

Um caso objetivo de análise

A reorganização administrativa do Território do Acre (*)

OCÉLIO DE MEDEIROS

Técnico de Administração interino

I. DETERMINANTES DOS TIPOS DE ESTRUTURA

O ORGANIZADOR, em qualquer trabalho de reforma, não pode deixar de se deter no estudo da estrutura, isolando-a do todo, para efeito das operações de análise e crítica. Sem êsse isolamento seria impossível avançar no conhecimento da organização.

2. Partindo da teoria para a prática do serviço, o técnico de administração, no desempenho de suas funções, defronta sempre problemas de reforma, processo analítico por excelência, no qual será levado a imprimir, fatalmente, traços da sua própria personalidade.

3. E' certo que, sob êsse ponto de vista, não se pode edificar uma doutrina sôbre atos legislativos, porque a estabilidade dêstes varia com as decisões da política. Mas, a não ser no planejamento de órgãos novos, onde aliás quasi sempre se invocam modelos, êsses atos surgem a todo momento aos olhos do especialista, exigindo tato e atenção.

4. No caso do Território do Acre, por exemplo, não se poderia deixar de lado o ato legislativo, mas sim considerá-lo como ponto de partida do trabalho de reorganização, por isso que êsse ato legislativo, sendo uma lei orgânica que servirá de modelo nas suas linhas gerais, à organização de todos os Territórios que forem planejados, fixa uma estrutura administrativa.

5. E como reorganizar sem levar em conta as determinantes da estrutura ideal? Essas determinantes, portanto, — volume, tempo, pessoal, espaço, localização ou distribuição territorial, natureza e grau da divisão do trabalho, etc. — não podem deixar de ser consideradas numa demonstração de prática de serviço, visto que são fatores fundamentais para que seja objetivado, eficientemente, o fim precípua da organização.

6. Assim, na análise da atual organização administrativa do Território do Acre, que é um tipo departamental, executivo-forte, torna-se imperioso levar em conta os dados que influem como determinantes da ordem estática ou anatômica da organização administrativa mais conveniente à entidade, para melhor fixação dos centros de decisão operatória.

7. Torna-se imprescindível, de início, um ligeiro esboço histórico das experiências anteriores, à guisa de introdução ao reconhecimento do problema.

8. Em matéria de lei orgânica, a cooperação do técnico é imprescindível ao legislador, como fator preliminar e até mesmo fundamental, considerando-se que, no processo de elaboração da lei, a análise, — que implica a descoberta e a identificação dos problemas, — precede sempre as fases de elaboração, discussão e sanção.

II. O PROBLEMA DA ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL

O Governo Brasileiro inspirou-se no Direito Americano para, com a incorporação do Acre, inaugurar, no país, a entidade territorial. Escreve um professor de Direito: (1)

"A figura do Território Nacional é norte-americana. De comêço, os Estados eram apenas 13. À medida que os pioneiros ganharam o oeste, ou que o governo da União adquiriu, por compra ou conquista, faixas territoriais que arredondaram a área geográfica da nação, foram sendo instituídos os "Territórios", e, em seguida, tanto que se povoaram e enriqueceram, erigidos em Estado".

(*) Excerto dos originaes do livro "Política Territorial".

(1) PEDRO CALMON — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro* — Livraria Editora Freitas Bastos — Rio de Janeiro — 1937 — Pg. 104.

2. O problema do Acre, que surgiu das rebeliões de uma população flutuante de nacionais em terra estrangeira, movidos pelo interesse econômico e tocados pelo sentimento das aventuras, exigiu solução extra-constitucional, quando, após a sucessão dos diversos acontecimentos que assinalam a história regional, desde Galvez a Plácido de Castro, a nação teve de intervir.

3. Logo após a assinatura do Tratado de Petrópolis a 17 de novembro de 1903, ato retificado pelo decreto n. 5.161, de 10 de março de 1904, — pelo qual, graças à diplomacia de Rio Branco, integrou-se no patrimônio do país uma extensa área, — o Executivo ficou, por isto mesmo, diante de um sério problema de organização administrativa.

4. Comenta CRAVEIRO COSTA (2) :

“Uma pergunta logo surgiu ao pensamento dos nossos mais autorizados constitucionalistas: “que destino administrativo e político se havia de dar ao novo Território, em conformidade com a Constituição Federal? Competia ao Congresso a solução do problema. Três hipóteses, ante a singularidade do fato, surgiram ao espírito do legislador, para o estabelecimento da vida administrativa na considerável região:

- 1.^a — Sua administração diretamente pela União;
- 2.^a — Sua anexação ao Estado do Amazonas;
- 3.^a — Sua ereção em Estado autônomo e parte integrante da federação brasileira”.

5. A essa época, nos debates parlamentares, invocaram-se os Marshall, os Cooley, os George Curtis, prevalecendo, porém, o pensamento do Presidente Rodrigues Alves, que, tratando também dos territórios das Missões e do Amapá, declarava que “não se podia disputar à União o direito de administrá-los como seus, depois dos arranjos internacionais que promoveu e lhe têm custado os mais penosos sacrifícios”.

6. Só o Território do Acre ficou sob o *dominium* da União, apesar da causa advogada por Rui Barbosa, e isso se explica, na realidade, não pelo desejo de o governo central realizar aí uma política que apressasse o progresso da região, mas certamente pelas possibilidades que o Território a essa época representava, por ser um forte exportador de borracha, e esse produto, ao invés de ser objeto de

um oportuno programa de amparo, chegou a ser taxado a 23 %.

III. AS EXPERIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Desde sua incorporação ao país, o Território do Acre tem sido objeto de sucessivas experimentações administrativas, o que evidencia, de certo modo, a falta, entre nós, de especialistas da administração territorial. Sobre essa necessidade, convém lembrar SPIEGEL, para quem “toda organização administrativa, tende a fomentar o especialismo”. (3)

2. Ensaaiou-se, no Território, a organização à base do lugar, com a transplantação do regime departamental instituído em França por Napoleão. Assim é que o Executivo, autorizado pela lei número 1.181, de 25 de fevereiro de 1904, que teve como conseqüência o decreto n. 5.181, de 7 de abril de 1904, criou três Departamentos : Alto Acre, Alto Purús e Alto Juruá. Essa departamentalização, inspirada num mapa levantado por Plácido de Castro, dividia o Território em três zonas geográficas, denominadas pelos respectivos vales. Cada Prefeito, representante direto do Presidente da República, dispunha de poderes ditatoriais, sendo todos militares, e recebendo cada um a soma de 200 contos para os encargos anuais do governo.

3. A lei n. 1.820, de 19 de dezembro de 1907, alterou os efeitos da lei anterior e uma nova organização administrativa se fez com o decreto número 9.831, de 23 de outubro de 1912. Os Departamentos, segundo a primeira alteração, continuaram os mesmos, e não se modificou o regime prefeitoral, havendo, porém, alteração na Justiça, que, pelo decreto n. 5.181, de 7 de abril de 1904, formava uma só comarca com três distritos. Com a reforma, criou-se um Tribunal de Apelação e formaram-se três comarcas, correspondentes aos três Departamentos, subdivididos em quatro termos (decreto n. 6.901, de 20 de março de 1908).

4. O regime municipal já havia sido experimentado, quando da dominação boliviana, como um expediente de natureza política. Sob o Brasil, porém, o Município só foi aí instituído com a terceira reforma, pela qual se criou mais um Departamento, formado pela parte desmembrada do Alto-Juruá, o Alto-Tarauacá, e se instituíram cinco municípios :

(2) CRAVEIRO COSTA — *A conquista do deserto ocidental — Subsídios para a história do Território do Acre* — Companhia Editora Nacional — São Paulo — 1940 — Pgs. 267/268.

(3) LUDWIG SPIEGEL — *Derecho Administrativo* — Traducción del alemán por Francisco J. Conde — Editorial Labor, S/A. — Barcelona — Buenos Aires — 1933 — Pg. 60.

Cruzeiro do Sul (Alto Juruá); Vila Seabra (Taruaçu); Sena Madureira (Alto Purús); Rio Branco e Xapurí (Alto Acre). Houve também mudança na justiça local, pela criação de um segundo Tribunal de Apelação, mais tarde suprimido.

5. A unificação da Administração Territorial verificou-se pelo decreto legislativo n. 4.058, de 15 de janeiro de 1920, que autorizou a reorganização do Território, através do decreto n. 14.383, de 1 de outubro de 1920: Um Governador, nomeado pelo Presidente, passou a superintender a administração, mantidos os cinco municípios. (4)

6. Através dessas experiências pode-se verificar que o governo central, na época mais propícia ao desenvolvimento da região, não procurou dispensar ao Território o interesse que hoje certamente o haveria transformado numa de nossas mais prósperas unidades, verificando-se em todas as reformas uma lamentável falta de espírito de organização.

7. A unificação encontrou o Acre sob a ameaça de sua desorganização econômica e, conseqüentemente, de seu despovoamento: ao instituí-la, levado mais pelas influências políticas, o governo da União teve em vista regenerar todos os esforços, para que, por si mesmos, os homens do Acre o salvassem da derrocada, já diante daquela fase dramática que inspirou tantos livros de literatura amazônica.

8. Se bem que o Presidente Afonso Pena tivesse em vista um plano de vitalização da região, pela disciplina social de seus homens e pela modificação das condições de habitabilidade do meio, ponto de partida para a formação estadual, e se bem que o Ministro Pedro de Toledo houvesse delineado um programa previdente para toda a Amazônia, não se pode deixar de condenar o descuro das autoridades centrais, pela perda de uma oportunidade excepcional para que o Brasil constituísse, em bases sólidas, numa região mais perto do Pacífico que do Atlântico, um dos mais avançados núcleos da civilização nacional.

IV. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL

A administração, sendo o ponto de partida de toda atividade estatal, precisa ser definida, sobre-

tudo quando, saindo de sua amplitude, atinge uma determinada forma de organização pública.

2. ADOLFO MERKL (5), para quem a administração, no seu sentido mais amplo, "é toda atividade humana planejada para alcançar determinados fins", inspirou-se em FRITZ FLEINER, OTTO MAYER, STEIN, ROSIN e SARWEY para conceituá-la, no seu sentido restrito, como resultado de uma subtração, em que o minuendo se exprime pela totalidade das realizações do Estado e o subtraendo pela soma da legislação e da justiça.

3. Um autor francês, em seus preceitos de Direito, já advertiu das discussões geradas em torno da administração, palavra de muito aplicação e pouca exatidão no seu significado.

4. Para DEXTER S. KIMBALL (6), a administração ou direção inclui todas as funções e atividades que se referem ao trabalho real de execução ou realização dos objetivos para os quais a empresa foi financiada ou reorganizada:

"Administration or direction (diz êle) includes all functions and activities that are concerned with the actual work of executing or carrying out the objectives for which the enterprise has been financed and organized. It should be noted that those responsible for the management and organization of an enterprise may have provided excellent equipment and a well departmentalized and organized personnel and the plant may still be unproductive. In this stage it is likely a highly organized army without marching orders. Administration embraces such functions as the issuance of orders concerning the work to be done, seeing that the personnel is fitted for the work and trained to operate efficiently, and caring in general for the everyday routine necessary to insure that men, materials, and equipment are functioning properly toward that desired end".

5. Há administração territorial? Há governo territorial? Assim como a administração apresenta diversidade de sentido, apresenta também multiplicidade de concepção, conforme o ponto de vista em que seja considerada, tanto no campo das atividades intelectuais, como no campo das atividades materiais não disciplinadas e no das atividades materiais disciplinadas, pelas suas finalidades, pela sua natureza, segundo a jurisdição, segundo as relações

(5) ADOLFO MERKL — *Teoría General del Derecho Administrativo* — Editorial Revista de Derecho Privado — Madrid — Imprensa Helênica — 1935 — Pgs. 8/13.

(6) DEXTER S. KIMBALL — *Principles of Industrial Organization* — McGraw — Hill Book Company, Inc. — New York — London — 1939 — Pgs. 146/147.

(4) AARÃO REIS — *Direito Administrativo Brasileiro* — Oficinas Gráficas Vilas Boas — Rio de Janeiro — 1923 — Pg. 252.

entre os órgãos, segundo a natureza dos órgãos, segundo o objeto administrado, etc.

6. O ponto de partida para a conceituação da administração territorial está no estudo da centralização e descentralização, como princípio e como forma de organização, como espécie, como tipo, etc. Verifica-se, antes de mais nada, que o Território do Acre, segundo a sua posição hierárquica, faz parte do sistema centralizado, sem deixar de ser uma descentralização, ou, se quiserem, uma desconcentração, fenômeno que se verifica "quando aos órgãos locais da administração nacional ou estadual se atribue certa competência, poder de decisão ou faculdades discretionais para tomar iniciativas sem aprovação prévia dos órgãos centrais".

7. Sem considerar a outra esfera em que se processa a administração no Território do Acre, isto é, a municipal, a administração territorial propriamente dita pode ser considerada :

- a) uma centralização desconcentrada ;
- b) uma forma "sui-generis" de administração descentralizada.

8. A distinção entre administração e governo foi assim estabelecida por FAYOL :

- a) Administração : "conjunto de funções pelas quais o Estado organiza e mantém os serviços públicos";
- b) Governo : "conjunto de funções pelas quais o Estado estabelece e assegura a ordem jurídica".

9. A rigor, houve uma certa impropriedade da lei ao falar em "governo territorial", porque, na realidade, Território não é auto-governo, e, além do mais, o Governador, que é o delegado da União, tem função administrativa, mas, de certo modo, não podia ter função executiva, se se considerar que a competência das autoridades descentralizadas decorre da legislatória.

10. Entretanto, como venho seguindo, neste trabalho, as linhas gerais do fayolismo, julgo de bom alvitre uma referência à distinção estabelecida pelo sistema :

- a) Administração : não é mais do que uma das seis funções pelas quais o governo deve assegurar a marcha da organização ;
- b) Governo : é a condução da organização ao seu fim, procurando tirar o melhor resultado

possível de todos os recursos de que dispõe ; é assegurar a marcha das seis funções essenciais (7).

V. ANÁLISE DA ATUAL ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO DO ACRE

A lei orgânica n. 366, de 30 de dezembro de 1936, dispõe sobre a atual organização administrativa do Território do Acre, a qual, apesar de ligeiras modificações introduzidas no texto, permanece a mesma (8).

2. O legislador, desta vez, não procurou fazer, como das outras, uma experiência aleatória, indo-se inspirar na legislação argentina e na mexicana, principalmente nesta última, pela qual se deixou bastante influenciar.

3. Cometeu, porém, trabalhado pela preocupação de um liberalismo de portas amplas, a imprudência de fazer trabalho de gabinete, de que aliás o país já tem o histórico exemplo da primeira organização republicana, explicada por um de nossos constitucionalistas modernos como expediente de ordem política.

4. A falta de rigidez nos assuntos de administração favorece o método experimental e, quanto à organização, que varia em forma, tamanho e força, não se pode deixar de considerar os fatores dessas variações : a extensão geográfica, a ação da organização, o caráter da chefia, a qualidade do elemento humano, o sistema de combinação das forças individuais, os tipos, etc.

5. Eis, em síntese, algumas das determinantes da estrutura da atual organização administrativa do Território do Acre, no que pode interessar a este trabalho :

A — Base física da organização :

I — Superfície de 148.027 K².

II — Ação da organização, pelas suas unidades, numa região caracterizada pela diversidade de meios.

III — Vias de comunicação precaríssima : não há estradas de ferro nem de rodagem. Transporte :

(7) HENRY FAYOL — *Administration industrielle et générale* — Extrait du *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale* — Dunod — 1931 — Paris — Pg. 14.

(8) *Coleção de leis da República dos Estados Unidos do Brasil* — Atos do poder legislativo — 1936 — 1.^a parte — Imprensa Nacional — 1938 — Pgs. 1.123/1.141.

fluvial e aéreo. Os transportes fluviais se fazem, em determinadas épocas, através de rios sinuosos, que são o Purús, Acre, Iaco, Juruá, Tarauacá e Envira, em navios de 120 a 1.000 toneladas de registro, e nos altos rios por pequenas embarcações de 10 a 30 toneladas, movidas a motores de explosão. De novembro a abril, no período das cheias, aqueles navios transitam francamente, bem como as unidades particulares de 300 toneladas. De maio a outubro, porém, época de estiagem, a navegação se torna difícilíssima, usando-se motores de explosão de pequeno calado. Os rios, nesse período que é geralmente de crise em todo o Território, subindo consideravelmente o custo da vida, alcançam em certos lugares uma profundidade que não ultrapassa a 90 centímetros. O problema do transporte, no Acre, apesar de ter sido tentada, há tempos, uma solução por iniciativa do Governo Federal, que para lá enviou uma Comissão de Obras, impõe a ação do poder central na realização de uma política de abertura de rodovias e ferrovias, de modo a ampliar o intercâmbio dos municípios. Por outro lado, no presente momento, a aviação intermunicipal poderá ser desenvolvida, pois há sete campos de pouso no Território, um em cada município, e três intermediários, sendo a região propícia ao desenvolvimento dos transportes aéreos, estando a aviação paralisada por falta de dotações.

IV — A intercomunicação com os núcleos administrativos é dificultada por motivo da geografia territorial. Rio Branco, capital, (6.000 habitantes e município com 27.510 K²) comunica-se com Manaus pelos rios Acre, Purús, Solimões e Negro, em 30 dias na época de enchentes e 60 a 70 por ocasião das vasantes. Rio Branco-Xapuri: três dias. Rio Branco-Brasileia-Cobja: cinco dias. Rio Branco, Sena: oito dias, descendo o Acre e subindo pelo Purús e Iaco. *De Rio Branco-Cruzeiro do Sul, bem como a qualquer outro local do Juruá, é preciso ir primeiramente a Manaus, realizando-se um percurso de 80 a 120 dias. E' quanto caminha um ofício ou um título de nomeação.* O Serviço Aéreo Inter-Municipal, de notável importância burocrática, realizava êsse percurso em menos de 12 horas.

V. — A região está nitidamente dividida em duas zonas.

B — A produção como fator de descentralização:

I — A região vive da indústria extrativa, rotineira e empírica. Além da borracha, cuja produção

varia de acôrdo com as zonas, o Território explora castanhas, madeiras e peles, sendo que êstes últimos produtos têm mais volume na bacia do Juruá. A imprevidência do govêrno, com relação à produção nativa, não pode deixar de ser condenada, e se deixa à vista na falta de uma política de valorização e racionalização dos métodos de produção da borracha, em época oportuna, pela qual seria possível, não só fixar as massas de população rústico-rural que se deslocaram do nordeste, como também realizar um programa de colonização dirigida, de modo a assegurar a vitalidade permanente das cidades aluviônicas, cuja formação teve oportunidade de explicar em teses apresentadas à Conferência dos Interventores, como um fenômeno da decadência do Vale.

II — Importação de todos os produtos, a começar pelos gêneros alimentícios de primeira necessidade. Agricultura em estado precário. O homem do Acre, que copia a própria insegurança da terra, imitando-a nos seus deslocamentos, não planta nem cria, não pròpriamente devido às causas econômicas que determinam a sua transitoriedade no meio, mas porque não pode, não sabe, não dispõe de elementos.

III — Diante dessa realidade, através de uma ligeira notícia da base física da organização administrativa e da natureza da produção regional, o Govêrno da República:

- a) tem procurado sempre realizar na região, à custa de dotações orçamentárias, uma política de amparo, que se nota toda vez que se operam oscilações na cotação da borracha;
- b) quando, ao invés disto, deveria empreender, seguindo um programa de ação, uma política de preparação para a vida "autônoma", isto é, para a formação do Estado, sem o que o Território será sempre pêso morto como organização administrativa.

C — O elemento humano:

I — Sòmente agora se está fixando à terra.

II — Representado por uma população absoluta de 81.326 habitantes.

III — Ainda "indisciplinado" para a vida em Estado.

D — Organização administrativa:

I — Em duas órbitas:

- a) territorial, por "um serviço desconcentrado";

b) municipal, pelos sete municípios, autônomos de acôrdo com a norma constitucional.

E — O “*gôvêrno territorial*” :

I — Está dividido em duas esferas : *municipal*, através dos sete municípios (Rio Branco, Xapurí, Brasília, Sena Madureira, Feijó, Seabra e Cruzeiro do Sul), de acôrdo com o quadro territorial — administrativo e judiciário — fixado para o quinquênio 1939-1943, das Unidades da Federação (9), e *territorial*, de acôrdo com a orientação da lei 366.

II — O *gôvêrno territorial* distingue-se do *municipal* (do mesmo modo que, nos Estados-membros, o *estadual do municipal*).

III — O *gôvêrno territorial*, ou melhor, a *administração territorial*, constitue-se de pessoal da União, constante da pequena tabela anexa à lei n. 366, e de um quadro de pessoal próprio, organizado pelo Governador.

IV — O *gôvêrno territorial* não arrecada, mantendo-se pelas dotações orçamentárias que lhe proporciona a União. Só os municípios arrecadam determinados impostos.

F — O Governador :

I — O Território é administrado por um Governador, como delegado da União, nomeado pelo Presidente da República e demissível *ad-nutum*.

II — O Governador tem como seu auxiliar de confiança um Secretário Geral, que hoje acumula as funções de Chefe de Polícia, também demissível *ad-nutum* e substituto eventual.

III — O Governador, a quem também está subordinada a Polícia Militar do Território do Acre, é o “chefe executivo” da administração territorial, competindo-lhe, segundo a lei n. 366, além de toda a responsabilidade, nada menos que 17 ordens de atribuições, onde se grupam deveres e competências de múltipla natureza.

IV — O Governador está sob a linha de subordinação do Gôvêrno Federal, a quem consultará quando lhe parecer necessário, comunicando-se diretamente com o Ministro da Justiça e Negócios Interiores sôbre todos os assuntos referentes ao Território.

V — “As medidas de caráter geral, os regulamentos e as nomeações e exonerações de autorida-

des e funcionários, se farão por decretos, assinados pelo Governador e referendados pelo Secretário Geral”, que é na organização da administração territorial uma autoridade meramente burocrática.

VI — Além das diversas atribuições discriminadas nos 17 itens, ao Governador, sem prejuízo das atribuições peculiares aos municípios, compete ainda favorecer e animar o desenvolvimento do ensino, “incrementar a agricultura, o comércio e a indústria, em todos os seus aspectos, por todos os meios ao seu alcance”.

VII — Sendo da atribuição do Governador a organização administrativa do Território do Acre, pode o mesmo criar e extinguir quantos órgãos julgar necessário. Atualmente, são órgãos da administração do Território :

- 1 — Secretaria Geral do Gôvêrno (S.G.);
- 2 — Polícia Militar do Território do Acre (P.M.T.A.);
- 3 — Departamento de Administração (D.A.);
- 4 — Departamento de Obras e Viação (D.O.V.);
- 5 — Departamento de Produção (D.P.);
- 6 — Departamento de Saúde (D.S.);
- 7 — Departamento de Geografia e Estatística (D.G.E.);
- 8 — Departamento de Educação e Cultura (D.E.C.);
- 9 — Serviços Autônomos (*).

VIII — Dêsses órgãos, sômente estão regulamentados até o presente momento, a Polícia Militar do Território do Acre, o Departamento de Geografia e Estatística, o Departamento de Produção e o Departamento de Educação e Cultura, reorganizado pelo autor (10). Dentro dos objetivos dêste trabalho, não me compete entrar na estrutura dêsses órgãos nem tão pouco na organização municipal, pois estou considerando o problema de cima para baixo.

G — O Conselho Territorial :

I — E’ “órgão cooperador e consultivo (Cap. III — Art. 15 — Lei n. 366) composto de sete membros designados pelo Presidente da República dentre pessoas de notória capacidade para o exercício de suas funções, domiciliadas na Capital do Terri-

(9) *Divisão territorial dos Estados Unidos do Brasil* — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — 2.^a edição Rio de Janeiro — 1942 — Pg. 2.

(*) Referência a serviços institucionais ou auxiliares.

(10) *A administração dos Serviços de Educação* — I.N.E.P. — Boletim n. 12 — 1941 — Pgs. 125/127.

tório e indicadas pelo Governador em lista com nomes em dôbro das vagas a preencher”.

II — O *legislador*, ao redigir êste dispositivo, teve em vista proporcionar ao Território um instrumento de contrôle popular e um meio pelo qual a população, através de seus homens eminentes, melhor se exercitasse à vida democrática. Pura influência norte-americana, sendo o Conselho uma espécie de Câmara Alta da localidade. Não havia melhor meio, entretanto, para o “pre-entry-training” do exercício político e administrativo, do que a instituição do município, com os seus vereadores nas Câmaras Municipais e a natureza de sua tradicional autonomia (Cap. IV — Organização Municipal — Art. 19 e Secção I do mesmo Capítulo — Art. 22 — Lei n. 366).

III — Além de tudo, o *legislador* não considerou a natureza da população territorial, que no dizer de um autor americano é composta de “homens de areia”, nômades nos centros de produção e oscilantes nas cidades, sempre ao sabor das incertezas da cotação do principal produto. Por isto mesmo, o Conselho Territorial, cujos objetivos seriam prejudicados tanto pelo caciquismo político como pela falta de elementos capazes de exercer eficientemente as funções de “staff”, deve ser considerado como uma avançada e supérflua concessão democrática, prematuramente organizada, e, sob o ponto de vista de contrôle, um instrumento inexpressivo, porquanto, até o presente momento, o Conselho Territorial não está organizado de acôrdo com a lei n. 366.

IV — Sob êsse aspecto, a União cedeu muito às injunções políticas dos grupos locais, cujas arruaças, — quando ainda nem bem se havia apaziguado o ânimo que derrotou as fôrças do General Pando, — formaram tradição nas “memoráveis” campanhas partidárias e até movimentos armados em prol da completa *autonomia*, em prejuízo da própria administração territorial que, longe das vistas da União, passou a andar ao sabor das circunstâncias e dos individualismos de seus responsáveis.

V — Compreendo que um dos característicos de boa organização é a separação do “staff” dos órgãos de *linha*. O elemento humano representa, porém, possivelmente, o maior ou menor fator de êxito do “staff”. No caso do Território, o “staff” seria prejudicado pela precariedade dos elementos, podendo ter o simples valor de um órgão de con-

trôle regional (Tenha-se em vista que um “staff” ativo pode ser tentado com êxito).

6. Creio que isto é o suficiente para a análise da atual organização administrativa do Território do Acre, no que se refere propriamente à “administração territorial”, porquanto os outros textos da lei orgânica dizem respeito à vida municipal, aos prefeitos, à intervenção nos municípios, etc.

7. De tudo resulta que a administração territorial, da maneira como foram agregadas as unidades de trabalho, partiu de cima para baixo, como o sistema de Fayol, ficando assim, em primeiro plano, as unidades primárias da organização.

8. Não me cabe aquí discutir a conveniência ou a inconveniência da organização de cima para baixo. Aliás, isto é um ponto que não deve ser tratado dogmáticamente na técnica da organização. Depende da maneira como se coloca o pensamento do organizador. “As autoridades interessadas principalmente nos problemas executivos de administração central (como no caso do Território) olham a organização como um sistema de subdivisões da empresa sob o chefe executivo. As interessadas principalmente nas atividades e serviços individuais olham a organização como um sistema de combinação de unidades individuais de trabalho em agregados que são, por sua vez, subordinadas ao chefe executivo”.

9. Ao chefe do govêrno territorial não foi conferida a missão essencial do *Posdcorb* — palavra criada por GULICK sob inspiração possivelmente fayoliana (11) — mas ainda tarefas que se reparam, tanto no campo administrativo como no político, de modo a sobrecarregá-lo de obrigações e responsabilidades, o que o transformou numa “individualidade governamental”, quando nada mais é do que um preposto da União à frente de um tipo departamental, executivo forte, de administração centralizada desconcentrada.

10. Apesar disto, o govêrno central fixou legislativamente uma série de centros de resistência que fecham ou limitam o campo da atividade governamental, o que acentua, ainda mais, a natureza

(11) *Papers on the science of Administration* — By LUTHER GULICK, L. URWICK, JAMES D. MOONEY, HENRI FAYOL, HENRY S. DENNISON, L. J. HENDERSON, T. N. WHITEHEAD, ELTON MAYO, MARY P. FOLLETT, JOHN LEE, U. A. GRAICUNAS — Edited by Luther Gulick and L. Urwick — Institute of Public Administration — Columbia University — New York — 1937 — Pg. 13.

precária da administração territorial, que é um problema mais de *gerência* que de *política*.

11. Além de tudo, na própria elaboração da pequena tabela do pessoal responsável pela administração territorial, hoje alterada para pior, não houve critério que autorizasse a realização de uma administração de técnicos, pois o governo federal, dentro do objetivo democrático do aproveitamento dos elementos locais no exercício dos direitos políticos, nobre pelos seus fins, mas quasi que impraticável pelos seus *meios*, não considerou a insuficiência do elemento humano regional, resultando daí problemas de pessoal técnico difíceis de solucionar.

12. Na discriminação das funções, houve uma excessiva delegação imediata de autoridade de cima para baixo, que se fez acompanhar mais de "*confiança*" que de *responsabilidade*, numa desarmonia flagrante do princípio, pois o Governador, quando se "*descentraliza*", passa a adquirir uma personalidade quasi suprema, de modo a transformar a linha de subordinação numa simples formalidade protocolar.

13. A organização administrativa do Território do Acre, portanto, está diante de duas ordens de dificuldades:

A — Por parte da União:

I — Impossibilidade de alcance de contróle da Presidência da República ou do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, não só pela distância em que se encontra o Território como também pelo acúmulo de seus afazeres políticos e administrativos.

II — O fato de ainda não se ter dado à entidade Território a importância merecida, como fator de fortalecimento do poder da União, de expansionismo interno, de recomposição do quadro territorial, de vitalização de regiões despovoadas e economicamente inexpressivas.

III — Desconhecimento, por parte do *legislador*, das condições locais.

IV — Falta de um programa de ação.

B — Por parte do Território:

I — Dificuldade de *contactos gerenciais*, permanentes, com núcleos administrativos municipais.

II — Deficiência de recursos econômicos, pois as dotações não obedecem a um plano progressivo.

III — Fatores de ordem política.

IV — Diversidade geográfica que determina, com a existência de uma nítida separação de regiões, a formação de dois centros de interesse distintos, perfeitamente caracterizados pelos respectivos vales.

V — Falta de continuidade administrativa.

14. Em face da análise dos aspectos fundamentais da administração territorial, surge a pergunta: — "A administração do Território do Acre, da maneira como está, representa uma organização eficiente?" A resposta pode ser encontrada na sentença de WHITE:

"Uma boa organização está intimamente ligada aos efetivos com os quais o pessoal trabalha. Organização pobre será aquela na qual as partes não estejam bem distribuídas, na qual haja duplicata de trabalho, falta de responsabilidade, coordenação mal feita e relaxada, supervisão displicente, direção ineficaz, o que conduz diretamente à perda do esforço humano, confusão de propósito, de desejos e às vezes até à paralisia do movimento". (12)

15. Dizem MOONEY e REILEY que a organização tem sido chamada o lado formal da administração, do mesmo modo como o maquinismo da administração, o canal por meio do qual as medidas e políticas de administração tornam-se efetivas:

"Há verdade nessas afirmações, mas não toda a verdade. Ainda a organização tem sido chamada a moldura do trabalho de todo o grupo, movendo-se ao redor de um objetivo comum. Aqui também a comparação é verdadeira tão longe possa ir. Parece significar que organização somente refere-se à diferença dos deveres individuais, como realçados nas cartas de organização familiar. Mas deveres devem relacionar-se em procedimento, e é aqui que achamos as reais dinâmicas da organização, a causa da força pela qual ela se dirige para o seu determinado objetivo". (13).

16. FAYOL, no conceito da *administrar*, fez a síntese de seu sistema, incluindo a *coordenação* e o *contrôle* entre os princípios aconselháveis (14).

17. A coordenação é tão importante que MOONEY e REILEY fazem dela o centro de suas análises (15).

(12) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration* — The MacMillan Company — New York — 1939 — Pg. 37.

(13) JAMES D. MOONEY and ALAN C. REILEY — *The Principles of Organization* — Harper & Brothers Publishers — New York and London — Pgs. 17/24.

(14) FAYOL — *Op. cit.* — Pgs. 149/155.

(15) WHITE — *Op. cit.* — Pg. 47.

18. Em cada definição, administração é tida como um agregado de suas sub-funções componentes. Assim, “diversos autores afirmam que :

- 1 — Administração equívale a contrôle;
- 2 — Administração equívale a contrôle e direção;
- 3 — Administração equívale a contrôle, coordenação e política;
- 4 — Administração equívale a contrôle, organização, coordenação, política e relações com o público;
- 5 — Administração equívale a contrôle, organização, coordenação, previsão e comando;
- 6 — Administração equívale a execução, organização e política;
- 7 — Administração equívale a funcionamento, organização e política;
- 8 — Administração equívale a direção, organização e política;
- 9 — Administração equívale a “management” e “engineering”;
- 10 — Administração equívale a execução e planejamento;
- 11 — Administração equívale a funções executivas e de estado-maior;
- 12 — Administração equívale a funções executivas e judiciais”.

19. Partindo-se do pressuposto de que a administração territorial é precária pela sua própria natureza, caracterizado como foi o Território como entidade que não pode viver por si mesma, tanto que o Governo da União a subvenciona, — onde residem as suas deficiências administrativas?

20. Por outro lado, admitindo-se que o Território estará sob essa condição até o momento em que os meios permitirem a sua transformação em Estado, — por que a realização dêsse objetivo sofre um retardamento?

21. Merecem ser considerados, com a devida importância, os fatores inerentes à base física, de que foi dada uma ligeira resenha, como sejam a natureza e a distância, as dificuldades de transporte, as oscilações da produção regional, a precariedade do elemento humano integrado na organização, enfim, todos os problemas regionais que dizem respeito às condições econômicas.

22. Além de tudo, sendo o Território do Acre, em primeiro plano, uma administração centraliza-

da, — funcionários nomeados pelo governo central e às ordens dêste sujeitos, pois são demissíveis “adnutum”, — claro está que se torna parte integrante do mesmo governo, devendo sujeitar-se, portanto, ao *contrôle administrativo* da União, o que não significa, segundo PFIFFNER (16), “ingerência desta nos negócios locais pelo Estado, mas antes afinidade de direção, conselho, opinião”, numa política de cooperação e consulta mútua.

23. Mas como êsse contrôle administrativo poderá ser processado eficientemente, se não existe, nem no próprio Ministério da Justiça e Negócios Interiores, um órgão capaz de exercê-lo?

24. O Ministro, pessoa a quem o chefe executivo da administração territorial está sujeito, não pode, por si mesmo, — levado pelos próprios imperativos do alcance de contrôle, — funcionar diretamente como órgão de *staff* do Governador do Território, de modo a aconselhá-lo, informá-lo e supervisioná-lo, mesmo porque, como geralmente acontece, essa personalidade, que tem na vida nacional uma função eminentemente política, não deve, no caso, agir como técnico, mas como intermediário que reage burocraticamente em casos excepcionais.

25. Verificando-se, dêsse modo, a deficiência de contrôle administrativo e o enfraquecimento da linha de subordinação, do que resulta o relaxamento da supervisão, intensificam-se as características de *pobreza* da administração territorial, que deixa, então, de ser centralizada *de jure*, para ser descentralizada *de fato*, de modo a ter uma personalidade quasi especial.

26. As próprias fases do processo de centralização (algumas das quais valem como meios de contrôle) chegam a perder a sua expressão, como por exemplo as informações; e a ingerência da política na administração territorial faz com que não haja continuidade nos planos, julgando-se cada *chefe* com o direito de imprimir personalismos muitas vezes nocivos ao trabalho governamental.

27. E’ preciso ter em vista, também, que a União poderá manter eternamente essa situação de dependência econômica em que se encontra o Território, devendo incentivar, por todos os meios, o progresso da região, pela revalorização de seus

(16) JOHN PFIFFNER — *Public Administration* — The Ronald Press Company — New York — 1935 — Pgs. 89/94.

produtos, exploração de novas fontes de riqueza, aumento de circulação das utilidades, fomento da agricultura, maior aproveitamento dos recursos naturais, objetivos em que se define a competência da administração territorial, que, infelizmente, não está suficientemente aparelhada de um órgão de tratamento específico.

28. O mesmo problema foi assim enunciado na Argentina por BIELSA :

“El sistema atual — aunque inspirado en un concepto aun dominante, segundo el qual la administración general interior es materia del ministerio del interior, en el cual predomina la actividad política — es inconveniente para la gestión administrativa de los territorios, pues ellos, en el sistema vigente de centralización, son meras divisiones administrativas con un regimen incompleto”. (17)

29. Finalmente, para caracterizar a administração do Território do Acre como “organização pobre” basta enumerar :

I — O Presidente da República, que delega autoridade imediata ao Governador do Território, não pode coordenar e controlar diretamente a ação administrativa de seu representante, por motivo da impossibilidade do princípio de alcance de controle ;

II — O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, não dispondo na sua estrutura de um órgão (18) capaz de coordenar e controlar a administração territorial, incide também na impossibilidade do mesmo princípio, ficando o Ministro sobrecarregado de mais uma pesada atribuição ;

(17) RAFAEL BIELSA — *Derecho Administrativo* — “Legislación Administrativa Argentina” — 3.^a edición — Tomo 77 — Librería de J. Lajouane y Cia. — Buenos Aires — 1938 — Pg. 408.

(18) A existência desse órgão poderia ainda evitar as somas que o governo do Território dispende com funcionários que é obrigado a manter no Rio, para acompanhar a discussão das propostas orçamentárias, elaboradas empiricamente, e servir de intermediário entre o Governo do Acre e as repartições federais ou funcionar como agente de compras, pois estas não são feitas através do órgão competente do Governo Federal, mas sim diretamente pelo Governador. Por esse processo, as dificuldades e os prejuízos são consideráveis, agravando ainda a situação econômica de uma entidade que vive condicionada aos pontos fixos das dotações que, segundo parece, somente há pouco foram deferidas globalmente. Essas dotações, hoje em dia, formam um orçamento de despesa tão importante quanto o de um Estado, embora sem obedecer a um plano progressivo ou estável, pois o seu valor varia, geralmente, com o prestígio dos Governadores. E não é justo que essas somas dispendidas pelo Governo Federal não tenham uma aplicação racional, dentro de um plano de trabalho que não deve ser alterado pelos caprichos da política local, por defeito mais da organização atual que dos homens da administração...

III — O Governador, por sua vez, que tem o máximo de atribuições e, legalmente, o mínimo de liberdade, segundo a lei n. 366, conforme foi provado acima, tende sempre a *utilizar-se do relaxamento da coordenação* e da *displicência da supervisão*, contando ainda em seu favor com a distância a que o relegou o fato da “descentralização”.

IV — Na pequena tabela do pessoal, a delegação de autoridade ao Secretário, que hoje acumula as funções de chefe de Polícia, não se fez acompanhar da necessária delegação de responsabilidade, ficando o Governador sobrecarregado com as funções de ordem política e administrativa ;

V — O Conselho Territorial, por não ter sido organizado de acordo com a lei n. 366, torna-se por isto mesmo um órgão fraco para o exercício das funções de controle e coordenação, como consultivo e cooperador que é, bem como para o desempenho de funções de “staff”.

VI — Inexistência e fraqueza de meios de controle interno.

30. Ninguém desconhece a necessidade, numa organização, de um plano para o processo de controle, que está deixando de ser de pessoas para ser de fatos. E, na organização da administração do Território do Acre, tanto o controle interno como o externo, nas diversas modalidades de seus meios, pecam por deficiência, atestando a displicência da supervisão.

31. Esses próprios meios (19) pecam pela ineficiência :

I — *Orçamento* : o mais forte meio de controle da administração territorial, está porém sujeito ao regime especial da entidade (extravio de dinheiros, má aplicação de verbas e transformações arbitrárias de dotações já foram objeto de um rigoroso processo, em 1941).

II — *Observação* : deficiente, pois a administração territorial (sob a linha de subordinação do Presidente da República, porém desintegrada) não pode por isto mesmo ser objeto de observação permanente, crescendo ainda o fato de a entidade Território não ser objeto de um programa de ação do governo central.

III — *Inspeção* : deficiente, irregular, esporádica (a inspeção realizada no Acre pelo Dr. Carlos

(19) HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States* — Farrar & Rinehart, Inc. — New York — 1938 — Chapter IV — Pgs. 99/133.

Mario Favaret constituiu oportunidade para a verificação de irregularidades cometidas pelo preposto da União).

IV — *Relatório*: deficiente, pela compreensão passadista em que é tido.

V — *Agências locais*: sem função de controle.

32. O regime unificado, instituído na região, constituiu realmente uma acertada medida do governo central, permitindo assim que o delegado da União pudesse realizar melhor supervisão, coordenação e controle das partes, de modo que os antigos Departamentos, onde foram implantados os municípios, tivessem uma assistência permanente do Estado.

33. Mas, dada a situação geográfica do Território e a extraordinária soma de atribuições que se concentraram na pessoa do *chefe*, essa unificação tem prejudicado o andamento harmônico e uniforme da administração, não havendo determinações para que uma sábia aplicação de verbas beneficiasse as zonas afastadas, caracterizadas pela hidrografia regional.

34. Daí resultam as seguintes sugestões:

I — O governo da União organizará a tabela de pessoal técnico para a chefia executiva da administração territorial, o que permitirá uma *gerência* mais eficiente;

II — Permanecerá o regime de unificação, porém se instalará em Cruzeiro do Sul um Departamento à base do lugar, compreendendo os municípios situados nos vales do Juruá e do Tarauacá;

III — Nas dotações orçamentárias seria obedecido um regime pelo qual o Governo do Território aplicasse um determinado "quantum" na parte noroeste, que tende a tomar novos rumos econômicos.

35. Alguns autores defenderam e ainda hoje há outros que defendem a necessidade de a União erigir o Território do Acre em Estado, o que parece precipitado. A instabilidade econômica da região e a sua sociedade ainda em período de formação enumeram-se entre os fatores que devem aconselhar à União a realizar aí um amplo programa administrativo, para que seja alcançado esse desiderato.

36. As sugestões acima apresentadas referem-se à administração interna. Porém, pouca expressão

teriam, ou quaisquer outras de natureza mais prática, se o regime continuasse o mesmo, cujas deficiências procurei caracterizar.

37. A administração do Território do Acre teria, desse modo, as características (20) essenciais de uma boa organização:

I — *Unidade de direção*;

II — *Unidade de comando*;

III — *Hierarquia*;

IV — *Delegação de autoridade feita com delegação de responsabilidade* federal, com a nomeação do pessoal técnico recrutado entre os servidores da União, à testa de órgãos encarregados da política ministerial, o que permitirá uma perfeita departamentalização à base do lugar;

V — "*Span of control*", através do C.T.A.;

VI — *Realização de funções de "staff" e linha*, sob um programa de ação (economia planificada, associada ou dirigida);

VII — *Facilidade de coordenação e controle*;

VIII — *Centralização e descentralização adequadas*.

38. Assim sendo, e tendo em vista os argumentos apresentados, a conclusão é lógica.

A Administração Territorial:

a) pela importância que representa na vida nacional;

b) e pelo vulto que tende a tomar, com a necessidade da criação de novos territórios;

c) e dadas as desvantagens de sua subordinação direta ao Governo da União, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, pelas deficiências de supervisão, coordenação e controle;

— *Impõe a criação de um órgão especializado de "staff" ou, enquanto não forem organizadas novas entidades territoriais, a atribuição de funções de "staff" a outro órgão de trata-*

(20) Essas características são representadas pelos princípios sistematizados pelo prof. Floy W. Reves, da Universidade de Chicago, em combinação com os do sistema de Fayol, adaptados à organização em estudo.

mento mais específico do problema, melhor que o Ministério da Justiça e Negócios Interoiores.

39. O art. 53 da Constituição em vigor atribue ao Conselho Federal a *competência de legislar* para o Distrito Federal e para os Territórios, no que se referir aos interesses peculiares dos mesmos. A atribuição da função legislativa ao Conselho Federal nasce da própria situação da precariedade e subordinação dos Territórios, que não constituem auto-governo.

40. Procedida a análise da atual organização administrativa do Território do Acre, o mais seria matéria da competência do *legislador*, o qual, apoiado nas observações apresentadas, poderia então elaborar o ante-projeto da reforma.

VI. RETORNO AO PROBLEMA DAS DETERMINANTES DA ESTRUTURA NA COMUNIDADE ESTATAL

Organizar administrativamente o *territorium*, pela determinação dos órgãos competentes, constitue matéria fundamental a observar no ordenamento jurídico da administração. Os dois métodos usados para essa organização, — não importando aqui o propósito, o processo, a clientela e o material, ou o lugar, bases da departamentalização, — são as seguintes, no dizer de renomado tratadista italiano:

I — emanação direta da burocracia central, pela determinação dos órgãos por parte do governo central;

II — emanação direta da comunidade, pela constituição dos órgãos no próprio seio da comunidade.

2. Aí se definem, precisamente, duas formas de administração, uma que nasce por delegação de cima para baixo e outra dotada de poder de auto-determinação. A primeira, centralizada, — concentrada ou desconcentrada, — está incluída na órbita de ação do próprio Estado, como acontece com o Território. A segunda, entretanto, — forma autônoma, — apesar de se movimentar num campo de ação determinado pelo Estado, possui poder próprio de organização, como acontece com o *município* (não se deve ter em vista, aqui, que este pode prescindir de *territorium*).

3. Hoje em dia, entretanto, — desde que à autonomia dos representantes se contrapõe a autonomia das massas, — os “círculos econômicos”, aos

quais se deve plasmar a estrutura administrativa, desmoralizaram os velhos fetiches e tabús do liberalismo clássico, impondo a cooperação como regra de vida em comunidade. Não há mais razão para compartimentos estanques na estrutura estatal.

4. Por isto mesmo, até na democracia mais liberal, o “governo regional” tomou e toma vulto, a ponto de, atualmente, já se poder falar numa categoria intermediária entre o Estado e o Município, abrindo caminho para a “fronteira orgânica”.

5. Interesses idênticos, determinados pelos problemas comuns dos grupos locais, ditam a fisionomia das regiões, constituindo zonas que exigem uma estrutura administrativa peculiar. O caso do Território do Acre, com a sua nítida separação geográfica, é bem típico.

6. Ao tratar da organização à base do lugar, comentou LUTHER GULICK:

“Whenever the concept of geographic areas is introduced into the structure of organization, either as a primary or as subordinate plan of division of work, there is always the further practical problem of delineating appropriate boundaries. This is particularly difficult when it is planned to deal with several activities widely differing in their nature and technology. There is always the danger that the tasks to be dealt with do not follow compact geographic boundaries and that the administrative separation introduced by the geographic division will complicate rather than simplify the work”. (21)

7. Consideradas as vantagens e as desvantagens da organização à base do lugar, nas suas diversas formas, — todos os dedos, braços curtos e dedos longos, braços longos e dedos curtos, — essa separação administrativa, introduzida pela divisão geográfica, não complicará o trabalho, porque o problema foi considerado do ponto de vista das “fronteiras orgânicas”, no sentido da geografia humana, baseado assim nos problemas comuns e nas soluções típicas da comunidade que opera em região de fisionomia peculiar, constituindo centro de interesse distinto.

8. Além de tudo, o Território, em virtude de sua posição hierárquica, não comporta as dificuldades provenientes das susceptibilidades autonomistas, o que abrirá campo à administração técnica, tornando-se injustificável que o seu governo ainda permaneça, como remanesença da filosofia jacksoniana, sujeito ao sistema do espólio.