tará a construção de usinas de secagem e de armazens de depósito das madeiras, bem como a instalação de novas serrarias e de diversos meios de beneficiamento do pinho, promovendo, finalmente, para a exploração industrial dos seus derivados, a creação de órgãos autônomos.

Tais são, em linhas gerais, as finalidades do novo órgão que o Presidente Vargas, prosseguindo na política de amparo às fontes de riqueza que contribuem para o desenvolvimento da economia nacional, acaba de instituir pelo decreto-lei número 3.124, de 19 de março último. (A.V.).

O serviço público federal no decênio Getulio Vargas

A conferência do Sr. Moacyr Briggs no D. I. P.

Dando início à série de conferências sôbre o serviço público, promovida pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, ocupou a tribuna do Palácio Tiradentes, a 25 de março findo, perante numerosa assistência, o Sr. Moacyr Ribeiro Briggs, diretor da Divisão de Organização e Coordenação do DASP.

Presidiu a sessão o Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do DASP. Participaram da mesa os Srs.: Gustavo Capanema, ministro da Educação; Waldemar Falcão, ministro do Trabalho; Romero Estelita, ministro interino da Fazenda; general Valentim Benicio da Silva, secretário geral do Ministério da Guerra; Teixeira Soares, representante do ministro das Relações Exteriores; e ministro José Roberto de Macedo Soares.

A palestra do Sr. Moacyr Briggs subordinou-se ao tema "O serviço público federal no decênio Getulio Vargas" e foi desenvolvida de acôrdo com o seguinte plano:

I — Objetivos da palestra
II — Evolução do Poder Executivo
III — Reorganização sistematizada da administração federal
IV — Assistência social
V — Previdência social
VI — Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União
VII — Orçamento da União
VIII — Alcance e influência da reforma administrativa

Passamos a transcrevê-la.

I — OBJETIVOS DA PALESTRA

A iniciativa de divulgar, por meio de conferências, as realizações que transformaram, no último decênio, a fisionomia do Brasil, pertence ao Departamento de Imprensa e Propaganda, cujo interêsse patriótico, nessa tarefa, se confunde com os mais inequívocos interêsses da comunidade nacional.

E' que, si o tempo conta muito pouco na vida das nações, o mesmo não acontece com os períodos que marcam os ciclos de transição.

Êsses devem ser computados porque são êles que fazem a História.

Desde 1930, assistimos, em perfeita sequência, modificações tão substanciais e tão rapidamente incorporadas ao gênio do nosso povo, que por si bastam para definir e fixar essa época como uma das mais decisivas na laboriosa construção do nosso progresso.

O depoimento contemporâneo, dessa forma, não é apenas um imperativo do reconhecimento nacional à magnitude da obra, mas um subsídio para os que hão de apreciá-la mais tarde.

Devo à Fortuna o ter colaborado e colaborar, ainda, na radical transformação por que passou, nessa fase, o serviço público federal.

Sua simples e sumária descrição ultrapassaria, de muito, os limites naturais de uma palestra.

Por isso, na que vou proferir, atendendo a honroso convite, procurarei, apenas, fixar sua amplitude e contribuir para o esclarecimento, sob o ponto de vista doutrinário, dos princípios a que essa transformação obedeceu, do sistema a que deu origem e de como vem ela corespondendo às necessidades do Estado brasileiro.

Espero, também, que esta palestra possa atingir outra finalidade: a de estreitar o contacto entre os servidores do Estado e o Departamento Administrativo do Serviço Público, tão necessário à exata compreensão dos verdadeiros objetivos do movimento de renovação que se vem processando.

II — EVOLUÇÃO DO PODER EXECUTIVO

Entre os diversos fatores que precipitaram, em 1930, a queda da situação política, avultava, predominantemente, o da desorganização administrativa, aferida, principalmente, através dos índices marcantes do emperramento da máquina governamental.

O favoritismo, o emprêgo público transformado em sinecura e a idéia de funcionário associada à de parasita e de simples peça do mecanismo eleitoral, eram os sintomas de uma situação que assentava raizes no estreito círculo vicioso da interdependência de oligarquias locais e de falsos "leaders" políticos do poder central.

O povo brasileiro — base formal, apenas, do regime em decomposição — sentia, com tristeza e revolta, que, de um modo geral, os intitulados seus **representantes** se constituiam defensores do pensamento e da vontade dos dominadores locais, e que o conjunto administrativo funcionava no interêsse dalguns poucos e não em benefício da coletividade.

Em tal ambiente, relegado o interêsse público a plano secundário, o que se deparava ao povo, como assinalou, em seu manifesto à Nação, em 1932, o então chefe do Govêrno Provisório, era uma "atmosfera de convenções e de artifícios" em que "a advocacia administrativa, instituida como profissão paralela aos mandatos políticos, delapidava o Tesouro e corrompia a vida pública do país, oscilando entre o Congresso e as repartições".

> "A Revolução foi, sobretudo, um protesto fulminante contra tão deprimente estado de cousas",

já acentuara, anteriormente, o Senhor Getúlio Vargas.

A obstinação de se organizar a máquina administrativa em função dos interêsses da máquina eleitoral, fazia com que as questões de indiscutivel alcance não tivessem órgãos próprios para das mesmas tratar.

Dêsse modo, constituiu uma das primeiras preocupações do Govêrno Provisório, instalado após a Revolução de 1930, o alargamento das atividades administrativas do Estado.

Em seu discurso de posse na chefia do Govêrno Provisório, perante a Junta Governativa, aos 3 de novembro de 1930, o Senhor Getúlio Vargas inscrevia, entre as 17 idéias centrais do seu programa de ação, os seguintes itens:

> "saneamento moral e físico, extirpando ou inutilizando os agentes de corrupção por todos os meios adequados a uma campanha sistemática de defesa social e educação sanitária; difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico-profissional, estabelecendo, para isso, um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados. Para ambas as finalidades, justificar-se-ia a creação de um Ministério de Instrução e Saude Pública, sem aumento de despesas; instituir o Ministério do Trabalho, destinado a superintender a questão social, o amparo e a defesa do operariado urbano e rural".

Concretizando êsses ideais primeiros, que visavam dar solução a dois dos problemas que reclamavam cuidado elementar da administração, quais sejam, de um lado, os relativos à educação e saúde pública, e, de outro, os referentes à questão social — antes olhada como simples "caso de polícia" — foram creados os Ministérios da Educação e Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio.

A extensão do campo administrativo, entanto, não bastaria, por si só, para a solução de um problema ainda mais amplo, do qual dependiam os demais: o da quasi absoluta incapacidade da Administração Pública para atender, em seu funcionamento, os objetivos capitais do Govêrno.

Sentia-se falta de coordenação dos serviços públicos, somente exequivel pelo preenchimento de dois requisitos básicos: harmonia e cooperação. Harmonia entre as várias peças da engrenagem administrativa, no sentido de evitar contradições fatais ao desenvolvimento do conjunto; e cooperação entre os vários setores, para que a experiência de um aproveitasse a de outro e as questões comuns se resolvessem com o concurso dos organismos interessados.

Era mister, para solução dêsses problemas, revitalizar o sistema presidencial, que vinha sendo praticado, entre nós, apenas com a observância formal de suas linhas ideologicas, sem que, entretanto, pudesse "funcionar" integralmente, dada a incompreensão de suas características próprias.

Não se poderia dizer que êsse fenômeno fôsse tipicamente brasileiro. Tambem nos Estados Unidos da América — país que se assemelha ao nosso, não só pela extensão territorial como ainda pelo fato de conservar alguns traços da fase néo-capitalista — o presidencialismo, de algum tempo a esta parte, se vem afirmando em toda sua plenitude.

A intervenção pessoal, imediata e direta, do Chefe da Nação nos serviços públicos, tornou-se um fenômeno sobejamente verificado, aquí e lá. No Brasil, decorre, já agora, de um mandamento constitucional, e nem poderia ser de outra forma, num regime caracterizado por uma "feição administrativa dominante".

Si, dêsse modo, a nossa política administrativa evoluiu para o sentido de colocar o Presidente da República como supremo coordenador dos serviços públicos, era indispensavel dotá-lo de instrumentos capazes de habilitá-lo a exercer aquele poder de coordenação.

Surgiram, assim, diretamente subordinados ao Chefe da Nação, Conselhos, Departamentos e Comissões, através dos quais, usando da prerrogativa constitucional de "superintender a administração do país", pode o Presidente da República, em contacto direto e imediato com os diversos setores da administração, proceder à movimentação dos negócios públicos.

Consequentemente, tornando-se, como o Presidente Roosevelt dos Estados Unidos da América, o promotor do que alguém denominou, com propriedade, uma "expansão do sistema presidencial", o Senhor Getulio Vargas, demonstrando nítida compreensão do papel de um chefe de govêrno no Estado Moderno, que se caracteriza pela manutenção dessa política de sadio equilíbrio entre os princípios de autoridade e liberdade, aparelhou-se para, com a indispensavel conciência das realidades, orientar e superintender o complexo mecanismo da administração pública.

Paralelamente, outra evolução se processava. Ao Estado individualista, que assentava suas bases nas concepções da economia liberal, na livre concorrência e na adap-

tação espontânea, sucedia o Estado intervencionista, integrado no seu papel de "organismo diretor das atividades sociais".

O intervencionismo exigia aparelhamento mais adaptavel às novas **injunções** do Govêrno, as quais, no dizer de Duguit, não se poderiam harmonizar com o sistema jurídico, rígido e metafísico, construido pela Revolução Francesa.

Com efeito, como assinala Demicheli, a evolução do Estado fizera surgir um tríplice problema: **administrativo** — o do congestionamento de funções no órgão executivo do Estado; **político** — o do exorbitante aumento de atribuições dêsse poder; e **econômico** — o da discutida incapacidade do Estado como organismo de produção industrial.

A descentralização administrativa, fora de dúvida, foi a única solução que os estadistas modernos, em suas continuadas pesquisas, encontraram para atender, simultaneamente, a êsses problemas.

E assim nasceram, dentro do elemento formal do Estado, integrando sua organização jurídica, as entidades paraestatais.

No Brasil, com visão esclarecida e experimentada de estadista, o Presidente Getúlio Vargas, seguindo o que Mirkine Guetzévitch chamou com propriedade a "tendência à racionalização do poder", sentiu e compreendeu os têrmos do problema.

E, sentindo-o, tratou de integrar o organismo jurídico do Estado Brasileiro na corrente de transformação universal que deu novos moldes à situação do poder Executivo na tarefa ampla de direção — organizada e controlada — das atividades sociais.

Assim, no panorama atual da administração pública brasileira, destacam-se, integrando o organismo jurídico do Estado e realizando, caracteristicamente, a "racionalização do poder" a que já me referi, as entidades paraestatais, que se distribuem, principalmente, por 4 grandes categorias de atividades: **econômicas** (produção, crédito, seguro etc.); **industriais** (execução dos serviços públicos de natureza industrial); **previdência social** (institutos e caixas de aposentadoria e pensões); **corporativas** (Ordem dos Advogados etc.).

Dest'arte, fortalecendo o poder central e possibilitando a intervenção do Estado em domínios antes entregues, exclusivamente, à iniciativa privada, o organismo jurídico do pais, através de suas entidades paraestatais, concilia aquele fortalecimento e aquela intervenção com a necessidade de se evitar o congestionamento do Executivo e com a de se estimularem, sob a tutela do Estado, mas observados princípios da autonomia e da liberdade de ação, atividades de grande alcance para a coletividade.

III — REORGANIZAÇÃO SISTEMATIZADA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

O simples exame das atividades que a Administração Pública desenvolve, afim de manter e executar os serviços públicos, revela sua divisão em dois grupos, cuja diferenciação genérica é da máxima importância no êxito das realizações almejadas.

Ao primeiro grupo dessas atividades pertencem as que dizem respeito aos "fins" do Estado e que, variando de acôrdo com a extensão e desenvolvimento dêsses "fins", são de um modo geral, relativas aos problemas da educação, saúde, agricultura, justiça, interior, trabalho, indústria, co-

mércio, comunicações, transportes, obras públicas, defesa nacional, economia e finanças e relações exteriores.

O segundo grupo é constituido daquelas que são exercidas em consequência da necessidade da execução das primeiras. Evidentemente, a efetivação dos objetivos do Estado requer: determinação e definição de autoridade, organização racional, pessoal e material apropriados, recursos financeiros suficientes e métodos de trabalho adequados, ou seja, a formação, movimentação e manutenção do conjunto administrativo. Assim, embora não constituam elas finalidade precípua do Estado, são importantíssimas, porque de seu desempenho, racional e eficiente, todas as demais dependem.

Sendo essas últimas funções, como se vê, comuns a todos os órgãos da Administração, demandam tratamento semelhante, em que o seu exercício seja orientado e controlado uniformemente e estandardizados, tanto quanto possivel, seus métodos de execução . Com efeito, uma requisição de material, ou o pagamento de um funcionário, é providência que manifesta sempre o mesmo aspecto e que se ha de reproduzir identicamente, quer se trate de órgão situado neste ou naquele campo de ação administrativa do Estado.

No entanto, a aplicação de critério geral e uniforme em relação a essas funções só pode ser alcançada si as retirarmos dos órgãos que exercem atividades precípuas de govêrno, para localizá-las em setores especialmente destinados à sua execução.

O primeiro passo para adoção dessas providências, deu-o a Lei 284, com a creação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, das Comissões de Eficiência e a determinação do estabelecimento de órgãos de pessoal nos Ministérios.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil centralizava a supervisão e certas fases da execução das medidas concernentes a pessoal e organização dos serviços públicos. As Comissões de Eficiência eram como que extensões do Conselho, no que se refere a organização e alguns aspectos — os quasi-legislativos e quasi-judiciários — da administração de pessoal. Os órgãos de pessoal se destinariam à execução das medidas de carater administrativo, econômico, financeiro e social que, a respeito dos servidores do Estado, fôssem adotadas.

Dêsse modo, ficava a Administração aparelhada, no que se refere a dois dos elementos primordiais para o desempenho da função pública — pessoal e método — de instrumentos que asseguravam a imprescindivel unidade de ação.

Acontece, porém, que as denominações dos cargos, os vencimentos, as funções atribuidas, encontravam-se de tal modo baralhados, que não teria sido possivel, por melhor que fôsse a organização adotada, fazê-la funcionar eficientemente. Constituiu, pois, objetivo primeiro da lei racionalizar, uniformizando-a, a classificação dos cargos públicos, pondo fim à situação caótica existente.

Não insistiu a lei 284 em trilhar o mesmo caminho que haviam tomado as reformas anteriores, inuteis e improficuas, e veio representar o primeiro movimento sistemático na solução, em conjunto, do importante problema. Não atentou, como as outras, neste ou naquele sentido, mas no todo. Encarou, além disso, aspecto até então descurado: o da "profissionalização" do funcionalismo, mediante a instituição de carreiras correspondentes a grupos de funções da mesma natureza.

Instituido o sistema de carreiras, tornava-se imprescindivel o recrutamento de pessoal segundo seleção rigorosa. Daí a obrigatoriedade de concurso, então adotada.

Essa providência moralizadora foi do maior alcance, tornando possivel a eliminação de fatores que, no passado, perturbavam a seleção de pessoal. Golpe de morte ao "sistema do pistolão", importou na implantação do "sistema do mérito".

A falta de critério, até então verificada no provimento dos cargos públicos, estendia-se, também, à promoção. Não havia um sistema que uniformizasse o seu processamento, para subtraí-lo aos caprichos dos chefes de serviços, e tornasse justa a recompensa ao mérito.

Por êsses motivos, fixou a lei do reajustamento princípios gerais e uniformes para promoção dos funcionários.

Outro aspecto encarado, foi o de distinguir, no corpo de servidores do Estado, duas categorias: os funcionários e os extranumerários.

Os primeiros constituiriam um núcleo destinado a assegurar continuidade administrativa, cabendo aos outros certas e determinadas funções, auxiliares, em número variavel e de carater transitório, em razão da expansão, nem sempre permanente, dos serviços públicos.

Adotadas essas providências, prosseguiu a racionalização dos serviços públicos, que, como se verifica do exposto, teve na Lei 284 sua viga mestra.

À creação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, das Comissões de Eficiência e dos Serviços de Pessoal, outras medidas vieram suceder, afim de que as necessidades da Administração fôssem atendidas com a presteza e a perfeição desejadas.

Aliás, mesmo anteriormente à Lei 284, que adotou, quanto a pessoal e organização, o princípio de centralização de atividades de administração geral, já se vinha esboçando a aplicação do mesmo, em relação a outro elemento básico de administração — o material, com a creação da Comissão Central de Compras, que foi um dos passos mais acertados para a reforma administrativa.

A centralização das compras permitiu que melhor se verificasse a desorganização dos serviços públicos. De fato, os pedidos das mais variadas espécies de material, da mesma categoria, afluindo desordenadamente ao órgão creado, eram um índice eloquente da anarquia reinante, confirmada, ainda, nas insistentes solicitações de urgência, fruto de absoluta falta de previsão de consumo.

As dificuldades surgidas, porém, não constituiram óbices à ação governamental. Muito ao contrário, empenhado em coibir os numerosos abusos que vicejavam à sombra da situação desorganizada existente, o Govêrno atacou, ainda, outro aspecto da questão.

A aquisição em grandes lotes, que era a razão mesma da existência do órgão central, só seria possivel realizar-se cuidando-se da padronização do material em uso nos serviços públicos. Através dela conseguiria o Govêrno uma fixação de qualidade e o barateamento na compra, resultante da fabricação em série, e a indústria teria sua produção regulada e aperfeiçoada por imposições do melhor de

seus compradores, ampliando as possibilidades de grandes vendas.

Em 1935, surgia a Comissão Permanente de Padronização, à qual competia iniciar os primeiros esforços para a concretização do magno programa.

Lutando, embora, com grandes dificuldades — de um lado, a falta de entendimento da maioria dos responsaveis pelas chefias, de outro, a inconstância de produção em grande parte de nossa indústria — empenhou-se a Comissão na tarefa que lhe cabia, conseguindo realizar trabalhos que muito auxiliaram os esforços ulteriores.

A padronização do material lutava ainda com a falta de laboratórios especializados, que pudessem assumir responsabilidade efetiva como peça fundamental do sistema de abastecimento. De fato, as pesquisas tecnológicas, que servem de base à determinação dos padrões e aos estudos posteriores para o contrôle da entrega, eram providências essenciais desde que se cuidava de racionalizar a questão do material para os serviços públicos. Ao Instituto Nacional de Tecnologia coube o relevante papel de órgão central de pesquisas. Essa evolução foi, mais tarde, completada com a creação do Departamento Federal de Compras e com a adoção do sistema de aquisição, distribuição e fiscalização do material.

Evidenciava-se, dêsse modo, mais uma vez, que as atividades de administração geral, anteriormente lançadas num confusionismo dispersivo, tinham que ser distinguidas e conferidas a órgãos especificos.

. Por outro lado, como ao chefe do poder executivo é que compete a suprema direção da máquina administrativa, bem como a decisão final quanto à natureza e oportunidade das providências que devem ser tomadas afim de que os serviços públicos possam existir e operar, indispensavel se tornava a existência de um organismo aparelhado a prestar as informações necessárias e a sugerir as medidas aconselhaveis. O órgão supervisor da administração geral, pela própria natureza de sua constituição e atribuições, e bem assim pela sua situação equidistante dos setores interessados na adoção das medidas a aplicar, seria o indicado para exercer essas funções de "staff", de carater auxiliar, consultivo e técnico-administrativo do Presidente da República.

Dessa ordem de idéias resultou a necessidade e a justificação do Departamento Administrativo do Serviço Público, incumbido de assegurar uniformidade no desempenho das atividades comuns a todos os setores da Administração.

Tambem vem obedecendo a princípios de ordem semelhante a creação, nos Ministérios, dos Departamentos de Administração, aos quais compete a execução de atividades de administração geral.

A excelência dessas medidas adotadas pelo Govêrno coloca o *serviço civil* brasileiro entre os que marcham na vanguarda do movimento de racionalização.

IV — ASSISTÊNCIA SOCIAL

Já hoje se pode considerar, em nossa administração de pessoal, um aspecto inteiramente novo: — **assistência social ao servidor público.**

O Estado, louvavelmente, procura assistir e amparar a máquina humana que utiliza no trabalho, busca emprestar-lhe maior eficiência e crear-lhe ambiente sadio e confortavel. Empenha-se em prever e combater o infortúnio de seu servidor ,amparando-o nos seus desfalecimentos físicos e morais, cuidando do seu aperfeiçoamento profissional e cultural, ajudando-o na solução de seus problemas econômicos, tomando, enfim, em consideração êsse fator antes desprezado — **o homem social.**

As Secções de Assistência Social, creadas nos órgãos de pessoal, ainda não puderam atingir integralmente suas altas finalidades. Instaladas ha pouco, não houve tempo siquer para que encetassem todas as suas atividades, que são das mais importantes, e podem ser assim resumidas: estudar as medidas preventivas contra os acidentes que possam atingir os funcionários e extranumerários, quando no exercício de suas funções; estabelecer medidas para socorros de urgência; providenciar a adoção de medidas para higienização dos locais de trabalho e para o conforto do pessoal; colaborar na incentivação do cooperativismo; colaborar nos estudos de tipologia, antropometria e psicotécnica, relativos aos funcionários e extranumerários; estudar e propor a organização de cursos de adaptação e aperfeiçoamento; fornecer laudos médicos, nos casos de licença para tratamento de saúde, verificação de doenças em pessoa da família e de ausência ao serviço, por motivo de doença; colaborar na identificação das causas determinantes da diminuição do rendimento do serviço e, bem assim, no estudo de medidas tendentes a racionalizar os métodos e normas de trabalho.

Todavia, os resultados até agora obtidos nas atividades das Secções de Assistência Social já são apreciaveis.

Graças à sua ação, iniciou-se a higienização de locais de trabalho, protegendo-se, assim, a saúde dos que se empregam no serviço público e assegurando-lhes o confôrto que merecem.

As inspeções de saúde em funcionários e extranumerários, realizadas periodicamente, têm servido, muitas vezes, para revelar a uns e outros enfermidades de que êles próprios não se sabiam portadores. E a orientação prescrita pelos médicos da Assistência Social tem restituido ao serviço público a colaboração de elementos valiosos.

No empenho sincero de valer ao funcionário enfêrmo, o Govêrno do Presidente Getúlio Vargas instituiu, no Estatuto dos Funcionários Públicos, as licenças com vencimento integral, concedidas também no caso de moléstia em pessoa da família do servidor.

Do mesmo modo, também em consequência de disposição estatutária, nenhum desconto em vencimentos sofre hoje o funcionário que, por motivo de doença, faltar ao serviço até 3 vezes durante o mês.

Essas duas medidas valem como um dos mais assinalados benefícios prestados aos servidores do Estado, no propósito de assisti-los eficazmente, na hora em que mais necessitam do amparo dos poderes públicos.

V — PREVIDÊNCIA SOCIAL

A legislação anterior a 1930 organizava empiricamente a previdência social aos servidores do Estado, sob a forma de aposentadoria e montepio.

As desvantagens eram evidentes. Havia ausência do cálculo atuarial e falta de técnica no estudo dos problemas específicos das operações de seguro social, o que causava grandes sacrifícios para os cofres públicos. Ocorria, ainda,

a circunstância de ser assaz precária para o próprio servidor a forma de previdência então estabelecida.

A creação do Instituto Nacional de Previdência não trouxe uma solução definitiva para o assunto, embora acarretasse alguma melhoria nos métodos de execução dos serviços.

E' que tinha êle uma grande falha em sua orientação: norteava-se pelos preceitos do seguro privado, cuidando apenas do seguro por morte. Além disso, seguira o padrão das instituições privadas de usura, cobrando extorsivos juros de empréstimos.

E' evidente que ainda não existia o verdadeiro seguro social, no aspecto positivo e construtivo da doutrina moderna, que manda assistir a todas as camadas sociais, provendo, de modo mais racional, as necessidades na velhice e no infortúnio.

Bem diferente, entretanto, foi a orientação dada ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

Não somente foram proporcionados maiores benefícios aos funcionários, mas também aos extranumerários, os quais, por fôrça da falta de estabilidade peculiar à sua condição transitória, constituiam problema social de maior monta e de mais difícil solução.

Deu-se outra feição aos benefícios.

Na essência e na forma, o sistema de distribuição de vantagens, que o Decreto-lei 288 prescreve, é mais equitativo.

Foi inovado o seguro de renda e poderão ser adotados outros tipos de operações e novas modalidades de seguros.

Os lucros das operações de crédito podem ser aplicados em benefício geral de todos os servidores, até mesmo no seu aperfeiçoamento técnico.

O Estado não assumiu novos encargos e sim transferiu-os a uma entidade que está habilitada a gerir a matéria como uma grande emprêsa de seguros.

VI — ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO

Em relação ao exercício de cargo ou função pública, é longa a controvérsia entre os que sustentam a **tese contratual,** ou seja, que entre o Estado e seu funcionário ha um contrato de direito público, e os que defendem a tese legal, isto é, que da lei devem derivar as prerrogativas e obrigações do funcionário e a própria constituição do funcionalismo.

Todavia, o contrato, seja de direito privado, seja de direito público, objetiva, em última análise, a creação de situações jurídicas individuais, muita vez de privilégio, sempre de desigualdade. Por essa razão, a *tese legal* avançou rapidamente, ganhando terreno e prosélitos à *contratual.* Adotou-a a Magna Carta brasileira, como fórmula que melhor consulta o interêsse do serviço público, de um lado, e o do funcionário, de outro. E, adotando-a, não se esqueceu de que, sem ajuntar-lhe **permanência, certeza** e **harmonia,** características dos estatutos legais, os resultados muito deixariam a desejar.

Essas razões de ordem jurídica bastariam para justificar a existência de estatutos de funcionários, mas existem outras, de "ordem política".

Govêrno votado aos altos interêsses nacionais, que uma sã política oriente, ha de requerer da Administração, através da qual a preservação e o aprimoramento da ordem jurídica se realizam, duas qualidades precípuas: eficiência e imparcialidade. Para que o Estado seja "a fôrça ao serviço do direito", é necessário que os Poderes políticos depositários dessa fôrça, encontrem nos funcionários — que são o corpo executante de suas decisões e causa eficiente principal da ação administrativa — absoluta ausência de prevenção relativamente ao rumo impresso, aliada à idoneidade funcional e devoção ao trabalho.

Capacidade, entusiasmo e isenção se logram, apenas, em regimes de prevalência do mérito, de equidade generalizada, de recompensa ao valor e dedicação, de justiça, de repulsa a privilégios e exclusão de favores. Tais condições são preservadas nos estatutos legais dos funcionários — corpos de leis em que se regulam as exigências do ingresso no serviço público e os direitos e deveres dos admitidos, visando a formação de profissionais competentes, dedicados e íntegros. Consequentemente, militam, em favor dos estatutos, as mesmas razões políticas.

Às razões jurídicas e políticas dos estatutos, cumpre juntar, afinal, as de ordem administrativa.

Mutatis mutandis, razões políticas e administrativas correspondem-se. Si aos Poderes políticos interessa dispor de uma administração eficiente e imparcial, que efetive a orientação e medidas por êles assentes, à Administração interessa preencher aquelas qualidades para justificar-se e dignificar-se.

O Decreto-lei n. 1.713, veio, pois, em razão dessa ordem de idéias. Para seus efeitos, funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público, entendendo-se cargos públicos os creados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União. Regulou, portanto, um núcleo determinado da coletividade dos servidores do Estado, e que, apresentando caracteres específicos comuns, permite um mesmo tratamento.

Moldado nas diretrizes do Estado Novo — intervencionista, disciplinador de todas as atividades, que reclama, por isso, máquina administraitva "organizada para a ação", no feliz dizer do Ministro Francisco Campos; Estado tutor do interêsse coletivo, contra o qual não se podem atribuir direitos e prerrogativas; Estado que, assistindo a todos e a cada um, no cumprimento de dever essencial, si concede garantias individuais contra quaisquer abusos, impõe, consequentemente, nítida definição de responsabilidades — o Decreto-lei n. 1.713 havia de consagrar o **merit system,** para ganho de eficiência pela boa qualidade do pessoal; a teoria legal, que condiciona, por lei, a situação dos servidores aos interêsses do serviço; um sistema de contrôle rigoroso, afim de coibir toda delapidação do patrimônio nacional; a enumeração taxativa dos direitos e deveres, que dele faz um **bill of rights** e um código de honra; o amparo efetivo do funcionário e sua família, que leva ao entusiasmo no trabalho, pela segurança e confôrto.

Como codificação, o Estatuto apresenta, ainda, outros princípios básicos: a impessoalidade e generalidade, con-

trárias aos privilégios, favores e preterições ; a certeza, que a lei, fonte de toda proteção, oferece e, principalmente, a dificuldade de derrogação de uma parte sem quebra da harmonia do sistema.

VII — ORÇAMENTO DA UNIÃO

O Orçamento, em virtude das suas origens históricas, tem sido encarado mais acentuadamente como um instrumento político de **limitação** de poderes, do que propriamente como um plano de **previsão** administrativa.

Daí a característica eminentemente parlamentar que tem conservado, a qual exprime a sobrevivência da pressão outra reivindicada e, por tradição, continuamente exercida pelos órgãos de representação popular sôbre os governos.

Com a evolução dos costumes políticos e o aperfeiçoamento da arte de governar, o Orçamento vai, aos poucos, perdendo sua primitiva feição de instrumento parlamentar, de índole coercitiva ou controladora, para impor-se como programa anual de recursos e gastos administrativos, como síntese monetária das atividades governamentais, enfim, como "balanço de previsão", elaborado diretamente pelo Executivo, sem a menor interferência do Legislativo, sinão em sua fase final, ou seja para aprovação formal dos quantitativos globais.

Hoje, é comum distinguir três tipos principais de Orçamento, de acôrdo com os diferentes processos de sua elaboração: o legislativo, o mixto e o executivo.

O orçamento legislativo predominou no Brasil, da proclamação da República ao advento da Revolução de 30, não havendo, praticamente, durante êsse período, regras fixas para sua elaboração. As normas estabelecidas, em 1922, pelo Código de Contabilidade e seu Regulamento Geral, por constituirem atos de legislação ordinária, não eram observadas rigorosamente pelo Congresso, cioso de sua competência privativa para deliberar sôbre a matéria. A Constituição de 1891, na disposição de ordem geral sôbre a competência do Congresso, apenas prescrevia, implicitamente, o princípio da *anualidade*. O primeiro passo no sentido de aperfeiçoar o nosso sistema orçamentário foi dado com a reforma constitucional de 1926, a partir da qual ficaram extintas as célebres "caudas orçamentárias" que, desde o Império, desvirtuavam por completo o orçamento público, creando os maiores embaraços à administração.

A Constituição de 1934 manteve a competência do Legislativo para "votar anualmente o orçamento da receita e da despesa", deferindo, porém, a iniciativa de elaboração da proposta orçamentária ao Executivo. O orçamento brasileiro passava, assim, a enquadrar-se no tipo *mixto*, já conhecido, aliás, no tempo do Império, em que a Assembléia Geral discutia e votava a proposta de Orçamento elaborada pelo Ministério da Fazenda. Essa Constituição consagrou, em capítulo próprio, os três princípios fundamentais dos Orçamentos modernos: **anualidade, unidade e universalidade.**

Foi justamente na última fase do regime constitucional de 1934, que um órgão do Poder Executivo, o extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, com o fim de adaptar o orçamento federal à nova situação do pessoal, creada pela Lei n. 284, introduziu uma reforma de grande importância na técnica orçamentária então em vigor. As medidas propostas pelo Conselho receberam o apôio da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, orientaram a confecção do Orçamento de 1938 e têm sido aplicadas até hoje com excelentes resultados.

Com o advento do Novo Regime, instituido em 1937, o Orçamento Federal passou a apresentar um carater de plano de administração, elaborado pelo Govêrno, por intermédio do "departamento administrativo" junto à Presidência da República. O Parlamento, nos têrmos da Constituição em vigor, tem competência limitada apenas à votação, em prazos fatais, dos créditos globais propostos nesse plano.

Dêsse modo, o orçamento brasileiro pertence, agora, ao tipo **executivo**.

Sinto-me animado a oferecer um breve depoimento sôbre as iniciativas governamentais tomadas, nos últimos anos, a respeito dos novos métodos de elaboração e fiscalização do orçamento, porque essas iniciativas, visando um ideal comum de aperfeiçoamento do nosso sistema orçamentário, têm, ao mesmo tempo, constituido um dos mais significativos exemplos de cooperação administrativa, levada a cabo, em perfeita harmonia de vistas, pelo D.A.S.P. e o Ministério da Fazenda.

Como já salientei, em 1937, o Senhor Presidente da República encarregou o Conselho Federal do Serviço Público Civil de rever as tabelas explicativas da proposta orçamentária relativa ao exercício de 1938. A tarefa estava circunscrita a adaptar a lei de meios ao novo sistema legal que reajustara os vencimentos dos funcionários e estabelecera o princípio da formação de carreiras.

E' que o Orçamento Brasileiro não distinguia, até então, precisamente, as despesas de pessoal. Não observava um critério uniforme na discriminação dos títulos e subtítulos referentes às mesmas, nem permitia que fôssem totalizadas facilmente. Em suma, era difícil e precário qualquer cálculo sôbre a extensão da despesa da União, com o seu pessoal, baseado em tabelas orçamentárias. De modo que se tornava necessário, antes de tudo, proceder a uma remodelação radical no método de classificação das despesas federais.

A procura dos meios para realizar êsse objetivo levou o Conselho a fixar, doutrinariamente, um ponto de partida. E, por feliz inspiração, encontrou um princípio fundamental em que poude basear sua ação reformista.

> "Os Ministérios", disse o Conselho, "representam a administração, e as verbas, o serviço público, cuja natureza e especialização as consignações e subconsignações definem, respectivamente.
> Serviço Público é o complexo das formas de ação pelas quais o Estado exerce o seu poder. Nesse complexo, dois elementos se distinguem e se completam: o elemento humano e o elemento material. A distribuição dêsses elementos pelos setores vários da administração, conforme a necessidade e exigências dos serviços públicos, fazem-na as verbas".

Logo, — concluiu o Conselho:

> "em vez de termos uma interminavel variedade de verbas, distribuidas em pessoal e material, teremos como verbas principais, uma de pessoal e outra de material, dividindo-as pelos serviços públicos a que

têm de atender. Essa é a classificação adotada sabiamente pela Lei do Reajustamento, que, em vez de distribuir o pessoal pelas unidades administrativas, fundiu-o em quadros independentes, dentro de cada ministério, deixando que êsse pessoal seja distribuido, de acôrdo com as necessidades, pelas repartições componentes do quadro em que está classificado. **Pessoal** e **Material** serão as verbas principais do orçamento de cada ministério, além de outras em que se centralizem as despesas eventuais da administração, os encargos diversos e as obras ou novas construções, cujo montante não se eternizará na lei anual, sujeitas como estão as suas parcelas às vacilações de compromissos que se assumem e se liquidam, dentro de um lapso de tempo conhecido, tanto quanto possivel".

Graças ao novo método de classificação das despesas públicas, poude o D.A.S.P., no ano passado, oferecer ao Senhor Presidente da República um interessante estudo em que os efeitos do Reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo se manifestaram de modo auspicioso para os cofres públicos.

Ficou positivado que, no aumento progressivo da despesa total da União, observado no último quinquênio, os gastos com o pessoal, em geral, não cresceram na mesma proporção dos demais. E no total das despesas com o pessoal, as do pessoal civil se mantiveram mais ou menos estabilizadas. Em 1936, a despesa de pessoal em geral representava quasi 50% da despesa total da União. Em 1941, baixará a cêrca de 40%.

No tocante à administração de pessoal, o Orçamento brasileiro corresponde plenamente aos fins de previsão e de contrôle das despesas efetuadas nesse setor das atividades do Estado.

Com excelentes probabilidades de, em prazo não muito longo, apresentar idênticos resultados quanto ao contrôle das despesas de material, obras e encargos gerais, o nosso Orçamento, tal como é hoje elaborado e executado, está prestes a integrar-se na sua verdadeira finalidade de plano anual de administração.

A Constituição de 1937, como disse, previu no capítulo dedicado à "elaboração orçamentária" a creação de um departamento administrativo, junto à Presidência da República, com o fim de estudar a organização e o funcionamento dos serviços públicos, preparar a proposta de orçamento da União e fiscalizar, por delegação do Presidente da República, a execução orçamentária.

Todavia, êsse órgão, que é o D.A.S.P., ainda não entrou, plenamente, no uso das suas atribuições constitucionais relativas ao orçamento.

As providências fundamentais que tem tomado sôbre a reforma administrativa que se opera no pais, vem-lhe exigindo a concentração de esforços para alcançar, como alcançou, em tão pouco tempo, as fecundas realizações de que se orgulha.

Aliás, a própria lei que o instituiu, inspirada na realidade, não oculta a magnitude da tarefa cometida ao D.A.S.P. Ao contrário, deixou entrever a extraordinária importância das questões orçamentárias, quando evitou crear, desde logo, ao lado das demais Dvisões, a do Orçamento. De modo que, enquanto não for organizada essa Divisão, a proposta orçamentária será eleborada pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, creada em fevereiro de 1940, e cuja presidência deve ser exercida pelo Presidente do DASP.

A Comissão corresponde às cautelas observadas pelo Govêrno Nacional nesta fase de transição, em que se aproveita a secular experiência do Ministério da Fazenda em matéria orçamentária, antes de se transferir para um órgão próprio, diretamente subordinado ao Presidente da República, as atribuições referentes à elaboração e à fiscalização da execução do orçamento.

Estou certo, porém, de que nos encontramos bem perto de atingir um objetivo pelo qual outros paises, dotados de maiores recursos do que nós, lutam ha muitos anos, continuadamente, sem, no entanto, terem conseguido o aperfeiçoamento que já obtivemos.

VIII — ALCANCE E INFLUÊNCIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Ao longo de toda esta exposição — bosquejo de largos traços e que não pode, por isso, fazer inteira justiça à obra realizada — ficaram descritas as inovações profundas e ao mesmo tempo cautelosas com que o Presidente Getúlio Vargas transformou a fisionomia do serviço federal, numa reforma que, longe de estar terminada, prossegue cada dia com mais ardor e maior firmeza, servida pela experiência adquirida no curso do trabalho já realizado. O que se destaca, preponderantemente, durante todo êsse período, é o extraordinário senso de previsão e o realismo que, em todas as fases, fez com que êsse trabalho assentasse sôbre o terreno já conquistado e preparasse a etapa seguinte.

Nos objetivos que sucessivamente se propõe e nos resultados que vai atingindo, essa obra tem o mérito incontestavel de ir vencendo, gradualmente, pelo exemplo e pelos resultados, as resistências inevitaveis que o misoneismo lhe opõe.

Sem dúvida, não é possivel distinguir entre o que deu origem à reforma — que foram as necessidades do Estado e da administração — e as suas consequências para êsse mesmo Estado. Isso constitue um processo em que ambas as fases mutuamente se influenciam , e as consequências de hoje constituirão nascedouro das novas necessidades de amanhã.

Mas, nas suas repercussões imediatas, podemos assinalar — além das que, sob a forma de garantias e exclusão das contingências estranhas ao próprio interêsse da administração, beneficiam o funcionário — aquelas que atingem o público.

E' preciso considerar que o Estado manifesta a sua atividade sob dois aspectos distintos: pela prestação de serviços e pela sua intervenção na ordem econômica e social.

No primeiro caso, age como educador, como sanitarista, como construtor e realizador ; no segundo, como distribuidor de justiça, como orientador das atividades econômicas e sociais.

Os dois aspectos não são exclusivos e alguns dêsses exemplos têm características de ambos. Por sua vez, o cidadão diante do Estado assume, de um lado, o aspecto de

contribuinte, fornecendo-lhe os meios financeiros para sua atuação; de outro, o de cliente, recebendo os serviços que aquele lhe presta, e tendo sua vida e a da comunidade por êle disciplinadas e propulsionadas. Como contribuinte, seu maior interêsse é o do máximo rendimento e o da aplicação honesta do seu dinheiro; como cliente, o de ser bem servido, isto é, que os serviços sejam eficientes e econômicos.

E não é outra coisa o que a reforma administrativa procura dar ao público, pela constituição de organismos adequados ao desempenho das funções do Estado e pela racionalização dos serviços.

Sem dúvida, qualquer análise do nosso serviço civil no seu estado atual deve necessariamente levar em consideração o não ter êle ainda atingido a maturidade. Mas, do interêsse e do apôio que o público lhe der, depende o seu enraizamento e o sucesso da sua luta contra os fatores que lhe são adversos.

Êsse movimento, porém, não poderia ficar circunscrito à órbita federal, sob pena de se crear no país um extraordinário desnivel entre a atuação da União e a das suas unidades administrativas. A atividade dos governos estaduais é extraordinariamente sensivel para o desenvolvimento das respectivas unidades, e sob sua responsabilidade (embora não exclusiva) se encontram serviços de importância como a educação e saúde públicas, a abertura de vias de comunicação e o fomento econômico. Depois, os mesmos fatores que deram origem ao movimento de reforma do serviço público no âmbito federal estavam impondo às administrações estaduais modificações que as tornassem compativeis com as novas responsabilidades de que todas participam. Êsse conjunto de fatores fez com que a ação reformadora do Govêrno Federal também viesse projetar-se sôbre as administrações regionais. Êsse fenômeno não se operou, todavia, de comércio, por iniciativa local. Na reestruturação do quadro territorial do país, expedida em 1938, encontra-se a primeira infiltração racionalizadora do centro até os mais afastados núcleos de ação governamental. Mais tarde, ao dispor sôbre a administração dos Estados e Municípios, cuidando da composição idêntica dos governos estaduais e das primeiras medidas para a reorganização dos serviços públicos dos mesmos, fortaleceu o Govêrno Federal a inteligência dessa politica. Os Estados, na sua maioria, não conseguiram, ainda, os resultados benéficos que essa reorganização lhes poderia oferecer. Alguns já tentaram-na, promissoramente, e dois deles, o Pará e a Paraíba, solicitaram para isso, não faz muito, a assistência do Departamento Administrativo do Serviço Público. São os mesmos princípios postos em prática na esfera federal que se prolongam pelas unidades da federação. Paralelamente, a formação da grande unidade econômica nacional e o fomento das atividades produtoras indicavam um caminho, a mais, na aproximação entre as administrações estaduais e entre estas e a federal. Êsse era o da reforma orçamentária e o da reforma tributária.

Com o fim de estudar o assunto, realizaram-se, sob a inspiração e o patrocínio direto do Senhor Presidente da República, e orientados pelo Senhor Ministro da Fazenda, diversas conferências, em que tomaram parte os Secretários de Fazenda dos Estados e técnicos em contabilidade pública e assuntos fazendários. O primeiro mérito incontestavel dessas conferências foi o de reunir, em tôrno de uma mesa, para discutir problemas comuns, os responsaveis pelas finanças públicas de todas as unidades da federação. Alí, homens do centro e homens do litoral, nortistas e sulistas, sentiram a realidade da afirmação de profundo sentido nacionalista do Presidente Getúlio Vargas: **"não ha Estados grandes nem pequenos, pois grande é só o Brasil"**. Essas reuniões deram seu primeiro fruto no estabelecimento de normas uniformes para o contrôle contábil das operações financeiras e para a elaboração dos orçamentos estaduais e municipais. Hoje, em todo o Brasil, nos seus 20 Estados e 1.574 municípios, os orçamentos falam uma só língua por todos compreensivel. Isso permitirá o estudo e a comparação dos orçamentos estaduais e municipais, apreciando-se de maneira precisa e a natureza e a incidência dos impostos e taxas, bem como o carater das despesas públicas.

Estreitamente relacionadas com essas reuniões estão as das Conferências Nacionais de Economia e Administração, nas quais os responsaveis diretos pelos destinos dos Estados, reunidos em bloco, e também segundo o critério das regiões geo-econômicas, estudam em comum os problemas de cada um deles, que são os problemas nacionais.

Meus Senhores:

No decurso desta palestra, procurei contribuir para o esclarecimento das profundas transformações por que passou, no decênio do Govêrno Getúlio Vargas, o serviço público federal.

O panorama é de uma vasta sementeira de idéias generosas, de trabalho, de sacrifícios, de luta pela integração, nas suas múltiplas partes, da grandeza dêste país. Em dez anos, dentro da Revolução Nacional, várias transformações foram conduzidas num trabalho árduo de fusão civilizadora. A dos nossos serviços públicos não foi a menor, nem a maior. Foi, apenas, uma transformação, no sentido realizador. Tem sua mística no devotamento, na ausência de preconceitos, no deliberado propósito de servir ao Brasil.

Em tôrno do Serviço Público a arregimentação se faz como a uma bandeira.

Que a nova geração e os que ficaram à margem, descrentes, tomem como seus os ideais que levaram avante a grande reforma administrativa brasileira, porque êsses constituem um símbolo, não apenas de uma hora ou de uma época, mas do Brasil de amanhã, integrado na plena posse dessa grandeza.

Quando um visitante entrar na secção, não desvie sua atenção do trabalho: demonstre-lhe que a curiosidade vale menos do que o interêsse do serviço.