

O D. A. S. P. e a elaboração orçamentária

Embora o ante-projeto da Constituição não tenha estipulado explicitamente a que órgão administrativo deverão caber as atividades orçamentárias, não há dúvida de que o ânimo de nossos constituintes está fortemente motivado para a aceitação do D. A. S. P. como órgão mais viável para a elaboração orçamentária.

Haja vista a exposição que o parlamentar Euzébio da Rocha Filho, em esclarecimentos à emenda 189, fez publicar no *Diário da Assembléia* de 26 de agosto último, em que, solidamente abalisado na experiência nacional e alienígena, propõe a manutenção do D. A. S. P. como peça fundamental do nosso processo orçamentário.

Como o problema já agora deixou o âmbito parlamentar para voltar a dizer respeito estritamente ao Executivo, julgamos de bom alvitre transcrever as ditas considerações tão sábias quanto oportunas:

"Era meu desejo requerer destaque para minha Emenda n.º 189, entretanto, por ter sido rejeitada emenda, informada no mesmo princípio, verifiquei que a emenda proposta não seria aprovada em plenário e, por economia de tempo, tão precioso para que entreguemos à Constituição ao nosso povo, o mais breve possível, resolvi não requerer o referido destaque.

Convicto, como estou, de que o meu ponto de vista é o que mais convém à orientação administrativa e financeira do País, para que conste dos Anais, requero a V. Excia. a publicação do discurso que eu desejava proferir em sustentação da minha tese.

Sala das Sessões, 23 de agosto de 1946. — *Euzébio Rocha*.

PUBLICAÇÃO AUTORIZADA

Senhor Presidente.

Senhores Membros da Assembléia Constituinte:

Justifico, com as considerações, ora extendidas, a emenda de minha autoria, determinando, na Seção IV da futura Constituição, a supressão do parágrafo único do art. 64 e a inclusão, no respectivo Capítulo II, de um Departamento Administrativo, que teria, precipuamente, a atribuição de elaborar a proposta orçamentária, a ser apresentada pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, e a de atuar como supervisor das atividades de administração meio, no sentido de garantir, neste particular, a eficiência do Serviço Público Federal.

Trata-se de matéria de relêvo especial no cenário político-administrativo do país, e cuja utilidade, se já é indiscutível em qualquer sistema de Governo, assume ainda maior importância no regime presidencialista, em que se acentua a ação executiva do Chefe do Estado. Este, de fato, tendo a seu cargo, seja qual for o regime, relativamente à máquina administrativa mais complexa existente, os deveres de qualquer dirigente executivo, de que se destacam, no dizer de Fayol, Gulick, White e Tead, os de planejamento, organização, provimento de pessoal, direção, coordenação e controle, não pode prescindir de elementos assistenciais ou de "staff", que lhe permitam desincumbir-se, eficientemente, de sua extensa e variada tarefa.

Entre esses elementos assistenciais, que constituem um verdadeiro estado-maior administrativo, há a distinguir, como salientam Urwick e Gaus, os que agem na qualidade de "staff" consultivo com finalidades específicas, os que desempenham a função de "staff" executivo de atividades gerais ou auxiliares e aqueles que exercem ambas as incumbências ou coordenam as mesmas com os departamentos de linha ou verticais. Uma Constituição moderna não pode deixar de atender, ao lado dos imperativos políticos que sustentam a harmonia e interdependência dos poderes, os princípios da administração científica e da organização racional do trabalho.

No grupo consultivo do Presidente da República destacam-se os órgãos de planejamento, como a Junta de Planejamento dos Recursos Naturais dos Estados Unidos, hoje extinta, e a Comissão de Planejamento Econômico de nosso país.

No conjunto executor de atividades auxiliares, surgem como exemplos típicos os órgãos supervisores dos sistemas de administração geral ou meio, bem como realizadores das tarefas dessa natureza que, por seus característicos, devam ser centralizadas. Tal é o caso da Comissão do Serviço Público, antes de lhe serem cometidas atribuições no setor orçamentário.

Na interseção ou conjugação de ambas as modalidades de ação assistencial ou de "staff", acha-se o organismo com o encargo de elaborar para o Presidente da República a proposta orçamentária, o qual tende, cada vez mais, de um lado, a se ligar às outras atividades de administração geral, para que possa analisar as despesas em termos de pessoal, material, obras, etc., facultando assim uma apreciação judiciosa de economia e eficiência dos serviços, e, de outro lado, a assumir a feição de elemento planejador, para bem hierarquizar os trabalhos governamentais, aplicando os recursos de acordo com a política de administração mais conveniente ao país.

Dentro dessa orientação acertada é que vem caminhando o Bureau de Orçamento dos Estados Unidos, desempenhando de outras importantes incumbências de adminis-

tração geral, como a de organização, e herdeiro de algumas atribuições de planejamento da extinta Junta de Planejamento dos Recursos Naturais. Também nesse sentido é que se vinha desenvolvendo o Departamento Administrativo do Serviço Público, quando agora se pretende destruir os resultados obtidos à custa de tantos esforços, retornando a uma solução obsoleta e condenada qual seja a de desmembrar, de um conjunto por todos os aspectos aconselhável, a elaboração da proposta orçamentária e entregá-la ao Ministério da Fazenda.

Preliminarmente, o Ministério aludido é um setor como qualquer outro da administração Federal, especializado em arrecadar rendas, suprir o Tesouro Público e velar pelo patrimônio da União.

Assim, atribuir-lhe a função preponderante e decisiva no processo orçamentário, sobre perturbar-lhe fundamentalmente o ritmo de trabalho, significaria dar-lhe supremacia em relação aos demais setores análogos, não justificada em órgãos de igual nível e tarefas comparáveis. Não se deve confundir a situação de nosso país com a da Inglaterra, onde as atividades orçamentárias estão localizadas no Tesouro. Este último não é equivalente em suas atribuições específicas ao nosso Ministério da Fazenda, porque centraliza também as atividades de administração geral, conforme muito bem observam Shirras e Willoughby. O Tesouro inglês constitui "um verdadeiro departamento de administração geral, na mais completa acepção do termo, segundo explica Willoughby. Dêsse modo, ainda na Inglaterra prevalece a diretriz de reunir o orçamento às restantes atividades de administração meio; apenas o dirigente do organismo disso encarregado, ao invés de ser meramente um diretor geral de repartição como em nosso país e nos Estados Unidos, possui o "status" de Ministro.

Além dêsse ponto relevante, não há como fugir ao já focalizado aspecto da necessidade de dispor o Presidente da República, em sua tarefa de suprema gerência administrativa do país, de um órgão de estado-maior, que atua como respectivo elemento consultivo e delegatário executivo. Ora, dados os característicos especiais e a importância do orçamento, está êle naturalmente indicado para a atividade central dêsse "staff". Daí a assertiva de Pearson, relativa aos Estados Unidos, de que "o Bureau de Orçamento surge hoje indisputavelmente como o órgão de estado-maior administrativo do Presidente da República". O princípio, é, entretanto, de extensão geral, convido transcrever um trecho do referido autor, que melhor esclarece a proposição, perfeitamente aplicável a nosso país. "O orçamento nacional fornece o processo mais inclusivo de que dispõe o Presidente para o exercício de suas funções executivas. Através do orçamento, um órgão de estado-maior pode examinar para o Presidente tôdas as fases da gerência administrativa. A grande falha das teorias de "staff" em relação a grandes organizações, tem sido a omissão de um processo inclusivo, por meio do qual o estado-maior possa auxiliar o chefe executivo na função de supervisionar seus funcionários de linha.

Ainda não tem sido geralmente reconhecido que o orçamento é capaz de proporcionar tal processo, porque na Administração Federal o orçamento tem sido freqüente

mente encarado num sentido mais restrito, como um serviço auxiliar, que fornece fundos às repartições, sob autorização adequada e com processos de salvaguarda, semelhantemente aos serviços de pessoal, de material e de obras, e não como um amplo instrumento de gerência administrativa interessado no planejamento, na organização, na coordenação e no controle do trabalho dos funcionários de linha". A justeza e a propriedade dessas declarações, partidas de uma alta autoridade no assunto, e bem assim sua perfeita aplicação ao caso brasileiro, merecem a cuidadosa reflexão de todo que ora se manifesta sobre o problema.

Finalmente, é de se atribuir a necessária importância ao fator de sucesso para o Presidente da República, no desempenho de seus deveres em proveito do país, que se traduz na existência de uma conjugação harmônica entre as atividades de planejamento de programa, intimamente relacionados como o orçamento, em sua verdadeira acepção de instrumento representativo de uma política de administração ou plano de trabalhos, e as de planejamento administrativo, constituindo problema de organização, que se completa com os correlatos de pessoal, material e edifícios públicos. Tal entrosamento que é semelhante ao do projeto de uma máquina com a previsão da produção que dela se espera, parece, naturalmente, no exercício das atribuições de um órgão que associa as atividades de orçamento às demais de administração geral. Depreende-se daí a razão pela qual Harold Smith, Diretor do Bureau de Orçamentos dos Estados Unidos, manifestou seu entusiasmo, por escrito ao Presidente do Departamento do Serviço Público, na ocasião em que o orçamento foi transferido do Ministério da Fazenda para aquele Departamento, pois a reunião de tôdas as atividades meio em único organismo foi por êle reputado um avanço em relação ao seu país.

A campanha para a concessão de maior liberdade de movimento ao Presidente dos Estados Unidos, em matéria administrativa, reclamou para êle a posição de Gerente Geral do aparelhamento estatal, exercendo o Legislativo as funções de um Conselho de Administração.

Dessa campanha em que pontificaram os mais esclarecidos mestres de administração pública, dentre os quais se destacava Willoughby, tão familiar aos nossos constitucionalistas, resultou a expedição pelo Congresso norte-americano do "Budget and Accounting Act" de 1921. Por essa lei de Orçamento e Contabilidade foi criado o "Bureau of the Budget", com atribuições de "staff" parcial de administração geral de encarregado da elaboração da proposta orçamentária que o Executivo anualmente submete à discussão do Legislativo. Também, inicialmente, êsse Bureau de Orçamento foi incluído no Ministério do Tesouro dos Estados Unidos. Somente após os estudos que fundamentavam o Plano de Reorganização do Gabinete da Presidência é que o referido Bureau se desligou definitivamente do Ministério do Tesouro para constituir-se um órgão de subordinação direta ao Presidente. Daí a opinião de Harold Smith a respeito do avanço que no Brasil, nesse particular, se operou em relação aos Estados Unidos, quando se confiou a um órgão especializado, junto à Presidência da República, como o Departamento Admi-

nistrativo do Serviço Público, a elaboração da proposta orçamentária.

E é esta providência salutar, louvada por uma destacada autoridade estrangeira, que presentemente se pretende destruir, retrocedendo a uma etapa já vencida e recaindo em um erro que já havia sido corrigido.

Com efeito, o Ministério da Fazenda, sem que isso constitua crítica a qualquer pessoa, apesar de sua tradicional incumbência de preparar a proposta orçamentária do Executivo, não possuía organização metódica, quer em pessoal quer em aparelhamento material, para desempenhar convenientemente essa importante tarefa governamental. A proposta orçamentária do Governo era preparada, até 1938, por Comissões e funcionários que se reuniam ocasionalmente e quase sempre às pressas no Gabinete do Ministro para em seguida se dissolverem. Não se escolhia nem se transmitia ao futuro as experiências desse trabalho. Não havia sistema nem orientação técnica. Tudo era empírico e fugaz. Ora, o Orçamento é um processo contínuo e requer um órgão trabalhando permanentemente no seu preparo. Esse elementar progresso já conseguimos indiscutivelmente com o Departamento Administrativo do Serviço Público, a partir de 1939.

Ademais, um órgão como o Departamento Administrativo do Serviço Público, ligeiramente reorganizado de forma que a atividade central fôsse a de orçamento, em proveito da qual trabalhariam as demais, e talvez, dentre todos os organismos a esse fim destinados nos diferentes países, o que mais se aproxima, em constituição e atribuições, ao ideal preconizado por numerosos especialistas da grande democracia da América do Norte, alguns dos quais já citados no decorrer dessa explanação.

Parece desnecessário encarar o relevo do orçamento, para o qual, atualmente, os países mais adiantados voltam suas atenções com o merecido cuidado, aperfeiçoando cada vez mais a elaboração das propostas respectivas, dentro da magnífica concepção de Buck, "de representarem as mesmas verdadeiros planos de trabalho e de Governo". Aliás, já o saudoso Pandiá Calógeras afirmara que "todo o orçamento traduz uma política", antecipando conceitos hoje em dia consagrados, mas que, tudo indica, ainda têm pequena repercussão em nosso país.

É outrossim ocioso rememorar que um trabalho de tão profundos efeitos como o orçamento, com influência decisiva na vida de qualquer nação e por onde se pode aquilatar todos os problemas que dizem de perto ao povo e à grandeza do país, tendo conseqüências limitadas de ordem econômica, mas preponderantes de ordem financeira, afora representar o discernimento e a compreensão das necessidades das populações, não deve ser elaborado sem critério pre-estabelecido, sem uma planificação conveniente e sem uma organização adequada, funcionando sob a orientação direta do responsável máximo pelos destinos da nação.

Além disso ressaltou, um dos modernos orçamentaristas brasileiros (1) "percebe-se claramente a inadequacidade

atual de se deixar integralmente a leigos a elaboração orçamentária. Congregação não de técnicos, mas de políticos, seria uma temeridade deixar-se um dos pontos vitais à vida integral do país aos azares de um diletantismo que poderia ser brilhante, mas por vêzes também desastrosos.

É intuitivo que a elaboração orçamentária, sendo um processo de aspecto tripartite, deve estar afeta a, no mínimo, três órgãos distintos.

Quanto à base essencial, econômica, haveria que existir um ou vários órgãos específicos, tais como juntas, conselhos, comissões de planejamento econômico, político financeiro, comércio exterior, etc., que traçariam uma política e apresentariam dados e razões em que se abalizaram; quanto à base administrativa, contábil (que na prática, na elaboração, é a essencial) haveria que existir um órgão administrativo geral, especializado, quer fôsse um departamento administrativo, como o D.A.S.P. ou uma divisão ministerial da Fazenda; discutindo, pedindo esclarecimentos, emendando, enfim, aceitando ou negando beneplácito ao projeto apresentado enfim, emprestando hoje uma aureola de dinamismo político aos sedícios canones jurídicos".

O caminho para uma organização dessa ordem, capaz de atingir o fim almejado pelos principais países civilizados, já se encontra desbravado no Brasil, tendo sido ultrapassada a fase de exploração, com a aquisição das primeiras e já valiosas experiências, as observações próprias sobre os fenômenos da receita e da despesa e a previsão, em pareceres e relatórios justificativos, da extensa e distante etapa em que se deve terminar.

Sem dúvida, esse mesmo caminho foi o projetado e trilhado nos Estados Unidos da América do Norte, onde o Bureau de Orçamento, incumbido, precipuamente, da elaboração da proposta orçamentária do Governo, integra com a Comissão do Serviço Civil, o sistema de administração geral diretamente subordinado ao Presidente da República.

No Brasil, o Departamento Administrativo do Serviço Público representa uma fusão das mais felizes, convenientemente adaptada ao nosso país, dos dois mencionados órgãos básicos de administração geral, que existem nos Estados Unidos. Esse Departamento, teoricamente um dos mais completos do mundo, por sua constituição e atribuições, tem chamado a atenção de autoridades estrangeiras em administração pública, entre outros Harvey Walker, Henry Reining e o já aludido Harold Smith. É que o mesmo, encerrando simultaneamente atribuições orientadoras, normativas e fiscalizadoras, com referência às atividades de orçamento, organização, pessoal, material, edifícios públicos e documentação, pode trabalhar em sistema com as repartições de linha, discutindo com antecipação e acerto, através de especialistas progressivamente formados, os problemas de cada setor das atividades acima enumeradas. A consecução desse objetivo significa o cumprimento de uma das recomendações feitas nos Estados Unidos pelo "Institute of Government Research", o que muito poucos lograram alcançar.

Por isso, Senhores Membros da Assembléia Constituinte, não acredito que, depois de se atingir um estágio bastante favorável na solução dos problemas de administração

(1) José Saldanha da Gama e Silva — *Orçamento Executivo, determinismo técnico* — in *Revista do Serviço*

geral, apenas vencido por uma meia dúzia de países, e após já se estar com o orçamento evoluido, em um período de transição para a fase objetiva em que, realmente, ele traduza a execução de um programa de trabalho, venha-se a fazer "tábula rasa" das conquistas obtidas, e, por uma incompreensão lamentável do sentido e da posição, no Governo passado, do órgão que no campo da administração, levou a efeito maiores triunfos democráticos, chegando a constituir sob vários aspectos um parodoxo na ditadura, prefira-se regredir desastrosamente, quebrando as necessárias ligações entre o orçamento e as restantes atividades de administração geral.

Ademais, dentro da organização atual dos Ministérios, não é aconselhável a transferência da elaboração da proposta orçamentária do "staff" do Presidente da República para o Ministro da Fazenda; afastando-o da supervisão direta de seu responsável e entregando-o a um órgão nele interessado e que, possivelmente, terá com isso relegadas funções específicas do maior destaque.

Não se argumente, para contestação do exposto, com a provável facilidade que se ofereceria ao Congresso para chamar em audiência orçamentários do Executivo. O dirigente do Departamento Administrativo, junto à Presidência da República, como qualquer funcionário e, principalmente, pela sua responsabilidade na elaboração da proposta orçamentária, não seria apenas objeto de interpelações acadêmicas, como acontece quando o Congresso se dirige aos Ministros de Estado, mas, ordinariamente, obrigado a comparecer perante o Legislativo e suas comissões especializadas para informar e esclarecer a discussão da matéria. E, certamente, os técnicos e especialistas do Departamento Administrativo teriam oportunidade de facilitar aos parlamentares a coleta e o tratamento dos dados indispensáveis às suas deliberações.

Peço, portanto a máxima atenção e reflexão de todos os presentes, antes de dar apoio a um dispositivo até agora mantido no texto do projeto constitucional em discussão, e cuja aceitação acarretará, certamente, efeitos nocivos para o país. Apelo, assim para que a redação em apreço seja emendada na forma por mim proposta, como meio único de se salvaguardar os benéficos resultados de um esforço despendido, árdua e sistematicamente, em proveito do Serviço Público Federal, e cuja preservação deve ser assegurada, por todos aqueles que, patrioticamente se batem pelo progresso do Brasil".

Era a seguinte emenda proposta :

"No art. 64

Suprima-se o parágrafo único.

Acrescente-se no Capítulo II :

Da elaboração dos orçamentos e da abertura de créditos extraordinários.

Art. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições :

a) organizar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados.

b) estudar pormenorizadamente as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua contribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com outros e com o público".

O problema dos territórios na opinião do Parlamentar Hugo Carneiro

Em 20 de junho último, o brilhante deputado Hugo Carneiro focalizou na Assembléia Constituinte importantes aspectos da questão dos territórios.

Após fazer o histórico da divisão territorial, considerando esta como "um modo de ser da divisão do trabalho" e assim, "uma lei econômica universal", aquele ilustre representante do Acre salienta que "em boa hora o governo anterior deliberou a criação dos novos territórios, crisálidas de futuros Estados : Amapá, Guaporé, Rio Branco, Ponta Porã e Iguazú".

Prosseguindo, acentua que :

"Com a criação por desmembramento desses territórios não atendeu o Estado, exclusivamente, ao problema da redivisão territorial".

E invoca a opinião do Sr. Océlio Medeiros quando, em seus trabalhos, comenta que os territórios federais constituem "meios adequados à preparação do federalismo, desde que se dê à expressão *interesse da defesa nacional* a amplitude necessária".

A seguir o Sr. Hugo Carneiro passa a referir-se ao fenômeno da política territorial das grandes nações, citando, como exemplos, o caso francês, o norte-americano, o britânico e outros mais.

Feitas essas observações, o orador procura contestar os argumentos levantados contra a instituição dos Territórios Federais, acentuando o progresso que se verifica nessas unidades político-econômicas.