

# O D. A. S. P.

A PROCLAMAÇÃO DA VERDADE É APANÁGIO  
DAS ALMAS HONESTAS

CELSE DE MAGALHÃES

**V**EZ por outra surge uma campanha contra o Departamento Administrativo do Serviço Público, contra o já nacionalmente célebre D.A.S.P., e os que o atacam, viciam-lhe a origem e dão-lhe características antidemocráticas; querem-no órgão concebido pela ditadura e destinado a ser dela perfeito instrumento.

Nada mais errado.

Meu intuito, agora, é mostrar as relações que o D.A.S.P. tem com os modernos princípios da Ciência da Administração, donde se originou e dentro dos quais tem vivido; mostrar também sua fonte legal, por ato eminentemente democrático.

Pretendo ainda demonstrar que, segundo o conceito universalmente reconhecido, o Estado, tenha a forma política que tiver, não mais poderá viver sem o apoio dum órgão de caráter técnico, que o auxilie a resolver os complexos problemas da administração pública moderna; que o D.A.S.P., como instituição, vem justamente satisfazer a essa necessidade, e, se alguns senões decorrem de seu funcionamento, isso é devido apenas à curta experiência adquirida, e nunca ao próprio órgão, ou à situação que lhe cabe na estrutura geral da Administração Pública Brasileira.

As atividades administrativas se distribuem por dois grupos perfeitamente caracterizados:

- a) as que atendem à própria finalidade do órgão e, por isso, chamadas — *específicas* ou *fins*; e
- b) as que se destinam a fornecer elementos para que tais atividades sejam realizadas e, por isso, chamadas — *instrumentais*, *gerais*, *meios*.

As atividades específicas são próprias do órgão e, assim, obedecem a normas privativas: os problemas de ensino, numa escola; os de medicina e cirurgia, num hospital; os de análise e pesquisa, num laboratório... são atividades *fins*. Cada uma tem sua técnica, cada órgão seus problemas. Mas, para ministrar ensino, tratar de doentes, fazer análises... há que haver uma organização, isto é, um órgão estruturado, com gente, com material, com dinheiro... As questões referentes a organização, a pessoal, a material, a dinheiro (orçamento)... constituem atividades *gerais*, *meios* ou *instrumentais*, e podem, e devem ser tratadas em conjunto, porque são disciplinadas pelos mesmos métodos.

O D.A.S.P. é um departamento de administração geral, resultado das modernas conquistas da Ciência da Administração.

Vejamo-lo.

## II

*Organizar* consiste em dar forma aos serviços, em criar a estrutura dos órgãos e regular a dinâmica do respectivo funcionamento. Para isso é necessária técnica, que só aprendizagem longa pode proporcionar.

John M. Gauss, Professor de Ciência Política da Universidade de Wisconsin (The Frontiers of Public Administration — The University of Chicago Press, pág. 66 em diante), tratando dos aspectos a serem considerados numa organização, diz que, uma vez crescendo a empresa, preciso se torna *dividir a estrutura*; daí surge o problema da *delegação de autoridade* e o do pessoal de *staff*. A solução desses problemas está inteiramente ligada ao *princípio funcional*, isto é, ao fato de que as relações, dentro da organização, devem ser determinadas pela matéria em confronto, pela capacidade do pessoal e pela linha de autoridade. Ora, a matéria em confronto exige a obediência a outro princípio, o *da homogeneidade*; entretanto, nada disso dará resultado sem outro elemento fundamental, que é o princípio da *coordenação*, etc...

Isso foi apenas para mostrar, aos não especializados, quão vasta é a matéria e como é grande sua importância. Até nas escolas de engenharia já existem cadeiras para ministrar conhecimentos gerais e básicos do assunto.

Obras e obras circulam a respeito da Organização como técnica e como um dos principais capítulos da Ciência da Administração.

Assim, dispensável se torna documentar, com citação de autores clássicos, a necessidade que o Estado tem de valer-se, nos seus serviços, de pessoal especializado em Organização e de o munir de elementos bastantes para cuidar da forma e funcionamento de órgãos e repartições, adotando princípios científicos e não empíricos; que o Estado não mais pode, como fazia outrora, confiar a leigos, ainda que honestos e dedicados, a organização da estrutura administrativa e da dinâmica dos serviços públicos, sem correr o risco de sérios e inevitáveis prejuízos.

E' como, se na época atual, a medicina fôsse, oficialmente, praticada por curandeiros.

Ora, o D.A.S.P. tem trabalhado, esforçadamente, para conseguir, em todos os setores da Administração Pública Brasileira, tanto na Federal, como na dos Estados e Municípios, o reconhecimento dessa verdade.

Assim, deixando de lado o que já existiu, por iniciativa sua,

— foi criada a carreira de Técnico de Administração, constituída de pessoal de alto nível de preparação, selecionado em provas de vários tipos, inclusive defesa pública de tese. Entre êles, contavam-se os especializados em Organização;

— foram constituídos e funcionam regularmente cursos de Organização;

— cogita-se de criar, nos Ministérios, Seções de Organização, tècnicamente subordinadas ao D.A.S.P. para atenderem aos respectivos setores;

— foram promovidos contatos diretos entre o pessoal do D.A.S.P. e formas de organizações no país e no estrangeiro, para intercâmbio de natureza tècnica;

— foram criados vários Departamentos do Serviço Público, nos Estados, para prestarem às administrações regionais os mesmos serviços que o D.A.S.P. presta à federal; o D.A.S.P. os estruturou, deu-lhes o impulso da marcha inicial e ainda lhes presta assistência tècnica, quando solicitada;

— foram prestados vários auxílios tècnicos de organização a diversos Municípios e até mesmo a um país sul-americano.

Segundo a legislação atual, compete ao D.A.S.P., em matéria de organização, (Decreto 27.063-49) :

I — estudar, pormenorizadamente, as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros, e com o público;

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais.

Como se pode observar do que o D.A.S.P. fêz e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Organização, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

### III

A questão primacial da Administração Pública reside nos problemas referentes aos servidores do Estado.

Não se admite mais, hoje em dia, solução empírica para êsses problemas. Conduzir bem o pessoal dos serviços públicos é tarefa que se enquadra em princípios da Ciência da Administração, que exige tècnica e só pode ser conseguido por especialista.

Não se administra pessoal com sentimentalismos doentios, como não se pratica medicina atendendo aos reclamos e exigências do próprio doente. A falta de tècnica leva a essa confusão

que ora se verifica, seja no setor federal, seja no de outras unidades da Federação.

E quando um técnico levanta sua voz, como fêz, ainda agora, o dr. Wagner Estelita Campos, contra os erros praticados, a demagogia ignorante espoca em protesto, como se fôsse dado ao homem da rua, semi-alfabetizado, discutir o diagnóstico e a terapêutica do especialista.

Se a cada um dos setores do Estado fôsse permitido tratar, segundo seu próprio critério, dos assuntos de pessoal que lhe fôsem surgindo, a balbúrdia daí decorrente prejudicaria — como vem prejudicando — não só a eficiência do serviço, como os próprios servidores públicos, vítimas que seriam de soluções injustas, ou iníquas — como têm sido — para seus próprios problemas vitais.

Considerar como objeto de ciência a *Administração de Pessoal* não é coisa inventada pelo D.A.S.P.; não é coisa privativa do Brasil de agora: é fato de há muito reclamado por eminentes tratadistas e aceito também, desde muito, em países onde os métodos e processos de administrar atingiram o mais alto nível.

Assim, por exemplo, defende o Professor John M. Pfiffner, Ph. D., da Universidade da Califórnia, os seguintes princípios, em sua obra *Public Administration* :

— há necessidade de estabelecer-se um plano de classificação de cargos e funções, juntamente com uma escala de vencimentos e salários elaborada, se possível, com a cooperação do órgão responsável pelo orçamento;

— deve existir um órgão especializado nos problemas de pessoal, em condições de regular transferências, vacâncias, licenças, horário de trabalho, treinamento, padrões de eficiência, disciplina;

— êsse órgão deve possuir autoridade bastante para intervir nas repartições, em assuntos de pessoal.

A Administração de Pessoal, diz ainda, exige despesa, pois necessita de examinadores, classificadores de cargos, analistas de funções, psicólogos e estatísticos. Há, pois, necessidade de conceder dotações orçamentárias para os órgãos de pessoal, o que não ocorreria se êles não existissem.

Por isso, costuma-se dizer que a Administração de Pessoal sobrecarrega, inútilmente, os contribuintes, sendo melhor que cada repartição resolvesse seus próprios casos, evitando assim as despesas com a manutenção de órgãos especializados.

Entretanto, essa crítica pode ser facilmente respondida, diz ainda o Professor Pfiffner. Um bom órgão de pessoal dá resultados superiores às despesas do próprio custeio. O dinheiro que êle gasta é mais do que ressarcido pela economia resultante do emprêgo adequado de pessoal técnico na solução dos problemas, o que aumenta as probabilidades de acerto.

Uma simples limitação de cargos, por exemplo, daria margens à economia, impedindo que

as repartições pretendessem atingir a níveis excessivos em relação a seu pessoal.

Também se economizaria pelo contróle das folhas de pagamento, pela construção dum cadastro perfeito de pessoal, pelo aperfeiçoamento dos funcionários, por uma seleção científica dos candidatos aos empregos públicos, sem referir ao estímulo que resultaria do *sistema do mérito* aplicado às promoções.

Assim, o estabelecimento dum programa de pessoal, e a criação de órgãos especializados não acarretam despesas desnecessárias, mas são antes um imperativo no interesse da economia dos gastos públicos.

Por sua vez, W.F. Willoughby, Diretor do *Institute for Government Research*, diz que a Administração de Pessoal do Governo deve basear-se no sistema do mérito, não só quanto à seleção dos elementos que ingressam no serviço, como nas promoções subseqüentes.

E' necessário frisar que não se pode obter eficiência da parte do pessoal, sem estabelecer um sistema de estímulo constante, para que cada um dê o melhor de seus esforços. E' necessário criar um sistema que ofereça igual oportunidade a todos os cidadãos de ingressar no serviço público; que pague igualmente a todo servidor que execute trabalho igual; que permita iguais proventos de aposentadoria, enfim exigências iguais para todos, sem exceções, nem privilégios.

E, continuando, dado o crescimento técnico das atividades do governo, e a conseqüente necessidade de admitir servidores aptos aos diferentes trabalhos, cumpre oferecer possibilidades de treinamento àqueles que desejam ingressar no serviço público.

A despeito das provas de seleção e da verificação de outros requisitos indispensáveis ao bom exercício do cargo, é sempre possível que o servidor admitido não satisfaça às exigências do trabalho. Torna-se necessário estabelecer, então, um estágio probatório, durante o qual êle ficará em observação, para depois conseguir ou não a confirmação no cargo.

Diz mais, o trabalho a ser executado por uma Administração de Pessoal consiste na lavratura de atos como nomeações, transferências, promoções, registro, alterações de salário... Ora, uma pequena organização, que disponha de poucos servidores, pode permitir que tais trabalhos sejam executados por uma pessoa qualquer; logo, porém, que o serviço alcança certo volume, necessário se torna confiá-lo a pessoal adequado constituindo-se, então, um órgão especializado para a Administração de Pessoal.

A despeito dêsse órgão local, cumpre estabelecer também, quando possível, um órgão centralizador, ao qual caberá a responsabilidade da orientação do sistema, a superintendência das operações, a fim de que se garanta a aplicação exata e uniforme dos princípios estabelecidos.

A existência do órgão central é justificada por muitas razões:

— a experiência tem demonstrado que as repartições, por si só, não adotam, em geral, os melhores métodos de serviço;

— está amplamente demonstrado que os problemas de Administração de Pessoal são de ordem técnica e excessivamente complicados;

— finalmente, os problemas de pessoal não dizem respeito apenas a uma repartição isoladamente; logo, devem obedecer a regras gerais.

Assim, um órgão centralizador da Administração de Pessoal deve ter, como principais funções:

— a responsabilidade geral pelo estabelecimento e execução dum programa eficiente de pessoal;

— a promulgação de ordens e instruções para suplementar ou possibilitar a execução de leis e regulamentos a respeito de seleção e movimentação de pessoal;

— o estabelecimento de uma classificação de cargos, de salários e de funções;

— a seleção do pessoal para o serviço público;

— a elaboração do cadastro dos servidores em geral;

— a supervisão e contróle, dentro de certos limites, do programa estabelecido.

É evidente que os problemas de um órgão central de pessoal são idênticos em qualquer forma de governo — nacional, estadual ou municipal. Seria conveniente, pois, que a União, os Estados e os Municípios instituíssem um mecanismo capaz de permitir a discussão conjunta dos assuntos comuns, possibilitando-se assim a adoção de práticas e métodos uniformes.

Tudo que acabamos de dizer está contido em *Principles of Public Administration*, de W.F. Willoughby, edição de The Brookings Institution, Washington — 1927.

Outro Mestre nessa matéria, o Professor Harvey Walker, Ph.D., da Universidade de Ohio, afirma que o primeiro objetivo da moderna administração de pessoal é angariar para o serviço público, de acôrdo com a remuneração que o governo pode pagar, os melhores elementos e conservá-los na atividade, enquanto capazes de bem servir. O segundo consiste em estabelecer um prestígio elevado para o emprêgo público e o terceiro, em construir elevada moral entre os servidores do Estado.

Fazendo a crítica dos óbices encontrados por uma Administração científica de pessoal, diz êle que se salientam entre os obstáculos mais importantes:

— a influência dos partidos políticos, que pretendem afastar os adversários e colocar os adeptos nos cargos públicos;

— o nepotismo, que consiste na colocação de parentes no serviço com desprezo pela capacidade exigida;

— a preferência dada a elementos de certos grupos, em virtude de condições outras que nada têm a ver com a capacidade técnica necessária às funções;

— a entrega de cargos administrativos a verdadeiros amadores, sem nenhum tirocínio, nem preparo;

— a deficiência de pessoal especializado em quantidade bastante para atender às exigências dos cargos.

E ainda acrescenta :

A determinação da forma e da autoridade de um órgão de pessoal é apenas o primeiro passo no desenvolvimento de um programa de pessoal. O segundo consiste em fornecer a esse órgão os meios de que ele precisa para realizar seu trabalho.

Assim, por exemplo, deve haver grande número de especialistas competentes em cada setor de pessoal, para que o órgão de pessoal possa desobrigar-se de seus encargos, com eficiência e exatidão. Entre outras coisas, devem dispor tais especialistas :

— de um sistema de pessoal, isto é, de uma entrosagem perfeita com os vários departamentos de serviço, pois uma satisfatória Administração de Pessoal muito depende da estreita cooperação entre os que executam e o órgão central que superintende;

— de um plano de classificação de cargos e funções, em correspondência com uma escala de salário;

— de um plano de garantias econômicas, nêlo incluindo-se indenização por acidente no serviço, pensão aos herdeiros, quando houver morte em serviço, pagamento nas enfermidades longas, aposentadoria por invalidez senil;

— de um sistema de apuração do merecimento, fator necessário e indispensável à solução de muitos problemas de pessoal.

Tudo isso que acabamos de citar está contido em *Public Administration in the United States* por Harvey Walker, Ph. D. — edição de Farrar and Rinehart, N. Y.

Ficou, pois, demonstrado, por opiniões insuspeitas, de Mestres alienígenas que :

— a Administração de Pessoal deve obedecer a princípios científicos;

— deve existir em cada setor um órgão especializado nos problemas de pessoal;

— esses órgãos devem estar articulados com outro órgão central, encarregado da orientação, supervisão e fiscalização das normas comuns sobre pessoal;

— o órgão central deve ser encarregado da seleção do pessoal para o serviço público, chegando até mesmo à preparação dos possíveis candidatos;

— é necessário criar u'a moral elevada entre os servidores do Estado, assim como elevar o prestígio do emprego público;

— deve ser elaborado um programa de pessoal, que atenda não só aos casos de movimentos, como também às necessidades econômicas dos servidores do Estado;

— deve caber ao órgão centralizador a inteira responsabilidade da execução da política de pessoal, o que evitaria influências estranhas e prejudiciais, na solução dos problemas.

Foi obedecendo a tais postulados e princípios que o D. A. S. P. promoveu, no Brasil :

— a formação de um corpo de especialistas em assuntos de pessoal — os Técnicos de Administração;

— a criação, em cada Ministério, de uma Divisão de Pessoal, além de Serviços ou Seções de Pessoal em outros setores, encarregados todos de centralizar, dentro da respectiva área de jurisdição, as questões relativas aos servidores públicos;

— a cooperação técnica com Estados e Municípios, no intuito de os auxiliar a resolverem seus problemas, valendo-se do campo maior da experiência federal.

Conseqüentemente, no âmbito da Administração de Pessoal, o D. A. S. P. nada inovou; ape-

nas tem procurado introduzir, no Brasil, os modernos princípios da Ciência da Administração e, da maneira como se tem conduzido, a despeito de certas falhas inevitáveis em obra tão importante, é de justiça ressaltar que os servidores do Estado melhoraram a situação econômica, cresceram em preparo técnico, são tratados sem interferência política — pelo menos o foram, durante muito tempo — sem os abusos do nepotismo ou das castas privilegiadas, estando ainda livres das experiências perigosas dos que, sem habilitações bastantes, podiam outrora resolver sérios problemas de pessoal.

Compare-se a situação do pessoal da União, ao tempo em que o D. A. S. P. detinha grande prestígio e a dos tempos em que esse prestígio decaiu; compare-se a situação dos servidores dentro do campo de jurisdição do D. A. S. P. com a de outros setores, igualmente federais, onde o D. A. S. P. não tem autoridade. Veja-se onde mais correção, onde menos nepotismo, menos favoritismo, onde mais predomina o sistema do mérito.

Relativamente à Administração de Pessoal, compete ao D. A. S. P. :

II — estudar e propor sistema de classificação e remuneração de funções e cargos públicos;

III — orientar a administração do pessoal civil da União;

IV — selecionar candidatos a cargos e funções do serviço civil federal, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e os do Magistério e da Magistratura;

V — promover o treinamento, adaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União;

VI — preparar, quando conveniente, candidatos a funções e cargos públicos;

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais.

Como se pode observar do que o D. A. S. P. fez e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Pessoal, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

#### IV

O *material* constitui o elemento entregue pelo Estado ao pessoal dos serviços públicos, para que o manipule em benefício do Estado.

Da excelência do material depende a eficiência dos trabalhos; de sua aquisição adequada e econômica, bem como de seu uso próprio, depende o rendimento geral, pela baixa do custo de produção.

Diminuir o preço de custo não deve ser preocupação exclusiva das atividades particulares; também o Estado precisa considerar o lado econômico de suas realizações, a fim de não sobrecarregar os orçamentos com verbas majoradas ou desnecessárias, por culpa de inciência administrativa.

É universalmente reconhecida hoje a importância do problema de material na Adminis-

tração Pública; vários princípios já foram estabelecidos para uso dos que desejam obter os melhores resultados, não só na direção dos trabalhos do Estado, como até mesmo no das empresas particulares.

Dentre todos os problemas de material — aquisição, guarda, distribuição, conservação, recuperação... avulta o da aquisição.

Segundo Alex Dow, Presidente da Detroit Edison Company e da American Society of Mechanical Engineers, a compra dos diversos materiais necessários a uma grande empresa é, ao mesmo tempo, uma ciência e uma arte. Uma ciência, porque os estudos de preços, do custo de venda e dos lucros, da escolha dos materiais, das novas fontes de abastecimento, dependem de observações exatas das condições existentes, e de cálculos lógicos. Uma arte, porque a estimativa das tendências do mercado, a antecipação das compras para aproveitamento de condições favoráveis, ou sua protelação a fim de evitar prejuízos ocasionais, bem como as relações entre comprador e vendedor, requerem dose de intuição que não pode ser dada pelas estatísticas.

Essa opinião é emitida no prefácio do livro *Scientific Purchasing*, de Edward T. Gushée e L.F. Boffey, edição de MacGraw-Hill Book Co. NY.

Segundo êsses autores, o primeiro princípio científico a adotar é o da *centralização das compras*. É impossível conseguir verdadeira economia na aquisição e utilização de material, se qualquer repartição e qualquer funcionário não especializado se envolverem nos métodos e processos de compra.

A função de comprar deve ser cometida a pessoa especializada, que disponha de auxiliares competentes e de equipamento adequado.

Sua autoridade e responsabilidade devem ser reconhecidas, dentro e fora da organização; são-lhe devidos o apoio e a cooperação de tôdas as repartições.

O segundo princípio é o de *pessoal competente*. Um órgão de compras movimenta grandes capitais e sua responsabilidade é muito séria para ser confiada a quem não está devidamente preparado para enfrentá-la.

Os erros e omissões praticados por um comprador inexperiente, enquanto não aprender como comprar, causam enormes prejuízos.

Mas não basta ser competente, no sentido de ter habilidade para comprar e de conhecer o produto a adquirir; cumpre ser também honesto, pois há muitas tentações no mundo dos negócios, para que o Estado arrisque a confiar o encargo de fazer compras a quem não tenha idoneidade moral à prova dessas seduções.

Como terceiro princípio surge agora o de *equipamento adequado e registros*. De nada adiantaria centralizar as compras e selecionar pessoal competente para comprar, se êsse pessoal não dispusesse de registros e de equipamentos adequados; impossível lhe seria solucionar os pro-

blemas presentes e futuros, sem os meios indispensáveis para isso.

Assim, tôdas as possibilidades da centralização das compras não podem ser perfeitamente exploradas, se o equipamento e os registros forem inadequados, ou não existirem.

Um departamento de compras atinge a perfeição, quando compra a mercadoria exata, na quantidade certa, na hora oportuna, na fonte indicada e pelo preço conveniente.

Ora, sem registros apropriados não se poderá fazer isso.

São os registros que informam:

- o que comprar
- quando comprar
- onde comprar
- quanto comprar
- quanto pagar.

O quarto princípio a obedecer é o da *coordenação*. Com efeito, a coordenação das unidades interessadas nas compras de material é um dos fatores de sucesso, e essa coordenação deve ser feita entre as unidades menores e o órgão central, como entre o órgão central e o órgão responsável pela elaboração orçamentária.

Além das vantagens comuns a todo sistema coordenado, a respeito do material, a coordenação é indispensável para fixação de padrões e especificações que representem o máximo em qualidade e economia.

O quinto princípio consiste em *saber o que comprar*. O conceito antigo de que há uma verdadeira batalha entre vendedor e comprador, cabendo a vitória ao melhor estrategista dos dois, ou à personalidade dominante, é repudiado pelos processos científicos de aquisição.

O vendedor deve ser minuciosamente informado a respeito das necessidades do serviço, a fim de que o comprador encontre à sua disposição o material adequado. O contato entre vendedor e comprador deve visar a uma solução de proveito mútuo. Se o comprador é induzido a adquirir alguma coisa de que não precisa, ou se o vendedor é obrigado a entregar o produto por preço abaixo do custo, a transação é prejudicial a qualquer das partes.

O sexto princípio consiste em *padronizar e especificar os materiais*. A tendência natural de toda repartição é pedir ao órgão de compras o material que, no seu próprio entender, mais se adapta às suas necessidades. Essa concepção não admite a possibilidade de que todos os órgãos pudessem utilizar materiais idênticos, o que facilitaria todo o processo de compra, inspeção, armazenagem e uso, redundando ainda em economia. Assim, da uniformidade do material empregado, só vantagens podem advir.

Mas as repartições não podem solicitar material padronizado, ou especificado, antes que tomem conhecimento deles; cumpre então, ao órgão central, promover o estabelecimento dos

padrões e especificações necessários, divulgando-os para conhecimento e utilização.

Tudo quando acabamos de dizer é, em linhas gerais, o que se contém nos autores clássicos sobre Administração de Material, e que pode dar lugar às seguintes conclusões :

- é necessária a existência dum órgão centralizador das compras de material;
- esse órgão deve ser dotado de pessoal e de meios adequados a suas funções específicas;
- o material usado nos serviços deve ser padronizado, ou especificado;
- é preciso saber exatamente o que se vai comprar e quando se deve comprar;
- é necessário estabelecer coordenação entre todos os órgãos interessados nos problemas de material, inclusive o responsável pelo orçamento.

Tendo tais princípios da Ciência da Administração em vista, promoveu o D.A.S.P., no Brasil:

- o reforço da autoridade do órgão centralizador das compras, criado antes d'ele — o atual Departamento Federal de Compras (D.F.C.);
- a padronização e especificação de vários dos materiais usados no serviço público;
- o estabelecimento de normas de aquisição e reaproveitamento de material;
- a preparação e a seleção de pessoal especializado para os serviços de material;
- o estabelecimento dum Sistema de Material, destinado a obter perfeita cooperação e coordenação de todos os órgãos interessados, completado ainda pelo Conselho de Administração do Material, cuja finalidade é uniformizar tôdas as decisões, no sentido de maior eficiência e economia;
- a elaboração do Catálogo e do Índice de Material, e, bem assim, do Calendário de Compras.

Relativamente à Administração de Material, já competiu ao D.A.S.P.:

- estudar e propor normas relativas a orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material;
- estudar e propor a fixação de especificações de materiais para uso nos serviços públicos;
- coordenar os trabalhos dos órgãos de material;
- estudar, com outros órgãos interessados, os projetos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços;
- orientar e fiscalizar a parte executiva da Administração de Material;
- colaborar, quando solicitado, com Estados, Municípios e entidades paraestatais, no estudo da Administração de Material;
- colaborar na elaboração orçamentária, na parte relativa a material.

Isso tudo já pertenceu à competência do D.A.S.P.; hoje, nada mais lhe resta nesse setor. Os técnicos, os administradores capazes, podem dizer se houve vantagem em privar o D.A.S.P. de sua participação nos assuntos de material. Por mim tenho que foi um erro, e dos grandes: não apenas quebrou a unidade de atribuições num Departamento de Administração Geral, como é o D.A.S.P., como fez decair a Administração de Material a nível muito próximo do empirismo anárquico de outrora.

Como se pode observar do que o D.A.S.P. fez e do que se *continha* dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Material, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

## V

Outrora, as obras em *edifícios públicos* se processavam sem observância de regras, indisciplinadamente, obedecendo, por vêzes, a preceitos burocráticos anacrônicos e incompatíveis com a natureza dos trabalhos.

Exceção feita de alguns casos individuais, era quase inexistente o planejamento de obras. Não se faziam estudos preliminares de capacidade e funcionamento dos serviços, não se previam expansões futuras, não se atendia a possíveis atividades correlatas...

Os projetos, quando os havia, raramente passavam de simples esboços; os orçamentos, nem sempre elaborados, ficavam, na maior parte das vêzes, bem distantes da realidade e, freqüentemente — o que era pior — diminuídos com muito cuidado para, iludindo o governo, possibilitarem autorização fácil, o que, de outra forma, não se realizaria.

Nunca se cogitava dos problemas de localização, dos de orientação, da influência de agentes químicos e de fatores climáticos, dos recursos em materiais de construção...

As obras eram ampliadas sem necessidade, eram paralisadas por imprevidência ou falta de continuidade administrativa, tudo com grandes, com vultosos prejuízos para o erário.

A execução não obedecia a critério uniforme na parte administrativa, não havia normas técnicas a observar, os pagamentos se faziam por uma infinidade de modos, a fiscalização — salvo a espontaneamente feita por alguns responsáveis zelosos — era, por assim dizer, nula.

É óbvio que esse estado de coisas não poderia continuar. O Governo tomou conhecimento dessa situação verdadeiramente caótica, e o fez por iniciativa do D.A.S.P., erigindo-o, quanto às obras em edifícios públicos, em órgão:

- de orientação e estudos
- normativo
- revisor do planejamento
- supervisor da execução.

Dando cumprimento a tais atribuições, o D.A.S.P.:

- baixou normas para a apresentação de projetos;
- estabeleceu critério para discriminação de orçamentos;
- promoveu acôrdo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas para colaborar com ele na padronização dos materiais usados;
- criou um Sistema de Obras, conjugando sua Divisão especializada com os órgãos de obras instaladas nos Ministérios;

— regulamentou a realização de obras, estabelecendo assim a disciplina indispensável ao melhor aproveitamento dos dinheiros públicos em edifícios do Estado.

Relativamente a obras em Edifícios Públicos, compete ao D. A. S. P. :

VII — orientar a construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos e respectivos equipamentos;

VIII — examinar projetos e orçamentos referentes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos utilizados pelos serviços civis;

IX — sugerir medidas destinadas à instalação das repartições em prédios adequados às suas finalidades, tendo em vista a economia e as conveniências do serviço e do público;

X — opinar sobre os planos de obras relativas a edifícios públicos e aos respectivos equipamentos;

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais.

Como se pode observar do que o D. A. S. P. fez e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Edifícios Públicos, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

## VI

Seria deveras descabido preciosismo pretender discutir agora a importância dos orçamentos na administração financeira do Estado.

Nenhuma citação se faz necessária, nenhuma documentação se exige para a afirmativa de que, sem bons orçamentos, pecam, por falta de base, todas as boas intenções do governo.

A despeito de ser o Ministério da Fazenda o principal responsável pela elaboração orçamentária, como gestor das finanças da União, cabe ao D. A. S. P. a tarefa principal, o trabalho mais árduo no preparo da Receita e da Despesa.

Mas, graças à cooperação leal e inteligente desses dois órgãos, passou o Orçamento, entre nós, de simples *lei de meios*, a perfeita síntese do programa de trabalho do Governo, exigindo então novos métodos de prever as rendas públicas, com abandono definitivo das obsoletas *médias trienais*.

Procurou-se obter documentação capaz de habilitar previsões mais seguras, baseadas no exame de cada rubrica orçamentária, no estudo de suas variações e nas respectivas tendências.

Durante o tempo em que o D. A. S. P. teve liberdade de movimentos, a discrepância, entre a receita prevista e a efetivamente arrecadada que em 1931 atingira a mais de 34%, baixou em 1942 a 0,28%.

Foi então que o grande órgão — O Correio da Manhã — de 12 de agosto de 1943, assim se expressou :

“As estimativas das receitas governamentais nunca foram tão corretas, isto é, mais conformes com a realidade, mais perto da arrecadação efetiva do que no ano passado.”

É de notar, sobretudo, que os métodos de estimativa até então ensinados na Ciência das

Finanças foram substituídos por um método *sui-generis*, idealizado pelos técnicos do D. A. S. P., que se revelaram assim capazes de introduzir novos capítulos em matéria de tanta importância para a vida das nações.

No domínio da Despesa, realiza-se trabalho de equipe, tarefa coletiva, pois há convicção generalizada de que só assim pode o Orçamento representar as exatas necessidades dos serviços. Iniciou-se a era dos entendimentos cordiais entre o órgão responsável pela elaboração e as repartições interessadas no Orçamento.

Os Chefes passaram a discutir suas necessidades, à base de elementos concretos, fazendo-se a análise franca e objetiva de abundantes elementos informativos. Se suas propostas iniciais não podem ser aceitas, eles, perfeitamente convencidos, adaptam suas necessidades ao programa de economia do Governo e posteriormente, sem nenhum desânimo, com o mesmo estímulo de sempre, empregam o melhor dos esforços na satisfação daquilo que lhes foi permitido.

Jamais se tomam decisões arbitrárias, com desrespeito à opinião dos Chefes responsáveis pelos serviços, procurando-se ainda evitar que um falso espírito de economia exclua ou adie realizações úteis à coletividade.

Dando nova interpretação ao conceito de obras públicas, como o de inversão de capital e não o de propriamente despesa, elaborou o D. A. S. P. o já extinto Orçamento do Plano de Obras e Equipamentos, separado do Orçamento Geral da União.

Com efeito, o dinheiro gasto na realização de obras de vulto não pode ser comparado ao dinheiro gasto no custeio dos serviços públicos. Este último está definitivamente perdido, sem possibilidade de recuperação; mas as obras, essas constituem verdadeiras inversões de capitais e, se por um lado se gasta dinheiro na sua realização, por outro lado elas enriquecem o Estado, aumentando-lhe o patrimônio real.

Assim, não exprime a verdade um *deficit* orçamentário motivado pelos grandes dispêndios das obras públicas, nem é justo que se censure uma administração por ter legado a outras administrações futuras um patrimônio mais rico, ou mais hábeis instrumentos de serviço.

Por esse motivo, o Orçamento Geral da União só passou a apresentar, então, as despesas decorrentes da prestação dos serviços; assim, seu equilíbrio, *deficit* ou *superavit*, exprime a realidade e era índice seguro da política financeira da Administração Federal.

Depois de adotado esse princípio da independência dos orçamentos de custeio e de obras, começou-se a verificar saldo na execução dos serviços normais, o que de há muito não acontecia, saldo esse, por vezes, bem significativo.

E todo esse estado benéfico decorrerá do cuidado especial do D. A. S. P. no trato das questões

orçamentárias, o que se verificava, sobretudo, na seleção do pessoal.

Com efeito, criou os Técnicos de Administração especializados em orçamento; criou e fez funcionar, regularmente, cursos de especialização sobre orçamento; instituiu concursos de monografias sobre técnica orçamentária e promoveu a ida de pessoal seu, ao exterior, a fim de realizar, *in loco*, estudos sobre orçamentos públicos. Criou o Sistema Orçamentário, articulando seu órgão especializado com os Ministérios e demais Repartições, na elaboração e execução do Orçamento. Padronizou e sistematizou os orçamentos das autarquias, dando-lhes o caráter técnico que não possuíam.

Relativamente às questões de Orçamento, compete ao D. A. S. P. :

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais;

XII — organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

XIII — fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária.

Como se pode observar do que o D. A. S. P. fez e do que se contém dentro de suas atribuições legais, relativamente ao setor de Orçamento, nada existe de incompatível com os princípios democráticos de um governo.

## VII

Os adversários do Estado Novo apodam o D. A. S. P. de órgão fascista, porque lhe atribuem origem e finalidade que ele nunca teve. Não importa que o D. A. S. P. — com esse nome, tenha surgido naquele período, para caracterizar-lhe o suspeito das atribuições. O papel saliente que então desfrutou deve-se a dois fatores :

- ausência do Congresso;
- aplicação de normas científicas de administrar.

Com efeito, inexistindo o Congresso, grande parte da tarefa que caberia a esse órgão — o estudo e a elaboração das leis, deslocou-se para o D. A. S. P. É preciso não esquecer que o D. A. S. P. é órgão técnico, auxiliar direto da Presidência da República. Costuma-se atacar o D. A. S. P. quando se vislumbram erros da administração e elogiar o Presidente da República quando há acertos nas decisões preconizadas pelo D. A. S. P. É um modo interessante de julgar.

Na fase do Estado Novo, o Presidente da República desfrutou de dois Poderes: foi Executivo e Legislativo. Como Executivo e Chefe da Administração, sempre teve e tem a colaboração do D. A. S. P.; como Legislativo, essa cooperação — que hoje não tem — lhe era também imprescindível naquela fase.

O Congresso Nacional tem suas Comissões Técnicas que, obrigatoriamente, estudam os projetos para que o Plenário possa decidir; pois bem, o D. A. S. P. substituiu, na fase do Estado Novo, as Comissões Técnicas do Congresso.

Como órgão ligado ao Executivo, representa o D. A. S. P. uma das maiores conquistas da Administração Pública, em qualquer país do mundo. Ele não tem características políticas, isto é, não foi criado por injunções políticas. Sua necessidade é de natureza técnica, sua criação foi preconizada pela Ciência da Administração, jamais por interesses de grupos ou facções.

Se, nas suas atitudes, desgostou ou ainda desgosta muita gente — é o caso das Tabelas Únicas, dos "O" de penacho... isso se deve a que, na realização de tais atos que ele pretende corrigir, houve erro de técnica e não de política. O médico que receita uma droga necessária não pergunta se o doente a pode comprar; o cirurgião que decide amputar um membro ao paciente não pergunta se ele poderá ganhar a vida sem o braço ou a perna.

Técnica é ciência aplicada, e ciência nada tem com afetividade.

Ao tempo do Estado Novo, fez a Administração Pública, no Brasil, a maior experiência da aplicação de métodos científicos, postergando os empíricos até então predominantes; daí a importância do D. A. S. P., sua participação em quase todos os atos da vida administrativa nacional.

Não havia, de sua parte, vontade de absorver, de dominar, de impor; mas o dever de corrigir, de normalizar, de sistematizar onde outrora havia o caos, a acefalia, o desperdício; onde, até então, predominava a ignorância, embora bem intencionada.

Mas, a despeito de tudo, a origem legal do D. A. S. P. não está no Estado Novo e sim na fase que imediatamente o precedeu.

Com efeito, até 1936, não havia cogitado a União de disciplinar as atividades gerais, as atividades instrumentais, isto é, as chamadas atividades meios, em suas repartições e serviços. Ora, isso deixava insolúveis sérios problemas, com prejuízo de todos.

Entretanto, já existia, dentro e fora dos quadros federais, uma sólida corrente de estudiosos que, estando a par das modernas conquistas da Ciência da Administração, defendiam, para o Brasil, um regime capaz de o elevar ao nível dos países progressistas do mundo, em matéria de administração.

A esses estudiosos faltava apenas oportunidade para obter o apoio governamental, indispensável, sem dúvida, na efetivação de seu desejo de reformar processos e métodos, obsoletos e prejudiciais, ainda usados na condução das coisas públicas brasileiras.

Eis, porém que, em 1936, surge o grande movimento em prol da majoração de vencimentos

civis e militares; a ocasião se apresentava assim mais favorável para um início, ainda que tímido, da racionalização dos serviços públicos.

Nesse desiderato, reuniram-se os estudiosos que militavam na Administração, com os estudiosos que exerciam mandato nas Câmaras Legislativas, e o Congresso Nacional, depois de ampla discussão, na qual colaboraram os interessados, através dos debates livres da Imprensa, apresentava ao Poder Executivo as normas necessárias à melhoria dos serviços, que se transformaram na Lei, já hoje célebre, n.º 284, de 28 de outubro de 1936.

#### Essa Lei

— estabeleceu o princípio de carreira para os funcionários;

— organizou os quadros dos Ministérios, grupando os funcionários em carreiras distintas;

— criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.), direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República, para:

— estudar e propor o aperfeiçoamento dos serviços públicos;

— selecionar o respectivo pessoal, promovendo os concursos e provas;

— opinar nos processos de destituição de funcionários por falta de idoneidade;

— opinar em recursos interpostos por funcionários;

— opinar sobre propostas ou planos de racionalização de serviços;

— criou as Comissões de Eficiência, em cada Ministério, articuladas com o Conselho Federal do Serviço Público Civil, para estudarem a organização dos serviços e movimentação do respectivo pessoal, dentro do setor de sua jurisdição;

— sistematizou o pagamento do funcionalismo, fixando padrões de vencimentos, suprimindo gratificações e regime de ordenado e cotas, impondo, assim, ordem onde nenhum critério racional existia;

— determinou que, no cargo em comissão, o funcionário perderia os vencimentos do cargo efetivo, se o tivesse, salvo quando de magistério ou técnico-científico, havendo compatibilidade de horário;

— estabeleceu que só em caso de licença é que o funcionário poderia ser dispensado do exercício do cargo, ressalvada autorização expressa do Presidente da República, dada de acôrdo com a lei;

— admitiu a possibilidade de ser estabelecido o regime de tempo integral para os serviços públicos, passando então o funcionário a perceber até mais 100% do seu vencimento, mas ficando sujeito à demissão pelo exercício de qualquer atividade particular remunerada;

— permitiu ao Governo a faculdade de transferir ou remover qualquer funcionário, no interesse da administração;

— proibiu a concessão de qualquer abono ou auxílio a funcionário, sem dotação orçamentária própria;

— determinou que toda lei, ao criar serviços ou repartições, deveria especificar em que quadro e padrão de vencimento ficariam incluídos os respectivos funcionários;

— estabeleceu que os serviços públicos fôsem, daí em diante, executados por número reduzido de funcionários, na parte de maior responsabilidade, ficando as funções auxiliares entregues a pessoal extranumerário;

— e, finalmente, dispôs que o exercício interino de cargo de concurso não isentaria da prestação das respectivas provas o ocupante do cargo.

A análise dessa Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, elaborada pelo Congresso Nacional, em

pleno regime democrático, depois amplamente discutido o assunto pelos técnicos, pela Imprensa e pelos interessados, a análise dessa lei, repetimos, revela a gênese das duas maiores realizações administrativas nos serviços públicos da União:

— O Estatuto dos Funcionários Civis;

— o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Com efeito, o que ali se dispôs sobre Administração de Pessoal, constituiu o pivô em torno do qual se desenvolveu a legislação posterior, cujo clímax foi o referido Estatuto do Funcionário.

Aquilo que então foi ali regulado — lugar comum dos nossos dias — era, ao tempo, matéria revolucionária, lesiva de situações particulares que se eternizavam, prejudicando o Estado, não só pela decorrente perturbação dos serviços, como pelo exemplo negativo dado à massa do funcionalismo, e injustiças praticadas contra o maior número.

O Estatuto dos Funcionários Civis teve, pois, sua origem na Lei 284, de 28 de outubro de 1936, sem nenhum resquício de imposição fascista.

Quanto ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, êsse foi criado para cuidar de problemas referentes a:

— organização de repartições e serviços;

— racionalização administrativa;

— administração de pessoal.

Ao tempo de sua origem, o material já apresentava certo início de disciplinação; mas, orçamento e obras em edifícios públicos obedeciam ainda a técnicas defeituosas — se é que obedeciam — estando, pois, a reclamar normas específicas de regulamentação.

Mas não quer dizer que o C.F.S.P.C. não pudesse imiscuir-se em problemas de orçamento e de obras, pois que, se lhe competia

— opinar sobre propostas e planos de racionalização de serviços,

estava implicitamente admitida a legalidade dessa interferência.

O que lhe faltava era apenas o direito de tomar iniciativas, ao tratar-se de material, orçamento e obras.

O D.A.S.P., etapa mais avançada daquele Conselho, também trata de:

— organização de repartições e serviços;

— racionalização administrativa;

— administração de pessoal;

mas com o direito de tomar iniciativas, de orientar e de fiscalizar, ainda mesmo quando se tratasse de material, de orçamento e de obras.

O D.A.S.P. surgiu, pois, da experiência do C.F.S.P.C. Ele é, não há dúvida, aquêle mesmo Conselho, ao qual se deu nova estrutura e cujas atribuições foram ampliadas.

Ao C.F.S.P.C. eram cometidos encargos referentes a problemas de administração geral, atribuições relativas apenas a algumas de tais ativi-

dades. Era a primeira tentativa de impor ordem, onde até então imperava o arbítrio; de introduzir ciência e técnica, onde apenas o empirismo dominava.

O D.A.S.P. é o mesmo C.F.S.P.C. numa fase mais avançada, satisfazendo já a um dos postulados da Ciência da Administração, que determina subordinar os problemas de atividades gerais a uma só autoridade. Foi por isso que se deu ao D.A.S.P. a atribuição de intervir na solução de todos os problemas de administração geral, pois êsses não podem, não devem ficar a cargo exclusivo de cada repartição, de cada estabelecimento ou serviço.

O D.A.S.P. é o mesmo C.F.S.P.C. que não cuida apenas de organização e de administração de pessoal, de vez que não são apenas êsses dois setores de atividades instrumentais que reclamam disciplinamento e sistematização técnica.

Ora, o C.F.S.P.C. é de origem parlamentar, nasceu do Congresso, depois de fase memorável de debates públicos, de entrecosques de opiniões livremente emitidas pela Imprensa e outros meios de divulgação. Se o D.A.S.P. procede e é mesmo a continuação dêsse Conselho, o D.A.S.P. tem suas origens na opinião pública, e resulta de uma decisão democraticamente tomada por legítimos representantes do Povo.

O D.A.S.P. não é, pois, órgão político; é órgão técnico, mola central do sistema de atividades de administração geral da União. Êle realiza,

no Brasil, os modernos princípios da Ciência da Administração — como já o fazem outros órgãos similares dos Estados Unidos da América do Norte e da Inglaterra, entre vários — e é também um auxiliar valioso, que alivia a Presidência da República de pesadíssimos encargos.

Além de dar uniformidade, de disciplinar os diversos setores das atividades gerais, o D.A.S.P. traduz em planos de execução os programas do Governo, possibilitando à administração específica maiores facilidades, em benefício dos serviços públicos.

O D.A.S.P. é, assim, um órgão indispensável a qualquer Estado moderno, tenha a cõr política que tiver; seus erros e defeitos — muito inferiores a seus acertos — só podem ser atribuídos a erros e defeitos de caráter pessoal, e jamais à própria instituição, como instrumento de técnica valiosa e insubstituível na condução dos negócios públicos.

## VIII

Talvez haja quem se surpreenda com esta defesa. Ê que muitas vêzes combati o D.A.S.P., pois participava dêle e queria vê-lo na pujança de seu valor para a causa pública. Mas sempre combati o que me parecia êrro de técnica ou de autoridade; jamais combati a instituição, e nem poderia fazê-lo, sem repúdio grosseiro a tudo quanto aprendi e praticava da Ciência de Administração.