

O Bureau do Orçamento nos Estados Unidos

Prof. HENRY REINING

(Tradução de Alexandre Morgado Mattos)

HISTÓRICO, CONSTITUIÇÃO E ATIVIDADES

O presente trabalho originou-se de uma conferência pronunciada pelo Prof. Henry Reining Jr., em dezembro de 1943, quando esse ilustre técnico de administração esteve em nosso país, a convite do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Constituindo as questões orçamentárias problema de evidente atualidade, julgamos oportuna a publicação do estudo do Prof. Reining que é lucida, de modo claro e preciso, importantes assuntos relativos à organização e ao funcionamento do órgão encarregado da elaboração da proposta orçamentária do governo Norte-Americano,

O CONCEITO tradicional do orçamento vinha sendo seguido pelo governo federal norte-americano até há bem pouco tempo atrás. Cerca de um ano antes do começo de cada exercício financeiro que nos EE. UU. se inicia à 1 de julho e termina a 30 de junho — os Ministérios preparavam suas estimativas de despesas. Depois de coordenadas as propostas orçamentárias no próprio Orçamento (The U. S. Bureau of the Budget). O Bureau realizava discussões e audiências, efetuava revisões e, finalmente, tôdas as estimativas eram reunidas em um único documento, que as tornava a proposta do Presidente da República e como tal enviada ao Congresso para aprovação.

E, assim, se encerrava o assunto. As informações que fundamentavam as decisões em matéria orçamentária estavam confinadas quase inteiramente às “Justificações” fornecidas pelos Ministérios, cujas explicações eram prestadas oralmente durante as discussões das propostas parciais. O técnico de orçamento não passava de um “técnico de gabinete”, raramente se ausentando de sua mesa de trabalho para uma observação “in-loco”.

O Bureau do Orçamento constituía uma repartição de pouco vulto, com cerca de apenas 50 funcionários, que desfrutava um situação anômala na hierarquia administrativa. Como resultado do compromisso político que resultou na Lei de 1921 (Budget and Accounting Act) (1) — duas escolas

se estabeleceram: uma queria o Bureau no Ministério da Fazenda, a outra, opinava para que fôsse diretamente subordinado ao presidente. O Bureau, por fim, ficou localizado no seu próprio orçamento fazendo parte do orçamento do Ministério, mas, o seu Diretor e Assistente do Diretor eram diretamente nomeados pelo Presidente da República.

O funcionamento do Bureau, por sua vez, ajustou-se a esse compromisso e a essa situação em suas atividades quotidianas. Assim, foi que o Bureau, desde logo, adotou a filosofia de que deveria constituir-se em modelo de economia para as demais repartições públicas, restringindo seus gastos ao mínimo possível, conservando apenas um pequeno número de servidores, etc. Chegou a conduzir esse programa de “economia de centavos” (pennypinching) até ao extremo de organizar, entre os funcionários públicos, clubes de economia de “clips” e papel-carbono. Em suma, as condições, no momento, contribuíram para a criação de um Bureau de Orçamento de limitado âmbito de ação.

A reorganização efetuada pela administração do Presidente Roosevelt entretanto alterou inteiramente essa situação. O passo decisivo veio em 1938-39, quando se constituiu o Gabinete do Presidente da República (Executive Office of the President) com o Bureau do Orçamento como a repartição básica do sistema.

A criação do Gabinete do Presidente da República foi de incalculável transcendência para a administração norte-americana. Pela primeira vez na história dos Estados Unidos, a Presidência foi aparelhada como uma instituição realmente eficaz. Fatos, elementos e informações começaram a ser reunidos, integrados e arquivados. Tornou-se possível uma eficiente coordenação interministerial quando, anteriormente, ela só existia intraministério e apenas em alguns ministérios. E, sobretudo, iniciou-se uma política orçamentária inteiramente diversa. Essa nova atitude resultou de vários acontecimentos; a expansão das atividades do Bureau, em si próprio, foi um dos mais importantes fatores para libertar o analista orçamentário da preocupação exclusiva com o cifrão e com a “economia de centavos” acima aludida.

A antiga *Divisão de Estimativas* (Estimates Division) é ainda a unidade central e a maior de tôdas as que compõem o Bureau. O pessoal técnico dessa divisão forma um corpo bem remun-

(1) Nota do Tradutor — O ato referido criou o Bureau de Orçamento com o nome de “Bureau of the Budget” e o “General Accounting Office” que poderia ser comparado ao nosso Tribunal de Contas.

rado de Analistas Orçamentários. Esses analistas estão distribuídos por seis (6) seções, organizadas de acordo com as repartições ou ministérios com os quais mantêm íntimo e direto contato.

Uma seção, por exemplo, está encarregada de examinar a proposta orçamentária do Ministério da Guerra. Outra, estuda as vinte e tantas repartições diretamente subordinadas ao Presidente da República. Cada seção, por se turno, está dividida em grupos, turmas ou equipes, sendo que a maioria das grandes repartições do Governo Federal encontra-se sob os cuidados de pelo menos, um analista, o qual trabalha exclusivamente para essa repartição.

O Bureau foi retirado do Ministério da Fazenda e transferido para esse Gabinete. A política de autolimitação e de servir como modelo de "economia" foi sumariamente abandonada. Novas divisões e serviços foram criados e admitiu-se mais pessoal, sendo que, atualmente, trabalham no Bureau mais de 500 pessoas.

O Diretor e o Assistente de Diretor do "Bureau" são nomeados pelo Presidente da República e percebem o vencimento anual de 200 mil cruzeiros (2) (\$ 10.000); os Diretores-Assistentes encarregados das varias Divisões da Comissão recebem 160 mil cruzeiros (\$ 8.000); os Chefes de Seção 130 mil cruzeiros (\$ 6.500); os seus Assistentes — que seriam os encarregados de turmas ou equipes — recebem 112 mil cruzeiros (\$ 5.600). E os analistas (senior examiners) 92 mil cruzeiros (\$ 4.600). Há poucos analistas recebendo menos do que 76 mil cruzeiros (\$ 3.800). Todo o pessoal é admitido mediante concurso, exceto os diretamente nomeados pelo Presidente, isto é, o Diretor e o Assistente do Diretor.

A segunda Divisão do Bureau é a de *Referência Legislativa* (Legislative Reference Division). Ela está encarregada de examinar toda a legislação enviada pelo Congresso para assinatura do Presidente da República, os projetos remetidos pelos Ministérios para serem convertidos em lei pelo Congresso e todos os decretos do poder executivo.

A Divisão faz circular esses vários projetos e anteprojetos pelos Ministérios interessados nas medidas nêles preconizadas, obtendo, posteriormente, a aprovação ou o veto do Presidente.

Em suma, procurou-se desenvolver um controle executivo completamente independente do câmbio. Chegou-se ao ponto de membros do Congresso freqüentemente submeterem projetos de leis à Divisão, a fim de averiguarem se estão ou não de acordo com a política do Presidente da República.

A terceira Divisão é a de *Organização* (Administrative Management). O Bureau desde o início, 1921, foi encarregado de estudar a organização e o funcionamento das repartições públicas pela própria Lei de Contabilidade e Orçamento (Bud-

get and Accounting Act). Entretanto, a não ser durante a curta existência do Bureau de Eficiência (3), nenhum trabalho nesse setor foi levado a efeito. De outro lado, em face da política de restrições, de passividade e de economia exagerada, adotada pelo Bureau do Orçamento nos seus primeiros anos de existência, todo o pessoal foi compelido a concentrar seus esforços no exame das propostas orçamentárias e demais assuntos correlatos.

Em 1939, o chefe de um instituto de pesquisas administrativas, particular, foi nomeado Diretor da Divisão (4) e a lotação foi aumentada para mais de 100 competentes Analistas Administrativos. Sua função, atualmente, é a de realizar, de maneira contínua, estudos e pesquisas acerca da estrutura administrativa do Governo Federal, e dos métodos de trabalho em uso nas repartições públicas.

A Divisão tem feito poucos estudos de tipo direto, isto é, por iniciativa própria. Um deles foi uma sondagem confidencial, por recomendação do Presidente, que resultou na organização da Civil Aeronautic Authority. A Divisão prefere agir como órgão de consulta e "vender" aos Ministérios as idéias de melhoria, a fim de que eles próprios as ponham em execução, antes que redigir relatórios ou baixar regimentos. A Divisão colabora, também, na instalação das reformas propostas. Em suma, aqui, ainda outro instrumento de controle administrativo foi desenvolvido, diferente daquele que obedece ao imperativo da economia a qualquer preço.

A quarta Divisão é a de *Padrões Estatísticos* (Statistical Standards). Trata-se de uma atividade recente e que primeiramente surgiu no "Bureau" sob a forma de um "Conselho Central de Estatística" (Central Statistical Board).

Durante muitos anos houve importantes discrepâncias nos relatórios de várias repartições públicas. Por exemplo, em certa época, durante a grande crise econômica americana, havia oficialmente mais do que meia dúzia de estatísticas diferentes a respeito do número de pessoas desempregadas. E' evidente que as repartições não estavam deliberadamente falsificando os números. Mas não é menos óbvio que elas usavam bases diferentes. Estudantes eram contados como desempregados por uns e como empregados por outros; pessoas trabalhando parte do tempo normal eram arroladas ora como desempregados, ora como empregados etc. Naturalmente, as estatísticas tinham de variar.

Representantes dessas repartições, no Conselho Central de Estatística, tentaram eliminar

(3) Nota do Tradutor — Esse Bureau (Bureau of Efficiency) ficou diretamente subordinado ao Presidente da República em 1916 até ser extinto em 1933, quando suas funções e pessoal passaram para o Bureau do Orçamento. De 1913 até àquela data funcionou como Divisão da Comissão do Serviço Civil. Suas atribuições podem ser comparadas às da Divisão de Organização do atual Bureau do Orçamento.

(4) Nota do Tradutor — Trata-se do Sr. Donald C. Stone, que era diretor do Serviço de Administração Pública, da "1313" de Chicago (Public Administration Service).

(2) Câmbio tomado a 20 cruzeiros o dólar. Releva notar que esses salários foram consideravelmente aumentados. O autor relata a situação existente em 1943.

dos pela Divisão. Isto significa, é claro, que outro amplo contróle foi adicionado, sem consideração pelo cifrao.

Finalmente, foi criada a *Divisão Fiscal* (Fiscal Division) com o objetivo de ajustar o programa total de trabalho do Governo Federal, transladado na lei de meios, em face de seus efeitos na economia nacional, considerada em seu conjunto.

O pessoal da Divisão é predominantemente composto de Técnicos em Economia e Finanças.

A Divisão redige o anteprojeto da Exposição de Motivos (Mensagem) a ser assinado pelo Presidente e que acompanhará a proposta orçamentária do Executivo a ser submetida à apreciação do Congresso. Essa exposição define os objetivos do programa do Governo traduzido em termos financeiros no orçamento apresentado.

A Divisão também considera a parte da receita, tradicionalmente prerrogativa do Ministério da Fazenda, e cujos detalhes ainda lá se conservam. A Divisão, porém, examina de um modo geral esse aspecto do orçamento e relaciona a despesa com a receita. Em outras palavras, ainda aqui, mais um instrumento foi adicionado capaz de possibilitar uma visão geral do problema.

E' esta visão geral, panorâmica, do conjunto da administração que caracteriza o novo estado de coisas em relação ao orçamento. O espírito de economia passou a ser considerado apenas um dos muitos fatores que devem influenciar a sua feitura. O contróle orçamentário, já agora, é apreciado em seu sentido lato e em termos não apenas de dinheiro, mas também de pessoal, material, organização, métodos, legislação, estatística, isto é, contróle em termos menos de apenas um dos vários instrumentos da administração do que de todos êles.

Mas, conforme foi sugerido acima, a história do Bureau do Orçamento não pode ser completamente apreciada sem um exame do Gabinete do Presidente da República considerado como um todo. Além do Bureau, o Gabinete é constituído pelos seguintes órgãos:

Conselho de Planejamento dos Recursos Nacionais;

Escritório de Ligação com a Administração de Pessoal;

Escritório de Ligação com a Administração de Emergência;

Assistentes Administrativos do Presidente;
Pessoal da Casa Branca.

A persença do Conselho de Planejamento tem grande significação porque representa o primeiro esforço dispendido nos E.U. relativamente ao estabelecimento de planos gerais, abrangendo todos os setores da vida nacional. Êle adicionou à nova história administrativa uma larga e funda experiência em pesquisa de fatos, análise e síntese de importantes problemas de política governamental e a confecção de amplos programas de ação administrativa. O Conselho não obstante, foi abolido pelo último Congresso.

Os Assistentes Administrativos constituem uma novidade. Êles atuam como assistentes pes-

tais divergências. O Congresso mais tarde, autorizou o Bureau a adicionar a êsse esforço de padronização estatística, o contróle dos questionários. Agora, nenhuma repartição pública pode publicar um pedido de informações estatísticas antes do projeto e os modelos terem sido aprovados do Presidente em relação a determinados segmentos da administração federal. Especialmente importante são os dois assistentes servindo como oficiais de ligação, um relativamente a Administração de Pessoal e outro relativamente a Administração de Emergência. Êsses homens têm uma importante responsabilidade nos assuntos de sua competência.

Com tôdas essas repartições e com o próprio pessoal da Casa Branca, o Bureau do Orçamento tem uma relação muito íntima. O Conselho de Planejamento dos Recursos Nacionais conduziu vários estudos para o Bureau, o qual, por sua vez, tem agido como órgão de estado maior dos Oficiais de Ligação.

Isto significa, por exemplo, que no campo da administração de pessoal, o Bureau exerce uma influência direta; um de seus técnicos, com efeito, constituiu-se em assistente do Oficial de Ligação com a Administração de Pessoal.

Por outro lado, há íntima relação de trabalho junto ao Oficial de Ligação com a Administração de Emergência, por isso que êle é também Assistente do Diretor do Bureau do Orçamento. (Esta situação foi mais tarde, alterada com nomeação de um novo titular encarregado da Mobilização de Guerra, mas serve perfeitamente como exemplo para a presente discussão).

Praticamente, o Diretor do Bureau do Orçamento é o chefe supremo do Gabinete do Presidente da República. Além de manter contato diário com o Presidente é provavelmente o funcionário que com êle tem mais intimidade em matéria de relações de serviço.

Em suma, tôdas essas influências e fatores construíram um novo orçamento, o qual seria melhor descrito pela expressão Contróle de Programa (Program Control). Os prazos para preparo da proposta orçamentária permaneceram os mesmos. Estimativas e justificações são preparadas e submetidas, entrevistas e conferências são efetuadas pelo Bureau e assim por diante. Mas muita coisa nova tem sido introduzida.

Em primeiro lugar, o Presidente e seus conselheiros firmam o programa do Governo em bases gerais para o trabalho anual. (Esta é uma das amplas funções de Divisão Fiscal que também redige a respectiva Exposição de Motivos). Cabe ao Bureau aplicar esta política e reforçar o programa que foi planejado.

Os dias de economia de tostões terminaram. Várias repartições, de fato, tiveram a nova experiência de serem informadas que seus programas não contemplavam despesas necessárias ao cumprimento efetivo e eficiente dos objetivos desejados.

Ao invés de depender inteiramente dos Ministérios para informações, os Relatores do Orça-

mento passaram a viajar e a examinar "in-loco", as necessidades orçamentárias da repartição. Em outras palavras, o Analista não permanecia cegamente ouvindo as justificações; agora, êle "via" e auscultava as necessidades dos serviços, pessoalmente, recebendo informações diretamente do público, do Congresso e de tôdas as fontes possíveis.

Outro desenvolvimento dessa nova política tornou-se realidade com a criação de quatro agências regionais do Bureau. Planeja-se a criação, em futuro próximo, de mais vinte agências desse tipo. O Bureau, então, ficará em situação de obter informações diretas e sem depender de qualquer outra repartição.

A mais importante de tôdas as alterações foi, de muitos modos, o reforçamento da coordenação interna do próprio Bureau do Orçamento. No passado, havia a tendência para cada Divisão tornar-se independente das demais. Até as próprias Seções consideravam-se entidades autônomas e construíam muros em volta de si. Entretanto e obviamente, o novo tipo de Contrôlo de Programas Orçamentários, adotado pelo Bureau, e ao qual nos referimos atrás, não poderia atuar em tal ambiente. Assim, embora com grande esforço, tôdas essas barreiras internas foram quebradas até que o Bureau passou a funcionar como uma peça única e consolidada e seu pessoal é realmente chamado a atuar na tarefa em que é mais necessário ou para a qual está mais habilitado, sem quaisquer embaraços ou limitações provenientes de uma rígida e absoluta lotação por seções ou Divisões. Certas opiniões pessoais e algumas tradições tiveram de ser sumariamente abolidas; alguns diretores mesmo tiveram de ser demitidos durante o processo de reorganização, mas, finalmente, a desejada coordenação foi atingida.

No funcionamento atual do Bureau, a Divisão de estimativas é o ponto avançado, a "patrulha de reconhecimento". O analista das propostas orçamentárias é a pessoa que permanece em constante contato com os Ministérios, e assim, torna-se o foco de irradiação para estudos e providências não apenas relativos às estimativas propriamente ditas, mas também para aquilo que se relacione com a organização das repartições e seus métodos de trabalho, e tôdas as demais matérias da competência do Bureau. Esse processo funciona também em sentido inverso. Quando o analista orçamentário necessita assistência técnica para determinar, por exemplo, a eficácia dos métodos de trabalho de uma repartição, solicita a colaboração de um técnico da Divisão de Organização. E assim, sucessivamente, com as demais divisões, conforme os assuntos de que se trate. Êle está, pois, na situação de poder não apenas em *teoria* mas também *de fato* exerce contrôlo geral sôbre a execução do programa de trabalho do Presidente para o Governo Federal.

A Administração Orçamentária constitui-se, portanto, ao mesmo tempo, em uma nova atividade, um novo método e uma nova política. Ela utiliza não apenas instrumentos de caráter finan-

ceiro, mas também todos os outros meios de ação necessários ao seu objetivo, tais como, pessoal, material, documentação etc.

Indicação desta tendência pode ser vista em recente ato do Congresso dando ao Bureau a autoridade de fixar as lotações gerais dos Ministérios. Êle agora determina o máximo número de pessoas que cada repartição pode possuir. Por outro lado, em face de suas íntimas relações com o Oficial de Ligação para Administração de Pessoal, o Bureau mantém uma constante atuação nêsse setor administrativo.

O Bureau preocupa-se também com a execução do orçamento. Depois que a lei de meios é votada pelo Congresso cada repartição planeja a sua despesa total dividida em quadrimestres. Esse plano é submetido à aprovação do Bureau que também aprova a comparação das despesas feitas nos quadrimestres anteriores, a fim de que as repartições possam utilizar os recursos de que dispõem nos quadrimestres subsequentes.

As informações relativas ao aspecto "despesa" são fornecidas ao Bureau pelo Ministério da Fazenda, que faz a contabilidade do Governo, e pelas próprias repartições.

Além da vigilância quanto à distribuição da despesa por quadrimestres exerce o Bureau outro eficaz meio de contrôlo, através da constituição de reservas orçamentárias. Por esse sistema, cada repartição estabelece um fundo de reserva que não pode ser gasto sem autorização do Bureau.

Há ainda, por fim, uma outra nota importante; O "Bureau" raramente utiliza meios coercitivos ou imposições em suas relações com as repartições públicas. Sua atuação é persuasiva. A Divisão de Organização, por exemplo, evita estudos confidenciais que terminam em medidas imperativas para o órgão atingido. Ela trabalha sempre a pedido ou por solicitação da repartição. Por outro lado, prefere-se não fazer relatórios escritos. As medidas de reorganização são propostas oralmente ou então em forma de memorando ao diretor da repartição cujo trabalho foi analisado. Os técnicos de organização permanecem para implantar as alterações preconizadas e aceitas. Êles sabem que ordens, instruções e regimentos produzem nenhum efeito a menos que sejam realmente obedecidas e postos em prática, que a reorganização permanecerá inoperante enquanto seus efeitos não constituam hábitos diários dos funcionários que a devam executar.

Alguns comentaristas de assuntos administrativos, tem atacado o Bureau com a crítica de que êle é a Gestapo do Presidente. É possível que a crítica seja fundada. Entretanto, é inegável que o Bureau vem insistido na política de persuasão, de doutrinação, de "deixar que os fatos falem por si mesmos" antes que coagindo ou impondo seus pontos de vista às repartições públicas, mediante a expedição de leis, decretos, ordens ou instruções rígidas e obrigatórias.