

O programa brasileiro de reforma administrativa

HENRY REINING, JR

Diretor do "National Institute of Public Affairs", de Washington

(Tradução de CLEANTHO DE PAIVA LEITE)

Por intermédio do Coordenador dos Assuntos Interamericanos, o D.A.S.P. conseguiu que fôsse enviado ao Brasil, em fins de 1943, o Dr. Henry Reining Jr., Professor de Administração Pública e Diretor do "National Institute of Public Affairs" de Washington. Durante alguns meses o Professor Reining estudou cuidadosamente a estrutura e o funcionamento dos principais órgãos de administração geral do Brasil, especialmente o D.A.S.P.

Como resultado desses estudos, apresentou um excelente relatório àquele Instituto, sobre os aspectos de maior importância de nossa organização, além de relatórios privados que enviou ao Presidente do D.A.S.P., por intermédio do Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento, sugerindo providências e fazendo sugestões de grande utilidade.

O presente estudo do Prof. Reining, publicado no número de junho do corrente ano da "American Political Science Review", é, de certo, uma condensação dos capítulos mais importantes do seu relatório.

O REGIME de Getúlio Vargas realizou nos últimos quatorze anos uma grande transformação no governo brasileiro. A orientação seguida nos anos posteriores à queda do Império, 1889-1930, foi invertida e os Estados e Municípios, submetidos ao controle central, foram envolvidos num vasto movimento de centralização.

Criaram-se novos ministérios e órgãos federais. Estabeleceu-se um sistema do mérito e organizou-se o serviço público. A administração federal foi integrada não somente estruturalmente como também por meio da ação dos órgãos centrais de direção.

Essas amplas modificações se verificaram rapidamente, sobretudo nos últimos cinco anos. O povo dos Estados Unidos da América tem um grande interesse nesse movimento porque os seus princípios básicos têm origem na teoria e na prática

norte-americanos. Não será possível apresentar, neste breve estudo, senão um pequeno sumário das reformas administrativas brasileiras.

O sistema do mérito — Os brasileiros herdaram o conceito de "funcionário" do Império. Transformaram essa idéia na de "funcionário público" na era republicana. Cada um dos ministérios tinha o seu próprio "sistema" de pessoal. Havia em cada ministério um grupo de funcionários de carreira, nomeados de quase todas as formas, e cercados de auxiliares temporários e sem "status" definido.

O primeiro passo para corrigir isso foi dado pela Constituição de 1934, a qual estabeleceu o princípio de que as nomeações deveriam ser feitas depois de exames nos quais ficasse provada a capacidade para o exercício da função. No ano seguinte, foi nomeada uma Comissão para estudar o serviço civil. Esse órgão apresentou o seu relatório em 1936, dando lugar à Lei n.º 284, de 28 de outubro do mesmo ano (1).

Foi criado um Conselho Federal do Serviço Público Civil para executar as regras do sistema do mérito e um órgão semelhante em cada um dos Ministérios, com o título de "comissão de eficiência". Os quadros dos vários ministérios foram reunidos numa classificação geral por profissão ou denominação; foram igualados os salários e estandardizadas as denominações.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi substituído, em julho de 1938, pelo D.A.S.P. (Departamento Administrativo do Serviço Público). A forma colegial de administração que funcionou desde 1883 nos Estados Unidos (a United States Civil Commission), claramente, indicada como o modelo do Conselho Federal não satisfez

(1) Os "estatutos" brasileiros, isto é, decretos-leis e decretos, são publicados no *Diário Oficial* (o equivalente brasileiro do *Federal Register* dos Estados Unidos) geralmente um dia após a promulgação.

às urgentes necessidades do Brasil. Apareceu em seu lugar a idéia de um "Departamento de Administração Geral" (2).

Deram-se outros passos no sentido da efetiva realização do serviço civil em 1939 e em 1943, quando foram decretados os estatutos básicos que definem os direitos e deveres dos funcionários e extranumerários (3). Dessa forma foi estruturado no Brasil um serviço civil nacional baseado no sistema do mérito. Ele tem os seus defeitos, e não é completo. Por exemplo, ainda existe separação entre os funcionários cheios de direitos e os menos remunerados, extranumerários, numa situação peculiar. Na realidade o número destes últimos é menor do que o dos primeiros (4). O sistema automático de seleção — a pessoa que tem as maiores notas no concurso consegue o emprêgo — é sem dúvida demasiado rígido. A classificação de cargos é empírica e demasiado ampla para ser utilizada efetivamente e o sistema do mérito não chega até aos cargos de direção que ainda são preenchidos pelo critério político. Apesar disso, conseguiu-se um grande progresso em relação aos velhos métodos de fazer as coisas. As regras do sistema do mérito parecem bem estabelecidas. O sistema do pessoal está aparentemente sendo bem aplicado pelas divisões de pessoal do D.A.S.P., que examinaremos mais minuciosamente depois. Em primeiro lugar, passemos uma vista de olhos sobre a estrutura geral do governo.

Os Ministérios e as repartições — Quase todos os servidores federais pertencem aos dez Ministérios: Aeronáutica; Agricultura; Educação e Saúde; Fazenda; Guerra; Justiça e Negócios Inte-

(2) V. W. F. WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration*, Cap. IV.

(3) "Código dos Funcionários", Decreto-lei n.º 1.713, de 1939; "Código do Extranumerário", Decreto-lei n.º 5.175, de 1943. Recomenda-se a leitura desses documentos aos estudiosos de administração pública.

(4) Em novembro de 1943, havia cerca de 55.000 funcionários e mais do dobro de extranumerários, divididos nos seguintes grupos: 40.000 mensalistas, empregados pagos por mês; 45.000 diaristas, pagos por dia de trabalho; 6.000 tarefeiros, pagos por unidade de execução e 600 contratados, admitidos mediante um contrato individual. V. o Relatório do D.A.S.P., *Reajustamento dos Vencimentos do Pessoal Civil e do Pessoal Militar* (DASP, Rio de Janeiro, 1943). A justiça manda dizer que os diaristas e tarefeiros são quase todos trabalhadores e que os outros, os pagos por mês, estão incluídos no sistema do mérito, gozam dos benefícios da aposentadoria e auxílios na invalidez, estão sob a supervisão dos órgãos centrais do pessoal e são protegidos de uma dispensa indiscriminada do serviço, senão em virtude da lei, pelo menos pela tradição.

riores; Marinha; Relações Exteriores; Trabalho, Indústria e Comércio; e Viação e Obras Públicas. Com algumas diferenças, a organização é substancialmente a mesma dos ministérios correspondentes que temos nos Estados Unidos (5). O Ministério da Aeronáutica compreende a aviação militar e civil; no Ministério da Justiça e Negócios Interiores estão o Arquivo Nacional, a administração dos territórios federais, e as relações com os governos estaduais; o Ministério da Agricultura inclui os serviços florestais, meteorológicos e de índios; no Ministério da Educação e Saúde estão o Departamento da Criança, o Museu Nacional e a Universidade do Brasil; o Ministério da Viação e Obras Públicas compreende a marinha mercante, estradas de ferro, portos, estradas de rodagem, correios e telégrafos, minas e conservação do solo.

Há um certo número de conselhos que fixam a política administrativa em determinados assuntos, dentro ou fora dos ministérios. A Comissão Nacional de Contrôlo dos Entorpecentes está no Ministério das Relações Exteriores; o Conselho Nacional de Proteção aos Índios, no Ministério da Agricultura. Os Conselhos Federais do Comércio Exterior, de Imigração e Colonização, o de Águas e Energia Elétrica e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística são diretamente subordinados à Presidência da República. O funcionamento desses conselhos, na ausência do poder legislativo, é um fenômeno interessante digno de cuidadoso estudo.

Uma das características peculiares da administração federal brasileira são as *autarquias* ou órgãos "autônomos". Elas podem ser classificadas em vários grupos. I — Há um certo número de *Institutos* ou organizações de segurança social que dão assistência na invalidez, por meio de aposentadoria ou pensões, organizados de acordo com os grupos de trabalhadores, v.g. os empregados em bancos, empregados do comércio, trabalhadores de indústria. O mais antigo deles é o Instituto dos Servidores do Estado. II — Há vários órgãos de natureza industrial ou com função reguladora; por exemplo, o Departamento Nacional do Café, que foi uma das primeiras criações do regime de Vargas, organizado em

(5) O equivalente ao *United States Government Manual* no Brasil é o *Indicador* publicado pelo D.A.S.P. Os dados divulgados aqui são da edição de 31 de dezembro e 1943, impressa em 1944.

1931, para controlar a produção do café e manter os preços, como um recurso contra a depressão. Outros órgãos para o mate, o pinho, o açúcar e álcool, o Lloyd do Brasil, a Estrada de Ferro Central do Brasil, a Administração dos portos do Rio e do Pará, são exemplos das atividades industriais do Estado. O Banco do Brasil, o Instituto de Resseguros e as Caixas Econômicas Nacionais são exemplos de "empresas mistas".

III — Há certas sociedades profissionais com função oficial, tais como o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e a Ordem dos Advogados do Brasil. Mesmo os pescadores são organizados em sindicatos oficiais, estabelecidos como uma colônia e com facilidades comerciais dirigidas pelo governo. A distribuição do leite é também um monopólio do governo (*)

Os graus de autonomia desses órgãos e as diversas espécies de supervisão que têm sido estabelecidas no Brasil devem ser estudadas para uma possível aplicação nos Estados Unidos aos problemas dos órgãos independentes, comissões reguladoras e corporações governamentais. É através dessa estrutura complexa de órgãos governamentais e quase governamentais que são coordenados no Brasil os assuntos de ordem política e econômica. A complexidade desse conjunto torna muito mais importante o trabalho dos órgãos centrais da administração.

No tope da hierarquia acha-se a *Presidência*. Os assistentes do Presidente brasileiro são agrupados em três unidades: o *Gabinete Civil*, o *Gabinete Militar* e o DASP. Os "gabinetes" não são os *cabinets*, tais como os entendemos nos Estados Unidos; são verdadeiras secretarias civil e militar do Presidente. O DASP é o "Departamento de Administração" central do governo. Foram criadas também três repartições de guerra e de emergência subordinadas à Presidência. O Conselho de Segurança Nacional é o órgão supremo, incumbido de aconselhar o governo nos assuntos de segurança interna. O Departamento de Imprensa e Propaganda, foi, como o seu título indica, o órgão de controle da opinião e de propaganda nacional (6). O Coordenador da Mobilização Econômica controla os preços e a distribuição. O Con-

selho de Segurança Nacional existia antes da guerra, mas os dois outros órgãos foram criados depois dela.

A administração federal brasileira é integrada, não somente estruturalmente como também no seu funcionamento, através das atividades de administração geral, agora reunidas em um órgão, o freqüentemente mencionado Departamento de Administração (7). Ademais, este órgão é o responsável pelo programa brasileiro de reforma administrativa.

O D.A.S.P. — Como dissemos acima ao discutir o sistema do mérito, o DASP é o órgão central de administração de pessoal. As suas atividades no campo da administração de pessoal estão organizadas em quatro divisões: seleção, aperfeiçoamento, orientação e fiscalização, e estudos. Além dessas funções relativas ao pessoal, o DASP tem o privilégio de possuir um "status" constitucional. O artigo 67 da Constituição de 1937 diz que deve haver um departamento de administração e que esse departamento tem por função: a) fazer estudos sobre a organização e o funcionamento das repartições públicas; b) organizar anualmente o orçamento; e c) fiscalizar a execução do orçamento. De acordo com isso, há uma quinta divisão no DASP, Divisão de Organização e Coordenação, que no *Bureau of the Budget* dos Estados Unidos tem o título "Administrative Management". A preparação do orçamento é feita dentro da estrutura do DASP, apesar de nominalmente atribuída a uma Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda (8). O DASP foi criado em 30 de julho de 1938, pelo Decreto-lei n.º 579. O *regimento*, isto é, as normas e regras pelas quais o DASP se rege atualmente, foi aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942. É um documento interessante a ser recomendado aos estudiosos. Além das funções relativas ao pessoal e orçamento, o DASP tem duas outras funções, a de controle dos

(7) O único órgão federal que não divide com o DASP, em maior ou menor grau, a sua jurisdição é o Tribunal de Contas, incumbido do controle das contas, cujos sete membros têm o título de Ministros e as regalias de juiz do Supremo Tribunal. V. as disposições relativas ao caso na Constituição brasileira de 1937.

(8) O orçamento, desde o começo do século dezanove, tem sido uma função tradicional do Ministério da Fazenda. Há uma grande semelhança entre a história administrativa dos Estados Unidos e do Brasil na luta de "cabo de guerra" entre o Departamento do Tesouro e o President's Office em relação ao controle do orçamento.

(*) O Prof. Reining aqui, evidentemente, não quis se referir a todo o país, mas apenas à Capital Federal. (N. do T.).

(6) Por causa da resistência organizada pelos próprios jornais, desapareceram em fevereiro de 1945 as funções de censura do DIP, tendo o governo, posteriormente, transformado o Departamento num órgão de funções culturais.

materiais e dos edifícios públicos. Cada uma dessas está atribuída a uma divisão própria.

A maior das divisões é a de seleção do pessoal. A divisão de orientação e fiscalização vem logo em segundo lugar. A divisão de orçamento é a terceira. As divisões de organização, de aperfeiçoamento, organização e estudos seguem às três primeiras. As menores são as duas mais novas, a de material e a de edifícios públicos (**). Há nessas divisões, respectivamente, 76, 72, 65, 52, 44, 33, 29 e 21 servidores. Os dois serviços internos do DASP são relativamente grandes. O "Serviço de Administração" tem 136 servidores; o de publicações, *Serviço de Documentação*, tem 59. Em outras palavras, o total de funcionários do DASP é comparável aos 400 e 500 empregados do Bureau do Orçamento dos Estados Unidos; mas dificilmente poder-se-ia fazer alguma comparação se nós somássemos àqueles os 7.000 empregados da Civil Service Commission (9).

Não é necessário nem há espaço aqui para descrever um grande número das atividades do DASP; muitos de seus métodos têm sido adotados dentre os que prevalecem nos Estados Unidos. Talvez uma escolha livre e eclética seja suficiente.

Administração de pessoal — Os processos de seleção no Brasil têm pelo menos duas diferentes características dignas de menção. A Divisão de Seleção não realiza as provas de nível mental nem as de sanidade física. Essas atividades cabem ao Instituto de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação. Um dos resultados dessa colaboração tem sido uma validação extraordinariamente cuidadosa dos testes usados e uma excelente correlação entre as exigências de sanidade e o esforço físico exigido pelos diferentes tipos de profissões. Em segundo lugar, há uma norma interessante que consiste na delegação da autoridade para realização das provas. Nos casos de vagas que ocorrem se verificarem apenas numa determinada repartição, permite-se a essa repartição organizar, realizar e corrigir as provas, embora sob uma rigorosa supervisão da Divisão de Seleção; esse método de trabalho diminuiu con-

sideravelmente o volume de serviço da Divisão durante o período da guerra.

É uma grande tentação viver na Divisão de Aperfeiçoamento do DASP; ela desempenha um certo número de atividades muito interessantes. Por exemplo, a sua seção de cursos é realmente uma escola do serviço público. Em 1943 foram abertos 50 cursos, realizados por 100 professores e com 4.000 estudantes. Esses cursos são inteiramente gratuitos, mas a matrícula está condicionada a certos exames de habilitação. Tais cursos não são dedicados exclusivamente aos funcionários públicos; pessoas estranhas ao serviço público podem matricular-se e receber os certificados de frequência que êles fornecem (10).

A Divisão de Aperfeiçoamento estimula também os Ministérios a promover o treinamento por sua própria conta. Como resultado disso, alguns dêles têm escola para treinamento regular, como por exemplo no Departamento de Correios e Telégrafos e na Imprensa Nacional. Em 1944, foi organizada uma Escola de Polícia no Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Oito dos dez ministérios, no momento, têm "diretores de cursos", que é o nome que se dá aos responsáveis pelo treinamento.

A Divisão de Aperfeiçoamento trata do intercâmbio de funcionários e estudantes para fins educacionais e tem desempenhado as suas funções mandando um grande número de funcionários aos Estados Unidos para realizar cursos e estágios. Permitiu também a vinda ao Rio de Janeiro de vários funcionários dos governos das repúblicas sul-americanas, principalmente do Paraguai e do Chile, para cursos e estágios. Da mesma maneira, estão sendo trazidos à Capital do país funcionários estaduais e municipais para realizar cursos na escola de serviço público do DASP e para praticar nas próprias divisões do DASP.

Estudando a administração de pessoal, há uma característica geral que merece ser destacada. É a atitude de colaboração do DASP, o qual desde o princípio tentou conseguir que os ministériosciassem as suas divisões de pessoal de modo que muitas das atividades desse gênero pudessem ser cometidas aos próprios ministérios. Com o fim de manter essa espécie de colaboração, foi criado, em 1943, um Conselho de Administração de Pessoal

(**) A Divisão de Material, apesar de ter sofrido várias modificações, tem atualmente funções idênticas às que lhes foram atribuídas em 1938. Não se pode dizer que ela é das "mais novas" divisões do D.A.S.P. (N. do T.)

(9) Ver o meu "Report on a Mission to the DASP", ps. 34-35 (Office of the Coordinator of Interamerican Affairs, Washington, D.C., 29 de abril de 1944. Mimeografado).

(10) D.A.S.P., Divisão de Aperfeiçoamento, Cursos de Administração em 1943 (Rio de Janeiro, 1944).

no qual todos os ministérios são representados pelos seus diretores de pessoal. Como nos Estados Unidos, o Conselho se reúne semanalmente, ou por convocação, e tem por fim regularizar, estandardizar e melhorar as normas e métodos de administração de pessoal. Da mesma maneira, de um modo menos formal, a Divisão de Aperfeiçoamento reúne todos os meses os "diretores de cursos" dos ministérios.

Orçamento — O primeiro orçamento brasileiro digno desse nome foi o do ano de 1942. Nessa ocasião conseguiu-se o atual "arranjo", de acordo com o qual o órgão orçamentário, a *Comissão de Orçamento*, ficou sob a égide do DASP. O Presidente do DASP foi designado Presidente da Comissão de Orçamento e os outros membros da Comissão são diretores das duas seções, uma de estimativa das despesas e outra de estimativa da receita. Na verdade o Ministro da Fazenda é consultado somente uma ou duas vezes por ano, quando ele e o Presidente do DASP levam formalmente o orçamento ao Presidente da República.

O sistema orçamentário está ainda num estágio relativamente pouco desenvolvido. A estimativa da despesa é feita de acordo com o modelo dos Estados Unidos não somente quanto à organização, como também quanto ao processo. Deve ser assinalada, entretanto, a participação dos órgãos de pessoal, material, edifícios públicos e outras agências centrais de administração geral na elaboração do orçamento brasileiro. As divisões de pessoal do D.A.S.P. mantêm um registro constante dos itens (consignações) relativas ao pessoal; a divisão de material e a de edifícios públicos do DASP fazem a mesma coisa para as consignações respectivas. As consignações destinadas no orçamento às despesas com pessoal são examinadas com particular cuidado. Frequentemente são realizadas entrevistas especiais com os representantes dos ministérios a respeito das estimativas de pessoal, presididas pelo Diretor da Divisão de Estudos do Pessoal do DASP. Essa participação funcional também existe no nível ministerial. A Comissão de Orçamento estimula a participação dos órgãos de administração geral dos ministérios na preparação das estimativas e no exame ministerial do orçamento.

Do lado negativo, deve-se dizer que ainda não há um tipo de controle das despesas no processo orçamentário brasileiro. Foi preparado um anteprojeto de controle das despesas por meio de

"apportionment" e "allotments", mas não passou ainda da fase de anteprojeto. A maior dificuldade é a falta de pessoal especializado; esta é uma dificuldade que existe em toda parte no Brasil, nas empresas públicas como nas empresas privadas. Não somente os métodos modernos do orçamento governamental são uma novidade, como também não se pode apelar (porque não existe) para a experiência orçamentária de empresas privadas ou dos governos estaduais e municipais. Por assim dizer, a Comissão tem de criar o seu próprio pessoal. O resultado é que os diretores das duas seções da Comissão de Orçamento empregam uma boa parte do seu tempo ensinando orçamento na "escola" do DASP. É dessa forma que muitos dos seus assistentes têm sido formados. Alguns têm sido enviados nos Estados Unidos para completar o treinamento.

O sistema brasileiro de estimativa da receita é uma técnica notável. Em 1942, o último ano para o qual os dados são completos, a estimativa ficou apenas 0,28 por cento abaixo da renda efetivamente arrecada. A Comissão insiste em dizer que não há nenhum segredo na enorme exatidão alcançada e que as suas estimativas são baseadas simplesmente em estatísticas minuciosas e em cuidadosas e intermináveis análises e constante previsão (11).

Pode-se concluir que o orçamento tem, ainda, uma longa caminhada a fazer no Brasil, mas muitos resultados bons foram alcançados, considerando-se o fato de que somente apenas quatro orçamentos foram organizados da forma atual.

Planejamento da organização e do funcionamento — Da mesma forma que o orçamento, as pesquisas sobre a organização e os métodos de trabalho das repartições do governo brasileiro são uma novidade e seguem o método usado nos Estados Unidos. São realizados pela Divisão de Organização e Coordenação. A Divisão de Organização é composta de quatro seções. Três delas são seções de "administrative management", isto é seção de "administração específica", que estuda os ministérios, tais como o da Agricultura, do Trabalho e da Educação; a seção de "administração geral" que estuda os órgãos secundários, tais como os de pessoal, orçamento e organização; e a seção de "administração industrial e paraesta-

(11) Para uma descrição geral, ver D.A.S.P. — *A Receita Pública* (Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1942).

tal", que tem em sua jurisdição as agências autônomas e quase autônomas a que já nos referimos neste artigo.

A quarta seção da Divisão de Organização e Coordenação é a de coordenação. Esta é uma seção que se ocupa das relações e contatos entre: a) os Ministérios; b) os governos estaduais e locais; e c) o público. Um sector especial dessa Seção é constituído pelos contatos com as Comissões de Eficiência dos vários ministérios. Essas comissões foram criadas ao mesmo tempo que o antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, mas foram despojadas de suas funções, relativas ao pessoal, quando apareceu o D.A.S.P. Conservaram as funções relativas à organização. Entretanto, essas comissões não dispõem de pessoal além dos próprios membros que as compõem. O DASP vem tentando obter o máximo nessa situação, realizando conferências periódicas como uma espécie de centro de treinamento para os membros dessas comissões; mas os funcionários brasileiros acham que as Comissões de Eficiência devem ser substituídas nos ministérios por unidades de organização devidamente providas de pessoal especializado. A Seção de Coordenação também trabalha bastante com os governos estaduais, principalmente com o objetivo de que êsses estabeleçam os seus próprios departamentos de administração.

Contrôle do material — Do que ficou dito atrás, pode-se concluir facilmente que o DASP é um órgão central de administração geral muito mais amplo do que qualquer outro dos Estados Unidos. Todavia, ainda não esgotamos a lista de suas atividades. O DASP está estreitamente relacionado com a compra do material e tem a função de simplificar, padronizar e preparar os índices e catálogos dos materiais e equipamentos usados pelo governo. A Divisão de Material executa êsse trabalho no DASP. Ela está dividida em três secções: uma de simplificação, uma de padronização, e uma de orientação e contrôle. As duas primeiras são de natureza técnica, como o seu nome indica; a terceira se incumbem das relações externas da Divisão. Grande e real progresso se tem conseguido na simplificação das 40.000 espécies de material que as repartições brasileiras comprovam anteriormente; 4.000 tipos já foram eliminados. Um exemplo dessa atividade: as 56 variedades de tinteiros foram reduzidas a três apenas.

Do mesmo modo que acontece nos setores de pessoal e orçamento, a Divisão de Material procura fazer tudo para dar destaque às divisões correspondentes nos Ministérios. A maioria de suas relações é com o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda e com as divisões de material dos diferentes ministérios. Essas relações adquiriram um caráter formal em 1943, com a criação de um Conselho de Administração de Material. Êsse conselho se reúne semanalmente e promete ser, no futuro, um instrumento muito útil não somente para estimular a padronização do material, como também para melhorar e uniformizar os processos de distribuição e o uso do material em tôdas as repartições governamentais.

Existe também uma colaboração internacional com o Paraguai. Em 1944 a divisão começou a fiscalizar a compra de um certo número de mercadorias para o governo daquele país e organizou várias viagens ao Paraguai para estabelecer órgãos de compra e de material naquele país (***).

Edifícios Públicos — A mais nova das divisões do DASP, a de Edifícios Públicos, revê todos os planos de construção enviados pelos ministérios e tem a faculdade, com a aprovação do Presidente da República, de aprovar ou desaprovar êsses planos. Em alguns casos, ela superintende a construção dos edifícios, como por exemplo no Palácio da Fazenda, destinado ao ministério do mesmo nome, inaugurado em setembro de 1943. O exame dos planos abrange não somente o custo como também as especificações técnicas. Muitos planos foram devolvidos por questões de preços. Normalmente, os edifícios são construídos pelas divisões de edifícios públicos do departamento de administração do próprio ministério ou por comissões nomeadas *ad hoc*, se não há divisão dêsse tipo no ministério. Também aqui é dada a maior importância à colaboração entre os órgãos ministeriais e o órgão central. Em janeiro de 1944 teve lugar a primeira reunião dos representantes das divisões de edifícios públicos dos ministérios. Essas reuniões serão continuadas, periodicamente, e talvez um conselho de edifícios públicos venha a aparecer no futuro. Como dissemos atrás, a Divisão de Edifícios Públicos participa do processo

(***) A missão do D.A.S.P., que esteve no Paraguai entre maio de 1944 e fevereiro de 1945, tinha um objetivo muito mais amplo. Na verdade, quando se encontrava no Rio o Prof. Reining, os entendimentos com o Paraguai se limitavam ao problema de aquisição de material. (N. do T.).

orçamentário. Assim, além da aprovação dos planos de construção, ela fiscaliza as estimativas anuais dos créditos destinados ao custeio de edifícios públicos.

Relações com o público — Apesar de não ser o DASP o órgão do Governo Brasileiro incumbido das relações com o público, a sua jurisdição administrativa é tão ampla e é tal a atitude do seu pessoal que ele age, de várias formas e modos, como se fôsse esse órgão. O Departamento de Imprensa e Propaganda do Brasil é essencialmente negativo — por exemplo, tem funções de censura — ou destinado a um tipo muito amplo de propaganda. Não há um serviço central de informações tal como o *Office of Government Reports* dos Estados Unidos (antes da guerra) e a recente seção para o interior do *Office of War Information*.

Os órgãos do DASP que tratam diretamente das relações com o público são: a Seção de Coordenação, já referida como a seção de “relações” da Divisão de Organização, e a “Seção de Comunicações”, que faz parte do Serviço de Administração. A Seção de Coordenação elabora anualmente um guia da administração nacional, chamado *Indicador*. Realizou um inquérito entre o público com o fim de determinar a atitude do povo em relação ao governo em geral e ao DASP em particular (12).

Normalmente, o DASP, principalmente através dessa Seção, está fazendo campanha junto aos ministérios no sentido de serem criados órgãos “de orientação para o público”, instalados nas “seções de comunicações”, isto é, nas unidades que se encarregam de receber, registrar e expedir a correspondência dos ministérios. O DASP, em 1943, criou um protótipo dessas unidades na sua própria Seção de Comunicações. O seu papel é o de atender às reclamações do público e desempenhar as funções gerais de um centro de informações.

O D.A.S.P. é também um importante centro de publicações. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores publica as leis do país mas o DASP mantém um índice por número e por assunto do que é publicado. O índice correspondente ao assunto é permanentemente atualizado através de um trabalho diário, de forma a poder ser

consultado na biblioteca do D. A. S. P. A legislação é também publicada em ordem cronológica e por assunto. Além dos decretos propriamente ditos o D. A. S. P. publica as chamadas “Exposições de Motivos”. Estas são explicações dirigidas ao Presidente da República pelos funcionários do governo a respeito das soluções que são recomendadas ao Chefe do Executivo nos processos, isto é, documentos que são remetidos a ele para aprovação. Numa forma de governo onde o poder executivo é o único, isso tem uma real importância para o público. (****) Uma terceira espécie de publicação é a *Jurisprudência Administrativa*. São as interpretações dadas pelo próprio D.A.S.P. às leis relativas aos assuntos de sua jurisdição, isto é, pessoal, material, etc.

Finalmente, e de particular importância para os estudiosos de administração pública, vem a *Revista do Serviço Público*, a equivalente brasileira da *Public Administration Review* dos Estados Unidos. Ela vem sendo publicada mensalmente desde 1937, aceita assinaturas remuneradas e paga mesmo um pouco pelos seus artigos. A maior parte de sua colaboração se deve a funcionários do governo, mas professores e pessoas alheias ao serviço público têm também contribuído com artigos. Deve-se dizer que a maior parte da literatura em português sobre administração pública teve origem na “Revista”, ou está relacionada diretamente com as atividades desse periódico.

Devolução administrativa — Fizemos várias referências aos diversos tipos de reuniões que o DASP mantém regularmente com os Ministérios: o Conselho de Administração de Pessoal, o Conselho do Material, as reuniões periódicas com as Comissões de Eficiência, com os diretores das divisões de edifícios públicos e com os diretores de cursos dos Ministérios. Essas iniciativas representam uma notável atitude da parte do D.A.S.P., isto é, a orientação de devolver a maior parte possível do “processus” administrativo aos Ministérios, como um antídoto contra os perigos da supercentralização.

O maior esforço nessa direção tem sido o de levar os Ministérios a estabelecerem os seus próprios departamentos de administração. Foi esse um dos objetivos imediatos do DASP; de fato,

(12) Ver a publicação do D.A.S.P. — *Resultado de um inquérito* (Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1942).

(****) Nesse ponto, o Prof. Reining sub-estima — indevidamente, em nossa opinião — o papel do Poder Judiciário no regime instituído pela Carta de 1937. (N. do T.).

o primeiro departamento de administração ministerial foi criado no primeiro ano de existência real do próprio DASP, isto é, em 1939. Quase todos os Ministérios têm hoje um departamento desse tipo, organizado mais ou menos segundo um esquema comum, isto é, pessoal, orçamento, material, edifícios públicos e comunicações.

Descentralização administrativa — Como tem sido salientado em muitas oportunidades pelos publicistas oficiais do governo brasileiro, um dos fatores da revolução de Vargas em 1930 foi a reação contra a notável descentralização a que o regime republicano tinha levado o Brasil. Uma das manifestações dessa descentralização era o modo pelo qual os estados maiores, São Paulo e Minas Gerais, conduziam a política em benefício próprio, sem olhar os interesses nacionais. O Presidente Vargas, filho do Estado do Rio Grande do Sul, estava numa boa posição para compreender isto. O pêndulo está agora no outro extremo. O governador e o poder legislativo de todos os Estados foram extintos e substituídos por um *interventor* nomeado pelo Presidente e por um Conselho Administrativo, com função de dar pareceres, também nomeado pelo Presidente. As câmaras municipais foram dissolvidas e os prefeitos substituídos por outros de nomeação dos *interventores* (13).

O órgão oficialmente incumbido de manter ligação com os Estados é a *Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais*. Todos os *interventores* estaduais devem enviar relatórios periódicos à Comissão e os seus "processos" passam também através dela. O Presidente do DASP é um membro influente da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais. Como o Ministério da Justiça, onde está localizada a Comissão, não se acha tecnicamente preparado para tratar dos assuntos administrativos,

(13) Inteiramente fora dessa centralização, houve um movimento no sentido de assumir diretamente a administração de certos territórios. No *Indicador* impresso em 1944 aparecem sete territórios desse tipo: 1) Território do Acre; 2) Território do Amapá; 3) Território de Fernando de Noronha; 4) Território do Guaporé; 5) Território do Iguazu; 6) Território de Ponta Porã e 7) Território do Rio Branco. Não se pode encontrar quase nenhum comentário impresso sobre a significação dessa iniciativa.

muitos dos relatórios e processos dos Estados são mandados ao DASP. Cada Estado tem por sua vez um departamento de negócios municipais, que controla os assuntos das prefeituras. Dificilmente se poderia conceber um sistema mais centralizado que este.

Entretanto, no programa da reforma administrativa, o DASP vem tentando diminuir o rigor da centralização política através de uma descentralização administrativa, pelo menos nos assuntos de administração geral. É assim que, mais da metade dos 20 Estados brasileiros têm hoje um departamento de administração própria, organizado de acordo com o padrão do D.A.S.P. e ajudados pelo D.A.S.P. não somente com informações técnicas mas também com pessoal.

Como dissemos acima, o DASP tem também desenvolvido um programa de treinamento para funcionários estaduais e municipais, trazendo-os ao Rio para estágios e cursos.

Em 1934, o governo federal tomou dos Estados o controle da polícia, saúde pública, regulamentação do trabalho, regulamentação dos recursos naturais e do aproveitamento das terras públicas. Alguns Ministérios foram criados para desempenhar essas funções, ou foram elas adicionadas aos ministérios já existentes. Isso não resolveu naturalmente o problema do desempenho efetivo, pelo governo federal, dessas funções; por isso a tendência no sentido de colaboração que caracteriza a descentralização administrativa parece que ajudará alguma coisa. O objetivo não foi, entretanto, alcançado. Mais da metade dos servidores federais brasileiros estão localizados no Rio ou nos seus arredores, apesar de que a maioria dos centros populosos do país está em outros Estados.

Conclusão — É encorajador verificar, por isso, o progresso racional que o Brasil tem obtido na sua administração federal. Muito se deve ao D.A.S.P. É especialmente digna de ser ressaltada a sua tendência no sentido de colaboração, para não dizer tendência democrática, e os esforços que vem fazendo no sentido de evolução e de descentralização.