

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Causas e sentido da evolução orçamentária

JOSÉ V. O. MARTINS

EXISTE uma definição de Gulick que retrata, com precisão e clareza, o que seja verdadeiramente um governo. Para êste mestre, Governo é um grupo de homens, organizado para realizar um serviço público. Acrescenta, porém, que êste serviço poderá ser bom ou mau, eficiente ou ineficiente, mas dependerá sempre de três elementos — seu propósito ou programa; sua divisão do trabalho ou organização e seu elemento humano ou pessoal.

A julgar pelos justos reclamos, que em quase tôda parte se ouve, contra o trabalho dos governos, é-se levado a concluir que os requisitos apontados por Gulick não têm sido suficientemente observados, já que há sempre um grupo de homens se propondo produzir serviço público. Certamente, não levam para o governo o necessário programa, ou se o levam, não se dão à tarefa de organizar o seu trabalho, e se o fazem, não contam com o concurso de pessoal à altura dos cometimentos. Claro que o autor em causa reuniu e mencionou apenas os pontos fundamentais, deixando os detalhes à sensibilidade dos estudiosos da matéria.

O orçamento é, como sabemos, o instrumento mais importante do governo e da administração. O aperfeiçoamento e melhoria crescente da técnica de sua utilização interessa vivamente a governos e coletividade. As autoridades na matéria de há muito que reconheceram e proclamaram que êle exerce profunda influência em todos os aspectos da vida dos povos. E isto equivale a plena aceitação da observação de Gladstone de que o orçamento constitue uma substanciosa partitura pela qual se rege a vida dos povos civilizados. Sejam quais forem os empreendimentos do Estado Moderno, não importa o setor, direta ou indiretamente se refletem no orçamento. Daí, o remate da observação do ilustre estadista britânico de que o orçamento mergulha suas raízes na própria vida dos povos.

A princípio, quando o Estado não participava de modo ativo na criação das riquezas e se conservava arredio, era comum a afirmação de que o orçamento não passava de um "cálculo das receitas e de uma fixação das despesas a serem efetuadas pelo governo, num determinado período".

E' evidente que o primarismo dêste conceito reflete a fisionomia de uma época sossegada; caracterizada por uma série de relações extremamente simples, onde tudo se processava num ritmo perfeitamente ordenado. E' que o Estado se limitava a intervir apenas no plano policial. Quanto ao mais, sua postura era da mais completa impossibilidade, diante do curso dos acontecimentos. Assistia, assim, o livre jôgo dos interesses, as lutas das competições, inclusive a sujeição dos interesses da coletividade à desenvolva ambição do individuo. Como é natural, isto gerou uma série de problemas tão agudos e delicados que, mais tarde os próprios individualistas à *outrance* não tiveram outro recurso senão o de apelar para o poder e ação do Estado, consentindo, assim, em atribuir-lhe a agenda de poderes que até então obstinadamente lhes recusavam.

A verdade é que bastante tarde vieram a compreender o limite de suas possibilidades, traçado, aliás, pela própria expansão de seus cometimentos. Foi a iniciativa particular que forçou a criação de uma nova ordem de coisas, da qual emergiram as grandes dificuldades para si e para o governo.

Essa fase culminou com o aperfeiçoamento da máquina e dos métodos e processos de produção. A conjugação dêstes fatores criou, pela primeira vez na história econômica dos povos, novas demandas, necessidades complementamente novas, gerando problemas complexos, que não mais podiam ser tratados à base dos recursos disponíveis pelos individuos e instituições privadas.

Em face de tão profunda transformação, ocorrida no setor mais importante das atividades hu-

manas, é curial que o conceito de orçamento experimentasse vivas modificações e deixasse de responder, definitivamente, ao estágio embrionário de simples enumeração de receitas e despesas, tendo atingido um grau superior de evolução, coincidindo, assim, como com período de maior trepidação do progresso social.

Diga-se, desde logo, que no Brasil a evolução desse conceito, e conseqüente desenvolvimento da técnica orçamentária, são fatos bem recentes. O marco de nossas realizações, nesse setor, remonta aos dias de febricitante atividade do Conselho Federal do Serviço Público Civil, nos últimos anos da década de trinta. As atividades administrativas do país eram, até então, exercidas em bases não científicas. Não se pode dizer que existisse um método atuante, inspirado em idôneos princípios de administração. Por sua vez, os processos em voga, além de seródios, variavam de repartição a repartição. A afirmativa, largamente difundida, de que o Brasil nascera para a vida auto-determinativa, com suas instituições funcionando à base de um sistema perfeito de administração, não só geral, como orçamentária, à altura de qualquer Estado civilizado, deve ser entendida em seus justos termos.

E' bem verdade que, antes de nossa emancipação política, já havia sido iniciado, por força das próprias circunstâncias, o lento trabalho de transplantação de métodos, normas e processos, da metrópole para a colônia. Com a transmigração da família real esse movimento atingiu seu climax, verificando-se, então, completa transplantação. Observe-se, porém, que a ordem de coisas não experimentou no novo *habitat* a necessária influência do imperativo mesológico. E o sistema de importação continuou a funcionar, tanto nos dias movimentados do Brasil-reino, como nos dias subsequentes do primeiro e segundo Império, e primórdios da República, como se apenas se tivesse alargado, na mesma latitude, a pequena base física da península Ibérica.

A administração pública brasileira, apesar do amontoado de leis e regulamentos e das instituições surgidas sob o império, de improvisações mais ou menos felizes, continuou a não sentir a influência de qualquer ordem de idéias menos empíricas e sem se filiar a qualquer sistema orgânicamente atuante. Pelo contrário, flutuou sempre ao sabor de injunções perturbadoras, à mercê das conve-

niências pessoais ou de grupos, sem obedecer, portanto, a quaisquer princípios realmente informadores de um verdadeiro sistema.

Acompanhando as linhas do raciocínio dos que descobriram a existência e funcionamento de um sistema administrativo entre nós, antes mesmo da independência, verifica-se que chegaram a tal constatação à base de estudos comparativos. Tomaram por padrão os fatos vividos pelas antigas colônias norte-americanas. De fato, não houve ali transplantação de cópia autenticada da ordem vigente na metrópole, como bem atestam as condições históricas e o grau de relações entre os colonos e sua pátria de origem. De outro lado, convém não olvidar a importância dos fatores étnicos, religiosos, filosóficos e morais, tudo bem diverso daqueles que predominaram em nossa formação.

Desta forma, não surpreende que ali, ainda hoje, se procure com todo zelo constituir um sistema de idéias e de órgãos adequados, ao passo que entre nós, todo esforço vem sendo orientado no sentido mais de reforma, e ao mesmo tempo de inovação e adaptação de experiências, alhures provadas à nossa realidade.

Portanto, ainda estamos em busca do sistema que melhor se adapte às nossas conveniências e peculiaridades. Admitamos, porém, para argumentar, que de fato o alegado sistema e instituições orçamentárias tivessem tido existência, antes de nossa emancipação política. Temos que convir, porém, que não passaram dos documentos oficiais e jamais foram entendidos e respeitados, sequer pelos núcleos condutores. E isto porque a experiência nos revela que, ao contrário do que se observa nos países de grande prosperidade econômica em que a política se faz em torno de negócio, no Brasil, país pobre, mesmo durante as quatro primeiras décadas de vida republicana, a política girou em torno dos emprêgos públicos, que alimentavam a máquina eleitoral. Alegar-se-á, tratar-se de um determinismo social incontornável. De nossa parte, porém, atribuímos apenas a uma falta de educação política, agravada pela ausência de um adequado sistema administrativo, vivo e atuante. E a prova é que nunca, até então, se havia seriamente cogitado de dotar-se o país de um órgão capaz de estabelecer a necessária coordenação das atividades administrativas, compensando, deste modo, os prejuízos decorrentes das grandes falhas existentes.

Passam-se os tempos e surgem então imperativos inelutáveis. Dentre êles, avulta, o impacto da tecnologia que, com suas profundas repercussões sociais, impôs uma completa mudança do fâcie econômico da sociedade. A vida agrícola do século passado, que escorria ao ritmo lento das estações do ano, foi substituída por uma nova modalidade, com características inteiramente diversas. A máquina quebrou o ritmo da era agrícola, e deixando a sociedade em "carreira desabalada", criou e desenvolveu 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 (1).

Observando as condições acima descritas, Mosher e Kingsley afirmam que elas criaram para os governos a imperiosa necessidade de se equiparem com pessoal eficiente, para atender, na medida do possível, os reclamos e as exigências do interesse público. Daí, acrescentam os citados autores, 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, bem orientados e bem treinados. Um mundo remodelado pela técnica passou a exigir servidores públicos tènicamente habilitados e serviços tènicamente organizados (2).

Antes, não havia clima para os governos pensarem em tais problemas. Mas a superveniência da era da energia mecânica, da multiplicação da fôrça e das riquezas, e conseqüentemente dos problemas, impôs a êstes encargos a que não podiam renunciar.

Eis aí a fonte inspiradora dos homens que entre nós se propuzeram, a princípio congregados no Conselho Federal do Serviço Público Civil e em seguida no D.A.S.P., aparelhar o Govêrno e a administração do país, para enfrentarem, com eficiência, os seus complexos problemas.

Não cabe nos exíguos limites dêste artigo o âmplo comentário que desejaríamos fazer, a respeito das idéias e realizações que domiram as preocupações dos nossos reformadores, a partir

dos atos preparatórios que determinaram o nascimento do referido Conselho.

Em matéria de organização dos serviços, fez-se, dessa época a esta parte, algo de considerável. Estabeleceu-se a distinção entre as duas classes de atividades fundamentais dos órgãos da administração, fixando-as dentro de suas órbitas respectivas. Adotou-se o critério de centralizar-se as atividades-meios, ou seja, as *institucionais* —, segundo prefere Willoughby, em virtude de sua semelhança ou identidade, em órgãos próprios, de modo que tais funções pudessem ser exercidas uniformemente. Isto forçaria o uso de métodos e normas idênticos, possibilitando a prática da padronização, em tôdas as repartições governamentais.

Em tôdas essas fases de trabalho se agiu à base de seguras informações e de conhecimentos sólidos dos ensinamentos teóricos e doutrinários, não se desprezando a lição da experiência dos povos mais adiantados e as nossas próprias tentativas, como seja a bem sucedida implantação da reforma da contabilidade pública, rigorosamente centralizada.

A maior dificuldade, entre nós, consistia no fato de se encontrar bem arraigado o hábito de se considerar certas atividades do conjunto administrativo como mundos à parte, com órbita exclusiva, completamente fora do alcance do sistema de leis reguladoras do funcionamento da vida social. Tal hábito concorreu, em grande parte, para o embotamento da sensibilidade dos servidores públicos, inibindo a fôrça de sua capacidade criadora, e contribuindo, *ipso facto*, para a sobrevivência do arcaico conceito de orçamento, no qual preponderava o aspecto de operação contábil, conforme tiveram oportunidade de acentuar, entre outros, Gaston Jéze e A. E. Buck, respectivamente, no prefácio de sua obra *Théorie Générale du Budget* e no seu famoso livro *The Budget in Governments of Today*.

Com o acentuado progresso das pesquisas e reforçamento das observações, as atividades orçamentárias foram sendo melhor orientadas e adquirindo consistência mais sólida, e não mais consideradas isoladamente, como se fôra departamento estanque, ilhado, no seio do conjunto administrativo. O passo imediato foi uma completa mudança de atitude em face de sua significação. Do rudimentar conceito de despesas e receitas cotejadas,

(1) HARRY W. LAIDLER — *American Socialism* — N. York, 1937, pág. 1.

(2) *Public Personnel Administration*, New York, 1941, pág. 4. Nota 3.

o orçamento passou a ser considerado plano fundamental das atividades do Governo.

Pela própria exposição se verifica que essa esplêndida transformação não se operou sem escalas e de modo espontâneo. E' que se verificou que, se persistisse o antiquado conceito que até então vigorava — o que representaria uma inexplicável prova de inassimilação das lições dos fatos — tornar-se-ia de todo inviável qualquer tentativa, tendente a fazê-lo instrumento cordenador e disciplinador das funções que, dia a dia, passam para a competência dos poderes públicos, com a visível ampliação da órbita de ação do Estado. O corolário lógico de tal alargamento, é, como podemos inferir, a alteração substancial da "função" do orçamento e a firme definição de suas finalidades.

O aspecto das finalidades do orçamento deve merecer tôda nossa atenção. Vejamos como se manifesta, neste sentido, Marshall E. Dimock:

"Com efeito, seria possível a um orçamento, tido como mero quadro de receitas e despesas, fornecer elementos capazes de apresentar o andamento e o resultado dos programas anteriores; planejar as atividades futuras; auxiliar o executivo na organização do pessoal e material; fornecer ao Legislativo a base das medidas sôbre a despesa e a receita; oferecer à administração uma poderosa arma de controle; servir de base à tomada de contas; relatar as despesas e as realizações; e enfim, educar o povo?" (3).

A um orçamento que de fato preenche tôdas essas finalidades, aplica-se, realmente, no entender de A. E. Buck, a frase com que o *New York Bureau of Municipal Research* inicia o seu relatório sôbre elaboração do Orçamento Municipal, publicado em 1907: (4)

"Nenhum documento encerra tantos fatos significativos sôbre as necessidades da comunidade e os esforços do Governo para satisfazê-las, de forma tão condensada como um orçamento bem organizado".

*

* *

O conhecimento das realidades, expresso nesta síntese da evolução das atividades orçamentárias, ligeiramente cotejadas com o próprio evoluer da administração, e com a observação de tôdas as inovações introduzidas alhures no serviço público, constituíram os melhores pontos de referência,

(3) Marshall E. Dimock — *Modern Politics and Administration*, American Book Co, 1937, pág. 280.

(4) Apud A. E. Buck — *Development of the Budget Idea, in the United States in Readings Public Finance and Taxation*, 1932, pág. 764.

para plano e ação dos propulsores da reforma do serviço público no Brasil.

Depois da aguda crise econômica de 1930, de origens e conseqüências notoriamente sabidas, sérios esforços foram expedidos no país, em prol da reforma do aparelhamento administrativo, a fim de dotar a administração de um moderno sistema orçamentário, em perfeita harmonia com o novo conceito que informa a instituição.

Em linhas gerais, partes dêses esforços expendidos, no sentido do objetivo visado, constaram de feitura de livros, monografias, artigos em revistas técnicas, preleções em classe, conferências e debates públicos e demais trabalhos constantes de documentos oficiais. O desejo de incorporar à administração pública brasileira os benefícios de um sistema orçamentário, inteiramente atualizado, conferiu aos autores da reforma iniciada em 1936 uma extraordinária energia, rara capacidade de trabalho e uma resistência incomparável, às críticas e objeções formuladas contra as idéias inovadoras.

*

* *

Examinemos o aspecto jurídico do problema.

As nossas primeira Constituições — de 1824 e de 1891 — não se ocuparam diretamente da questão orçamentária. Deixaram às leis ordinárias o encargo de regular o assunto. A mais importante delas, a de n.º 23, de 30 de outubro de 1891 — que reorganizou os serviços da administração federal — conferiu ao Ministério da Fazenda competência para tudo que dissesse respeito a orçamento, inclusive (cf. art. 3.º n.º 11), a faculdade de "centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta" (5). No entretanto, como conciliar o dispositivo da citada lei com o preceito do art. 34, n.º 1 da Constituição, que atribuía ao Congresso competência privativa para orçar a receita e fixar a despesa? Além disto, tôda e qualquer iniciativa de lei, no regime de 1891, era de exclusiva competência do Poder Legislativo.

Por outro lado, a lei fixadora das responsabilidades do Presidente da República — Lei n.º 30,

(5) AGENOR DE ROURE — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" Rio, 1916, pág. 32 e segs. situação, sem que fôsse preciso recorrer ao re-

de 8 de janeiro de 1892 — estabeleceu que a não apresentação da proposta, constituía crime contra as leis orçamentárias. Não há como esconder a evidência do conflito. Mas Aurelino Leal, um dos luminares em matéria constitucional, contornou a médio extremo da reforma do Código Político. A apresentação da proposta orçamentária, por parte do Executivo, devia ser recebida, ensinou, apenas como um adjutório ou como um subsídio, usando terminologia parlamentar.

Corroborando o ponto de vista de Aurelino Leal, sustentou Homero Batista o princípio de que o Governo, exercendo efetivamente a gestão pública, melhor do que o Congresso, poderá, com mais seguro conhecimento, patentear a exata situação dos negócios e serviços públicos, particularizando-lhes as necessidades e dando-lhes direção que melhor lhe convenha (6). Aliás, é este o ponto de vista de René Stourm, exposto em seu livro clássico *Le Budget*, onde demonstra que somente o Executivo está em condições de assumir o encargo de preparar a proposta orçamentária. E' o único que efetivamente pode dar resultado numa democracia, já que a decisão final do assunto fica nas mãos do Congresso, ou seja, a discussão e a votação.

Em 1926, porém, presidida os destinos do Brasil o Presidente Artur Bernardes, que, exigia das forças políticas e representativas do país um maior reforço do Poder Executivo. O país atravessava um agudo período de efervescência e de pronunciamentos militares. Veio então a encarecida reforma constitucional que transferiu ao Executivo a iniciativa e a organização da proposta orçamentária. Tal situação foi consolidada pela Constituição de 1934, agigantada no regime transitório de 1937 e afinal normalizada pela Carta Política de 1946.

Este, em largas pinceladas, o quadro jurídico de nossa vida orçamentária. Assim é que tivemos de início, um regime orçamentário exclusivamente legislativo. Quase tôdas as fases do processo orçamentário se desenrolavam no Congresso, que não recebia do Executivo nem mesmo inocentes sugestões. O fato é que o Executivo se via na contingência de dar execução a programas de trabalho para o qual não tinha colaborado. Tivemos, em seguida, a fase do regime de coopera-

ção, o mais adequado, nas formas de Governo presidencialista.

O exame da exposta situação jurídica da questão nos dá a medida exata dos diferentes graus de atitude mental dos quadros dirigentes do país, em relação ao problema, e nos mostra também quão difícil seria a conquista de qualquer parcela no setor da técnica orçamentária, e pois, no próprio campo da administração em geral, máxime na vigência do regime orçamentário legislativo.

Tudo indica que sem uma reforma substancial na administração pública, tudo o que se fizesse no setor particular das atividades orçamentárias resultaria em pura perda de tempo e esforços. E disso estavam plenamente convencidos os realizadores do movimento renovador de nossa sistemática administrativa. Quanto aos interesses fundamentais da administração financeira, sabiam que os fins mediatos da administração orçamentária são os da própria administração pública, sem seu conjunto.

Assim, equipados intelectual e tecnicamente, lograram os pioneiros em causa, ainda no Conselho Federal do Serviço Público Civil, realizar a obra de adaptação das inovações introduzidas pelo diploma básico do pessoal — Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 — na proposta orçamentária do Executivo, que foi recebida pela Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e pelos técnicos mais renomados do país com os mais calorosos aplausos.

Prende-se a esta realização a origem da histórica Exposição de Motivos de 16 de julho de 1937, do Conselho ao Chefe do Executivo, que abriu promissoras perspectivas à técnica orçamentária e provocou profundas modificações nos diversos aspectos do orçamento. Foi, sem nenhum exagero, um período de fecunda atividade, com reais proveitos para o aperfeiçoamento do serviço público.

Propôs-se, então, que os “ministérios” passassem a representar a administração e as “verbas” os serviços públicos, cuja natureza e especialização as “consignações” e “subconsignações” deveriam respectivamente definir.

Hoje, quando de certo modo já fizemos algum progresso nos domínios da técnica orçamentária, para muitos se afigura de pouca monta a sugestão veiculada através da citada Exposição de Moti-

(6) HOMERO BATISTA — “Introdução ao parecer da Receita para 1914” pág. V.

vos, de 16 de julho de 1937. A verdade é bem outra, porém. Efetivamente encerra considerável valor a mencionada sugestão. Foi um passo bem dado nos domínios da técnica e de grande significação para um melhor tratamento dos problemas iminentes à elaboração orçamentária. Seus efeitos se fizeram sentir sobre as próprias noções vigentes, de cunho doutrinário, e muito concorreram para que se lograssem uma relativa sistematização do princípio da especialização da despesa pública, e por correlação, para que se criasse um núcleo de resistência, contra o veso da afetação das receitas públicas, pontos êstes essenciais e visceralmente ligados aos ideais de govêrno e administração democráticos.

O movimento não podia ser mais estancado. Surge então o Departamento Administrativo do Serviço Público e a êle coube a honra de levar avante tarefa tão brilhantemente encetada pelo Conselho. E' pena que o determinismo de uma conjuntura histórica houvesse ligado a origem de nosso departamento de administração geral ao período de exceção que o país viveu, até a sua recente reconstitucionalização. Esta coincidência tem lhe custado o caro preço de incompreensão, da intransigência e da resistência passiva.

O diploma que criou o D.A.S.P. prescreveu em seu art. 3.º.

"Até que seja organizada a Divisão de Orçamento a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do DASP".

E' a prova irrecusável de que o mesmo espírito, que animou as realizações do Conselho Federal do Serviço Público Civil, continuava bem vivo e em franca marcha, em busca dos superiores interesses da racionalização. A criação de um órgão técnico, afastando de vez o perigo de possíveis intervenções de órgãos e peritos improvisados, para tratar os delicados problemas, ligados à elaboração orçamentária, é bem um índice do novo espírito reinante. A responsabilidade do Executivo, na elaboração do programa de trabalho, corresponderia, assim, à sua exclusiva atribuição na execução do mesmo. E' a concretização do princípio, hoje vitorioso, de que se o plano é administrativo, deve ser elaborado sob o contrôle direto do chefe da administração.

O DASP, porém, não pôde logo pôr em funcionamento a nova divisão prevista no ato que o criou. Não estava suficientemente preparado para

levar a bom têrmo a execução dos novos encargos. Seria arriscar demasiadamente o nascente prestígio de sua autoridade técnica. A solução devia ser outra, pelo menos provisoriamente. E foi o que se fez, com vantagens para a administração e para o próprio sistema que o DASP estava procurando lançar, em bases definitivas.

O próprio DASP sugeriu, então, que fôsse criado um órgão, estruturado no Ministério da Fazenda e sob a sua orientação técnica. O Ministério da Fazenda além da familiaridade com muitos aspectos do problema possuía o material necessário à formação de uma boa documentação. E não se veja no alvitre desta solução o menor resquício de receio em assumir responsabilidades, e nem sequer apoucamento de seu prestígio. O que lhe ditou tal procedimento foi a consciência de não possuir pleno conhecimento de causa, sem o qual jamais se abalançou a emprender qualquer ação. Isto é prova de critério, firmemente adotado.

No ano de sua criação o DASP participou da elaboração da proposta orçamentária, junto a uma Comissão, já melhor organizada, mas ainda se resentindo da marca de provisoriedade. E não foi por acaso que nesta proposta aparecem consolidadas tôdas as conquistas alcançadas nos domínios da técnica orçamentária. Mas, desde logo, observou o DASP que os problemas afetos ao órgão elaborador da propostas teriam que ser tratados por pessoal altamente qualificado, à base de um sistema que assegurasse uma permanente ligação orgânica da Comissão com os mais importantes setores funcionais da administração.

Urgia, antes de mais nada, formar quadros de especialistas. Foi assim que criou, imediatamente, uma série de cursos apropriados. Estabeleceu a prática dos seminários e atraiu para uns e outros, dezenas de indivíduos de reconhecidas possibilidades. Propôs a criação de uma carreira, para especialistas em administração, inclusive em assuntos orçamentários, e as funções de assistentes, também com especialização na matéria. Tudo fez no sentido de constituir equipes de alto nível intelectual e técnico, como medida garantidora da viabilidade de um sistema de órgãos orçamentários em perspectiva.

Essa projetada estrutura de órgãos orçamentários deveria contar com uma espécie de mola central, de matriz do sistema. A êsse tempo houve quem se batesse para que, desde já, êsse órgão

central fôsse localizado à base da Chefia Executiva e obedecer, exclusivamente, à orientação direta do responsável único pelo planejamento das atividades governamentais — o Chefe da Administração.

A solução escolhida representou o meio terno, e veio com o Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940, que criou esse órgão central do sistema orçamentário brasileiro, e deu-lhe um caráter permanente. Ficou, administrativamente, subordinado ao Ministério da Fazenda e, tecnicamente, ao D.A.S.P. Trata-se da chamada Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

Foi bem sensível a repercussão provocada pela assinatura do citado Decreto-lei. Ficou patente, o reconhecimento oficial de que considerava o aspecto da continuidade do processo orçamentário como fundamental e justamente no momento em que um mundo remodelado pela técnica estava a exigir, não só servidores tecnicamente habilitados, mas, também, serviços tecnicamente organizados. A criação da Comissão de Orçamento foi a prova mais incontestada de que o Governo se rendera ao império dessas exigências de ordem técnica e se dispusera a abolir o veso das improvisações, representado pela existência daquelas comissões de orçamento de vida efêmera, e que apenas funcionavam ao apagar das luzes, para improvisar a proposta orçamentária da União.

A Comissão de Orçamento, criada pelo citado decreto-lei de 1940, e tecnicamente dirigida pelo D.A.S.P., começou por empreender a coordenação das atividades orçamentárias, até então praticadas da maneira mais empírica que se pode imaginar. Entretanto, só o fato dos trabalhos orçamentários passarem a ter um órgão próprio, em condições de orientar a todas as unidades administrativas e arcar com o ônus das críticas por acaso formuladas, foi de um efeito psicológico importantíssimo.

Contudo, o novo órgão não recebeu das repartições que anteriormente atuaram, qualquer acervo capaz de auxiliá-lo na realização de suas árduas tarefas. Ntm no setor básico — plano de trabalho, nem tão pouco no outro setor das atividades orçamentárias — plano financeiro. O trabalho, assim, foi penoso e inçado de sérias dificuldades. Em pouco tempo, porém, o espírito de racionalização científica, que então dominava o DASP, produziu um trabalho extraordinário, na organização

dos serviços da Comissão de Orçamento. Assim, ela pôde, num prazo mínimo, interessar as unidades administrativas, de modo efetivo, na elaboração do plano de trabalho das atividades governamentais. Os princípios de escalonamento da autoridade, da hierarquia e da disciplina passaram a presidir o curso das atividades do novo órgão, formando o núcleo do sistema que hoje funciona com todo êxito.

A elaboração da proposta orçamentária do Executivo deixou, assim, de refletir a predominância dos interesses de um departamento único do Governo, e passou a ser efetivada em três âmblos níveis, ou seja, repartição, Ministério ou Departamento e afinal no órgão centralizador e coordenador das atividades orçamentárias. A elaboração deste modo processada tem o grande mérito de representar um processo de efetiva neutralização de erros, por acaso cometidos num dos vários níveis, e complementar as soluções acertadas, desde o nível inicial ao superior.

A par desta realização, inspirada no princípio do escalonamento, outras medidas de ordem especial, referentes ao elemento pessoal, se tornaram objeto de cogitação. Era preciso, por exemplo, ensinar aos chefes de repartições a adquirir *consciência orçamentária*, isto é, capacidade de traduzir em cifras o seu programa de trabalho. Somente a posse efetiva desta consciência poderá levar os chefes de repartições a compreender a importância e alcance da elaboração de uma proposta, deixando de raciocinar, exclusivamente, em termos de gastos, sem que concedam a necessária atenção aos ponderáveis aspectos do plano financeiro. Era preciso que passassem a agir com a permanente lembrança de que o orçamento não é composto de um plano único, mas de dois, que se integram e se completam.

Outra inovação de extraordinário alcance, implantada pela Comissão de Orçamento, foi o expediente das audiências para os chefes de serviços e de repartições. Isto concorreu para que fossem sanadas muitas lacunas existentes em dados e relatórios encaminhados ao órgão central orçamentário. Nesses contactos ficavam esclarecidos muitos aspectos de questões, à primeira vista insolúveis.

No tocante ao plano financeiro não foi menor o esforço expendido pelos dirigentes do órgão central. Basta dizer que o órgão teve que reunir

todos os elementos necessários à elaboração de estimativas idôneas das rendas públicas, até então inéditas na vida orçamentária do país. Urgia que a proposta orçamentária do Executivo fôsse apresentada, em seu duplo aspecto, em perfeita igualdade de condições, a fim de que ficasse assegurado um real entendimento entre os dois compartimentos orçamentários, dentro de um critério estritamente técnico.

E' preciso notar que tôdas essa realizações do órgão central orçamentário foram levadas a cabo sem contar com a colaboração orgânica e permanente de repartições especializadas, capazes de assistirem o orçamento na execução de suas intrincadas tarefas, como ocorre, por exemplo, nos Estados da América do Norte, onde muitas dessas repartições se incumbem da coleta, classificação, sistematização e tabulação de dados contábeis e estatísticos, relativos às finanças e à economia do país (7).

O valor da colaboração dessas repartições especializadas é evidente. Não só proporciona inestimáveis informações, como desonera o órgão central orçamentário de tremendas sobrecargas, já que o preparo e a revisão das previsões das rendas públicas é de exclusiva responsabilidade do órgão central.

Vê-se, dêste modo, que a criação da Comissão de Orçamento visou a concretização de idéias que não se realizariam dentro da disparidade de ação do regime anterior. A sua natureza eclética — subordinação administrativa ao Ministério da Fazenda e técnica ao DASP. — não quer dizer que ela tenha surgido de conchavos ou que tenha nascido de injunções competitivas, num momento de transigências recíprocas entre o DASP e o Ministério da Fazenda. Como já tivemos oportunidade de versar, em artigos anteriores publicados nesta revista, o papel destinado à Comissão de Orçamento foi o de traço de ligação entre duas fases distintas, e principalmente, o de levar a termo o preparo da necessária base para a ação e funcionamentos futuros do órgão que, mais tarde, haveria de a substituir — a Divisão de Orçamento do D.A.S.P.

O fato é que a Comissão de Orçamento funcionou até junho de 1945, quando o Decreto-lei n.º 7.608, tornou uma realidade o dispositivo do

art. 3.º do Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que tinha previsto essa Divisão. Sob os auspícios da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. já foram elaboradas quatro propostas orçamentárias do Executivo, com a circunstância de que tôdas elas transitaram pelo Legislativo, já então em pleno funcionamento. Apesar de tôdas as dificuldades e incompreensões, o novel órgão centralizador vem aumentando dia a dia o seu cabedal de experiências e de aperfeiçoamento técnico e se impondo no conceito dos que estão em condições de apreciar o vulto e a eficiência de seu trabalho. As Comissões de Finanças do Senado e da Câmara, invariavelmente, têm feito inserir em suas atas, votos de louvor à proficiência do trabalho do DASP, no setor orçamentário.

Essa profunda transformação introduzida na administração pública em geral e nas práticas orçamentárias em particular, criou, imediatamente, as necessárias condições para que o Chefe do Executivo pudesse emprender anualmente, nos termos de sua proposta, uma rigorosa revisão do planejamento de seu programa de governo e um exame detalhado das necessidades de todos os órgãos do serviço público.

Graças aos progressos atingidos pela técnica de previsão e métodos de controle das rendas públicas, dos meios de calcular a provável arrecadação destas mesmas rendas, no exercício financeiro em curso, fica o Executivo habilitado a proceder com maior faixa de segurança e a melhor distribuir os recursos financeiros disponíveis, ou provavelmente disponíveis, destinando-os aos problemas cuja solução haja sido hierarquizada, e por isto mesmo, inserta na ordem de prioridade.

A nosso ver, assim agindo, em condições tão favoráveis, dá o Executivo passos decisivos no sentido de uma gestão equilibrada e proveitosa, desde já acautelado contra possíveis vicissitudes, únicos fatores que legitimamente justificam o procedimento perigoso da abertura dos chamados créditos adicionais.

Em conclusão, podemos afirmar que o panorama hoje é completamente diferente. Tanto os problemas de receita como os de despesas vêm sendo cuidadosamente estudados e tratados. Nos domínios do plano básico, isto é, do programa de despesas, introduziu-se modificações ten-

(7) A. E. BUCK — Public Budgeting, New York, 1929, págs. 162 e segs.

dentes à racionalização de seu manejo. No campo do *plano financeiro*, no seu setor mais importante — previsão das rendas públicas — já não mais subsiste o curioso equívoco das *médias trienais*, até então tido como *método*. Tal equívoco já foi reduzido às suas justas proporções e já não é tomado a sério por qualquer estimador, que possua idéias menos rudimentares a respeito de previsão.

Se não se der qualquer retrocesso nesse movimento de racionalização, e pois, de aperfeiçoamento

crescente, o órgão centralizador ficará em condições de assegurar ao Governo valiosa cooperação, contribuindo para que o Orçamento Geral da União encarne um verdadeiro plano de trabalho governamental e para que as possibilidades de desequilíbrio sejam, desde logo, neutralizadas na própria fase da elaboração e posteriormente eliminadas, mediante rigoroso exame dos pedidos de créditos adicionais, se estes forem regularmente submetidos à sua apreciação antes de serem encaminhados ao Congresso.

ORGANIZAÇÃO

O decênio das atividades de organização

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

VEM o D.A.S.P. de vencer o primeiro decênio de existência.

As idéias divergirão, por certo, quanto ao valor relativo da idade do Departamento: para os que entendem que a era das instituições se conta por séculos, parecerá uma fração de vida que nem basta para exceder os limites da primeira infância, enquanto outros, libertados da tirania dos critérios estabelecidos e querendo servir-se de conceitos marcados pela oportunidade de sua elaboração, vêem no decênio um precioso título de prestígio ou um indício muito saliente da posse de um patrimônio já vultoso.

O caso do D.A.S.P., aliás, e todos os casos análogos respondem ora à falta de desenvolvimento do meio, a agir como elemento retardador do processo de formação dos organismos, ora à natural aspereza dêsse meio, a galvanizar os órgãos e a apressar a apuração de seu funcionamento dentro das circunstâncias cotâneas.

E o que se deu com o D.A.S.P. como todo — tem-se aqui também um fato de natureza geral — refletiu-se, em escala apropriada, nos serviços mais ou menos diferenciados que integram o Departamento.

Mas, de qualquer sorte, o historiador desapassionado reconhecerá, sempre, a existência de saldo credor favorável ao Departamento no balanço entre seus erros e seus acertos.

Realmente, as sugestões úteis que, até por simples ação de presença, se se faz questão, teve o Departamento o poder de orientar para o Serviço Público indígena, constituem uma infinidade. Diante delas, a miríades de erros do contraste — sejamos humildes em admitir que tenha havido tantos — jamais, à puridade, seria o aspecto mais importante.

Como figuram, porém, no balanço as contas da função organizadora?

Intentaremos apreciá-lo, num bosquejo sem pretensões.

Vá, porém, de início, o esclarecimento de praxe, de que a parcela de função organizadora de que nos ocupamos é a que cuida das estruturas e dos métodos de trabalho.

Tratar de estruturas e métodos de trabalho é encargo sujeito a desagradáveis precalços.

Acreditamos que não se contestará a afirmativa após saber que, quase como regra, as iniciativas nesse sentido determinam movimentos de desconfiança, de prevenção, movimentos que assumem as exterioridades de verdadeiro resguardo contra um perigo.

Assim é quando se trata de delinear um plano e identicamente quando se intenta pô-lo em prática.

As reações têm explicação psicológica que o organizador não deve nem pode desconhecer, a