

Cooperação entre os municípios, os Estados e a União

BENEDICTO SILVA

I

IDENTIFICAÇÃO DE UMA FORÇA CREADORA

Não incorreria em exagero quem afirmasse que a administração pública brasileira encontrou, finalmente, a via ampla, ao longo da qual lhe será mais fácil, ou antes, quasi automático, atingir aquele grau de eficiência que deve ser a característica dominante de todos os serviços e empreendimentos públicos. Experiências recentes nos demonstram, através de resultados contra os quais a própria negação sistemática já está se tornando evidentemente cautelosa, que esse caminho — força creadora que, embora sem utilização prática, sempre esteve ao alcance dos nossos poderes públicos — é a cooperação inter-administrativa.

Não há argumentos subjetivos, nem recursos de dialética, por engenhosos que sejam, nem sofismas, por sutis que pareçam, capazes de abalar a crença, que se está consolidando rapidamente nos meios oficiais mais bem informados sobre a vida administrativa brasileira, na eficácia da cooperação perpendicular entre a União, os Estados e os Municípios. É que essa crença nada tem de instintiva, não emana de concepções aéreas, nem se manifestou a priori. Ao contrário, surgiu a posteriori, isto é, estribada na experiência e está se impondo a fortiori, isto é, a poder de experiências inteiramente confirmadas. Tem por lastro os fatos mais objetivos, para cuja percepção basta o funcionamento ordinário dos cinco sentidos.

A realidade tangível de tais fatos se incumbiu de evidenciar que a nossa administração pú-

blica, se não voltar atrás, se souber explorar a fundo e metodicamente, como convem, o regime de cooperação entre os Municípios, os Estados e a União, dentro de pouco tempo estará habilitada a atacar, com seguras probabilidades de triunfo, todos os problemas nacionais, inclusive e principalmente os de solução complexa, rebelde e onerosa, como, por exemplo, o do ensino, o da profilaxia urbana e rural, o do transporte — para citar apenas os mais debatidos.

Cumpra esclarecer que a cooperação de que falamos não pressupõe, necessariamente, para se tornar viável, o recurso sistemático à imposição. Pode, e a nós nos parece que deve, ser estabelecida livremente, à base de entendimentos cordiais entre as partes interessadas. Afirmamos que pode, porque aí estão o Convênio Estatístico, de 20 de dezembro de 1931, e a Convenção Nacional de Estatística, de 11 de agosto de 1936, típicos acordos multi-laterais, que implicaram os Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre num conjunto de compromissos jurídicos impositivos, sem ferir, entretanto, de leve que fosse, a auto-determinação de qualquer das partes contratantes. Parece-nos que deve, porque, em país do tipo do Brasil, onde está demonstrado que é impossível o aviamento de certos problemas coletivos à revelia das situações particulares que os perfazem nos âmbitos regionais, convem que a administração pública seja orientada por uma política flexível quanto aos meios.

Como não gostaríamos de deixar margem a interpretações arbitrárias, apressamo-nos em de-

crarar que, para nós, será *flexível quanto aos meios* a política que tiver por norma a preocupação de evitar os atritos evitáveis, que timbrar em conciliar tudo que for conciliável, sem nunca se esquecer, bem entendido, de resguardar os seus objetivos. Está bem visto que uma política administrativa não conseguiria tornar-se fecunda simplesmente por ser conciliante, maneirosa e, mesmo, paternal. Cumpre que a anime, antes de tudo e sobre tudo, uma ambição incoercível de realizar e, ao lado disso, a mais decidida firmeza quanto aos fins a serem atingidos. Daí a necessidade moral, a que sempre o poder público está sujeito, de ter objetivos bem definidos e de escolhê-los sabiamente. Escolhê-los sabiamente, afim de se convencer da superioridade dos mesmos. Convencer-se dessa superioridade, afim de a eles se dedicar a fundo. Aos homens de boa formação, nada há que lhes dê forças interiores mais poderosas, coragem e estoicismo maiores para a luta, do que a certeza de que é bela e justa a causa por que se batem. A convicção profunda de que os *fins* designados a um programa administrativo, consultam realmente os interesses gerais, leva o homem de governo, que esteja empenhado na realização desse programa, a adotar uma certa atitude despreocupada em relação aos *meios*, com os quais transaciona e faz acomodações, não vendo neles senão meros instrumentos, simples servos submissos e, como tais, mobilizáveis quando, como e onde convier — a serviço do grande objetivo final. Tal maneira de considerar os meios, inteiramente a cavaleiro de doutrinas rígidas, preconceitos e bisantinismos, comunica excepcional agilidade ao poder executivo do administrador. Nas atuais condições do mundo, em que o Estado, sem se exonerar das suas velhas funções de "produtor de segurança", está sendo urgido a exercer também as de usina, laboratório, universidade, agente disciplinador das atividades econômicas, etc., não basta que o administrador seja honesto, bem intencionado, amigo do bem público, bom intendente, cheio de virtudes cívicas e morais. É preciso que seja dinâmico, rápido na concepção e deliberação, impressionante no comando, veloz na atividade, agudo na previsão. Não lhe é conveniente nem possível guardar estrita fidelidade ao preceito escolástico segundo o qual a pressa é inimiga da perfeição. Cumpre-lhe infirmar esse preceito, cumpre-lhe agir prontamente e fazer, ao mesmo tempo, obra tão perfeita

quanto possível. Em consequência, o homem de governo, o administrador moderno, terá tanto mais *chance* de marcar a sua passagem quanto maiores forem as suas reservas de métodos e menor a sua hesitação em substituí-los, desde que assim aja por amor aos fins, levado pelo pensamento de que não há nenhuma contraindicação, antes pelo contrário, há conveniência positiva em fazer concessões ao *acessório*, sempre que isso importar em benefício para o *essencial*.

O critério decorrente da combinação destas duas normas — flexibilidade na ação e rigor no objetivo — além de aumentar a liberdade de opção do poder público, permitindo-lhe o exame de quaisquer métodos, ainda traz a vantagem de o afeiçoar a uma das características da época — o ecletismo administrativo — deixando-o à vontade para, sem nunca perder de vista os fins, imaginar e evitar as possíveis consequências más dos meios que emprega. Diz-nos a história que os Estados rijamente ortodoxos perseveraram quanto podem na aplicação dos métodos de sua preferência, ainda que estes se tornem obsoletos ou francamente contraproducentes. Por outro lado, o crescimento das funções do Estado moderno operou-se com tal subitaneidade e tão largamente, que já agora lhe é impossível exercê-las sem dispor de riqueza de métodos, agilidade na escolha destes, poder de conciliação, capacidade de descobrir e pôr em prática formas inesperadas de organização e de atividade.

Vemos que abandonamos o caminho principal e enveredamos por um desvio, impingindo ao leitor divagações intrusas, que talvez nada contribuam para o esclarecimento de nosso tema. Voltemos, pois, a ele.

COMO DEVE SER ENTENDIDA A UNIDADE DOS PROBLEMAS NACIONAIS BRASILEIROS

Ainda que o que vamos afirmar possa parecer vazio de sentido para alguns, estamos convencidos de que, dadas as condições atuais, o aumento da força creadora de nossa administração pública há de ser, em grande parte, consequência da acuidade com que ela atentar para os aspectos regionais em que se decompõe a unidade dos nossos grandes problemas. Conhecendo a intensidade e a extensão de cada um deles em cada uma das regiões distintas do país, a administração central logo se tornaria apta a escolher, den-

tre os possíveis, os meios de ação que, em cada caso analisado, oferecessem maiores probabilidades de eficiência. Não precisamos de catequese para nos render ao ponto de vista de que é necessário considerar uno os problemas nacionais. Estamos de pleno acordo. Vamos até um pouco além, porque julgamos que a solução dos mesmos deve ser levada a efeito em função de sua unidade, mediante grandes e persistentes campanhas administrativas, nacionalmente desencadeadas. Cumpre, porém, não visualizá-los de um só mirante. Unos embora, eles resultam de parcelas diversificadas, a que um conjunto de fatores ativos empresta fisionomias peculiares. Dentre esses fatores, citaremos apenas o grau de intensidade econômica, que é, por assim dizer, uma sumula de todos os outros. É necessário, pois, é impositivo que se pondere o mosaico de situações distintas que integram os problemas brasileiros. Se o Governo Central dispusesse, por hipótese, de recursos tão abundantes que lhe permitissem enfrentar sozinho a tarefa quasi continental de resolver certos dos nossos problemas, é evidente que lhe bastaria o conhecimento minucioso das dificuldades que, em cada região, se contrapusessem aos seus designios. O resto viria como efeito da mobilização e emprego dos recursos ao seu alcance. Não sendo esta a realidade, porém, o que nos cumpre fazer, se quisermos fazer alguma cousa, é realizar a soma daquelas dificuldades algebricamente, isto é, à luz dos recursos com que cada Estado ou grupo de Estados pudesse contribuir, em benefício próprio e de todos, para a organização e desencadeamento de grandes empresas administrativas nacionais, obviamente supervisionadas e coordenadas pelo Governo da República. Nesta passagem — convem que se diga — os recursos a que aludimos incluem tanto os meios materiais como o elemento humano em todos os graus de seu aproveitamento, desde o esforço muscular até a experiência, o domínio de técnicas e o conhecimento científico, em resumo, a capacidade de projeção, direção, coordenação, execução e controle. Esclareçamos ainda um ponto: as nossas afirmativas devem ser tomadas como as fazemos, é dizer, em função da ideia central emitida no começo do presente artigo — a da cooperação vertical entre a União, os Estados e os Municípios. A essa ideia se filia e se reporta o que já expusemos até aqui.

POLÍTICA DE MOBILIZAÇÃO GERAL DOS NOSSOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A título de base para o desenvolvimento de nossa ideia, passemos a considerar fato a suposição de que os poderes públicos estejam resolvidos a fundir os seus recursos para atacarem os magnos problemas brasileiros com deliberação de os ir reduzindo *nacionalmente*, é dizer, mediante a articulação de grandes campanhas e a participação real, em cada uma delas, das mencionadas ordens administrativas — União, Estados e Municípios. A qual das três deveria caber a iniciativa? À União, certamente, como já dissemos. E qual o meio mais seguro, mais apto, a que o Governo Federal poderia recorrer, atim de se assegurar uma cooperação franca e desprevenida por parte dos governos estaduais e municipais? É evidente que, para conseguir esse objetivo, teria o Governo Central que adotar uma atitude, ou antes, uma política administrativa qualquer em face dos Estados e Municípios. Qual deveria ser essa política? Conquanto a resposta a esta questão esteja claramente subentendida nas partes primeira e segunda do presente artigo, desejamos deixar explicitamente dito que, a nosso ver, a política mais apropriada ao caso seria a que realizasse a dupla condição da firmeza quanto aos fins e da flexibilidade quanto aos meios. Conviria, pois, que essa política — de certo modo branda mas antes de tudo realizadora — fosse calculada e dosada à luz do conhecimento da psicologia da ambiência dentro da qual se desenvolve, aqui tarde, ali rotineira, mais ou menos eficiente alhures, a ação dos órgãos administrativos de cada região do país. Inclina-mo-nos a crer, conseqüentemente, que a política administrativa — chamêmo-la assim, que é prudente isolá-la, até no papel, da política propriamente dita — mais benéfica à ideia da cooperação e mais conforme ao atual ambiente brasileiro, *excepcionalmente propício ao advento de grandes realizações nacionais*, seria a que procurasse ampliar praticamente os meios de ação dos poderes públicos, sem contudo levantar prevenções mudas ou resistências passivas no seio das administrações regionais. Apesar do novo regime e do conseqüente fortalecimento do Poder Central, julgamos que as prevenções regionais subsistiriam em estado de suspensão, talvez inoperantes, mas possivelmente transformadas em resistências passivas, sempre que a cooperação, que fosse estabelecida entre a União, os Estados e

os Municípios, trouxesse ou apenas aparentasse um caráter nítido de imposição do mais forte.

Consideramos errônea e desnecessária a adoção de qualquer prática que, embora objetivando a via ampla e frutífera da cooperação entre as três esferas em que se exerce o poder público no Brasil, atuasse em detrimento da tradicional autodeterminação administrativa dos Estados e Municípios. Desnecessária porque, entre outros motivos, o Poder Central se acha tão prestigiado no momento que, para despertar, congrega e superintender a boa vontade sincera das administrações regionais em torno de um plano nacional de trabalho, não precisa recorrer à coerção, embora possa e, em determinados casos, seja até conveniente fazê-lo.

Um regime bem articulado, efetivo, de cooperação inter-administrativa, capaz de impulsionar eficientemente o progresso do Brasil, é conquista fácil no momento, é benefício que se poderá obter apenas com argumentos persuasivos. Mesmo os Estados acaso trabalhados por tendências regionalistas mais acentuadas, acabariam por verificar as vantagens da coesão de esforços, articulada em campanhas administrativas nacionais de grande estilo, sob o patrocínio do Governo Federal. A simples antevisão de tais campanhas nos parece tão fascinante, e a hora tão oportuna para as levarmos a efeito, que não há temer indecisões ou relutâncias por parte dos governos regionais e locais. Mesmo fora dos meios oficiais, todos quantos aspiram sinceramente a ver o Brasil em situação de país decisivo e vanguardeiro, desde os raros patriotas impenitentes, sempre prontos a se sacrificarem pela causa comum, até os que, céticos a respeito da eficácia dos esforços de que são capazes, se limitam a desejar, passivamente, a melhoria do país, todos esses, que são muitos — pouco a pouco seriam empolgados pelo advento de tais campanhas, fazendo causa comum com os poderes públicos, prestigiando-lhes a ação, influenciando, enfim, no sentido de tornar o ambiente social cada vez mais receptivo, mais crente. Vínculos profundos e duradouros de solidariedade se estabeleceriam entre o povo e as administrações públicas.

Poder-se-á obter tudo isso, orientar a solução dos nossos problemas no melhor sentido, dar *esprit de corps* à ação dos nossos serviços públicos, praticar em suma uma política larga e nova de mobilização geral dos nossos recursos adminis-

trativos, mediante o simples aproveitamento do prestígio incontrastável que o Governo da União detém no momento.

Insistimos na afirmativa de que a hora que o Brasil está vivendo é excepcionalmente propícia ao advento de inauditas realizações nacionais. Por que não aproveitá-la?

Já que nem a União, nem qualquer dos Estados, conseguiu até hoje resolver em definitivo sequer um dos seus problemas e, lembrado o fato de que o método seguido pelos nossos poderes públicos tem sido o da ação isolada, não raro paralela, cada um agindo na respectiva esfera, ainda que muitas vezes em busca de objetivos comuns, por que não tentarmos agora, que uma clareira divisória se abriu, promissora, na história de nossa vida coletiva, o regime oposto, isto é, o da fusão dos nossos recursos? Por que não convergirmos todos, já saturados que estamos das lições de longa experiência, para a cooperação inter-administrativa, livremente aceita, buscada e estabelecida?

Livremente negociada, sim, porque esse é o meio mais idôneo. Ainda que um *soi-disant* regime de cooperação, engrenado — suponha-se — à revelia da livre deliberação de uma parte dos cooperadores, que no caso seriam os Estados e Municípios, começasse por produzir bons resultados, restaria sempre o erro de início, o *mal-adjustment* original — fermento de futuras perturbações, que se manifestariam mais cedo ou mais tarde, na estrutura mesma do sistema assim estabelecido, isto é, estabelecido senão *contra* mas pelo menos *sem* o assentimento franco das partes nele envolvidas.

Isto seria, a nosso ver, um puro caso de erro *de origem*. Não se poderia justificá-lo nem mesmo com o recurso cômodo de lhe atribuir o caráter de mal necessário.

SOBRE O QUE SE CHAMA ERRO DE ORIGEM

Aquí nos desviaremos outra vez do tema, atendendo à conveniência de aduzir algumas considerações sobre esse ponto doutrinário, para nós fascinante, geralmente chamado *erro de origem*.

Quem organiza qualquer coisa, seja na esfera privada, seja nos domínios dos negócios públicos, e uma vez que possa e queira agir acertada e conscientemente, começa por concentrar a sua vigilância no sentido de evitar o grande perigo

que, na vida de qualquer organização, representa um *erro de origem*.

Quando se trata de organizar — já o disse alguém — o que cumpre evitar a todo preço é o erro de princípio. Isso porque, em caso de mau funcionamento da coisa organizada, o erro de origem, se até então não fora suspeitado, com mais razão permanecerá oculto daí por diante, pois, em tais hipóteses, as falhas são insensivelmente atribuídas às questões acessórias e aos detalhes. O erro de origem, não evitado no tempo oportuno, exatamente porque pairara além das presunções — tanto que não impedira a organização, — é a última coisa em que alguém pensa quando procura isolar os motivos por que determinada empresa redundou em fracasso. Justamente porque constitui o ponto de partida, o erro de origem é o primeiro em torno do qual se formam hábitos inconscientes, que o tornam cad a vez mais imperceptível.

Ocorre ainda que, nem por ser prejudicial à coisa organizada, deixa o erro de origem, em determinadas circunstâncias, de beneficiar certos interesses, de grupos, de indivíduos, de tendências, que logo se *solidarizam*, muitas vezes tacitamente, com o intuito de manterem o *statu-quo*. Por uma questão de simples precedência, o erro de princípio é o que se *rotiniza* em primeiro lugar. Ora, é sabido que nada há que mais incapacite o raciocínio do que a rotina, a qual obstrue o livre surto da imaginação, impedindo que as cousas sejam *vistas* ou *sentidas* de modo diferente daquele que já se empederniu em hábito.

O aprofundamento desses e de correlatos motivos é que leva o racionalizador bem avisado a temer as improvisações. Quando empreende uma organização, começa por submeter-se a si próprio a um sistema de auto-controle, afim de se libertar da inclinação natural de subordiná-la aos seus impulsos instintivos, simpatias inconscientes ou rígidos pontos de vista prévios. O fim dessa auto-vigilância é permitir que a organização se *crystalize por si mesma em torno de um ponto dado*.

Assim como evita cautelosamente as concepções apriorísticas, o racionalizador — explique-se, esse tipo moderno de organizador que veio à tona com o progresso tecnológico dos últimos tempos — nunca sujeita a organização nova, em que esteja empenhado, a um critério puramente teorístico, a que se poderia propender, seduzido

ou por fórmulas científicas, ou por ensinamentos técnicos.

O perfeito organizador vive em guarda contra o instintivismo puro, é verdade, mas por outro lado, não se deixa tyrannizar pelas normas ortodoxas aprendidas nos livros, porque sabe que, muitas vezes, é da capacidade de transacionar com os métodos, aceitando na prática pontos de vista teoricamente tidos por contraditórios e até empíricos, que se consegue imprimir à coisa organizada as qualidades essenciais à sua estabilidade e bom funcionamento.

Quem negaria, por exemplo, a fecundidade da intuição humana e como situar os limites onde termina o instinto e começa a intuição, quando, segundo certos pensadores, uma coisa se contém na outra? Há quem sustente que intuição e instinto são dois nomes diferentes por que se conhece uma e mesma faculdade. O verdadeiro especialista é aquele que, em determinadas circunstâncias, sabe tirar partido até do empirismo.

LINHA DE MENOR RESISTÊNCIA

Excusem-nos estas generalidades teóricas. Permitimo-nos a liberdade de fazê-las afim de fundamentar, direta e indiretamente, o nosso ponto de vista relativo ao princípio segundo o qual deve ser processada, na esfera dos Poderes Executivos, a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios.

Move-nos o intuito de argumentar, ou de demonstrar, se possível, que tal cooperação não deverá ser estabelecida segundo as consequências lógicas de um ponto de vista restrito, exclusivista, que a preconize desde o início, por exemplo, sob o caráter de imposição, ou que ao contrário a abandone inteiramente ao arbitrio das entidades regionais.

Pelo que ficou dito no capítulo precedente parece-nos óbvio que, pessoalmente, julgamos muito mais acertado um sistema de cooperação de que os Estados e Municípios participassem voluntariamente, influenciados pelos próprios interesses, convencidos de que só resultados satisfatórios lhes poderiam advir. Acentuamos, todavia que tal ponto de vista não é fruto tardio de qualquer "bias" pela doutrina que engendrou e, de certo modo, até agora tem nutrido no Brasil a autonomia dos Estados e, em âmbito naturalmente mais restrito, a dos Municípios.

Preferimos a cooperação livremente celebrada porque, no caso, essa nos parece a linha de

menor resistência. Unicamente tal meio se nos afigura idôneo para evitar que esta ou aquela entidade regional ou local, implicada no regime de cooperação, se sinta constringida, crendo-se violentada na tradicional faculdade, a que já se habituara, de deliberar autonomamente, tanto em matéria de iniciativa quanto em matéria de execução, no que diz respeito aos seus problemas administrativos domésticos.

A consideração da autonomia estadual e das autonomias especiais dos Municípios — realidade histórica que não se conseguiria anular simplesmente com a atitude de desprezá-la — é que nos convence de que o emprego da coerção, para congregiar em torno de determinado problema as forças administrativas federais, estaduais e municipais, seria puro erro de origem, ou seja o mais danoso de todos os erros que podem influir na vida de qualquer instituição. O caráter coactivo, nas relações administrativas da União com os Estados e destes com os Municípios, a nós nos parece visivelmente contra-indicado, mesmo na atualidade.

Perfilhamos tal ponto de vista, não, como já dissemos, por amor da autonomia dos Estados, mas sob a influência de um raciocínio de natureza prática. Simples questão de realismo. Preocupamos insignificadamente essa famosa autonomia. Mas a sadia e sincera ambição de aplanar os obstáculos que possam surgir contra o regime de cooperação inter-administrativa — via que se nos afigura eficaz para o encaminhamento de nossos problemas — essa nos preocupa muito. Preocupamos, sobretudo, a aspiração ideal de tentar contribuir para que a nossa administração pública, uma vez posta naquela via, nela prossiga e vá tão longe quanto possível em benefício do Brasil.

SÍNTESE

Afim de facilitar aos nossos possíveis leitores o trabalho de tirarem conclusões desta série de artigos (1) — se não é otimismo intolerável a ideia de que qualquer conclusão útil possa ser tirada da mesma — vamos resumir em duas proposições o que dissemos, ou antes, o que pensamos haver dito até aqui. Tais proposições terão pelo menos a virtude de isolar, do emaranhado de generalidades com o que o autor veio sobrecarregando o tema central — falta em que incorreu

(1) O segundo artigo da série é uma tentativa de lixção do conceito de problema nacional.

talvez por excesso de apego a ele — os elementos nucleares da ideia de que ora se faz defensor.

Primeira: — a menos que nos convençamos *experencialmente* do contrário, julgamos e afirmamos que a cooperação administrativa entre a União, os Estados e os Municípios do Brasil é a maior força de que atualmente dispõem os nossos poderes públicos para, em frente única, atacarem e resolverem praticamente, senão todos, pelo menos alguns dos nossos problemas nacionais mais instantes.

Segunda: — o regime de cooperação de que falamos não pressupõe, necessariamente, para se tornar viável e realmente produtivo, o recurso à imposição por parte do poder mais forte. Pode e, segundo tentamos demonstrar, deve ser livremente estabelecido, mediante entendimentos amistosos entre o coordenador — o Governo Federal — e os demais cooperadores — os Governos dos Estados e, por intermédio destes, os dos Municípios.

Acrescente-se que o caminho menos cheio de obstáculos para se dar conteúdo jurídico ao sobredito regime vem a ser, conseqüentemente, o acordo, a convenção, o contrato multilateral, nos moldes do Convênio Inter-Administrativo, de 20 de dezembro de 1931, e da Convenção Nacional de Estatística, de 13 de agosto de 1936.

Os argumentos que nos impressionam e nos levam a aceitar decididamente o regime de cooperação inter-administrativa como forma fecunda de ação para os poderes públicos brasileiros, assim se enumeram :

Primeiro: — nem a União, nem qualquer dos Estados, conseguiu até hoje resolver em definitivo sequer um dos seus problemas.

Segundo: — tanto a União como os Estados têm agido isoladamente, cada um na respectiva esfera.

Transformem-se em premissas esses dois argumentos e teremos um silogismo perfeito, mettendo-nos pelos olhos adentro a conclusão de que o esforço governamental isolado, entre nós, carece positivamente de capacidade creadora.

Ora, uma vez eliminado o método da ação isolada, não nos resta outra alternativa senão o da ação em conjunto.

Ação em conjunto significa fusão de esforços, soma de recursos, sintonia de movimentos, abolição de atividades paralelas visando o mesmo objetivo, regime de economia, numa palavra, cooperação.

É o que desejamos vivamente para o Brasil.