

## *Aumento de propulsão econômica pelo emprêgo do cheque no pagamento de vencimentos*

GIL AMÓRA

"O bem-estar da humanidade consta de tres elementos : a *submissão cada vez mais completa da Natureza, o aperfeiçoamento contínuo e incessante da Técnica e a gradual elevação da Personalidade Humana, cujo concurso harmonioso constitue o verdadeiro Progresso*".

(JOHN MACKENSIE)

### I

*O Estado Moderno, redistribuidor de riqueza — Origem imediata da hipertrofia estatal contemporânea — Paradoxo aparente.*

1. O estudo das questões econômico-financeiras, dentro das normas estritas da sociologia, se caracteriza pela amplitude extraordinária de seus capitais aspectos. Consequentemente, quaisquer limitações de perspectivas, embora como superficial sintoma de unilateralismo resultante do excesso de especializações tecnocratas, ameaçam colocar em compartimentos estanques problemas que se entrosam numa tecedura delicada destinada a se desnovelar pacientemente pelo homem de Estado, mágico que os transforma em sólidos materiais de construção nacional.

2. E' que o Estado Moderno conseguiu a integração de todas energias no consenso nacional. À concepção do *laissez-faire*, que o relegava a uma função meramente policial, sucedeu uma incorporação quasi absoluta das forças socioeconômicas no organismo estatal, que passam a operar centrífuga e centripetamente, no ressurgimento de novos valores, na redistribuição de quinhão mais equitativo de bens a maior porção de

cidadãos e, afinal, na reparação dos desniveis que o livre entrechoque de interesses tornava inevitável.

3. Foi em meio ao século dezenove que se bipartiu a luta acérrima, no campo do direito administrativo, entre a chamada escola liberal inglesa e as novas e agressivas doutrinas que reclamavam do Estado encargos maiores que o de simples instrumento de manutenção da ordem. E, paradoxalmente, foram as correntes de opinião desabrochadas das baixas camadas produtoras que, através de embates violentos, prepararam o advento da atual éra de estatismo munido de alavancas de contrôle de todas as atividades privadas. Nesse paradoxo aparente, que se assinala quando se estuda a formação do Estado Moderno, na sua origem imediata, se comprova que foram os reclamos e as agitações dos menos favorecidos que torpedearam as insuficiências do liberalismo, demonstradamente incapaz de atender às novas necessidade de carater social despontadas com a evolução da economia mundial. Evidenciou-se que, embora surgindo de um idealismo doutrinário grandioso e magnifico, o Estado liberal era inoperante e acadêmico na prática, acalentando no seio o germe liberticida e escravocrata de cuja voracidade teria fatal e necessariamente de perecer...

### II

*O gasto — Aumento inevitavel e benéfico das despesas públicas — A reprodutividade da verba "Pessoal" quando aplicada sob rigoroso critério científico da socio-economia — Aspectos Sul-Americanos*

4. Assim o Estado, ressurgindo biologicamente pela integração dos elementos dispersos

que entram na formação da consciência nacional, retomou a função tutelar reguladora das atividades econômico-sociais, harmonizando as forças que se debatiam pela hegemonia de seus egoísticos interesses. Concomitantemente, o aumento progressivo das despesas públicas se tornou não apenas inevitável, mas necessário e benéfico.

5. Os estudos clássicos de Wagner (*Scienza delle finanze*), de Graziani (*Istituzioni di scienza delle finanze*), de Loria (*Les bases économiques de la constitution sociale*) e outros teorizaram as causas econômicas, políticas e financeiras desses novos e formidáveis encargos. Os fatores de propulsão econômica que anteriormente pesavam aos ombros versáteis da iniciativa privada, abroquelada no enunciado agressivo de Parnell (*"On financial reform"*), de que "não havia nenhum serviço público, com exceção do de segurança, que não pudesse ser realizado pelos particulares", se transferiram insensível e fatalmente para o Estado Moderno, que os experimenta, embora, através dos fios condutores dos empreendimentos particulares, regulados e coordenados por um corpo de leis administrativas.

6. Essa transformação concepcional, sendo das mais profundas, não se poderia operar sem abalos. E verificou-se que, quanto mais enraizados eram no campo econômico os tentáculos dos interesses privados, também mais fortes e duradouros os sintomas de convulsão que somente se acalmaram depois de reajustados aos novos órgãos defensivos e reguladores criados, necessariamente, pelo Estado. Submetidas essas forças dispersas a um processo lento de assimilação, não se tardou a constatar que um novo e vastíssimo campo de experimentação científico-social se descortinava para o Estado, municiado de elementos surpreendentes para operar em "largo estilo" e já agora em condições de atrair os estudiosos honestos que, desataviados de preconceitos, possuem a imprescindível dextreza mental para acompanhar os novos fenômenos administrativos sob o critério da mais rigorosa objetividade.

7. O gasto público, por exemplo, se desdobrou em capítulos novos dignos de apaixonar aos estudiosos. Os fenômenos da reprodutividade das despesas administrativas, quando aplicadas sob um predeterminado objetivo, desvendaram um terreno interessantíssimo refundindo e modificando

respeitáveis dogmas da velha finança de Estado, amealhadora e avarenta, que tolhia os livres movimentos do progresso em nome — cumpre dizer-se — de sagrados princípios liberais de resultados contraproducentes na prática.

8. E foi assim que deixaram de ser, no maldoso conceito de J. B. Say, "*palavras preciosas e terríveis que ensinam como a ruína pode ser transformada em princípios*" as afirmações surpreendentes de Luiz XIV, quando, aconselhado a fazer esmolas, respondeu: "*Um rei faz esmolas gastando muito*". Essas afirmações, certamente, deveriam horrorizar aos vetustos preceitos "financeiros" que regiam os gastos públicos, submetendo-os à idéia de que o entesouramento de bens nas arcas fiscais deveria primar sobre a conveniência de satisfazer às necessidades coletivas. Dentre outros, Graziani, definindo que o "gasto público era o Consumo que o Estado fazia por meio de suas autoridades competentes, para chegar aos fins próprios do consórcio público" apesar a dilatação e autonomia científica da ciência das finanças, que, contemporaneamente, no dizer de Ruza, "*en la amplitud del concepto que le atribuyen las escuelas que se han impuesto como consecuencia de los racionales principios que sustentan, exige, tambien, que se estudie la trascendencia politica, economica y social que tienen los gastos publicos. Si los efectos de la actividad financiera del Estado constituyen uno de los objetivos de la ciencia de las Finanzas, propio es, entonces, que esta extienda su observacion a las inversiones de los recursos obtenidos, maxime si se tiene presente su intima relacion con la economia politica, el derecho constitucional, el derecho administrativo y otras ramas de las ciencias juridicas*".

9. Ora, a mais malsinada das despesas públicas, consignada sob a rubrica de verba Pessoal, quando submetida à análise das novas luzes da "economia monetária" (Ramón Pérez Requeijo), assume as proporções de uma verdadeira instituição social, transformando, revolucionariamente, todo o velho conceito do "burocrata" para ressurgir, na vida moderna, como "agente ativo de propulsão econômica" em condições de ser mobilizado e dirigido para elevar as coletividades ao máximo de rendimento.

10. Dentro dessa tese, das mais modernas, é fácil de se prever as transformações concepcionais

e suas imediatas vantagens para os países ainda em fase de formação econômica, como o são todos os do continente latino-americano. Foi, indubitavelmente, esse aspecto que feriu à clarividência de Juan Bautista Alberdi, quando em seu "*Sistema Económico y Rentístico de la Constitución*" assinalou a profunda diferenciação que deve presidir à aplicação reprodutiva das despesas públicas nos países do hemisfério sul-americano, afirmando :

"El arte de gastar es más raro en Sud América que el crear recursos. Me atrevería a decir que al arte de gastar el Tesoro público se reduce la política y el gobierno de esos países, en quienes gobernar, se puede decir, es gastar, por la sencilla razón de que todo lo necesitan, de todo carecen y todo tienen que adquirirlo a precio de un gasto. Después de eso, no consiste casi toda la economía política en el arte de gastar con juicio?" "Si la economía es el juicio de los gastos (Say), la disipación es la locura en el gobierno y en el país."

"No hay barómetro más exacto para estimar el grado de sensatez y civilización de cada país que su ley de presupuesto, o la cuenta de sus gastos públicos. La ley de gastos (si habla la verdad) nos dice a punto fijo si el país se halla en poder de explotadores o está regido por hombres de honor; si marcha a la barbarie o camina a su engrandecimiento; si sabe donde esta y adonde va, o se encuentra a ciegas sobre su destino y posición".

"Toda la cultura de Estados Unidos, toda la medida de su bienestar incomparable, toda la excelencia de su gobierno, aparecen de bulto en sus leyes de gastos anuales, donde se ve que los caminos, los canales, la instrucción, las reformas útiles forman el objeto de los tres tercios del gasto público".

"Por el contrario entre nosotros, países sin caminos, sin muelles, sin puentes, sin edificios públicos, sin población, las tres cuartas partes del gasto nacional se contraen al ministerio de la guerra. Se diría que somos pueblos que trabajamos y ganamos solo para gastarlo todo en pelear".

11. Alberdi, traçando os rumos da reprodutividade dos gastos públicos, não escapa ao erro

de não exculpar os países, ciosos de sua soberania, zelosos na aplicação das sagradas despesas de segurança nacional. E' que esse monstruoso órgão sem função" é uma contingência dolorosa e bárbara duma civilização da qual não cabe, aos países sul-americanos, nenhuma responsabilidade. E' o "imperioso dever" que o professor Wagner bem definiu, proclamando :

"Quando se considera a situação política dos povos e dos Estados europeus, quando se considera as condições de existência que resultam também para o conjunto de nossa vida nacional, nossa cultura material, intelectual e moral, se vê que uma necessidade se impõe inevitavelmente : é a de formar e manter um exército suficiente e, nos Estados marítimos, uma frota de guerra, ainda que seja em tempo de paz. E' uma necessidade imperiosa, si o Estado quizer cumprir sua finalidade de poder e realizar o princípio preventivo com o objeto de conservar tanto como seja possível, sem perturbações, a ordem jurídica, tanto no exterior como no interior".

E' a suprema realidade da "paz armada" que emerge da situação de mútuo receio entre as nações em consequência da falência de quaisquer meios jurídicos para impor acatamento na solução dos dissídios internacionais...

### III

*Funcionário Público — Agente ativo de propulsão econômica coletiva — Velha tese de redistribuição social pela participação do maior número nos bens gerais — Reajustamento de valores*

12. Uma das imediatas consequências da incorporação de todos os valores no Estado Nacional, é, necessariamente, a da revisão conceitual do papel representativo, na vida coletiva, do "funcionário público". Pode-se afirmar, sem exagero, que uma completa e silenciosa revolução se operou no campo administrativo, dès que os povos, empenhados na incessante guerra econômica, mobilizaram todo um "exército civil" integrado pelo corpo cada vez mais crescente dos "servidores do Estado". Os princípios diretores dessa "mobilização" pacífica emergiram, naturalmente, das

particularidades específicas de cada nação, e nenhum estudioso honesto poderá deixar de assinalar os extraordinários progressos alcançados em uma matéria das mais novas da vida contemporânea.

13. E é curioso registrar que coube à precência do notavel estadista português, marquês de Pombal, nas suas memoraveis instruções ao capitão-mor do Maranhão, Joaquim de Melo e Póvoas, tornar-se o precursor da fixação de diretivas ao exercício da função pública. Ao sedição conceito do "meirinho", protótipo do decaído modelo de "Estado policial", sucederam, simultaneamente, o "burocratismo", como fase transitória e representativa do "Estado liberal" (mero corpo de eleitores para garantia à posse das posições de mando), até atingir, rapidamente, ao "funcionalismo", ou seja a constituição de um corpo orgânico, vivente, operante, ativo e capaz, que integra desde o Primeiro Magistrado ao mais humilde dos "Servidores do Estado". Caminhando, naturalmente, em sua formação biológica, para o sentido de unidade, o "funcionalismo" não poderia deixar de possuir uma organização estatutária tanto quanto possível autônoma, uniforme e orgânica. Dêsse modo, a constituição de um corpo diretor autônomo (DASP) era uma consequência natural e lógica que não escapou à observação insuspeita dos estudiosos dos fenômenos sociológicos.

14. Essa interpretação se traduziu singelamente, como necessidade, digamos ainda "biológica", pela simplicidade de como definiu, as naturais finalidades do "Departamento Administrativo do Serviço Público" seu principal responsável, quando declarou :

"O principal objetivo do Govêrno, porem, confiando a uma repartição especializada a orientação dos serviços públicos, é resolver um problema dos mais sérios para o país :

integrar um regime de império da capacidade e da disciplina a nossa administração, viciada desde os seus primeiros passos em encarar o Estado como uma enti-

dade feita para dar empregos e favorecer melhorias faceis à vida dos cidadãos. O interesse nacional sempre foi motivo de riso. O particular lhe era em tudo superior".

(Entrevista do dr. Luiz Simões Lopes, concedida ao *Diário Carioca*).

15. A criação dêsse "estado maior", incumbido da direção e coordenação do vasto "exército civil", foi um dos mais agigantados avanços de nossa organização nacional que ainda está por ser perfeitamente compreendido pelos analistas apressados dos fatos administrativos. A sua semelhança "orgânica" aos instrumentos sagrados de segurança nacional não é, apenas, uma inócua figura literária, em uma vez que os mais ilustres homens de Estado são concordes em afirmar que o *National Civil Service* é o órgão mais eficiente de combate na guerra econômica entre as nações. Ortega declarou que a França se tornara imortal em razão de ser de sua "burocracia", fator de ordem e disciplina, ante o caos da agitação político-social. E uma das figuras mais curiosas do cenário europeu traçou a seguinte proclamação, que é bem uma "ordem do dia" que irmana os militares aos seus irmãos, "soldados da paz", os funcionários públicos, disciplinados e capazes, quando ciosos de seus destinos patrióticos :

"Estou certo de que a situação do funcionário não é suficientemente apreciada. Estou certo de que o funcionário é o soldado dos tempos de paz ; é pago da mesma maneira, ainda que faça o Estado ganhar 20 milhões ou 20 milhares, porque não trabalha porcentualmente. Pelo seu trabalho, si efetivo, dá a ganhar mais ao Estado do que dele recebe ; mas, si trabalha mal, é um parasita que convem relegar. Por isso é como camarada que me dirijo a vós ; si não elevarmos a administração, si não formarmos um tipo de funcionário do qual se falará com respeito — até que tenhamos atingido êste objetivo, não teremos chegado a cumprir os nossos deveres".

*General Slawoj-Skladkowski.*

(A continuar)