

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

A localização do órgão central orçamentário

JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS

NOS trabalhos anteriores tivemos oportunidade de explicar as causas eficientes da posição da antiga Comissão de Orçamento em relação ao Ministério da Fazenda e ao Departamento Administrativo do Serviço Público. Desde então atribuiu-se a este órgão inteira responsabilidade na elaboração da proposta orçamentária da União, inclusive nas tarefas relativas à previsão das rendas públicas federais. Vê-se, pois, que as responsabilidades cometidas ao nosso órgão central orçamentário ultrapassaram, principalmente no que se refere ao problema da estimativa da Receita, a agenda de ação do *Bureau of the Budget* dos Estados Unidos da América do Norte. E' que o legislador brasileiro teve que atender às realidades de nossa vida administrativa e aos imperativos decorrentes de suas injunções. No caso, sabia-se que o Ministério da Fazenda dificilmente poderia atender aos complexos encargos que a técnica das previsões orçamentárias costuma exigir de seus operadores. Acresce ainda mais que, além de não se encontrar devidamente aparelhada para funções tão estranhas às suas atividades específicas, talvez por isto mesmo, não pudesse mobilizar a experiência indispensável ao desempenho das funções em exame.

Portanto, a atitude do legislador brasileiro retirando do Ministério da Fazenda — órgão de finalidades específicas e continuamente preocupado com os problemas de política tributária e monetária — para a esfera de um departamento de administração geral, como o D.A.S.P., a competência para elaborar a proposta orçamentária, inclusive a previsão das rendas públicas federais, é digna de todo aplauso. Trata-se de encargos essencialmente técnicos, para o desempenho dos quais o aludido Ministério não se encontrava, como já referimos, suficientemente aparelhado. Além disso, tais encargos fugiam à esfera de atri-

buições tradicionais do já citado Ministério. Insistir, nesa altura, em impôr-lhe tais atribuições é concorrer para a eclosão de profundas perturbações no ritmo de suas atividades normais, de seus trabalhos específicos. Foi justamente a evidência dessas prespectivas que determinou a decisão da transferência em causa.

Os que se batem, porém, pela permanência da atribuição em aprêço ao Ministério da Fazenda agem, na maior parte dos casos, com os olhos fitos no exemplo da prática britânica. Partindo da experiência do Tesouro inglês, a quem, efetivamente, o mundo deve a construção do melhor sistema orçamentário, não vacilam em prescrever que nos ministérios das finanças devem ficar localizados os órgãos centrais orçamentários. Entre os mais eminentes defensores deste ponto de vista avulta a figura de A. E. Buck(1). Em campo oposto, e se não nos enganamos, defendendo a melhor doutrina militam Willoughby(2), Harvey Walker(3) e a pleiade de brilhantes estudiosos do *Institute for Government Research*.

Verifica-se que os que advogam a localização do órgão orçamentário central na dependência dos ministérios das finanças, pelo menos entre nós, o fazem na persuasão de que exista uma relativa identidade entre o Tesouro britânico e os ministérios das finanças ou o da Fazenda. Isso, porém, não ocorre. A organização do Tesouro inglês é típica. Consultemos, para tanto, as autoridades. F. Shirras(4), por exemplo, ao se referir à natureza e constituição desse órgão, teve

(1) *Public Budgeting* — Harper & Broders Publishers, New York, 1929, pág. 450.

(2) *Principles of Public Administration*, Cap. III e IV; *The National Budget System* — Baltimore, 1927, Cap. XIX.

(3) *Public Administration in the United States* — New York, 1937, pág. 119-131.

(4) *Science of Public Finance* — BacMillan Co. Ltd., Londres, 1936, Vol. II, págs. 943-949.

oportunidade de afirmar que êle pode ser considerado o "manancial de tôda a administração do país, financeira ou não". E acrescenta: "é o órgão central do govêrno que permanentemente fiscaliza as minúcias do trabalho dos outros departamentos administrativos". Entretanto, Willoughby(5) se manifesta a respeito de maneira muito mais ampla e precisa. Ao seu ver, o Tesouro inglês constitui "um verdadeiro departamento de administração geral, na mais completa concepção do termo".

O mais curioso, porém, é observar que as funções usualmente desempenhadas pelos ministérios de finanças ou departamentos de Tesouro, são, na Grã-Bretanha, atribuídas à responsabilidade de outros órgãos. Assim, *verbi gratia*, a guarda dos dinheiros públicos, a administração da dívida nacional, a própria arrecadação das rendas, escapam à jurisdição direta do Tesouro. Dentro do espírito de nossa administração financeira, isso equivale a um verdadeiro despojamento de atribuições. Em troca, porém, êsse mesmo órgão britânico exercita, uma série de atribuições tipicamente de administração geral. Daí, depender de seu parecer e aprovação tôdas as propostas que digam respeito à criação de novos estabelecimentos, a construção de novas obras, instalação de novos serviços, aumento de vencimentos do pessoal, etc. Qualquer iniciativa a êsse respeito, tomada à sua revelia, não logrará sucesso, pois será fatal a impugnação na parte das despesas correspondentes. A isso ainda poderíamos juntar a amplitude de sua competência em tudo que se refere ao contrôle das despesas públicas, nos termos, aliás, dos dispositivos do *Exchequer and Audit Act* de 1866, segundo os quais o Tesouro deve exigir que tôda medida tendente a aumentar a despesa seja submetida à sua aprovação, antes de adotada, sob pena de ser impugnada.

E' bem possível que o exemplo do Tesouro britânico exerça grande influência no espírito dos que desejam localizar o órgão central orçamentário nos ministérios de finanças, ou da Fazenda, como no noso caso.

Antes de mais nada, porém, cumpre distinguir. Essa distinção, contudo, não pode deixar de envolver pontos de vista concernentes à forma de govêrno, à natureza do regime. N o caso da Grã Bretanha, é natural que o Tesouro tenha a seu

cargo as tarefas orçamentárias do govêrno, de acôrdo, aliás, com a natureza do regime político alí imperante — Parlamentarismo — onde os ministros de Estado têm responsabilidade política definida. Neste caso, pode o Tesouro, sem nenhuma contraindicação, elaborar o orçamento, controlar sua execução e orientar e fiscalizar as atividades institucionais. E' óbvio que o exercício dessas funções pelo órgão em exame se ajusta perfeitamente ao tipo de govêrno em aprêço.

Agora, o que não nos parece admissível é que qualquer órgão congênere num regime presidencialista passe a exercer idênticas funções. Neste último, como o americano e o noso, em que o Presidente é eleito mediante sufrágio direto do povo, constituindo, pois, um poder independente e harmônicamente coexistente com os demais — Legislativo e Judiciário — não é aconselhável investir-se o departamento de finanças públicas da mesma agenda de responsabilidade afeta ao Tesouro britânico. Assim pensa, entre outras autoridades, o grande Willoughby. Dêste modo, nada mais justo do que fazer recair, no regime presidencial, a responsabilidade da elaboração do orçamento no Chefe-Executivo, a fim de que o eleitorado possa exercer, com precisão, o necessário contrôle. Todavia, para que êsse ponto de vista possa se tornar factível foi necessário o processamento de uma intensa campanha que culminou, afinal, com a subordinação direta do órgão orçamentário central norte-americano — o *Bureau of the Budget* — ao Presidente da República. Essa vitória de princípios e de bom senso, se deve, entre outros, a Willoughby, que pleiteou e obteve do Congresso a transferência do Bureau do Departamento do Tesouro para a Presidência da República. Fundamentou a sua pretensão alegando que "o Govêrno nacional não terá administração eficiente e econômica até que o eleitorado o exija". E utilizando o conceito de acrescentou: "o orçamento deve ser o ato supremo de uma administração, ato pelo qual o eleitorado possa julgar tanto as propostas como a maneira por que foram executadas". Ademais, ponderou ainda, dada a natureza da elaboração do orçamento — típico ato político — uma vez que as circunstâncias aconselharam a sua retirada das mãos dos representantes da Nação, só deve ser confiada a outra autoridade igualmente política.

(5) *Op. cit.* pág. 58-60.

Não é nosso intento discutir, neste enesejo, a natureza dos regimes políticos. Desejamos, apenas nos conservar dentro dos limites traçados pelo objetivo dêste trabalho. Nesse sentido, nos limitamos a afirmar que, nos regimes parlamentares, o órgão central orçamentário fica bem localizado no ministério das finanças públicas, ao passo que, nos presidenciais, é de toda conveniência que êle fique compreendido dentro dos limites de um departamento de administração geral, diretamente subordinado ao presidente da República. Em síntese, a escolha de uma ou outra localização deve ficar condicionada ao regime de governo adotado no país. Nos parlamentares, no Tesouro ou nos ministérios de finanças; nos presidenciais, num departamento de administração geral. Desta forma, ressalta o acêrto do ponto de vista de Taft: "a elaboração do orçamento — ato político que é — se retirada das mãos dos representantes da Nação deve ser confiada a outra autoridade política." No caso, ao Executivo, que nos termos do problema em exame a deve desempenhar através de um departamento de administração geral que funcionará como prolongamento, que é, de sua autoridade. E para que as tarefas de elaboração se processem satisfatoriamente, cumpre que o órgão presidencial em aprêço imprima à sua colaboração um pronunciado acento qualitativo, fator de indiscutível importância neste particular. Assim, poderíamos acrescentar que, ao lado do lastro teórico, devem os componentes do departamento em foco possuir uma apreciável dosagem de experiência prática, relativa aos problemas de pessoal, material, organização, contabilidade, estatística, economia, finanças, engenharia, etc., a fim de que possam emprestar às suas decisões o necessário conhecimento de conjunto, evitando, assim, que a atuação dêsse órgão se faça sentir apenas em determinado setor, em evidente detrimento dos demais, comprometendo o plano de trabalho e, pois, o êxito de toda a administração.

Por outro lado, é digna de menção a opinião de Buck, quando afirma: "se o governador é o responsável pelo plano orçamentário, deve ter também poderes para dirigir a execução do plano." Ora, se como dizem, o Congresso não conseguiu deter a iniciativa orçamentária, entre outras muitas razões, não só por não dispor do tempo necessário mas também devido à escassez de

requisitos técnicos imprescindíveis à bôa execução dêsse mister, é de se concluir, em face dos motivos mencionados, que a transferência da elaboração orçamentária à responsabilidade do Executivo requer a presença de um órgão especializado que de modo permanente se encarregue de tôdas as questões orçamentárias e que funcione diretamente subordinado à presidência da República. E sobretudo que a colaboração dêsse órgão se processe através de um corpo seletivo de especialistas, devidamente informados a respeito dos complexos e difíceis problemas de cunho administrativo.

Sem embargo, é de toda conveniência salientar(6) que não há nenhuma incompatibilidade, nem mesmo paralelismo, entre as funções do Ministério da Fazenda e a dos departamentos de administração geral, inclusive nas linhas estruturais de nossa organização administrativa. O que se verifica é que umas e outras se conjugam para que o objetivo comum seja atingido. À vista do que qualquer tentativa de transferência de atribuições de um para outro órgão só poderia resultar em profundas perturbações para a administração e para a elaboração orçamentária, tudo indica que a solução mais acertada reside, como temos frisado, em atribuí-la a um departamento de administração geral, já que êste órgão tem por finalidade precípua assegurar a continuidade do processo orçamentário, para o que, aliás, muito concorre sua crescente especialização no conhecimento detalhado das necessidades que empolgam a administração pública. Trata-se, como sabemos, de um órgão de *staff* do Executivo, que só poderá alcançar os objetivos previstos se lhe concederem a indispensável autonomia em relação a qualquer ministério.

Em que pese à autoridade das opiniões invocadas e ao poder persuasivo dos fatos expostos, ainda há, inclusive entre nós, quem pense e se bata pela volta das responsabilidades orçamentárias da União ao Ministério da Fazenda, que, dêste modo, pasaria a elaborar a proposta orçamentária da República. Convenhamos que semelhante orientação está em desacôrdo com os princípios doutrinários e não se ajusta à realidade prática. Seria, como temos repisado, subtrair a atribuição

(6) PFIFFNER — *Public Administration*, The Ronald Press, New York, 1935; pág. 300.

orçamentária de um órgão politicamente responsável para cometê-la a um outro que não detém tal prerrogativa. Isso, na esfera dos princípios. Do ponto de vista pragmático, porém, não seriam menos prejudiciais os resultados. E tais inconvenientes de pronto se afirmarão concludentes se atentarmos, como aludimos de princípio, para a falta de aparelhamento do Ministério, para a

sua deficiência em matéria de adequada experiência tradicional, para a ausência de quadros convenientemente treinados para a especialidade, e, finalmente, o inevitável acréscimo de encargos aos já numerosos e complexos do Ministério em questão. Esse aspecto do problema, por si só, seria suficiente para atestar a inadequacidade da medida pleiteada.

ORGANIZAÇÃO

O problema de avaliação do trabalho

CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA

O PROBLEMA de avaliação do trabalho é uma das permanentes preocupações dos responsáveis pela administração de países progressistas. De fato, uma orientação democrática de Governo impõe relêvo ao assunto, no interesse de poder certificar-se si a população recebeu os serviços reclamados.

Entretanto, é sabido, a necessidade de consideração do problema surge mesmo que se cogite da forma embrionária da organização — o esforço isolado de um só indivíduo — pois, mesmo aí, será forçoso que êle planeje, execute e controle, avaliando o grau de propriedade com que aplicou os esforços e os resultados finais obtidos.

À proporção, porém, que o volume e a complexidade do trabalho crescem e o indivíduo é obrigado a chamar pessoas em seu auxílio, especializando-se progressivamente na tarefa de dirig-las, aumenta a necessidade de avaliação, pois é o chefe o principal responsável pelo êxito da tarefa. Enquanto o número de auxiliares admite a sua localização em u'a mesma sala, sob as vistas do responsável, é possível realizar-se a inspeção direta e, pois, um permanente acompanhamento da progressão dos serviços. Basta que a empresa se vá expandindo e se instale em várias dependências, para ser difícil, e até mesmo impossível, a inspeção direta, que fornecia ao chefe as preciosas informações sobre o andamento dos serviços. Neste caso e na forma de organização mais complexa, isto é, quando a empresa projeta agências em localidades afastadas da séde, é pre-

ciso aparelhar a chefia com adequados meios de avaliação do trabalho, para que possa recolher dados informativos indispensáveis ao eficiente exercício da direção.

A experiência de trato com várias unidades da administração federal revelou-nos que o problema, entre nós, não tem merecido especial atenção, em muitos casos, por certo, pela falta de conhecimento de assuntos de técnica administrativa.

Ora, observamos a emissão de ordens, mais ou menos bem elaboradas, e a sua transmissão aos degraus da escala hierárquica, deixando-se, porém, de acompanhá-las com adequados meios de inspeção, o que vem acarretar, pela falta de presença da chefia, uma acentuada tendência de despeito às determinações nelas contidas. E' sabido que, acima de sanções severas, um chefe consegue ver cuidadosamente cumpridas as suas ordens, mostrando-se preferentemente vigilante na cobrança de informações sobre os resultados alcançados pelas mesmas.

Ora contenta-se a chefia com inspeções regionais diretas, ocorridas em intervalos espaçados, embora nem sempre consiga informações seguras, à vista da precariedade da visita e porque muitas vezes se deixa levar pelas aparências.

Ora, numa falsa assemelhação entre as funções de chefe e as de inspetor de alunos, concreta as suas preocupações no contrôle do indivíduo e não mede o resultado de seus trabalhos, criando, com isso, uma atmosfera geral de descontenta-