

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA
Gabinete de Estudos António José Malheiro



Construir o Futuro sobre as Posições Conquistadas

POR

AURELIANO FELISMINO

(Director-Geral da Contabilidade Pública)

Palavras proferidas em 27 de Abril de 1960
no Gabinete de Estudos António José Malheiro

[Handwritten signature]
[Handwritten scribble]
[Handwritten number 2352]

IMPRESA NACIONAL DE LISBOA
1960

1. Há pouco mais de um ano — precisamente em 4 de Abril de 1959 — aproveitei o ensejo da inauguração da nossa biblioteca para anunciar a VV. Ex.^{as} algumas tarefas adicionais para os oito meses seguintes. O plano cumpriu-se, apesar do extraordinário esforço produzido no ano que pouco antes havia terminado.

Efectivamente, publicaram-se opúsculos com doutrina, legislação e tabelas para facilitar o processamento e a liquidação de abonos; realizaram-se colóquios entre os chefes de secção da Conta para tornar os métodos de actuação uniformes e poder ser medido com maior precisão o rendimento de cada unidade de trabalho; foram obtidos elementos para serem atingidos os mesmos objectivos nas secções de liquidação; novas equipas, com novo dirigente, actualizaram os manuais, com textos ultrapassados, destinados à preparação do pessoal para as categorias superiores; os conselhos de leitura exerceram eficazmente a sua acção de estímulo junto dos funcionários para a elaboração de trabalhos originais, única maneira, em meu entender, de se atenuarem os efeitos da normalização de processos e racionalização de métodos que há muito usamos e que, se imprimem ao trabalho rapidez e eficiência, são inevitavelmente monótonos; utilizou-se,

com êxito, a vinheta afixada em cada processo para a revelação dos melhores relatores de estudos, pareceres e informações; o Sr. Adjunto visitou todas as repartições, utilizando as manhãs de quatro meses, para saber os desvios naturais que se registavam, de repartição para repartição, no emprego de impressos uniformes há dez anos estabelecidos; fizeram-se as primeiras tentativas para criar boa receptividade à classificação económica do Orçamento e da Conta; através de palestras, com aparelhagem moderna de projecção, radicou-se no espírito de todos a vantagem e a necessidade da mecanização.

Para tanto tivemos sempre o apoio e o estímulo do espírito moderno e inovador de S. Ex.^a o Ministro das Finanças, Ex.^{mo} Sr. Prof. Doutor António Manuel Pinto Barbosa.

2. Tudo isto se fez em 1959, a par do nosso trabalho normal e depois do grande esforço realizado na segunda metade do ano de 1958.

— Lembram-se?

Nesse segundo semestre de 1958 encerrámos a Conta do ano anterior por forma a ser possível publicá-la em 17 de Julho. Tivemos de mudar toda a engrenagem do abono de família, em virtude dos benefícios concedidos pelo Decreto-Lei n.º 41 671, de 11 de Junho de 1958; os servidores do Estado receberam imediatamente os benefícios, porque a máquina burocrática estava para tanto preparada, e trabalhou-se febrilmente para rever e conferir mais de 52 000 processos e cerca de 100 000 fichas. Iniciaram-se os trabalhos de coordenação do Orçamento para 1959.

Todavia, à margem — eis o facto mais importante — funcionavam várias equipas:

A primeira, encarregada de obter, com base em inquérito discretamente feito, indicadores quantitativos e qualitativos dos servidores do Estado.

A segunda, encarregada, sob minha directa vigilância e com orientação permanente de S. Ex.^a o Ministro das Finanças, de ensaiar, com apoio nos dados obtidos, vários esquemas de melhoria de remunerações aos servidores do Estado, enquadráveis nas possibilidades do Tesouro. Ensaaiaram-se sete hipóteses.

A terceira, encarregada, também sob minha directa vigilância, da recolha e classificação das dotações do primeiro ano de execução do II Plano de Fomento, que constituíam encargo do Orçamento Geral do Estado. Este estava preparado, como é natural, só para o que era normal.

É interessante agora recordar:

a) Que os números respeitantes ao primeiro ano de execução do II Plano de Fomento se ultimaram em *21 de Dezembro* de 1958;

b) Que as melhorias das remunerações aos servidores do Estado foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 42 046, de *23 de Dezembro* de 1958;

c) Que o Orçamento Geral do Estado para 1959 foi aprovado no mesmo dia, *com inclusão de todos os números do II Plano de Fomento e das melhorias aos servidores do Estado.*

Para se conseguir este resultado, as equipas escolhidas previamente iniciaram um trabalho intenso, logo que se teve conhecimento do conteúdo que teria o decreto-lei que estabeleceu a melhoria dos vencimentos, e em 48 horas, de dia e de noite, esses funcionários, formando tantos grupos quantos os Ministérios, adaptaram o Orçamento às novas disposições, com uma disciplina, uma vontade, que não conheceu o cansaço nem o desânimo, e um sigilo que é raro registar, quando a execução de uma tarefa é confiada a tão elevado número de colaboradores.

Como se nada tivesse acontecido, todos os servidores do Estado, sem um atraso, sem uma reclamação, receberam os

seus novos vencimentos nos dias normais de Janeiro. Que bem que trabalharam as repartições desta Direcção-Geral! É esta a melhor recordação da minha já longa carreira de funcionário público!

3. Confesso, no entanto, que nunca a execução de um Orçamento foi seguida por mim com tanto cuidado e preocupações como a que se encerrou em 14 de Fevereiro último. É certo que tudo foi medido e estudado cuidadosamente, mas o salto da despesa foi grande e estabeleceu-se um *record* de velocidade no trabalho comum.

Desculpem VV. Ex.^{as} a insistência com que periódicamente pedi elementos para formar quadros, estabelecer rasciúmos e formular conclusões, felizmente sempre animadores, que imediatamente levava ao conhecimento de S. Ex.^a o Ministro das Finanças.

A S. Ex.^a mereceu interesse vincado a antevisão que se fez, com mais de três meses de antecedência, do fecho da última conta, a fim de, se possível, como foi, se descativarem coberturas extraordinárias do orçamento de 1959, para serem utilizadas no orçamento de 1960, ora em vigor.

Essa antevisão permitiu estabelecer racionalmente as coberturas extraordinárias do novo Orçamento e está agora confirmada pela realidade.

4. Temos, então, que registar, com muita satisfação, que na segunda metade de 1958 e no ano de 1959 (sem prejuízo da actividade do nosso Gabinete de Estudos, tão grata ao meu espírito) a nossa Direcção-Geral correspondeu às tarefas difíceis que lhe foram confiadas. Sabemos agora que a missão foi cumprida e bem cumprida, com a ajuda de Deus e o trabalho devotado de todos os funcionários que servem neste departamento. Bem hajam.

5. Este registo, esta exteriorização de satisfação profissional, exigia um acto simbólico. Pedi a todos os Srs. Chefes de Repartição que activassem o encerramento da Conta de 1959. Solicitou-se a colaboração das direcções de finanças. Usou-se, em muitos casos, a via telegráfica. O objectivo era entregar, com a data de hoje, a S. Ex.^a o Ministro das Finanças o encerramento da Conta de 1959. Pois, a Conta de 1959 será hoje entregue. Muito obrigado, por mais esta prova de esforço profissional.

6. A data não foi escolhida por acaso.

Todos se recordam que faz hoje 32 anos que o Sr. Prof. Doutor António de Oliveira Salazar assumiu as responsabilidades de regenerar as nossas então caóticas finanças. Neste Ministério esteve 12 anos. Para ainda nesta Casa o exemplo do seu esforço hercúleo, da sua clarividência e resistência mentais, da sua doutrinação clara, justa e precisa, do seu espírito reformador, da dedicação total da sua pessoa ao serviço da Nação. O seu exemplo ímpar faz, nos homens de boa vontade, renascer forças quando aparece o desânimo; obriga a aprofundar os estudos, não só por probidade ou pudor intelectual, mas também e principalmente por respeito aos métodos de trabalho que aqui deixou; convida a encurtar os prazos e a não contar as horas de serviço, se através de uma acção desta natureza o Estado se prestigia e da actuação resulta algum bem para a colectividade ou para algum dos seus sectores.

Creio, melhor, tenho a certeza de que a demonstração da actividade de um departamento que excede a obrigação exigida pelos preceitos regulamentares é a forma mais cara ao espírito do Sr. Presidente do Conselho para se assinalar a data da sua entrada no Ministério das Finanças.

Ora aqui está a justificação do simbolismo de que quis rodear a modesta contribuição no esforço comum de todos

os que trabalham dedicadamente na Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

7. Mas não ficaremos por aqui. A estas palavras dei o título do capítulo XI da Conta de 1931-1932: «Construir o futuro sobre as posições conquistadas».

Dentro em pouco direi a VV. Ex.^{as} qual a minha intenção.

Como sabem, no programa de concursos para chefes de secção da nossa Direcção-Geral, elaborado já sob a égide do Gabinete de Estudos, foi incluído um ponto que tem por fim a análise dos relatórios dos Orçamentos e das Contas. Já decorreram dezasseis anos sobre a data em que elaborei o aludido programa. Mas a necessidade de se insistir na análise desses relatórios é hoje mais necessária do que nunca.

Entrei ao serviço desta Direcção-Geral, como a maioria dos actuais chefes de repartição, em 1931. Temos vivido os relatórios orçamentais e das contas de então para cá. Ora, às gerações que foram aparecendo, especialmente às mais jovens, precisamos de recordar o que foi o zelo metódico, a conquista penosa e paciente de cada posição revelada nesses relatórios. Tais posições, alargadas de ano para ano, foram sempre a base sólida para se construir o futuro, que hoje já é passado e presente, mas que dará lugar a novo futuro, gradualmente melhorado.

8. Quero, por isso, aproveitar esta ocasião para anunciar que a principal tarefa adicional que reservo para o ano em curso é a realização de colóquios entre os funcionários que desejem ser opositores aos concursos de chefes de secção, os quais vão incidir sobre a apreciação dos relatórios dos Orçamentos e das Contas dos anos de 1928-1929 a 1940, abrangendo, assim, todas as gerências do Ministro das Finanças Sr. Prof. Doutor António de Oliveira Salazar.

As camadas novas farão desta forma a sua peregrinação técnica, que lhes deixará compreender melhor a obra impressionante que se realizou em doze anos e que foi a base de uma conquista permanente, agora ainda em marcha.

Sentirão, através dos textos e das comparações numéricas, a excepcional e quase profética visão do estadista que, depois do período da regeneração financeira, tornou possível a execução da Lei de Reconstituição Económica e cimentou, com sentimento marcado das realidades e necessidades nacionais, os alicerces sólidos que levaram à execução do I Plano de Fomento e permitiram dar o passo ousado que é o II Plano de Fomento.

9. As gerações modernas não viveram o nosso tempo e não estão muito curiosas de conhecê-lo.

Admitem que a actual posição do País, embora não tão boa como todos desejávamos, foi obtida através de evolução normal. E tudo acham pouco, quando comparam com o muito de alguns países. Por isso, as novas gerações precisam de conhecer bem o que já se fez, para, com o seu trabalho afinçado, ajudarem a conquistar novas posições, sobre as quais se possa construir melhor futuro. O bem-estar da Nação depende do somatório do esforço de cada um dos seus componentes.

Como era interessante, vantajoso e necessário que nas escolas superiores onde se ensinam finanças, economia política e contabilidade pública se fizesse uma «Introdução» a essas cadeiras que estudasse comparativamente a nossa posição em 1928 e a evolução sofrida até ao presente!

10. Em breve daremos início aos projectados colóquios. Teremos ocasião de verificar que a Lei de Reconstituição Económica, o I e o II Planos de Fomento não foram meras inspirações de figurinos externos. Resultaram, sim, da clareza de quem se dedicou à reorganização do País.

Com efeito, já no capítulo XI do relatório da Conta de 1931-1932, precisamente a última gerência do período de três anos estabelecido para a regeneração financeira, depois de afirmar que os resultados obtidos se conquistaram sob a violência de uma crise sem precedentes, regista o Ministro das Finanças de então:

O trabalho por nós realizado no domínio financeiro é condição e base essencial, mas enfim uma pequena parte da obra de reconstrução nacional a prosseguir em todos os campos — desde a produção da riqueza à educação e cultura do povo português. Nós começámos efectivamente por construir a ordem financeira e administrativa para virmos a ter os meios materiais suficientes e os elementos de trabalho na engrenagem do Estado que permitissem utilizar as disponibilidades de dinheiro e de crédito em proveito da Nação.

A preocupação do saldo fisiológico a alimentar, a vestir e a ocupar (base dos modernos orçamentos humanos e das ordens preferenciais dos investimentos dos mais bem gizados planos de fomento) está bem patente no citado capítulo XI. Isto em 1931-1932!

11. Mas já em 1930-1931 (reparem bem: segundo ano da regeneração financeira), quando o Ministro das Finanças andava absorvido com reformas de toda a ordem e com a modificação e adaptação das estruturas dos serviços a novas tarefas, no capítulo X do relatório da Conta dessa gerência, já o Ministro das Finanças encara o trabalho de reconstrução e novas directrizes económicas. Antevê, com confiança:

. . . o País precisa de ser economicamente refeito, e é necessário que os melhores factores da economia

nacional estejam na mão de portugueses. Os portos, os caminhos de ferro, a energia hidroeléctrica, as obras de irrigação custam centos de milhares de contos: há-de fornecê-los a Nação, para que verdadeiramente lhe pertençam.

E tudo isto já pertence à Nação, através da execução da Lei de Reconstituição Económica e dos Planos de Fomento! No entanto, foi previsto no segundo ano da regeneração financeira! Há 30 anos!

Efectivamente, consolidado o equilíbrio e abastecida a tesouraria (paraphraseando e actualizando um pouco uma passagem do relatório da Conta de 1933-1934), repararam-se as velhas estradas e lançaram-se outras novas; construíram-se portos; limpam-se e regularizaram-se os rios; estenderam-se muitos mais fios telegráficos e telefónicos; ergueram-se edificações para a instalação de escolas, cidades universitárias, hospitais, serviços públicos; puseram-se as linhas férreas e o material circulante em estado de servir e depois procedeu-se à sua modernização e iniciou-se a sua electrificação; construíram-se barragens; os melhoramentos rurais levaram os benefícios do progresso ao mais recôndito recanto do País; o povoamento e repovoamento florestais transformaram a paisagem; as obras de hidráulica agrícola produzem há alguns anos os efeitos previstos; aos Ministérios da Educação Nacional e da Saúde Pública concede-se o máximo que é possível; reequipam-se com material moderno as escolas técnicas, liceus e faculdades; mantém-se o esforço do plano suplementar de defesa; adaptam-se serviços às novas necessidades, reformam-se outros e criam-se outros ainda; actualizaram-se sucessivamente os vencimentos e assumem-se encargos de ordem social a favor dos funcionários (abono de família, protecção na doença, casas económicas, etc.); constituem uma feliz realidade os aero-

portos, as carreiras aéreas, a marinha mercante, a primeira fase do metropolitano de Lisboa, os estudos para o aproveitamento da energia nuclear, o esforço de fomento e defesa do ultramar; é indiscutível a lealdade da nossa convivência internacional e o respeito de que somos lá fora rodeados; e além de tudo isto e muito mais ainda, há o equilíbrio em 32 anos dos Orçamentos e das Contas, a dívida pública de montante abaixo do que seria justificável, algumas reservas, estabilidade monetária, tudo, tudo em ordem a construir-se o futuro sobre as posições que metódicamente se vão conquistando.

12. Sejamos nós um modesto elo da engrenagem burocrática.

A posição de eficiência que já conquistámos não nos deve satisfazer. A conquista tem de ser permanente, estarmos sempre em marcha, para o futuro do departamento estar assegurado e tornarem-se fáceis as substituições na execução, nas chefias e na direcção. O nosso Gabinete de Estudos tem sido fecundo, pois já conta mais de meia centena de publicações. Será enriquecido em breve com os colóquios que anunciei.

Por eles compreenderemos melhor como foi possível elaborar um II Plano de Fomento, com encargos previstos, para 6 anos, de um pouco mais de 31 milhões de contos, dos quais quase 22 milhões se destinam à metrópole e 9 milhões ao ultramar.

Ao Orçamento Geral do Estado cabem, dos 31 milhões de contos, 6500 milhares, isto é, a média anual aproximada de 1083 milhares de contos. Para obtermos este elevado montante, além de termos de recorrer a fontes extraordinárias para despesas não previstas no II Plano de Fomento, como sejam as do plano de defesa, as da planificação física e outras, há que poupar anualmente, dos recursos ordinários, cerca

de 833 300 contos. Por outras palavras, há que realizar poupanças de forma a que, durante cinco anos ainda (já que o resultado da Conta de 1959 nos tranquilizou), se obtenha, em cada ano, um excesso de receitas ordinárias sobre despesas da mesma natureza não inferior àquele montante de 833 300 contos.

Com os empréstimos que recentemente se concederam a Angola e Moçambique — 410 000 contos — a despesa extraordinária de 1960 subiu a 3165 milhares de contos. O total do Orçamento já ultrapassa os 11 milhões. Trata-se de um grande esforço, mais claramente demonstrado no quadro que segue:

Orçamento Geral do Estado

(Milhares de contos)

Anos	Despesa ordinária	Despesa extraordinária	Total	Percentagem em relação ao total	
				Ordinária	Extraordinária
1928-1929	1 836	82	1 918	95,72	4,28
1936 — 1.º ano da execução da Lei de Reconstituição Económica	1 923	664	2 587	74,33	25,67
1953 — 1.º ano da execução do I Plano de Fomento	4 898	1 454	6 352	77,11	22,89
1959 — 1.º ano de execução do II Plano de Fomento	7 232	2 286	9 518	75,98	24,02
1960	7 737	3 165	10 902	70,98	29,02

13. Com a necessidade que se tem de recorrer ao mercado de capitais para o financiamento de empresas e indústrias-base que estão no período de arranque e das quais se espera acção eficaz para o emprego de braços, aumento da riqueza e rendimento nacionais, é evidente que o Estado deve evitar absorver 3 milhões de contos anuais ao mesmo mercado, para cobrir despesas extraordinárias. Logo, há-de ser com

a poupança das receitas ordinárias efectivas que se poderão atenuar as dificuldades de cobertura da totalidade das despesas extraordinárias com empréstimos, já que as reservas de outros recursos extraordinários, tais como receitas de amoedação e saldos de contas, se aproximam do fim.

14. Em suma, será entregue hoje a Conta de 1959 a S. Ex.^a o Ministro das Finanças e estou certo de que S. Ex.^a apoiará a intenção que leva a data do seu encerramento e, bem assim, os propósitos que animam esta Direcção-Geral na realização dos colóquios que anunciei.

Por meu lado, conto para tudo com a sempre esforçada dedicação de VV. Ex.^{as}