



V CONGRESSO INTERNACIONAL
DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES
DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS
PÚBLICAS

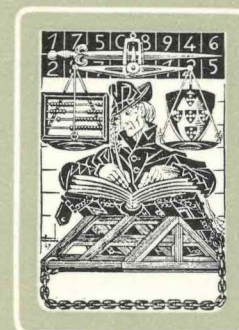
TEMA III

As Experiências Adquiridas pelas Institui-
ções Superiores de Controle na Elaboração
dos Processos Administrativos e Financeiros
dos Países Antigos e Jovens

por

HUMBERTO DE FREITAS SANTOS

336.126
SANxExp ex.3



LISBOA — 1965

VEN 837

336.126
SAN Exd.
ex 3

V CONGRESSO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES
SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

(Jerusalém - Junho de 1965)

TEMA III

“As Experiências Adquiridas pelas Instituições Superiores de Controle na Elaboração dos Processos Administrativos e Financeiros dos Países Antigos e Jovens”

por

HUMBERTO DE FREITAS SANTOS

Chefe de Secção da Direcção - Geral
do TRIBUNAL DE CONTAS



LISBOA—1965

«AS EXPERIÊNCIAS ADQUIRIDAS PELAS INSTITUIÇÕES
SUPERIORES DE CONTROLE NA ELABORAÇÃO DOS PRO-
CESSOS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS DOS PAÍSES
ANTIGOS E JOVENS»

O Tema III subordina o estudo, a dois objectivos principais:

- 1) Importância da experiência adquirida pelas instituições superiores de controle financeiro na elaboração dos processos administrativo-financeiros e,
- 2) influência dessas experiências nos países jovens.

Consideramos este tema de grande oportunidade, na medida em que o surto de progresso económico verificado em quase todo o mundo e a consequente multiplicação dos serviços de administração, arrasta consigo problemas de solução inadiável.

Constata-se, inclusivamente, que o Estado está cada vez mais a tomar a posição de interventor frequente, mesmo nos países mais inclinados ao liberalismo. A planificação ao nível nacional para resolver problemas de carácter social e económico é um lugar comum nos países de todas as ideologias e essa centralização e coordenação de esforços implica novos serviços administrativos, outros meios financeiros, quantas vezes até, estruturação nova das instituições tradicionais.

Por outro lado, em relação aos países jovens, ainda a discussão do tema terá, porventura, mais audiência.

Qualquer sistema internacional que consiga a estabilidade e a mútua compreensão, será o fruto de um progresso amplamente compartilhado. Os modelos antigos de civilizações que excluam dos seus benefícios grandes regiões, são obsoletos. Os povos excluídos anteriormente não se mostram dispostos a assumir mais o seu papel passivo.

Urge, na medida do possível, ajudá-los a vencer, rapidamente, o espaço que medeia entre o subdesenvolvimento e um estágio social e económico válido e encorajante. Só assim esses países poderão ser úteis à comunidade mundial.

*

As características mais importantes que distinguem umas das outras as instituições de controle das finanças públicas, estão intimamente relacionadas com os caracteres políticos, económicos e sociais dos respectivos países. E tal não podia deixar de ser já que as instituições são, elas próprias, uma consequência dessas determinantes, pois servem para certificar e defender a exactidão duma política financeira e administrativa, influenciada quase sempre por uma política económica e esta, tantas vezes orientada por imposições duma política social concretizada.

Perante determinantes tão susceptíveis de evolução, não é de estranhar que frequentemente seja necessário fazer reajustamentos nos processos e métodos dessas instituições e algumas vezes, mesmo na sua estruturação básica. Acontece contudo que o processo dessa adaptação é demorado e arrasta-se, esperando o estabelecimento definitivo dos novos moldes da organização administrativo-financeira que é corrigida por intervenções sucessivas. Atravessam então as instituições períodos críticos de insuficiência em que se impõe o estudo aturado no sentido de conceber as medidas capazes de solucionarem os problemas.

Nesse estudo inclui-se, certamente, uma apreciação atenta daquilo que outros países, porventura mais evoluídos, fizeram quando colocados em situações análogas.

Mas não se poderá esperar que esse estudo, mesmo nas condições mais favoráveis, se traduza simplesmente pela aplicação integral de processos alheios. O trabalho será de adaptação.

A evolução, no campo da política económica e social, sempre acompanhada da criação de novos serviços administrativos e do aumento de envergadura dos já existentes, traz, para as instituições de controle financeiro, problemas de adaptação, mas a sua acção, perante eles, parece dever limitar-se a directivas de carácter técnico, no sentido de ser possível controlar eficientemente os novos movimentos de dinheiro.

Se os fenómenos de desactualização atingem contudo a estrutura das próprias instituições — v. g. uma mutação política — então o estudo deverá ser muito cauteloso, tendo-se bem presente que talvez não sejam os países mais desenvolvidos que nos apresentam uma melhor administração.

Apesar do progresso exigir uma boa administração (neste termo estamos a incluir todos os meios, até mesmo os de controle e fiscalização financeira) verificamos que países altamente desenvolvidos podem até dar-se ao luxo de ter uma administração excessivamente cara sem a eficiência compensadora.

Se nos reportarmos aos países já com tradições administrativas, onde os problemas que normalmente surgem, não são de criar sistemas novos, mas de modernizar os velhos, verificamos, quase sempre, que o estudo cuidadoso das experiências estranhas os leva a encontrar soluções próprias. E o fenómeno, que aliás se tem verificado em Portugal, não se deve exclusivamente a um sentido de independência intelectual, mas sim, igualmente, à dificuldade, senão impossibilidade, de encontrar países em que os caracteres políticos, económicos e sociais sejam semelhantes e aí se tenham processado reformas divulgadas, incidindo nos

sectores que interessam. Existe na realidade um conjunto de exigências impedindo uma solução por cópia, mas também, com alguma intensidade, uma predisposição natural para admitir métodos peculiares.

*

Mas o estudo das experiências alheias com intenção de nelas descortinarmos ideias que nos sirvam, sendo necessário em qualquer trabalho consciencioso seja qual for a extensão das reformas ou reorganizações a efectuar, torna-se, porém, essencial em relação aos países novos, sem experiência administrativa que, compreensivelmente, pretendem, desde logo, tirar o melhor rendimento das suas recentes instituições.

Para esses, os congressos que têm sido realizados, com os seus numerosos pareceres, relatórios, propostas e discussões, terão excepcional importância, pois se patenteia uma diversidade benéfica para quem tenha a preocupação de analisar os problemas das instituições. Evidentemente que os interessados poderão não se aperceber dos pontos fracos dos sistemas expostos, mas em boa verdade, eles, se existem, não devem ser considerados e discutidos em público. De resto, sob um aspecto puramente de ordem prática, creio que ao efectuarmos esse tal estudo aturado e escrupuloso, devemos ter como premissa ou melhor, observar como postulado, que as reformas, reorganizações, as modificações de processos ou métodos aplicados às instituições, nunca o foram por nelas se haverem notado erros de estruturação. Essas alterações são sempre, simples fenómenos de adaptação a novas condições. Para cada estágio, económico-social, existiu uma ordem administrativo-financeira eficaz e adequada, abarcando necessariamente o controle financeiro. Se aconteceu o mérito do sistema ter sido efémero, esse facto não se deveu a erro do legislador que somente pôde regular fenómenos positivos, mas sim ao rápido evoluir duma sociedade em progresso.

Lembrámos acima que as instituições de controle financeiro são uma razão, uma consequência determinada por factores de ordem política, económica e social, por isso os métodos ou sistemas que as orientam serão, talvez, discutíveis à luz de outras concepções políticas, mas, para cada política peculiar, isto é, dentro das determinantes próprias de cada país, elas mostram-se instituições satisfatórias e profícuas porque desempenham um papel a contento dos poderes de facto constituídos.

Admitindo a ideia atrás formulada que a cada estágio económico-social dum certo país, correspondeu sempre uma instituição de controle válida, pode facilmente conjecturar-se que uma determinada instituição, respeitante a um país social e economicamente desenvolvido, pode não apresentar, no seu último estágio, um padrão conveniente para um país mais atrasado, mas, no entanto, ter passado já por um período cujas características se conjugariam óptimamente com as características actuais desse país e daí, haver conveniência em dirigir o estudo não sobre a instituição actual, mas sobre aquela que satisfaz as necessidades anteriores.

Em nosso entender, para que um país jovem ou menos evoluído, possa aproveitar as experiências alheias, deve aceitar que os padrões a estudar, com viabilidade de adaptação, são aqueles que correspondem a estádios, política, social e economicamente semelhantes aos seus.

Entre os países novos, as antigas colónias, mostram uma atracção psicológica e política para com os países metropolitanos e as suas relações económicas tendem a estar debaixo de tal influência, por isso, é de supor que a inclinação para aceitar as experiências alheias no campo do controle financeiro, vise em primeiro lugar aquelas que foram realizadas nesses países, mas não deve, contudo, considerar-se satisfatório qualquer estudo que só a isso se limite.

*

Como observou um economista ilustre, há uma tendência natural para os países subdesenvolvidos fixarem a sua atenção mais nos resultados sociais e económicos que se realizam em países altamente progressivos, do que no áspero caminho que houve necessidade de percorrer para alcançá-los. E têm razão. Porque haveriam eles de repetir os mesmos erros e arcar com as mesmas dificuldades? Está à sua disposição um amplo capital acumulado de conhecimentos e uma técnica avançada, não só no campo económico mas também no social. Todavia, esses países só podem contar que lhe seja indicado o caminho para o progresso, o qual possivelmente terá menos escolhos e será mais rápido — mas terá de ser percorrido.

Não se pode tomar um sistema administrativo moderno e aplicá-lo a uma sociedade atrasada, certamente sem capacidade para o compreender e valorizar. O progresso, nos países hoje adiantados, consistiu num desenvolvimento gradual dirigido com intervenções paulatinas e intermitentes do Estado e esse fenómeno não pode deixar de caracterizar qualquer progresso nos países jovens. A transplantação duma legislação avançada para um país sem a estrutura básica evoluída só prejudicará o desejado desenvolvimento.

Desta forma, como poderão operar os responsáveis desses países tão sôfregos de progresso económico e de liberdade política?

A par de uma organização educativa que permita resultados rápidos e eficientes não só no campo generalizado mas ainda no âmbito da tecnologia e da administração pública, há necessidade de uma planificação central orientada pelo Estado que será iniciador e promotor dos projectos de empresa — pelo menos enquanto as condições sociais e económicas não permitirem em maior escala a iniciativa privada — e em sincronismo, a criação de uma administração que possa impor essa política. A ela são imprescindíveis, porém, dois atributos: eficácia e incorruptibilidade.

Muitas vezes tem sido posto em relevo que um dos principais

obstáculos ao desenvolvimento dos países pobres, radica nos serviços de administração que se mostram ineficazes, mal preparados, incompetentes e com frequência corrompidos e, segundo leio, os programas de assistência técnica internacional concedem um papel de grande importância à melhoria da administração pública.

Na verdade, os países subdesenvolvidos e os países jovens têm de esforçar-se por criar uma máquina eficiente e honrada, política e administrativamente. As escolas de administração devem englobar a preparação dos futuros funcionários dos serviços de controle e fiscalização das finanças públicas, aos quais incumbe a importantíssima tarefa de verificar a exactidão da política financeira, tão essencial ao progresso económico e, também, a legalidade e correcção das despesas efectuadas pelos demais serviços administrativos. Se essa instituição for criada com a intenção honesta de evitar a corrupção — para isso existem na Europa bastantes modelos para auxiliar a elaborar a sua estruturação — se lhe for dada ampla margem de intervenção e for servida por indivíduos competentes, moldados no espírito da honradez, equidade e igualdade perante a lei, estou em crer que essa instituição acima de qualquer outra, influenciará decisivamente a criação de um estado forte, imprescindível ao progresso geral de uma nação.

*

Abordámos de maneira extremamente concisa um tema que talvez merecesse ser tratado em grosso volume. A segunda parte poderia mesmo incluir alvitreos objectivos e preferenciais, formulados através de estudos comparativos dos métodos de controle das finanças públicas em uso por esse mundo fora.

Talvez valesse a pena; parece-me contudo, que em face da juventude desses países e das suas pequenas «élites», individualistas e desejosas de provar as suas reais capacidades de organização, é antes preferível expressar sugestões ligeiras que ajudem a descobrir os processos, que ministrar ensinamentos doutorais com demonstrações exaustivas, tantas vezes enganosas.

Essas «élites» são muito competentes e combativas e estamos certos que se conseguirem harmonizar esforços e evitar os ressentimentos de ordem vária, tão comuns nestas situações, elas levarão de vencida todas as dificuldades, saberão escolher as fontes mais apropriadas, e não terão necessidade que lhes redijam os seus «manuais de boa administração».

Vencida a inércia das grandes massas incultas, conseguirão integrar seus povos em sociedades orgânicamente válidas e levá-los a usufruir o bem-estar que a civilização actual pode proporcionar.

*

Resumindo o essencial: Quaisquer países onde se verifique a necessidade de criar, reformar ou readaptar os seus serviços de controle financeiro, por virtude de desactualização natural ou até mutação de carácter político, devem ter presente que os processos já experimentados por outros países, porventura mais desenvolvidos, servirão excelentemente como elemento de estudo para a resolução dos seus problemas, tendo, porém, em vista o seguinte:

1) Por muito aliciantes que tenham sido os resultados da sua aplicação nos países de origem, os métodos alheios não podem ser adoptados por cópia, mas adaptados às circunstâncias peculiares.

Subordinar povos atrasados sob o aspecto educativo e cultural a métodos de administração muito evoluídos redundam em perda de tempo e dinheiro.

2) É preciso apurar o sentido crítico — aos países económica e financeiramente fortes e altamente progressivos, pode não corresponder uma administração bem estruturada e equilibrada, no sentido de proporcionar eficácia a preço razoável.

3) Os tipos de experiência que interessa investigar, respeitam unicamente aos sistemas administrativo-financeiros adoptados em países cujos estádios económico-sociais correspondam aos do país interessado; estudando um país muito desenvolvido deverá procurar-se o sistema

utilizado quando o seu estádio económico-social estava sensivelmente a esse nível.

4) É essencial aos países jovens, conceberem uma política que realize uma administração forte e incorrupta, em que os serviços de controle e fiscalização financeira, servidos por indivíduos tecnicamente habilitados por escolaridade adequada, honestos e com arreigado sentido da legalidade, intevenham largamente, certificando a exactidão da política financeira e verificando a correcção das despesas dos serviços públicos e daqueles em que o Estado intervenha.

Lisboa, Outubro de 1964

Humberto de Freitas Santos

Bertrand (Irmãos), Lda. — Lisboa



TRBC

TRIBUNAL DE CONTAS
BIBLIOTECA-CDI



39x2011