

ORÇAMENTO

Orçamento e Contabilidade

Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano

INTRODUÇÃO

(PARTE II do Relatório da Comissão Hoover) (*)

No setor fiscal, graves deficiências se observam nas operações internas do Governo Federal, deficiências que penetram a fundo em todas as transações governamentais. O orçamento que o Presidente anualmente submete ao Congresso não indica exatamente o custo de cada atividade para o ano seguinte e o sistema oficial de contabilidade, obsoleto e complicado, não demonstra o que se fêz com o dinheiro gasto no ano anterior.

Algumas das normas fiscais do Governo Federal datam do tempo de Alexandre Hamilton. Já se revelavam arcáicas numa época em que a despesa total do Governo montava a 4 bilhões de dólares anuais. Hoje, quando o Governo despende mais de 40 bilhões por ano, são completamente inadequadas. Têm sido recomendadas durante anos mas, ainda assim, contribuem para a dispersão de esforços e chegam a prejudicar a boa administração e a iniciativa dos melhores funcionários.

Já é tempo de modernizar-se o sistema contábil do Governo Federal. Sem essa providência, o Congresso, o Poder Executivo e o público não poderão julgar, com conhecimento de causa, o acerto das verbas propostas nem os resultados das despesas realizadas.

REORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO E DA CONTABILIDADE

Os atuais métodos de orçamento e contabilidade estabelecem confusão no espírito dos membros do Congresso e do público, impossibilitando, também, a eficiência da administração.

Em face dessa triste situação, esta Comissão propõe uma reforma radical dos métodos de elaboração orçamentária e de contabilização das despesas realizadas. A estrutura proposta destina-se

a informar o Congresso e o público sobre dois pontos principais:

1. Em matéria de orçamento: a que se destinam as verbas.

2. Em matéria de contabilidade: que resultados auferem delas os contribuintes.

São duas indagações que se situam no âmago de qualquer sistema fiscal. O atual sistema de orçamento e contabilidade do Governo Federal só não responde às mesmas ou dá respostas "pela metade". Um bom sistema daria respostas bem exatas.

Orçamento e contabilidade são coisas que andam juntas. As importâncias constantes das previsões orçamentárias são, posteriormente, contabilizadas como empenhadas ou despendidas. As atividades são as mesmas e as contas, por seu lado, devem ser as mesmas. Sómente por meio de confronto entre atividades semelhantes e entre a mesma atividade num e outro ano, poder-se-á julgar a matéria com conhecimento de causa. Sómente atribuindo-se ao chefe de cada atividade a responsabilidade financeira de todas as despesas de seu programa, poder-se-á forçá-lo a prestar contas. Sómente pela modernização do sistema federal de orçamento e contabilidade será possível dizer-se exatamente quando está custando cada programa e cada projeto. O Governo Federal deve estar em condições de apreciar os resultados com pleno conhecimento.

De acordo com nossas recomendações, o Congresso, o Poder Executivo e o povo não apenas disporão das mesmas informações de que hoje dispõem, mas, ainda, de outras, apresentadas de modo mais compreensível.

Nossas recomendações sobre orçamento estão expostas no Capítulo I do relatório e as recomendações sobre contabilidade, no Capítulo III. No Capítulo II, discutimos a organização interna do Escritório do Orçamento.

CAPÍTULO I

O ORÇAMENTO

REFORMA DO ORÇAMENTO

A elaboração orçamentária e o processo de distribuição de verbas constituem a própria essência da administração e do controle a cargo do Poder Executivo.

(*) *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government — McGraw-Hill Book Company, Inc. New York, Toronto, and London, págs. 32/63.* Tradução e divulgação autorizada pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

A reforma dos métodos do orçamento e da estrutura de distribuição de verbas é necessidade que se impõe.

O orçamento federal é atualmente um documento inadequado, mal organizado, que não atende como deve aos seus objetivos primordiais de apresentar um plano prático e compreensível das despesas do Governo. É um documento que se vem tornando mais volumoso cada ano, à medida que crescem as necessidades governamentais, mas sua estrutura e o método de sua apresentação não se modificaram. O último orçamento — o de 1949-50 — compõe-se de 1.625 páginas impressas, com cerca de 1.500.000 palavras e somas abrangendo milhares de verbas específicas.

Não há uniformidade nas tabelas de distribuição de verbas. Algumas dotações representam importâncias enormes, outras, parcelas insignificantes. Dotações para o mesmo serviço aparecem em muitos lugares diferentes. Muitas dessas anomalias resultam de acidente histórico.

O Bureau dos Negócios Indianos, por exemplo, tinha cerca de 100 títulos e subtítulos de verbas para as suas despesas durante o ano fiscal de 1947-48, num montante de 50 milhões de dólares. A sua maior dotação era de mais de 11 milhões, enquanto que a menor era apenas de 114,53 dólares.

No extremo oposto vamos encontrar a Administração dos Veteranos com uma dotação de mais de um bilhão de dólares para "salários e despesas", rubrica que nada diz sobre o programa de trabalho daquele órgão.

ORÇAMENTO FUNCIONAL

Recomendação n.º 1

Recomendamos a reforma total dos métodos orçamentários do Governo Federal, pela adoção de um orçamento baseado nas funções, atividades e projetos. É o que chamamos "Orçamento funcional".

Focalizar-se-ia, assim, a natureza e a importância relativa do trabalho que deve ser realizado ou do serviço que deve ser prestado, ao invés de dar-se relêvo apenas às coisas que devam ser adquiridas, tais como serviços pessoais, material, equipamento etc. Estes, afinal de contas, constituem apenas meios de chegar-se a um fim. O principal, no orçamento, é o trabalho ou o serviço que deve ser realizado e o preço desse trabalho ou desse serviço.

Com o tipo de orçamento proposto, concentra-se a atenção nas funções ou atividades — na realização de um objetivo — e não em relações numéricas de funcionários ou em autorizações de compras. Na realidade, esse método de orçamento concentra a ação do Congresso e a administração do Executivo no âmbito e no vulto das diferentes atividades federais. Esclarece bem, peran-

te o Congresso e o público, as realizações e o custo dessas atividades.

Dois exemplos desses dois diferentes métodos de apresentação das previsões orçamentárias, apresentadas no Anexo I, indicam as deficiências dos métodos atuais quanto ao Centro Médico Nacional da Marinha em Bethesda. Esse hospital dispõe atualmente de dotações orçamentárias sob doze diferentes rubricas da Marinha, conforme adiante sevê:

Gabinete do Secretário — despesas diversas, Marinha.

Bureau de Navios — manutenção.

Arsenal — peças de artilharia e depósitos.

Bureau de Abastecimento e Contabilidade — manutenção.

Bureau de Abastecimento e Contabilidade — transporte de material.

Bureau de Medicina e Cirurgia — Departamento Médico da Marinha.

Cinco outras rubricas semelhantes.

Não há uma rubrica única no orçamento, demonstrando a despesa total, atualmente, para o funcionamento de um hospital naval.

Propomos, por exemplo, que, pela adoção de um orçamento funcional, se apresentem as despesas para o funcionamento do Centro de Bethesda, juntamente com outros hospitais navais semelhantes, como programa identificável, sob uma só rubrica de "Tratamento Médico".

E' o que se demonstra no primeiro exemplo, constante do Anexo I.

A idéia do orçamento funcional não constitui novidade. Já é adotada nos modernos orçamentos de alguns Estados e de várias municipalidades.

O orçamento funcional não modifica nem desvia a responsabilidade do Legislativo; o Congresso continua com poderes para limitar as despesas orçamentárias. O orçamento funcional proporciona ao Presidente, ao Congresso e ao público em geral, informações mais amplas e mais seguras e esclarece melhor o Congresso sobre o que faz o Governo, quanto faz e quanto gasta. Os programas podem ser apresentados em forma mais clara e eficiente.

Uma das finalidades primordiais do orçamento funcional é proporcionar ao Congresso a possibilidade de melhor examinar as necessidades orçamentárias. Esse exame deve ser feito principalmente na base das realizações e, por essa razão, o Congresso precisa conhecer bem claramente as despesas e o que se propõem a fazer com os recursos orçamentários os órgãos executivos e administrativos que os solicitam. No caso de Bethesda, acima referido, o Congresso, com a adoção do novo sistema, terá diante dos olhos, em todas suas minúcias, as despesas com o funcionamento do hospital, de modo que poderá comparar essas despesas com as do ano anterior e com as despesas de outros hospitais semelhantes.

O Bureau de Navios do Departamento da Marinha, por exemplo, dispõe de 27 dotações, muitas das quais figuram no orçamento sem ligação aparente com aquela repartição. Já se tentou eliminar essa confusão pela adoção de uma estrutura orçamentária adequada. A idéia foi em parte concretizada nas previsões orçamentárias para a Fôrça Aérea, apresentadas no orçamento de 1949-50.

No final dêste relatório, num exemplo por menorizado sóbre os efeitos do orçamento funcional para o Serviço Florestal, demonstramos como as despesas reais para o funcionamento dêsse Serviço não figuram tôdas naquela parte do orçamento, encontrando-se incluídas em vários outros lugares. No atual orçamento, as despesas totais, sob aquela rubrica, são de 26 milhões, enquanto que, com um orçamento funcional, evidencia-se que as mesmas se elevam a 43 milhões.

O MÉTODO PROPOSTO

Na realidade, o primeiro dever das Comissões Orçamentárias (*Apropiations Committees*) é examinar o que foi realizado e o que se propõe seja realizado no período seguinte. Esse exame deve ser feito à luz da experiência anterior. O sistema que propomos deverá habilitar essas Comissões a julgarem com mais facilidade a despesa básica anual e, entre mais outras coisas, decidirem, exatamente, a amplitude que deverão ter os vários programas federais.

O orçamento funcional poderia ser elaborado e estudado mais rapidamente. Não atrasaria nem prejudicaria a ação do Congresso em matéria de orçamento. Asseguraria estimativas de despesas mais completas e, na parte da receita, cifras mais exatas para o período orçamentário subsequente.

Com um orçamento funcional, o exame, por parte do Executivo e do Legislativo, das previsões de execução e das justificacões de programas deverá girar em torno de duas questões básicas :

1.º) Que amplitude deverá ter qualquer grande programa ou função governamental em têrmos de necessidade, de relação com outros programas e de proporção com o total de despesas? Trata-se, essencialmente, de um problema de política pública, que deve ser esclarecido pelas autoridades responsáveis do setor executivo e, eventualmente, pelo Legislativo.

2.º) Quão eficiente e econômicamente poderá ser executado o programa governamental aprovado? Em outras palavras, poderá o mesmo volume de trabalho ser executado satisfatóriamente através de outras medidas ou por melhores processos, de custo inferior?

O orçamento funcional habilitaria os administradores a responsabilizarem as autoridades a êles subordinadas, pela fiel execução das determinações do Congresso. Além disso, simplicaria o sistema de informações e de contabilidade.

Estrutura de Discriminação de Verbas e Orçamento Funcional

A atual estrutura de discriminação de verbas, em que se baseia o orçamento, é uma verdadeira colcha de retalhos, resultante de um longo processo de evolução, sem qualquer orientação racional. Em certas partes do orçamento, nota-se excesso de discriminação, em outras, insuficiência. Algumas dotações são de âmbito excessivamente amplo; outras, por demais restritas, por excesso de discriminação. Dotações para a mesma atividade aparecem em diferentes lugares. A despeito das recentes simplificações, a linguagem de certas discriminações continua como um emaranhado de minúcias. Muitas dessas minúcias, a nosso ver, poderão ter tratamento mais uniforme, em forma codificada.

A estrutura de discriminação das verbas não sómente prejudica a apresentação das previsões orçamentárias, como afeta a fundo a responsabilidade administrativa e fiscal. A administração departamental torna-se complicada e a responsabilidade fiscal difusa, quando as mesmas repartícões ou atribuições são atendidas por dotações diversas.

A estrutura de discriminação das verbas ainda mais se complica pela diversidade de modalidades de autorizações, dotações anuais, não anuais e permanentes, redistribuições, autorizações contratuais e dotações para liquidação de autorizações contratuais. O Congresso, a imprensa e o público sentem-se, assim, não raro confusos quanto à importância total da verba destinada a qualquer projeto constante do orçamento. E' fora de dúvida que, de há muito, se deveria ter realizado um estudo completo das atuais métodos de distribuição de verbas, no sentido de simplificação da estrutura de discriminação dos recursos orçamentários, linguagem e normas. A revisão dêsses métodos deveria ser levado a efeito em suas linhas gerais e de acordo com os objetivos básicos de um orçamento funcional.

Recomendação n.º 2

Recomendamos ao Congresso um estudo completo e imediato da estrutura de distribuição de verbas.

O Congresso de há muito se tem interessado em que as repartícões apliquem os recursos orçamentários que lhes são atribuídos de modo que não apresentem deficits. Com essa finalidade, várias providências têm sido adotadas quer pelo Congresso quer pelos Presidentes, resultando, finalmente, num sistema de distribuição proporcional. (*apportioning appropriations*)

Com essa medida, as repartícões têm que submeter à aprovação do Bureau do Orçamento, trimestralmente, seus pedidos de recursos. Qualquer modificação na distribuição aprovada exige o preenchimento de formalidades para aprovação do Bureau. As distribuições e quaisquer modifi-

cações das mesmas são enviadas por cópia ao Tesouro, para informação.

Mensalmente, as repartições devem prestar contas da situação de suas verbas, indicando obrigações e saldos. Mas êsses relatórios sobre a situação das verbas são não raro confusos, uma vez que, no tocante aos respectivos compromissos, as repartições podem prestar as informações que quiserem. Ao que parece, nem o Bureau do Orçamento nem o Tesouro examinou ou controlam diretamente essas informações. Além disso, a contabilidade administrativa, tal como determinada pelo Controlador Geral (Comptroller General) não prevê adequadamente os atendimentos dos compromissos nos limites dos recursos existentes. Nestas condições, o Bureau do Orçamento, que aprova, em nome do Presidente, tôdas as divisões de verbas, bem pouco significa para evitar os déficits normais. E é nisso que consiste um dos pontos fracos do atual sistema.

Com os métodos de contabilidade atualmente adotados pelos departamentos e repartições, não é possível exercer-se um controle eficiente. As recomendações que damos a seguir quanto à contabilidade encontram justificativa nessa situação.

Separação das despesas de inversão de capital (Capital outlays)

Tanto no orçamento como na contabilidade do Governo Federal observa-se constante confusão pelo fato de se apresentarem juntas as despesas correntes (*current expenditures*) e as de inversões de capital (*capital outlays*). Trata-se de dois tipos de despesa, de natureza essencialmente diversa, que deveriam, por conseguinte, ser apresentadas separadamente, sob as respectivas rubricas no orçamento. E' este um dos importantes aspectos do orçamento funcional.

As verbas para inversão de capital (*capital outlays*) votadas anualmente, representam apenas uma parte do custo total de numerosos projetos que o Governo Federal inicia ou já tem em execução. Muitas dessas dotações são concedidas para a execução de determinado projeto durante o ano, sem conhecimento da despesa já realizada ou de compromisso autorizado para a conclusão ou melhoria da obra. Isso não é maneira de fazer negócio.

Enquanto os projetos de investimento são cuidadosamente examinados quanto à sua utilidade, prazos e despesas totais prováveis, no momento da respectiva autorização, as despesas totais restantes dos demais projetos dêsse tipo deveriam ser apresentados no orçamento, anualmente, juntamente com as despesas já realizadas. Essas cifras deveriam ser examinadas nos anos seguintes, para mantê-la em dia com o que houver ocorrido.

Recomendação n.º 3

Recomendamos que as previsões orçamentárias dos vários departamentos e repartições governamentais sejam divididas em duas categorias básicas: despesas normais de custeio e despesas de investimento de capital.

ÊSSE TIPO DE ORÇAMENTO JÁ É USADO

Esse tipo de elaboração orçamentária já foi demonstrado por corporações governamentais, de acordo com a Lei de Contrôle de Corporação Governamental, de 1945. As normas atuais de orçamento das corporações governamentais implicam na adoção parcial de muitas dessas simplificações baseadas no orçamento funcional, escrituração acumulada (*accrual accounting*) e separação entre as despesas de inversão de capital e as despesas correntes de custeio. Essas providências já tornaram bem mais flexível a administração orçamentária e mais simples sua elaboração, contabilização e exame.

REDUÇÃO DAS DESPESAS CONSTANTES DO ORÇAMENTO

Tanto o orçamento atual, como sua aplicação, carecem de clareza no tocante ao direito, por parte de Bureau do Orçamento e do Presidente, de reduzirem o montante das verbas votadas, durante o ano a que as mesmas se destinam.

Recomendação n.º 4

Recomendamos, no interesse público, que este problema seja esclarecido e, de qualquer forma, que o Presidente seja investido de poderes para reduzir as despesas votadas, desde que essa medida não prejudique os objetivos visados pelo Congresso.

CAPÍTULO II

O ÓRGÃO DO ORÇAMENTO

Em seu primeiro relatório, a Comissão de Organização do Poder Executivo referiu-se ao relevante papel que cabe ao órgão do Orçamento (*Office of the Budget*), como órgão "staff" do Presidente. E' através dêle que o Presidente exerce sua autoridade na elaboração das previsões orçamentárias e na execução dos programas de despesas. E' através dêle, também, que o Chefe do Executivo introduz aperfeiçoamentos na administração do setor a seu cargo, recebe pareceres sobre a reorganização de normas administrativas, examina os pedidos de leis dos departamentos e coordena certas atividades, como, por exemplo, as estatísticas.

O órgão do Orçamento pode constituir o maior instrumento de que dispõe o Presidente, para o contínuo aperfeiçoamento de sua máquina administrativa.

O campo de ação do Poder Executivo aumentou tão tremendamente em vulto e complexidade que o mesmo já não pode conseguir efici-

ciência e economia mercê apenas de um exame anual dos pedidos de recursos orçamentários formulados pelos departamentos. O exame dessas estimativas constitui apenas uma providência final, depois de muitas outras, tôdas elas essenciais à administração presidencial no setor a seu cargo. Ao "staff" do Presidente cabe fazer com que os departamentos elaboram seus programas básicos em harmonia com o programa geral da administração, que elaborem um orçamento capaz de levar a efeito esse programa de maneira mais econômica possível e que examinem constantemente a própria organização e suas normas de administração, a fim de garantirem a boa administração de seus programas.

O órgão do Orçamento e o Executivo geralmente se encontram num círculo vicioso. A fraqueza da administração de vários departamentos e repartições e, especialmente, a fraqueza de certas divisões de orçamento, não raro deixam para o órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*) um grande trabalho na revisão dos detalhes das previsões orçamentárias. O resultado é que aquélle órgão tem que dedicar grande parte de sua atividade e de seu pessoal à tarefa de examinar previsões orçamentárias que deveriam ter sido convenientemente elaboradas pelos departamentos e pelas próprias repartições.

Além disso, a falta de um sistema bem entrosado de cooperação, para o desenvolvimento de um programa conjunto no setor do Poder Executivo, vem, há muitos anos, dando lugar a uma série de orçamentos isolados tornando difícil, senão impossível, coordenar as previsões orçamentárias através de exame e correção.

Tôdas essas dificuldades são, ao mesmo tempo, causa e efeito da maneira pela qual são as previsões orçamentárias apresentadas ao Congresso e da maneira pela qual são as verbas distribuídas. Sem uma reforma do sistema orçamentário geral e sem a adoção de um orçamento de programa ou de execução, o órgão do Orçamento não conseguirá introduzir no Gabinete do Presidente o tipo de trabalho de equipe que o possa servir com eficiência.

DIVISÃO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

A tarefa principal do órgão do Orçamento (*Office of the Budget*) — a própria essência de seu trabalho — é examinar e corrigir as previsões orçamentárias elaboradas nos departamentos. Essa tarefa cabe, primordialmente, à Divisão de Previsão Orçamentária daquele órgão, que dá ao mesmo a oportunidade de examinar todos os programas do Executivo.

E' esse trabalho que lhe fornece as informações e a autoridade com que assistirá o Presidente na execução de seu programa geral e no aperfeiçoamento de sua organização e administração.

A cada uma das demais divisões cabe o estudo de determinado problema da administração. O êxito dêsse trabalho muito depende da articulação de cada uma delas com a Divisão de Pre-

visão Orçamentária, uma vez que os funcionários desta, encarregados do exame do orçamento, estão mais em contato com os vários departamentos e seus respectivos programas.

Recomendação n.º 5

Nestas condições, a Comissão recomenda que o exame e a revisão, a cargo da Divisão de Previsão Orçamentária do órgão do Orçamento, sejam feitas, da primeira à última fase, em articulação com representantes, respectivamente, da Divisão Fiscal e da Divisão de Direção Administrativa.

A revisão das previsões orçamentárias deve-rá contribuir para três tipos principais de trabalho de "staff" e, por seu lado, ser baseada nos mesmos:

- estabelecimento de política e programa consistentes para o setor a cargo do Executivo, em conjunto;
- aperfeiçoamento de sua organização e direção;
- coordenação de certas atividades administrativas comuns a vários departamentos (como, por exemplo, estatísticas e relatórios).

DIVISÃO DE REFERÊNCIA LEGISLATIVA

O primeiro Diretor do Orçamento e as Comissões do Congresso com as quais ele trabalhou, verificaram que todos os objetivos de sistema orçamentário estariam fadados a malôgro se cada Departamento recomendasse, independentemente, as leis que posteriormente exigem distribuição de verbas e despesas. Verificaram, ademais, que o trabalho do Congresso e de seus Comitês se tornaria infinitamente mais difícil se os mesmos tivessem que estudar todo o volume de projetos de leis, na sua maioria sobre assuntos técnicos, elaborados pelos diferentes departamentos, em competição e sem qualquer consideração pelo programa presidencial.

O referido Diretor iniciou, por isso, o trabalho que é hoje feito no órgão central de Orçamento, começando na Divisão de Referência Legislativa. E' o trabalho de compilar, em face das recomendações recebidas dos departamentos quanto a matéria legislativa, informações para uso do Presidente. Destina-se, em parte, a esclarecer o Chefe do Executivo quanto à conveniência de sancionar ou vetar determinada lei e, em parte, a informar os Departamentos e repartições quanto à maneira pela qual suas recomendações se relacionam com o programa presidencial.

Durante a XVIII Sessão Legislativa, o Bureau do Orçamento forneceu ao Presidente ou aos departamentos executivos pareceres sobre 5.992 projetos-de-lei e prestou ao Presidente informações sobre 1.438 leis votadas pelo Congresso.

DIVISÃO FISCAL

Pelo estudo que faz das recomendações legislativas, o órgão central do Orçamento (*Office*

of the Budget) auxilia o Poder Executivo a desenvolver um programa estável. Outro serviço que presta é o de examinar as previsões orçamentárias dos vários departamentos, para verificar se seus programas têm relação entre si e por que forma poderão ser amoldados num programa harmônico e numa política fiscal para toda a Administração.

Esse trabalho apresenta duas dificuldades: Primeiro, a política fiscal depende menos do vulto das verbas distribuídas do que do *quantum* despendido num ano. As verbas distribuídas e as despesas realizadas não são idênticas e devem ser ambas examinadas, para verificar-se o efeito das despesas governamentais sobre a economia da Nação.

Segundo, tanto as verbas distribuídas como as despesas realizadas são, em geral, apresentadas por Departamentos ou mesmo por repartições, e várias repartições, nos departamentos, poderão estar empenhadas em diferentes aspectos do mesmo programa (como, de fato, acontece, por exemplo, no tocante ao desenvolvimento dos recursos naturais). A adoção do orçamento funcional, que recomendamos, atrairá a atenção para essa inter-relação.

A principal realização da Divisão Fiscal nestes últimos anos foi, possivelmente, a introdução do "Budget Preview" (orçamento prévio) que apresenta em maio as previsões orçamentárias que constarão do documento a ser enviado ao Congresso do mês de janeiro seguinte. Esse orçamento prévio auxilia a determinação da política presidencial para o orçamento seguinte e estabelece a orientação que deverá ser seguida pelos departamentos na elaboração de suas previsões orçamentárias.

Recomendação n.º 6

A Comissão recomenda maior contacto entre as divisões do órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*) e destas com certas repartições, como o corpo de assessores pessoais do Presidente, o Departamento do Tesouro, o Consultor Econômico e a Junta de Recursos de Fiança Nacional (*National Security Resources Board*).

DIVISÃO DE DIREÇÃO ADMINISTRATIVA

Através, principalmente, de sua Divisão de Direção Administrativa, o órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*) fornece ao Presidente pareceres sobre a organização geral e direção dos departamentos e repartições.

O *Office of the Budget* compreendeu que a Divisão de Direção Administrativa deve obter informações da Divisão de Previsão Orçamentária. Não conseguiu, porém, aproveitar da mesma forma a contribuição que o trabalho da direção administrativa poderia dar na elaboração das previsões orçamentárias e para conseguir economia nas despesas departamentais.

O orçamento para o ano fiscal de 1950 foi o primeiro no qual o *Office of the Budget* se pro-

nunciou sobre o *quantum* que cada departamento necessitava até certo ponto na base de critérios definidos, que indicam o número de funcionários necessários para o desempenho de determinado volume de trabalho normal. Esses critérios, chamados "staffing guides" aplicam-se principalmente aos serviços comuns, tais como pessoal, contabilidade e pagamentos.

A única maneira do órgão central do orçamento livrar-se de lidar com um volume insuporável de minúcias orçamentárias será dar maior relêvo ao aperfeiçoamento da administração dos departamentos, particularmente das suas divisões de orçamento.

E' indispensável que cada departamento e cada órgão disponha de uma boa divisão de orçamento e de um bom programa de aperfeiçoamento de sua administração. O *Office of the Budget* deve poder trabalhar dispondo de repartições auxiliares em todos os órgãos, para que o Presidente possa implantar sólidos princípios de organização e normas econômicas de administração no serviço público federal. Em nosso primeiro relatório, o capítulo dedicado à Administração Departamental descreve mais minuciosamente as reformas que se impõem.

O Governo, a desejo do Executivo e do Legislativo, está iniciando um período de vigorosa reorganização. Para isso, o Presidente necessita dispor não apenas de poderes mas, ainda, de pessoal competente, de estado-maior, para trabalhar em seu Gabinete e levar a efeito as reformas que se impõem. A Divisão de Direção Administrativa do órgão central do orçamento, que prestou assistência técnica na elaboração dos planos de reorganização de acordo com as leis de Reorganização de 1939 e 1945, deverá constituir o núcleo desse trabalho.

Essa Divisão deverá ser ampliada e reforçada. Não se deve, porém, pensar que a mesma poderá realizar sózinha essa tarefa. A Divisão de Direção Administrativa cabe apenas ser o núcleo do trabalho de "staff" do Presidente para o aperfeiçoamento da organização e da administração.

Outro problema de direção administrativa são os serviços fora da capital. Nesse particular faz-se mister melhorar o trabalho de "staff" no *Office of the Budget*.

Os assuntos do Governo Federal são tratados inicialmente nos seus serviços fora da sede do Governo. Cércas de 90% dos funcionários federais exercem suas atividades fora de Washington. Faz-se mister, portanto, dentro do Governo, uma autoridade responsável pelo estudo constante das atividades afetas àquelas repartições e pela simplificação e coordenação do trabalho das mesmas.

Segundo as conclusões a que chegaram os nossos funcionários, os serviços federais fora da capital estão a exigir séria atenção. Esse problema foi focalizado no nosso primeiro relatório, no Capítulo III — "Administração Departamental".

Recomendação n.º 7

No tocante aos orçamentos dos Departamentos de Estado e respectivas repartições, o órgão central do Orçamento deverá dar importância ao estabelecimento de normas e diretrizes que regulem as previsões orçamentárias e determinam a realização de um trabalho mais completo por parte dos próprios departamentos, mais do que à tarefa, a cargo de seus funcionários, da revisão, em todas as minúcias, das previsões orçamentárias elaboradas nos departamentos. Seu objetivo deve ser o orçamento funcional. O trabalho de pesquisa sobre a administração, principalmente no tocante aos serviços fora de Washington, deverá merecer maior atenção.

PUBLICAÇÕES

Quanto às publicações do Governo Federal há necessidade de maior coordenação. O montante das despesas de impressão do Governo, na Imprensa Oficial, no ano fiscal de 1947, foi de cerca de 47 milhões e meio de dólares, correspondente a, aproximadamente, 14 bilhões de trabalhos impressos. Essas cifras representam um aumento de 27 milhões de dólares de despesa e de 10 e meio bilhões de impressos em 20 anos. Além da Imprensa Oficial, existem, em várias repartições, 133 tipografias e 256 oficinas de publicação, representando uma despesa anual de 25 milhões de dólares.

Esse aumento no número de impressos reflete-se, de certo modo, no acréscimo das franquias postais para os departamentos nestes últimos anos, que se elevaram de uma estimativa de 9.347.505, de dólares no orçamento relativo ao ano fiscal de 1930, para cerca de 76.608.338 dólares no ano fiscal de 1948.

E' preciso examinar esses relatórios, para acabar com qualquer duplicação, fazer cessar as publicações que se tornarem desnecessárias e coordenar o trabalho da Imprensa Oficial. Como muitas das publicações oficiais são de natureza rotineira, bastará, para atender a esse serviço, um pequeno número de funcionários o que representará grande economia.

Recomendação n.º 8

A Comissão recomenda que se confiram ao Presidente poderes e meios para supervisionar todas as publicações oficiais de sua jurisdição e que essa função seja delegada a um funcionário categorizado do órgão central do Orçamento.

COORDENAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESTATÍSTICA

Nas repartições de estatística, nosso pessoal verificou que, no ano fiscal de 1947, cerca de 10.500 funcionários em umas cinqüenta repartições civis do Governo, estavam empenhados nesse trabalho, representando uma despesa de cerca de 43 milhões de dólares.

A pesquisa estatística e suas publicações constituem a própria essência da administração pública e são indispensáveis ao estudo e à compreensão da vida econômica e social. Aquêles

serviços apresentam, porém, inúmeras falhas. Os funcionários carecem de treinamento. Além disso, não há a devida coordenação, há duplicação de função, conflitos de jurisdição, falta de confronto, ausência de normas, de definições e de classificações. As publicações são contraditórias, há deficiências em determinados setores e lacunas nos dados coligidos. Além disso, verifica-se excesso de minúcias e as publicações saem com atraso. Há nove Comissões Parlamentares tratando do assunto.

O Office of the Budget dispõe de uma Divisão de Normas Estatísticas (*Statistical Standards*) mas precisa funcionar com mais vigor. Além disso, não tem poderes suficientes para forçar uma reforma.

Recomendação n.º 9

Nestas condições, a Comissão recomenda sejam conferidas ao Presidente poderes para levar a efeito uma reforma dos serviços de estatística e que êsses poderes sejam por ele delegados ao Diretor da Divisão dos Serviços Estatísticos do órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*). Ficaria, assim, definitivamente definida a responsabilidade da reforma.

Outras recomendações são formuladas por esta Comissão, na parte do presente relatório que trata dos Serviços de Estatística Oficial.

Pelas investigações realizadas, verifica-se que, através de maior coordenação e eliminação da duplicação de trabalho e das lacunas, o que se conseguia mercê da distribuição dos trabalhos de estatística, muita economia poderia ser realizada anualmente e os serviços de estatística seriam feitos com maior eficiência e utilidade para o público.

CAPÍTULO III

REORGANIZAÇÃO DA CONTABILIDADE OFICIAL

CONTABILIDADE

A execução do sistema de contabilidade oficial afeta todos os demais problemas administrativos.

As operações financeiras do Governo precisam ser controladas, com mais rigor até do que as da indústria privada. A manutenção da integridade financeira interessa a própria confiança da nação e os padrões de moral de todo o povo. Na indústria privada, uma falha nessa integridade afetará o bolso e abaterá o moral de alguns, mas sua falha nos negócios públicos afetará o moral de todos.

As diretrizes gerais e os métodos de administração dos dinheiros públicos devem ser claramente definidos e as responsabilidades firmemente fixadas.

As complicações dos exames e balanços prejudicam, porém, a eficiência em todas as ativida-

des e uma das primeiras medidas para chegar-se a uma economia nas operações governamentais seria o aperfeiçoamento do sistema contábil.

Há muitos anos vêm sendo introduzidos na indústria privada novos métodos de contabilidade, muitos dos quais deveriam ser adaptados às operações do serviço público.

A situação não tem passado desapercebida. Membros do Congresso e do Governo Federal têm, repetidamente, protestado contra muitos aspectos das atuais normas de orçamento e contabilidade.

Objetivos da Contabilidade

A contabilidade pública deve atender a vários objetivos. Constitui ela instrumento indispensável à direção diária normal dos negócios administrativos do Governo. Revela a situação das verbas, a que ponto são executados as previsões orçamentárias, o andamento da receita e da despesa, as despesas de custeio e outras. Fornece a base para os resumos de relatórios financeiros que o Executivo envia ao Legislativo e que são publicados para conhecimento do povo. Finalmente — o que é não menos importante — a contabilidade define as responsabilidades quanto à administração e ao emprêgo dos dinheiros públicos, possibilitando assim a verificação da competência administrativa de um representante do Poder Legislativo — o Controlador Geral.

O Sistema Contábil Atual

O atual sistema de contabilidade oficial consiste em dois tipos de contas: a escrituração fiscal e a escrituração administrativa.

A escrituração fiscal corresponde à escrituração geral mantida, principalmente, no Departamento do Tesouro. Essa escrituração comprehende as operações fiscais correspondentes a renda, guarda de dinheiro público, dívida pública e moeda. O Controlador-Geral não trata da forma por que é feita essa escrituração nem do texto das informações em que a mesma se baseia. Tampouco verifica a escrituração dos bens ou das despesas.

De acordo com o artigo 309 da Lei de Orçamento e Contabilidade de 10 de junho de 1921,

"... O Controlador Geral estabelecerá as fórmulas, sistemas e normas para a distribuição administrativa das verbas e para a contabilização dos recursos dos vários departamentos e órgãos, bem como para o exame administrativo das contas das autoridades fiscais e reclamações contra a União (31 U.S.C., sec. 49)".

A autoridade do Controlador-Geral limita-se, assim, por lei, a regular as contas administrativas. As contas fiscais e outras escapam à sua alçada.

O Controlador-Geral, vez por outra, tem expedido regulamentos determinando pormenoriza-

damente a forma dessas contas. O último foi o Regulamento n.º 100, que data de alguns anos atrás. Não se tem preocupado muito, porém, com a escrituração de bens ou de despesas de custeio. Estas contas têm sido contabilizadas principalmente pelos departamentos, com a assistência do Tesouro.

Um sistema completo e moderno de contabilidade pública abrangerá tanto as contas fiscais como as gerais e administrativas ou departamentais. Todos êsses sistemas de contabilidade devem ser regulados pela mesma autoridade, para que pudessem integrar um sistema. Com algumas normas estabelecidas pelo Tesouro, outras pelos departamentos e outras, ainda, pelo Controlador-Geral, não foi possível ainda, nestes últimos 27 anos, desde a promulgação da Lei do Orçamento e Contabilidade, chegar-se a um sistema satisfatório.

Reconhecendo essa situação, o Secretário do Tesouro, o Controlador-Geral e o Diretor do Bureau de Orçamento organizaram-se num comitê voluntário, para assentarem as reformas necessárias em todo o sistema de contabilidade.

Em carta datada de 20 de outubro de 1948, o Controlador-Geral apontou aos departamentos e repartições governamentais as dificuldades existentes e anunciou um amplo programa :

"... destinado ao pleno desenvolvimento de bons serviços de contabilidade em todas as repartições, para servirem à Administração como instrumento de trabalho em termos de informações financeiras e controle. O programa considera, ao mesmo tempo, normas de contabilidades e de relatórios financeiros para todo o Governo, atendendo às necessidades do Executivo e do Legislativo. A execução dos serviços de contabilidade dentro das repartições deverá ser feito em bases flexíveis, à luz de vários tipos de problemas de administração e funcionamento, com relatórios fiscais completos e exames de contas."

O Controlador-Geral diz mais :

"Com referência à minha responsabilidade na determinação de sistemas de contabilidade, considero que devo incentivar as repartições a exercerem iniciativa e assumirem responsabilidade na solução de seus problemas de contabilidade. A par disso, pretendo, à medida que o programa for sendo executado, determinar as necessidades principalmente em termos de normas, princípios e fórmulas básicas, processos e terminologia."

São bem acertados êsses esforços, mas esta Comissão é de parecer que não bastam corretivos voluntários. Faz-se mister instituir um sistema definido, permanente, através de legislação e organização. Na verdade, a admirável iniciativa do Secretário do Tesouro, do Controlador-Geral e do Diretor do Bureau do Orçamento seria grandemente reforçada se houvesse uma autoridade responsável, com poderes para manter a reforma da contabilidade. Uma vez que a responsabilidade desse serviço cabe ao Executivo, propõe-se que essa autoridade seja um Contador-Geral, que será encarregado de um novo Serviço de Contabilidade no Departamento do Tesouro.

Recomendação n.º 10

Nestas condições, a Comissão recomenda que:

a) Seja nomeado um Contador-Geral, subordinado ao Secretário do Tesouro, com poderes para determinar os métodos gerais de contabilidade e normas de escrituração. Esses métodos deverão ser submetidos à aprovação do Controlador-Geral, de acordo com as atribuições a este conferidas pelo Congresso.

b) O Contador-Geral, num relatório básico, deverá reunir as contas das repartições, resumindo-se para serem apresentadas como relatórios financeiros destinados a informar o Chefe do Executivo, o Congresso e o público. (Ver organograma junto).

De acordo com essa recomendação, seria criado um cargo no Departamento do Tesouro, cujo ocupante teria poderes para estabelecer um sistema único de contas fiscais e para, como representante do Poder Executivo, elaborar, juntamente com o Controlador-Geral, um sistema de contabilidade administrativa. Ao Contador-Geral caberia também supervisionar as atividades contábeis dos departamentos, em todo o setor executivo, e assistir os departamentos na execução de suas atribuições contábeis.

Não nos parece haver incompatibilidade entre a atual situação do Controlador-Geral e a criação do cargo de Contador-Geral.

Liquidação de Contas e Reclamações

O artigo 305 da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 determina que:

“... Tôdas as reclamações e pedidos, de qualquer espécie, formulados pelo Governo dos Estados Unidos ou contra êste, e tôdas as contas, quaisquer que sejam, em que figure o Governo dos Estados Unidos, quer como devedor, quer como credor, sejam resolvidas ou ajustadas no Escritório Geral de Contabilidade (*General Accounting Office*) — (31 U.S.C. sec. 71).

Durante anos a interpretação desse dispositivo legal foi feita em pareceres e decisões do Controlador-Geral.

No desempenho dessas atribuições legais, o Controlador-Geral exige que as repartições administrativas do setor executivo submetam ao Escritório Geral de Contabilidade os recibos e documentos comprobatórios relativos às várias transações, para exame e “liquidação”. Trata-se de um sistema bastante oneroso, pois significa o transporte de enormes volumes de documentos remetidos de todos os cantos do país para Washington, a fim de serem examinados, um por um, no Escritório Geral de Contabilidade.

Aquêle Escritório fica abarrotado de papéis de toda espécie e 10.000 funcionários são necessários para examiná-los. O Escritório Geral de Contabilidade representa uma despesa anual de 30 milhões e já está precisando de um novo prédio para abrigar o pessoal e os papéis. Metade daqueles funcionários e metade da verba são absorvidas pelo trabalho de exame de cada nota de despesa e respectivos comprovantes.

Impõe-se uma providência para que o exame das notas de despesas seja feito em pontos acordados entre o Controlador-Geral e os responsáveis pelos departamentos interessados. Foi o que se fêz durante a guerra, no caso do Departamento de Guerra.

Recomendação n.º 11

Nestas condições, a Comissão recomenda:

a) eliminar-se, na medida do possível, a remessa para Washington de milhões de notas de despesas e comprovantes.

E' evidente que o Controlador-Geral deve continuar a pronunciar-se sobre os processos administrativo-fiscais; conferir e verificar se está sendo bem interpretada a legislação sobre a distribuição de verbas; verificar a eficiência dos serviços de contabilidade e outras tarefas administrativas e informar o Congresso sobre o assunto.

b) mas esta Comissão, tendo em vista o fantástico aumento de minúcias, recomenda seja adotado um processo de amostragens *in loco*, nos lugares onde são administrativamente conferidos os documentos, eliminando-se muitas das praxes atuais de remessa de todos os documentos para Washington.

A recomendação não visa a enfraquecer o controle das despesas por parte do Legislativo, mas:

1.º) diminuir a enorme carga de trabalho do executivo e

2.º) simplificar o trabalho das repartições executivas, no exame das despesas que devem ser “liquidadas” pelo Escritório Geral de Contabilidade.

Outras Recomendações

Nossos funcionários de contabilidade recomendam seja adotado um método de escrituração progressiva ou acumulada (*accrual*) tanto da renda como das despesas. Recomendam a simplificação ou eliminação do atual sistema de garantia (*warrant*). Para os departamentos, propõe normas, métodos, nomenclatura, melhor levantamento da dívida pública, visando a reduzir o número de funcionários e a burocracia.

Recomendação n.º 12

A Comissão subscreve essas recomendações.

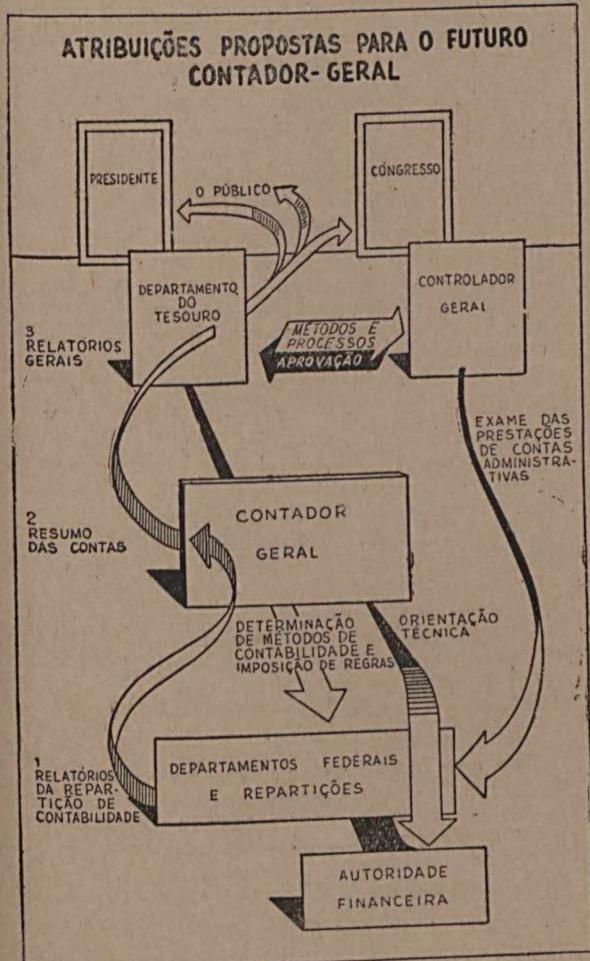
O sistema de fiança em títulos, atualmente usado, muito concorre para aumentar as despesas e a burocracia nos departamentos, principalmente no do Tesouro, onde se encontram as listas de companhias e de títulos de fiança autorizadas.

Com êsse sistema, cerca de 558.000 funcionários, dos quais se exige fiança, têm que pagar os próprios títulos fornecidos por companhias privadas, num total anual de prêmios de cerca de 2 milhões, quando as reposições (*recoveries*) são, em média, de 230 dólares por ano.

O problema, a nosso ver, poderia ser resolvido de melhor forma, com a instituição de um fundo de garantia no Tesouro, para o qual concorreriam os funcionários que devam dar fiança.

Recomendação n.º 13

Recomendamos, outrossim, que o Congresso prossiga nos seus estudos sobre o seguro-fidelidade para os funcionários governamentais responsáveis por dinheiros públicos, até chegar-se a um processo mais simples e menos dispendioso.



ANEXO I

EXEMPLOS DE ORÇAMENTO FUNCIONAL

Exemplo 1 — Serviço Médico da Marinha

No quadro junto encontra-se nosso primeiro exemplo da aplicação do orçamento funcional, apresentando o Serviço Médico do Departamento da Marinha tal como figura no orçamento para 1947-48 (págs. 661-662) e tal como deveria aparecer num orçamento funcional.

O ATUAL MÉTODO DE ORÇAMENTO DO SERVIÇO MÉDICO

A coluna 1 reproduz a parte do Orçamento Federal que abrange as principais dotações para o Serviço Médico da Marinha. Observar-se-á que outras dotações para esse serviço constam de outras partes do orçamento da Marinha, embora claramente identificáveis. O exame dessa coluna

revelará que pouca ou nenhuma informação aparece nesse orçamento, que permita a compreensão dos vários programas do Serviço Médico Naval ou a verificação do que está realizando esse Serviço.

O ORÇAMENTO FUNCIONAL SUGERIDO PARA O SERVIÇO MÉDICO

A coluna 2 do quadro apresenta todo o programa de funcionamento do Serviço Médico Naval, dividido em seus principais subprogramas. Os subprogramas estabelecidos baseiam-se nas necessidades da administração, para seu perfeito funcionamento. Na parte descritiva, apresenta-se, em linhas gerais, a natureza do trabalho que deve ser realizado, os principais elementos de despesa envolvidos, bem como os recursos orçamentários necessários para cada um desses elementos.

Essa forma de apresentação do orçamento muito facilitaria a escrituração subsequente das despesas e o relatório, possibilitando a demonstração do andamento dos trabalhos e das realizações. Facilitaria também a fixação da responsabilidade administrativa quanto ao trabalho que deva ser realizado, o que é de suma importância.

As verbas para investimento de capital, que porventura sejam solicitadas para o Serviço Médico, aparecerão separadamente nos capítulos referentes a "Despesas de inversão de capital" (*capital outlays*), do orçamento da Marinha, sob o título de "Facilities for the Medical Service".

RELAÇÕES E INFORMAÇÕES NUM ORÇAMENTO FUNCIONAL

A coluna 3 do quadro mostra o tipo de informações que devem ser submetidas à aprovação dos Comitês de Distribuição de Verbas das duas casas do Legislativo, para serem publicadas. Sêram também publicados outros dados considerados necessários ou de utilidade para êsses Comitês, ou que surjam durante as suas reuniões.

Os esclarecimentos encaminhados inicialmente explicam a significação e o âmbito de cada subprograma (por atividade ou por subunidade, quando provida de dotação), as modificações quanto à importância em comparação com os anos anteriores, bem como um relato dos trabalhos realizados ou em vias de realização. Outros dados poderão ser apresentados em forma de tabelas, confrontando o volume de trabalho com o custo por unidade e outras minúcias que possam ser consideradas necessárias para a avaliação das solicitações de verbas. Mostramos, no quadro, como êsses dados devem ser apresentados quanto a um hospital naval.

Exemplo 2 — O Serviço Florestal

Para melhor ilustrar a aplicação do orçamento funcional, escolhemos o Serviço Florestal do Departamento de Agricultura e mostramos:

1.º) como é ele atualmente apresentado no orçamento para 1949-50 e

2.º) como poderia ser apresentado num orçamento funcional.

O ATUAL MÉTODO DE ORÇAMENTO DO SERVIÇO FLORESTAL

Tal como é atualmente elaborado o orçamento para o Serviço Florestal, essa rubrica abrange 18 páginas e meia, impressas em tipo miúdo, do orçamento geral. As estimativas giram em torno de 16 itens diferentes, cada um dos quais constituindo uma dotação. Cada item ocupa, em média, uma página de tabelas explicativas, apresentando esclarecimentos principalmente na base da classificação.

Esses 16 itens ou grupos, que atualmente constituem as previsões orçamentárias daquele Serviço, estão divididos mais ou menos ao acaso. Não seguem qualquer orientação organizacional ou funcional. Não especificam as realizações nem indicam as funções. E' sómente pela leitura das três colunas verticais de números, organizadas por objetivo, que se pode ter uma idéia dos programas essenciais, se os mesmos estão sendo realizados com êxito ou se falharem e do efeito das mudanças de situação sobre a futura natureza dos programas.

Os 16 grupos não distinguem entre despesas correntes, de custeio, e despesas de inversão de capital (*capital outlays*). Pelos títulos, vê-se que há verbas que se destinam principalmente a aquisições representando inversão de capital; outros, representam evidentemente despesas de custeio, mas se examinados mais detidamente, revelarão abranger também inversão de capital.

Os serviços Florestal tem uma receita anual de cerca de 24 milhões, o que deveria constar do seu orçamento, uma vez que certas porcentagens dessa receita figurem em algumas consignações, como se verá adiante.

Finalmente, as 16 dotações concedidas ao Serviço Florestal não abrangem todas as despesas necessárias ao seu custeio. Há várias outras dotações, algumas delas concedidas diretamente à Secretaria de Agricultura, que contribuem para a manutenção daquele Serviço. Com êsses recursos suplementares, o Serviço Florestal dispõe, para seu custeio, de recursos bem superiores aos indicados no orçamento. Essa transferência de recursos orçamentários, no âmbito administrativo, que se faz em larga escala em todos os grandes departamentos e repartições governamentais, tornam mais ou menos sem significação o atual método de orçamento e prejudicam o sistema da distribuição de verbas em vigor no Congresso. Sómente um orçamento funcional poderá esclarecer e corrigir essa situação.

SERVIÇO FLORESTAL

Tal como apresentado no orçamento 1949-1950.

N.B. — As partes em itálico adiante são comentários da Comissão e não aparecem no orçamento em exame.

Proposta orçamentária	
	1949/50
1. Despesas gerais de administração ..	\$ 655.000
(Este tópico, absolutamente, não inclui todas as despesas administrativas do Serviço. Há vários anos que não apresenta aumento significativo)	
2. Proteção e administração das florestas nacionais	\$ 26.489.500
(Este item representa o grosso das despesas de custeio e abrange consideráveis despesas de inversão de capital — capital outlays —)	
3. Combate aos incêndios das florestas .. .	\$ 100.000
(Trata-se de cifra nominal. O Serviço dispõe ainda da receita pelo pagamento da extinção de incêndios em florestas de propriedade estadual ou privada)	
4. Pesquisas florestais e sobre administração de florestas e pastagens ..	\$ 2.812.500
(Este tópico corresponde a pesquisas quanto ao controle de incêndios, silvicultura, controle de lençóis d'água e administração de florestas e pastagens. Está incluído no mesmo a receita proveniente do arrendamento e venda de equipamento e material a repartições não federais, que cooperam no controle de incêndios).	
5. Produtos florestais .. .	\$ 1.172.000
(Este item inclui o custeio do grande Laboratório de Produtos Florestais, não havendo, porém, referências ao volume e a natureza do trabalho ou experiências, nem a qualquer descoberta)	
6. Investigações sobre recursos florestais .. .	\$ 866.000
(Este item prevê recursos para o custeio de amplo estudo das florestas e investigações sobre economia florestal. Também há receita, incluída no item 4, acima). Subtotal anual das dotações específicas .. .	<u>\$ 32.095.000</u>
7. Trilhas e estradas nas florestas ..	\$ 9.752.000
(Este item destina-se à construção, reconstrução e manutenção de estradas e atalhos — não de rodovias principais nas florestas nacionais. Há receita constante do item 4,	
8. Cooperação no combate aos incêndios florestais .. .	\$ 9.000.000
(Corresponde à contribuição do Governo Federal aos Estados, no controle de incêndios nas terras de exploração de madeira).	
9. Cooperação agrícola e outras, para florestas particulares .. .	\$ 814.500
(Este tópico refere-se à orientação aos fazendeiros e outros proprietários de florestas, sobre manutenção da produção e utilização racional dos recursos madeireiros).	

10.	Aquisição de terras para as florestas nacionais	\$ 401.000
	(Aquisição de terras florestais, de acordo com a Lei Weeks, de 1911. Inclui custeio de estudos)	
11.	Aquisição de terras florestais (Floresta Nacional Superior, Minnesota) ..	\$ 100.000
	(Aquisição de terras florestais e estudos, de acordo com a Lei de 1948)	
12.	Aquisição de terras (para sete florestas nacionais nos Estados Ocidentais de Utah, Nevada e Califórnia) ..	\$ 142.000
	(Trabalhos de avaliação e outros, relativos à aquisição de terras). <i>(As transferências de fundos para o Serviço Florestal ou do mesmo para outros ocupam quatro páginas de tabelas, neste ponto).</i>	
	Total anual das dotações específicas .. .	<u>\$53.304.500</u>
13.	Pagamentos para fundos escolares no Arizona e Novo México	\$ 55.000
	(Dotação permanente para o fundo geral)	
14.	Pagamento a Estados e Territórios (Dotação permanente, correspondente a 25% da renda líquida das florestas nacionais, arrecadada pelos Estados onde as mesmas estão situadas).	\$ 5.995.000
15.	Estradas e atalhos para Estados .. . (Dotação permanente, correspondente a 10% da renda líquida das florestas nacionais, arrecadada pelos Estados onde as mesmas estão situadas).	\$ 2.398.000
	Total das dotações permanentes ..	<u>\$ 8.448.000</u>
	Total das dotações gerais e específicas do Serviço Florestal	<u>\$60.752.500</u>
16.	Trabalho cooperativo	\$ 5.300.000
	(Este item corresponde a contribuições pelo uso das florestas por particulares. É empregado para vários fins, em benefício das florestas nacionais quer de propriedade particular).	
	Total Geral, Serviço Florestal ...	<u>\$66.052.500</u>

Os itens acima enumerados são apoiados por tabelas, na maioria dos casos por objetivo, preenchendo mais de 18 páginas impressas em tipo miúdo.

ORÇAMENTO FUNCIONAL SUGERIDO PARA O SERVIÇO FLORESTAL

Propomos, no esboço que damos a seguir, considerar-se como funções principais do Serviço Florestal:

1.º) proteção e administração das florestas nacionais e

2.º) pesquisas florestais.

Tanto quanto possível, pelos dados de que dispunhamos, reunimos as estimativas orçamentárias para cada uma dessas funções.

A primeira delas — que é a principal — foi dividida, grosso modo, entre despesas normais de custeio (*current operating costs*) e despesas de

inversão de capital (*capital outlays*), para mostrar como pode ser feita essa divisão. Sob a rubrica "Proteção e Administração", as despesas normais de custeio dos serviços foram, então, divididas em 10 tipos de atividade ou programas. Muitas delas podem ser ainda subdivididas, para demonstrar a importância de certos subprogramas. Em cada um dos casos deve-se dar, em poucas palavras a natureza do trabalho, os elementos envolvidos em sua realização, uma pequena apreciação dos resultados e o âmbito ou tendência do trabalho projetado. Essa explicação ou justificação dos programas de funcionamento deverão ser apresentados de modo satisfatório em quatro ou cinco páginas do orçamento.

Na parte relativa aos investimentos de capital e melhoramentos, os títulos indicam as categorias de despesa a que se destinam as verbas do Serviço Florestal. Não conseguimos separar as despesas de manutenção e outras, freqüentemente incluídas nas dotações para inversão de capital (*capital outlays*). Daí, darmos cifras apenas aproximativas.

No conjunto total das florestas nacionais apresentamos, porém, uma cifra que inclui, aproximadamente, tôdas as despesas de custeio e de investimento de capital em relação com essas florestas. Alguns programas, tais como o de controle da ferrugem do pinheiro branco, e de combate a pragas e controle de enchentes, são atualmente financiadas por dotações constantes de outras rubricas do Departamento de Agricultura.

Na parte referente à outra atribuição principal do Serviço Florestal — pesquisas — apresentamos as principais subfunções ou subprogramas. Devem ser tratados da mesma forma que os programas de operações, na parte relativa às florestas nacionais.

Dois outros itens principais completam o total geral do Serviço Florestal. São êles: 1) trabalho cooperativo com usufrutuários das florestas nacionais e 2) pagamentos por força de leis relativas a cooperação estadual e privada em assuntos florestais. Esses itens estão apresentados separadamente, por envolverem o uso de recursos particulares ou legados, para determinadas obras com os Estados e com proprietários particulares de florestas.

SERVIÇO FLORESTAL

Apresentação sugerida para um orçamento funcional

(Os números usados são aproximados)

Números da proposta orçamentária de 1949/50, redistribuídos

I. Florestas nacionais

A. Proteção e administração

- Atividades gerais de administração e guarda \$ 7.300.000 *

2. Contrôle de incêndios nas florestas	\$ 7.400.000 *
3. Contrôle de pragas e doenças vegetais	\$ 2.276.650
4. Administração madeireira (desenvolvimento e corte)	\$ 4.300.000
5. Administração dos pastos (pastagens)	\$ 1.097.000
6. Uso para fins recreativos (medidas sanitárias e de segurança)	\$ 599.000
7. Administração do uso das terras	\$ 620.000
8. Administração dos recursos hidráulicos	\$ 44.000
9. Conservação dos benefícios	\$13.297.000
10. Pagamentos aos Estados (ao invés de impostos)	\$ 6.050.000
Total para proteção e administração	\$42.983.650

B. Investimentos de capital e melhoramentos

1. Aquisição de terras para florestas nacionais	\$ 1.225.730
2. Obras de controle de enchentes	\$ 1.941.600
3. Construção de estradas e atalhos	\$ 1.752.000
4. Construção de outros melhoramentos	\$ 213.000
5. Reflorestamento de terras florestais	\$ 1.268.000
6. Revogação de terras florestais	\$ 758.000

Total Geral de inversões de capital e melhoramentos	\$ 7.158.350
Total Geral para as florestas nacionais	\$50.142.000

Renda das florestas nacionais, proveniente do uso das terras e venda de produtos \$23.980.000

II. Pesquisas florestais

A. Pesquisas florestais e de administração de pastos	\$ 2.862.000
B. Aproveitamento de produtos florestais	\$ 1.200.950
1. Laboratório de Produtos Florestais (\$858.000)	

C. Inquéritos sobre recursos florestais	\$ 885.300
Total para pesquisas florestais	\$ 4.948.250

III. Trabalhos em cooperação — Serviço Florestal e particulares que usam as florestas nacionais.

*Cifras de 1949/50,
redistribuídas*

A. Proteção e administração

1. Administração de florestas e pastos	\$ 275.000
2. Serviços de guarda	\$ 109.000
3. Contrôle de incêndios nas florestas	\$ 985.000
4. Conservação dos melhoramentos	\$ 550.000
5. Administração madeireira	\$ 2.736.000
6. Compensação aos cooperadores	\$ 100.000

Total para proteção e administração

\$ 4.755.000

B. Obras de melhoramentos

1. Construção de melhoramentos	\$ 520.000
2. Reflorestamento	\$ 25.000

Total para melhoramentos

\$ 545.000

Total para trabalho em cooperação (conta de depósitos)

\$ 5.300.000

IV. Cooperação estadual e privada

A. Prevenção de incêndios e proteção (Lei Clarke-McNary)	\$ 9.000.000
B. Lavouras e outros serviços florestais particulares	\$ 814.500
Total para cooperação estadual e privada	\$ 9.814.500

Cada um desses programas ou projetos deverá ser acompanhado por notas explicativas e relações que os documentem.

(*) Estimativas acrescidas de \$4.000.000, necessárias para o contrôle de incêndios.