

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

O orçamento na administração brasileira

JOSÉ V. O. MARTINS

1910

INTRODUÇÃO

O trabalho abaixo consta da relação de publicações informativas das atividades do Departamento Administrativo do Serviço Público, recentemente expostas, em comemoração ao primeiro decênio de vida do órgão referido.

O autor consentiu em refundi-lo e desdobrá-lo, para uma maior divulgação, na seção competente desta Revista. Trata-se de um depoimento útil, pois além de interpretar com imparcialidade e segurança fatos de inestimável valor, para o estudo de uma época, constitui um farto documentário de sumo interesse para a vida de nosso direito orçamentário.

Na segunda parte do trabalho, a ser publicada no próximo número fará o autor uma exaustiva crítica do que já se fez e do que se está fazendo, no campo orçamentário concluindo, afinal, com uma série de sugestões, ditadas pelos seus conhecimentos técnicos e pela larga experiência acumuladas, no preparo ininterrupto de quase oito propostas orçamentárias, sendo que, a metade delas, à frente do importante setor da Receita Pública Federal.

I

Os autores da reforma da administração pública brasileira, provavelmente, tiveram os seus erros. Ainda agora, aqueles que lhes moveram guerra sem tréguas, postados nas trincheiras de um conservantismo indefensável, tudo fazem para demonstrar que o passivo dos remodeladores da máquina governamental é infinitamente maior do que o ativo de suas realizações. E não se diga que êsse afã contraditório, demolidor, de pura e simples reação negativista, deve ser entendido

como contribuição do processo normal imanente à fase da síntese, resultante do profundo movimento desencadeado pelos reformadores. A reconsideração das atitudes extremadas, nesta hora de síntese, está sendo feita justamente por aqueles que se rebelaram contra a tese da rotina e do anacronismo dos métodos que informavam as velhas práticas burocráticas.

Muitos erros foram cometidos pelos reformadores, já o dissemos. Tais erros, porém, não se afirmaram no sentido de afastar o rumo dos trabalhos da base dos princípios científicos que presidem a evolução desse ramo da Ciência Política.

O que se fez nesse particular? — Em matéria de organização dos serviços públicos, adotou-se o critério de centralizar-se as atividades de administração geral em órgãos próprios. Essa diretriz não foi adotada arbitrariamente. Invocou-se os ensinamentos de ordem doutrinária e passou-se em revista não só os fatos relativos às experiências dos povos que nos precederam, como a nossa própria em iniciativas isoladas, como por exemplo a que diz respeito à técnica e centralização da contabilidade pública.

Assim, desde a fase preparatória, sabia-se que as atividades de administração geral são de fim mediato, simples meios, pois, destinados a auxiliar a consecução dos serviços públicos específicos, isto é, aqueles que constituem a própria razão de ser do Estado, que conformam as suas finalidades precípuas.

Não constituía novidade que entre essas atividades-meios ocupem primeira plana *orçamento*, organização, pessoal, material, obras e outras, relativas a serviços auxiliares, tais como, os de comunicações, arquivo, biblioteca etc.

É, dessa forma, assás importante o papel desempenhado por essas atividades na vida funcional dos diversos órgãos do Estado, máxime, pelos requisitos de ordem técnica que costumam exigir daqueles que se dedicam a seus misteres. O fato é que, não há problemas no âmbito dessas atividades que escapem à competência de especialistas.

Não será ocioso acrescentar, nesta oportunidade, que outro aspecto importante dessas atividades-meios é que suas soluções devem ser empregadas à totalidade dos órgãos do conjunto administrativo. Isso é o bastante para convencer de que as atividades de administração geral não devem ser exercidas por órgãos de finalidades específicas, mas centralizadas em agências especialmente equipadas para levar a cabo as funções de sua responsabilidade. E' claro que as atividades orçamentárias, dada à sua indiscutível relevância, devem lograr um tratamento todo especial.

Já tivemos ensejo de referir, em outros trabalhos, como o curso das idéias renovadoras, entre nós, fêz a sua trajetória. Entre o lançamento das idéias novas que transformaram a administração pública brasileira e sua conseqüente implantação, praticamente, não se verificou essa espécie de interregno de um certo modo necessário ao amadurecimento, debates e aceitação dos novos rumos. E' bem provável que o seu ritmo não tenha observado aquela lentidão aconselhada por Woodrow Wilson (1), mas nem por isso deixou de seguir, em aspectos importantes como o da matéria orçamentária, a política de concessões, igualmente considerado ponto básico, pelo autor há pouco citado.

No caso de nosso movimento renovador, era bem remota a possibilidade de se verificar o desejado embate de opiniões, o necessário choque de idéias, como prólogo informador das decisões posteriores do Governo. O público, na sua aceção mais ampla, não estava em condições de participar dessa batalha, e muito dificilmente poderia acompanhar o curso das idéias em marcha, preses a se transformarem numa verdadeira revolução administrativa, no bom sentido da expressão.

(1) WOODROW WILSON — "O Estudo da Administração" — in Revista do Serviço Público — Ano IX, Vol. 11, n.º 2, maio de 1946, págs. 43 e segs.

Muito nos custa admitir e justificar a exclusão do grande público nessa tarefa, evidentemente, executável apenas por quadros de elite. E' bem possível que a realidade dêse fato haja determinado a eliminação da pausa e a aceleração do ritmo em busca da implantação.

E' de justiça reconhecer, contudo, que ao público não era estranho o éco amargo das críticas formuladas contra o emperramento da máquina administrativa e contra o grau de seu nível moral. Mas, tais críticas surgiam quase sempre esparsas, assistemáticamente, visando mais as qualidades individuais dos agentes da administração do que possíveis falhas de sua estrutura e funcionamento. Depois, em vez de deixar de lado os casos isolados de contra-indicações pessoais nesse tema insistiam, silenciando, não aludindo a exemplos frisantes colhidos na experiência de povos mais adiantados, conseqüentemente, nada sugerindo de útil, capaz de ser adaptado às nossas peculiaridades.

Muito se gritava contra o regime dos pistolões, contra as práticas administrativas de um modo geral, mas com real insinceridade por parte de grande maioria, como prova a inexistência de qualquer contribuição seria suscetível de estudo e de se transformra em fórmula salutar para situação tão veementemente malsinada. Em síntese, as queixas visavam menos o sistema, as formas de organização, do que o elemento humano. A êste eram sistemáticamente atribuídas tôdas as causas de deficiência, desde a morosidade na execução de simples tarefas de rotina, até o fracasso no equacionamento e na concepção de fórmulas, para os problemas de base da nação.

Todos êsses atos e omissões dos responsáveis pela orientação da opinião pública do país, muito concorreram para retardar a eclosão do movimento que deveria imprimir um razoável cunho de racionalidade à administração pública do país. Em face disso, os reformadores tiveram que desprezar, conscientemente, o fator *lentidão*, para evitar prejuízos inestimáveis.

Não obstante, reconhece-se que o alheamento de uma opinião pública esclarecida na solução do problema constitui falha de grande repercussão e de conseqüências dificilmente compensáveis. E' preciso ressaltar, porém, que o que houve, ao se processar a reforma administrativa, por parte do

Governo (em 1936 e anos subseqüentes), foi uma definição de atitudes. Ele estava convencido de que urgia inverter a ordem dos fatores, colocando a implantação da reforma na ordem do dia, certo de que, com o correr dos tempos, tornada uma realidade a opinião pública do país, frutos produzidos pela mesma se tornariam fatores capazes de levar essa mesma opinião a referendar os atos expedidos, sem a sua consulta prévia.

No que se refere ao Orçamento, verifiquemos até que ponto foram observados os princípios que devem presidir a organização e funcionamento de seu sistema, e muito em particular, o panorama do processo orçamentário do país, no decurso e no período posterior à implantação da reforma administrativa.

O QUADRO JURÍDICO E AS PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

Alguns países tiveram a preocupação de criar o seu quadro jurídico, de modo a poder acomodar dentro do mesmo as questões de natureza orçamentária. No Brasil, essa diretriz teve os seus propugnadores, inclusive no seio dos representantes do povo, nas diversas assembléias constituintes.

Outros países, porém, entre os quais se pode apontar os Estados Unidos da América do Norte, preferiram estabelecer o quadro jurídico orçamentário em lei ordinária, e entre os documentos mais expressivos desse propósito, no caso do mencionado país, é digno de nota o Ato de Orçamento e Contabilidade de 1921.

Em nosso caso, é compreensível que as Constituições de 1824 e de 1891 não se hajam ocupado diretamente da matéria orçamentária e hajam deixado às leis ordinárias o encargo de regular o assunto. Tais leis, principalmente a de n.º 23, de 30 de outubro de 1891 — que reorganizou os serviços da administração federal — conferiu ao Ministério da Fazenda competência para tudo que dissesse respeito a orçamento, inclusive, (art. 3.º n.º 11) a faculdade de “centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta” (2), nem sempre se harmonizaram com a letra da Constituição, máxime, no caso da de

1891, cujo n.º 1 do art. 34 atribuía ao Congresso competência *privativa* para orçar a receita e fixar a despesa. E’ óbvio, no entanto, que tal competência não pode ser ao mesmo tempo *privativa* e dependente das atividades do Ministério da Fazenda, legalmente encarregado da elaboração da proposta orçamentária (V. art. 3.º n.º 11 da citada lei n.º 23).

Não há, pois, como esconder a flagrante contradição entre a mencionada lei e o citado art. da Constituição de 1891. Além disto, é preciso não perder de vista que tóda e qualquer iniciativa de lei na constância da Constituição de 1891 era de exclusiva competência do Poder Legislativo.

A Carta de 25 de março de 1824, não dispunha de modo diferente. A despeito de tudo isso, porém, o legislador ordinário, ao promulgar a lei fixadora das responsabilidades do Presidente da República (lei n.º 30, de 8 de janeiro de 1892), incluiu em seu art. 51 a não apresentação da proposta, como crime contra as leis orçamentárias.

Aurelino Leal, uma das maiores autoridades no assunto e que melhor situou a verdadeira direção do problema, procurou harmonizar a situação, independente de uma reforma da Constituição. Começou mostrando que era inaceitável a idéia de querer-se negar ao Poder Executivo a faculdade de enviar a proposta orçamentária à Câmara dos Deputados. Tal iniciativa, argumentava, vinha selada de cunho prático. A colaboração do Executivo elaborando a proposta devia ser recebida como um adjutório. E rematava: Tal colaboração não devia ser olhada como o flagrante de invasão por parte do Executivo no campo de atribuições do Legislativo; e, a lei n.º 23, longe de infirmar o preceito constitucional de 1891, fielmente o interpreta com ele se harmonizava.

Não padece dúvida que ao Executivo deve caber a elaboração e remessa da proposta orçamentária ao Legislativo. Não demonstrou pensar de modo diverso Homero Batista ao emitir o seu parecer sobre a Receita para o exercício de 1914, onde demonstrou pleno conhecimento de causa. Nesse ensejo, e no documento mencionado, sustentou o ilustre financista o princípio de que o Governo exercendo efetivamente a gestão pública melhor do que o Congresso, poderá, com mais seguro conhecimento, patentear a exata situação dos negócios e serviços públicos, particularizando-lhes

(2) AGENOR DE ROURE — “Formação do Direito Orçamentário Brasileiro” — Rio, 1916, págs. 32 e segs.

as necessidades e dando-lhes direção que melhor lhes convenha (3).

O Ministro Agenor de Roure, porém, conhecedor profundo da matéria, asseverou que nenhuma das leis citadas se baseia na Constituição de 1891, mas, sim no art. 172 da Constituição de 25 de março de 1824, que, acrescenta, para alguma coisa havia de servir, mesmo revogada, depois de tão bons serviços prestados ao país (4).

Foi êsse regime que vigorou até a reforma de 1926, que assegurou ao Presidente da República os meios de exercer efetivamente a gestão pública, inclusive utilizando a faculdade de vetar total ou parcialmente a lei orçamentária.

O fim principal da reforma de 1926 foi levar a cabo o fortalecimento do Poder Executivo. O ex-Presidente Artur Bernardes foi o seu grande inspirador. Pode-se mesmo afirmar: foi êle próprio quem a impôs.

Portanto, não obstante a transigência quase contínua do Poder Legislativo, abrindo mão de sua faculdade *privativa*, constante do art. 34 n.º 1 da Constituição de 1891, somente depois da reforma empreendida em 1926 foi que legalmente a proposta orçamentária passou a ser de iniciativa do Executivo. Tal situação foi consolidada em 1934, agigantada no regime transitório de 1937 e, afinal, normalizada em 1946.

O exame feito neste setor das atividades orçamentárias nos revela a diversidade de regimes que têm, desde então, vigorado. A princípio tivemos um regime orçamentário exclusivamente legislativo. Quase tôdas as fases do processo orçamentário se desenrolavam no Congresso, que não recebia do Executivo nem mesmo simples sugestões. Êste último, via-se na contigência de dar execução àquilo para que não havia colaborado.

Nos Estados Unidos ocorreu fenômeno idêntico. Mas acontece que ali o fator histórico justificava a ocorrência. E isso porque, na época em que as Colônias Confederadas tiveram que sustentar a luta pela independência, antes de mais nada, foram obrigadas a enfrentar a autoridade do prepôsto da Corôa britânica, que, em última análise, representava a fôrça e o poder do Exe-

cutivo. Daí a desconfiança do povo americano, com referência à atuação do Poder Executivo. E a prova é que, no que se refere ao orçamento, somente em 1921 passou a vigorar, nesse país, o regime do Orçamento executivo, com a promulgação da aludida Lei de Orçamento e Contabilidade.

Não se infira do exposto que os regimes orçamentários devem ser, em tôdas as latitudes, de um mesmo tipo. Pelo contrário, achamos que devem variar de acôrdo com o regime de organização política vigente.

Nas formas presidenciais está provado que o orçamento deve obedecer ao regime da mais franca cooperação, já que, num sentido mais amplo, não existe, efetivamente, sob tais formas, o chamado tipo ne orçamento executivo. Na prática, tal modalidade, apenas de início, mantém essa característica. O regime será executivo, somente, se se tiver em vista a fase da elaboração, porque, em seguida, as posteriores são comandadas pelo Legislativo.

Isso significa que nos regimes presidencialistas está virtualmente consagrado o processo de cooperação, que se traduz num estreito entendimento e auxílio mútuo entre os Poderes Executivo e Legislativo. Pelo que, não militam razões idôneas para que continuemos a ver na simples elaboração do orçamento pelo Executivo o suficiente para caracterizá-lo. Daí, afirmar-se, hoje em dia, com certa propriedade, que no presidencialismo o regime orçamentário mais consentâneo é o misto.

Já no parlamentarismo, por óbvias razões, a questão da iniciativa na elaboração da proposta orçamentária não tem conteúdo. O Gabinete, que é o Executivo, pertence ao ramo do Legislativo. Existe, por assim dizer, uma verdadeira fusão entre os dois poderes (Executivo e Legislativo), o que não acontece no regime presidencialista, onde a separação dos poderes informa a própria essência do sistema (art. 36 da Constituição de 18 de setembro de 1946).

Isso, de maneira muito geral, é o que se pode notar com referência aos aspectos políticos de nossas atividades orçamentárias. A literatura a respeito quase que se dedica inteiramente à fixação de conceitos jurídicos, concernentes às questões de competência, iniciativa, prazos, etc.

(3) HOMERO BATISTA — "Introdução ao parecer da Receita para 1914" — pág. V.

(4) Ministro AGENOR DE ROURE — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Rio, 1916, pág. 33 e o "Orçamento", Rio, 1926 págs. 22-23.

No que se refere, porém, aos aspectos administrativos do problema, a pobreza bibliográfica é um fato, decorrência que é do próprio conceito de orçamento vigente nas primeiras décadas do século atual.

OUTROS ASPECTOS DO PANORAMA ORÇAMENTÁRIO

Vimos ligeiramente alguns tópicos dos aspectos políticos do orçamento. Ressaltamos as incongruências da legislação nas primeiras décadas da República. Entretanto, como o escopo do presente trabalho não é fazer história do orçamento, não aludiremos a muitos fatos que transformaram a fase da votação do orçamento num lucrativo expediente, destinado a garantir a viabilidade de pretensões que, normalmente veiculadas, não lograriam o apóio da maioria dos representantes da nação.

A simples verificação desses fatos serve para definir o estado de uma mentalidade política, reinante em determinado momento da vida nacional. E o pior é que aquelas pretensões a que nos reportamos eram ordinariamente atendidas. E isso porque eram veiculadas em momentos excepcionais, em moldes de *ultimatum*. Tais eram as circunstâncias, tamanhas as ameaças dos postulantes que o melhor era transigir.

A verdade, porém é que, bem poucos no Parlamento acreditavam na honestidade e no valor técnico dos cálculos relativos à previsão da Receita e à fixação da Despesa públicas, e nem tão pouco, na possibilidade dos mesmos virem a corresponder a plano financeiro e a plano de trabalho do Governo. Se desejarmos ser mais positivos, devemos adiantar que, mesmo nos primeiros anos da terceira década do presente século, não eram correntes as idéias imanescentes a expressão *plano*.

Como temos reiteradamente acentuado, o orçamento era apenas um desprezencioso relacionamento de receitas e despesas, de elaboração mais que precárias. Não admira o descredito geral a respeito. Ninguém acreditava que o amontoado de cifras das duas colunas representasse algo de sério e útil. Depois, a certeza de que o próprio conjunto administrativo se movimentava dentro de um quadro de forças parcialmente dominado pela rotina ainda mais agravava os sentimentos negativos, em relação ao orçamento.

Portanto, sem uma reforma substancial na administração pública, tudo que se fizesse no campo isolado das atividades orçamentárias resultaria inócuo.

Ora, conhecendo-se esse axioma, e tendo-se em vista ainda mais que os fins mediatos da administração orçamentária, são, na realidade, os da própria administração pública, no seu conjunto — já que o orçamento não pode ser considerado como um fim em si mesmo — imediatamente se é levado à conclusão de que, não poderá haver uma satisfatória reforma da administração propriamente orçamentária, com resultados técnicos palpáveis, se a administração pública em geral permanece estagnada, informada ainda pelos primitivos conceitos e fundada em práticas obsoletas.

A partir desse momento, se compreendeu que não se chegaria a realizar trabalho útil se se perdesse de vista o sentido unitário do problema. O *todo*, era, no caso, o serviço público civil brasileiro, do qual o seu instrumento mais importante, o orçamento, plano financeiro e plano de trabalho, era apenas o setor mais relevante. Reformado esse serviço, os efeitos produzidos pelas melhoras introduzidas haveriam de repercutir benéficamente na esfera dos interesses orçamentários. E foi o que, efetivamente, veio a suceder.

Bem sabemos que há quem não atribua a essa reforma os méritos proclamados. Não importa. Já é alguma coisa constatar a unânimidade das opiniões relativamente a reforma de 1936. Todos a consideram como marco inicial do amplo movimento que se vem processando, em prol da racionalização do sistema orçamentário brasileiro, cujo estágio presente ainda se encontra bem distante do ponto ideal, visado pelos estudiosos da matéria.

O reconhecimento deste fato cresce de importância a medida que atentamos para a impossibilidade de conceber-se a existência de um sistema atuante de economia planejada, e sobretudo, o êxito de sua viabilidade, num empreendimento governamental, quando de antemão se verifica ser extremamente difícil se obter a coincidência do objetivo da racionalização orçamentária com o próprio escopo do estudo da administração.

Para se compreender melhor o sentido do período anterior, convém lembrar a lição de Woo-

drow Wilson, quando ensinou que “o objeto do estudo da administração é salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios”. E, adiantou ainda mais o referido ilustrado autor é por esta razão que devemos considerar que a reforma do Serviço Público Civil, em sua fase atual, não é, assim, senão uma preparação de espírito para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial pelo estabelecimento da sanidade do Serviço Público como uma responsabilidade cívica, e tornando o serviço sem facciosismo político, está abrindo caminho à assemelhação com os serviços de iniciativas privadas. Serenando as seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho (5).

Idéias semelhantes impulsionaram os pioneiros da reforma do Serviço Público Civil brasileiro. As lições de W. Wilson não lhes eram estranhas. Perfeitamente em dia com os resultados colhidos pela experiência dos povos mais adiantados, contentorizavam apenas, aguardando o momento de condições mais favoráveis. E' pena que esforço patriótico tão fecundo não continue a inspirar e a despertar, nos novos quadros de vanguarda, aquela emoção construtiva, indispensável às grandes realizações.

O momento tão ansiosamente esperado se apresentou no decorrer do ano de 1936. O Conselho Federal do Serviço Público Civil deu o passo inicial. Sob seus auspícios surgiu o diploma básico do Pessoal-Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Depois, veio a memorável exposição de motivos de 16 de julho de 1937, que rasgou novos horizontes à técnica e acarretou profundas alterações no documento orçamentário, máxime, em seu aspecto formal. Foi um período de atividade febril e de altas promessas para o desenvolvimento do serviço público.

O citado Conselho não cessava de sugerir novas medidas. Coube-lhe a tarefa de adatar as inovações criadas pela Lei n.º 284 à proposta orçamentária do Executivo, a ser apresentada à Câmara dos Deputados.

Foi então que propôs a inversão da forma de apresentação do orçamento, então em uso, sustentando os seguintes princípios :

“Os ministérios representam a administração e as verbas os serviços públicos, cuja natureza e especialização as consignações e subconsignações definem respectivamente”.

Tratava-se de algo novo. De uma nova técnica para o tratamento da elaboração da proposta orçamentária. As despesas deveriam ser apresentadas tendo em vista a sua natureza e de forma que ficassem distribuídas e condicionadas a seis diferentes tipos, denominados Verbas. Estas, por sua vez, se desdobrariam em consignações e subconsignações.

Hoje, isso se nos afigura coisa de pouca monta, de valor muito restrito. Certo que preferíamos o critério funcional para base de qualquer sugestão que nos fôsse solicitada, temperando-o com outros que nos dissesse, que nos mostrasse, a finalidade das verbas aplicadas e os órgãos efetudores das despesas.

Precisamos ter em vista, porém, que os empreendimentos em foco precisam ser analisados e entendidos dentro do espírito das idéias de doze anos atrás.

Assim, não podemos regatear aplausos à inovação dos pioneiros. Depois, é preciso acentuar que os seus efeitos não afetaram apenas o aspecto formal do documento orçamentário. Envolveram igualmente, aspectos doutrinários e, na prática, contribuíram para a sistematização do princípio da especialização das despesas públicas, que, como sabemos, se encontra visceralmente ligado aos ideais de governo e administração democráticos.

Indiscutivelmente muito avançamos no terreno da elaboração da proposta orçamentária. Em comparação com o estado de coisas anterior, essa solução, de fato emergencial, representa um grande passo, além do que seria lícito esperar-se de uma administração, naquela altura, ainda à margem de qualquer sistematização, e com a elaboração da proposta orçamentária feita ao sabor de improvisações de *experts*, e sem o concurso de qualquer documentação apresentável.

Ao D.A.S.P. coube a honra de continuar a obra brilhantemente encetada pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil. Na nova fase, a preocupação referente ao orçamento parece que foi revigorada. art. 3.º do Decreto-lei que intuiu o D.A.S.P., assim dispôs :

(5) WOODROW WILSON — artigo e fonte citis.

“Até que seja organizada a Divisão de Orçamento a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do D.A.S.P.”

E' evidente que, o movimento de idéias continuava em marcha nos domínios da administração pública. E sobretudo que a criação de um órgão técnico-especializado, para tratar das complexas tarefas da proposta orçamentária, já era uma realidade. Não mais se podia admitir que a responsabilidade do Executivo na realização do programa administrativo fôsse proclamada sem que a elaboração desse programa fôsse feita sob seu imediato contrôle. O plano é administrativo, e como tal, deve ser elaborado por um órgão de nível não ministerial.

O D.A.S.P., porém, por muito tempo funcionou sem a prevista Divisão de Orçamento. Muito se comentou a respeito da tardia estruturação integral do D.A.S.P. Muitos chegaram a atribuir a contemporização dêste Departamento, em relação à Divisão de Orçamento, a dificuldades de ordem predominantemente política.

Fomos dos que assistiram, por assim dizer, o início do funcionamento do órgão misto que, durante cinco anos preencheu a lacuna aberta com a não instalação da prevista Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Presenciamos, igualmente, a transferência de funções do órgão provisório (a extinta Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda) para a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Em ambas as fases, acompanhamos de perto os acontecimentos. E' inegável que nem sempre os trabalhos se processaram em ambiente de perfeita compreensão, o que de resto é muito compreensível. Mas a orientação e trabalhos técnicos do D.A.S.P., nessa Comissão, de tal modo se impuseram que ninguém de responsabilidade seria capaz de opor qualquer embaraço a prevista instalação da Divisão de Orçamento.

Aliás, somente quem desconhece as razões de ordem técnica e as vantagens de ordem administrativa, que motivaram a criação do órgão que antecedeu a atual Divisão de Orçamento do D.A.S.P., poderá ser levado a acreditar, com facilidade, nas versões de pseudas resistências, partidas de setores governamentais.

A verdade dos fatos é que, não interessava ao D.A.S.P. chamar a si a execução de tarefas

para as quais não estivesse seguramente aprestado. Seria arriscar demasiadamente a sua autoridade técnica, em fase de consolidação. Qualquer fracasso, nomeadamente, no setor das atividades orçamentárias, haveria de repercutir com tal amplitude que, não seria possível resguardar o comprometimento total de sua obra revolucionária.

O mais interessante para o país e para o próprio D.A.S.P., (com apenas ano e meio de funcionamento) seria que a responsabilidade na execução das tarefas orçamentárias fôsse extensiva ao Ministério da Fazenda, órgão que, a par da familiaridade com o problema, possuía a matéria prima necessária à tormação de uma idônea documentação.

Estamos revivendo fatos bem recentes. A maioria dos protagonistas dos acontecimentos em foco, muitos dos quais se encontram à frente de setores importantes no próprio D.A.S.P., e, no serviço público em geral, poderão se manifestar e dizer se o nosso depoimento corresponde ou não à verdadeira realidade dos fatos.

O que houve, por parte do D.A.S.P., foi uma serena ponderação das dificuldades que envolviam o problema e nunca uma demonstração de medo para assumir responsabilidades. Se quiserem, poderemos dizer que houve muita habilidade, mas devendo esta expressão ser entendida no melhor sentido. Sempre constituiu orientação básica do Departamento Administrativo do Serviço Público agir com pleno conhecimento de causa.

No próprio ano de sua criação e no que imediatamente se seguiu, o D.A.S.P. participou ativamente dos trabalhos orçamentários. Teve oportunidade, então, de medir a extensão das dificuldades iminentes ao assunto. À proporção que agia, observava atentamente tudo aquilo que se lhe afigurava indispensável ao cabal desempenho de incumbências tão complexas.

Apesar de ter lutado ao lado de uma equipe inteligente e dotada de grande espírito público, não lhe passou despercebido o esforço ingente por ela expedido, para afinal, obter um rendimento qualitativo, que muito deixava a desejar. E' que, a mencionada equipe, não obstante seletivamente organizada e constituída dos melhores elementos do serviço público, se ressentia da falta de uma indispensável formação técnica. Compreendeu,

pois, o D.A.S.P., não haver alternativa: era preciso tratar urgentemente da solução desse problema, ou seja de dotar a administração de quadros especializados, destinados a enfrentar as no-

vas demandas da moderna administração pública brasileira, ora em fase de profunda transformação.

(Continúa no próximo número)

ORGANIZAÇÃO

Extensão do conceito de "Staff"

FENELON SILVA

ENSINAM os mestres da Ciência da Administração que a Organização do Trabalho processa-se de acôrdo com os seguintes padrões:

1) Tipo *Linha*, aquêle em que o chefe ou subchefe é o responsável direto e exclusivo pelos seus subordinados. Tôdas as instruções e seus homens reconhecem-no como a única de autoridade. O chefe é freqüentemente aconselhado por especialistas, mas as ordens diretas passam por suas mãos. Cada sub-chefe, por sua vez, entende-se com um chefe mais elevado e recebe tôdas as ordens e instruções unicamente dêle. (1)

2) Tipo *Funcional*, o em que cada executor, ao invés de ficar subordinado a um só chefe, sofre a influência direta de vários dêles, cada qual agindo em determinado setor, conforme as especializações. (2)

3) Tipo *Staff*, cujo conceito é dado pelos tratadistas, cada um a seu jeito, ao seu feitio, mas sempre convergindo todos para um mesmo fim, em sua essência.

Na opinião de Sheldon o tipo *staff* pode ser descrito como uma organização destinada a pensar, do mesmo modo que a organização de linha é a organização para a execução. Presume-se

que o diretor não dispõe de tempo e oportunidade para a investigação, análise, coordenação de informações e desenvolvimento de idéias construtivas, necessários ao progresso. Daí a necessidade de um grupo para pensar e transmitir idéias. A característica essencial da organização do *staff* é que ela é puramente consultiva e de conselho, não exercendo autoridade direta sôbre a linha. A organização de *staff* é inteiramente de natureza suplementar. É a organização de conhecimentos técnicos para orientação dos funcionários executivos. (3)

Segundo Mooney e Reiley a função de estado-maior *staff* compreende o serviço de parecer ou conselho, distinto da função de autoridade ou comando. Êsse serviço tem três fases, as quais se apresentam intimamente relacionadas: informativa, consultiva e de supervisão. A fase informativa refere-se ao que a autoridade deve saber ao formular suas decisões. A consultiva ao conselho baseado na informação. A de supervisão a ambas as fases precedentes aplicadas aos pormenores da execução. É através desta última fase que a informação e o conselho se tornam efetivos por tôda a organização. Um órgão *staff* estuda os problemas administrativos, faz planos, aconselha e observa, mas não expede ordens em virtude de autoridade própria. Daí dizer-se: a linha repre-

(1) HARRY RUBEY — *Industrial Organization*, página 55.

(2) F. W. TAYLOR — *Principes d'Organisation Scientifique*, pág. 103.

(3) OLIVIER SHELDON — *The Philosophy of Management*, pág. 120.