

RELATÓRIO

Em 8 de abril de 1940.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência o relatório deste Departamento, correspondente ao ano de 1939.

CAPÍTULO I

ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Órgãos de administração geral

Desde a reorganização administrativa que se operou em 1936, com a chamada Lei do Reajustamento, cada vez mais se vem acentuando a tendência para centralizar, em órgãos apropriados, as funções ditas de administração geral, isto é, as que são comuns a todos os órgãos da Administração.

E' verdade que as primeiras manifestações dessa tendência são muito anteriores ao movimento que culminou na lei n. 284. As funções de contabilidade, por exemplo, ha muito vêm centralizadas num sistema próprio, em que figuram, como órgãos centrais, o Tribunal de Contas e a Contadoria Central da República e, em outro plano, as diretorias, divisões, ou serviços de contabilidade e as contadorias seccionais, nos ministérios.

Relativamente a material, são muito mais recentes as manifestações dessa tendência. O processo de aquisição foi descentralizado até 1931, quando se instituiu a Comissão Central de Compras; e só em 1935 foi creado um órgão incumbido da padronização do material: a Comissão Permanente de Padronização. Nos ministérios, data de pouco tempo a criação de serviços de material, medida que ainda não foi generalizada.

Quanto a pessoal e organização, a centralização manifestou-se, pela primeira vez, com a citada lei n. 284, que instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil e, nos ministérios, as comissões de eficiência. No primeiro foram enfeixadas importantes atribuições referentes ao funcionalismo federal, além da incumbência de estudar permanentemente o serviço público e propor as medidas necessárias ao seu aperfeiçoamento. As comissões, em âmbito menor, foi também cometida a atribuição de estudar a organização dos serviços e propor a sua racionalização progressiva, além de certas atribuições relativas aos funcionários.

A necessidade de centralizar em órgãos apropriados todas as atividades relativas a pessoal tornou-se evidente, logo aos primeiros momentos de execução da Lei do Rea-

justamento. Recomendou-se, então, em circular da Presidência da República, a instituição de serviços de pessoal em cada ministério, para atender a essa exigência inadiável do novo regime administrativo. Um ano mais tarde, o decreto-lei n. 204, de 1938, veio consagrar a existência desses serviços, dando-lhes forma legal e ampliando as suas atribuições, de modo que compreendessem a coordenação sistemática dos assuntos relativos aos funcionários e extranumerários, bem como a execução e fiscalização das medidas de carater administrativo, econômico e financeiro, que lhes disserem respeito.

Em 1938 desapareceram o Conselho Federal do Serviço Público Civil e a Comissão Permanente de Padronização, cujas funções foram absorvidas por este Departamento. Nos ministérios, o fenômeno vem sendo reproduzido, com a criação de Departamentos de Administração, constituídos, essencialmente, pelos primitivos serviços ou diretorias de contabilidade, serviços de pessoal e serviços de material.

Esses departamentos existem, presentemente, nos Ministérios da Agricultura, da Educação e das Relações Exteriores, sendo de esperar que se estenda aos demais esse tipo de organização. A sua composição varia segundo as condições próprias de cada ministério, com a inclusão de outros serviços além daqueles três fundamentais, tais como biblioteca, mapoteca, comunicações e arquivos, mecanografia.

Com a criação dos serviços de pessoal e material, os serviços de contabilidade sofreram profunda modificação de atribuições, o que naturalmente determinará alterações de estrutura, em novos regimentos, que estão sendo objeto de estudo. Por outro lado, está sendo projetada a reforma do Código de Contabilidade, que não atende às necessidades atuais da Administração Pública, dadas as modificações profundas por que passou nestes últimos anos. Da ultimação desse trabalho depende a expedição dos novos regimentos dos serviços de contabilidade.

Os serviços de material, existentes apenas em alguns ministérios, acham-se ainda incipientes. A sua regulamentação será parte integrante do processo de regularização do abastecimento de material às repartições públicas, de que se falará noutro capítulo.

Os serviços de pessoal, encarados em conjunto, ainda não preenchem plenamente a finalidade de sua criação. No decorrer de 1939 este Departamento realizou, em cinco daqueles serviços, inspeções cujo resultado foi, até certo ponto, desalentador. Si em alguns sectores administrativos os serviços marchavam bem, em outros a falta de elementos, ou a incúria, anulava por completo os propósitos manifestados pelo Governo na legislação relativa aos ser-

vidores do Estado. Essas impressões foram transmitidas, francamente, aos senhores Ministros de Estado, tendo-se observado, posteriormente, certa melhoria na situação geral.

A êsse proposito, cabe notar a tendência, por vezes manifestada, de certas repartições absorverem atribuições típicas do serviço de pessoal. Isso deu lugar a que êste Departamento se dirigisse aos senhores Ministros de Estado, pedindo providências para que cessasse tal anomalia.

Uma providência que muito contribue para a eficiência dos serviços de pessoal é a criação de serviços regionais, a exemplo do que foi feito no Ministério da Viação e do que êste Departamento preconizou para o Ministério da Guerra, quando foram apontadas dificuldades na admissão do pessoal extranumerário. A criação desses órgãos, desafogando o serviço central, permite-lhe melhor desempenho de suas atribuições, ao mesmo tempo facilitando uma série de providências de ordem administrativa, inclusive a admissão de diaristas e tarefeiros para repartições situadas em locais distantes, o que assume grande significação quando se trata de estabelecimentos industriais.

Até hoje, porém, a criação de serviços regionais limitou-se ao Ministério da Viação, o que, aliás, coincide com o alto índice de eficiência que apresentam os serviços de pessoal daquele Ministério. Essa situação, porém, embora se reproduza em alguns outros casos, não representa o panorama geral, considerados os serviços de pessoal em conjunto. Dêsse ponto de vista, forçoso é reconhecer que se acham longe de executar plenamente o programa traçado, especialmente no terreno financeiro e em matéria de assistência social.

Os serviços de comunicações e arquivos, existentes em alguns ministérios, não oferecem o desejado grau de uniformidade nem eficiência bastante. Êste Departamento vem conduzindo um estudo em tôrno de sua organização.

As comissões de eficiência, creadas pela Lei do Reajustamento, foram reorganizadas em 1938, de modo que os respectivos componentes pudessem dedicar-se integralmente aos trabalhos próprios da comissão, desligados de quaisquer outras atividades. Essa medida apresentou, realmente, vantagens incontestes, pois seria praticamente impossível executar o programa traçado, caso subsistisse a organização primitiva, em que os membros da comissão dedicavam um pequeno espaço de tempo aos respectivos trabalhos, mantidos, que eram, em exercício nas suas repartições.

A despeito dessa providência, as comissões não conseguiram ainda satisfazer plenamente a sua finalidade, sendo de notar que o objetivo principal de sua criação — racionalização dos serviços ministeriais através o estudo permanente de sua organização — não foi sequer iniciado, praticamente.

Entre as causas que contribuem para essa deficiência, figura o acúmulo de trabalho relativo a outros assuntos, uns constituindo atribuições próprias das comissões, outros absolutamente estranhos à sua finalidade. Realmente, a elaboração das propostas de promoções dos funcionários e o exame dos processos de admissão, recondução e melhoria dos extranumerários têm absorvido uma parte apreciável do trabalho das comissões de eficiência. Por outro lado, vinha-se generalizando a prática de lhes submeter a estudo processos completamente estranhos às suas atribuições, desde que encerrassem questão de maior complexidade.

Assim, em parte desviadas de sua finalidade e em parte sobrecarregadas de trabalho relativo estritamente a pessoal, as comissões descuraram do objetivo primordial, que é a racionalização dos serviços.

Percebendo êsses fatos, êste Departamento dirigiu-lhes a circular n. 82, de 10 de julho de 1939, em que recomendou que rejeitassem os processos estranhos à sua competência, que porventura lhes fôsem submetidos a estudo. Ao mesmo tempo, foram indicadas certas normas a seguir no estudo da organização dos serviços ministeriais, tais como o exame de processos findos e a instalação de "bureaux" de reclamações, através dos quais fossem sentidas as possíveis deficiências dos serviços.

Não obstante essa iniciativa que o Departamento tomou, as comissões, praticamente, não iniciaram, ainda, o estudo tendente à racionalização dos serviços ministeriais.

Em síntese, o que se nota relativamente aos serviços de administração geral, considerados englobadamente, é uma tendência para melhor se organizarem. Embora, tomados em conjunto, ainda se achem longe de preencher a sua finalidade, não deixa de ser promissor êsse movimento.

Novos serviços e repartições

Entre os principais serviços e repartições creados em 1939, figura o Departamento de Imprensa e Propaganda, diretamente subordinado ao Presidente da República.

O novo órgão tem um programa bem mais vasto que o do antigo Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, que lhe cedeu o lugar. Exerce uma ação controladora das atividades de propaganda nacional, turismo, imprensa, teatro, rádio, cinema e funções recreativas e esportivas, orientando-as de acôrdo com as tendências do Estado Novo.

Outro órgão de grande significação é o Conselho Nacional de Proteção aos Índios, creado pelo decreto-lei n. 1.794, de 22 de novembro de 1939. Articulado com o Serviço de Proteção aos Índios, recentemente transferido do Ministério da Guerra para o da Agricultura, deverá estudar todas as questões que se relacionem com a assistência e a proteção aos selvícolas, seus costumes e linguas, sugerindo ao Govêrno as medidas que julgar convenientes.

O Serviço de Publicações Officiais, creado pelo decreto-lei n. 1.714, de 28 de outubro de 1939, veio preencher uma lacuna. Realmente, o vulto das publicações feitas pelo Govêrno estava a exigir um órgão que se incumbisse de divulgá-las convenientemente, proporcionando ao público facilidades para a sua aquisição.

No terreno da educação, é digna de nota a criação de mais dois estabelecimentos de ensino superior, a Faculdade Nacional de Filosofia e a Escola Nacional de Educação Física e Desportos, creadas pelos decretos-leis ns. 1.190 e 1.212, de 4 de abril de 1939 e 17 de abril de 1939, respectivamente.

Merece registo, ainda, a instituição de 7 novas contadorias seccionais, creadas pelo decreto-lei n. 1.890, de 15 de dezembro de 1939, junto às Estradas de Ferro de Bragança, Tocantins, Petrolina a Teresina, Baía e Minas e Leste Brasileiro e, bem assim, junto ao Corpo de Bombeiros e à Polícia Militar do Distrito Federal.

Finalmente, a *Revista do Serviço Público*, que vinha sendo editada por este Departamento, foi reconhecida como órgão de interesse da Administração, pelo decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939, que lhe deu situação definida, do ponto de vista legal, e dispôs sobre a sua organização.

A par desses serviços, diversos outros foram propostos, tendo sido alguns rejeitados, por desnecessários, sendo que outros não foram ainda objeto de pronunciamento final.

No primeiro caso figura a proposta do Ministério da Agricultura, de criação de um Serviço do Vinho. Este Departamento teve oportunidade de demonstrar que tal providência destoaria do tipo de organização recentemente adotado para aquele Ministério. Constituiria um precedente que, si continuado com a criação de outros serviços do mesmo gênero, redundaria em destruir a reforma operada em dezembro de 1938.

Foi recebida, também, uma sugestão no sentido de se crear um Departamento Central de Queixas e Reclamações, afim de atender às partes que tivessem alguma reclamação a fazer sobre o andamento dos serviços públicos. A proposta foi rejeitada, por ser muito mais econômico instalar secções de informações e reclamações junto aos serviços de comunicações que funcionam nos ministérios, através dos quais se estabelece o contato com o público.

O Ministério do Trabalho propôs a criação de um Serviço de Arquitetura e Engenharia, que teria por objetivo a construção, em ampla escala, de habitações economicas para os associados dos institutos e caixas de aposentadoria e pensões. O Ministério da Guerra havia proposto que o Governo concedesse um auxilio de 18 mil contos à Caixa de Construção de Casas, destinada, como o nome indica, à construção de casas para os funcionários civis e militares daquele Ministério. Este Departamento, estudando o assunto, chegou à conclusão de que seria preferivel uma providência de conjunto, em substituição a iniciativas isoladas como essas. Assim, embora no decorrer do seu estudo tivesse sido concedido o empréstimo pleiteado pelo Ministério da Guerra, organizou, em colaboração com o Ministério do Trabalho, um projeto creando o Instituto Central de Aplicação das Reservas de Previdência, que executaria um programa de construções particulares e obras públicas, utilizando as reservas das instituições federais de previdência, com a vantagem de assegurar uniformidade de ação. A proposta não teve solução, ainda.

Foi, também, examinada por este Departamento a proposta de organização do Instituto de Previdência da Prefeitura do Distrito Federal.

Creado pelo decreto-lei n. 608, de 10 de agosto de 1938, que se inspirou no de n. 288, aquele órgão deve ser uma verdadeira miniatura do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I. P. A. S. E.), que tem como campo de ação o serviço civil federal. A sua organização, portanto, deveria ser vasada nos mesmos moldes do I. P. A. S. E. Examinando o projeto, este Departamento verificou que não fôra seguida essa orientação, o que bastava para rejeitá-lo. Aprofundando mais o estudo, chegou à conclusão de que seria bem mais econômico filiar os funcionários municipais do Distrito Federal ao I. P. A. S. E., tornando-se, assim, desnecessária a or-

ganização de um Instituto próprio da Prefeitura. Nesse sentido foi elaborada uma proposta, que não teve, ainda, solução.

Reorganização de serviços

No principio do ano, a Prefeitura do Distrito Federal propôs uma completa reorganização de seus serviços. A proposta foi estudada por este Departamento, que desde logo notou divergências entre os salutareos principios, invocados na justificação apresentada, e a organização realmente planejada. Por outro lado, havia um sensivel afastamento das normas que presidem à Administração Federal, quando o pensamento é, justamente, ir aos poucos integrando nessas normas as administrações locais. A proposta foi afinal rejeitada.

Mais tarde, a Prefeitura propôs a criação de Diretorias dos Serviços Gerais do Pessoal e do Material. Em essência, esse tipo de organização enquadrava-se perfeitamente nos moldes da Administração Federal. Após um estudo em conjunto, este Departamento apresentou um substitutivo de que se originou o decreto-lei n. 1.292, de 25 de maio de 1939, que creou a Secretaria Geral de Administração, composta de três Departamentos: Organização, Pessoal e Material, além de um Serviço de Comunicações e um de Mecanografia. A nova Secretaria enfeixa, na jurisdição municipal, atribuições que, na Administração Federal, são exercidas, parte por este Departamento e parte pelos Departamentos de Administração, existentes em alguns Ministérios.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística propôs que fôsem padronizados os seus órgãos centrais, sob o ponto de vista de denominação, organização e vencimentos dos respectivos diretores. Os órgãos centrais daquele Instituto são as repartições, integrantes dos diversos Ministérios, que se ocupam da estatística relativa às atividades de cada um. Verificou-se que não seria prudente padronizar desde logo a organização dessas diferentes repartições, dadas as condições próprias de cada ministério e a extensão que é dada, em cada um, aos trabalhos de estatística. Dispôs-se, entretanto, que os regimentos a serem baixados padronizariam, tanto quanto possível, tendo em vista as peculiaridades de cada ministério, a constituição desses órgãos. Adotou-se uma denominação uniforme, usando-se a expressão "serviço de estatística", seguida da designação especifica adequada em cada caso. Os vencimentos dos diretores foram fixados no padrão P. Essas medidas foram consubstanciadas no decreto-lei n. 1.360, de 20 de junho de 1939. Posteriormente, o de n. 1.585, de 8 de setembro de 1939, modificou a designação especifica do Serviço de Estatística do Ministério da Educação.

Pelo decreto-lei n. 1.791, de 22 de novembro de 1939, foram transformadas diversas repartições em Agências do Serviço de Economia Rural, do Ministério da Agricultura. A medida visou atender à necessidade imperiosa de emprestar maior eficiência aos trabalhos de fiscalização da exportação de matérias primas e produtos agricolas em geral.

O Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Cientificas sofreu alterações com o decreto n. 4.450, de 27 de julho de 1939. O representante do Departamento

Nacional de Produção Vegetal foi substituído pelo Diretor do Serviço Florestal, a quem foram cometidas as funções de presidente. Foi fixada a gratificação dos conselheiros e determinada a sua renovação por biênios, excetuado o presidente.

O Instituto Sete de Setembro foi reorganizado pelo decreto-lei n. 1797, de 23 de novembro de 1939, que lhe incorporou o Laboratório de Biologia Infantil, ficando aparelhado ao exame médico-psico-pedagógico e ao tratamento dos menores que abriga provisoriamente, à disposição do Juiz de Menores do Distrito Federal. A reorganização veio atender a uma necessidade que ha muito se fazia sentir.

O Loide Brasileiro foi, também, reorganizado pelo decreto-lei n. 1.830, de 4 de dezembro de 1939, e regulamento aprovado pelo decreto n. 4.969, da mesma data. A administração passou a ser exercida por um diretor, que superintende todos os negócios da empresa; um Conselho de Administração, que colabora com o diretor na orientação dos negócios; uma Secretaria Geral; uma Superintendência Comercial; uma Superintendência Técnica; departamentos subordinados às superintendências; e seções e serviços constitutivos dos departamentos. Foram fixadas as atribuições de cada órgão e normas relativas ao pessoal, bem como o processo de tomada de contas, a cargo de uma comissão nomeada pelo Presidente da República, no fim de cada exercício.

Acha-se presentemente em estudos a reforma administrativa do Ministério da Fazenda. A necessidade de reorganizar o nosso aparelhamento de arrecadação apresenta-se de modo tão evidente, a evasão de rendas é cousa tão palpável que dispensa maiores comentários. Este Departamento elaborou um projeto que atualmente está sendo examinado pelo titular daquela pasta.

Também os serviços policiais do Distrito Federal foram objeto de um plano de reorganização, em que se cogitava de instituir o Departamento de Segurança Pública. O projeto, elaborado por este Departamento, acha-se há longo tempo no Ministério da Fazenda, para receber parecer.

Regimentos

As modificações introduzidas no nosso sistema administrativo, desde a lei n. 284, de 1936, determinaram a caducidade da maior parte dos antigos regulamentos das repartições, que se estendiam por matéria que hoje é objeto de legislação específica. Daí a necessidade de se proceder a uma revisão geral, para que as organizações se adaptem às novas contingências da administração.

Esse trabalho, porém, depende em grande parte, de iniciativa das próprias repartições. E' justamente isso o que tem faltado, a tal ponto que são pouquíssimos os serviços já dotados de novos regimentos. Durante o ano de 1939 foram baixados os que se referem ao Conselho de Imigração e Colonização, Departamento de Imprensa e Propaganda, Serviço de Economia Rural, Serviço Florestal e Departamento Nacional da Produção Vegetal. No começo do ano este Departamento elaborou um projeto de regimento para o Conselho Federal do Comércio Exterior, o qual, entretanto, não foi decretado. O Conselho Nacional do Petróleo elaborou um projeto, que foi rejeitado

por destoar da orientação que vem sendo observada na organização dos serviços.

Presentemente este Departamento está estudando um projeto de seu próprio regimento, bem como das Comissões de Eficiência, das Tesourarias, do Departamento Nacional da Produção Animal e do Serviço de Meteorologia.

Distribuição de competência, linhas de subordinação

Os trabalhos de irrigação do nordeste e o aproveitamento econômico do rio São Francisco foram objeto de uma exposição de motivos em que o Ministério da Agricultura apontava a existência de uma dualidade de serviços, que eram executados por ele e, ao mesmo tempo, pelo Ministério da Viação. Realmente, essa dualidade era manifesta, sendo os serviços da Agricultura executados como parte de um programa geral, enquanto os da Viação eram feitos do ponto de vista do combate às secas. Justamente porque o problema era encarado sob diferentes prismas, ambos os Ministérios reivindicavam para si a competência para execução do serviço. Examinando o assunto, verificou este Departamento a necessidade de uma fórmula que conciliasse os dois pontos de vista, de modo a assegurar unidade de direção, sem o que os trabalhos seriam necessariamente prejudicados. Foi decidido, então, que as Comissões de Eficiência daqueles Ministérios, em conjunto e com a assistência imediata dos respectivos órgãos técnicos, elaborassem um projeto de decreto-lei, a ser submetido a este Departamento, para solução do assunto, de acordo com as conveniências da Administração. Esse trabalho não foi ainda ultimado.

Este Departamento teve a oportunidade de se manifestar sobre uma consulta da Inspeção Federal de Estradas, quanto à interferência do Inspetor do Trabalho nos atos da Estrada de Ferro Bragança, relativos ao pessoal. Ficou, então, esclarecido que não cabe àquela autoridade intervir na administração da Estrada ou de qualquer outro serviço público diretamente executado pelo Estado, visto que o pessoal a serviço do Governo tem situação própria, definida em lei, e não está sujeito à legislação trabalhista.

Diversas dúvidas têm sido suscitadas quanto à competência dos serviços de pessoal, em matéria que anteriormente era atribuída às diretorias de contabilidade. O empenho de despesa, a instrução de processos de exercícios findos e numerosas outras providências, que são tipicamente dos serviços de pessoal, têm sido objeto de controvérsias, revelando a falta de compreensão do verdadeiro intuito do Governo, que foi centralizar num órgão apropriado todas as questões relativas a pessoal. Por diversas vezes este Departamento manifestou-se a respeito, salientando que é o serviço de pessoal o órgão competente para distribuir, aplicar, fiscalizar e contabilizar todas as dotações de verbas orçamentárias referentes a funcionários e extranumerários. Apenas, deve fornecer ao serviço de contabilidade uma demonstração da despesa, por verba, consignação e subconsignação, conservando, porém, os respectivos documentos comprobatórios, que lhe pertencem.

Métodos de trabalho

Com o objetivo de simplificar o serviço nas repartições, este Departamento vem procedendo a diversos estu-