

## ORÇAMENTO

### ***A influência do C. F. S. P. C. no sentido da evolução orçamentária brasileira***

JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS

**A**REFORMA do serviço público civil brasileiro teria necessariamente que repercutir no campo das atividades orçamentárias. Há quem não atribua a ela vários dos resultados surgidos. Não obstante, todos são acordes em considerá-la como marco inicial do amplo movimento que se vem processando em prol da racionalização do nosso sistema orçamentário, e que, aliás, ainda se encontra bem longe do desejado ponto culminante.

Isto assume maior importância quando atentamos para a impossibilidade de conceber-se a existência de um sistema atuante de economia planejada, e sobretudo a sua viabilidade, num governo que não tenha tido o cuidado de erigir o orçamento em principal instrumento de sua conduta.

Entre nós, os estudiosos da matéria, devidamente informados e em dia com os resultados colhidos pela experiência dos povos mais adiantados, espreitavam o momento azado para emprestar ao movimento de renovação o concurso de sua valiosa cooperação.

Esse momento, afinal, se apresentou quando os estudos promovidos e destinados a orientar as decisões dos reformadores do nosso serviço público então surgiram no extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil. E ainda não havia decorrido um ano da assinatura do diploma básico do pessoal — Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 — e já o referido Conselho, em notável exposição de motivos (16 de junho de 1937), sugeria ao Presidente da República fecundas alterações, maximé, no aspecto formal do documento orçamentário. Alterações que diziam respeito, principalmente, à viabilidade de u'a melhor apresentação das despesas públicas. Encaminhadas à apreciação da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados foram essas inovações integralmente aceitas, e já no orçamento para o exercício fi-

nanceiro de 1938 eram, sem mais exame, adotadas.

Tratava-se, como é sabido, de algo novo. De uma nova técnica de elaboração. Segundo a inovação, as despesas deveriam ser apresentadas, tendo em vista a sua natureza e de forma que ficassem distribuídas e condicionadas a seis diferentes tipos, denominados Verbas. Por sua vez, estas se desdobrariam em consignações e subconsignações.

Daí verificarmos não interessar a inovação apenas ao aspecto formal do documento orçamentário. A adoção da medida em causa envolveu igualmente aspectos doutrinários e na realidade contribuiu para u'a melhor sistematização correspondente ao princípio da especialização das despesas públicas, como sabemos, visceralmente ligado aos ideais de governo e administração democráticos.

A propósito, vejamos o que disse o próprio Conselho, quando teve oportunidade de fundamentar o mérito de sua sugestão :

“Os ministérios representam a administração, e as verbas, o serviço público, cuja natureza e especialização as consignações e subconsignações definem respectivamente.”

E', não resta dúvida, uma verdadeira definição. Fala da atitude de espírito que presidiu o desenrolar dos trabalhos do Conselho. Prova que os elementos que o integravam agiam informados por idéias suficientemente atualizadas.

Apesar de tratar-se de uma solução sobremodo emergencial, essa nova técnica obteve os mais lisonjeiros encômios da parte de quem se encontrava em condições de firmá-los. Mas tal fato não autoriza a que vejamos na manutenção desse novo critério nos orçamentos subsequentes a prova de que a aludida técnica tenha adquirido fóros de consistência efetiva e se imposto à chancela da

experiência. O que há de positivo sobre o assunto é que ainda não foi possível remover-se os impecilhos que até agora ainda impedem a descoberta de uma fórmula que melhor satisfaça à racionalização da administração orçamentária.

Por outro lado, cerradas acusações têm sido feitas às inovações em causa, desde o primeiro dia de sua aplicação. Principalmente, é claro, pelos que as consideram responsáveis pelos frequentes embaraços surgidos na movimentação do material.

A nosso ver, elas não constituem uma perfeição. Não representam, absolutamente, a última palavra no assunto. Era preciso que desconhecêssemos as regras conformadoras de uma atitude mental científica para procedermos de modo diverso. No entanto, achamos que o reconhecimento das naturais deficiências das citadas inovações não constitui motivo para formarmos entre aqueles que julgam com evidente severidade a já referida contribuição do Conselho.

O essencial porém, foi que, a partir da valiosa intervenção do Conselho, não mais cessamos de progredir. Nesta disposição de espírito nos surpreenderam os dispositivos constitucionais de 1937, atinentes à espécie. Assim, em obediência ao artigo 67 da Constituição do citado ano, expediu-se o decreto-lei n.º 579 de 30 de julho de 1938, que instituiu o D.A.S.P. No tocante ao orçamento dispôs o parágrafo único do artigo 3.º deste decreto-lei :

“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 D.A.S.P.”

Efetivamente assim ocorreu, até que, em fevereiro de 1940, pelo decreto-lei n.º 2.026, foi criada a Comissão de Orçamento, constituída de duas divisões, a da Receita e a da Despesa : Este órgão estava fadado a desempenhar um papel importantíssimo. Antes de mais nada, teria que efetivar a conciliação dos interesses momentâneos da administração. E de fato o conseguiu no espaço de cinco anos de fecundas realizações, havendo, principalmente, preparado o terreno para que a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. pudesse surgir. Enquanto tal não aconteceu, a citada C.O., estruturada no Ministério da Fazenda e tecnicamente subordinada ao D.A.S.P., buscava nos quadros fazendários o necessário farnel de experiência e

na orientação técnica de seus infatigáveis dirigentes o motivo permanente de seus reconhecidos sucessos.

O fato é que os resultados positivos não se fizeram esperar, quer no setor da despesa, quer, principalmente, no da receita, onde tudo estava por se fazer, inclusive a formação de uma documentação idônea, imprescindível à própria natureza de suas funções.

É certo que muito teremos que percorrer até que atinjamos um nível satisfatório de desenvolvimento técnico; que muitas iniciativas teremos que tomar, se não quisermos presenciar à estagnação de nossa obra. Mas o fato de já havermos localizado a incumbência da preparação orçamentária sob a imediata responsabilidade da chefia executiva vale por uma afirmação de esclarecimentos de nossos propósitos e como prova indiscutível de nossa capacidade.

Isso não significa que não compreendamos a procedência das críticas passadas e presentes e que desejemos nos declarar infensos à totalidade dos pontos de vista nas mesmas expressos. Não ignoramos, v.g., que os que apontam a classificação das despesas públicas como até mesmo contrariando os específicos dispositivos constitucionais, e como tal, dando origem a sérios prejuízos à administração, dada a impossibilidade de apurar-se, nos termos da sobredita classificação, o custo de serviço de qualquer repartição, estão possuídos de razão. Do mesmo modo, nada teremos a objetar quando os estudiosos da matéria, com apoio nas melhores autoridades e na própria experiência das comunidades mais adiantadas, afirmam que o que mais interessa à administração orçamentária, e pois, à própria administração — que vê no orçamento um instrumento de plano e de controle — e a efetivação da primeira classificação das despesas, por unidades administrativas. Igualmente de outra maneira não reagiríamos, quando, ainda no setor das atividades considerado por H. Walker como *básico* — plano de trabalho — alguém atacasse o processamento da elaboração orçamentária, efetivada na base da simples concentração de propostas parciais, preparadas isoladamente, e, por tanto, à margem das indispensáveis informações. E' que na execução dessa importante etapa da elaboração orçamentária não se concebe que os operadores ignorem os pontos fundamentais do plano geral, a súmula dos programas dos setores fóra

de sua ação administrativa, e, principalmente, as linhas gerais do pensamento governamental. Sem o concurso de tais elementos todo o trabalho ficará comprometido, pois as propostas parciais deixarão de atender às suas relevantes finalidades e o orçamento não poderá ser considerado esse instrumento ideal de plano e de controle.

E' por isso que, ao procedermos a este suscinto exame retrospectivo da trajetória de nossa evolução, em busca de melhores padrões para a nossa técnica, nessa província da administração, julgamos não encontrar motivos a não ser de compreensíveis estímulos. Daí não podemos endossar a crítica absoluta daqueles que só vêm razões para condená-la.

A nosso ver, não só a contribuição do Conselho deve ser considerada marcante, como admiráveis devem ser reputados os esforços expendidos pelos continuadores de sua obra, quase todos, aliás, remanescentes de seus honrosos quadros.

De tudo isso uma coisa não podemos olvidar: é que os trabalhos dedicados à elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 1938 de-

vem figurar nos anais da vida administrativa do país como um testemunho inequívoco de uma fase de grandes realizações, como um marco fecundo e renovador.

A partir desse momento, cada vez mais se acentuaram as messes de nosso incessante labor, à serviço do sistema orçamentário brasileiro. Em suma, se a contribuição do Conselho não tivesse produzido os resultados mencionados, e sobretudo, ocasionado a distinção entre as despesas de custeio e as de investimento, a circunstância de sua oportuna intervenção constituiria um motivo ponderável para pretextar concientes reconsiderações de juízos, uma vez que tal intervenção se afirmou como poderoso agente catalisador de energias. Só por isso, grangeou a estima e a gratidão nacionais. Sim, porque, como haveremos de reexaminar mais tarde, os sucessos alcançados posteriormente nos domínios da técnica orçamentária trazem a marca e refletem o calor germinante dos tempos fértil e febrilmente vividos pelos homens do Conselho, pioneiros do movimento de racionalização dos nossos serviços públicos.

## ORGANIZAÇÃO

### *O Serviço de Racionalização Administrativa*

CUSTÓDIO MARTINS SOBRAL DE ALMEIDA

**N**A nova fase de atividade do DASP, volta a figurar entre as diferentes secções da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO a relativa a assuntos de organização e coordenação.

Como em outras oportunidades, destina-se a referida secção a inserir comentários de interesse para todos quantos se dedicam a essa especialidade, da qual muito se deve esperar ainda na tarefa de aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Tendo presente esse objetivo, abriremos as suas colunas assim a comentários de feição teórica como a questão de sentido objetivo — trabalhos realizados no campo da organização — de modo a manter sempre viva a consciência do problema e formar uma mentalidade favorável à prorrogação dessas idéias.

Sim, porque a reorganização geral dos serviços públicos só poderá efetivar-se, em amplo sentido, pela soma de esforços de um grande número, sem o que os seus frutos não serão colhidos tão cedo, conforme exige o interesse nacional.

E', pois, no intuito de difundir permanentemente assuntos de organização e, de algum modo, concorrer para formar aquele grande número de interessados, que existe esta secção.

#### O SERVIÇO DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

As atividades de organização dos serviços públicos, com o regimento do DASP (Dec. 20.489, de 24 de Janeiro de 1946) passaram à competência do Serviço de Racionalização Administrativa, órgão integrante da Divisão de Orçamento e Organização.