

O D.A.S.P. na Democracia

A COMPLEXIDADE e a variedade das atribuições do D.A.S.P., bem como a circunstância de ter sido criado e de ter adquirido pleno desenvolvimento num regime político de supercentralização administrativa, determinaram, insensivelmente, a progressiva ampliação da sua esfera de ação.

Ele chegou, por isso, a ultrapassar sua discreta condição de órgão de consulta do Presidente, ao ponto de constituir o paradoxo de uma auto-limitação da ditadura. Jamais um órgão do Governo exerceu crítica tão severa, franca e ostensiva em torno dos problemas e projetos governamentais. Fatalmente, essa conduta, que denunciava e prevenia erros e excessos do Poder, teria de atrair simpatias e descontentamentos que, invariavelmente, surgem quando interesses personalistas são fiscalizados ou contrariados.

A fim de aparelhar-se de modo a auxiliar, eficientemente, o Presidente da República no planejamento e coordenação das atividades administrativas, o D.A.S.P. empregou, desde o início do seu funcionamento, diferentes técnicas recomendadas pelo progresso da ciência da administração. Durante os sete anos de sua existência aplicou, vulgarizou e documentou os mais ousados e eficazes métodos científicos concernentes à seleção do pessoal pelo sistema do mérito; ao aperfeiçoamento intelectual e profissional dos servidores do Estado, mediante treinamento e cursos de especialização; à reestruturação das carreiras profissionais; à implantação de normas e processos racionais de trabalho; à padronização e ao abastecimento do material; à construção, adaptação e conservação de edifícios públicos e à instalação das repartições e, finalmente, ao exame e controle dos programas de trabalho traduzidos em dotações orçamentárias.

A criação do D.A.S.P. na administração brasileira obedeceu, evidentemente, à inspiração do modelo norte-americano: o Bureau of the Budget. É perfeita a analogia entre a redação da alínea a do art. 67 da Constituição, em que são previstas as principais atribuições do D.A.S.P., e o disposto na Secção 209 do "Budget and Accoutins Act" aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos em 1921.

Na parte relativa ao orçamento, a Carta de 1937 não só consolidou os preceitos introduzidos no direito público constitucional brasileiro pela reforma de 1926 e desenvolvidos pela Constituição de 1934, como também instituiu um órgão que, à vista da vitoriosa experiência norte-americana, assegurasse a necessária execução daqueles preceitos. Deveria esse órgão preparar, sob instruções diretas do Presidente da República, a proposta orçamentária que este, obrigatoriamente, transmite ao Congresso para discussão e aprovação.

Ora, nenhum Governo pode ser responsável pela execução de um programa administrativo, se ele mesmo não elabora esse programa e obtém os recursos financeiros indispensáveis ao seu cumprimento. O Executivo não é um mandatário do Legislativo. Não recebe deste, por conseguinte, um programa de administração. Ao contrário, o Executivo submete à crítica, discussão e aprovação do Legislativo, os propósitos governamentais, justifica perante este os créditos de que necessita para a realização dos seus objetivos e, oportunamente, presta-lhe contas das atividades desempenhadas e do emprego dos re-

cursos obtidos para custeá-las. A descrição dessas atividades e a previsão do seu financiamento se traduzem no processo orçamentário que, assim, passa a condensar, formalmente, o planejamento anual da administração.

Quando elabora o orçamento, tem, portanto, o Presidente da República, a oportunidade de ponderar e rever, anualmente, as necessidades de todos os órgãos do serviço público e de distribuir o produto da arrecadação provável pelos programas de trabalho que, tanto pela significação quanto pela urgência, reclamam a ação imediata do Governo.

Os programas de trabalho devem ser, naturalmente, elaborados pelos Ministérios e demais órgãos, os quais, na órbita de sua competência, são os responsáveis pela solução dos diversos problemas nacionais. Os Ministérios, em geral, sugerem ao Presidente, quando não recebem recomendações especiais, providências e planos que ao Estado incumbe executar em benefício da coletividade. Nos programas ministeriais há, porém, elementos constantes que, em nome do equilíbrio das relações interadministrativas e da própria economia dos serviços, devem estar sujeitos a tratamento normativo comum. O processo orçamentário, sob a orientação direta do Presidente, não se resume, portanto, numa simples fusão de programas parciais de trabalho e no cálculo do seu custo. Assume, além disso, o aspecto de superior ação coordenadora, que analisa e estabelece uma ordem de prioridades capaz de ajustar os programas ministeriais às proporções e conveniências que devem guardar entre si e à oportunidade de realização, indicada tanto pelo interesse público imediato, quanto pelas disponibilidades e probabilidades da receita.

Enquanto não funcionava o Congresso, recaía, como recairá, ainda, temporariamente, até que seja promulgada a nova Constituição, no Presidente da República, a exclusiva responsabilidade pela superintendência dos negócios administrativos do país. Nessa fase excepcional da vida política do Brasil, o D. A. S. P., como "staff" administrativo do Presidente, não pôde fugir ao destino de vêr suas atribuições hipertrofiadas. Aliás, se isto lhe prejudicou, em parte, a eficiência técnica, como órgão constante e involuntariamente chamado a sobrepor-se às precípuas funções adjetivas de administração geral, por outro lado, enriqueceu-o com a experiência de transformar-se, paradoxalmente, pela sua imparcial, objetiva e vigilante observância dos princípios da boa administração, num contrapêso democrático do regime ditatorial.

Restabelecidas, porém, em sua plenitude, as liberdades democráticas, e divididas as responsabilidades do Governo e o Legislativo, não haverá mais razão para que o D. A. S. P. sofra uma projeção fortemente ostensiva, que não lhe cabe, no cenário político nacional. Sua verdadeira posição é semelhante à de um laboratório silencioso, onde os trabalhos e pesquisas que realizar se convertam em conselhos, ponderações e sugestões destinados a auxiliar o Presidente da República na coordenação e supervisão dos assuntos administrativos do país. Mesmo assim, talvez não esteja isento de instituir-se em novo paradoxo, tão honroso quanto o anterior, de pretender, em pleno regime de livre opinião, opor a supremacia técnica ao aventurismo improvisador e anárquico. Este, conquanto indesejável, muitas vezes pode ressurgir, em prejuízo do interesse público, mediante uma falsa concepção democrática. E os serviços administrativos, criados para bem servir à coletividade, precisam acobertar-se de tôdas as inferências estranhas às normas da técnica moderna e da ciência da Administração.