

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

O desenvolvimento das organizações estatísticas e a utilização dos dados colhidos, na organização dos serviços públicos e nas medidas de ordem econômica internas e internacionais, tiveram como consequência imediata a formação de um aparelhamento maior das antigas diretorias de estatística, disseminadas, sem articulação, pelos diversos Ministérios, assim como dos serviços de estatística nos Estados da União.

A renovação das velhas organizações obedeceu, por isso mesmo, à necessidade de uma articulação das repartições existentes, quer no plano federal, quer no plano nacional.

Entendemos por plano federal a organização da administração pública federal, isto é, do governo federal, e por plano nacional, o conjunto das organizações locais, reunindo sob uma orientação só, federativa, todo o sistema estatístico existente no território nacional.

Caracterizou-se a nova organização por um sistema administrativo de todo em todo semelhante ao da estrutura federativa, pela qual se consegue unificar as normas gerais, a orientação, a política, conservando, embora, a autonomia dos órgãos descentralizados, por meio dos quais se desenvolvem os tentáculos de todo o sistema e o contacto do poder central com os elementos mais distantes do centro.

Sob o ponto de vista estrutural, por conseguinte, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é um órgão federativo, nacional, por meio do qual se articulam com o poder central (União) as entidades menores (Estados e Municípios), os particulares e os órgãos oficiosos, na coleta dos elementos necessários aos fins a que se destina a Estatística.

A mesma esfera de interesses também se encontram reunidos na organização estatística, tal como na do governo federal, quanto à utilidade dos elementos colhidos.

A ORGANIZAÇÃO

Foi se formando, assim, uma mentalidade estatística, de cunho nacional, de alcance político e administrativo incontestável.

O decreto orgânico do Instituto tem o n.º 24.609, de 6 de julho de 1934, mais tarde ampliadas e regulamentadas as suas atribuições por numerosas resoluções e convenções, notadamente pelo decreto 1.527, de 24 de março de 1937, que integrou no Instituto Nacional de Estatística o Conselho Brasileiro de Geografia (1).

Não vamos aqui descrever detalhadamente todas as repartições, órgãos, conselhos e juntas que articulam os trabalhos do Instituto; para isso remetemos aos decretos acima mencionados, às numerosas resoluções e regulamentos das várias entidades que integram o Instituto e principalmente ao decreto 1.022, de 11 de agosto de 1936, que aprovou e ratificou a Convenção Nacional de Estatística, firmada entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre (2).

Por ali vemos que se trata de uma vasta articulação das repartições oficiais de estatística

(1) Ver o notável discurso do Embaixador J. C. de Macedo Soares, no dia 1 de julho de 1937, na cerimônia de instalação das Assembléias Gerais dos Conselhos Nacionais de Geografia e Estatística, in "Revista Brasileira de Geografia" — Vol. I — N. 1.

(2) *Diário Oficial*, de 19 de agosto de 1936.

com todas as entidades oficiais, particulares ou oficializadas ligadas ao Instituto. Vemos ainda a natureza descentralizada desses serviços, de maneira a reunir todos os elementos necessários para levar a todos os pontos do país as atividades ligadas à estatística e realizar os fins precípuos da estatística sob todos os aspectos.

Para isso se reuniram os órgãos técnicos e administrativos, com a colaboração direta e a intervenção constante do poder público.

Em todo esse conjunto tem papel precípuo o Conselho Nacional de Estatística, sob a Presidência nata do presidente do Instituto Nacional de Estatística.

O Conselho é o órgão por excelência da ação nacional.

Caracteriza-se a nova organização não somente pelo seu cunho eminentemente técnico mas também executivo, o que merece destaque, em relação ao tipo preferido por outras Nações, notadamente os Estados Unidos da América do Norte, onde o Decreto de 27 de julho de 1933 creou a *Central Statistical Board*, cujo fim principal é coordenar os trabalhos estatísticos do Governo Federal. Em relação aos diversos departamentos a sua função é meramente consultiva. Não realiza trabalhos de censo mas "facilita, segue, acompanha, assiste, estuda e critica" por meio de seus técnicos altamente especializados. Não tem funções administrativas.

RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA DO INSTITUTO COM O GOVERNO — GRAU DE INTEGRAÇÃO NO APARELHO DO ESTADO

A integração dos serviços estatísticos na estrutura do Estado é completa. A sua ação emana diretamente da lei e dos poderes públicos, notadamente do Poder Executivo.

Os Estados da União e os Municípios intervêm, por adesão, por meio de acôrdo, colaboração com o Governo Central.

Daí estabelecer-se também uma subordinação ao poder central, de quem emana o ato creador do Instituto.

Verifica-se, evidentemente, uma descentralização, uma autonomia, por concessão do próprio poder central, autonomia tutelada, por isso que fica ao Poder Público a faculdade de alterar a estrutura e pôr termo à sua existência.

NATUREZA JURÍDICA — POSIÇÃO NA ORGANIZAÇÃO FEDERAL

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística está subordinado diretamente ao Presidente da República, e o seu presidente é de livre nomeação.

Este é um traço característico dos numerosos órgãos descentralizados, o que demonstra de forma muito precisa a relação de dependência entre o governo e a administração do órgão autônomo.

Evidentemente que, no caso do Instituto, a autonomia é mais de natureza técnica, que constitue uma esfera em que a intervenção administrativa é, quasi sempre, indiscreta e perturbadora.

Por isso mesmo é que o decreto 24.609, de 6 de julho de 1934, declara em seu artigo 2.º :

"O Instituto agirá com autonomia plena sob o ponto de vista técnico e a limitada autonomia administrativa compatível com a constituição política do país e requerida pela própria natureza da instituição, nos termos do que dispõe o presente decreto".

Absolutamente feliz a fórmula usada.

Órgão técnico; por conseguinte, absoluta autonomia sob o ponto de vista técnico, isto é, nos seus planos de estudo e principalmente em seus processos de execução desses planos.

A técnica consiste precisamente na maneira, no modo, nos processos de realização de um serviço. Abrangerá, também, no caso, o plano, a organização dos mesmos serviços.

Mas, sob o ponto de vista administrativo, já não se admite a mesma amplitude a mesma largueza na medida da autonomia, e o decreto define com exatidão os limites dessa autonomia :

- a) — as exigências da nossa constituição política;
- b) — a própria natureza da instituição.

A primeira condição é de ordem constitucional.

O Instituto é uma organização do Governo Federal e, por conseguinte, os Estados e Municípios somente são obrigados a obedecer às normas emanadas do Governo ou do Legislativo Federal quando enquadradas nos limites da competência fixada pela Carta Federal.

Não pode o Governo Federal impor normas, sem que estas decorram de uma competência implícita ou explicitamente conferida pela Constituição ao órgão de que emanou a norma.

Por isso mesmo, para evitar-se entre o Governo Central e os dos Estados, fixou-se muito sabiamente a necessidade de uma Convenção entre os órgãos políticos interessados, sob a forma de um compromisso expresso, distribuindo-se entre eles a medida da sua colaboração, de acôrdo com a esfera de competência legislativa e administrativa da União e dos Estados.

Por outro lado, não seria lícito ao Poder Executivo delegar a uma entidade administrativa certos graus de sua competência privativa.

E' preciso compreender bem que o Instituto não é uma autarquia, não é um serviço com personalidade jurídica, mas é um órgão técnico, diretamente subordinado ao Presidente da República, incumbido de estudar e resolver problemas técnicos ligados à estatística, e de articular todos os elementos, organizações e entidades, oficiais ou não (principalmente as primeiras), cuja finalidade sejam os serviços de estatística.

Não seria possível, portanto, que o Instituto ou seus órgãos diretores absorvessem as funções administrativas do Presidente da República, v.g. a função de nomear funcionários, desde que estes se enquadram no número dos funcionários públicos (3).

Evidentemente que foi objetivo do decreto mencionado uma delegação de funções, mas em termos, sem ofensa aos princípios fundamentais, substanciais, da competência indelegável do Poder Executivo.

E esta congregação de esforços, sem quebra de competência constitucionalmente outorgada aos poderes políticos, procedeu-se de forma exemplar na organização e na execução dos trabalhos do Instituto e dos órgãos incumbidos de realizar as finalidades do Estado no campo da estatística.

Como exemplo dessa tolerância na nomeação de pessoal, na designação de funcionários, e da significação que possa ter essa delegação, deve-se observar, a título de curiosidade, o que dispõe a lei americana que criou a *Statistical Board*, que dispõe :

"A presente lei delega ao Conselho Central de Estatística o poder de nomear os funcionários, agentes e empregados necessários".

E, quanto ao auxílio financeiro :

"... permite à Administração Federal dos Trabalhos Públicos consignar ao Conselho Nacional de Estatística, a soma de 20.000 dólares, necessários para execução de suas funções".

Não será este, porventura, um indicio seguro da liberdade de movimentos que se deve atribuir a certas instituições cuja utilidade é precíua para a administração geral do país ?

O outro ponto é aquele que enunciamos acima, sob a letra b), que fixa e limita a autonomia de acôrdo com a própria natureza do Instituto.

O decreto, ao contrário do que ocorre em numerosos outros casos em que a lei fala em "órgão autônomo", "entidade autárquica" ou "entidade paraestatal", não menciona a sua natureza jurídica.

A natureza do Instituto é aquela que emana de suas próprias funções e da estrutura peculiaríssima que lhe atribue a lei.

Limitada autonomia administrativa é aquela que não colide com a competência indelegável, irrenunciável dos órgãos políticos e administrativos a que se acha subordinado.

Limitada, portanto, pela natureza do Instituto de um lado, e de outro, pela subordinação necessária aos órgãos políticos que presidem a vida administrativa do país, na ordem total (União) como nas parciais (Estados).

Ha efetivamente, no decreto 24.609 de 1934, detalhes desconcertantes e que levam os estudiosos a confusões.

Mas não nos devemos impressionar com essas peculiaridades que, geralmente, se incluem no texto legal por imposição de ordem administrativa.

São detalhes secundários quando se procura enquadrar o instituto no sistema.

Devemos realçar entre eles, no estudo do Instituto, a autonomia financeira de que fala o artigo 23, *in verbis* :

"Sem prejuizo do regime administrativo e financeiro de cada uma das entidades vinculadas federativamente ao Instituto, terá este economia e vida financeira próprias..."

(3) Os artigos 11 e 31 do decreto n. 24.609, de 6 de julho de 1934, falam apenas na faculdade de designar o pessoal para determinadas funções e de requisitar funcionários de outras repartições.

Este é, a nosso ver, o ponto nevrálgico de todo o sistema da autonomia do Instituto, sob o ponto de vista administrativo (ressalvamos evidentemente a autonomia técnica).

Mas, examinando a própria lei, vamos encontrar ainda detalhe mais desconcertante: o fundo financeiro maior, a fonte mais importante de seu rendimento se encontra precisamente nas "consignações que lhes estipularem os orçamentos da União, das unidades políticas e dos Municípios..."

e "as importâncias dos créditos que fôrem abertos a seu favor, recursos êsses que também se considerarão auxílios".

Vive o Instituto, portanto, precipuamente do auxílio oficial, não tendo, por assim dizer, recursos financeiros próprios.

E', portanto, uma autonomia financeira precária, que redundará, afinal de contas, pelas suas fontes, em uma subordinação imediata ao Estado.

Já temos mostrado diversas vezes que essas liberdades na diferenciação dos Institutos e outras entidades creadas pelo Estado são muito justificadas em regimes que não obedecem a uma organização planificada. Mas, por isso mesmo, as peculiaridades que distinguem êsses Institutos não afetam o sistema administrativo em suas linhas mestras, justificando-se pela necessidade de adaptar os serviços às suas finalidades e exigências administrativas.

A concentração dos poderes e a ampliação das atividades do Estado têm caráter oportunista. O exemplo americano e a justificativa das medidas tomadas naquele País pelo Presidente Roosevelt (4), convencem, pela necessidade de pôr termo a crises insolúveis dentro do regime

(4) "Looking Forward" e "On Our Way", por F. D. Roosevelt.

econômico vigente. Mas a tolerância e a liberdade não afetam ao sistema geral.

CONCLUSÃO

Estas notas à margem da organização e da estrutura jurídica de um Instituto cuja posição na nossa organização administrativa é tão discutida, servem para mostrar as modernas tendências do direito administrativo.

A administração pública não pode ser considerada um organismo encerrado dentro de limites estreitos.

O Estado precisa atingir os seus fins, que são o bem estar geral, a ordem e o progresso econômico de todos.

Êsses objetivos só podem ser atingidos dentro de uma estrutura maleável, que só encontra restrições no respeito aos direitos individuais e sociais e no princípio de honestidade pessoal de todos quantos têm sob a sua responsabilidade à vida e os interesses do povo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi creado fora de preconceitos estreitos, é verdade, mas a sua posição, a nosso vez, está bem definida em nossa estrutura política e administrativa. A sua autonomia técnica é absoluta mas, administrativamente, está restrita ao necessário à sua vida, isto é, à realização de seus fins.

Não pode ser enquadrado entre os órgãos autárquicos ou paraestatais. E' um órgão do poder público, integrado na administração. Faz parte da organização do poder executivo. Estuda, organiza, articula, confere eficiência e ordem ao que se acha dividido e esparso pelo Brasil.

É, antes de tudo, um aparelho técnico-administrativo de que se utiliza a administração para realizar os seus fins sociais, políticos e econômicos.

E assim, em nosso fraco entender, deve ser encarada a sua existência.

PROCURE SER PERFEITO NO TRABALHO QUE REALIZAR.
O TRABALHO APRESENTAVEL RECOMENDA SEU AUTOR.