

A nova estrutura do D. A. S. P.

Um dos aspectos fundamentais da nossa revolução administrativa, iniciada em 1930, repousa na criação do D. A. S. P. Esposado pelos nossos técnicos o célebre binômio de Willoughby — atividades-meios e atividades-fins — entrou a administração pública do país numa fase de dicotomias, em que se pretendeu departamentalizar verticalmente as atividades de administração específica e, horizontalmente, as atividades de administração geral. Dêsse modo, seguindo pari-passu o exemplo americano do Bureau of the Budget, criado em 1921 nos Estados Unidos, a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 — esteio de nossa reforma administrativa — criava o Conselho Federal do Serviço Público Civil, primeira tentativa de racionalização centralizadora de nossa administração adjetiva, tentativa que foi avalizada pela Carta de 1937 e ampliada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que organizou o D. A. S. P.

Antes, a situação da administração brasileira poderia ser glosada nas seguintes lacunas: — ausência de um órgão de coordenação interministerial; — administração de pessoal descentralizada e sem obedecer a normas gerais e uniformes; não se cumpria integralmente o mandamento constitucional da obrigatoriedade de concursos para provimento em cargos públicos; — ausência de supervisão organizada; — ineficiente regime de centralização de compras na Comissão Central de Compras, do Ministério da Fazenda; — elaboração da proposta orçamentária pelo Ministério da Fazenda.

O D. A. S. P. conseguiu centralizar toda a evolução de nossa política adjetiva, decorrendo de sua atuação, entre outras aquisições: — a instituição de um regime de parcimônia que vai procurando, tanto quanto possível, restringir os desperdícios, que tendem sempre a aumentar com a sempre crescente complexidade da Administração Pública; — o provimento de aparelho eficiente para os órgãos administrativos, compreendendo organização, material, instalação, pessoal e recursos financeiros; — o tratamento uniforme de todas as atividades comuns à generalidade dos órgãos, possibilitando, assim, execução e controle mais seguros da Administração, por uma departamentalização horizontal; — a assistência permanente à infinidade de aspectos em que a chefia executiva se desdobra, já que é impossível ao administrador, por si só, atendê-los eficientemente: em suma — institucionalização da chefia executiva.

No entanto, porque se tratava realmente de uma revolução caracterizada, a evolução do fenômeno D. A. S. P. iria levar a uma hipertrofia de suas funções básicas — que deviam ser de aconselhamento, junto ao Presidente da República, e de serviço auxiliar, junto aos órgãos de administração específica. Assim, institucionalizando um chefe-executivo polivalente, numa época de centralização gradativa e de fobia parlamentar — o órgão foi obrigado muitas vezes a suprir grande parte de nosso sistema de relações intergovernamentais — então inapropriado à centralização rígida — e os debates parlamentares — então inexistentes.

Mas ainda assim, mercê da dedicação e do alto espírito público de seus técnicos, o D. A. S. P. terminou como um anteparo governamental, contornando as mais violentas crises do nosso Executivo pletórico, cerceando ambições, enfim, esclarecendo nos mínimos assuntos um Presidente que não se podia arrimar nas escoras do Poder Legislativo.

E, dessa maneira, o D. A. S. P. chegou a representar no Brasil uma revivescência do Poder Moderador, onde um tratadista de fôlego, como Posada, teria mesmo vislumbrado os primórdios de um Poder Administrativo, de base estritamente adjetiva.

Todavia, retornando o país aos tradicionais quadros de sua estrutura, era mister ajustar o novo órgão às novas condições. Já vimos que, embora criado dentro de uma política sadia e desambiciosa de administração meramente adjetiva, o D. A. S. P., inflado pelas circunstâncias, chegara muita vez, aparentemente embora, a sobrepor-se aos próprios órgãos de administração específica.

Prevenindo tais fenômenos, e procurando fazer com que o órgão retorne à sua normalidade inicial, é que surgiu o Decreto n.º 20.489, de 24 de janeiro de 1946, segundo o qual o governo judiciário lhe deu novo regimento. De modo geral, porém, afora a estrutura, que foi em certos pontos aglutinada, pouco se alterou, em substância: atividades de organização, política de pessoal, de seleção e de aperfeiçoamento, obras e manutenção de edifícios públicos, elaboração orçamentária, tôdas funções básicas de Administração Geral, continuam norteadas pelo D. A. S. P., que, afinal, como órgão de renovação constante, ficou incumbido de “traduzir, em planos de modificação da organização administrativa, o programa do Governo”.

Caracterizou-se definitivamente o orçamento executivo, sendo o D. A. S. P. ouvido em tôdas as fases de sua preparação: desde a coleta de dados até à sua autorização e controle de execução. E, neste setor, o órgão terá que evoluir grandemente, já que se cogita de orçamentação não apenas financeira, formal, mas também econômica, em termos de trabalho a realizar, ficando o D. A. S. P. encarregado de “propor as bases para o Governo estabelecer a hierarquia das despesas públicas”, “formular sugestões visando a qualquer alteração da política tributária ou da política orçamentária”, etc.

Como se pode notar, feitas as contas, a transcendência do D. A. S. P. dentro da Administração Pública do país é patente, sendo, pois, o Decreto n.º 20.489 apenas um diploma de revalidação legal. E' que a reforma do D. A. S. P. não se fez quantitativamente, em função de tarefas a realizar, mas qualitativamente, em função do caráter dessas tarefas e do regime político a que elas servem. Antes de 24 de janeiro de 1946, o D. A. S. P. era um órgão híbrido, meio “staff”, meio serviço auxiliar, servindo a um Executivo forte e suprimindo um Legislativo inexistente. Hoje, êle continua um órgão híbrido, meio “staff”, meio serviço auxiliar, mas servindo a um novo regime político, sujeito ao impacto parlamentar, sendo, enfim, um membro não da Presidência da República, mas do próprio Presidente da República.