

Reflexões sobre um novo órgão do Serviço Público

A criação da Comissão de Orçamento

ARIZIO DE VIANA

Técnico de Administração do D.A.S.P.

A Comissão de Orçamento, creada no Ministério da Fazenda, pelo Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro do corrente ano, deverá iniciar os seus trabalhos no decorrer deste mês.

A sua finalidade é desempenhar, provisoriamente, as atribuições inerentes à Divisão do Orçamento do D.A.S.P., até que esta seja definitivamente organizada. Por isto mesmo, a presidência do novo órgão foi reservada, na lei que o instituiu, ao Presidente do D.A.S.P., que "nenhuma vantagem perceberá pelo exercício dessa função".

Como se sabe, a Constituição determina, em seu art. 67, que a elaboração e a fiscalização da execução do Orçamento sejam realizadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, sob instruções diretamente emanadas do Presidente da República. Entretanto, por força do disposto no § único do art. 3.º do Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, ficou estabelecido que o preparo da proposta orçamentária continuaria a cargo do Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do D.A.S.P., enquanto este não instalasse a sua Divisão competente para executar tão importante tarefa.

A administração geral dos serviços públicos jamais poderá se tornar uniformemente planificada, sem se apoiar, inicialmente, num aperfeiçoado e seguro sistema de previsão dos recursos financeiros do Estado e de sua conveniente distribuição pelos diversos órgãos de que o mesmo se constitue.

Mas, a estruturação de um sistema desse vulto não se improvisa de um só golpe. Requer um

esfôrço sôbrehumano, vigilante e contínuo no sentido de conjugar uma infinidade de elementos dispersos. Elementos êsses que devem ser investigados e extraídos em todos os setores das atividades sociais que se desenvolvem em ambos os domínios, convencionalmente chamados, público e privado.

De fato, como se poderá julgar da eficiência dos serviços públicos e da equanimidade de um regime tributário, sem se conhecer, com exatidão mais ou menos aproximada, a situação real da produção, do crédito, dos transportes, do consumo, da população, do clima, das condições geográficas, do meio circulante, das trocas internacionais, enfim desse complexo de fenômenos econômicos, financeiros e sociais que o Estado é chamado a enfrentar? Pois não é lícito permanecer-se mais na concepção do Estado como entidade singular e estática, situado à parte do conjunto dinâmico dos interesses individuais. O Estado é esse próprio conjunto, politicamente organizado no sentido de assegurar o bem estar geral.

Não existe mais o Estado "espectador" da "economia livre"; nem o Estado "intervencionista" da "economia regulada", mas sim o Estado "dirigente" da prosperidade coletiva na "economia organizada".

As idéias econômicas, políticas e sociais sofreram nos últimos tempos uma transformação radical. Enquanto o mundo se divertia com a discussão dos princípios fundamentais que devem reger as atividades humanas, através de leis esboçadas, ao sabor do sectarismo doutrinário ou da fantasia das opiniões controvertidas, o *processus* histórico

se desenvolvia de maneira surpreendente com a criação imprevista de novas formas de produção, novos mercados e novos meios de comunicação. Fenômenos que eram investigados e explicados sob o prisma tendencioso de teorias destinadas à consecução de objetivos políticos particularistas, hoje nos interessam menos pela sua relação de causalidade do que pela sua inelutável constância. E na ausência de uma convicção intelectual que os defina cientificamente, não hesitamos em reconhecê-los como realidade palpável, que si não conseguimos dominar ou eliminar, pelo menos nos conformamos em situá-los no tempo e no espaço.

Assim são os ciclos econômicos, por exemplo.

O Professor Wisley C. Mitchell, diretor científico do *National Bureau of Economic Research* de New York, no capítulo introdutivo da sua conhecida obra "*Business Cycles*", analisa todas as teorias correntes sobre a matéria, que classifica em três grupos :

- I — Teorias que atribuem os ciclos econômicos aos fatos físicos.
- II — Teorias que atribuem os ciclos econômicos a processos psíquicos.
- III — Teorias que atribuem os ciclos econômicos a processos institucionais.

E conclue, em face da apreciação das divergências existentes nas explicações apresentadas pelos mais ilustres autores, que "o antigo conceito de causa tem uma justificação mais pragmática

do que científica", pois "quanto mais completa no conteúdo e matemática na forma se torna a teoria, tanto menos esta recorre ao conceito de causalidade. Aquilo que na série cronológica de dados se pode encontrar é a constatação das relações funcionais".

O Doutor Ernst Wagemann, da Universidade de Berlim na introdução à sua "*Konjunkturlehre*" afirma que "na sua sistematização atual a ciência da conjuntura constitue o anel de junção entre a economia privada e a economia nacional". Para êle a "teoria da conjuntura poderá conduzir à formação de uma ciência da economia financeira que tenha por escopo o estudo dos nexos dinâmicos entre a administração da economia pública e a economia nacional".

Na sua opinião, quatro são as estruturas fundamentais da constituição econômica do mundo :

- 1ª — Zona não capitalista
- 2ª — Zona néo-capitalista
- 3ª — Zona semi-capitalista
- 4ª — Zona de alto capitalismo.

Para se fazer idéia ligeira dessas estruturas reproduzimos o quadro seguinte, esboçado, com dados de 1929, pelo citado autor, na sua "*Introduzione alla Teoria della Congiuntura Economica*", tradução italiana da Proff. Dott. Jenny Grizziotti Kertschmann, in "*Nuova Collana di Economisti*" — Vol. 6º — 1932 :

ZONAS	População por km ²	CONSUMO ANUAL DE MAQUINAS		Valor anual do comércio exterior por habitante em R M	QUOTA	
		Por habitante em R M	Por km ² em R M		da importação	da exportação
					DE PRODUTOS ACABADOS	
					na importação total em %	na exportação total em %
I — Zonas de alto capitalismo :						
1 — Europa (excluídas a Rússia e a Turquia)...	85	20	1706	376	28	61
2 — Estados Unidos.....	15	125	1485	326	21	33
3 — Japão.....	162	6	997	131	—	—
II — Zonas de semi-capitalismo :						
1 — Rússia Europeia.....	20	5	97	24	37	5
2 — Asia (excluídos Japão e Rússia Asiática)....	40	0,5	20	35	54	9
III — Zonas de néo-capitalismo :						
1 — América Central e Meridional.....	4,4	6	27	222	67	2
2 — Austrália.....	0,8	47	36	981	81	8
3 — África do Sul.....	6,1	13	81	387	76	—
IV — Países não capitalistas : (Rússia Asiática, Congo Belga, Africa Ocidental Francesa, Sudan, Líbia)						
	2,1	—	—	—	—	—

ESTAS ZONAS COMPREENDEM	População em milhões de habitantes	Superfície em milhões de km ² .
Alto capitalismo.....	544	23
Semi-capitalismo.....	1.018	30
Não-capitalismo.....	106	30
Países não capitalistas.....	58	27
Total.....	1.726	110

A esta altura, o leitor indagará a razão dessas citações confusas num simples comentário sobre a criação da Comissão do Orçamento. É que a divagação sobre a complexidade dos fenômenos a que o Estado moderno tem de fazer face, provocada pela sustentação do princípio, que enunciámos, de que a *planificação da administração pública deve apoiar-se preliminarmente num seguro sistema de previsão da Receita e distribuição da Despesa*, forçou-nos a apresentar, incidentemente, o exemplo dos ciclos econômicos. E, na esperança de objetivar, num relance, tão vasto e discutido tema, procuramos nos socorrer da opinião dos mais autorizados mestres contemporâneos que os estudaram. Queremos encarar o Orçamento como síntese dos meios de ação do Estado. E, por conseguinte, tornar evidente que à sua elaboração não pode ser estranho o conhecimento da "conjuntura econômica" do país. A menos que o preparo do orçamento público esteja subordinado, apenas, ao empirismo de orçar a Receita, à base dos resultados oferecidos por um sistema tributário preexistente, estático e inalterável, e de fixar as despesas dentro dos limites dos recursos por esta forma previstos.

Mas, seria absurdo pensar em pretender-se conservar os métodos rotineiros, pois tal atitude arrastar-nos-ia fatalmente, à condenação de, si não paralisar, pelo menos embaraçar a nossa evolução. Porque, quando os serviços públicos exigissem maiores somas de dinheiro para o seu desenvolvimento e eficiência, teríamos de limitar-lhes a ação em face da insuficiência da Receita Geral. É evidente, portanto, que o aparelhamento produtor da Receita, tanto no seu aspecto formal — a legislação financeira — quanto no seu aspecto material — o mecanismo arrecadador — tem de, forçosamente, corresponder às necessidades da *manutenção do serviço público em função da prosperidade geral*.

A nossa organização política e administrativa dispõe de elementos observadores, controladores e propulsores da atividades econômicas gerais.

Temos o Conselho do Comércio Exterior, a Comissão de Defesa da Economia Nacional, a Comissão Nacional do Plano Siderúrgico, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os Conselhos Nacionais do Petróleo, de Imigração e Colonização, de Águas e Energia Elétrica, as chamadas autarquias administrativas como o Departamento Nacional do Café, Caixas Econômicas Federais, Instituto de defesa da produção e do comércio do Alcool e Açúcar, do Mate, etc.

A cada um desses órgãos incumbe, isoladamente, a realização de estudos e a aplicação das medidas adequadas ao cumprimento da sua estrita finalidade. Todos são organismos de criação recente e pode-se mesmo dizer que a maioria se encontra em estado inicial. A sua direção pessoalmente orientada pelo Chefe do Governo demonstra muito bem a clarividência com que este enfrenta os problemas da nacionalidade. Todavia, o vulto já impressionante das atividades desses órgãos tende a desenvolver-se, de tal forma, que se torna imprescindível estabelecer um "esquema" dos dados que eles podem pesquisar e fornecer para a previsão geral dos nossos recursos, através de uma reforma de larga envergadura da nossa organização financeira. Mediante o conhecimento exato das nossas condições de existência, podem os serviços públicos ser dotados dos meios indispensáveis à consecução dos seus fins, em obediência a um processo racionalmente harmonioso. Nada mais natural, portanto, que o Departamento Administrativo do Serviço Público, que é o órgão constitucional de que se serve o Presidente da República para exercer o controle supremo da máquina governamental, centralizasse a orientação e a fiscalização da execução das operações orçamentárias da União.

É verdade que nenhuma tentativa salutar poderia ser realizada nesse sentido, sem que se atendesse antes de tudo à necessidade imperiosa de reajustar, ao seu racional funcionamento, a base fundamental do aparelho administrativo: o elemento humano.

A propósito, convem aqui lembrar a observação de Agenor de Roure, sobre o primeiro orçamento nacional, regularmente votado, para demonstrar a preocupação secular que o problema do pessoal tem trazido ao Governo desde a proclamação da Independência: "O próprio ministro que primeiro elaborou a *proposta orçamentária* dentro dos novos moldes — o Conselheiro Cândido de Araujo Viana — acentuava, no relatório

de 1833, que havia melhoramento na escrituração e que já se podia distinguir a despesa com o pessoal da despesa com o material, chamando a atenção do parlamento para o funcionalismo ativo e para a verba dos aposentados, em que o abuso já estava sendo pesado aos cofres públicos: os ativos já eram naquele tempo 8 mil e os aposentados 3.100. E o ministro acrescentava: *E' um vício de caráter canceroso, que necessariamente ha de ir progredindo à medida que fôr aumentando o número de protetores e protegidos: o desenvolvimento desta história o demonstrará.* "Toda a gente sabe que o demonstrou de fato" (Agenor de Roure — O Orçamento, pág. 24).

Depois de conseguir resolver felizmente o problema do Pessoal, com uma legislação eficaz, e de colocar em vias de conclusão o do Material, o Departamento Administrativo do Serviço Público passa agora a enfrentar com energia, decisão e alta noção de responsabilidade, em colaboração com o Ministério da Fazenda, o problema da sistematização orçamentária.

Já em 1939, a Comissão nomeada pelo Ministro da Fazenda para elaborar o Orçamento da União, ora em vigor, conseguiu desincumbir-se da sua tarefa, sob a direção do Presidente do DASP, de modo bastante satisfatório. O relatório que apresentou sobre os seus trabalhos é uma contribuição muito valiosa como ponto de partida para os estudos futuros. Nas conclusões que apresentou ao Governo, esse relatório salientou a necessidade de evitar-se a solução de continuidade até então observada nos trabalhos do órgão encarregado da elaboração do Orçamento.

O Decreto-lei 2.026, de fevereiro deste ano, veio sanar esse inconveniente. Embora tenha creado um órgão de vida transitória, até que se transforme na Divisão de Orçamento do D. A. S. P., essa transitoriedade não importa, de modo algum, na interrupção dos trabalhos da Comissão, durante o período que medeia entre a publicação

de um orçamento para determinado exercício e a elaboração do projeto orçamentário para o exercício subsequente.

Na previsão de que os conhecimentos especializados necessários à função de membro da Comissão de Orçamento podem ser comuns a alguns dos atuais servidores do Estado, a lei concedeu atribuição ao Presidente da mesma para requisitá-los de qualquer "órgão do serviço público, mediante prévia autorização do Presidente da República".

As duas divisões de que se compõe a Comissão do Orçamento — Receita e Despesa — serão chefiadas por funcionários ou extranumerários da União, designados pelo seu Presidente, que igualmente escolherá o respectivo secretário.

Ao iniciar, no decorrer deste mês, as suas atividades, a nova Comissão de Orçamento virá preencher o lugar que de ha muito já lhe estava reservado na administração do país.

Naturalmente, onde tudo está por fazer não é lícito esperar, desde logo, resultados miraculosos da sua ação.

Como dissemos, é gigantesca na sua complexidade a missão que vai desempenhar. Só a parte da classificação e discriminação dos créditos a serem distribuídos aos diversos setores do serviço público, requer um longo estudo e uma experiência que não dependem exclusivamente dos conhecimentos técnicos dos seus componentes, mas, sim, do tempo e do esforço continuamente desenvolvido. Quanto à especificação da Receita, a sua tarefa não poderá deixar de circunscrever-se, por algum tempo, à legislação variada e esparsa que se acha em vigor. Entretanto, nada a impedirá de fornecer sem demora ao Governo os elementos seguros para que se proceda, com êxito, a um exame revisionista do nosso paradoxal regime tributário, que ainda se alimenta de princípios obsoletos e de tradições incompatíveis com os novos rumos da civilização.

RECENSEAR é sondar as perspectivas futuras através das realidades presentes.