O D.A.S.P. COMO UM IMPERATIVO DEMOCRÁTICO E TÉCNICO

C. A. LÚCIO BITTENCOURT
Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO: Os exemplos norte-americano e inglês — A administração e o progresso social — Interferência política no aparelhamento administrativo — Neutralidade e igualdade — Atividades institucionais e atividades funcionais dos órgãos da Administração — A criação do D. A. S. P.

Reintegrado o país no regime constitucional representativo, passada a primeira hora de exaltação, em que o homem, ainda sob o império da paixão política, vê tudo através de um prisma partidário, que lhe perturba a percepção fiel das coisas, é chegado o momento de meditar um pouco sôbre algumas instituições criadas durante o chamado "Estado Novo", para julgá-las com a razão, em vez de condená-las, sumàriamente, com o sentimento.

O estadista, preocupado com as gerações futuras e o bem da Pátria,[1] não pode agir como o político vulgar, vazio e demagógico, interessado tão só em aniqüilar e destruir, para reinar sôbre as ruínas. Não interessa a êste, como àquele, o exame acurado das instituições políticas ou administrativas, a apreciação da conveniência pública em mantê-las, o estudo do seu fundamento democrático ou jurídico — êle corteja apenas a opinião pública e exibe à turba, para ganhar-lhe os votos, a túnica ensagüentada de suas vítimas. E, então, doutrina dogmàticamente, como que tocado pela infalibilidade papal: "Se foi criado no Estado Novo, é fascista!" Tudo o que se fêz nesse período — se é que se fêz alguma coisa — traz, irremissìvelmente, claro

1. "O político se preocupa com o próximo pleito eleitoral; o estadista, com a geração futura".

ou oculto, o estigma do totalitarismo. Não adianta procurar entre a ganga bruta alguma pepita de minério. Não. Nada serve.

Essa intransigência, aliás, lembra aquela atitude da Alemanha nazista, que proscreveu das escolas e das bibliotecas as maiores páginas da literatura germânica e da própria literatura mundial, concebidas pelo gênio de Goethe. Não nascera ariano, não pertencera à raça eleita — nada poderia produzir digno de ser lido.

Entre as instituições, assim prèviamente condenadas, avulta, sem dúvida, o Departamento Administrativo do Serviço Público, mais conhecido pela sigla "D.A.S.P.", criado durante o Estado Novo, como tantos outros órgãos — inclusive o Ministério da Aeronáutica— mas que atraiu, mais do que qualquer outro, a ira dos filisteus. Supõem alguns que êsse fato é uma decorrência do prestígio que lhe outorgava o Ditador, mas, em verdade, tal não constitui a razão única, pois, em qualquer meridiano político, inclusive nos países de maior educação e cultura, as repartições públicas que exercem as funções do D.A.S.P. sempre atraíram o despeito de muitos e o ódio de quase todos. Os políticos, principalmente, não admitem nem toleram um órgão como o D.A.S.P.; só os estadistas podem julgar-lhe o mérito e as virtudes.

A acusação que se faz ao D.A.S.P., de ser um órgão totalitário, sòmente compatível com os regimes ditatoriais, é, não sòmente infundada, como também revela, da parte de quem a formula, completo desconhecimento das estruturas governamentais dos principais países do mundo e absoluta ignorância dos problemas mais comezinhos da técnica da administração.

Efetivamente, o D.A.S.P. teve por modêlo órgãos semelhantes existentes nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, cujas instituições políticas e administrativas — ninguém o poderá negar — parecem animadas do próprio espírito da democracia. É certo que naqueles dois países não se encontram enfeixadas na mesma repartição as várias funções atribuídas ao D.A.S.P., estando grupadas em dois ou mais órgãos, mas a própria idéia de reuni-las em uma só unidade administrativa — um grande departamento de administração geral — é eminentemente americana, inspirada na obra de W.F. Willoughby, cujo livro clássico "Principles of Administration" serviu de roteiro e de guia ao govêrno brasileiro na reforma administrativa que empreendeu.

Sustentou êsse conceituado mestre americano, com o aplauso de todos os estudiosos do assunto, que o "Bureau de Administração Geral" constitui um *"imperativo"* para que o govêrno possa, de fato e

não nominalmente — *nominally* —, desincumbir-se de suas graves responsabilidades. São do ilustre professor da grande democracia do norte as expressões adiante: *"If the requirements of the situation are to be met, it is imperative, therefore, that the chief executive shall be provided with technical assistence that will enable him to do this work. This assistance should take form of the creation of a special service, to be known as, or at least having the functions of, a bureau of general administration"* (W. F. Willoughby, "Principles of Public Administration", Brookings Institution, Washington, 1927, p. 54).

Em 1937, pràticamente ao tempo do advento do D.A.S.P., uma comissão dos mais credenciados estudiosos da técnica da administração, constituída pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, concluiu os seus estudos sôbre a reorganização administrativa dos Estados Unidos, apresentando substancioso relatório, encaminhado ao Congresso pelo grande Presidente americano, sugerindo, entre outras medidas, a inclusão no *"Executive Office of the President"* das duas repartições, cujas funções entre nós, foram enfeixadas no D. A. S. P., a *"Civil Service Commission"* e o *"Bureau of the Budget"*.[2] A proposta de Roosevelt tinha por fim tornar a máquina administrativa eficiente e capaz de desmentir um dito em voga: *"Democracy was a great dream, but it could not the job"*.[3]

A criação do D.A.S.P. obedeceu, em grande parte, às sugestões do "President's Committee", aceitas e encampadas pelo Presidente Roosevelt, o inexcedível campeão da democracia, que, sem dúvida, haveria de lamentar, como amigo do Brasil, a ignorância dos que acoimam de "fascista" ou "totalitário" a fórmula que êle próprio advogou.

Também na Inglaterra, a "Civil Service Commission", cujos objetivos constituem a maior parte da atividade do D.A.S.P., existe desde 1855, quando foi criada pela *Order in Council* de 21 de março, inspirando-se no famoso Relatório de Macaulay, que representa um dos maiores esforços realizados para unir aos princípios democráticos a eficiência administrativa.[4]

Por outro lado, a organização administrativa dos países que foram o berço do totalitarismo não possui nenhum órgão que apresente

---

2. *The President's Comittee on Administrative Management, Report of the Committee with Special Studies*, Printing Office, Wash. 1937, p. 6.

3. Idem, Mensagem do Presidente, p. 3.

4. Vêde êsse Relatório no Livro de E.M. Sait e D.P. Barrows, "British Politics in Transition", N.Y., 1925, p. 64/74. Cfr. ainda Leonard D. White, "The British Civil Service", *in Civil Service Abroad, Comission of Inquiry on Public Service Personal*, Mon. n.º 2, N. Y., 1925, ps. 1. e segs.

qualquer afinidade com o nosso D.A.S.P., "fascista" e "totalitário". Não encontramos nem na Rússia,[5] onde pràticamente todos os cidadãos são funcionários do Estado,[6] nem na Itália, apesar das grandes reformas introduzidas no serviço público,[7] nem na Alemanha,[8] malgrado a grande preocupação do Partido Nacional Socialista pelos problemas concernentes ao pessoal a serviço do Estado, postos em relêvo no próprio "Programa" de 1933, onde se fêz questão de mostrar a posição do Partido em face do funcionalismo público: *"Unsere Einstellung zum Berufsbeamtentum ist über jeden zweifel erhabem."*[9]

Vê-se, por conseqüência, quanto é leviana a afirmação daqueles para quem o D.A.S.P. teve por figurino organizações políticas exóticas, incompatíveis com as tendências e a formação do nosso povo. Os governos totalitários jamais procuraram a criação de um órgão como o D.A.S.P., que, todavia, existe e floresce em países que têm dado ao mundo grandes demonstrações de amor à democracia. Por que isso? Qual a razão dêsse fato objetivamente verificado? Onde o motivo do repúdio totalitário à idéia e à causa de seu agasalho pelas democracias?

A resposta é muito pronta e muito simples: os departamentos de administração geral — como o D.A.S.P. — constituem, hoje, um imperativo democrático, um instrumento imprescindível para que as de-

---

5. A. Porkrosvsky. "La Russie Soviétique et l'Administration Public", Paris, 1939; Oliver Sheldom, "Management", *in Encyclopaedia of the Social Sciencies*, vol. VI, p. 79.

6. Mosher e Kingsler põem em relêvo essa particularidade, salientando que há, presentemente, um encaminhamento, no sentido da idéia grega de que todos os cidadãos eram servidores do Estado. *"In a completely socialized state* — dizem êsses autores — *the body of civil servants would be practically identical with the body of citizens. As socialization advances, therefore, Greek conditions are approached in this respect"* (William E. Mosher, and J. Donald Kingsley, "Public Personal Administration", N. Y., 1941, p. 4, nota 3).

7. R. D. de 11 de novembro de 1923, n.º 2395, *"Per l'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato"*; R. D., de 30 de novembro de 1923, n.º 3084; R. D., de maio de 1924, etc. — Cfr. C.A. Lúcio Bittencourt, "o Serviço Público na Itália", *in Revista do Serviço Público*, 1940.

8. Carl Joaquim Friedrich, "The German and the Prussian Civil Service", in Leonard D. White, "The Civil Service in Modern State", "The University of Chicago Press", 1930 (fls. 387 e segs.; Fritg Morstein Marx, "Civil Service in Germany", in Civil Service Abroad, Commission of Inquiry on Public Service Personal, N. Y., 1935, n.º 5, p. 162 e segs.; Arnold Brecht e Constock Glaser, "The Art and Technique of Administration in German Ministries", Harvard University Press, Cambridge, 1942 — Cfr. ainda *"Gazetz* zur Widerherstellung des Berufsbeamtentums", de 7 de abril de 1933; "Deutches Beamtengesetz", de 26 de janeiro de 1937.

9. Das Programm der N.S.D.A.P., Gotteried Feder, F.E.N. Munchen, 1933; Heinrich Müller, "Beamtentum and National — Sozialismus", F. E. N., Munchen, 1933.

mocracias possam manter em funcionamento eficiente, sem quebra dos princípios que as inspiram, o "Leviatan" [10] da complexa máquina dos tempos modernos.

Imperativo democrático: O impacto da tecnologia, com suas profundas repercussões sociais, substituiu a sociedade agrícola do século passado, que vivia ao ritmo lento das estações do ano, dando origem ao aparecimento de uma outra sociedade, com característicos inteiramente diversos. A máquina, quebrando o ritmo da era agrícola, e deixando a sociedade em "carreira desabalada", criou e desenvolveu — no dizer de Jacks — tais e tantos perigos, em escala tão vasta e de malignidade tão assustadora, que uma seleta relação dêles seria como que um catálogo das obras primas do inferno — "*Would read like a catalogue of hell's masterpieces*". [11]

Tal situação criou para os governos a necessidade imperiosa de se equiparem, com pessoal eficiente, para atender, na medida do possível, os reclamos e as exigências do interêsse público. Daí o extraordinário crescimento da máquina administrativa, com aumento considerável do número de servidores públicos, fazendo sentir, correlatamente, a necessidade de admitir e conservar no serviço do Estado um corpo de "*profissionais*" capazes e bem treinados. Um mundo, remodelado pela técnica, passou a exigir servidores públicos técnicamente habilitados e serviços tècnicamente organizados, para poderem satisfazer às exigências do momento. [12]

Se no passado pudera prevalecer o "sistema dos espólios" (*spoils system*), para a partilha dos cargos públicos entre os vencedores das pugnas eleitorais, hoje o panorama se apresenta completamente mu-

---

10. A comparação, inspirada no Leviatã de Hobbes, é de Shuyler C. Wallace ("Federal Departmentalization", Columbia University Press, 1941.

11. *Apud* Harry W. Laidler, "American Socialism", Harper & Brothers, N. Y., 1937, p. 1.

12. *"The factory system, the division of labor and the rationalization movement in industry, the headlong pace of applied science, the concentration of economic power through the corporate form of business organization, and the increasing recognition of the responsability of the State toward the underprivileged, have all contributed to determine the character of modern administrative system. In general, the effects of these forces upon the bureaucracies have been twofold — they have resulted in a tremendous expansion in the numbers of civil servants and they have made imperative e professional and well-trained body of offcials. A world remade by technology demands technically competent public servants...* (Mosher e Kingsley, op. cit., p. 7/8).

dado. Até então, como sustentara Jackson,[13] as atribuições dos cargos públicos eram tão fáceis e simples — *so plain and simple* — que bastava um pouco de inteligência para que os homens pudessem exercê-las. Hoje, porém, na era industrial, com a formação dos grandes centros urbanos, ou a democracia confia o serviço público a técnicos e peritos — como sustenta Laski — ou haverá um colapso na máquina governamental — *there will be a breakdown in the machinery of government*.[14]

Essas exigências de ordem técnica, para sobrevivência da democracia, impõem a criação de um órgão técnico, especializado, que cuide, apenas, da eficiência da máquina administrativa, estudando-lhe, convenientemente, os problemas de pessoal, de material, de orçamento e de organização racional. Sem um ou mais órgãos dêsse tipo, é impossível atingir o grau de eficiência que o povo exige do seu govêrno.

A interferência política no aparelhamento administrativo, que ocorrerá fatalmente sem a existência de um *órgão técnico* que estude os problemas sob o ângulo exclusivo do interêsse público, acarretará, necessàriamente, a degradação do serviço e a subversão do mérito, pela prevalência do interêsse individual sôbre o interêsse coletivo.

Os órgãos como o D. A. S. P. têm sido criados precìpuamente com êsse propósito, a fim de libertar o serviço público de influências estranhas e perniciosas que perturbem o seu bom funcionamento e subvertam a ordem hierárquica, fazendo prevalecer, sôbre o mérito, o empenho político. Tais órgãos funcionam como "*politics eliminator*", tentando evitar que os cargos públicos sejam concedidos, como dádivas, aos cabos eleitorais, ou, como diz Foulke, "*making it impossible for the politician seeking the control of patronage to appoint the particular man he wants*".[15]

Descentralizada a administração do pessoal, distribuídas entre os vários ministérios as funções de recrutamento e movimentação dos

---

13. "*The duties of all public officers are, or at least admit of being made, so plain ad simple that men of intelligence may readily qualify themselves for their perfomance; and I can not but believe that more is lost by the long continuance of men in office than is generally to be gained by their experience*". (Ver Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administratin*, p. 280).

14. Harold J. Laski, "The Limitations of the Expert", *Harper's Magazine*, dezembro, 1930, p. 101 : "*The plain man is simply obsolete in a world he has never been trained to understand. Either we must trust the making of fundamental decisions to experts, or there will be a breakdown in the machinery of government*".

15. William D. Foulke, "Fighting the Spoilsmen", N.Y., 1919.

servidores, muito fácil se torna a interferência política, segundo a experiência o tem amplamente demonstrado. Daí o afirmarem os autores que o órgão central constitui condição *sine qua* para a existência do mérito — *"civil service commission in the "sine qua non" of the merit system"*.

Acresce considerar, por outro lado, que o característico fundamental da Administração Pública democrática é a *neutralidade do serviço e do servidor público.* Os funcionários não servem a um partido dominante ou a uma aristocracia — são servidores da comunidade, como lapidarmente enunciou a Constituição de Weimar, de 1919.[16] Êles têm que tratar a todos igualmente, com estrita imparcialidade, sem preferências e sem favoritismo. Tal doutrina, cujo elevado conteúdo ético não precisa ser pôsto em relêvo, exige, sem dúvida, acentuado espírito de renúncia por parte daqueles que detêm o poder, mas é a única perfeitamente compatível com a filosofia democrática.[17]

Essa neutralidade só pode existir, efetivamente, quando o servidor público está acobertado contra as injunções políticas, como parte integrante do que se convencionou chamar o *"sistema do mérito"*, sistema êste que, segundo vimos, tem como pressuposto a existência de um órgão central, responsável pelos problemas concernentes ao funcionalismo.

Revela salientar, ainda, que é da essência mesma do regime democrático a garantia de iguais oportunidades a todos os cidadãos,

---

16. Constituição de WEIMAR, de 11 de agôsto de 1919, art. 130: *"Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei. Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereiningunsfreiheit gewährleistet"*. "Os funcionários estão a serviço da coletividade e não de um Partido. São asseguradas a todos os funcionários a liberdade de opinião política e a liberdade de associação". Foi êsse princípio que a "Lei do Serviço Civil Alemão" (*Deutsches Beamtengesetz*), promulgada no regime nazista, em 26 de janeiro de 1937, veio derrogar, exigindo que o funcionário se mantivesse em relação *"ao Fuhrer, que lhe assegura especial proteção, fiel até a morte"*. (§ 3.º *in fine*).

17. *"This far practice has shown that civil servants have been enjoined by governments of the most diverse political views to remain the neutral servants of the State. It has been recognized almost universally that interference with this neutrality means the loss of technical skill to the State as a whole, and only the most extreme minorities of the Left and Right have been ready to sacrifice this neutrality by "purification" of the services. This doctrine has a high ethical import and requires for its maintenance a spirit of renunciation; but hard as it is, the whole affectiveness of democratic government rest upon it"* Herman Finer, "Civil Service", *in Encyclopaedia of Social Sciences*, Vol. III, p. 522. A própria incompatibilidade, existente em alguns países, entre o exercício de cargo administrativo e a eleição para o parlamento, tem por fim principal proteger a neutralidade do funcionário e não a independência do Parlamento. — Cfr. W. Weber, "Der. Ausschluss wirtschaftlicher Unternehmer vom Parlament", *Festgabe für die Berliner Handelschochschule*, 1931, Cap. "Parlamentarische Unvereinbarkeiten", pg. 215 e segs. Vêde ainda, sôbre o assunto, Otto Kirchheimer, "The Historical and Comparative Background of the Hatch law", in "Public Policy", *a yearbook of the Graduate School of Public Administration*, Harvard University, 1941, p. 341.

para ingresso nos cargos públicos. Só o concurso permite a todos, indistintamente, candidatar-se a um emprêgo estipendiado pelo Estado, uma vez que, sem essa exigência, as nomeações sòmente recairão naqueles que contem com o generoso amparo de político influente. As oportunidades não se asseguram a todos os cidadãos, mas sòmente ao reduzido grupo dos bem nascidos, ou dos afilhados. Neste particular, é unânime a opinião dos mestres de administração de pessoal no sentido de que sòmente um órgão especializado, eqüidistante dos ministérios ou departamentos, pode efetuar, racionalmente, a seleção dos candidatos ao serviço do Estado.[18]

A distribuição das funções de administração de pessoal entre os vários ministérios faculta, por outro lado, a adoção de normas e princípios *díspares*, afetando a perfeita uniformidade de direitos e obrigações dos servidores públicos e entretanto em manifesto atrito com o princípio da *"igualdade"*, que constitui postulado básico das democracias.

Quanto à elaboração do orçamento, também a centralização dessa atividade técnica em órgão especializado que funcione junto ao Presidente da República se casa com a moderna orientação democrática, que reconhece ao chefe do Poder Executivo a responsabilidade precípua pelo planejamento das atividades públicas. Nos Estados Unidos da América, o "Bureau de Orçamento", que fazia parte do Ministério da Fazenda, desde sua criação pelo "Budget and Accounting Act" de 1921, passou, em 1939, por decreto do Presidente Roosevelt, baixado em conseqüência do "Plano de Reorganização n.º 1", para o "Executive Office of the President".

Depois que René Stourm, em seu clássico estudo sôbre o orçamento, demonstrou que *sòmente o Executivo* está em condições de

---

18. Mosher e Kingsley, cit. "Public Personal Administration". N. Y., 1941; Commission of Inquiry on Public Service Personal, "Better Government Personnel", N. Y., 1935; Lucius Wilmerding, "Government by Merit", N.Y., 1935; Lewis Mayer, "The Federal Service. A Study of the System of Personal Administration of the U. S. Government", N. Y., 1922; Floyd W. Reeves e Paul T. David, "Personal Administration in the Federal Government", Wash. 1937; Oliver C. Short, "The Merit System", Baltimore, 1928; Franck M. Stewart, "The National Civil Service Reform League", Austin, 1929; Leonard D. White, "Introduction to the Study of Public Administration", N.Y., 1939; *Idem*, "Research in Public Personal Administration", N. Y., 1939; *ibidem*, "Government Career Service", Chicago, 1935; M. Barris Taylor, "History of the Federal Civil Service", U.S. Civil Service Commission, Wash, 1941; Harvey Walker, "Public Administration", N.Y., 1937; W.F. Willoughby, cit., "Principles of Public Administration", Wash., 1927; John M. Pfiffner, Public Administration, N.Y., 1935; *idem*, Research Methods in Public Administration", N. Y., 1940; Lewis Meriam, "Public Personal Problem", Wash., 1928; etc.

assumir o encargo de preparar a proposta orçamentária, a experiência americana, coligida pela unanimidade dos especialistas do assunto,[19] *"endorsed the executive type of budget making authority"*. É o único sistema que efetivamente pode dar resultado numa democracia, desde que a decisão final do assunto fique, como entre nós, nas mãos do Congresso.[20]

Imperativo técnico: Assentado o caráter marcadamente democrático da instituição, que transplantou para o Brasil a experiência inglêsa e norte-americana, apoiada na lição dos especialistas, vale pôr em evidência os motivos de ordem técnica determinantes da criação do D.A.S.P.

A análise cartesiana das funções e deveres dos órgãos da administração pública revelou que as atividades desta se dividem em duas grandes classes, perfeitamente distintas e inconfundíveis: atividades que a repartição exerce a fim de assegurar a própria existência como um organismo ou instituição, provendo os *meios* necessários ao seu funcionamento ordinário, e atividades que executa no sentido de realizar os objetivos, ou cumprir os *fins*, para que foi criada e é mantida. Às primeiras, Willoughby — usando de "terminologia feliz" [21] — denominou *institucionais*, dando às outras o nome de funcionais.[22] As atividades institucionais compreendem, por exemplo, a manutenção, limpeza e conservação da sede, o recrutamento e a movimenta-

---

19. René Stourm, "The Budget", trad. inglêsa do "Institute for Governmental Research", Wash., 1923; F.A. Cleveland e A.E. Buck, "The Budget and Responsible Government", N.Y., 1920; C.W. Collins, "Essential Elements of a Good Budget System", N.Y. 1919; C. G. Dawes, "First Year of the Budget of the United States", N.Y., 1923; A. E. Fitzpatrick, "Budget Making in a Democracy", N.Y., 1918.

20. *"This is evident from the stand taken by American writers on the budget, who have practically without exception endorsed the executive type of budge making authority"*. A.E. Buck, Public Budgeting, Harper & Brothers, New York, 1929, p. 285.

21. A expressão é de John M. Pfiffner, cit. "Public Administration", p. 57.

22. Essa distinção nada tem com a divisão entre *administração interna e administração externa*, encontrada nos clássicos tratadistas do direito administrativo e da ciência de administração. A administração interna (*innere Verwaltung*), dos germânicos, compreendia todo o vasto campo da atividade político-social do Estado, podendo confundir-se à primeira vista — como salienta Orlando — com a "ciência da administração social". (V.E. Orlando, "Principii di Diritto Amministrativo", Firenze, 1910, p. 40). A administração interna compreendia, pràticamente, tôdas as atividades de "polícia" do Estado, confundindo-se a disciplina que a estudava com a "ciência da polícia" — *Polizcivissenschaft* (L. Von Stein, "La Scienza della Pubblica Amministrazione", trad. ital. de A. Brunialti, Turim, 1897, p. 504). É plenamente esclarecedor, a respeito, o capítulo *"Innere Verwaltung und Polizei"*, do tratado de Loening, Edgar (*Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1884, p. 4). Brownlow, Diretor da "Public Administration Clearing House" considera antiquada a classificação de Willoughby e incapaz de justificar as atuais exigências de centralização junto ao Presidente da República das funções de *orçamento, planejamento e pessoal*. Êle prefere distinguir entre funções delegáveis e indelegáveis — *delegable and non-delegable* — para concluir que as três referidas funções *têm de ser exercidas por um*

ção do pessoal, a compra, custódia e distribuição de material, a arrecadação, guarda e desembôlso de dinheiro, a contabilidade, o preparo de relatórios, o recebimento e expedição de correspondência, a manutenção de arquivos e fichários, etc. As atividades funcionais confundem-se com as próprias finalidades da repartição ou serviço e consistem no desempenho das atribuições especiais ou técnicas para cuja execução foi criado o órgão — tais são, por exemplo, os serviços clínicos nos departamentos de saúde, a ministração de ensino pelos colégios do Ministério da Educação, a construção e reparo de estradas pelo Departamento de Estradas de Rodagem, etc.

Essas duas classes de atividades — acrescenta Willoughby — diferem não apenas em relação aos seus propósitos, mas também no que tange ao seu caráter fundamental. Assim, as atividades funcionais apresentam caráter específico e inconfundível, variando, por isso mesmo, de repartição a repartição — uma promove o fomento à agricultura, outra constrói pontes, outra ainda exerce o policiamento das cidades, e assim por diante. As atividades institucionais, ao contrário, são muito semelhantes, senão absolutamente idênticas, em todos os órgãos administrativos.

Em virtude de tal semelhança ou identidade das funções institucionais, é altamente importante — *highly important* — que, tanto quanto possível, tais funções sejam exercidas de maneira igual, isto é, que os métodos e normas que regem a sua execução se tornem uniformes e padronizados em tôdas as repartições do govêrno.

E para que essa uniformidade possa, efetivamente, ser conseguida, e assegurada a máxima eficiência dos métodos empregados, mister se torna a criação de um órgão central, colocado em nível diverso daquele em que se encontram as unidades incumbidas das ati-

---

órgão da Presidência da República: "The old concept of differentiating "line" and "staff" agencies did not precisely meet the need because, according to our distinction between "delegable" and "non delegable" functions, a staff function such as purchasing may be centralized or decentralized as expediency may require, but in either case can well be delegated; whereas the managerial functions by which an executive can control his organization — specially budgeting, planning, and personal —, must be performed in the Executive Office" (Louis Browlow, "The Executive Office of the President", "A General View" in Public Administration Review, 1941, Vol. I, n.º 2, ps. 104 e 105). Luther Gulick, fazendo expressa referência ao estudo de Brownlow, concorda integralmente com as asserções dêste, salientando que a Presidência da República exerce três tipos de atividades — *políticas, funcionais* e de *"gerência"* (*managerial*), entendendo que a centralização destas junto ao Presidente, nos têrmos do Plano de Reorganização de 1939, atende às prescrições da Constituição Americana, provê às necessidades públicas e vem de encontro das exigências do govêrno moderno — "they make the Presidency once more what Constitution provides, wich public expectation demands, and what the problems of modern government require" (Luther Gulick. "The Executive Office of the President", "Conclusion", in cit. *Public Administration Review*, 1941, vol. I, n.º 2, p. 139 a 140).

vidades funcionais — nível êsse que há de ficar próximo ou junto ao Chefe do Poder Executivo, porque a êste incumbe, na sua capacidade de administrador geral — *in his capacity as general manager* — tomar as providências cabíveis para que aquelas atividades institucionais sejam exercidas com propriedade e no momento justo.[23] Essa opinião tem por si a totalidade dos autores credenciados que têm estudado a administração pública, projetando-se, com a mesma ênfase, no campo da administração privada, onde a idéia do Departamento de Administração Geral vai ganhando terreno, como um imperativo de eficiência.

Realmente, a necessidade de visão uniforme dos mesmos problemas e a conveniência em dar-lhes soluções idênticas, aliada à vantagem de serem tais problemas tratados por especialistas, bem como à economia decorrente da centralização, constituem — além de outros muitos — argumentos definitivos, do ponto de vista técnico, para tornar imprescindível a existência do departamento em aprêço.

Essa visão perfeita do assunto, tiveram os inglêses ao instituir o seu Tesouro — com atribuições ainda mais amplas do que as do D.A.S.P. — outorgando-lhe poderes e funções que o caracterizam como um amplo departamento de administração geral.

Também nos Estados Unidos da América, desde 1910, se reclama a existência de um órgão dêsse tipo, como se vê do Relatório apresentado pela "President's Commission on Economy and Efficiency", onde se advogava a necessidade de ser criado "um departamento central de contrôle administrativo"[24]. Mais recentemente, em 1939, apesar da existência de vários órgãos centrais, como a "Civil Service Commission" e o "Bureau of the Budget", dois expoentes da ciência administrativa nos Estados Unidos, Lewis Merriam e Lawrence Schmeckebier, estudando exaustivamente a reorganização do govêrno federal americano, sustentavam que "o mais grave defeito do Executivo decorre da falta de uma agência coordenadora, efetiva, permanente e completamente desenvolvida, que, diretamente subordinada ao Presi-

---

23. W. F. Willoughby, "Principles of Public Administration", Washington, 1927, fr. 45/46 : "In order that uniformity may be secured and the most efficient methods employed, it is necessary that the power to prescribe and subsequently to enforce the manner in which these duties shall be performed shall be vested in some agency exercising general jurisdiction over all the services. The only agency having such general jurisdiction is the head of the administration. If this important phase of public administration is to be properly handled, it becomes the duty of the chief executive, in his capacity as general manager, to take the action required in order to insure that this class of activities is being properly performed".

24. Gustavus Weber, "Organized Efforts for the Improvement of Methods of Administration in the United States", New York, 1919, p. 71.

dente da República, funcione como seu "estado-maior" e execute as funções meramente administrativas pertinentes aos órgãos executivos. O atual "Bureau of the Budget" poderia ser ampliado, para se transformar em um órgão dêsse tipo".[25]

Os argumentos expendidos e as opiniões invocadas põem de manifesto o acêrto da criação do D.A.S.P. e a perfeita justeza de sua inclusão entre os órgãos da Presidência da República. Fracionar-lhe as funções para distribui-las entre os Ministérios, ou transferí-las em globo para um dêstes, constituiria êrro — e êrro grave — do ponto de vista técnico. Em verdade, tais funções fazem parte integrante das atribuições da chefia executiva,[26] não podendo, sem quebra dos mais comezinhos princípios de organização racional, ser transferidas aos chamados "departamentos de linha".

Não devem preocupar a ninguém — e muito menos aos homens que têm a responsabilidade de prover ao bem público — as objeções e críticas formuladas pelos ministérios ou departamentos do govêrno americano — contra a atuação do órgão central. Elas decorrem, precìpuamente, do desejo incontido de autonomia absoluta, que é contrariado pela ação uniformizadora e eqüidistante do departamento de administração geral. Surgem daí irritações sem conta — *countless irritations*, sustentando os ministérios ou departamentos que podem exercer as funções institucionais de modo muito mais perfeito e eficiente do que o órgão de contrôle. A prática, porém, tem demonstrado o inverso, e as vantagens da assistência de tal órgão — diz Pfiffner, ilustre professor da "University of Southern California" — são tão grandes que justificam o desprêzo das queixas, em benefício do bem geral — *the advantages of central control are so great that departmental self-asseriton must give way to the general good.*[27]

---

25. Lewis Merriam e Lawrence Schmeckebier, "Reorganization of the National Government", *The Bookings Institution*, Wash., 1939, p. 144.

26. Luther Gulick, "Notes on The Theory of Organization", *Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration*, Columbia University Press, N.Y., 1932, p. 12.

27. *"The objection to central control of housekeeping activities comes largely from the desire of individual departments to be autonomous in every possible way. A budget agency which refuses to grant all of the requests which a department deems essential will be unpopular in certain quarters even through it does a fairly good job. Mary departments will feel that they can do better recruiting for themselves than a personnel agency can do for them. Others will desire to carry on their own purchasing, and still others will resent the fact that central preaudit prevents them from making certain purchases even through a deficit would be created thereby. These, and countless other irritations arising, from outside invasion of what departments regard matters for their own determination, give rise to considerable resentment at times. This is probably inevitable. Nevertheless, the advantages of central control of housekeeping activities are so great that departmental self-assertion must give way o the general good."* (John M. Pfiffner, op. cit., p. 60/61).

Aliás, encampando as críticas em aprêço, com manifesto menosprêzo à advertência dos tratadistas, há quem preconize, entre nós, a extinção pura e simples do D.A.S.P. e a transferência das atribuições dêste para o Ministério da Fazenda, invocando, para êsse fim, como figurino exato, o *"Treasury Department"* inglês.

Essa solução, apesar de inviável, como salientamos acima, exige uma referência especial, exatamente porque decorre de uma *lamentável ilusão* de seus adeptos, conseqüente ao fato de *suporem* que o Tesouro inglês tem alguma semelhança, alguma afinidade ou algum ponto de contato com o nosso Ministério da Fazenda. Êsses críticos, cujo verbo tem inflexões messiânicas, deduziram do *nome* do departamento inglês, que êste deveria exercer as mesmas funções que o nosso Tesouro ou nosso Ministério da Fazenda, pois para êles o nome ou o rótulo de uma unidade administrativa é o elemento definidor de suas atribuições.

Tal engano, realmente desculpável em quem não dispõe de maior conhecimento da Administração Pública, influenciou, também, uma comissão americana, que, na segunda década dêste século, foi mandada à Inglaterra, pelo "Instituto de Pesquisas Governamentais", para proceder ao estudo da administração financeira daquele país. A comissão — esclarece o seu relatório — mal orientada pelo nome do Tesouro inglês, começou as suas pesquisas sob a impressão de que êste correspondia ao departamento de igual nome nos Estados Unidos da América e que tivesse, igualmente, como objetivo primário, a administração das finanças nacionais, a arrecadação, guarda e aplicação da receita pública. Nada mais falso do que tal suposição. O Tesouro inglês, pròpriamente falando, não exerce, a rigor, nenhum serviço público. Suas funções são inteiramente auxiliares, restritas à supervisão e ao contrôle dos demais departamentos do govêrno. Êle se apresenta numa situação à parte, como um serviço superior aos departamentos, que tratam diretamente com o público. De fato, êle não tem nenhuma relação com o público. Não arrecada a receita; não é o depositário dos dinheiros do govêrno; não toma conta de despesas públicas; não administra a dívida interna. Tais funções são exercidas por outros órgãos, cuja subordinação ao Tesouro é pràticamente igual à que estão sujeitos os demais departamentos do govêrno. Concluindo, diz a referida Comissão que, se se quisesse implantar nos Estados Unidos da América um sistema idêntico ao inglês, seria necessário reorganizar radicalmente o Departamento do Tesouro americano como existe hoje, ou criar um órgão inteiramente novo para desempenhar

as novas funções — *it must be prepared radically to reorganize its Treasury Department as it now exists or to bring into existence an entirely new organ to perform this function.*[28]

O Tesouro inglês — diz White — apesar de seu nome, é, realmente, um departamento de administração geral, na mais completa acepção do têrmo.[29] É o nosso D.A.S.P. com funções ainda mais amplas e compreensivas e com interferência ainda mais direta e mais profunda na economia interna dos outros departamentos e ministérios.

A adoção do sistema inglês, entre nós, que os críticos menos avisados julgam ser possível, como um passe de mágica, pela simples transferência das funções do D. A. S. P. para o Ministério da Fazenda, só poderia ser feita pela mesma forma que seria possível nos Estados Unidos: mudando o nome do D. A. S. P. para Ministério da Fazenda e criando outro órgão para desempenhar as funções que êste exerce atualmente.

É preciso, por outro lado, que os nossos estudiosos do assunto não percam de vista a experiência americana, que encerra uma sábia lição ao nosso alcance. O "Bureau of the Budget", para maior facilidade da aprovação pelo Congresso do "Budget and Accounting Act",

---

28. *"Misled by its name, the commission began its inquiries under the impression that the Bristish Treasury corresponded to the Treasury Department of the United States Government, that to it was entrusted, as its primary duty, the management of the national finances, the collection, custody and disbursement of the public revenues, and that its powers in respect to the framing of the estimates were, so to speak, incidental to this duty. Nothing is further from the fact. It cannot be stated too emphatically that the British Treasury is, properly speaking, not a public service department at all. It has no public service duties of its own. Its functions are entirely auxiliary and controlling — restricted to looking after the financial and physical measures and the supervision and control of other departments. It thus stands in a class by itself as a service superior to, and in no sense coordinate with, the departments, which render services direct to the public, properly speaking. In fact it does not deal with the public; it does not collect the pubic revenues this is done by the so called "revenue departments"; it does not have the custody or the public funds — it has to secure "credits" before it has any control over such funds; it does not audit public expenditures — that is done by the Comptroller and Auditor General; it does not administer the public debt — that is performed by a separate organ, the National Debt Commissioners. It is true that these several services are often spoken of and in a way treated as subordinate services of the Treasury, but their subordination is practically the same as that of departments which perform public services... Once we grasp the fundamental status of the British Treasury and the principle upon which its powers rest, all difficulty in the way of understanding why the Bristish System works so smoothly disappears. The important fact that the United States has to learn from this is that if it has any desire or intention to build up in the government a system of financial control analogous to that possessed by England it must be prepared radically to reorganize its Trearury Department as it now exists or to bring into existence an entirely new organ to perform this function. "(The System of Financial Administration in Great Britain", by W. W. Willoughby, W. F. Willoughby e S. M. Lindsay, Institute for Government Research, Wash., 1917).* 1941, n.º 100, pág. 228.

29. Leonard D. White, "Trends in Administration", p. 233.

em 1921, foi incluído no Departamento do Tesouro, em virtude de emenda feita no "Good Bill", que propusera sua inclusão no gabinete do Presidente. Logo no primeiro ano de sua atividade, seu Diretor, C.G. Dawes,[30] salientava que o Bureau realmente não devia fazer parte do Tesouro, pois, em verdade, agia diretamente sob a orientação do Presidente. E, até 1939, quando Roosevelt o transferiu para a Presidência da República, o Bureau, embora nominalmente incluído no Departamento do Tesouro, na realidade, para todos os fins de ordem prática, funcionava como um órgão diretamente subordinado ao Presidente — *for all practical purposes it operates as a direct agency of the President.*[31]

A orientação americana, inspiradora de nosso legislador, está a indicar a necessidade e a conveniência de se conservar o D.A.S.P. na organização administrativa brasileira, como um departamento de administração geral imprescindível à eficiência dos serviços públicos, diretamente subordinado ao Presidente da República. Só o despeito, a intransigência extremada, a ignorância da técnica administrativa, ou o interêsse eleitoral inconfessável podem justificar o combate à instituição. Só essas fôrças, contra as quais nada vale a argumentação honesta e sadia, podem destruir uma grande conquista da administração pública brasileira e que mereceu de autoridades estrangeiras os mais entusiásticos encômios. Resta-nos a certeza de que, extinto o D.A.S.P., por um gesto infeliz e reprovável, muito breve seria êle criado novamente, embora talvez com outro nome, que mascarasse o êrro cometido. Queiram, ou não queiram, um órgão como o D.A.S.P. é hoje indispensável à operação da máquina administrativa das democracias.

---

30. C. G. Dawer, "First Year of the Budget of the United States", N. Y., 1923.

31. *"It has been pointed out that the Bureau of the Budget is a service in the Treasury Department, but for all practical purposes it operates as a direct agency of the President. It is highly desirable that this anomalous situation shoud be connected, and that the legal of the Bureau should be made to conform to its working status.* (W. F. Willoughby, "The National Budget System, Baltimore, 1927). A mesma observação se encontra no Relatório do *President's Committee on Administrative Management.*