas o Ministério das Estradas de Ferro.

A conceituação básica do “campo econômico” não pode aqui ficar esquecida.

6. *Estrutura ministerial* — Como quer que se desdobre o quadro ministerial, parece que o respectivo esquema se deveria apoiar numa concepção uniforme do que fôsse a “estrutura” de um Ministério. Não se identifica ou reconhece facilmente o critério que o projeto adota. Segundo um dos tipos nêle apresentados, um “Ministério” se destinará a coordenar e unificar a ação de alguns órgãos técnicos de primeira grandeza (departamentos), êstes acompanhados, entretanto, de vários órgãos menores, que exercerão atividades complementares, mas autônomas, relativamente à ação executiva principal. A autonomia dêsses órgãos menores decorre do fato de que as atividades de cada um dêles se referem a todo o campo ministerial e, por isso mesmo, postulam a subordinação direta ao Ministro. Entre os órgãos auxiliares assim situados, via de regra se incluem os de documentação, estatística, divulgação, etc. Segundo outro tipo, a estrutura ministerial seria formada por um grande órgão administrativo e um grande órgão técnico, distribuindo-se entre os dois, todos, ou quase todos, os serviços ministeriais.

Prevalece o primeiro tipo na maioria dos Ministérios projetados. Encontra-se bem nítido o segundo tipo no Ministério da Saúde. Êste, de fato, é constituído quase que apenas pelo binômio a que nos referimos, visto que além dêle só abrange, como órgão distinto, o Instituto Oswaldo Cruz. Tal fórmula, que tanto discrepa do critério que preside ao resto do projeto, parece ter resultado do propósito de conservar intato o Departamento de Saúde. Mas a existência atual dêsse órgão decorreu de necessidade há muito sentida, mas a que só agora se cogita de atender plenamente, quanto à unificação, sob uma só autoridade superior especializada, dos serviços de saúde. Bem verdade, tais serviços ficaram sempre, ou quase sempre, sob a direção suprema de personalidades alheias ao campo sanitário, uma vez que o atual Ministério engloba a saúde e a educação. Deixe de existir êsse motivo, porém, e a unificação dos serviços sanitários se fará naturalmente na autoridade do Ministro da Saúde, à qual não mais faltará, por certo, a qualificação que hoje se exige para o exercício do cargo de “direção geral” do Departamento de Saúde, mas não para a escolha do Ministro da Educação e Saúde. Não seria então o caso de se corrigir a anomalia de um Ministério em que o titular teria junto a si, não um estado-maior de auxiliares técnicos com os quais repartisse a direção dos serviços da pasta, mas um único homem, e êsse com a mesma qualificação técnica existente na própria pessoa do Ministro? Verificado que a ponderação se reveste de sentido tanto lógico como prático, como me parece acontecer, então o Ministério da Saúde precisaria de ter revista a sua estrutura, a fito de adaptá-la ao tipo predominante e que se afigura efetivamente mais racional.

7. *O Recenseamento Geral da República* — O projeto confere ao Ministério do Interior •

encargo do Recenseamento Geral da República. Em princípio, nada a objetar. Mas aconselha outra coisa a experiência do último recenseamento. Essa operação decorreu com excepcionais facilidades, graças à colaboração da rede de Agências Municipais de Estatística, que são órgãos administrados pelo Conselho Nacional de Estatística, mediante delegação de todos os Governos Municipais do país, firmada em convênios regionais. O encargo do empreendimento deve, assim, continuar com o Instituto, cuja situação, ademais, por força de cláusula convencional firmada entre a União e os Estados, continuará — tudo o indica — a ser a de “órgão subordinado diretamente à Presidência da República”. Dessa forma, repetimos, a tarefa do Recenseamento Geral da República, devendo realizar-se sempre com a cooperação dos Estados e Municípios, ficará muito bem continuando sob a responsabilidade do I.B.G.E. Tanto mais quanto isto permitirá que a operação censitária utilize as Agências de Estatística, como é indispensável, mas sem lhes anormalizar o funcionamento com um alargamento de funções que equivaleria à anarquia, uma vez que as deixaria submetidas, de fato, a uma dupla direção: à do Conselho, para os seus fins normais, e à do Ministério do Interior, para os censos federais. Além disso, os trabalhos censitários, continuando a cargo do Conselho de Estatística, se articularão melhor com os objetivos específicos, mas conexos, dos demais órgãos que se vinculam de modo direto à Presidência da República.

8. *A estrutura do Ministério da Educação* — No esquema estrutural do Ministério da Educação e Cultura estão previstos na mesma linha de autonomia, subordinados diretamente ao Ministro — e nisto segundo um critério nitidamente antagônico com o que prevaleceu em relação ao Ministério da Saúde — os seguintes órgãos relacionados com a administração do ensino:

- Departamento Nacional de Educação;
- Diretoria do Ensino Comercial;
- Diretoria do Ensino Industrial;
- Diretoria do Ensino Secundário;
- Diretoria do Ensino Superior.

Ora, segundo os possíveis critérios de racionalização, que é que ocorreria? Ou o Departamento Nacional de Educação terá de corresponder, de fato, ao seu título, e então deveriam ficar-lhe subordinadas as demais Diretorias, ou essas diretorias devem, na realidade dos fatos, ser autônomas em relação ao Departamento Nacional de Educação. Mas também, nesse caso, cumprirá passe o Departamento a constituir uma simples Diretoria (que se destinaria forçosamente ao Ensino Primário), equiparada às demais que a seu lado ficassem subordinadas diretamente ao Ministro. Como quer que se entenda, haverá um desvio lógico a corrigir.

Mas convém registrar que a reunião de todos os aparelhos da administração educacional na dependência de um órgão de alta categoria e ampla estrutura — o “Departamento Nacional de Edu-

cação” — só constituiria objetivo razoável na atual situação, uma vez que o Ministério é de “Educação e Saúde” e o campo educacional precisa tanto de unidade diretiva quanto o campo sanitário com o seu Departamento Nacional de Saúde. Porém já não acontece o mesmo na nova organização. Nestá, haverá um Ministro para a Educação e a Cultura, e outro para a Saúde. Em todo o caso, no campo educacional como está esquematizado, a anomalia não salta tanto aos olhos. No Ministério da Saúde, o Departamento Nacional de Saúde é praticamente todo o campo técnico do Ministério. No da Educação e Cultura, não. Ainda que prevalecesse a grande unificação quanto ao Departamento Nacional de Educação, não ficaria eliminada praticamente a função do Ministro. Outros órgãos haveria cujas atividades teriam de ser coordenadas e tornadas convergentes entre si e em relação às daquele Departamento, e isto daria finalidade específica à autoridade do Ministro.

9. *A estrutura do Ministério da Fazenda* — Examinando-se, igualmente, o esquema dos órgãos do Ministério da Fazenda, ocorre uma ponderação sob o ponto de vista da racionalização que se teve em mira. Há, na mesma linha de autoridade, “diretorias” e “divisões”, mas sem um critério uniforme de diversificação. Ao lado das “Diretorias” responsáveis por várias fontes de “rendas”, existe a “Divisão do Imposto sobre a Renda”, a qual, entretanto, não parece ter afinidades de organização ou de objetivos com as “Divisões” de Material, de Obras, de Orçamento, de Pessoal. Refletindo-se na complexidade do Ministério da Fazenda Pública (do qual, seja dito de passagem, muita coisa se enquadraria melhor no Ministério do Comércio, tendo em vista o seu relacionamento mais direto com a repartição e distribuição da riqueza do que com a política fazendária propriamente dita); e considerando-se, por outro lado, o grande número de órgãos subordinados em linha direta ao Ministro, chega-se a pensar que não seria desaconselhável, antes indicada, a criação do respectivo “Departamento de Administração”, semelhantemente ao que acontece nos demais Ministérios. Esse Departamento abrangeria — o que parece lógico — as quatro “Divisões” referidas, dando-se desta forma um sentido mais preciso à própria designação dessas unidades, que são realmente partes ou “divisões” de um todo — o conjunto de atividades atinentes à gestão administrativa do Ministério. A não ser isso, também se poderia pensar, como já ficou dito linhas atrás, na divisão do Ministério em duas ou três Subsecretarias de Estado. Em verdade, parece que o Ministro da Fazenda não poderia sentir-se tão à vontade como os titulares das demais pastas. Ficaria colocado na contingência de ocupar-se ao mesmo tempo da política fazendária, que é de enorme dificuldade e delicadeza, e superintender de modo direto a marcha administrativa de numerosos órgãos a ele subordinados diretamente. Mas aqui o alvitre das Subsecretarias só se imporia, é claro, na hipótese de ficar evidenciado ser menos conveniente a autoridade de diretor de-

partamental. Porque esta talvez fôsse bastante para unificar e dar eficiência e normalidade aos diferentes grupos de órgãos afins e que parecem pedir estreita coordenação, como elementos mutuamente complementares, de que são frisante exemplo as "Divisões" citadas.

QUESITO N.º 7

"Como atingir a descentralização administrativa através da efetiva presença do Estado Federal em todo o território da República? Quais as providências propostas ou dignas de proposição, para fazer com que os Ministérios atuem de fato no interior do Brasil?"

Quanto ao ponto focalizado neste duplo quesito, estamos diante de uma contingência a respeito da qual não pode haver discrepância de entendimento. E' impossível à União, como também o é aos Estados, organizar a rede de centros municipais — e ainda menos a de centros distritais — para cada uma das respectivas atividades administrativas que, em virtude, precisamente, de assumirem caráter basilar para a integração da vida social, não sejam da competência privativa de cada órbita de Governo, mas um "munus" necessariamente comum a todas elas.

Esse mesmo fato, de se tratar de objetivos comuns às três órbitas governativas — a nacional, a regional e a local — dá a cada qual dos governos, ao enfrentá-los, uma consciência menos nítida das suas responsabilidades. Pois nisso mesmo se lhe deparará uma sugestão poderosa para empregar de preferência os esforços e recursos disponíveis em benefício das atribuições que lhe competirem de modo privativo.

Não é isto difícil de compreender. Mesmo as atribuições cuja exclusividade é nitidamente sentida, ficam, via de regra, mal providas, em virtude da escassez de valores humanos e da pobreza do país, uma e outra coisa decorrentes da negligência ou fraqueza da vontade nacional no aproveitamento das possibilidades imensas que se oferecem à nossa inteligência e estão ao alcance de mãos diligentes e hábeis.

Os vícios de nossa estrutura econômica e a deseducação nacional em todos os sentidos, privam-nos de recursos financeiros abundantes, deixando-nos migalhas para atender a cada uma das necessidades do país. A administração pública torna-se assim impotente e deficitária. Mesmo para custear a ineficiente máquina administrativa que parece ser a própria razão de ser de cada governo, embora não passe ela de um instrumento quase inútil, em virtude da incapacidade técnica dos quadros funcionais e do parasitismo burocrático.

Onde, então, os recursos que os governos pudessem depender com a largueza e a coragem que seriam necessárias, em benefício daquelas atividades para cuja preterição ocorre pretexto aparentemente tão aceitável? Todas elas — a educação, a saúde, o fomento econômico, a assistência

social, os transportes e comunicações, etc. ficam forçadamente relegadas a um plano muito secundário nas preocupações governamentais, sob a mais incoerente justificativa: ou porque os outros governos, igualmente competentes, também não as atendem, ou, ao inverso, porque os outros já fazem alguma coisa nesses diferentes campos, e convém evitar quanto se possa o duplicado emprêgo de recursos para o mesmo fim. Donde, esta atitude mulçumana da administração brasileira; a incrível e inqualificável declinatória governamental, quase geral nas matérias mais delicadas da organização e do progresso nacional. Cada uma das administrações co-responsáveis, ignorando os claros imperativos de ação comum, que emergem dessa mesma co-responsabilidade, julga-se absolvida da sua inércia, quer pela atividade quer pela abstenção das demais... Os inúmeros recursos de ação já criados, que estão de fato à disposição dos Governos que os saibam utilizar, deixam de ser postos em obra relativamente a tudo que é mais necessário à vida do país. Ou, ao invés, numa falta de inteligência que estarrece, — mas é um fato da nossa dolorosa realidade política — empregam-se tais recursos às mãos cheias em benefício de especulações que só interessam a grupos e, por isso mesmo, se tornam em regra ruinosas para a coletividade.

Veja-se bem. Isto significa, nada mais nada menos, que as essenciais atividades administrativas reclamadas pelo bem-estar, enriquecimento e segurança da comunidade, aquelas que, por serem de maior relevância e em verdade "basilares" na organização nacional, a Constituição Política outorga, num "fideicomisso" de suma responsabilidade, aos cuidados comuns da União, dos Estados e dos Municípios, acabam sendo, para desgraça do nosso povo, as mais desamparadas pelos Poderes Públicos. Disso resulta, como não podia deixar de resultar, a situação indescritível de miséria, de abandono, de doença, de desassistência, de desorganização, em que vive a nossa gente. E o país se sente hemiplégico, sem remédio algum à vista, que se demonstre capaz de atenuar deveras as dolorosas conseqüências da nossa imprevidência política, agravada absurdamente pela displicência, incompreensão e falta de vigor dos nossos sentimentos patrióticos. Predicados negativos êsses, que avassalam todos os setores da direção nacional; quando é certo que, ao invés, aí deveriam estuar, no conjunto dos seus aspectos construtivos, as energias sãs, a inteligência, a compreensividade, o entusiasmo, a serviço das empolgantes empresas que a verdadeira construção do país nos está a exigir. Todos percebem que isso estrangula, asfixia a Nação. Sopitá-lhe os impulsos de progresso, anula o seu imenso potencial de energias e trabalho produtivo. Entretanto, todos vêem, todos compreendem, poder-se-ia, a breve prazo, transformar o Brasil, se bem aproveitadas as vantagens do território e da população que possui, em um dos povos mais ricos e mais felizes do mundo.

Colocar nestes termos a questão é entrever-lhe a solução. Entrevê-la e desejá-la. E a tarefa

de realizá-la não é uma empresa do outro mundo. Na verdade, é um segredo de polichinelo. Resume-se no mote preferido de Alberto Tôrres, a que Fidélis Reis dedicou todo um livro — “O Brasil é um país a organizar”. E organizar aqui, conforme está subentendido no projeto de reforma, é empregar os meios adequados para conseguirmos aquele fim que se nos impõe como um imperativo categórico de sobrevivência nacional. E’ integrar, por meio de uma sábia articulação dos esforços que o Governo Nacional é capaz de pôr em obra ou promover, e estão ao seu alcance na forma da Constituição e das leis, o somatório hábil e prudente dos nossos recursos naturais e dos meios de ação que a inteligência e a técnica da organização nos oferecem. Isso, no intuito claro, firme, indesejável, de impor ordem e assistir à vida da comunidade. Mas com aquela intensidade, aquele método, aquela continuidade, aquela extensão e aprofundamento, que se fazem mister. Ora, a esse objetivo jamais chegaríamos utilizando apenas, seja a ação isolada da União, seja a dos Estados ou a dos Municípios, ou mesmo a ação simultânea, mas desconexa, das três órbitas de Governo.

Se é fácil de apontar o remédio em tese, — vale dizer, a convergência hábil, o entrosamento e a solidariedade dos esforços de que são capazes a União, os Estados e os Municípios — também não é difícil a solução prática. Tal solução, porém, por mais clara que o país a veja, não se realiza por si; não basta desejá-la. E’ preciso predispor, determiná-la, instituí-la, “organizá-la”. Cumpra-sejam fixados previamente, pelo Legislador, os princípios, os rumos e os roteiros dessa ação comum. Mas de sorte que não se venham eles contrapor, nem mesmo sobrepor, — porque devem, em verdade, sotopor-se, — aos princípios, às normas e ao espírito do regime federal e democrático, dentro do qual já vive felizmente o Brasil.

E’ esta articulação efetiva, exatamente orientada com o sentido de uma transformação fundamental nas suas grandes linhas, o que se deve instituir para estabelecer uma interação das forças de que dispomos. Dêsse modo é que havemos de enfrentar os grandes problemas nacionais. E’ este grande “sistema” de esforços promotivos do bem público, que insta tornar o objetivo essencial da “reforma de base” ora em foco, como a grande preocupação de todos os brasileiros. O Conselho Nacional de Estatística lhe esboçou o plano em cumprimento do que lhe determinou o Presidente Vargas. E esse plano, estudado e adaptado às condições atuais, poderá talvez dar a melhor expressão possível à reforma de que o Chefe da Nação tomou agora a iniciativa perante as forças partidárias, a opinião pública e o Congresso Nacional, cabendo a este a responsabilidade das decisões definitivas.

Sem a articulação interadministrativa, sábia e flexivelmente estabelecida em âmbito nacional, e destinada a enfrentar em conjunto os grandes e urgentes problemas do país, nada se conseguirá

de útil. Coisa alguma se fará que mereça o nome de “reforma administrativa de base”. Se outro rumo for adotado, remaremos sempre contra a maré, ou navegaremos a vela contra o vento. Sem a estreita cooperação intergovernamental, nenhuma das muitas “empresas grandiosas e heróicas” que o Brasil precisa e pode realizar, será levada a bom termo. O deserto interior, o êxodo rural, a ignorância, a miséria, a doença, a desordem, o arbítrio dos interesses privados impondo-se descontroladamente, continuarão a sujeitar-nos ao marasmo dos povos que não nasceram para “viver” a sua vida, mas para “sofrê-la”.

A geração atual arrastará consigo dolorosos complexos de inferioridade, em lugar do ingênuo mas suave ufanismo de outrora. Na resignação e na inércia, bem inglória será a nossa missão histórica. E só poderemos esperar crises e horas muito amargas, cujo prognóstico ninguém se animará a traçar em condições de fazer renascer a confiança nos espíritos e nos corações.

Ora, os homens que respondem neste momento pela sobrevivência da Federação, já estão plenamente informados dessa realidade “côr de cinza”. E eles têm agora em mãos o meio — e não só o meio mas a oportunidade excelente que a habilidade política do Governo lhes criou — de darem ao país o remédio certo para a diátese que impede o surto normal das energias nacionais. Se o remédio justo for empregado, atender-se-á à segurança da Pátria, pondo-se còbro, do mesmo passo, à desorganização e à “inconsistência” econômica, social e política, que lhe embarçam a verdadeira construção dos seus destinos.

Parece, pois, que, pela primeira vez em nossa história, poderemos ter a esperança de uma solução “de fundo” para os grandes problemas da Federação Brasileira. Este o alcance real do projeto de reforma. Os representantes da Nação, assim diretamente convocados para renovar, dentro da ordem e com um sentido real de progresso, as bases administrativas da República, não ficarão indiferentes ao seu dever de patriotas, de defensores do povo e homens de bom senso, saber e experiência.

Pode-se confiar, por conseguinte, em que a “reforma de base” preveja e autorize, ou determine mesmo, a formação dos sistemas intergovernamentais. Todos já puderam convencer-se, à luz de várias experiências, de que tais sistemas ou consórcios não atentam contra as autonomias concorrentes dos governos que assim se solidarizam. Tão certo é que eles surgem como projeção dessas mesmas autonomias e por elas são dirigidos e iterativamente reajustados.

Também não custará a ninguém compreender que somente com o recurso aos sistemas aqui preconizados se conseguirá organizar, estender por todo o país e fazer funcionar, a contento, as numerosas redes de serviços públicos, que precisam efetivamente cobrir todo o território brasileiro. Os órgãos dessa assistência administrativa multiforme, de acordo com a sua natureza e os

objetivos de cada momento, devem existir em cada *distrito* nalguns casos, e noutros, em cada um dos *municípios*. E quando não puder ser em uma ou outra dessas duas extensões, então terá de ser, pelo menos, em cada uma das *sedes dos consórcios intermunicipais* (localização sub-regional). Porque não há quem hesite em afirmar que até ali, no mínimo, se não de descentralizar, ou melhor, desdobrar, as rédes da administração nacional, a fim de que os seus órgãos possam prestar *diretamente* todos os serviços de amparo efetivo às populações, ou de efetiva organização da vida e da segurança do país.

Para possibilitar essa presença real do Poder Público, a proteger as atividades não de alguns, mas de todos os cidadãos, e na extensão total do território pátrio, é preciso organizar previamente a rede dessas duzentas confortáveis e dinâmicas "cidades interiores", que devem presidir à superestrutura da organização municipalista, integrando o papel social, econômico e político que a esta deve caber. Tais cidades, por força do seu destino, serão, ou se tornarão prontamente, centros urbanos modernizados e progressistas, que liderem as atividades culturais e econômicas das respectivas regiões e ofereçam aos seus moradores e populações tributárias a segurança e bem-estar que a vida social deve subentender em toda a parte. Não se destinam a constituir, portanto, as "metrópoles" tentaculares, que tendem a ultrapassar os seus fins e asfixiar a vida rural em detrimento desta e da própria vida urbana. Ao contrário, desempenhando um destino regulado estreitamente pela prosperidade e bem-estar da gente do campo, serão os elementos de revitalização econômica da República. Mas isto sem deixarem de ser, ao mesmo tempo, os instrumentos para repartir por todo o Brasil os benefícios da civilização, para generalizar a cultura, para formar a verdadeira consciência nacional. E também para descobrir e aproveitar as inteligências de eleição que o país perde, até agora num sacrifício doloroso e sem compensação alguma, quando elas aparecem nos acanhados ambientes sociais do interior. E' ponto este de suma importância, pois no interior atrasado e pobre, os melhores valores humanos, se não são destruídos na voragem da mortalidade infantil ou na invalidez precoce, acabam, as mais das vezes, asfixiados ou deformados pela estreiteza e primarismo da vida local.

Aquela presença das rédes administrativas nacionais, de modo que tenham vários centros, se possível, ou um, pelo menos, no âmbito de cada consórcio intermunicipal, — tal presença, se é condicionada, a fim de que seja exequível, pelo grau de progresso que aqueles núcleos ofereçam, por sua vez contribuirá para desenvolvê-los e melhor capacitá-los, em todos os sentidos, para a obra de assistência direta ao povo, que a ação governamental em última análise se destina a proporcionar. E nisso se verá, também, o maior poder retentivo da riqueza, econômica e humana, de cada aglomerado urbano, constituído com os foros de autonomia, no seio da população brasi-

leira. Único fator, esse, capaz de neutralizar o êxodo nefasto do capital, das inteligências e, mesmo, das correntes demográficas, a que é preciso pôr cômbo de qualquer maneira. O homem, e com ele a riqueza, em vez de se atirarem à ocupação e ao desbravamento das regiões ainda desertas, fogem do interior em virtude de ali não encontrarem condições razoáveis de aplicação. Mas vêm dissipar-se ou inutilizar-se nas grandes metrópoles, aumentando a desorganização e a miséria do país.

Da conjugação feliz entre as conseqüências correlatas à criação das capitais ou "cabeças" dos consórcios municipais e à descentralização administrativa, apoiada nessas cidades interiores, de todos os serviços públicos, é que resultarão, numa palavra, as possibilidades práticas de serem propiciados a pleno efeito, e à *totalidade do povo brasileiro*, os *benefícios* da educação, da assistência médica, do serviço social, do fomento econômico, da previdência, do policiamento, da justiça. São causas, todas essas, que as populações interiores precisam possuir, têm o direito de possuir em igualdade de condições com as populações metropolitanas. Mas, para desgraça sua e de todo o país, não possuíram no passado nem possuem no presente, de modo satisfatório, em parte alguma. E não possuem porque, na modorra do nosso patriotismo, deixamos que tenha prevalecido até agora, na quase totalidade do país, o doloroso quadro social e econômico que nos desola, nos humilha e nos infelicitiza, a todos os brasileiros. E' o resultado da cegueira, indiferença criminosa, desumanidade e falta de zelo pelos interesses vitais da nacionalidade, que têm caracterizado entre nós, via de regra, a ação dos Poderes Públicos em face da situação em que vivem as populações interiores. Vivem, essas populações; mas vivem sem esperança alguma. A não ser a de abandonarem um dia os seus "pagos", onde suportam a existência mais abandonada e sofredora que se possa imaginar em um mundo semicivilizado. E isto tão-somente por culpa da nossa displicência, da nossa indiferença, diante dos problemas da Pátria. Como resultado da nossa falta de zelo pelo engrandecimento da comunidade em cujo seio vivemos. Verificação tanto mais pungente, quanto é certo que o território, as suas riquezas e possibilidades imensas, deveriam ser o penhor seguro da felicidade para a nossa gente, desde que se quisesse de veras "governar" o Brasil. Isto é, dar ao seu povo, a todo ele, a proteção que lhe é direito imprescritível.

Em resumo, os dois aspectos do quesito ficam respondidos desta forma :

a) A organização, sob moldes específicos e pragmáticos, dos grandes sistemas de ação intergovernamental, é o meio único de que pode o Poder Público valer-se para prestar à população brasileira a assistência que a retire da miséria, abandono e desgraça em que vive.

b) Esses sistemas — alguns dos quais como sistemas "ministeriais", isto é, presididos respectivamente pelo Ministério a que interessarem seus

objetivos, e outros como sistemas "interministeriais", dada a conexão das respectivas responsabilidades — unificariam e aplicariam racionalmente os recursos e esforços conjugados da União, dos Estados e dos Municípios nos campos administrativos de comum interesse. A seu cargo ficaria a criação das redes verdadeiramente nacionais — distritais, municipais ou intermunicipais — de agências ou postos de ação administrativa, a exemplo daquela já esboçada pelo Ministro Daniel de Carvalho com os Centros Agropecuários. Tais agências agiriam de modo sistemático e direto, racionalizadas ao máximo as respectivas atividades, constituindo-se instrumentos específicos de educação, cultura, saúde, assistência ao trabalho e ao trabalhador, bem-estar social, fomento econômico, proteção multiforme às atividades produtoras, transporte, arrecadação tributária segundo métodos modernizados, estatística, cadastro rural e, possivelmente, ainda em alguns campos mais.

c) E' preliminar, porém, como elemento de racionalização, tanto do próprio plano de trabalho, quanto da vida nacional nas suas estruturas básicas, constituindo, ainda, o ponto de partida para o melhor ajustamento do regime federativo adotado pela Nação, a instituição sistemática dos "consórcios intermunicipais". Teriam êstes como seus órgãos legislativos, mas segundo uma pauta de prévias autorizações fixadas pelas Câmaras Municipais, os Conselhos de Prefeitos.

Essa organização, para surtir o desejado efeito, como instrumento para integrar a administração pública naquilo que ela seja de alcance municipal, mas em âmbito e com um sentido, a rigor, nacionais, deveria ter limites de área adequados para cada região do país. Contudo, o espaço geográfico deveria ser-lhe tão estável quanto o das Unidades Federadas. Não ocorreria nisso inconveniente algum, dado que continuaria livre, dentro da legislação orgânica federal que regulasse a matéria, a criação de quantos novos municípios as circunstâncias fôsem justificando dentro de cada consórcio.

De modo geral, o número total de consórcios não deveria exceder muito de duzentos. Tal quadro, ao lado das trinta Unidades Federadas (esta a divisão ótima que as circunstâncias geográficas e históricas parecem aconselhar) — tal quadro assentaria a contextura adequada para a dupla diferenciação — regional e local — da ação administrativa. Diferenciação essa, sem a qual, bem firmada em bases justas e lógicas, a vida brasileira não conquistaria nunca as condições de equilíbrio e a capacidade de progresso harmonioso em que ela se deve investir para enfrentar a missão histórica que lhe está reservada.

Todos podem ter facilmente o senso do equilíbrio aqui requerido, desde que compreendidas as limitações decorrentes de duas exigências fundamentais.

Primeiro, disporem os consórcios de suficiente capacidade demográfica, econômica e financeira,

— ou, quando menos, territorial apenas, — ao estabelecer-se a nova organização municipal. Isto a fim de poderem êles atingir os seus objetivos; ou, no mínimo, ficarem em condições de obter da União e dos Estados cotas substanciais de auxílios que permitam levar adiante o seu esforço de desbravamento e "mise en valeur" dos respectivos territórios.

Segundo, não poderem as novas unidades pretender independência tal, em relação ao Estado-membro ou à União, que pusesse em risco o jôgo institucional das forças superiores, cuja ação equilibrada se impõe na estrutura federativa do país. A precaução se impõe para que não sejamos levados nem a um nem a outro dos extremos opostos — o da *atomização* administrativa, ou, então, o do *centralismo* exagerado. Erradíssimos são ambos êsses caminhos; por um ou por outro só poderia ser levado o país, de crise em crise, à completa desintegração.

QUESITO N.º 2

"Quais os princípios de organização racional que foram seguidos na elaboração da reforma administrativa ?

Quais os princípios que devem prevalecer?"

Lendo-se atentamente o projeto de reforma, e comparando-se o esquema geral da matéria por êle abrangida com o que prevalece atualmente na administração federal, percebem-se as linhas de racionalização que o plano traçado procurou estabelecer e de fato aplicou. Entretanto, a prudência com que isso foi feito — circunstância essa, aliás, a que já nos referimos mais de uma vez, com a devida compreensão, — impediu que o esquema fôsse aplicado de modo ousado e sob a orientação sistemática que seria aconselhável.

Por motivos óbvios, entendeu o Poder Executivo de transigir diante da situação atual. Não quis ter senão a indispensável iniciativa para que a livre apreciação dos representantes da Nação se manifestasse a respeito e desse ao projeto o desenvolvimento que êles houvessem por bem adotar. Muita coisa que o "espírito" do projeto exigiria, a sua primeira redação apenas habilmente *sugere* através da própria "colocação" dos problemas: Mas foi deixada ao Congresso a decisão de tomar ou não a iniciativa de quaisquer acréscimos.

De outra parte, sente-se que, na perspectiva de que a reforma assegurasse ao Executivo bastante liberdade de ação através dos competentes regulamentos, que ficarão explícita ou implicitamente autorizados em termos bastante amplos — e até mesmo em termos radicais em alguns casos, como acontece em relação ao Conselho de Planejamento e Coordenação —, parece que não quis o Governo correr o risco de ultrapassar o justo meio-térmo no terreno das inovações. Evitou-se assim a incompreensão ou a desconfiança, da parte dos espíritos menos propensos a transformações

avanzadas. Não viria alarmar a opinião pública, nem causar apreensões, o rol extenso das modificações — de nomes, de objetivos ou de normas de ação — que o sistema da administração pública brasileira está realmente exigindo. Daí, creio eu, não se encontrar o projeto totalmente escoimado de “incoerências” e “meias medidas”, que uma crítica pontilhosa rebuscaria com certo êxito, sem dúvida.

Isto, porém, não tem maior importância. Condensando as sugestões que decorrerem dos debates parlamentares, e valendo-se das contribuições que os vários setores da opinião pública e até os próprios órgãos administrativos oferecerão, a lei certamente completará o sistema. Ou, pelo menos, permitirá o seu acabamento. E poderá ser assim atingido o anunciado objetivo de uma “reforma de base”, mas sem que o Congresso tenha necessidade de prescrever pormenorizadamente tôdas as providências necessárias, a cada uma das quais, de fato — e mais não é preciso — a lei fixará o conteúdo essencial ou os princípios orgânicos a que deva obedecer. Bastará que o espírito e o escopo central da reforma fiquem nitidamente fixados no texto legal.

Segundo um esquema que poderá ou não ser desenvolvido pelo Poder Legislativo, parece que o projeto foi traçado de acordo com as seguintes linhas mestras:

a) Reduzir ao mínimo o número dos altos dirigentes com que o Presidente da República precise despachar e conferenciar freqüentemente. Isto porque semelhante tarefa lhe constitui uma inútil sobrecarga de trabalho, exigindo o estudo de inúmeros casos pessoais e dos pormenores que se costumam suscitar no trato normal dos negócios públicos. Sábiamente já diziam os romanos: “*De minimis non curat Pretor*”.

b) Reduzir a massa imensa dos atos que devam ser assinados pelo Chefe do Governo. Objetivo, êsse, que precisa ser levado, como já disse, muito mais longe, a fim de que o Primeiro Magistrado possa dedicar sua inteligência, observação direta e meditação, por tempo mais largo e sem a esfalfa inútil daquela enervante tarefa, àquilo que constitui propriamente a obra do governo.

c) Tornar sistemática e racional a distribuição, entre os Ministérios, dos setores básicos da administração pública.

d) Fazer prevalecer esquemas orgânicos mais lógicos do que os atuais, na estruturação dos diferentes Ministérios. É tarefa que está, porém, apenas esboçada no projeto.

e) Colocar sob as vistas diretas do Chefe do Governo certos órgãos administrativos. Serão aqueles que interferem — mas devem fazê-lo sem riscos de criar confusão, isto é, com autoridade e sob forma adequada — nos campos de ação de dois ou mais Ministérios; ou então os que tiverem uma significação “nacional” ou mesmo “intergovernamental”, de tal ordem, que se justifique, a bem

dizer a duplo título, sua colocação naquela eminente posição. Os respectivos dirigentes, ao lado dos titulares das pastas ministeriais, integrarão o grande “Estado-Maior”, civil e militar, que assessorará o Governo numa atuação unificada, ou seja, constituindo o “cérebro” da obra governativa considerada no seu conjunto.

f) Melhorar a ordem e a eficiência da administração pública no que concernir às medidas referentes ao pessoal.

g) Imprimir mais agilidade e responsabilidade efetiva ao aparelho administrativo, libertando-o da necessidade de práticas menos corretas de camuflagem. Tais práticas, embora as mais das vezes não cheguem a ser desonestas, devem ser evitadas. Elas procuram ladear os embaraços práticos, não raro insuperáveis, ou mesmo incompatíveis com os interesses da administração, que as normas excessivamente pontilhosas de contabilidade e controle financeiro oferecem ao normal andamento dos negócios públicos. Para corrigi-las bastará considerar que as normas a estabelecer se destinam a ser executadas num país enorme e de comunicações geralmente difíceis.

h) Colocar à disposição do Governo, através das atividades do Conselho de Segurança Nacional, do de Economia e do de Planejamento e Coordenação, aos quais se devem juntar, em atenção à sua natureza, fins e compromissos convencionais de que resultaram, os de Geografia e Estatística e possivelmente ainda, o de Pesquisas, — um conjunto de forças propulsivas e orientadoras de incalculável capacidade. Tais órgãos, em virtude do seu dever de iniciativa e do caráter geral de sua colaboração, habilitará a Chefia do Governo a se colocar de fato à frente do progresso e do bem-estar da Nação, focalizando no devido tempo aquelas reformas e medidas que só podem ser previstas e planejadas à luz do exame de conjunto e aprofundado, no passado e no presente, da realidade nacional e dos novos rumos que à evolução dos povos forem abrindo a ciência, a técnica e a solidariedade internacional.

Completado êsse esquema sob a inspiração do patriotismo e das luzes dos representantes da Nação, terá o Presidente da República, apesar da cautela extrema de sua iniciativa, conseguido realizar uma “revolução branca” na vida brasileira. Uma revolução, sem dúvida; mas revolução constitucional, na forma mais democrática possível. Reorganização, será esta, mais extensa, mais profunda e mais duradoura nos resultados, do que as reformas mais ou menos revolucionárias de 1930 e 1937.

QUESITO N.º 9

“Quais os meios preconizados na reforma para aumentar a eficiência do pessoal e diminuir as instâncias interlocutórias, na burocracia?”

A reforma, ou melhor, o seu projeto, pelos motivos a que já se fez alusão, só indiretamente pretende promover a eficiência do pessoal empre-

gado no serviço público. Mas se o Poder Legislativo, como tudo parece aconselhar, entender de ampliar-lhe o alcance e eficiência, poderá atender a êsse aspecto da organização nacional, que é de fato relevante, por meio de duas das iniciativas já sugeridas.

Uma delas consistiria em autorizar, ou mesmo determinar, que o D.A.S.P., com o ulterior pronunciamento do Conselho de Planejamento e Coordenação, prepare, em curto prazo, um projeto de reforma do funcionalismo público inspirado nas diretrizes sugeridas pelo Conselho Nacional de Estatística. Tais sugestões já podem merecer a confiança da Nação, pois comprovado está o seu acerto onde quer que tenham sido postas em prática, ainda mesmo na forma parcial e quase sempre imperfeita em que o foram.

A outra iniciativa seria a autorização para que o Governo Federal promova a cooperação entre as diferentes órbitas administrativas. Como já ficou esclarecido, será para conseguir-se essa cooperação graças a um sistema intergovernamental que estabeleça objetivamente os processos e os métodos de ação comum. Cada um desses sistemas agirá de modo uniforme quanto aos princípios, mas de maneira diversificada na prática, para atender as peculiaridades regionais; e visará, antes de tudo, à progressiva reorganização dos aparelhos administrativos estaduais, de maneira que se tornem êles efetivamente órgãos complementares dos que mantiver o Governo Federal. Da observação e do estudo em comum dos problemas administrativos, a par do amplo debate promovido em torno dos alvitre propostos ou já experimentados na administração federal, ou mesmo em algumas das Unidades Políticas, poderia facilmente resultar a voluntária adoção, em toda a administração brasileira, e nas condições mais aconselháveis, dos modelos bem sucedidos. Êstes, por decisão coletiva, ficariam preferidos, na conformidade da experiência comum da União e dos Estados. Tudo quanto dependesse dos Poderes Legislativos iria sendo promovido e obtido à medida que os entendimentos recíprocos, estabelecidos em face de dados objetivos, fossem sendo processados nas assembléias técnico-administrativas prepostas a essa tarefa, em cada qual dos grandes setores da obra governativa brasileira. Tais resoluções — acrescentamos aqui, confirmando o que já deixamos exposto na resposta ao quesito n.º 4 — por serem elas tomadas sempre sob as diretivas dos diferentes governos e sob a condição de receberem expressa ratificação nos casos mais importantes, não tolheriam de nenhuma forma a autonomia e a autoridade dos Chefes do Poder Executivo. Revestiriam, entretanto, de alto prestígio e grande força realizadora as normas de ação comum, por isso que estas seriam adotadas em condições de verdadeira consulta aos interesses nacionais. Também não se preteririam jamais as competências e os princípios constitucionais; pelo contrário, imprimir-se-ia um novo e elevado sentido à autonomia

dos Estados em face da União, e dos Municípios em relação aos Estados, nos assuntos de seu comum interesse.

Quanto, em particular, à redução das instâncias interlocutórias, trata-se de objetivo que dependerá, em primeiro lugar, da qualidade do funcionalismo. Também depende da racional distribuição da autoridade e conseqüente simplificação a introduzir-se na máquina administrativa. Parece que a reforma, nesse particular, não deveria descer a pormenores de regulamentação. Poderia, sim, deixar consignada a inclusão da matéria entre os objetivos complementares atribuídos à competência do Poder Executivo, à luz dos estudos que fossem sendo realizados.

Uma coisa, porém, bem pode a reforma levar a efeito muito mais a fundo do que está proposto no projeto. E' libertar uma vez por todas o Chefe do Governo da tarefa exaustiva — em verdade, duríssima corveia — de assinar diariamente uma avalanche de atos administrativos, principalmente nomeações, exonerações, etc., sem maior importância que o justificasse. E' um trabalho inútil em si mesmo, e que inutiliza o Presidente da República para a sua eminente função. Esta precisa ser compreendida nos seus nobilíssimos termos. Por isso mesmo, insta que possa ser exercida em condições de deixar ao Presidente bastante liberdade, na distribuição do seu tempo, — que, aliás, os deveres protocolares já tornam muito escasso, — para atender aos objetivos e interesses reais da governação pública. Hoje, o Chefe do Governo é sobretudo u'a máquina de assinar nomeações, transferências, demissões, reversões, etc. Mas em condições tais que o impedem de poder julgar do cabimento, importância ou justiça dos atos que são submetidos, sem conta nem medida, à sua nominal "decisão". O Presidente não "preside" a Nação. Não o permitem as funções elementares de gestão, que êle é chamado a exercer como um autômato, sem qualquer exame que lhe desse conhecimento de causa. Tal exame, de resto, não teria significação alguma política, tomada esta palavra no seu superior sentido. O Chefe do Governo exaure seu tempo e suas energias na absurda tarefa de subscrever ou cancelar decisões alheias, aparentando preferências e julgamentos que não são seus, nem em boa razão lhe podem competir. O Presidente em verdade faz-se uma chancela do luxo no que toca a êsse formalismo administrativo que o afadiga, mas sem qualquer proveito para a causa pública. Assinar, assinar, assinar sempre, centenas de atos diariamente, é a tarefa errada e prejudicial que se impõe atualmente ao Chefe do Governo. Ela requer várias horas diárias de um labor material, que se faz ainda mais cansativo porque inútil e contraproducente. Realizando êsse penoso esforço, e nêle desperdiçando tempo e energias preciosas, o Presidente não está exercendo consciente e construtivamente o governo; não está prevenindo nenhum mal; não está controlando coisa alguma. Apenas assume,

por presunção legal, a responsabilidade de atos alheios. Responsabilidade, porém, que não precisa ter e não pode ter. Ninguém o chamaria à barra de um tribunal pelo erro a que o levassem eventualmente, nessa matéria, auxiliares inescrupulosos, desde que fôsse providenciada a punição dos culpados.

Absorvido nesse afã de subscrever papéis, o Chefe do Governo não observa a vida do país; não estuda, não medita, não analisa, não projeta coisa alguma. Talvez nem tenha tempo de se informar, através da leitura dos jornais, dos movimentos da opinião pública e da marcha dos acontecimentos nacionais e internacionais. Uma e outra coisa, entretanto, são condicionantes evidentes dos atos do Governo. Governo de que ele, simbolicamente apenas, é o Chefe; porquanto não lhe é dado ser, no significado pleno da palavra, o condutor, ciente e consciente, dos rumos que está impondo à marcha dos negócios públicos.

Por que razão precisaria o Presidente subscrever quase todos os atos da administração? Pois os Ministros de Estado também não exercem o governo, participando-lhe das responsabilidades como auxiliares da confiança do Presidente? E toda a administração federal não está sob a vigilância do Departamento Administrativo do Serviço Público? Não bastaria, portanto, que só dependessem da escolha pessoal do Presidente, em atos por ele subscritos, os provimentos dos mais cargos? Baixar atos da rotina ou referentes aos planos inferiores da administração é tarefa — diz-nos o bom senso — que poderia ficar racionalmente repartida entre os diretores dos Serviços autônomos ou dos Departamentos de Administração de cada Ministério, num primeiro plano, ou entre o diretor do Departamento Administrativo do Serviço Público e os Ministros de Estado, no plano mais elevado. Ficariam, assim, na dependência de decisão e assinatura do Chefe do Governo os atos referentes aos Ministros e demais altas autoridades, inclusive os dirigentes dos órgãos subordinados diretamente à Presidência da República.

Tôdas as garantias de moralidade poderiam cercar os atos administrativos, independentemente de serem autografados pelo Presidente. Aliás, todos eles se fariam em nome e sob a responsabilidade superior do Chefe da Nação — responsabilidade, de resto que está, em termos justos, implícita na escolha, por este feita, das mais altas autoridades da órbita de governo colocada sob sua direção.

QUESITO N.º 10

“As diversas reformas administrativas do Brasil têm constituído uma decorrência de nosso desenvolvimento econômico e social?”

No caso afirmativo, qual a forma de, através dos seus órgãos, ajustar-se o Estado às exigências desse desenvolvimento?”

Quanto à primeira parte do quesito.

A resposta é um tanto embaraçosa. “Reforma administrativa de base”, no sentido largo e

justo da expressão, nunca foi levada a efeito no Brasil. Nenhum plano desse gênero jamais se consubstanciou entre nós em um único diploma legal. Mas se como tal quer-se considerar os conjuntos das leis promulgadas dentro de um pequeno período de tempo, tendo em mira a transformação da ordem administrativa do país no intuito de adaptá-la a cada uma das sucessivas ordens políticas que os acontecimentos impuseram à Nação, então poderemos considerar como “reformas de base” as seguintes séries de atos legislativos:

a) os que transpuseram a organização administrativa vigente no regime colonial, para o regime metropolitano, sob D. João VI;

b) os que adaptaram a ordem administrativa brasileira às condições da independência política, sob D. Pedro I;

c) os que consolidaram a ordem imperial ou realizaram as primeiras transformações por que esta passou, sob D. Pedro II;

d) os que instituíram a ordem republicana, sob a dominante inspiração política de Benjamin Constant e graças, principalmente, à capacidade jurídica de Rui Barbosa;

e) os que na fase revolucionária de 1930 a 1934, e sob a responsabilidade de Getúlio Vargas, remodelaram quase toda a administração pública, tendo como notas tônicas, sob os pontos de vista, respectivamente, da racionalização dos serviços e da introdução da reforma social, de um lado, a criação do D.A.S.P. e do I.B.G.E., certas medidas de ordem econômica e a reorganização do ensino, e de outro lado, as bases da legislação trabalhista;

f) finalmente, os que, ainda com Getúlio Vargas, mas em forma já um tanto difusa, e adaptando-se parcialmente aos princípios do chamado Estado Novo, procuraram ampliar o aparelho administrativo nacional, imprimindo-lhe maior eficiência.

Ora, não só estas reformas de conjunto, como também todos os atos isolados que criaram novos aparelhos administrativos ou instituíram novas condições ou novos roteiros para o meneio dos negócios públicos, é claro que não decorreram, senão de um modo muito restrito, do “desenvolvimento econômico e social”. O que se poderia quase dizer é que esse movimento evolutivo foi grandemente tolhido, frenado, e até embargado por vezes, em virtude da viciosa estrutura e paralisante atuação da máquina administrativa. As reformas resultaram, sim, de uma dupla motivação; mas motivação que sempre as submeteu a esquemas obsoletos ou incompletos. De um lado, foi a vaga consciência da necessidade de alargar os quadros administrativos e facilitar o seu poder propulsivo, afastando obstáculos que levantavam o clamor público; corrigindo, assim, as omissões mais chocantes ou instituindo alguns meios de ação que não havia mais como protelar. Isso mesmo, porém, não por espírito ou propósito de corajosa renovação, mas o *quantum satis* para que o

Poder Público não tolhesse de modo escandaloso, através de medidas desacertadas, de contrôles excessivos ou omissões de esforços que só dêe dependiam, o “desenvolvimento econômico e social do país”. De outro lado, como influência frenadora, foram os interesses de certas forças políticas, que quase sempre sotopõem, por displicência ou intencionalmente, o interesse da Nação aos interesses da “política alimentária”, que tanto horrorizava Sílvia Romero. Política, se assim a podemos chamar, que não passa do menosprezo do bem público, uma vez que só tem por fim distribuir favores, privilégios e empregos em benefício das famílias e clientelas dominantes, ou como recurso para manter e alargar as forças eleitorais incumbidas de assegurar aos dirigentes o usufruto do poder e a possibilidade de disporem dos destinos do país como coisa própria. Tais circunstâncias, de resto, não são privilégio do Brasil, mas o mal, talvez irremediável na ordem atual, que debilita ou entrava a marcha da civilização em todos os continentes, mesmo entre os povos tidos e havidos como os líderes do mundo.

Eis aí o motivo pelo qual, em regra, e tanto nas grandes como nas pequenas reformas, nunca houve exclusivamente a preocupação do bem público. Em todas elas, haveria sem dúvida, confessada ou proclamadamente, um imperativo de ordem pública, a preocupação de corrigir omissões ou vícios, capaz de mover o patriotismo dos governantes e de oferecer ao mesmo tempo o pretexto para aquinhoar hábilmente determinados interesses privados, quase sempre em antagonismo com o bem do país. E no intuito, sobretudo, de distribuir empregos e posições aos apaniguados dos grupos dominantes. Por isso, em nenhuma fase da sua história o Brasil projetou e executou reformas ditadas *exclusivamente* pelo zelo da coisa pública. Nem tão pouco cogitou — pois aquele círculo de influências não o permitia — de uma “reforma de conjunto”, que procurasse colocar as coisas em seus justos lugares e fazer com que a máquina administrativa, reajustada em todas as suas peças, tivesse a força propulsiva e renovadora, a capacidade de ação sinérgica, inteligente e oportuna, que lhe deve ser o indiscutível apanágio, num regime racionalizadamente preposto à correta gestão da coisa pública.

Essas considerações é que nos levam a aplaudir sem reservas a presente tentativa — a terceira — do Presidente Vargas. Porque ela foi tomada, evidentemente, no intuito de imprimir à administração brasileira o caráter orgânico, os esquemas racionais e a eficiência técnica, que sempre lhe faltaram. Essa preocupação, aliás, já se vinha revelando, com um alto sentido construtivo, não só por meio dos cursos de formação e aperfeiçoamento de que teve o D. A. S. P. a iniciativa, como também na ação técnico-científica e cultural, agora a cargo da Escola Brasileira de Administração, que vem desenvolvendo a “Fundação Getúlio Vargas” sob a direção de Simões Lopes.

Quanto à segunda parte do quesito.

Ponhamos de lado a condição — “no caso afirmativo” —, que se lê na pergunta. Pois parece que a indagação só tem sentido “no caso negativo”.

A resposta, por conseguinte, à segunda parte do quesito é esta: Para que a reforma, através da ação iterativa e sempre solidária, racionalizada e eficiente, dos diferentes ramos e planos da administração pública, ajuste a ação do Estado às exigências do “desenvolvimento econômico e social” do país, é preciso que ela se inspire, bem compreendido o pensamento do seu autor, naqueles princípios basilares que o Poder Legislativo facilmente encontrará evidenciados, senão na letra, do projeto, por certo na sua intenção, ou, melhor ainda, no espírito que sempre inspirou toda a política social do Presidente Vargas.

Poderíamos resumir esse esquema, cujo cabimento não se pode recusar, da seguinte forma:

a) Visando apenas a administração pública, o projeto, para que possa conter a desejada “reforma de base”, há de abranger todos — e somente — os aspectos fundamentais da organização nacional sob o ponto de vista administrativo.

b) A reforma deve revestir-se de “forma orgânica”, e rigorosamente “racionalizada”, de modo que não peque nem por omissão nem por extravasamento. Não há de condescender, portanto, com preconceitos ou interesses de grupos.

c) Cumpre que a reforma se inspire efetivamente nos verdadeiros interesses nacionais e na compreensão de que é imprescindível cuidar-se de implantar a ordem, o bom senso e a justiça em todos os planos da vida brasileira. Isto, porém, corajosamente; sem titubeios, sem concessões às meias medidas nem ao nosso costumeiro espírito de inércia.

d) A reforma terá como preocupação máxima capacitar o funcionalismo federal para a sua dupla missão histórica.

De um lado: delinear, experimentar e firmar, em sua própria organização, o sistema perfeito, ou tão perfeito quanto possível, no que disser respeito ao “serviço civil”. Será o ponto de partida para a “reforma social”, a qual, sob uma prudente forma evolutiva, não será mais do que a extensão obrigatória desse mesmo “serviço civil”, de maneira que possa ele atender às atividades essenciais para assegurar um satisfatório nível médio de conforto à vida da comunidade. Esse nível médio há de situar-se, obviamente, entre um mínimo, compatível com o sentido da solidariedade humana, e um máximo, que não se constitua uma afronta à justiça. O Brasil terá de executá-la de qualquer maneira. Mas convém que o faça dentro da ordem, com equidade perfeita, e na conformidade das suas tradições cristãs.

Do outro lado: realizar a reforma administrativa com a extensão e a profundidade realmente exigidas pelos seus altos e oportunos objetivos,

sem perder de vista a hora histórica que a Nação está vivendo. Isto exige: 1) a formação de técnicos em todas as especializações e a melhoria de nível cultural dos servidores públicos; 2) a organização do funcionalismo em condições adequadas à sua missão; 3) um sistema previdencial e providencial de remuneração que dê ao funcionário a condição social que ele deve assumir, mas não o transforme em um cidadão privilegiado, a viver parasitariamente à custa da massa proletária; 4) a organização imediata da economia trabalhista, segundo as linhas gerais, de ordem econômica e social, propostas na Resolução n.º 127 (de 19 de julho de 1939) do Conselho Nacional de Estatística, como medida, também ela, preparatória do "serviço civil obrigatório".

O objetivo final do "serviço civil obrigatório", como está bem claro nas referências que lhe foram dedicadas, será assegurar a todos os cidadãos uma ocupação ou atividade suficientemente remuneradora.

Resume-se, como ficou dito na resposta ao quesito n.º 1, neste duplo objetivo: trabalho para todos com remuneração suficiente a um tipo médio de vida, perfeitamente satisfatório do ponto de vista humano, e em horário que deixe largo tempo livre, utilizável em atividades privadas; trabalho de todos, — no "serviço público", para a produção das utilidades e a prestação dos serviços que se reconhecerem indispensáveis à vida da comunidade, e em atividades livres, para todos de demais objetivos econômicos.

Assim, essa garantia e esse dever de "trabalho público", cuja prática afastará a mais velha das injustiças humanas, é claro que não se destinará nem a eliminar a atividade privada nem a lhe suprimir a liberdade. Ao contrário a liberdade do trabalho, nas atividades privadas, deve ser amparada e facilitada pelo Poder Público. E cada cidadão, na medida dos seus esforços e capacidade, buscará, livremente, a melhoria de vida, acima do padrão médio que o "serviço civil obrigatório" lhe assegurará em troca de uma pequena parte (diária, semanal, mensal ou mesmo anual) do seu tempo destinado a atividades produtivas.

e) A reforma deverá estabelecer o quadro geral da administração pública, quanto aos seus órgãos executivos e às suas interrelações, de maneira a lhes assegurar racionalmente, não apenas economia e rendimento de ação. Mas, ainda, a sua extensão efetiva a todo o território e a todos os aspectos da vida social, bem como a todas as categorias ou grupos da coletividade. Para isso utilizará a diferenciação triplíce das ordens de inter-relações — a nacional, a regional e a local, previstas sabiamente no regime político vigente. O objetivo se alcançará, entretanto, de maneira a estabelecer, graças à cooperação intergovernamental bem assentada, a justa unidade nacional. Sem esta, a reforma falhará ao seu destino, no presente e no futuro, continuando a permitir o malbarato do sacrifício imposto ao povo para a manutenção do Poder Público.

f) Deve a reforma colocar na mais eminente posição, e com os mais altos requisitos que lhe possam ser dados, um órgão capaz de efetuar com eficiência todos os planejamentos particulares que o Governo lhe determine, e de propor os ajustamentos ulteriores. A esse órgão caberá também a iniciativa das reformas e dos planos reclamados para que o conjunto da vida brasileira se desenvolva harmoniosamente, as instituições sócio-econômicas e político-administrativas correspondam ao bem público, e sua segurança presente e futura fique efetivamente resguardada, graças à organização, à riqueza e à mentalidade esclarecida de todo o corpo social, para isso preparado pela educação, disciplina e cultura.

g) A reforma deve manter junto a esse órgão, e tal como a ele próprio acontece, isto é, diretamente subordinado à Presidência da República, os instrumentos de ação administrativa que se destinem a interferir normalmente em todos os outros setores da administração federal ou que houverem de atender às realizações máximas da administração pública, servindo também a fins comuns aos Estados e Municípios.

h) A reforma há de cogitar, em particular, de suprir certas deficiências básicas da vida administrativa brasileira que até agora não foram convenientemente atendidas. Dados os seus fins como "reforma de base" e "reforma racional" da administração, isto é, da atuação do Poder Público realmente promotiva da felicidade social, logicamente deveria ela consignar princípios ou normas de ação que tivessem por objeto promover: 1) o equilíbrio, a estabilidade, a nitidez, no estabelecimento da divisão territorial, administrativo-judiciária e política, pois o quadro daí resultante condiciona fundamentalmente a vida, a ordem e o progresso do país, sob todos os pontos de vista; 2) a recuperação dos desajustados sociais, conservadas as respectivas unidades familiares, mediante uma obra de socialização, educação e preparação para o trabalho nas Colônias-Escola, como o têm lembrado vários Congressos de Educação; 3) a assistência efetiva ao trabalhador rural por meio de um "serviço social", não somente adaptado às condições brasileiras, mas presente em todos os *distritos* de cada um dos *municípios* do país; 4) a efetiva organização do "registro civil" e do "cadastro rural", a cargo, em cada distrito, das "Agências Distritais de Estatística e Registros Públicos"; 5) a criação do "Exército do Trabalho", sob a direção do Ministério da Guerra, como reserva das forças armadas, como instrumento de adaptação ao trabalho para os desajustados que não convenha encaminhar às Colônias-Escola, e, também, como instituição que possa tomar a si a execução de certas obras públicas necessárias à organização nacional.

Nessa resposta ocorre, sem dúvida, certa repetição de sugestões já formuladas. Mas não há descabimento nisso, como recapitulação, uma vez que corresponde à intenção do quesito respondido. O mesmo fato e a mesma justificativa também ocorrem com referência aos quesitos ns. 11 e

12, que encerram o inquérito. Embora a repetição esteja atenuada na forma, as perguntas a considerar não permitiram evitá-la de todo.

QUESITO N.º 11

"Quais os objetivos visados pela reforma?"

Os objetivos imediatos a que a reforma se propõe já foram mencionados na resposta ao quesito n.º 8, onde se focalizou o alcance prático dos "princípios de organização nacional" que inspiraram o projeto em estudo, indagando-se ao mesmo tempo quais os que devem efetivamente prevalecer.

A resposta ao presente quesito não registra os objetivos que o projeto focalizou. Ela dirá quais os objetivos que ao ver do respondente deveriam ser visados, no Brasil e neste momento, por uma "reforma de base". E para tanto bastará fazê-la consistir na enumeração dos "objetivos" a serem alcançados pela reforma, e *de sentido fundamental*, que a realidade brasileira parece indicar aos esforços de reorganização nacional.

Bem verdade, também essa enumeração já se acha contida, de forma abreviada, na resposta ao quesito n.º 3, que ficou registrada nos termos em que a formulou o Conselho Nacional de Estatística. Mas será útil que se reproduza aqui, no intuito de tornar mais claro o alcance do esquema proposto, a síntese que o próprio Conselho de Estatística apresentou ao considerar suas sugestões quanto aos "objetivos essenciais do momento".

O programa considerado essencial em 1941 continua a sê-lo na hora presente. As forças políticas que se estão articulando no propósito patriótico de "reorganizar o Brasil" poderão facilmente verificá-lo através desta concisa enumeração, quase textual, dos objetivos focalizados pelo C.N.E. Ei-lo:

1. Investigar a fundo, através da geografia e da estatística, mediante novos recursos de registro, pesquisa e levantamento que precisam ser criados, as necessidades e as possibilidades do país, bem como todas as expressões de sua existência física, demográfica, econômica, social e política.

2. Afastar os pretextos alegáveis contra a integridade territorial do Brasil: São eles o despovoamento, a desocupação e a inexploração do seu território. Tais contingências, não há negar, têm constituído até agora desfavoráveis e evidentes testemunhos da débil capacidade da Nação, ou mesmo da sua inércia, em face das responsabilidades a que não pode fugir no que toca à colonização dos territórios cuja posse mantém.

3. Implantar a confiança e a satisfação entre as Unidades Federadas dando-lhes a certeza de participarem de um sistema de real confraternização, em que haja, ao mesmo tempo, a partilha equitativa do patrimônio comum (o território), racionalmente subdividido para os diferentes fins da administração e da vida social, e a

assistência efetiva e permanente da União às regiões menos favorecidas pelo progresso, a fim de criar, assim, entre todos os grupos da comunidade nacional, o sentimento de equivalência das possibilidades e de um efetivo auxílio mútuo.

4. Suprimir as desigualdades territoriais, como condição primeira, não só para alcançar o objetivo precedente, mas, também, para impedir que um fortuito fator de engrandecimento demográfico e econômico venha dar, a alguns dos grandes Estados, a capacidade definitiva para resistir ao desdobramento e se tornar assim unidade hegemônica no seio da Federação.

5. Contrabalançar, pelo desenvolvimento do espírito "nacional", as influências do espírito "regionalista", estimulando-se complementarmente as forças do espírito "localista", de forma que se estabeleça um trinômio governamental bem equilibrado, onde a preponderância do Governo Federal se possa verificar normalmente, mas sem atrofiar as forças vivas da grandeza nacional, que devem ser movidas com ampla autonomia pelos Governos Regionais e Municipais.

6. Encaminhar, por meio do revigoreamento da estrutura municipalista, o equilíbrio dinâmico da vida regional, criando-se desde já a possibilidade de reajustamento do quadro "estadual", se a densidade "demográfica" e "econômica" da vida do país, considerada em seu conjunto, vier acaso a exigir no futuro, no que toca à grandeza territorial dos Estados, um padrão menor do que o necessário e aconselhável por agora, isto é, o que se configura entre 250.000 e 350.000 km², conforme a sugestão do Conselho Nacional de Estatística.

7. Criar, para a obra de reconstrução nacional, em esforço simultâneo e geral, apoiado na criação das Uniãos Municipais, a rede de centros urbanísticos e metropolitanos cuja aérea média de jurisdição corresponda ao que é necessário para dar expressão e eficiência à ocupação, povoamento e organização rural de toda a hinterlândia brasileira.

8. Dotar rapidamente o país de uma rede de circulação que, no mínimo, efetue sistematicamente a interligação de todos os centros metropolitanos (as Capitais da União, das Unidades Federadas e dos Consórcios Municipais), fazendo deles os sólidos pontos de apoio para a obra de povoamento, reconstrução e civilização que se impõe.

9. Aliviar os atuais centros metropolitanos das massas demográficas que para eles acorreram e estão sobrando na sua organização social e econômica, em virtude da debilidade orgânica do país; mas transformando-as, ao mesmo tempo, nos elementos necessários para a obra de ocupação e povoamento, que urge realizar no interior.

10. Efetuar essa translação demográfica por obra de um prévio esforço educativo que vise a regenerar, pela higiene, pela alimentação sufi-

ciente, pela cultura e pela socialização intensiva, os elementos componentes das massas a deslocar, a fim de que possam elas formar, nas regiões interiores a que se transferirem, uma sociedade normal e de alto teor de eficiência.

11. Realizar, por outro lado, uma vasta obra de "colonização", com o mesmo sentido de valorização humana, utilizando os elementos demográficos esparsos nas áreas semidesérticas, e que se encontram ao abandono e em ínfimo teor de vida; tendo-se em vista aqui, porém, a solicitação *no próprio ambiente* a que tais elementos já estão afeiçoados e onde enquadrarão, como valores definitivos, bem ajustados ao meio e à sociedade, novas massas adventícias — alienígenas ou não — que ainda carecerem de localização conveniente, ambientação ou assimilação.

12. Propiciar à administração brasileira, a começar pela federal, o máximo de eficiência, tanto pelo seu alto nível humano como pela perfeita estrutura social dos seus quadros; preparando-a assim, por um lado, para servir de instrumento hábil ao esforço de regeneração e progresso da vida nacional e, por outro lado, para oferecer o padrão — quando não o próprio núcleo inicial de uma estrutura a expandir-se progressivamente — da nova organização social, cujo advento já agora parece inevitável.

13. Imprimir diferenciação lógica, solidariedade e sinergia — mas em plena harmonia com os princípios democráticos, republicanos e federativos, do regime político brasileiro —, aos esforços das três órbitas governativas, a nacional (União), a regional (Estados Federados) e a local (Consórcios Intermunicipais mais Municípios).

14. Assegurar à obra do governo federal (para estendê-los depois, análogamente, à governação regional e local) a unidade e a continuidade, o poder de efetivo controle e a capacidade de planificação racional; a par de uma perfeita conexão entre as atividades que têm por destino a organização da defesa externa da Nação (atividades civis ou militares) e aquelas outras que visam à sua organização, vitalidade e segurança interna.

15. Transferir por etapas, em dois sucessivos deslocamentos, dos quais o primeiro preparará o segundo, a Capital do país para o interior. Isto com o objetivo não só de defesa, mas ainda de equitativa influência sobre todo o país. A metrópole central será o poderoso instrumento de aglutinação e coesão nacional, capaz de neutralizar, pelo seu enérgico e equilibrado centripetismo, as forças de separação cultural e política, que atuam tanto mais perigosa e eficazmente quanto mais periféricas, isto é, na razão direta do afastamento da sede do Governo.

16. Resguardar sólidamente, como o mais sagrado e transcendente penhor da unidade e da grandeza nacional, ou seja, dos destinos históricos da Nação, a unidade e a evolução controlada e uniforme da língua em todo o país. Graças a isso se suprirá, como de necessidade, e com o auxílio

do espírito de tolerância, — logo, sem preconceitos (estimulando a convivência harmoniosa na diferenciação), — a unidade de religião e a unidade de raça, que já faltam ao Brasil. A consecução desse objetivo ficaria a cargo do sistema interadministrativo que tomasse a seu cargo a obra de educação do povo.

QUESITO N.º 12

"Qual deve ser a influência da reforma na organização administrativa dos Estados, Territórios Federais, Municípios, autarquias, sociedades de economia mista, e, mesmo, no Legislativo, Judiciário e setores mais desenvolvidos da iniciativa privada?"

As entidades mencionadas no quesito estarão recebendo e pondo em prática a influência da reforma em todas as respectivas atividades, desde que:

a) derem cumprimento às respectivas disposições orgânicas, de caráter geral;

b) adaptarem voluntariamente os respectivos aparelhos administrativos aos padrões resultantes da lei de reforma para a administração federal;

c) participarem dos consórcios interadministrativos que a lei determinar ou autorizar, e, nesse caso, passarem a atuar em conformidade das deliberações coletivas que vierem a regular as respectivas competências autônomas, em virtude dos acordos multilaterais estabelecidos.

Assim, não têm praticamente limite, nem a extensão nem a profundidade de influxo que a "reforma de base" poderá exercer em toda a máquina administrativa brasileira, na generalidade dos seus aspectos, planos ou sistemas.

Os termos objetivos em que os problemas forem postos, à luz dos princípios ou dos debates que resultarem dos dispositivos da reforma, já valorizarão extraordinariamente aquela influência. Mas tal influxo assumirá um poder de renovação através da mentalidade nova, bem orientada e esclarecida, com que os problemas administrativos passarão a ser tratados nas "Conferências Interadministrativas", de compreensão nacional, as quais, sempre que possível, serão presididas pelos respectivos Ministros. Ali se realizarão a céu aberto, — quero dizer, diante da Nação — os planos e acordos interadministrativos. E não haverá lugar nem clima para a falta de equidade e de controle a que não podem fugir em sua imperfeita forma de entendimento entre a União e cada um dos Estados — os acordos bilaterais por meio dos quais ora são distribuídos os favores e auxílios do Governo Federal. Ali, sim, os grandes interesses nacionais serão racionalmente atendidos à luz de debates técnicos, tendo-se em vista exclusivamente os objetivos de uma política de fraternidade, progresso e ordem nacional. Essas decisões assumirão indiscutível prestígio e serão tomadas sob os incentivos e emulações que não poderiam faltar

diante dos fins a atingir. Além disso, a ampla publicidade dos trabalhos, e o cotejo que as assembleias realizarão, — diante dos Governos igualmente co-interessados e coobrigados, — dos resultados já obtidos e dos que, embora necessários, ainda não houverem sido conseguidos, — tudo isso propiciará às Conferências o exame documentado dos êxitos e malogros registrados, colhendo inspiração para medidas cada vez mais acertadas, através de novas deliberações ou novos planos.

Note-se, porém. Esse esclarecido e fecundo trabalho coletivo, realizado em admirável forma democrática, porá em obra, com virtualidades inéditas e num sentido deveras construtivo, o princípio republicano, diante de cujas exigências, a bem dos interesses do povo, todos os governos se curvarão sem hesitar. Porque, em verdade, essa atitude não significará senão a prática verdadeira do regime político, e o respeito mútuo, na sua mais elevada expressão. E isto fortalecerá os vínculos do regime federativo, fazendo com que União e Estados compreendam e pratiquem melhor os imperativos que devem orientar suas recíprocas relações. Os Estados terão mais viva consciência de que são forças complementares da governação nacional, e não, meros elementos simbólicos, relegados a um papel secundário, de mesquinha e quase tutelada participação na grande vida nacional.

Há motivos, pois, para uma expectativa confiante. E há também perspectivas magníficas. A reforma está em marcha sob os mais favoráveis

auspícios. Se ela efetivamente renovar a administração brasileira, esta se sentirá mais capaz, verá melhorados seus processos de trabalho. Mas o que principalmente se deve esperar e desejar é que ela possa suscitar o verdadeiro espírito de serviço público, de harmonia e solidariedade, e de justiça perfeita, entre as diferentes órbitas do Poder Público. Coisas estas sem as quais o aparelho administrativo continuará sendo a máquina estéril, parasitária, emperrada e inútil — pior do que isso, perniciosa — que é presentemente nas suas várias formas e em todos os níveis da respectiva descentralização.

Um aspecto merece salientado aqui, de modo particular. Refiro-me à capacidade construtiva que à vida do país dará um aparelho administrativo renovado e racionalizado em sua estrutura. Servido, ademais, em condições justas de estímulo e remuneração, por um corpo funcional à altura da sua missão social e política. Atuando dentro de normas sãbiamente assentadas para a divisão do trabalho, e segundo princípios de cooperação que virtualizem e enobrem as atividades administrativas, como a força por excelência da política nacional.

Isto, sim, é construir o Brasil. E' renová-lo, é reformá-lo, desde os seus alicerces. E outra coisa não pretende ser, creio eu, a "reforma de base" que está no pensamento do Senhor Presidente da República. O que ninguém quer, nem espera, é que ela seja como o "parto da montanha"...