

Organização e administração dos Territórios Federais

J. M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI

Técnico de Administração

SUMÁRIO: 1 — Os planos de organização administrativa dos novos Territórios Federais. 2 — Esquema geral dos problemas básicos na administração dos Territórios. 3 — Exemplo do Território Federal do Rio Branco: o levantamento das condições especiais da terra, dos habitantes e dos problemas regionais como base do planejamento da organização administrativa. 4 — A organização administrativa sugerida pelos Governadores dos Territórios do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu. 5 — Resumo e apreciação sumária dos planos apresentados. 6 — Contribuição ao planejamento da organização administrativa definitiva dos Territórios Federais. 7 — Administração Territorial. Considerações finais.

EM obediência ao estabelecido pelo art. 17 do Decreto-lei n. 5 839, de 21 de setembro de 1943, os primeiros governadores dos novos Territórios Federais submeteram à aprovação do Presidente da República os planos de organização administrativa dos respectivos Territórios, isto é, Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu, criados pelo Decreto-lei n. 5 812, de 13 de setembro de 1943.

Acompanhando os planos elaborados para cada Território, foram simultaneamente encaminhadas à aprovação do Governo Federal as propostas orçamentárias para 1945. Ao mesmo tempo procuraram os Srs. Governadores justificar o planejamento efetuado, não sendo de forma alguma lícito ignorar ou menosprezar as razões, argumentos e pontos de vista defendidos pelos prepostos da União.

Convém salientar que alguns desses documentos são fontes preciosas de informações exatas sobre as diversas regiões a que dizem respeito (1).

(1) Os Planos submetidos à aprovação do Governo Federal pelos primeiros Governadores dos novos Territórios apresentam forma, extensão e conteúdo diferentes, apesar da existência de um grande número de problemas semelhantes em cada Território. Por exemplo, a proposta de organização administrativa do Guaporé consta de uma ex-

2 — O exame de cada caso concreto deixa no estudioso uma sensação de desalento e de tristeza, pela verificação do atraso inconcebível dessas áreas longínquas, em que mourejam populações abandonadas, esmagadas sob o rôlo compressor da pobreza, das doenças, da ignorância e do insulamento.

Do Amapá ao Iguaçu, o quadro doloroso é todo um protesto de revolta e de indignação contra a inércia, a apatia, o desleixo, a incúria dos responsáveis pelo triste estado de coisas. De um modo geral, os planos enviados aos órgãos federais competentes para exame e aprovação revelam — não

posição de motivos e 6 decretos, nos quais se consubstanciam os atos iniciais do Governador: decreto n.º 1, de 11-2-44 (*Cria a Guarda Territorial*); decreto n. 2, de 25-2-44 (*Organiza a administração do Território*); decreto n. 3, de 25-2-44 (*Cria o Quadro I de Funcionários do Território e dá outras providências*); decreto n. 4, de 25-2-44 (*Aprova as Tabelas do Pessoal Extranumerário-mensalista, do Serviço de Rádio, da Secretaria Geral e dos Departamentos de Saúde, Educação e Obras*); decreto n. 5, de 25-2-44 (*Aprova a Lotação Provisória dos Funcionários da Administração Territorial*); e decreto n. 6 de 1-3-44 (*Cria um Pôsto da Guarda Territorial em Guajarámirim*). O Governador do Iguaçu, porém, se limitou a enviar uma ligeira exposição de motivos e 2 anteprojetos de decreto dispondo sobre a organização administrativa e o quadro do pessoal a ser admitido. O Governador do Amapá apresentou uma minuciosa justificação da estrutura proposta, acompanhada de uma descrição sumária dos órgãos da administração territorial e justificação das tabelas orçamentárias das despesas previstas para 1945. Merecem menção toda especial os trabalhos enviados pelos Governadores de Ponta Porã e Rio Branco. O plano da organização administrativa de Ponta Porã integra um relatório que é um modelo de clareza, simplicidade e concisão. No caso especial do Rio Branco, o plano da organização administrativa constitui apenas uma das partes do grande trabalho submetido à apreciação do Sr. Presidente da República e que é um levantamento geral das condições do Território sob os mais diversos aspectos (geográfico, econômico, social etc.). Baseado nos resultados desse vasto levantamento, foi elaborado um Plano Quinquenal para o referido Território, abrangendo os seguintes setores: organização administrativa, obras e equipamentos, desenvolvimento gradual dos quadros de pessoal, aquisição de material, transportes, colonização e, como conclusão, a proposta orçamentária das despesas a serem efetuadas. De um modo geral, todos os planos foram apresentados em caráter provisório e experimental, condicionada sua vigência à aprovação do Governo Federal.

obstante as peculiaridades de cada caso concreto — incontestáveis semelhanças quanto à natureza, extensão e profundidade dos problemas a serem resolvidos, todos eles presentes, com maior ou menor intensidade, nos Territórios recém-criados. No Território Federal do Rio Branco avultam primordialmente os abaixo mencionados, os quais, *mutatis mutandis*, se reproduzem nos demais Territórios:

- saúde;
- proteção à maternidade e à infância;
- saneamento;
- educação;
- transportes;
- preços e custo de vida;
- colonização;
- organização e fomento da produção;
- obras (construção de casas baratas; instalações iniciais para os serviços públicos; armazéns, etc.);
- serviços industriais (olaria, serraria, luz e força; oficinas de aparelhagem fluvial; estaleiro territorial; etc.);
- o elemento indígena (muito importante à vista das condições em que se encontram os macuxis, ingaricós e uapichanas que constituem grande parte da população do Rio Branco);
- segurança (particularmente difícil nas zonas de garimpagem e “faiscação” de ouro);
- a própria constituição do mecanismo administrativo adequado, sem o qual esses problemas não poderão ser resolvidos a contento;
- e o financiamento dos trabalhos a serem efetuados (por enquanto mediante dotações orçamentárias concedidas pela União) (2).

3 — Além desses, inúmeros outros problemas há, ainda, decorrentes das condições especiais de cada Território, as quais apresentam, como sabemos, as-

pectos diversos — tanto do ponto de vista geográfico, quanto do econômico e social. Via de regra, a ocorrência de tantos problemas simultaneamente — alguns deles exigindo providências imediatas — dificultou sobremaneira a árdua tarefa de planejamento de uma organização administrativa adequada.

Vale a pena mencionar a esse respeito a ausência de conhecimentos precisos ou mesmo informações idôneas, realmente exatas, sobre os vários problemas em cada área, bem como as enormes dificuldades encontradas pelos primeiros governadores na obtenção de pessoal qualificado para o desempenho correto do difícil encargo de caracterizar, estudar e solucionar tais problemas, dentro dos limites impostos pela precariedade das condições locais, pela insuficiência de recursos disponíveis — financeiros, materiais ou humanos — e no prazo estabelecido pelo decreto-lei n. 5 839, de 21-9-943.

O Território Federal do Rio Branco, por exemplo, continua ainda ignorado do resto do país. Basta citar o fato de que, sobre essa extensa área de 250.000 km² do extremo setentrional brasileiro, as únicas informações merecedoras de crédito são as contidas nos trabalhos não traduzidos dos exploradores Hamilton Rice e Kock Grunberg, para não mencionar as notas de viagem da Comissão Demarcadora de Limites, Setor Norte, devidas à operosidade do Com. Braz Dias de Aguiar (3).

Compreendendo a impossibilidade de elaborar planos objetivos de ação sem o conhecimento exato da terra, dos seus habitantes e dos problemas da região sob sua responsabilidade imediata, o 1.º Governador do Território Federal do Rio Branco, Cap. Ene Garcez dos Reis, muito acertadamente mandou proceder ao levantamento completo das realidades desse longínquo recanto da terra brasileira.

Os resultados do levantamento efetuado serviram de base aos trabalhos posteriores, consubstan-

(2) J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — *Administração Territorial* (Relatório apresentado aos Srs. Presidente da República e do D.A.S.P. encaminhando e justificando os Planos elaborados para o Território Federal do Rio Branco. Boa Vista, 25-9-44).

(3) A obra de HAMILTON RICE, *The Rio Branco, Uricuera and Parima*, foi publicada em números sucessivos do “Geographical Journal” (February, March and April, 1928, London). Trata-se de um trabalho excepcional do conhecido explorador e naturalista, de grande interesse científico. Quanto aos trabalhos de KOCK GRUNBERG sobre a região do Rio Branco e do Roraima, não nos foi possível encontrá-los. A monografia do Com. BRAZ DIAS DE AGUIAR, *Nas Fronteiras da Venezuela, Guiana Britânica e Neerlandesa*, foi publicada em separata pelo Serviço Gráfico do I.B.G.E. (Anais do IX Congresso Brasileiro de Geografia, Rio, 1943).

ciados num vasto plano quinquenal, por sua vez subdividido nos seguintes setores principais :

- organização administrativa;
- desenvolvimento gradual dos quadros de pessoal;
- aquisição de material;
- obras e equipamentos;
- transportes;
- colonização;
- proposta orçamentária para 1945 — despesas a serem efetuadas no 1.º ano de execução do Plano, em pessoal, material, obras, organização e instalação da administração territorial.

Não há negar a utilidade de um levantamento prévio com as proporções do efetuado no caso particular do Rio Branco, porquanto os planos elaborados com base nos resultados de um levantamento dessa natureza possuem realismo, precisão e objetividade.

Deve-se, outrossim, considerar que esta é a grande oportunidade de evitar, com relação aos novos Territórios, os erros de origem, os desajustamentos, as deficiências e anomalias características de alguns dos nossos Estados e do próprio Território do Acre. Aplicar às entidades criadas pelo decreto-lei n. 5 812, de 1943, quaisquer modelos preconcebidos à distância, é um erro que urge evitar.

Tudo indica que os Territórios devem ter uma organização própria, adequada às suas condições especiais e uniforme nos seus delineamentos gerais.

Exceção feita dos Territórios do Rio Branco e Ponta Porã — cujos planos de organização administrativa indicam, com objetividade, o roteiro a seguir — aos demais Territórios se fez, com ligeiras adaptações, a aplicação de modelos já conhecidos. Apesar de toda a argumentação em contrário, seria preferível que os Territórios de Iguaçu, Guaporé e Amapá houvessem apresentado propostas originais, sem a preocupação de obediência às fórmulas preestabelecidas. Parece-nos não ser inteiramente justificado o manifesto desejo de organizá-los nos moldes de alguns Estados da União.

A longa experiência de administração territorial do Acre e o funcionamento dos novos Territórios desde os decretos-leis ns. 5 812 e 5 839, de 1943, vêm confirmar a necessidade de se dar aos

Territórios Federais uma organização simples, livre de suntuosidades dispensáveis, inteiramente diferente da organização dos pequenos Estados da União, porém, evitando os excessos opostos de estruturas extremamente complexas e diferenciadas entre si ou rigidamente padronizadas.

4 — Vejamos, entretanto, de um modo sumário, qual a organização administrativa sugerida para os novos Territórios de acordo com os planos originais e respectivos gráficos elucidativos submetidos à aprovação do Sr. Presidente da República pelos seus primeiros Governadores (4).

1. AMAPÁ

A organização proposta pelo Governador do Amapá é a seguinte :

1 — Gabinete do Governador

2 — Serviços Industriais (diretamente subordinados ao Governador) :

- Serviço de Transportes
- Serviço de Obras
- Serviço de Serraria (com tendências autárquicas).

3 — Secretaria Geral :

- Serviço de Secretaria
- Serviço de Imprensa e Propaganda.

4 — Departamento de Administração :

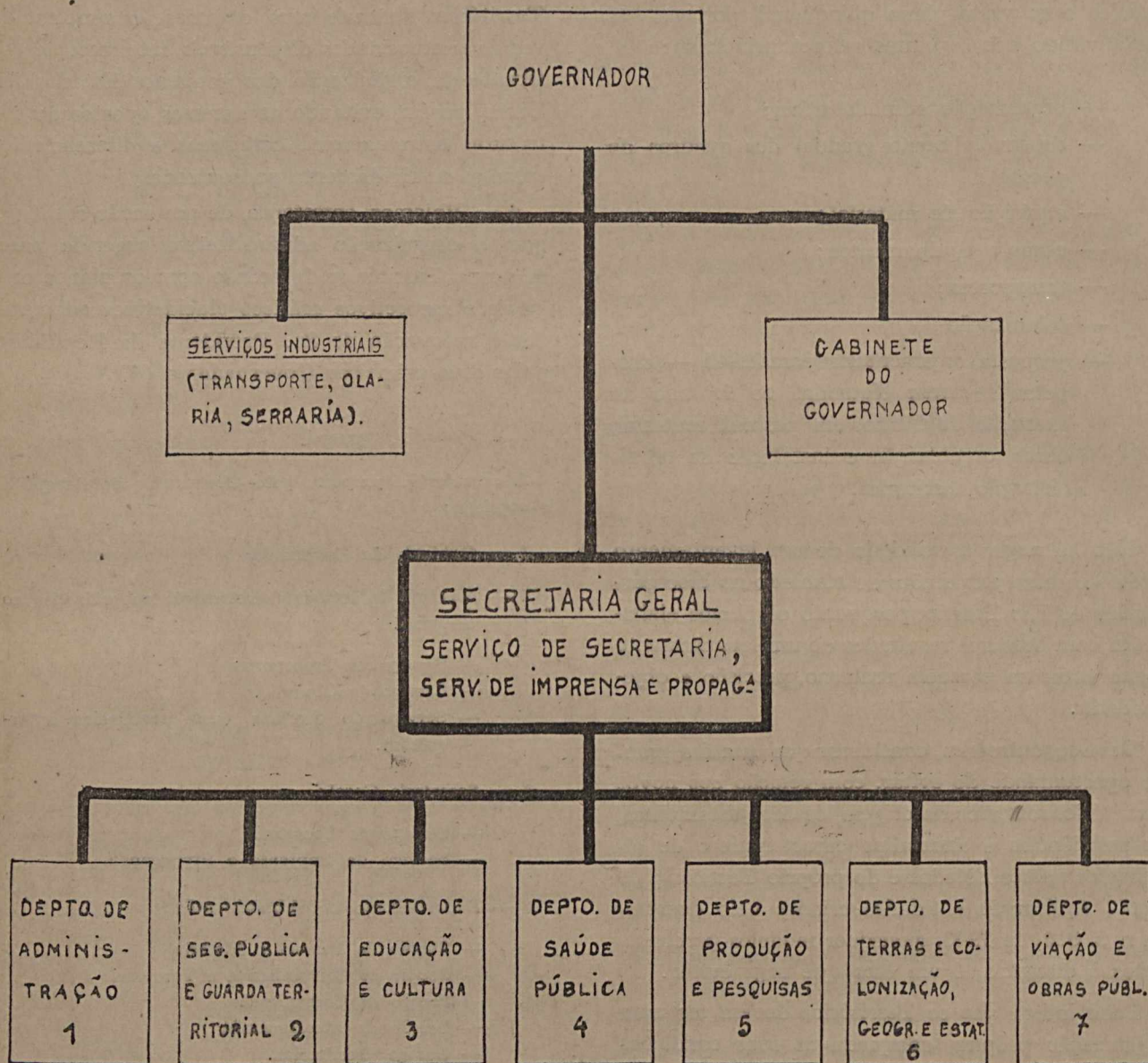
- Secção de Pessoal e Material
- Secção de Contabilidade e Tesouraria
- Secção de Comunicações
- Secção de Mecanografia
- Garage Territorial.

5 — Departamento de Segurança Pública e Guarda Territorial :

- Instituto de Identificação
- Instituto Médico-Legal
- Delegacia de Investigações e Capturas
- Delegacia de Ordem Política e Social

(4) Em Boa Vista do Rio Branco foi-nos proporcionado o ensejo de conhecer a organização administrativa projetada para os Territórios do Amapá e Guaporé. Quanto aos planos elaborados para os Territórios de Iguaçu e Ponta Porã, só em fins de novembro de 1944 é que tivemos a oportunidade de conhecê-los, por ocasião das primeiras reuniões da Comissão designada pelo Sr. Presidente do D.A.S.P. para estudo dos problemas de administração territorial.

Os primeiros Governadores dos novos Territórios Federais são : Cap. Janary Gentil Nunes (Amapá); Cap. Ene Garcez dos Reis (Rio Branco); Major Aluizio Ferreira (Guaporé); Major Ramiro Noronha (Ponta Porã) e Major João Garcez do Nascimento (Iguaçu).



Plano de organização administrativa do Território Federal do Amapá

- Guarda Territorial :
Estado Maior
Pelotão Extranumerário
Secção de Oficiais
3 Pelotões de Guarda.

6 — Departamento de Educação e Cultura :

- Serviço de Coordenação
- Colégio de Macapá
- Escola Doméstica Darcy Vargas
- Escola Profissional Dr. Getúlio Vargas
- Biblioteca e Arquivo Público
- Teatro Territorial.

7 — Departamento de Saúde Pública :

- Serviço de Coordenação
- Serviço de Saúde e Assistência :

- Assistência-Médica da Capital
- Assistência-Médica do Interior.

8 — Departamento de Produção e Pesquisas :

- Serviço de Coordenação
- Serviço de Fomento da Produção Vegetal
- Serviço de Fomento da Produção Animal
- Serviço de Fomento da Produção Mineral
- Serviço de Fomento da Produção Industrial
- Pôsto Agro-Pecuário de Macapá
- Pôsto Agro-Pecuário de Amapá.

9 — Departamento de Terras e Colonização, Geografia e Estatística :

- Serviço de Geografia
- Serviço de Estatística
- Serviço de Terras e Colonização

10 — Departamento de Viação e Obras Públicas :

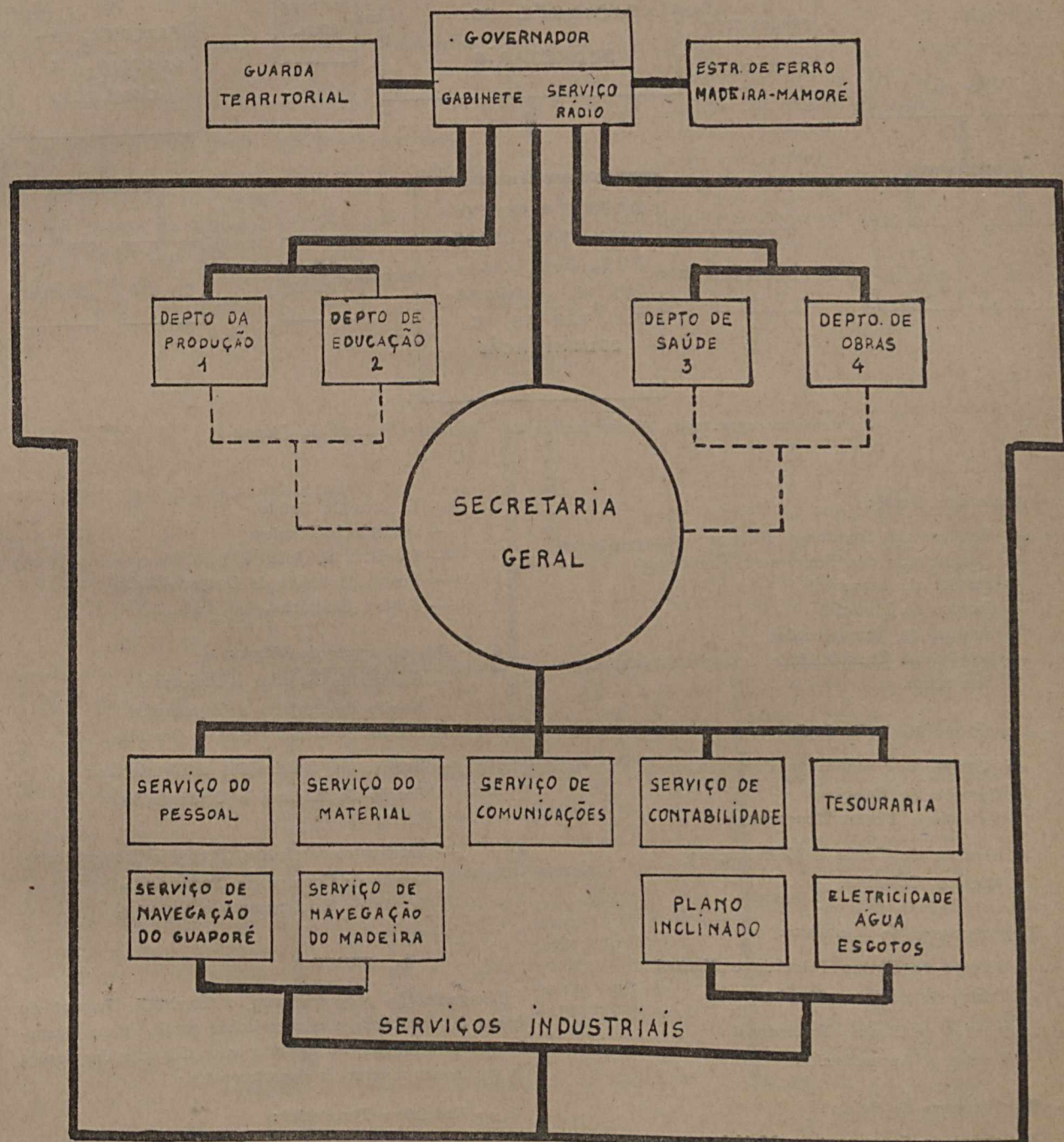
- Serviço de Obras
- Serviço de Limpeza de Rios
- Serviço de Estradas de Rodagem.

2. GUAPORÉ

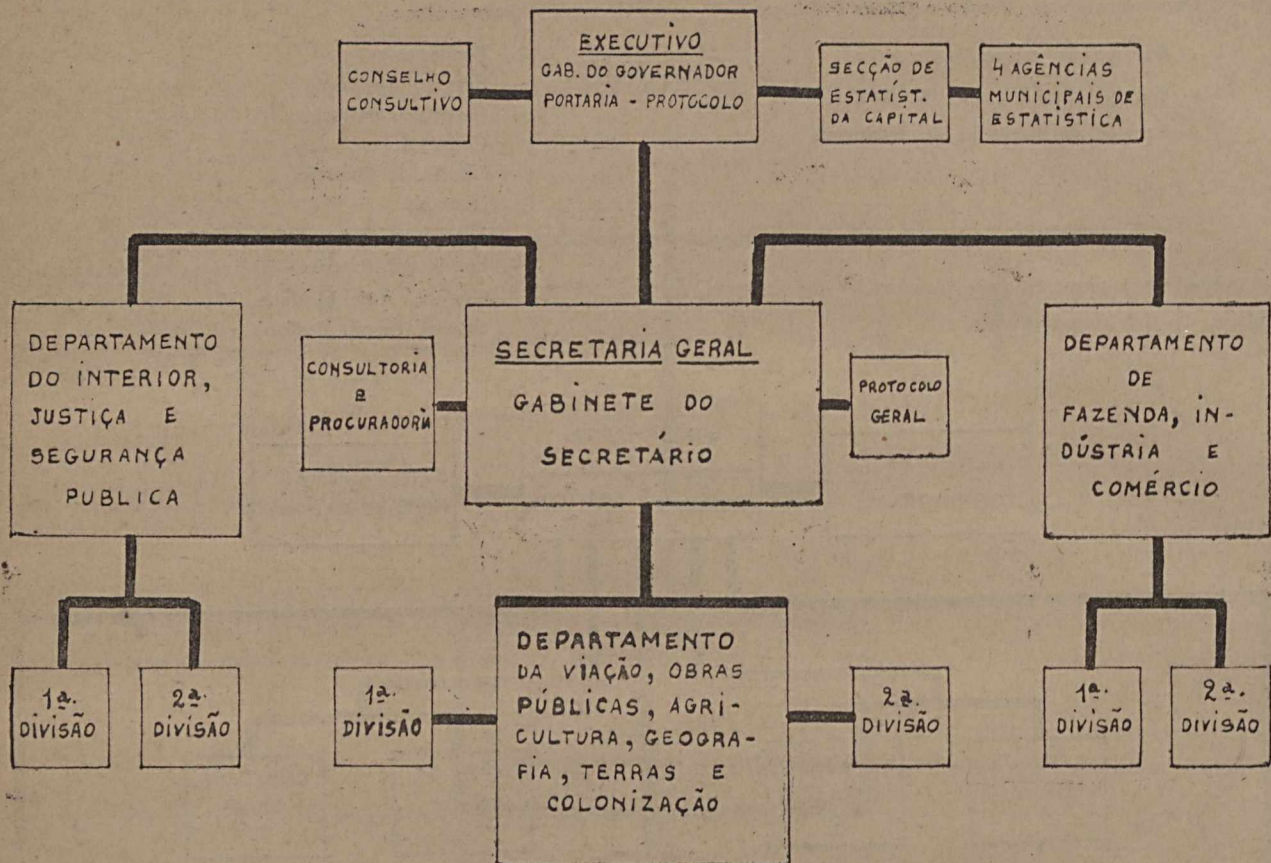
A organização proposta pelo Governador do Guaporé é também de tipo departamental :

1 — Governador :

- Gabinete
- Serviço de Rádio
- Guarda Territorial :
Comando
Chefes de Guardas
Guardas
- Estrada de Ferro Madeira-Mamoré
- Serviços Industriais (Serviços de Navegação do Guaporé e do Madeira, Plano Inclinado, Eletricidade, Água, Esgôto).



Plano de organização administrativa do Território Federal do Guaporé



Plano de organização administrativa do Território Federal do Iguaçu

2 — Secretaria Geral:

- Serviços de Segurança Pública
- Coordenação das Prefeituras Municipais
- Serviço do Pessoal
- Serviço do Material
- Serviço de Comunicações
- Serviço de Contabilidade
- Tesouraria.

3 — Departamento da Produção:

- Serviço de Fomento da Produção:
 - Campos de Criação
 - Estações e Postos Experimentais
- Serviços de Terras e Colonização:
 - Núcleos Coloniais.

4 — Departamento de Educação:

- Serviço do Ensino Primário e Normal:
 - Centro de Ensino e Escolas
- Serviço do Ensino Profissional:
 - Escolas e Aprendizados.

5 — Departamento de Saúde:

- Serviço de Saneamento e Malária:
 - Postos Itinerantes

- Centros de Saúde
- Assistência-Técnica
- Hospital S. José
- Postos de Saúde de Guajará-Mirim
- Postos Sanitários.

6 — Departamento de Obras:

- Serviço de Estudos e Projetos:
 - Secção de Projetos e Orçamentos
 - Secção de Concorrência e Contrôlo
- Serviço de Edificações e Instalações:
 - Secção de Reparos e Conservação
 - Olaria
- Serviço de Rodovias, Portos e Aeroportos:
 - Secção de Conservação Permanente
 - Secção de Equipamento e Viaturas.

3. IGUAÇU

A organização proposta para o Território Federal do Iguaçu é semelhante, nas suas linhas gerais, às do Guaporé e Amapá, apesar do agrupamento diferente dos órgãos em um menor número de departamentos:

1 — Executivo Territorial:

- Gabinete do Governador
- Portaria

- Protocolo
- Conselho Consultivo
- 1 Secção de Estatística na Capital
- 4 Agências Municipais de Estatística.

2 — *Secretaria Geral* :

- Gabinete do Secretário Geral
- Consultoria e Procuradoria
- Protocolo Geral
- Diretamente subordinados à *Secretaria Geral* foram projetados 3 grandes Departamentos :

I) *Departamento do Interior, Justiça e Segurança Pública*

- Divisão do Interior e Justiça e Prefeituras Municipais
- Divisão de Segurança e Saúde Pública.

II) *Departamento de Fazenda, Indústria e Comércio*

- Divisão de Tesouraria, Pagadoria, Contabilidade e Contrôlo de Despesa
- Divisão de Indústria e Comércio
- Almoxarifado Geral.

III) *Departamento de Viação e Obras Públicas, Agricultura, Geografia, Terras e Colonização*

- Divisão de Obras, Viação e Agricultura
- Divisão de Terras e Colonização
- Geografia — Arquivo Público

4. RIO BRANCO

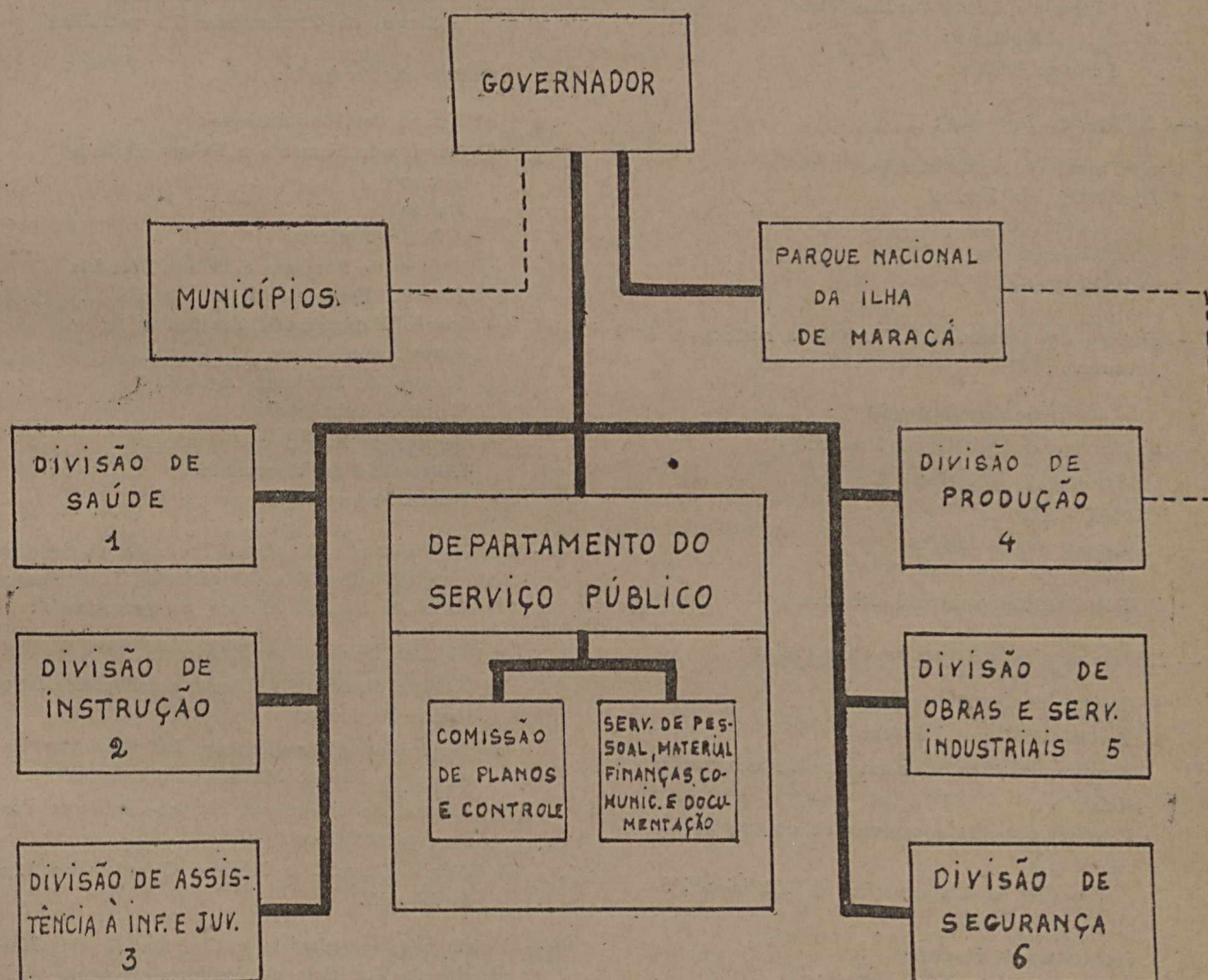
O plano de organização administrativa do Território Federal do Rio Branco difere radicalmente dos planos elaborados para os Territórios do Amapá, Guaporé e Iguaçu, mas apresenta, contudo, alguns pontos de semelhança em relação ao de Ponta Porã. E' a seguinte a organização proposta para o Rio Branco :

1 — *Governador*

2 — *Departamento do Serviço Público* :

- a) Comissão de Planos e Contrôlo
- Conselho Consultivo
- Consultoria Jurídica

- b) Serviço de Finanças
- Orçamento e Contabilidade
- Tesouraria e Pagadoria



Plano de organização administrativa do Território Federal de Rio Branco

- c) Serviço do Pessoal
 - Contrôle Geral
 - Fiscalização e Legislação Especializada

- d) Serviço do Material
 - Registo, Contrôle e Fiscalização
 - Almoxarifado

- e) Serviço de Comunicações
 - Protocolo
 - Portaria
 - Arquivo

- f) Serviço de Imprensa

- g) Biblioteca.

3 — Divisão de Saúde Pública :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço Técnico
 - Secção de Bioestatística e educação sanitária
 - Secção de Engenharia Sanitária
- c) Serviço de Assistência Médico Social
 - Centro de Saúde de Boa Vista
 - Secção Médico-Fluvial
 - 3 Postos Médicos

4 — Divisão de Instrução :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Ensino
 - 1 Grupo escolar
 - 15 Escolas
- c) Fiscalização

5 — Divisão de Assistência e Proteção à Infância e à Juventude :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Assistência Preventiva
- c) Serviço de Assistência Curativa
 - Secção Médica
 - Secção Odontológica
 - Postos de Boa Vista
 - Pôsto de Caracará e Sta. Maria.

6 — Divisão de Obras e Serviços Industriais :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Obras Públicas
 - Estudos, projetos e orçamentos de construções civis
 - Estudos, projetos e orçamentos de construções rodoviárias
 - Construções e Conservação de Edifícios Públicos
 - Construção de Rodovias
 - Officinas de Aparelhagem Fluvial
 - Equipamentos

- c) Serviços Industriais

- Águas e Esgotos (Exploração e Conservação)
- Luz e Fôrça (Exploração e Conservação)
- Serraria
- Olaria

7 — Divisão de Segurança :

- a) Serviços Gerais de Segurança do Território :

- Delegacia de Boa Vista
- Gabinete de Identificação, Cadastro e Estatística
- Cadeia de Boa Vista
- Sub-Delegacia de Caracará
- Postos Policiais de Sta. Maria, Sta. Helena e Conceição

- b) Guarda Territorial :

- Comando
- Subcomando
- 1 Secção de Artífices
- Secção de Transportes
- 3 Secções a pé
- 1 Secção Fluvial
- 1 Secção Automóvel (1 patrulha)
- 1 Secção de Transmissões (1 patrulha)

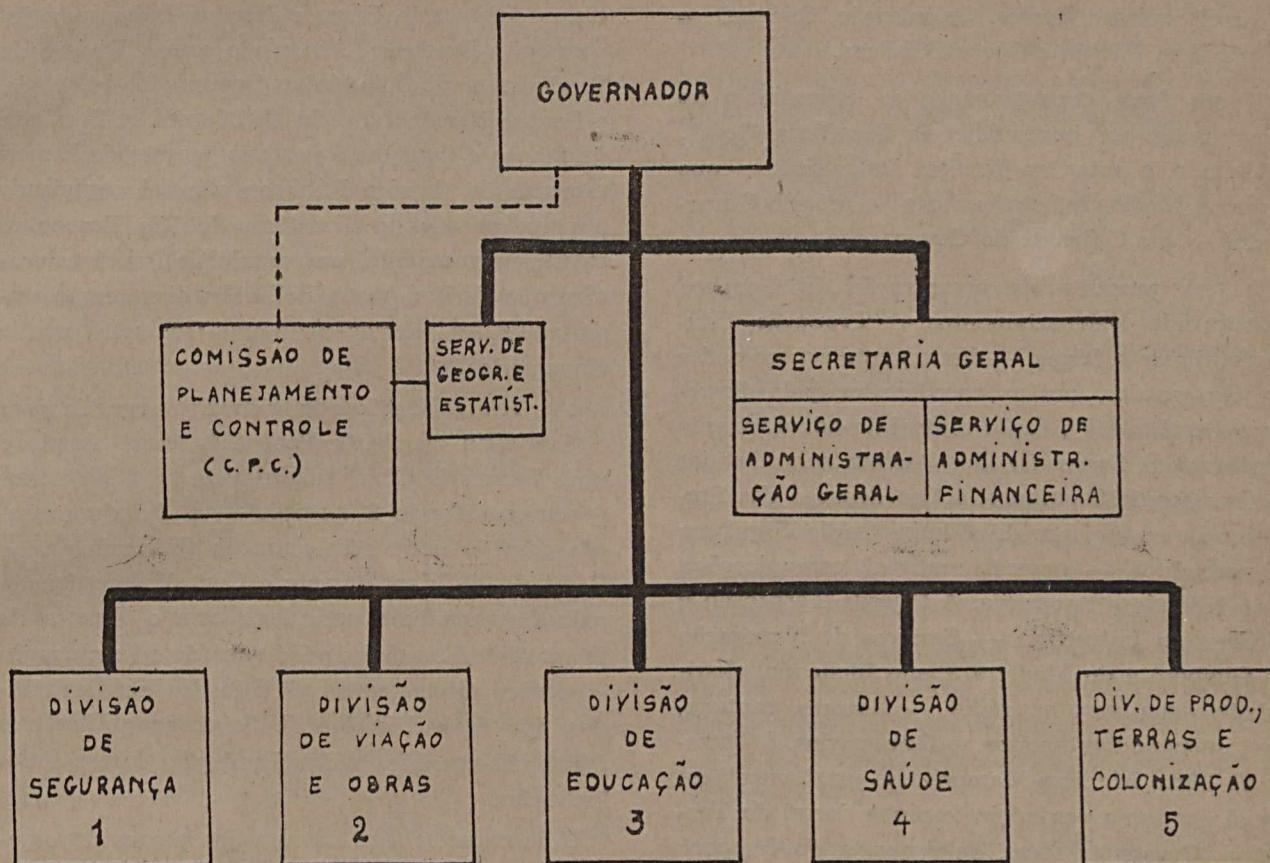
8 — Divisão da Produção :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Fomento e Defesa Agrícola
 - Fomento
 - Defesa
 - 3 Postos Agrícolas
- c) Serviço de Fomento e Defesa Pecuária
 - Fazenda Experimental de Criação
 - Criação Experimental Zootécnica
 - Agrostologia
- d) Serviço de Economia Agrícola
 - Terras e Colonização
- e) Serviço de Pesquisas Agronômicas
 - Laboratório de Veterinária
 - Postos Meteorológicos

9 — Articulado com a Divisão da Produção, porém diretamente subordinado ao Governador, há o Parque Nacional da Ilha do Maracá, compreendendo :

- a) Floresta Nacional do Uraricoera
- b) Refúgio de Animais Silvestres e Espécies Ictiológicas Regionais
- c) Serviço de Aproveitamento Industrial dos Recursos da Ilha do Maracá e Adjacências
- d) Centro de Pesquisas Técnico-Científicas dos Produtos Regionais
- e) Colônia Florestal e Núcleos Coloniais da Ilha do Maracá.

- 10 — Finalmente, foi prevista a Coordenação dos Municípios do Território pelo próprio executivo territorial.



Plano de organização administrativa do Território Federal de Ponta Porã

5. PONTA PORÃ

A organização administrativa do Território Federal de Ponta Porã difere das anteriores tendo sido proposta a seguinte estrutura :

1 — Governador

2 — Comissão de Planejamento e Contrôlê :

- Colégio Deliberativo
- Secretaria Executiva
- Secção de Planos e Orçamento
- Secção de Coordenação dos Municípios

Diretamente subordinado ao Governador, porém articulado com a Comissão de Planejamento e Contrôlê, funcionará o

3 — Serviço de Geografia e Estatística

4 — Secretaria Geral, abrangendo 2 serviços :

a) Serviço de Administração Geral

Secção de Pessoal (Turma de Administração e Turma Financeira)

Secção do Material (Turma de Compras, Almo-xarifado Central e Turma de Orientação, Fiscalização e Contrôlê)

Secção de Documentação (Turma de Comunicações, Biblioteca, Turma de Divulgação)

b) Serviço de Administração Financeira

Secção de Execução e Contrôlê
Tesouraria
Secção de Contabilidade

5 — Divisão de Segurança

6 — Divisão de Viação e Obras

7 — Divisão de Educação

8 — Divisão de Saúde

9 — Divisão de Produção, Terras e Colonização (5).

5 — Resumindo e recapitulando :

a) A estrutura sugerida para o Território do Amapá compreende 7 departamentos : — Administração; Segurança Pública e Guarda Territorial; Educação e Cultura; Saúde Pública; Produ-

(5) O plano da organização administrativa de Ponta Porã foi elaborado por uma Comissão enviada pelo D.A.S.P. e constituída pelos Srs. Wagner Estelita Campos, Océlio de Medeiros, Aristóteles Moura, Randoval Montenegro, Speridião Carvalho, Oswaldo Magalhães e Srta. Célia Neves.

ção e Pesquisas ; Terras, Colonização, Geografia e Estatística ; Viação e Obras Públicas.

Todos êsses departamentos se subordinam ao Governador por intermédio da Secretaria Geral. Há, ainda, a notar, os Serviços Industriais — que foram subordinados diretamente ao próprio Governador — e o Gabinete do Governador.

b) A proposta de organização do Guaporé compreende 4 departamentos — Produção, Educação, Saúde e Obras — diretamente subordinados ao Governador, porém coordenados pela Secretaria Geral que é o órgão central da administração territorial. À Secretaria Geral foram subordinados os Serviços de Segurança, a Coordenação das Prefeituras e os serviços de Administração Geral em número de 5 — pessoal, material, comunicações, contabilidade e tesouraria. A Guarda Territorial e os Serviços Industriais — Serviços de Navegação do Guaporé e do Madeira, Plano Inclinado, eletricidade, água, esgotos, rádio — ficaram, contudo, diretamente subordinados ao Governador. A Estrada de Ferro Madeira-Mamoré tem um “status” especial por ser a verdadeira espinha dorsal do Território. Consta, também, da proposta do Guaporé a existência de um Gabinete para o Governador.

c) No plano elaborado para o Território de Iguaçu foram previstos apenas 3 departamentos, todos êles diretamente subordinados à Secretaria Geral. A Secretaria Geral é, também, no Iguaçu, o órgão central da administração territorial. Os Departamentos projetados são os seguintes : Interior, Justiça e Segurança Pública ; Fazenda, Indústria e Comércio ; Viação e Obras Públicas, Agricultura, Geografia, Terras e Colonização. Cada Departamento foi subdividido em 2 divisões. Subordinam-se, ainda, diretamente, à Secretaria Geral, uma Consultoria e Pagadoria e o Protocolo Geral. Ao Governador ficaram diretamente subordinados o Conselho Consultivo e os órgãos de Estatística. Tanto o Governador como o Secretário Geral dispõem de Gabinetes.

d) Para o Território do Rio Branco foi planejado, no lugar da Secretaria Geral, apenas um Departamento, o Departamento do Serviço Público, integrado pela Comissão de Planos e Contrôles e pelos vários serviços de administração geral (pessoal, material, finanças, comunicações, etc.). Como órgãos de administração específica, diretamente subordinados ao Governador, foram projetadas 6 Divisões — Saúde, Instrução, Assistência à Infân-

cia e à Juventude, Obras e Serviços Industriais, Segurança e Produção. Articulado com a Divisão da Produção e subordinado ao Governador há, ainda, o Parque Nacional da Ilha de Maracá. A Comissão de Planos e Contrôles é parte integrante do Departamento do Serviço Público ; não foi organizada à parte porque no Território do Rio Branco só existe, no momento, um município em funcionamento, o de Boa Vista. Foi, além disso, considerada supérflua a criação de um Gabinete para o Governador.

e) A organização administrativa sugerida para o Território de Ponta Porã é bastante simples : uma Secretaria Geral subordinada ao Governador e compreendendo 2 serviços — o de administração geral e o de administração financeira ; uma Comissão de Planejamento e Contrôles coordenada pelo Governador e articulada com o Serviço de Geografia e Estatística ; 5 órgãos de administração específica diretamente subordinados ao Governador, isto é, as Divisões de Segurança ; Viação e Obras ; Educação ; Saúde ; Produção, Terras e Colonização.

Uma característica comum aos planos de organização administrativa do Amapá, Guaporé e Iguaçu é a hipertrofia das funções atribuídas à Secretaria Geral, transformada no órgão central da administração territorial, responsável pela simultânea execução de funções técnicas e pelo controle, supervisão e coordenação dos vários departamentos. Infelizmente a experiência e a boa doutrina administrativa condenam tal sistema. A Secretaria Geral, dentro desse esquema, tem-se revelado, na prática, um verdadeiro mecanismo de coerção, contribuindo para aumentar o atraso, o empêro, as delongas, as marchas e contramarchas burocráticas de que todos se queixam.

Por hipótese alguma se deveria permitir a existência de elementos de interferência entre os governadores e os diretores dos órgãos executivos específicos (saúde, educação, obras, etc.). Ou, como expressivamente observou o Sr. Wagner Estelita Campos, referindo-se à Secretaria Geral tal como foi concebida para os novos Territórios, cumpre evitar por todos os meios a constituição de uma etapa a mais a ser vencida no andamento dos serviços.

Os entendimentos entre os governadores e os seus auxiliares imediatos — isto é, os chefes dos órgãos específicos — devem ser diretos e constan-

tes. À Secretaria Geral cabem grandes responsabilidades no desempenho de uma multiplicidade de atribuições fundamentais de administração geral (pessoal, material, finanças, comunicações, documentação, etc.).

O desempenho satisfatório desses variados encargos é mais do que suficiente para tomar todo o tempo do Secretário Geral; seria comprometer seriamente a eficiência da máquina administrativa do Território atribuir ao Secretário Geral funções de supervisão, coordenação e controle dos demais órgãos executivos. Por que criar uma outra fonte de autoridade no Território, além do Governador? A própria Secretaria Geral melhor se ajustaria às necessidades da administração se fosse porventura transformada num órgão executivo, técnico, altamente especializado.

A figura do Secretário Geral tem atualmente um sentido político que não se coaduna com a natureza das suas atribuições e que a experiência de funcionamento dos Territórios vem desaconselhando, havendo mesmo alguns casos de dualidade e conflito de decisões nocivos ao bom andamento dos serviços. Se o Governo Federal tenciona, de fato, colher resultados satisfatórios com os novos Territórios, tudo deve fazer para evitar que a eficiência da administração seja sacrificada pela interferência do personalismo político dissolvente. Urge efetuar a convergência de todas as forças no sentido do desenvolvimento social e econômico dos Territórios, não se justificando o afastamento dessa diretriz sob nenhum pretexto.

O exame metódico desse conjunto de planos sugere argumentos favoráveis ao estabelecimento, pelo Governo Federal, de um sistema de administração territorial tipicamente brasileiro, escoimado de suntuosidades, simples, flexível e uniforme nas suas grandes linhas, sem sacrifício das peculiaridades locais (6).

A verdade é que não há razões ponderáveis que justifiquem ou autorizem excessivas disparidades, divergências ou pluralidades de estruturas contraditórias. A ausência de normas gerais baixadas

pelo Governo Federal contribuiu, grandemente, para a falta de unidade de orientação que se observa nos planos apresentados. Por outro lado só agora é que se encontra o Governo Federal plenamente capacitado.

a) para julgar com segurança das vantagens ou desvantagens de cada plano;

b) para sugerir, propor ou tomar quaisquer providências a tal respeito, entre as quais a própria elaboração da organização administrativa mais adequada em cada caso.

Cabendo ao Governo Federal pesados encargos financeiros decorrentes da criação e manutenção dos Territórios, é perfeitamente lógico que sejam atribuídas também as responsabilidades de orientação, supervisão, controle, assistência e coordenação dessas entidades.

Não se trata de reforçar ainda mais certas tendências excessivamente centralizadoras e unitárias da União no instante presente, mas, de obter a desejada harmonia mediante o equilíbrio dos interesses recíprocos.

Há uma situação de fato diante da qual têm de se curvar as mais fascinantes doutrinas: não dispondo os Territórios de rendas próprias e de pessoal qualificado para sua auto-administração, ao Governo Federal compete, em última análise, tomar todas as providências nesta fase inicial da vida das novas unidades sob administração direta da União.

Também as questões de previsão e planejamento foram postas de lado nas propostas de organização administrativa dos Territórios do Amapá, do Guaporé e do Iguaçu. Procurou-se dar o máximo de importância aos problemas de execução propriamente dita, de acordo, aliás, com os modelos consultados. Seria de desejar que esses Territórios — a exemplo de Ponta Porã e Rio Branco — houvessem sido beneficiados com um órgão especial de planejamento e controle. Cumpre evitar por todos os meios, na administração dos Territórios, os males oriundos da improvisação, da pressa, da indisciplina, da ação tumultuosa e desordenada de conseqüências tão funestas à administração pública (entre outras, rendimento pouco satisfatório do trabalho, desperdício de toda ordem, custos e despesas excessivas, índices percentuais cada vez mais elevados de manutenção da máquina administrativa, etc.).

(6) Em um livro recém-publicado (*Territórios Federais*, Editora Nacional de Direito Ltda., Rio, novembro, 1944) o Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS defende ponto de vista semelhante ao escrever: "Se há dois sistemas na administração federal, o de administração direta e o de administração indireta, um terceiro sistema poderia ser tentado envolvendo todas as administrações territoriais, isto é, todos os Territórios, dentro de um plano nacional que ainda poderá ser traçado". (pág. 156).

Não basta um Conselho Consultivo tal como o que integra a organização sugerida para o Iguazu, mas um órgão de proporções mais amplas nos moldes do que se projetou para os Territórios do Rio Branco e Ponta Porã.

Tanto no caso do Rio Branco como no de Ponta Porã, houve grande empenho em se evitar qualquer subordinação dos órgãos específicos ao Secretário Geral; ao mesmo tempo procurou-se estabelecer linhas de relações diretas entre o Governador e os chefes dos órgãos executivos no sentido de evitar conflitos de orientação, paralelismos de chefia ou simples interferências, procrastinadoras das soluções colimadas.

6 — Só os que já tiveram a feliz oportunidade de percorrer os novos Territórios é que poderão ter uma idéia precisa das dificuldades e da tremenda complexidade dos seus inúmeros problemas. Um simples exame bibliográfico e estatístico, feito à distância, jamais proporcionará ao legislador o conhecimento exato das condições e necessidades reais dessas longínquas regiões do nosso país. Não é, pois, de espantar, o fracasso inevitável de quaisquer planos elaborados fora do quadro das realidades da área sem os benefícios do íntimo e prolongado contacto *in loco* com essas realidades — aliás, bem tristes, na quase totalidade dos casos. Daí, talvez, a razão pela qual o D.A.S.P. enviou vários técnicos aos novos Territórios para colaborar com os Governadores na elaboração dos planos provisórios de organização administrativa apresentados ao Presidente da República.

Alguns meses depois, em novembro de 1944, determinou o Sr. Presidente do D.A.S.P. fôsse constituída uma Comissão para exame dos problemas mais importantes de administração territorial. Para integrar essa Comissão foram indicados os que já haviam colaborado anteriormente com os primeiros governadores, tendo sido designado coordenador dos trabalhos o técnico de administração, Sr. Wagner Estelita Campos, recém-chegado do Território de Ponta Porã (7).

(7) Essa Comissão foi constituída pelos Srs. Wagner Estelita Campos (coordenador, ex-chefe da Comissão de Ponta Porã e chefe da S. Co. do D.A.S.P.); Aristóteles Moura (do Conselho Técnico de Economia e Finanças, atualmente na Comissão de Orçamento); Océlio de Medeiros, (Técnico de Organização do D.A.S.P. e autor de *Os Territórios Federais*); Célia Neves, (Técnico de Legislação Tributária da Comissão de Orçamento); Oswaldo Pinto Magalhães (do Ministério da Fazenda, atualmente na respectiva Comissão de Eficiência); Speridião Gabino de Carvalho (Assistente de Material da D.M. do D.A.S.P.) e pelo autor do presente artigo.

Os resultados dos estudos, discussões e trabalhos efetuados pela aludida Comissão já foram enviados à consideração das autoridades competentes e compreendem 9 setores principais a saber :

- 1 — Divisão Administrativa
- 2 — Estrutura
- 3 — Normas de Planejamento e Contrôle
- 4 — Contrôle das Despesas e Orçamento Interno
- 5 — Tributação
- 6 — Aquisição e Abastecimento de Material
- 7 — Contrôle da Administração Territorial pelo Governo Federal
- 8 — Problemas de Pessoal
- 9 — Conclusões.

Infelizmente não é possível, nos limites preestabelecidos dêste artigo, resumir cada um dêsses pontos, o que será feito oportunamente. Contudo, pode-se desde já adiantar que se trata de uma contribuição decisiva à solução do magno problema de como deverão ser organizados os Territórios Federais.

Por outro lado, os resultados obtidos pelos esforços da aludida Comissão vieram mais uma vez confirmar o fato indiscutível de que o Brasil é demasiado grande para ser estrangulado nas aperturas de uma centralização excessiva e não poderá jamais ser governado pelos processos arcaicos, dos contrôles remotos.

Ao mesmo tempo, utilizando-se da observação direta, promovendo o estudo *in loco* dos problemas regionais e colaborando com os governadores, proporcionou o D.A.S.P. um exemplo digno de ser imitado com mais freqüência pelos órgãos federais que ainda não se convenceram das vantagens inestimáveis dos hábitos de cooperação, auxílio recíproco, realismo e objetividade nos domínios da administração pública (8).

7 — Administração territorial exige planejamento, hierarquia e solução gradual dos problemas básicos já mencionados; esta é uma conclusão a que se não pode fugir e que se impõe, principalmente àqueles que conhecem bem o assunto pelo

(8) Afca os já mencionados, estêve, no extremo norte do País, — tratando de assuntos de administração territorial e colaborando com o Governador do Território do Amapá — o Sr. J. Caetano Gentil Neto, da Divisão de Organização do D.A.S.P.

estudo, pelas viagens de inspeção ou por experiência própria nesse domínio.

No caso especial do Rio Branco, por exemplo, foram tão numerosas as dificuldades ocorrentes que, para evitar um verdadeiro caos, estabeleceu-se um Plano Quinquenal Territorial, o qual traduz, nas suas grandes linhas :

- as necessidades mais prementes do Território ;
- os programas de trabalho indicados para atendê-las ;
- os objetivos imediatos e remotos a serem atingidos pela administração territorial dentro dos prazos preestabelecidos ;
- o volume dos recursos financeiros necessários à execução das obras imprescindíveis ao desenvolvimento do Território.

Definidas as necessidades de cada “área-problema” após largo inquérito, só então é que se pôde estabelecer o plano da organização administrativa do Território, elaborando-se, a seguir, os vários projetos e orçamentos dentro de setores bem definidos de trabalho, em cada órgão restrito, previsto um desenvolvimento progressivo pelo período de tempo julgado mais conveniente (5 anos).

O exemplo dado pelo Território do Rio Branco é digno de ser imitado ; seu Plano Quinquenal foi subdividido, como já foi dito, nas seguintes partes : obras e equipamentos, desenvolvimento gradual dos órgãos da administração territorial, desenvolvimento progressivo do pessoal, aquisição do material indispensável, colonização e, finalmente, transportes.

Para exemplificar, vamos transcrever o que se fez em relação ao setor Obras e Equipamentos. Após o levantamento das necessidades primordiais do Território nesse âmbito, procurou-se estabelecer ordens de urgência em uma escala de 5 anos. Assim, em 1945 serão atacadas apenas as obras julgadas indispensáveis e urgentes, preferencialmente as de caráter reprodutivo, tais como :

- 1 — Drenagem com revestimento dos igarapés em torno de Boa Vista (Saneamento da Capital do Território e seu maior núcleo de população) ;
- 2 — Rodovia Caracaraí — Boa Vista ;
- 3 — Estudo de potenciais hidro-elétricos ;

4 — Montagem dos equipamentos de luz e força ;

5 — Construção da aparelhagem fluvial ;

6 — Montagem das Oficinas (serraria, carpintaria, olaria, etc.) ;

7 — Construção do abastecimento de água para a capital do Território ;

8 — Construção da estrada colonial (Boa Vista — Serra da Lua) ;

9 — Montagem das instalações industriais (estaleiro territorial, entre outras) ;

10 — Plano Diretor da cidade de Boa Vista (1.^a parte) ;

11 — Montagem da estação de rádiodifusão ;

12 — Obras da Divisão de Instrução (1.^a parte) ;

13 — Obras da Divisão de Saúde (1.^a parte) ;

14 — Obras da Divisão da Produção 9 (1.^a parte) ;

15 — Estudos e Projetos do Parque Nacional da Ilha do Maracá (1.^a parte).

Pela simples enumeração das obras a serem atacadas em 1945, ter-se-á uma idéia do que significa para o Território Federal do Rio Branco a execução do Plano Quinquenal no setor obras e equipamentos (9).

Uma outra conclusão importante — evidente por si mesma — é a de que o desenvolvimento progressivo dos Territórios depende da prática de uma técnica racional de administração ; a precariedade das condições locais e a multiplicidade de problemas por resolver impõem às administrações territoriais o estabelecimento de fases de trabalho, ordens de urgência, prioridades, objetivos a atingir progressivamente. Daí a importância visceral do planejamento e, dentro do Plano Geral, dos projetos e orçamentos concebidos em função das necessidades do Território reveladas pelo levantamento a que se proceder.

Não basta, porém, elaborar planos : eles devem ser elásticos por causa da imprevisibilidade de determinados fatores e — o que é tudo — devem ser, realmente, postos em prática.

Fiquemos, entretanto, por aqui. Nem tudo pode ser dito sobre tão relevante assunto nos limites prefixados destas notas despretensiosas, destinadas

(9) 31,52 % do total das despesas a serem efetuadas em 1945 pela administração do Território do Rio Branco se destinam à execução desse plano de Obras e Equipamentos (V. *Proposta Orçamentária para 1945*, do referido Território, na Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda).

a dar aos leitores da *Revista do Serviço Público* uma ligeira idéia do que já se tentou fazer sobre a organização e administração dos novos Territórios Federais. Os fatos aí estão, demonstrando — conforme acentuamos em nosso Relatório — que “a planificação vale apenas tanto quanto os projetos elaborados; ela só terá eficácia se fôr concebida dentro do quadro das realidades da área e fôr adequada à ambiência geo-econômica e demográfica na qual se deve enquadrar.”

Sem a análise integral da área, pelo levantamento das suas condições, serão impossíveis a planificação e a execução dos projetos dos quais depende a estabilidade econômica de tantas regiões brasileiras em idênticas condições de precariedade.

Os Territórios apresentam uma excelente oportunidade de experimentação administrativa pela adoção de idéias modernas sobre planejamento; contínua revisão e adaptação de planos; treinamento objetivo de administradores fora das salas das bibliotecas e conhecedores práticos das nossas realidades; utilização de engenheiros, economistas, técnicos de administração e legislação tributária, agrônomos, sociólogos, etc., na constituição do corpo dos homens de que tanto precisa o Serviço Público; homens experientes e cultos, dotados de imaginação criadora, bom senso e capacidade de trabalho.

Os Territórios oferecem ao Brasil perspectivas de uma ampla renovação administrativa de sentido democrático que cumpre apressar:

- a) saneamento dos centros de decisão saturados de nacionalismo estreito;
- b) repúdio de fórmulas genéricas que são verdadeiras camisas de força tolhendo os movimentos de um país predestinado à grandeza;
- c) fixação da obrigatoriedade, para os Territórios e seus Municípios, da elaboração de planos de obras e equipamentos anuais — obras de vulto, úteis à economia local, não, como freqüentemente acontece, “obras” que se limitam a reparos em próprios do Governo, pavimentação de ruas e outras “válvulas” semelhantes de escapamento das dotações orçamentárias.

Aparelhar a administração territorial é imperativo a que o Governo Federal não poderá fugir: torná-la apta para anular as asperezas ecológicas e os inúmeros obstáculos que embaraçam a ação do governo. Hoje, como nunca, a administração territorial deve ser um empreendimento dominado por uma idéia central: o trabalho em grande escala, inteiramente planejado, no qual colaborem cientistas sociais e industriais.

Em cada Território a amplitude do empreendimento é de tal ordem que pode levar o desânimo aos administradores.

A guerra veio, porém, dar uma nova intensidade aos problemas administrativos.

O Brasil não conheceu, é bem verdade, a desolação de cidades arrasadas por bombardeiros inimigos, como Coventry, Stalingrado e tantas outras. O Brasil foi poupado... mas dentro de suas fronteiras há inimigos mais ameaçadores, mais sutis, mais perigosos, solapando o nosso futuro e contra os quais temos de fazer uma guerra implacável. São os inúmeros fatores negativos a que nos referimos, desde o baixo coeficiente demográfico e penúria extrema em que vivem as massas rurais aos demais embaraços que anulam as iniciativas dos nossos homens de pensamento e ação. Quase $\frac{3}{4}$ da nação estão a exigir saúde, saneamento, transportes, instrução, grandes obras públicas de irrigação, eletrificação rural, exploração racional dos recursos florestais, agro-pecuários e minerais.

Não será, pois, com processos arcaicos e morosos que o Governo Federal conseguirá desenvolver e integrar na comunidade nacional $\frac{3}{4}$ partes do Brasil, conquistando-as de fato para a civilização. O senso prático dos que conhecem a imensa hinterlândia vazia aconselha a sua fragmentação em novas unidades administrativas — possivelmente em novos Territórios, além dos recém-criados para redução “espacial” dos problemas, sua localização em setores definidos, no sentido de simplificar e apressar as soluções segundo ordens de urgência prefixadas.

Os esforços devem ser proporcionais às dificuldades existentes: o caso brasileiro indica que a energia a despender tem de ser semelhante à dos canadenses ou dos russos, no desenvolvimento das terras geladas e despovoadas do Ártico (10).

(10) ARAUJO CAVALCANTI, “Relatório” (págs. 100 e seguintes. Boa Vista, 25-9-944).