Administração Pública Autor 350

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

SEÇÃO DE SEGURANÇA NACIONAL

SETOR DE ESTUDOS E PLANEJAMENTO

Adm. Pública

AAS

SEGURANÇA NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1 9 6 4

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MARECHAL HUMBERTO DE ALENCAR CASTELO BRANCO

MINISTRO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

FLÁVIO SUPLICY DE LACERDA

AAS

Segurança Nacional - Diretor : José de Almeida Rios
Palácio da Cultura
Rua da Imprensa, 16 - 2º andar - sala 214
Estado da Guanabara

SEGURANÇA NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

S U M Á R I O

CONCEITUAÇÃO

O SISTEMA POLÍTICO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FATORES SOCIAIS

INTERFERÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCLUSÕES

§ § § § §

AAS

JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

1 9 6 4

IMPLICAÇÕES DA REFORMULAÇÃO ADMINISTRATIVA NA SEGURANÇA NACIONAL

CONCEITUAÇÃO

Em nenhum outro setor de atividade social sofre tamanha prova de seu funcionamento o sistema democrático de govêrno do que na Administração Pública Moderna. A amplitude de seu campo empírico e experimental, dada a conformação institucional recente e a imensa gama de fatôres adversos com que tem de se haver, exigem realmente a canalização dos resultados de seus trabalhos para o campo legislativo ordenendo a elaboração de leis médias que confiram a resultante dos procedimentos humanos em sua faina de lutar contra o meio. Para que isto se dê, mister se faz a liberdade de idéias e de pensamentos que conduzam a inovações, renovações e transformações, fundamentos essenciais da evolução. Em uma sistemática ditatorial ou totalitária de govêrno será possível obter, inclusive, um desenvolvimento mais rápido, tornando contudo, pouco sensíveis o processo de evolução. Já Hegel com suas idéias, origem de fórmulas de govêrno revividas há mais de vinte séculos e nunca praticadas, criticando os materialismos dos séculos XVI e XVII, inclusive aquêles de Feurbach e Proudhon, mostrava-se cético ao demonstrar que não foi considerada a fluidez do caráter e dos procedimentos humanos na formação social. Mesmo que pela Medicina fôsse possível igualar as biologias humanas, máxime no campo psicológico, teríamos em verdade aberto o caminho do bitolamento da cultura e sua uniformidade, fundamentos das sociedades mais retardadas dos silvícolas. Sem a evolução o animal humano já teria desaparecido do planêta, tal como aconteceu com os grandes mastodontes das idades passadas. Justamente a Razão humana força a explosão das idéias e dos pensamentos novos a transformar radicalmente, inclusive, as antigas verdades científicas vigorantes há séculos.

A Administração Pública é uma resultante do jôgo entre política e técnica. Evidentemente ela tende a completar e cumprir finalidades que correspondam às idéias Políticas do Estado. Êste, é um "meio" de que se servem os povos para conduzirem a conquista de cada vez maior bem-estar, acorde com o conceito atuante do "mores social" vigente, assim como para fazer evoluir a própria cultura e enriquecê-la de novos subsídios. Serve-se o Estado de um "instrumento", o govêrno, que se flexiona e se movimenta dentro do processo de dinâmica social.

A Administração Pública é a orgânica burocrática baseada na ciência, na crítica, na organização e na experiência para tornar capacitado o instrumento do Estado.

Na deficiência ética das elites na fase de evolução retardada verificam-se reflexos desfavoráveis na dinâmica governamental em sua mobilidade política, impondo-se uma doutrina que inspire maior confiança, objetivando impor determinações técnicas sôbre imposições políticas para que a pureza dos processos de execução consiga obter os maiores resultados com os meios e recursos disponíveis. A Segurança Nacional pela confiança que deve inspirar à Fonte Real do Poder Político nas Democracias, que é o povo, atua dando ordem decisiva no jôgo entre política e técnica. Procura ela capacitar o Estado para transformar em Poder seu Potencial Nacional já concretizado, dando assim garantia ao povo na consecução, manutenção e perseguição de seus Objetivos Nacionais. Neste ponto ressalta-se a importância do Planejamento - uma conjugação de Ciência, Técnica e Organização, no aproveitamento dos deficientes recursos disponíveis nos países de evolução e desenvolvimento retardados.

"A Política é a atividade do Estado nas coisas grandes e universais", enquanto que a Administração, por outro lado, "é a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas". A Política é, assim, o campo específico do Estadista, a administração do funcionário técnico". (Bluntschill)

Embora a Política determine as tarefas para a Administração não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições. O OBJETIVO que encontra na Constituição a sua essência, é a certeza, a idéia e a
AAS verdade positivas formando uma disciplina que é o Direito Constitucional. Sendo obra do pensamento espelhando as aspirações da Nação, constitui uma tarefa já realizada em si. Quanto ao SUBJETIVO, encarnado nas leis e regulamentos, ingredientes da Administração Pública, depende desta perseguir eficientemente, realizando finalidades, aproximar-se ao máximo e atingir, se possível, a verdade dos ideais constitucionais. Agiganta-se, assim, a tarefa da Administração Pública que é apenas um "meio" de que se serve o Govêrno como "instrumento" do Estado para perseguir o OBJETIVO.

A Administração Pública é a ferramenta com que o Estado conta em seu "instrumento", o Govêrno, para conseguir, na esfera de sua competência, as finalidades almejadas.

Descobrir o melhor princípio de distribuição de autoridade é da maior importância, talvez sob um sistema democrático, onde os funcionários servem a muitos dirigentes do que sob outros sistemas, onde servem a poucos. Todos os soberanos suspeitam de seus servidores, e o povo soberano não é exceção à regra. A confiança faz a fôrça em tôdas as relações da vida, e a Segurança Nacional deverá impô-la, com mais

razão, nos povos subdesenvolvidos.

Sofrendo a Administração Pública influências as mais diversas do meio social atuante, tem, por outro lado, de ser objeto de uma perfeita distribuição de autoridade e de competências. Ela, no todo e nos seus elementos, nos vários escalonamentos de sua orgânica, tem que conseguir equilibrar sua atuação vencendo dificuldades e antagonismos gerados externamente na composição da dinâmica social e internamente na qualificação de seus próprios elementos. A autoridade tem que assumir posições e atitudes de estrita justiça social e funcional para adquirir a confiança que determina colaboração indispensável na forma coletiva de trabalho. Eis porque a senda democrática é árdua e áspera, em que pese seus princípios de atender à média e procurar o meio-termo variável e fluído de acôrdo com a fase de evolução e de desenvolvimento históricos. Em países de evolução muito desnivelada com o desenvolvimento são bastante falhos os princípios de ética nas elites e grupos dirigentes, causando impacto desfavorável na Administração Pública, cuja atuação tem que ser serena, firme, precavida e disciplinada, orientando-se pelos fundamentos científicos e técnicos já incorporados a par das aquisições indispensáveis colhidas na análise e na crítica de um trabalho isento de influências deformantes.

A Administração Pública não deve sofrer influência político-partidária, sendo, contudo uma decorrência de sua atividade nos governos democráticos. Neste ponto, sòmente a elevação do nível educacional e cultural da nacionalidade irá gradativamente estancando a ação individualista no ponto em que colhida com os interêsses gerais.

As leis e regulamentos, e sobretudo a formação de um sistema judiciário administrativo, adicionados ao caráter institucional rígido, poderão atenuar a ingerência político-partidária. Evita-se, assim, a interpretação facciosa dos diplomas legais que norteiam a atuação funcional, feitas por uma delegação provisória - o Govêrno, transplantando-a para uma forma institucional jurídica de caráter continuista e definitivo. O sistema judiciário administrativo nos parece uma solução favorável.

Vemos que a intromissão político-partidária constitui nos países subdesenvolvidos a causa primordial da inexatidão do funcionamento da máquina administrativa.

Sendo uma tremenda alternativa onde o fundamento democrático não pode evitar a ação político-partidária, a fisionomia institucional, jurídica e com certa garantia de independência funcional corrigirá os seus excessos no campo social pouco evoluído e com forte dinâmica de desenvolvimento. "Contudo é preciso ter sempre presente que a abertura de uma brecha entre os políticos e os administradores é sempre sinal da quebra do contrôle democrático. A linha de limite entre

a influência política honesta e a desonesta depende entretanto da característica política dominante na comunidade. Os servidores que se esforçam sinceramente pelo bem-estar social e que procuram trabalhar eficientemente num ambiente polìticamente corrupto, acabam-se comprometendo ou entrando na "Política". (Glaser)

A Administração como um todo tendo no sentido de refletir a moralidade pública, ou melhor aquela sua fase ser expressa em política.

O administrador é um chefe e um líder, e não pode ignorar as qualidades e a atuação que deve demonstrar em suas tarefas. A psicologia proporciona explicações da conduta humana que um administrador não pode desconhecer. Contudo, é preciso não cair no mecanismo puro que procura encontrar sòmente na atitude humana a explicação de todos os fracassos.

Como os fatôres variáveis, flexíveis e imponderáveis sejam os de maior importância na ação administrativa, fôrça é convencer-se de que a Administração Pública é essencialmente uma disciplina prática. Contudo a doutrinação metodológica encaminha a análise, racionaliza o espírito e organiza a conclusão.

O estudo da Administração Pública visa melhorar as práticas de governar, tendo sempre em vista as peculiaridades já apontadas. Por isso mesmo tem êle muito de "arte", onde entra forte contingente de personalidade, cultivam-se a sensibilidade e as habilidades, estimula-se a simpatia humana que concorre para a colaboração eficiente, a par da criação de ambiente capaz de suscitar a capacidade criadora do homem. O esfôrço amplo e conjugado no sentido de dirigir, guiar e integrar as atividades do grupo, exige a capacitação vocacional para chefia e liderança. O subjugo dogmático da administração ao direito traz consequências desfavoráveis à experimentação, tornando-se indispensável certa liberdade e flexibilidade de as leis ordinárias permitirem regulamentações variadas e experimentais. Estrangulada a Arte e tolhida a experimentação, pouca coisa restará de material e oportunidades de evolução visando organizar subsídios definitivos para a disciplinação científica e legislação adequada para casos, condições e peculiaridades. A legislação tem cada vez mais de se ater com leis gerais para permitir à Administração Pública jogar com a variedade a diversidade e a complexidade dos problemas, encarados em campos específicos, particulares e peculiares. Sòmente a experiência administrativa será capaz de selecionar os casos e fatos de certeza e perenidade para encaminhá-los à formação de leis. A Administração deve gerar as leis e decretos.

A tarefa de pesquisar, inquirir e atuar constitui atribuição específica do administrador, ao passo que o assentamento de normas é

função legislativa. É do administrador que surgem a maioria das idéias que posteriormente se transformam em leis e princípios orientadores (Política). Assim, pois, a Administração Pública não faz política, mas trata essencialmente de política. É justamente o ponto de identidade que ela apresenta com a Segurança Nacional. Ela transmite a experiência adquirida no trato direto das questões surgidas nas implicações da dinâmica social e das condições do meio. Decorre, pois, que ela encaminha realmente um govêrno de homens e não simplesmente um govêrno de leis.

A vida de um país em fase de industrialização, sobretudo dentro da orgânica de uma Democracia Social e mesmo Estado-Bem-Estar (Walfare State), coloca nos ombros da Administração Pública tarefas tremendas e complexas. No tipo "pioneiro" de desenvolvimento, a forte dinâmica e a diversificação das atividades do Estado resultam na perda do contrôle e da fiscalização do tipo "universal". Em nosso país, na opinião do Ministro do Tribunal de Contas Henrique Coutinho, apenas 10% das despesas públicas têm sido sujeitas à legalização. Eleva-se tal dispêndio a cêrca de três trilhões de cruzeiros anuais (Benedito Pio da Silva).

Via de regra 3% das populações de países na faixa média de evolução e de desenvolvimento (Argentina, Uruguai etc,) são funcionários públicos. No Brasil esta percentagem desce a 0,8%. O volume físico de serviços poderá ser avaliado, contudo, em 20%, justamente a percentagem de funcionários concursados. A evasão da Receita Pública corresponde a 100% daquela arrecadada. A sonegação de impostos, a importação e exportação contrabandeada ou clandestina etc. deverão atingir a astronômica soma de um trilhão de cruzeiros anualmente. Corrigida tal situação verificaríamos de que a necessidade de funcionários é imperiosa para atender a tão volumoso acêrvo de tarefas.

Para E. Griffith, a complexidade da vida moderna exige cada vez maior interferência do Estado na suplantação, complementação, disciplinação e contrôle das atividades privadas. Nos E.U.A. existem 300 Departamentos e "Bureaux" tratando de questões econômicas, quando em 1907 havia sòmente 50 e, em 1820, 2. (E.Griffith, Rev.Serv.Público III, V, I, nº 2, 1940, pags. 6-10).

Para o mesmo autor, a Administração absorveu a maior parte das funções legislativas e judiciárias. Na legislação o autor cita as seguintes etapas: 1) descoberta ou identificação do problema; 2) sujestões no sentido de solucioná-lo; 3) sazonamento da solução; 4) anteprojetação formal; 5) discussão e emendamento; 6) promulgação; 7) regulamentação. A elaboração de princípios ocorre na etapa 3, pois é então que as linhas gerais da política emergem. A Administração ou o

poder executivo desempenha papel dominante nas etapas 1, 2, 3, 4 e 7 do processo legislativo e nas ditaduras o papel se estende também nos itens 5 e 6.

Os problemas de govêrno ligados na Administração Pública no mundo moderno desafiam qualquer veleidade de separação artificial dos podêres legislativo, executivo e judiciário. Como por exemplo desta caricatura vemos a "Fórmula Presidencial" brasileira.

SEGURNAÇA NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Sistema Político e a Administração Pública

A Administração Pública sendo o meio organizado pelo Estado para atingir finalidades que persigam os Objetivos Nacionais, precisa inspirar a confiança necessária e indispensável para obter uma "resultante" favorável no jôgo entre política e técnica. Decorre contudo, a circunstância de que suas atribuições sofrem impactos tremendos (Q.2), que comprometem a sua responsabilidade de estabelecer um clima de predominância crescente de determinações técnicas sôbre imposições políticas. Temos, pois, que estabelecer três escalões de govêrno com atribuições bem definidas. Um escalão superior de onde partem as Diretrizes Fundamentais onde com assessoramento de elevado nível, os Estadistas que devem compor a Orgânica da Segurança Nacional (Conselho de Segurança Nacional), (Q.1), equacionam a temática dos Objetivos Nacionais, expedindo o Presidente da República (caso brasileiro), as Diretrizes correspondentes. Os próprios Membros do Conselho de Segurança Nacional (Ministros de Estado), irão procurar conciliar a dinâmica política com as determinações técnicas indispensáveis para executar atos que conduzem à obtenção de finalidades (Planos) cuja síntese representa metas aproximadas dos Objetivos Nacionais. O maior impacto sôbre o funcionamento da Administração Pública em nosso país decorre da exorbitância de cada responsabilidade nos vários escalões de govêrno. A consequência é a má distribuição e falta de apoio às autoridades administrativas (Q.2), o que apresenta uma "fisionomia global" de todos os escalões de govêrno. O campo da Administração Pública torna-se assim um palco promíscuo onde se emparelham nas lutas e disputas, pelos interêsses pessoais e de grupos, as autoridades de todos os escalões governamentais. Perde, assim, a Administração Pública o seu caráter institucional, onde reclamar pelo espírito público e pelos imperativos da Segurança Nacional merece reparos pilhéricos. (Q.2)

Evidentemente uma autoridade administrativa não conseguindo manter os princípios fundamentais de Chefia e Liderança para im-

por uma "justiça funcional" como o que estaria capacitado a conseguir "colaboração", base do sucesso do trabalho em grupo e de equipe, integra-se também na conduta geral, desalentado e desanimado, armando um dispositivo de apêgo ao cargo. Para alguns autores, a Administração Pública é apenas o ato de fazer funcionar uma organização. Uma entidade destas tem que aplicar os princípios de Chefia e Liderança, com o que mantém pela autoridade equilibrada entre sentimento e direção, a boa disciplina grupal, e, pela justiça funcional consegue cooperação. Na atual conjuntura política brasileira, dificilmente pode êle cumprir tais tarefas. (Q.2)

Para Henry Fayol a função administrativa obedece ao seguinte esquema:

Previsão e Planejamento
Organização
Comando
Coordenação
Contrôle

Em verdade, o administrador é um planejador de 2º grau, controlador da fase executiva dos planos, observador, coletor das experiências e informador autêntico dos escalões superiores na legislação e na fundamentação de Diretrizes Políticas. Ora, articulando as suas funções em um campo empedernecido pelas influências espúrias, arriscar-se-á a concluir errôneamente, deturpado as intenções da Política de Estado e, em consequência, aquela da Segurança Nacional.

Na Segurança Nacional enquadramos a Ciência Política do Estadista, cabendo ao Estado tratar do assunto "OBJETIVO", contido no terreno das idéias e do pensamento, onde, grande parte, surge das observações do administrador em contato direto com os problemas. A Administração Pública individualiza e segmenta cumprindo tarefas visando finalidades. Uma, seria a Política do Estado, outra aquela do govêrno, equacionando problemas frente aos recursos e meios disponíveis, e, finalmente, a Administração Pública seria o organismo da execução dos planos e programas parcelados, conjugados e entrozados. A soma de finalidades atingidas resultaria na aproximação das metas consignadas nos textos constitucionais, síntese das aspirações, dos anseios e dos objetivos da nacionalidade.

Entre a Política e a Administração Pública situa-se de permeio o sistema político e suas condições específicas ligadas e influenciadas pelo processo de evolução social em sua fase histórica considerada. É neste jôgo de causa-efeito que vai atuar a Orgânica Administrativa, com as peculiaridades do caráter nacional, do estágio de qualificação humana e da política de govêrno, como "instrumento" do

Estado. Nesta disputa e, máxime em condições pouco favoráveis, deveria impor-se a Segurança Nacional à confiança da Nação frente a imposições políticas. Infelizmente, na escala crescente da qualificação humana a partir do primarismo e do instinto até atingir elites e grupos dirigentes, verificamos que uns tantos são responsáveis e culpados, mas primàriamente formados para ter consciência disto. A própria Segurança Nacional vê-se vítima do impacto desfavorável da incompreensão e da ignorância do grupo dirigente. Essa ainda não forma uma elite autêntica.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FATÔRES SOCIAIS

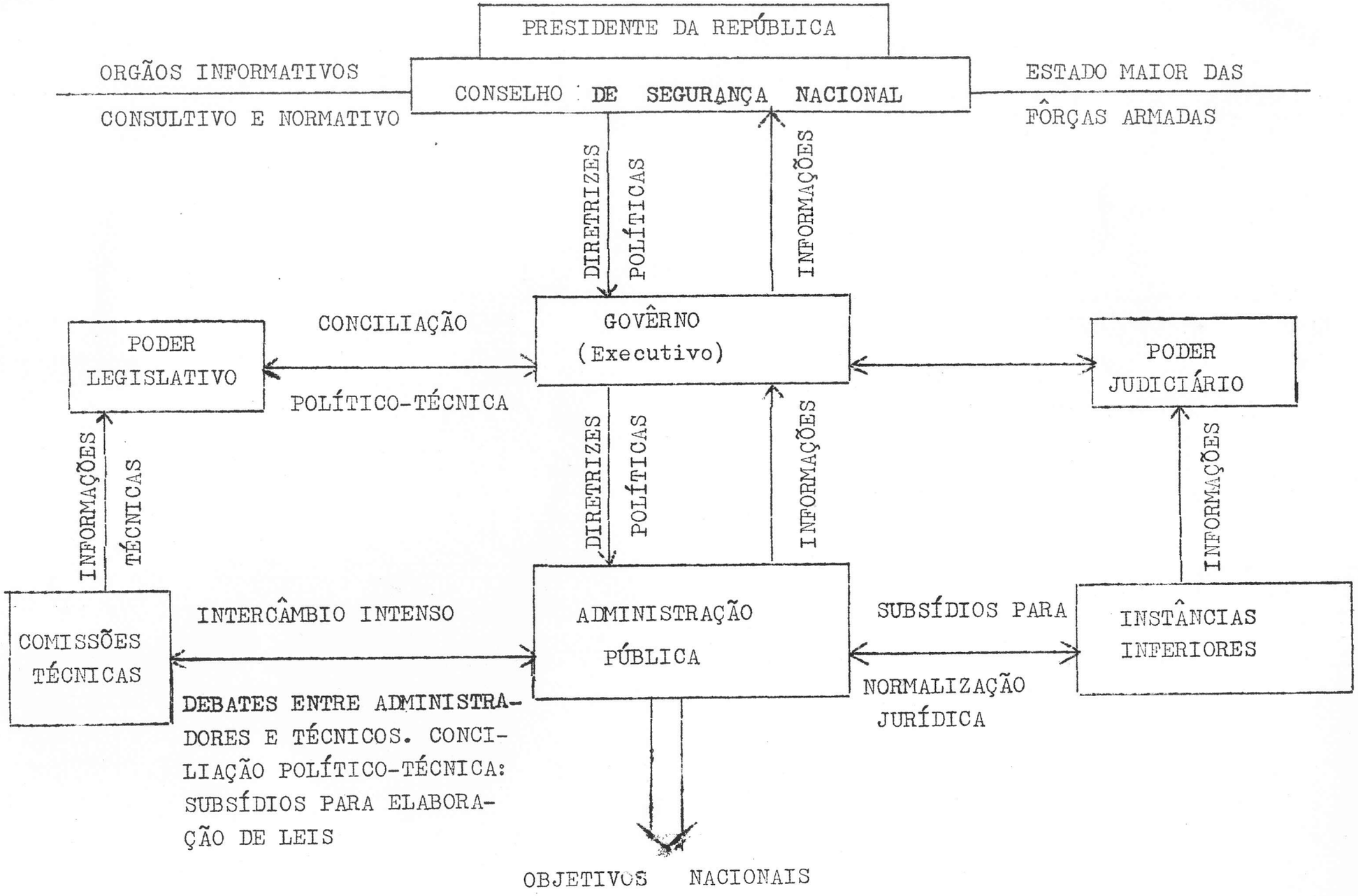
Para Henry Fayol, a Administração Pública é um gênero de administração, guardando linhas fundamentais entre elas. Como Ciência êle a define do seguinte modo:

> "É um conjunto sistemático de princípios ou leis formados experimentalmente, e relativos à previsão das tendências economicas, ao planejamento da ação, à organização (material e social) de emprêsas, ao comando do pessoal, à coordenação dos esforços, e ao contrôle dos resultados, objetivando obter o máximo de satisfação com o mínimo esfôrço".

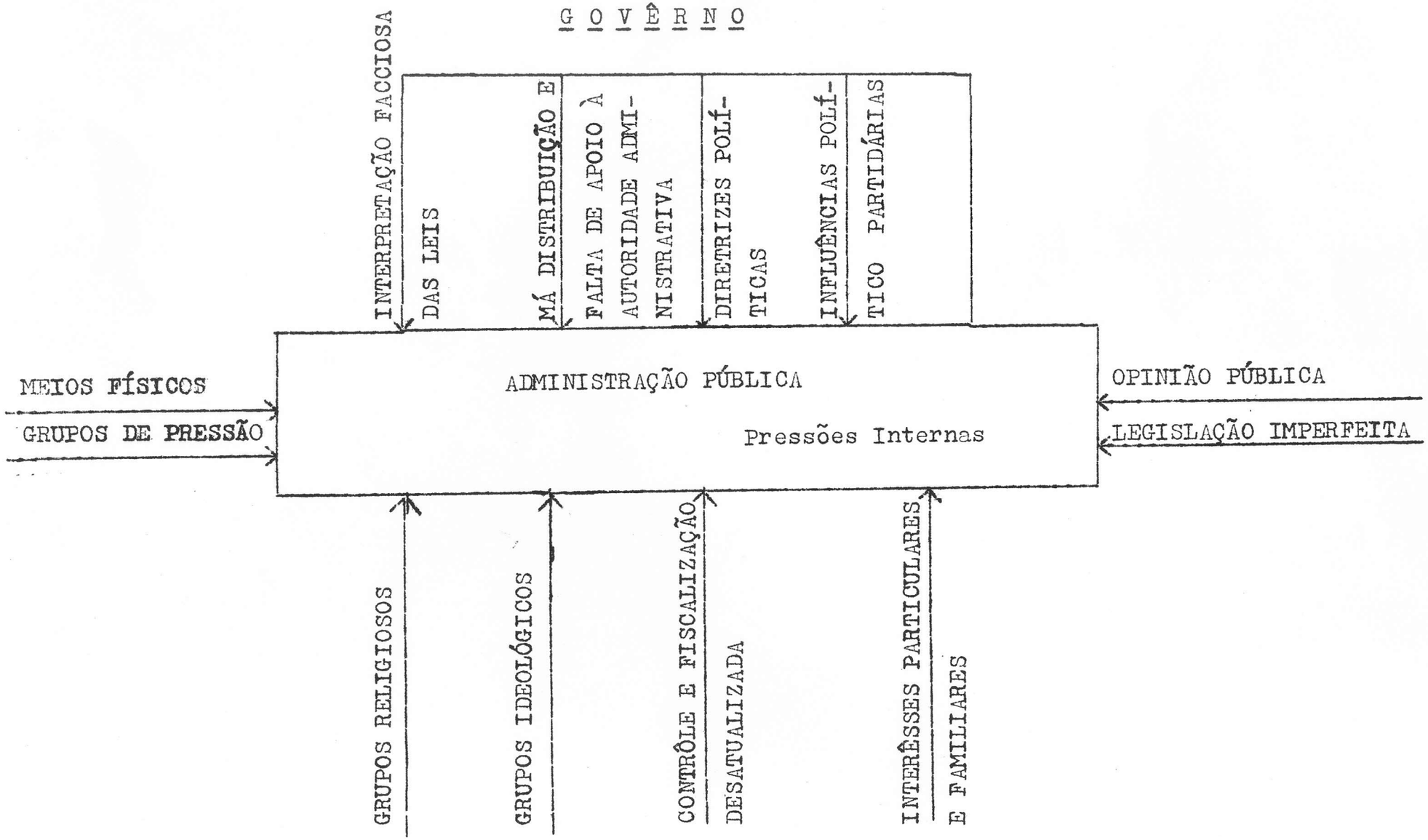
Taylor, pensando do mesmo modo, procura alinhar uma série de princípios de fundamentos como se segue:

1 - mostrar, por meio de uma série de exemplos simples, a perda imensa que o país inteiro sofre, todos os dias, em todos os atos de sua vida;
2 - convencer ao eleitor que o remédio se encontra numa organização sistemática e não na procura de homens extraordinários;
3 - provar que a melhor organização é uma verdadeira ciência, baseada em regras, leis e princípios definidos;
4 - que os princípios fundamentais da organização científica são aplicáveis a tôdas as formas de atividade humana, desde as mais simples (como os nossos atos individuais), até aos trabalhos das grandes emprêsas, que exigem uma cooperação muito estudada, e que, quando êstes princípios são corretamente aplicados, os resultados são notáveis.

A técnica de administração ainda carece de muitos elementos para tomar características científicas. Encontra-se no mesmo estágio da química e da biologia há duzentos anos. Mostra muitas correntes divergentes e um limitado grupo de idéias aceitas. As ciências sociais têm que se apoiar em fatôres subjetivos e abstratos não podendo assim tornar-se uma ciência disciplinadamente definida. Evidentemente, o acêrvo conseguido do empirismo e da experimentação, poderão entrar na formação fundamental da ciência administrativa. O campo administrati-


PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ORGÃOS INFORMATIVOS
CONSULTIVO E NORMATIVO
CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL
ESTADO MAIOR DAS
FÔRÇAS ARMADAS
DIRETRIZES
POLÍTICAS
INFORMAÇÕES
PODER LEGISLATIVO
CONCILIAÇÃO
POLÍTICO-TÉCNICA
GOVÊRNO (Executivo)
PODER JUDICIÁRIO
INFORMAÇÕES
TÉCNICAS
DIRETRIZES
POLÍTICAS
INFORMAÇÕES
INFORMAÇÕES
COMISSÕES TÉCNICAS
INTERCÂMBIO INTENSO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SUBSÍDIOS PARA
INSTÂNCIAS INFERIORES
NORMALIZAÇÃO JURÍDICA
DEBATES ENTRE ADMINISTRADORES E TÉCNICOS. CONCILIAÇÃO POLÍTICO-TÉCNICA: SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE LEIS
OBJETIVOS NACIONAIS

PRESSÕES LEGÍTIMAS SÔBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



vo, ligado a fatôres humanos, individuais e coletivos e à constituição do meio natural, incrìvelmente diversificado, tem que encaminhar o processo da técnica ou executivo em novos caminhos e tentativas frequentes. Hoje já existe um apreciável conjunto de conhecimentos, tal como uma técnica evolutiva de observação e de análise, aplicados em problemas de administração prática e passível de formar uma disciplinação teórica.

Quanto ao meio que pode influenciar a Administração Pública, nele poderão ser sintetizadas os quatro fatôres seguintes:

Físico
Político
Jurídico
Psicossocial

O único fator fixo no conjunto e variável na particularização, demonstra a imensa diversificação de procedimentos da técnica de administração. O meio em que se debate a técnica administrativa, tanto apresenta particularidades e peculiaridades a serem atendidas como fatôres flexíveis e fluidos como a conformação política ligada ao processo de evolução social. Uma enchente pode provocar transformações de diretrizes políticas e técnicas de comando, contrôle e previsão a que sòmente a ação imediata, empírica e personalista logrará atender. Qualquer plano administrativo tem que prever os quatro fatôres acima mencionados. Entram fortemente como quociente ponderável as condições pessoais de Chefia e de Liderança, a par do exercício fundamental do princípio de autoridade apoiado em tôda a sua plenitude. Assim, o fundamento de centralização de contrôle e fiscalização da Administração Pública sofre sensivelmente, encontrando óbices razoáveis na sua aplicação periférica, levando a fracassos inevitáveis a dogmática de sua aplicação. Os fatôres inesperados cabíveis na fluidez dos processos humanos ligados ao arbítrio das emoções e reações, indicam a necessidade de contar com a capacitação, responsabilidade e autoridade dos escalões descendentes dos postos de comando visando certa autonomia de procedimentos em casos e condições supervenientes.

Dos quatro fatôres com que tem de haver-se a Administração Pública para compor satisfatòriamente a sua dinâmica, acrescentamos em nosso país um outro de excepcional importância. A suprema direção Política emana de um sistema de govêrno, formal em sua legislação e irreal em sua essência. Vigora nos países sul-americanos uma "fórmula presidencial", vizinha das ditaduras (Esmein), rotulada de "presidencialismo". Assim sendo, os negócios de Estado que deveriam pairar aci

ma da arena das lutas e controvérsias políticas, com êles se entrozam e se imiscuem. Desta contaminação participa a Administração Pública. O conjunto, heterogêneo em suas responsabilidades, torna-se homogêneo, englobando uma orgânica deformada e nociva aos interêsses da nacionalidade. Decorre o fato, justamente, da formalidade jurídica do sistema de govêrno, que não é institucional e sim pessoal.

É no funcionamento regular e legal do Conselho de Segurança Nacional que encontraríamos um passo acertado no sistema presidencialista, que é um Colegiado de Govêrno. As Seções de Segurança Nacional dos Ministérios Civis, que deveriam ser prestigiadas e apoiadas dado que procuram inspirar a confiança dos grupos que debatem na dinâmica natural e expressiva do sistema democrático, ao tratar fundamentalmente de Política e não fazê-la, são relegadas a plano secundário. Confirma isto o que dissemos do englobamento governamental em seus três escalões de autoridade e responsabilidade, visando não os negócios de Estado, e sim as promoções pessoais, os interêsses particulares e familiares, senão a manutenção dos privilégios de grupos.

O Conselho de Segurança Nacional raramente se reune, e quando o faz, procura atender a problemas julgado de defesa nacional. Ora, o fim almejado da Segurança Nacional é proporcionar a transformação do Potencial Nacional em Poder, o qual reclama os mais sadios princípios e disposições do Planejamento, em tôdas as áreas, Políticas, Econômicas, Psicossociais, Ciência, Técnica e Militar.

Mais um refôrço ao nosso pensamento encontramos nas chamadas "Reformas de Base". No momento, procura-se uma reformulação da Administração Pública. Provamos a soma enorme de fatôres que interferem na sua ação. O processo de evolução e de desenvolvimento do país é UNO E INDIVISÍVEL, havendo uma tal identidade, um tal entrozamento, uma dinâmica interdependente e uma solidariedade nos setores de evolução e de desenvolvimento nacionais, que a reformulação tem que se fazer da cúpula, das diretrizes fundamentais já existentes e não perseguidas eficientemente. No mais é um assunto de govêrno que equivale a "equacionar problemas". Uma pretensa "Reforma" em um setor falharia certamente se não concorrerem os demais setores, em um esfôrço conjugado, entrosado, solidarizado e prestimoso. Estamos demorando em extirpar o ranço provinciano em nossos homens públicos levando-os a tornarem-se homens de Estado.

Na incompetência e na formação de grupo dirigente, atira-se o povo a decidir êle mesmo a maneira de encaminhar seus destinos. A incapacidade e desconfiança levam o povo a resolver sôbre assuntos de alta relevância técnica, em um mundo entregue aos mandamentos da Tecnicologia. Na falha das elites e grupos dirigentes, arroga-se o povo o poder de capacidade nos problemas transcedentais técnicos e cientí-

ficos, misturados com a fluidez, a flexibilidade e a improvisação das decisões coletivas populares movidas pela emoção, pelo sentimento, pela irracionalidade, assim como manobrado pela fôrça imensurável da técnica de propaganda, nem sempre afinando pelos verdadeiros interêsses nacionais.

O Orçamento, que deveria ser a pedra fundamental do Planejamento governamental, torna-se em realidade uma mistificação para atender à conjuntura de englobamento dos três escalões de govêrno, na sua faina de demonstrar autoridade na divisão de recursos, pulverizados na orgia das subvenções e dos "deficits" das emprêsas autárquicas e mistas. Há muito desconhece-se o princípio de "universalidade" na orgânica legal orçamentária. Pois bem, a Administração Pública tem que conseguir resultados dentro de tal quadro desolador da vida pública brasileira. As conclusões a que poderíamos chegar com autenticidade da experiência administrativa brasileira ressente-se de tais deformações. Pouco sabemos do que seja bom ou mau na Administração Pública de nosso país.

Todos os sistemas democráticos diferem entre si, resguardando, porém, fundamentos comuns que os identificam. Decorre pois, que cada qual deve orientar-se pelas próprias experiências, sendo difícil estabelecer uma constante disciplinar, especialmente na técnica de administração. As democracias firmam seu princípio evolutivo na igualdade dentro da desigualdade, competindo ao Estado estabelecer oportunidades iguais para preencher a justiça social de cada qual "ter e fazer o que lhe compete" (Aristóteles). Ao govêrno cumpre, na moderna AAS administração, conciliar as imposições políticas com as determinações da técnica, tendo na Segurança Nacional o meio hábil de conseguir confiança, no estágio deficiente de evolução social.

As Comissões Técnicas do Congresso devem ter entrozamento e intercâmbio intenso com os setores de Administração Pública, para implantarem gradativamente no Plenário as determinações técnicas (Q.1). Na Inglaterra funciona formalmente o processo e na França é atuação legal. Os Ministros, que têm a incumbência excepcional de "conciliar política e técnica", recebem e sentem as disposições do Congresso. As Comissões Técnicas são da confiança geral e têm procurado merecê-la do Plenário do Congresso. Contudo a sua autoridade esbarra nos interêsses da elaboração orçamentária, tôda ela levada a efeito sob a "forma de assembléia". Cada qual desligou-se dos interêsses técnicos e nacionais para atender a pendores provincianos. É a falta evidente do prestígio deficiente de que gozam os partidos, que dificilmente mantém nas posições políticas os que assumem atitudes de Estadista. O sistema mais acentuadamente parlamentar encaminha mais ràpidamente

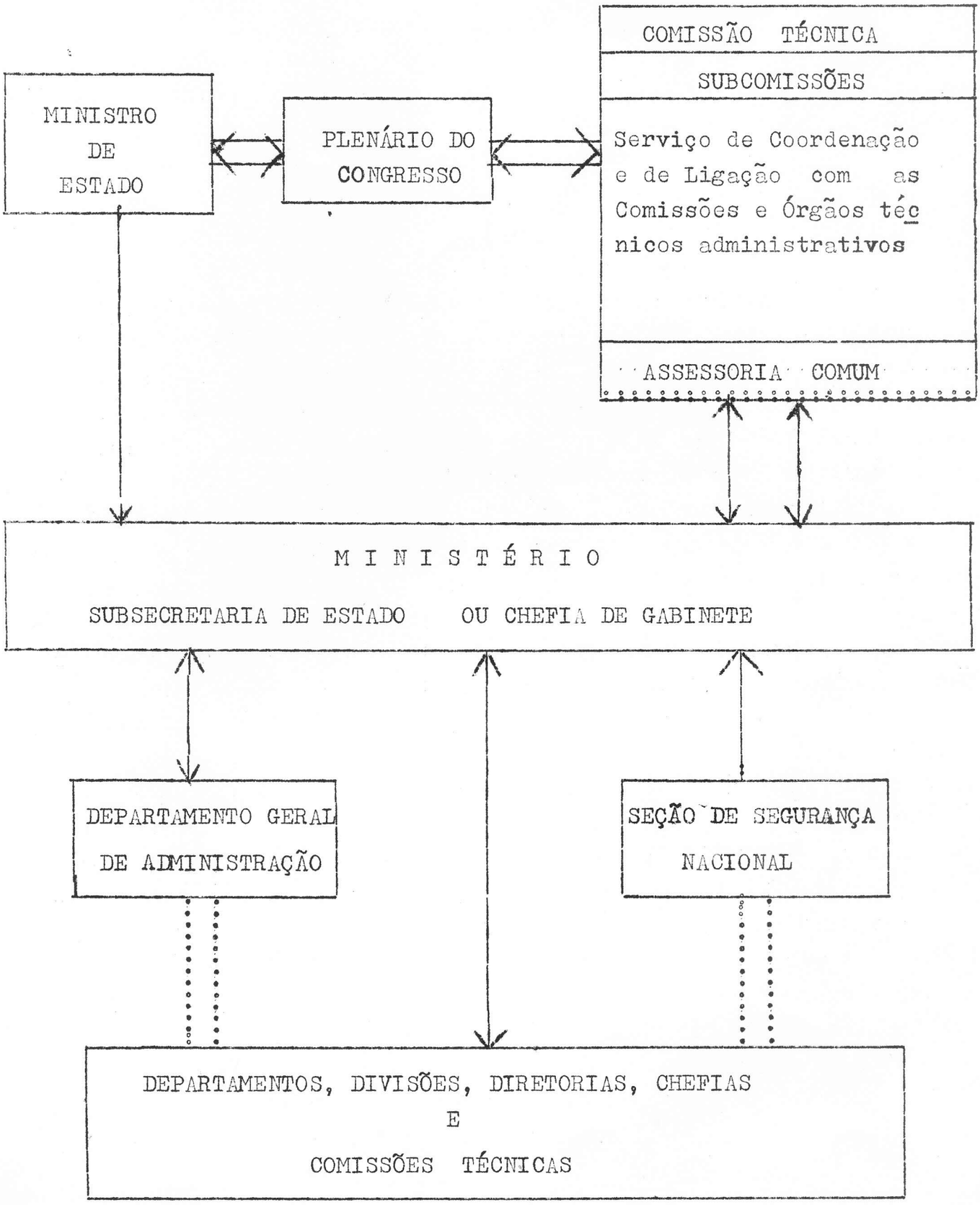
o problema, levando-o a condições mais favorecidas. Tal intercâmbio entre Comissões do Congresso e administradores, força a condição institucional da Administração Pública, levando ao processo de continuidade, tão necessário e indispensável.

Contudo, para isto, concorre outro fator desfavorável. Em princípio a autoridade administrativa é selecionada por interêsse político, faltando-lhe a capacitação indispensável para informar com segurança, com personalidade e debater com autoridade. Tal situação causa a retratação e a rejeição do método, dado que o administrador tem que demonstrar conhecimentos gerais e técnicos apreciáveis.

É preciso ressalvar, contudo, algumas considerações acêrca do divórcio do administrador com a política. Tal conceito, expressa verdadeiramente uma impossibilidade (Classer "Normas e Métodos de Administração Pública" pag. 259-267). O mesmo acontece com a distinção entre atividades "de natureza política" e de natureza apolítica. Todo membro de uma organização administrativa tem alguma responsabilidade pelo programa e pela política dentro do respectivo campo de ação. A responsabilidade dos subordinados é intermediária e a do administrador é final, embora não de caráter absoluto, completo. O que determina a distinção da posição de um chefe de departamento "politicamente responsável" não é o fato de que êle determina a política, mas, sim, de que a interpreta para os legisladores e para o público. Uma democracia faz face a duas espécies de "pressões políticas". Uma, de fontes externas, os políticos de diversas côres, os representantes de interêsses de grupo, a imprensa, etc., e a outra, dos seus próprios funcionários. Ambas, sujeitas a certas limitações são legítimas.

Os políticos não se interessam apenas pelo "que" se administra, mas também, ainda que esporàdicamente, pelo "como" se Administra. Os parlamentares e todos os curiosos em geral gostam de ter uma mania ou opinião a respeito de administração, sem levar em conta a que sabem acêrca dos problemas de sua técnica ou de sua organização. Assim, é preciso que o administrador atenda não apenas ao analista administrativo que se interessa principalmente pela eficiente execução dos trabalhos, mas também os conselheiros políticos que prescutam as reações e atitudes populares relativas à Administração. A forma institucional de atendimento de interêsses particulares ou de grupos, sobretudo aquêles que colidirem com a hermenêutica da administração correta, corrige bastante os inconvenientes e as distorções (Glaser).

INTERCÂMBIO ENTRE AS COMISSÕES TÉCNICAS DO CONGRESSO
E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



MINISTRO DE ESTADO

Representa o pensamento Político atual da maioria do Congresso acêrca dos assuntos de sua Pasta, expedindo Diretrizes de execução decididas pelo Senhor Presidente da República. Procura ao mesmo tempo conciliar suficientemente assessorado e informado pela Tecnocracia do Ministério (através do Subsecretário), os interêsses da política e da técnica.

SUBSECRETARIA DE ESTADO

1. Organiza e executa as decisões ministeriais.
2. Estabelece contato permanente e eficiente com a Comissão Técnica respectiva do Congresso.
3. Promove o funcionamento colegiado e de comissões dos órgãos técnicos e administrativos do Ministério, informando permanentemente ao Ministro de Estado e ao Serviço de Coordenação e Ligação da Comissão Técnica do Congresso, os estudos, análises, as críticas, as conclusões ou sequência dos trabalhos técnicos do Ministério.
4. Encaminha as exigências da Comissão e Subcomissões do Congresso acêrca da exposição e debates de questões, problemas, planos e programas ministeriais, promovendo para isso a presença de Diretores, Chefes, Relatores, Delegados de Comissões Técnicas e Administrativas.
5. Organiza e determina eficientemente a assessoria dos Órgãos técnicos e administrativos do Ministério à Comissão e Subcomissões respectivas do Congresso, com a presença de Relatores para exposição, debates, esclarecimentos.

AAS

ORÇAMENTO

A Comissão do Congresso, integrada dos Relatores Ministeriais da Pasta, fará análise, a crítica e o julgamento das justificações escritas e verbais dos Diretores e Chefes sôbre as dotações propostas. Examinará os planos e programas; fiscalizará a aplicação das dotações; solicitará a presença para esclarecimentos dos Diretores e Chefes fazendo, outrossim, o reajustamento orçamentário dentro da política disciplinadora do Congresso. Qualquer Diretor ou Chefe Ministerial poderá ser chamado a expor e debater o emprêgo das verbas orçamentárias, a sequência e andamento executório dos planos e programas, inclusive resultados parciais obtidos.

Sendo a Comissão Técnica Legislativa uma delegada do Plenário, em sua maioria, não poderá deixá-lo assumir responsabilidade, sem exame, análise e crítica dos planos, programas e atos executivos onde se encontrem empenhadas as dotações por êle votadas.

NOTA:

Na "Fórmula Presidencial Brasileira", os Ministros são obrigados a comparecer ao Plenário; não perdem sua qualidade de congressistas ao serem investidos na Pasta Ministerial, sujeitando-se ainda, na esfera de sua competência, a investigações de Comissões Parlamentares de Inquérito (Constituição Federal arts. 54, § único, 51, 55 e 91 inciso IV, em choque com o art. 53 - independência e harmonia de podêres).

SEÇÃO DE SEGURANÇA NACIONAL

Na atual conjuntura brasileira quase todos os problemas estão vinculados aos imperativos da Segurança Nacional. Perdurará tal situação até que o processo evolutivo diminua seu desnível com a dinâmica de desenvolvimento. Todos os processos de subvenções deveriam passar, na esfera do Ministério, pelo crivo da Seção de Segurança Nacional. Por outro lado, sua autoridade se estenderia pelas dotações periféricas (estaduais e municipais), não podendo serem suas conclusões motivos de exposições públicas e sim reservadas ou secretas, salvo em casos de processo onde estejam resguardados os interêsses nacionais em vista da segurança nacional. Nenhuma dotação autorizada poderá ser recebida sem o prévio exame da Seção de Segurança Nacional do Ministério respectivo.

ALGUNS FATÔRES INTERFERENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O MEIO FÍSICO

No caso brasileiro é de suma importância o meio físico, máximo quando a Administração Pública necessita servir-se dos fundamentos primordiais da sadia Economia Política Moderna. A vastidão territorial, a imensa irregularidade geográfica, a instabilidade e a variação climatérica, as asperezas das vias fluviais, a intercorrência incrível das ilhas do solo fértil, a concentração litorânea dos fundamentos culturais, as linhas irregulares e indefinidas das estações causam percalços incríveis à aplicação dos fundamentos essenciais da Administração Pública. O fatalismo histórico impôs na área marítima a civilização ocidental visando os seus precursôres a volta fácil para a Metrópole tendo em vista os perigos nativos os silvícolas, as doenças e o isolamento provocado em grande parte pelos contrafortes montanhosos, difíceis de serem vencidos.

Por outro lado, as intempéries frequentes do clima tropical e o aspecto geográfico irregular dificultam os acessos e comunicações violentando os esforços humanos para vencê-los. As rodovias tornam-se mais difíceis de conservação em que pese o seu elevado custo. Acresce ainda o fato de dispor de uma inadequada proporção da divisão territorial federativa, fato decorrente do não aproveitamento da unidade política conseguida pelo Conde de Linhares, especialmente nos anos de 1809-1810.

Também a conformação geográfica proporciona correntes fluviais pouco favoráveis aos estabelecimentos de vias navegáveis indispensáveis.

A área imensa revestida de florestas tropicais dispõe de uma sedimentação fértil recente, sendo por isto uma região pouco atrativa para a iniciativa privada. Em verdade, como disse Pigou, "não existem terras pobres e terras ricas, podendo-se viver na maior pobreza nas regiões mais ricas e na maior abastança naquelas mais pobres". Contudo, no Brasil, ainda sobejam grandes superfíceis capazes de serem aproveitadas, antes de nos atirarmos com sacrifício na agricultura totalmente artificial. Porém, as regiões tropicais florestadas contêm imensas riquezas materiais em potencial, exigindo a economia oficial para aproveitá-las como atividade pioneira. Esbarramos, contudo, na incipiência tecnológica que não logrou sequer inventariar as possibilidades potenciais do solo. Sem saber o que se possui, não se consegue nem pensar no que se pode fazer. Além disso, a versatilidade no meio físico brasileiro, de autêntica dinâmica histórica de transmutações das regiões econômicas, dificultam sobremodo a disciplinação dos

campos geopolíticos dentro de uma concepção geodinâmica. Tal decisão no mundo moderno, é de excepcional valor na Economia Política.

A presença ainda de processos econômicos fechados falseia a conclusão das estatísticas e pesquisas. Em virtude disto, as tentativas de planejamento incorrem muitas vêzes em equívocos decorrentes de premissas básicas. Assim, por exemplo, ao estimarmos o consumo de carne bovina "per capita" em 24,5 gramas por ano, deixamos à margem os abates correntes nas fazendas, usinas e pequenas vilas do interior do país que não são computados, nem na Renda Global nem na capacidade consumidora verdadeira. O maior volume de consumo de pescado da região norte do país está inteiramente fora das estatísticas oficiais.

Quem tem viajado pelo interior do país verifica o aumento sensível do nível de vida nos últimos vinte anos. Não é estranho tal acontecimento ao esfôrço excepcional das atividades do Correio Aéreo Nacional que tem imposto um sentido de sincretização cultural inestimável. Tem concorrido bastante para diminuir o número de ilhotas culturais e áreas de economias fechadas, estimulando aspirações e desejos de conquista de melhor bem-estar. Os ignorantes e demogogos, que não se inspiram na análise e na crítica do processo de evolução social, procuram ver na vida nacional do interior um estado de penúria concorde com estatísticas oficiais. O exemplo frizante de tal fato foi a discordância do verdadeiro cientista Professor Silva Melo com o Dr. José de Castro acêrca do problema de nutrição das populações nordestinas.

Demografia

A posse pura e simples de um vasto território não confere ao país a certeza da conquista de um grande Poder Nacional. O impacto demográfico, sem as condições indispensáveis que conduzem a um estado de valorização humana satisfatório, resulta ao revés em um enfraquecimento progressivo daquele Poder. Quanto a uma população precisamos considerar os seguintes fatôres:

Volume
Densidade
Distribuição
Estrutura Social
Fôrça de trabalho
Qualificação

Unidade de pensamento nas questões básicas e preservação da cultura, das aspirações e objetivos a serem alcançados.

A população brasileira atinge um índice de crescimento aproximado de 3% anualmente. Mostra uma densidade média das menores do planêta, ou seja 8 hab/km, e uma densidade das maiores, qual seja aquela

da Zona da Mata do Nordeste, atingindo a 100 hab/km. Vemos, pois, as maiores deformidades na densidade e na distribuição. A estrutura social hesitante e dinâmica não permite ainda uma classificação definitiva, fenômeno natural na fase de forte desenvolvimento econômico. O que se constata é a pasmosa capacidade econômica quando em 1000 habitantes contamos apenas com 522 unidades de produção. Para 1000 unidades de produção existem 1402 de consumo. Por outro lado, a fôrça de trabalho-unidade quanto a sua qualificação, deixa muito a desejar, no quadro alarmante do crescimento populacional.

O Estado não tem conseguido através de seu instrumento, o govêrno, proporcionar a uma maioria a qualificação indispensável dispensada pela Educação. Decorre logo o fato de que aquela sincretização cultural conseguida pela maior facilidade dos recursos de transportes e cumunicações causa a um maior núnero o impacto de maiores desejos e aspirações visando ao bem-estar. Evidentemente a iniciativa privada, máxime com a elevação razoável do nível salarial, seleciona os indivíduos melhor qualificados. A maioria, porém, fica à margem de acesso favorável ao produto da expansão econômica do país. Na vigência do processo democrático pratica uma atividade política de interêsse pessoal e individualista, objetivando conseguir um emprêgo público, acesso que até o momento pouco se tem interessado pelos métodos seletivos e competitivos. Analisando sob um aspecto conjuntural, arca o Estado com a responsabilidade de engrossar a massa de funcionalismo pouco capacitado, atingindo a uma percentagem de 80%. Contudo, ao criticarmos o fato sob o prisma estrutural, verificamos que cumpre o Estado uma finalidade assistencial indireta, ao guindar o indivíduo de um confinado e inexpressivo grupo a uma expressão social mais ampla e mais qualificada. Funciona êle, com recursos insuficientes, quando nas mãos do govêrno, como uma engrenagem ativa atendendo a seus familiares, amigos e visinhos, no campo educacional e sanitário. Vemos, assim, que na distorção do processo de evolução e de desenvolvimento, analisados na fase conjuntural, vamos encontrar as correções naturais e determinantes na sedimentação estrutural. Contudo, a Administração Pública encontra na conjuntura específica um terrível impacto desfavorável pesando tremendamente nas gerações presentes. Sofre ela tão-sòmente a carga da deficiente qualificação funcional como a dificuldade imensa de corrigir a intromissão político-partidária descabível. Concluimos desde já que a correção estará na proposição de fatôres educacionais amplos. Contudo, não nos movendo qualquer intuito de aprovação ao excesso relativo de funcionalismo público no país, citamos que a Argentina e o Uruguai, com índice educacionais escolares bem superiores ao Brasil, dispõem de 3 % da população nos quadros de seu funcionalismo. É tal a distorção na esfera orçamentária brasileira, com sonegações, contrabandos, irregulari

dades e ilegalidades fiscais que necessitaríamos três vêzes mais de funcionários para conseguir recursos desviados e aplicá-los na disciplinação de um razoável sistema assistencial nacional. O pouco funcionalismo qualificado disponível alimenta o prestígio e a vaidade de autoridades pouco capacitadas, mantidas justamente pela intromissão político-partidária indevida.

O caráter

Para Riesman, o caráter nacional é um produto de formas sociais, e a estrutura do caráter pode ser definida como a organização mais ou menos permanente, social e històricamente condicionada, das tendências e satisfações individuais. Está sempre sujeito a modificações dado que se exprime conforme condições de personalidade. A influência tradicional do caráter brasileiro, vindo das capitanias, dos engenhos e das fazendas, é de se acobertar debaixo de uma personalidade protetora. O sentido fechado da vida social e da dependência sofreram modificações, cabendo ao Estado brasileiro a missão de substituir a ação paternalista sob a qual sempre viveram as populações brasileiras. Decorre, assim, por outro lado, a persistência da atitude carismática e do individualismo que se enquadram perfeitamente na atual conjuntura da atividade política nacional. Na fase transitiva, vamos encontrar nos falsos líderes sindicais a pouca disposição de atuar no esfôrço coletivo, como ainda no aspecto conjuntural, a conformação coletiva de um grupo para lutar legalmente pelos próprios interêsses. Destinam tais incumbências a um indivíduo e nêle depositam tôda a sua inaptidão pessoal.

Todo o primarismo enfoca a improvisão e o imediatismo, compreensíveis, em grupos dependentes e isolados. Uma Nação com ambições desmedidas de evolução e de desenvolvimento necessita lançar mão da Tecnologia, ingrediente indispensável do Planejamento, para obedecer a planos e programas medidos, controlados, fiscalizados e aprazados. Tal contradição imposta pelo caráter nacional, em grande parte, exige justamente a ação do estadista para conciliar as determinações técnicas com as imposições políticas. Como o processo é global e total, dificultando a formação do estadista, surge a doutrina de Segurança Nacional.

O Poder Político

Sofre o Poder Político influência notável da qualificação populacional, sendo impressionado, outrossim, pelas atitudes do caráter em suas variantes de modificações ligadas ao meio e ao processo de evolução social. Êste toma aspectos tradicionais plasmados em intromissões e transmissões culturais, dinamizados ao sabor da orgânica da vida

transformada pela ciência e pela técnica. Mesmo o mecanismo tradicional cede nas questões da racionalização. O antigo organismo administrativo foi substituido por uma estrutura burocrática, que é de fato uma institucionalização do Poder. Um critério pessoal deve ser substituido por um arbítrio grupal de fórmula. No brasil gira ainda o movimento político em tôrno de homens, transferindo tal atitude para a orgânica administrativa. Assim funciona os podêres em basos carismáticas e não institucionais. Nas repartições públicas a ausência de um funcionário estanca o andamento dos processos. A falta de uma convenção institucional impossibilita a exata interpretação das leis, tornando o assunto um problema particular e familiar a pequenos grupos, individualmente mantidos pelas personalidades e autoridades. Um funcionário não exerce funções institucionais e sim pessoais. Daí decorre a facilidade da intromissão político-partidária que na opinião de todos é causa primordial da insatisfação funcional da máquina administrativa.

A falta de institucionalização política, cuja causa mais importante é tradicional, leva a uma associação de fontes formais e reais de Poder Político. Sendo a estabilidade social uma decorrência de podêres institucionais e não pessoais, em que a interpretação das leis na rotina executiva sofre influências particulares, no vício das fontes reais de Poder Político procura-se uma Fonte Formal que contemporize a fase conjuntural para evitar a quebra social. No Brasil, a Classe Militar, com fisionomia disciplinarmente mais institucional, é solicitada como fonte formal de poder político. Realmente devemos tal disposição à estabilidade social vigente. A prova evidente de que afirmamos é o desprimor com que se referem ao nosso grupo militar alguns setores de atividades políticas que almejam traumatizar a ordem social e política vigente. No período crítico natural por que passamos de desnível exagerado entre evolução e desenvolvimento, não tendo em funcionamento institucional razoável qualquer setor da orgânica do Estado, especialmente nas esferas política e administrativa, já teríamos descambado para a anarquia social, não fôsse a ação de presença da Classe Militar.

A concepção política, como hábitos e costumes, acompanha a evolução e a tendência social da época, havendo mesmo características ou ginástica intelectual concebendo doutrinas políticas "de moda e como atividades esnóbicas". Como uma epidemia surgem os heróis ou candidatos a mártires de novas e esquisitas doutrinas políticas, com cujos sofrimentos espalham-se, difundem-se e fenecem. Os costumes, o sistema de vida, a concepção do Estado, a deficiência dos meios técnicos, de comunicações rápidas, o atrazo da ciência, criaram as diversas filosofias da Política, como ciência e como arte. Dentro da História, na análise e na crítica de comparação, encontramos inspiração para conciliarmos e a-

justarmos a fonte política como fator do Poder. A democratização da educação, o realismo e a atenção pelos direitos humanos de concorrer igualmente e ser livre na explanação de suas idéias e na transmissão de seus pensamentos, nos encaminhará decisivamente na formação da Democracia Social. Assenta-se na fôrça política decorrente da maioria e indicará a arte de equilíbrio entre correntes e grupos visando a média de atendimento das aspirações e dos interêsses populares.

O Sistema financeiro

Constitui êste assunto um ponto onde existe a flagrante "interpretação facciosa das leis". Reza o artigo 65 da Constituição item VI: "Compete ao Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República" - "autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado". No artigo 73: "O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatóriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos". Ninguém desconhece em nosso país as emissões desordenadas sem autorização legislativa e o gasto, sem prévia incorporação, à receita, dos ágios provenientes das espoliações cambiais. Tal situação coloca nas mãos do Poder Executivo, ilegalmente, uma tremenda fôrça política, comprometendo a forma federativa do sistema político.

O sistema financeiro é escravo decisivo da dinâmica econômica, devendo integrar sua específica função de válvula reguladora das necessidades do processo de criação da riquesa. Muitos países resolveram constituir uma fórmula institucional ditatorial apolítica em seu sistema financeiro(E.U.A., Inglaterra, França etc.). Não colocando em qualquer dos Podêres Políticos tão violenta arma, identificando-se mesmo como um quarto poder político, institucionaram o sistema sob uma fórmula estritamente técnica. Em o nosso caso procura-se um caminho acertado na formulação de um Banco Central.

AAS

Sistema de trabalho e de posse da terra

Em tôda orgânica social, o meio agrário é aquêle que mais resiste à intromissões de inovações, renovações e evoluções constantes do processo de dinâmica social. Assim sendo, fica sempre retardado para aceitar os benefícios da técnica e da ciência com que poderia acompanhar a era produtiva da tecnologia. Decorre sempre, dentro dos antagonismos, pressões e paradoxos existentes na fórmula essencial da dinâmica da evolução e do desenvolvimento, um antagonismo espúrio entre os sistemas urbano e rural. Compete ao Estado, pelo seu instrumento, o govêrno, reajustar de tempos em tempos, a estrutura agrária frente ao di

namismo dos demais setores sociais. O problema ainda mais se agiganta quando o grupo dominante ainda não tem capacitação para compreender e prever, evitando situações dificilmente transponíveis. É o caso brasileiro. O processo de evolução e de desenvolvimento caminha entrozado, solidarizado, dependente e unido em todos os fatôres e agregados da dinâmica social. Uma Política Estatal deveria estabelecer Diretrizes' e uma Política adequada para ir corrigindo gradativamente as defromações e distorções à medida que elas se fôssem configurando. Chegamos' ao ponto em que, com excesso de terras frente ao quadro demográfico,' encontramos aproximadamente 12 milhões de trabalhadores agrícolas sem cuidar da própria gleba. Por outro lado, tendo como fundamento da conquista da posição industrial a fôrça econômica da produção agrícola,' não cuidamos de sugerir e conseguir a produção concomitante de gêneros alimentícios para uma população com índice progressivo de 3% anuais e com uma elevação de nível de vida que aumenta substancialmente' a demanda. Na falta de uma tecnologia prevalente, sòmente as grandes' emprêsas agrícolas podem incorporála a suas atividades. Por outro lado, a tradição dos proprietários rurais leva-os a investir em novas aquisições de terras como resguardo de suas economias ameaçadas de serem devoradas pela inflação. Agrava-se, assim, o problema pela imprevidência natural consequênte à ignorância dos argumentos da Economia' Política.

O problema agrário brasileiro deveria obedecer às seguintes linhas políticas:

a) Política Financeira - 1 - crédito supervisionado e cooperativismo visando o aumento progressivo do número de proprietários rurais; 2 - dentro do sistema cooperativista e associativo, financiar a produção e a tecnologia, assim como garantir pelo seguro e preços mínimos compensadores a produção politicamente organizada; 3 - estimular a formação de colonizações que obedeçam a certos requisitos fundamentais; 4 - concorrer para a ampliação das glebas insuficientemente econômicas, apoiando as operações de "concentração".

b) Política Agrícola - 1- Diversificar a produção agrícola e amparar técnicamente a agropecuária intensiva estabelecidas em moldes econômicos definitivos; 2 - ter sempre prontos os levantamentos ecológicos do solo a ser trabalhado; 3 - prèviamente planejado o consumo local e regional, o excesso a transportar, a parte a ser industrializada e aquela a ser armazenada; 4 - analizar, criticar e concluir acêrca das glebas insuficientemente aproveitadas, levantando o cadastro respectivo; 5 - ampliar e difundir os cursos agrícolas práticos nas esco

las comuns, nos postos agrícolas, nas fazendas experimentais e nas universidades de acôrdo com o meio onde estejam inseridas as unidades educacionais; 6 - fazer funcionar a "coordenada agrícola" - Escolas de agricultura, fazendas experimentais, postos agrícolas e agentes agrícolas locais. Estes na sua função social e técnica incorporados à comunidade.

c) Política Fiscal - Transferir o imposto territorial para a União. Impor tributos fiscais gradativamente crescentes nas glebas insuficientemente cultuvadas e naquelas que se beneficiaram com obras públicas de vulto. Atender ao critério da conservação do solo e sobretudo ao florestamento e reflorestamento; 2 - desapropriar as áreas excedentes e não cultivadas estabelecendo processo judicial de expropriação aos intuitos especulativos e antisociais, com apoio em Leis e na reforma do art. 141 § 16 da Constituição Federal. Contudo o arbítrio para a condenação será outorgado a um Sistema Judiciário Agrário. O govêrno, que é o centro da dinâmica política, não poderá tomar a si responsabilidade de julgamento definitivo.

d) Colonizações - Formar colonizações visando plantar elementos de formação populacional hígida, resguardando para plano secundário as finalidades econômicas. Impor condições humanas favoráveis para que sejam atendidos os requisitos mínimos de vivência, entre os quais água canalizada, energia elétrica, coordenação do sistema assistencial - educação e saúde, e elementos técnicos para a indústria doméstica.

O problema agrário brasileiro atinge frontalmente a uma grande parte da população. Suas linhas de estruturação devem obedecer a uma rigidez técnica inflexível, dada as condições existentes e uma extrema complexidade a que atingiu pela imprevidência e incapacidade. Em princípio 75% dos proprietários rurais não têm condições específicas para explorar convenientemente a terra que possuem, necessitando de instruções acêrca da aplicação dos créditos obtidos. Neste campo a Administração Pública tem uma das mais gigantescas tarefas, sobretudo ao considerarmos que apenas uma colonização dirigida e de condições mais amplas, conseguiu atingir a sua meta final de evolução - a Colônia de Ceres, em Goiás, hoje cidade.

É no setor agrícola que encontramos com certa nitidez a caracterização de dois brasis citada por Jacques Lambert. A elevação do nível de vida das populações interiorizadas é fato evidenciado por aquêles que se habituaram nos últimos dez anos a viajar pelo interior

do país. Cêrca de 85% do volume físico de fertilizantes são utilizados no sul do país. De 8.372 tratores ascendemos a 63.493; de 714.259 arados possuimos 1.031.930 unidades, conforme o censo de 1950-1960. A região centro-sul dispõe de aproximadamente 80% daquele total. Verificamos que em apenas dois coeficientes diferentes ligados à produtividade estão ao alcance de regiões econômicamente mais desenvolvidas. Dentro de tal quadro, esforça-se o govêrno para manter um preço elevado, especialmente de gêneros alimentícios, para compensar justamente o setor econômicamente deficiente. Estabelece-se um ciclo vicioso, pois que, tal política, enriquece cada vez mais as regiões mais ricas. O mais lógico seria diminuir o desnível tecnológico e mesmo igualá-lo. Do mesmo modo ficariam mais homogêneas as condições de trabalho agrícola melhorando a capacidade aquisitiva do trabalhador assalariado. Ao govêrno compete estabelecer clima que facilite a iniciativa econômica privada, cabendo a êle a suplementação e complementação na ação de "igualar dentro da desigualdade". Existe, pois, a omissão identificada por uma falta de política agrária adequada. O processo evolutivo, na sua espontaneidade, tem concorrido para melhoria evidente, ressentindo-se apenas da ausência governamental. O número de proprietários agrícolas aumentou de 2.064.642 para 3.349.484 ou seja, 50%, de 1950-1960. A mão-de-obra agrícola aumentou de 41%, situando-se em 15.521.701. Ao considerarmos a massa de trabalhadores familiares que atendem nas propriedades e calculando-se em 3 por unidade, poderíamos obter uma quantidade de 7 milhões de emprêgos novos, em dez anos, ao adicionarmos os novos assalariados. É preciso ressaltar que nas condições brasileiras e na atual fase de desenvolvimento, as lides agrícolas constituem o mais sensível meio de absorção de novas massas trabalhadoras. Ao lançarmos mão da assistência proporcionamos a cada qual capacitação para melhorar condições de vida.

Terminando, concluimos da importância do funcionamento institucional autêntico do Sistema Político para incutir na Administração Pública Nacional a satisfação de um instituto condizente com a grandeza da Nação.