

recursos indispensáveis para o cabal desempenho de mais essa importante função.

A metodologia do treinamento é variada, abrangendo processos tais como: a prática orientada, o rodízio de funções, o estágio, os cursos formais, os cursos por correspondência ou pelo rádio, as palestras, as viagens de estudos, as visitas a serviços, as demonstrações, as situações simuladas, os laboratório, as reuniões de debates, etc. Mas, evidentemente, seria exagerado otimismo imaginar que os supervisores pudessem vir a conhecer as minúcias desses diversos processos para aplicá-los com proveito. Não se pode pretender que cada chefe seja um técnico em treinamento; o que se quer dele é que tenha interesse pelo problema, de modo que, conhecendo sobejamente as deficiências dos indivíduos que trabalham sob sua direção, providencie para que essas deficiências sejam sanadas, sendo-lhes ministrada a instrução de que carecem.

Todavia, em muitos casos, o próprio supervisor será a pessoa mais indicada para ministrar essa instrução. Quando se tornar aconselhável, por exemplo, o emprêgo dos processos de treinamento em serviço, ninguém estará em melhor posição do que ele para ensinar aos empregados as maneiras mais adequadas de executar um trabalho, as rotinas que devem ser seguidas, e para apontar-lhes os erros a serem evitados.

Mas, entre aceitar o princípio de que o chefe deva levar a efeito esse trabalho e pretender que, sem receber a devida orientação, ele o desempenhe eficientemente, há um abismo. Para que isso acontecesse seria mister que o chefe fôsse um desses exemplares raros dos quais se pode dizer, sem medo de errar, que nasceram fadados para dirigir.

E' imprescindível, portanto, que, entre os conhecimentos que todos os ocupantes de cargos de

chefia devem possuir, se incluam os que dizem respeito à metodologia do treinamento no trabalho. Esta tese, aliás, foi não somente defendida mas imediatamente posta em prática, com excelentes resultados, nas grandes organizações industriais norte-americanas, por intermédio do chamado "Job Instructor Training", um dos programas elaborados pela "War Manpower Commission" para treinamento de supervisores, em larga escala. E foi, também, compreendendo a importância e a necessidade desses conhecimentos que já se previu na IV Seção dos Cursos de Administração da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., a realização de um curso com essa finalidade (Metodologia do Treinamento no Trabalho e Técnica de Exames e Provas).

Convencido o chefe de que é sobre os seus ombros que pesa a maior responsabilidade pela efetivação do treinamento dos seus subordinados, e tendo ele conhecimento dos recursos de que se poderá servir, isto é, dos métodos que poderá pôr em prática, ter-se-á dado um passo decisivo na implantação do treinamento. E' por isso que a *Revista do Serviço Público* tanto tem insistido, através de editoriais e artigos, sobre a necessidade de serem treinados os supervisores. Uma ação concentrada sobre esses funcionários, que se acham incumbidos de dirigir e de controlar o trabalho de outros, em pouco tempo apresentaria resultados bastante concludentes.

Passariam, então, os supervisores a assumir aquela atitude de treinamento a que se referiu ORDWAY TEAD, para quem uma das inovações profundas da nossa geração era esta troca, por parte dos dirigentes, de uma atitude militar de comando por uma atitude instrutora de direção, desdobramento e desenvolvimento das aptidões individuais.

Sexta reunião mensal de 1944

"Programas e projetos como base para a elaboração orçamentária"

"Programas e projetos como base para a elaboração orçamentária" foi o tema desenvolvido na reunião mensal de junho p.p., da D.A. — O assunto foi esplanado pelo Sr. Newton Corrêa Ramalho, técnico de administração do D.A.S.P., em exercício na Divisão da Despesa da Comissão de Orça-

mento do M.F., e debateram-no os Srs. Augusto de Rezende Rocha, igualmente técnico de administração do D.A.S.P., em exercício na Divisão da Receita da Comissão referida, e Fernando Viariato de Miranda Carvalho, diretor da Divisão

Econômica e Comercial do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, do M. V. O. P.

*
* *

Falou o conferencista :

“O orçamento, que já foi apenas o poder de limitação do peso dos tributos, mediante conquista do direito de votação dos impostos; o orçamento, que já foi isso e mais um instrumento poderoso de contrôle do Executivo pelas assembléias políticas; o orçamento, que sob êsses dois aspectos característicos refletiu duas situações político-econômicas correspondentes — a reação dos senhores feudais contra a tentativa do poder real de atingir a renda de suas terras, e a reação do capitalismo liberal nascente contra o estatismo mercantilista; o orçamento, que assim tem acompanhado as variações do ambiente político-econômico, assume, no momento, um aspecto novo e preponderante, reconhecido e proclamado, insistentemente, já não só pelos autores mas também pela palavra oficial : — o orçamento é hoje, essencialmente, um plano de administração traduzido em termos monetários.

Como aliás seria obviamente de esperar, continua, pois, o orçamento, a acompanhar as flutuações ambientais, para assumir, no nosso tempo (na “idade do planejamento”, segundo já se diz), a feição de instrumento de plano e coordenação, ou seja, de organização de esforço de grupos para o maior benefício geral.

Conceitua-se hoje o orçamento como um plano de administração; mas o fato é que, talvez obscurecidas pela força dos ensinamentos e práticas tradicionais, as conseqüências dessa idéia ainda não foram totalmente compreendidas e aceitas.

Conseqüentemente, nosso objetivo, nesta oportunidade, será ainda tentar a elucidação de certos pontos e repisar argumentos em favor de reformas que se devem introduzir na administração orçamentária, a fim de que os processos de elaboração e contrôle da lei de meios venham a se subordinar àquele conceito diretor — orçamento é plano de administração, ou mais precisamente — é instrumento de planejamento.

Iniciaremos nossa discussão por uma questão preliminar que parece existir apenas para os que ainda não puderam aprofundar seu exame, mas que não pode ficar em suspenso.

A dúvida é a seguinte : se orçamento é plano de administração traduzido em termos monetários, deverá o órgão orçamentário central apenas traduzir planos em moeda ou deverá influir, êle próprio, no planejamento, ou mesmo ser um órgão de planejamento ?

Quem conhece rudimentos da técnica de planejamento, sabe que ela requer um órgão central que, depois de definidos os objetivos da planificação, e estabelecida a hierarquia dêsses objetivos por um sistema de prioridades, deve distribuir tarefas específicas aos órgãos de execução. O meio de distribuir essas tarefas é estabelecer programas de trabalho e orçamentos respectivos, e controlar a execução de uns e outros mediante relatórios financeiros e relatórios baseados em unidades de trabalho, isto é, em unidades que permitam medir a execução das tarefas.

E' certo que há outros processos de contrôle, como inspeções diretas; que deve haver órgão de planejamento de

diversos níveis, conforme a magnitude da organização; que os planos elaborados pelo órgão central devem ser revistos e tornados mais minuciosos à medida que se vai descendo aos órgãos de planejamento de segundo e terceiro nível e aos serviços executivos. Tudo isso é certo, mas o que é essencial é que haja um só órgão central donde se originem os planos. Não pode haver dois planos em execução. Isso parece evidente, e já Fayol considerava a *unidade* como requisito essencial aos programas de ação — dois programas seriam a confusão, a desordem”.

Por conseguinte, já que não pode haver dois órgãos encarregados do mesmo planejamento, a conclusão se impõe: ou o órgão orçamentário apenas estima custos de planos elaborados por outro órgão, sem o poder de alterar êsses planos sob qualquer pretexto, inclusive financeiro, ou o órgão orçamentário pode alterar planos, ainda que por motivos financeiros, e nesse caso deve saber como fazer as alterações, deve estar apto para julgar quais os cortes aconselháveis, quais os programas que podem ser reduzidos ou expandidos.

Mas, com tais poderes, o órgão orçamentário se transformaria em repartição planificadora superior, pois então, fazendo o orçamento, faria ou desfaria os planos elaborados pela outra entidade, qualquer que ela fôsse.

O planejamento financeiro está, pois, intimamente ligado ao planejamento administrativo; aliás, as possibilidades financeiras condicionam a extensão das atividades administrativas; a maior ou menor extensão e as modalidades diversas da ação administrativa, por outro lado, repercutirão diferentemente sobre a economia e as finanças públicas. Tão íntimas interrelações justificariam a inclusão dos órgãos incumbidos do planejamento administrativo e financeiro num departamento organizado por finalidade principal e por clientela. E o órgão que planeasse a receita pública deveria planejar também a despesa. Note-se — planejar a receita, não somente estimá-la.

Em suma : planejamento pressupõe unidade de orientação. Não pode haver plano financeiro ignorante ou divorciado do plano administrativo. Por conseguinte, os órgãos encarregados dêsses dois planos, que se devem integrar num plano uno, deveriam, também, integrar-se numa só repartição administrativa; mas, se por qualquer motivo isso não fôr formalmente possível, a ligação virtual entre aquêles dois órgãos (de planejamento administrativo e financeiro) não deve ser de qualquer modo prejudicada.

Quem faz planejamento administrativo deve, pois, fazer planejamento financeiro, ou vice-versa. Mas deverá, quem faz o planejamento financeiro, fazer orçamento ?

Ora, assim posta, a questão parece ociosa, uma vez que todo mundo considera o orçamento como a espinha dorsal, a peça central do planejamento financeiro.

E' nestas condições o órgão orçamentário deve ser um órgão de planejamento financeiro e administrativo, o que responde à questão levantada como preliminar. A dúvida teria resultado somente de uma falta de definição de termos. Com efeito, nos negócios do Estado, o processo orçamentário nunca foi diminuído a ponto de reduzir-se a simples processo de estimativa de custos de serviços. Isso seria evidentemente, trabalho para escriturários, e nunca poderia ter sido colocado entre as mais altas funções do Executivo

e do Parlamento ou ter constituído motivos para as tremendas lutas políticas que tão poderosamente influíram sobre fatos históricos da importância do regime parlamentar inglês e da independência dos Estados Unidos.

Mas, poderia objetar-se, a estimativa de *justos custos* para os serviços públicos já seria tarefa mais alta, ligada a problemas técnicos de administração de pessoal (classificação e padronização de cargos) e de material (especificações, compras, etc.), problemas esses capazes de constituir, com propriedade, a atribuição dos órgãos orçamentários do Poder Executivo.

Seria improcedente a objeção: os órgãos de pessoal e material devem ser auxiliares dos de orçamento, nessas questões. Isso é pacífico, entre os autores, os quais, aliás, assim pensando, não julgam que tal orientação possa reduzir a atividade dos órgãos centrais de orçamento a pouco mais que a simples preparação material de tabelas de verbas. A esses órgãos tocariam funções mais altas, que justificaram sua instituição como repartição de estado-maior do Executivo.

Assim, nos Estados Unidos, onde o Presidente não é, por poder próprio, o chefe da administração, e onde constitucionalmente os ministérios se subordinam ao Congresso, com exceção dos Departamentos da Guerra, Marinha e Relações Exteriores, nos Estados Unidos, dizíamos, uma das razões que ditaram a criação do "Bureau" de Orçamento foi a necessidade de habilitar o Presidente a assumir, de fato, a chefia da administração e de possibilitar a expansão de sua influência como Poder "policy determining". Aliás, já é lugar comum a noção de que a política administrativa, pelo tecnicismo atual dos serviços públicos, não pode ser atribuição exclusiva ou sequer preponderante de Congressos e Parlamentos clássicos.

Nos estados-membros da União Americana e em seus governos locais, a criação de órgãos orçamentários como repartições de estado-maior obedeceu em grande parte aos mesmos motivos — necessidade de entregar a órgão permanentes e especializados o estabelecimento da orientação administrativa. Em alguns casos, tais providências já vêm resultando na adoção de boas técnicas de planejamento, como a instituição de programas a prazo longo apoiados em orçamentos de investimentos quinquenais ou decenais.

Se assim é nos Estados Unidos (não nos alongaremos com outros exemplos), como deveria ser no Brasil?

Aqui as dúvidas não seriam permissíveis, pois o Presidente é o superintendente da administração do país, coordena as atividades dos órgãos representativos de grau superior e orienta a política legislativa de interesse nacional (Const. Art. 73). Ainda como consequência dessa posição constitucional do Presidente, o orçamento é por ele preparado, pode converter-se em lei sem intervenção do Parlamento e deve ser votado apenas por totais globais, o que exclui a intervenção minuciosa do Legislativo sobre a Administração. Ainda mais — as modificações do orçamento, para necessários ajustamentos aos fatos, durante a execução, independem, em geral, da intervenção das Câmaras, salvo quando houver aumento da despesa autorizada.

Ainda por força da Constituição, todas essas funções presidenciais serão exercidas com o auxílio do Departamento

Administrativo do Serviço Público, o D.A.S.P., que é não só o elaborador do orçamento executivo como o controlador de sua execução, além de ser a entidade que deve estudar a organização dos serviços públicos, sua coordenação, grupamento e funcionamento eficiente.

Essas circunstâncias não poderiam permitir, é fora de dúvida, que o orçamento elaborado pelo D.A.S.P. deixasse de ter o caráter de um instrumento de plano e controle, para reduzir-se a simples tabela de custos dos serviços projetados pelas diversas repartições.

Deveria então o D.A.S.P., ao elaborar e controlar o orçamento, agir como um órgão de planejamento financeiro e administrativo?

O planejamento financeiro tem sido atividade tradicional dos ministérios de finanças. Essa circunstância aconselharia, talvez, a que se não retirasse do Ministério da Fazenda a função de planejar sistemas tributários e mesmo estimar as rendas públicas. Aceita tal solução, seria, entretanto, necessário garantir o mais estreito contato entre os elaboradores do orçamento da despesa e os planejadores da receita. Como isso não seria fácil de conseguir, se estes funcionários ficassem sob organizações diversas (o Ministério e o D.A.S.P.), talvez fôsse preferível passar ao D.A.S.P. os estudos da receita. Por outro lado, o Ministério da Fazenda já possui enorme soma de funções executivas, o que também indicaria que dêle se destacassem as funções de planejamento.

A competência do D.A.S.P. para o planejamento financeiro considerado separadamente do planejamento orçamentário, o que não é usual, nem racional, pode, assim, ser questão opinativa; mas o planejamento administrativo é, sem dúvida, atribuição sua, como órgão orçamentário constitucional.

Já agora é oportuno examinar os problemas de organização decorrentes da nova concepção de orçamento.

Em outros trabalhos procuramos demonstrar que para agir como órgãos de planejamento o D.A.S.P. deveria equipar-se de grandes valores humanos nas atividades-fins do Estado, os quais elaborariam, em linhas amplas, os planos diretores da ação administrativa; que esses planos seriam a prazo longo e se traduziriam em orçamentos de melhoramento decenais e quinquenais, executados anualmente como parte do orçamento corrente; que em tais planos seriam os objetivos hierarquizados e tratados conseqüentemente, mediante estabelecimentos de prioridades; que os planos diretores e os anuais, expressos em programas de trabalho e orçamentos respectivos, seriam submetidos às Divisões de Orçamento dos Ministérios e às repartições executivas, para se irem tornando mais minuciosos e precisos à medida da aproximação dos níveis de execução; que os contra-planos apresentados pelas repartições orçamentárias ministeriais e pelos serviços executivos seriam coordenados nos planos gerais; que o controle orçamentário se executaria não mais em termos financeiros somente, mas também, e em especial, em termos de cumprimento de programas de trabalho.

Estamos convencidos de que segundo esse esquema se deve orientar o aperfeiçoamento de nossa organização e processos para elaboração e execução orçamentária. Mas reconhecemos as dificuldades de pôr tal programa inteira execução, pois para tanto seria necessário conseguir

técnicos, elaborar normas e treinar um enorme grupo de funcionários para agir de maneira muito diversa da tradicional.

Assim, grandes nos parecem as dificuldades práticas de instituição de um sistema de planejamento, e por isso mesmo acreditamos que tal objetivo também deve ser alcançado mediante planejamento, no qual talvez mereça prioridade o problema de doutrinação, de elucidação dos que devam ser incumbidos de pôr o sistema em prática.

Talvez o primeiro passo nesse sentido deva ser habituar administradores e orçamentaristas a pensar em termos de programas por cumprir, de projetos por realizar, e não em termos de coisas por comprar ou serviços por pagar.

Como conseguir, porém, êsse resultado?

Será, por certo, necessário baixar normas a respeito, mas isso não poderá ser providência suficiente. Com efeito, a experiência está mostrando, cada dia, a impossibilidade de introdução de reformas significativas mediante simples expedição de atos regulatórios. E' preciso muito mais. E' preciso um verdadeiro trabalho de doutrinação, de elucidação, de treinamento dos que devem tornar efetiva a reforma corporificada nas normas. Melhor ainda seria que normas só fôssem baixadas depois de discutidas, retificadas e aceitas por todos aquêles que houvessem de intervir em seu cumprimento. Por outras palavras — as normas deveriam representar a integração do pensamento dos responsáveis por sua execução.

Parece-nos que, no caso, a primeira providência para tornar possível a instalação desse processo de elaboração de normas deve ser a instituição de um Conselho de Administração Orçamentária, formado à semelhança dos órgãos análogos de Pessoal e Material, já existentes, isto é, formado pelos Diretores de Orçamento dos Ministérios e da Comissão de Orçamento. Êsses diretores, porém, antes de decidir ou opinar, deveriam ainda discutir as normas com seus subordinados. Seria o processo das conferências ABC, de tanto sucesso nas repartições americanas.

As primeiras normas assim elaboradas deveriam regular a apresentação da despesa nas propostas parciais de orçamento, dispondo que os gastos aparecessem classificados por programas e projetos.

Aliás, êsse sistema já está em uso nos Estados Unidos, embora não se torne perceptível pelo exame das leis de meios e dos orçamentos executivos, pela razão que explicaremos oportunamente. Entre nós, porém, a orientação dominantes quase exclusivamente era no sentido oposto. De fato, exigia-se de cada unidade administrativa miúda discriminação e justificativa de sua proposta de despesa. Não se exigia, porém, que os itens da discriminação fôssem apresentados em sua relação com programas de trabalho. A Comissão de Orçamento, porém, ao elaborar o orçamento para 1944, solicitou às unidades administrativas um programa como justificativa das propostas de despesa, e fez publicar o orçamento de cada unidade precedido de pequena exposição de seu plano de atividades no exercício.

Poucas foram as repartições, entretanto, que compreenderam o alcance da providência e puderam apresentar um programa; êste em geral foi confundido com as atribuições legais do órgão.

E' pois evidente a necessidade de esclarecer as unidades administrativas sobre o modo de apresentar suas necessidades financeiras relacionadamente a planos de trabalho. E' mesmo necessário tornar obrigatória a apresentação da despesa nesta base, embora tal providência deva ser precedida da demonstração de sua utilidade.

E nunca será demasiado qualquer esforço no sentido de convencer administradores e funcionários de orçamento sobre a importância desse modo de justificar um pedido de crédito. Basta, com efeito, considerar que mesmo nos Estados Unidos só recentemente se está tomando consciência de que é impossível opinar sobre um programa de gastos que não esteja apoiado em um programa de trabalho.

Aliás, é fácil e interessante acompanhar a evolução do pensamento americano em relação ao assunto, o que faremos muito sucintamente.

Escrevendo em 1926, WHITE praticamente silencia sobre a questão, observando apenas: "não é comum a apresentação das estimativas em termos de unidades de trabalho, embora êsse pudesse ser, em muitos casos, o modo de apresentação mais expressivo."

Já WILLOUGHBY, em 1927, é mais preciso, pois reclama que se prestem informações sobre a despesa pública, classificando-a por funções do Governo — Educação, Justiça, etc.; funções essas que se decomporiam em "atividades" — estatística escolar, construção de escolas, etc.; as "atividades" por sua vez se desdobrariam em "operações" — coleta dos dados estatísticos, compilação e apresentação desses dados etc.

Em 1929, BUCK trata proficientemente a questão e demonstra, com base em antiga e infeliz experiência da cidade de New York, que os programas de trabalho, embora devam servir de base às estimativas de custos, não podem, entretanto, figurar na lei de meios. Isso porque a lei congelaria os programas e assim manietaria os administradores, que não poderiam ajustá-los aos fatos, no período de execução do orçamento.

Em 1935, PFIFNER, em parte apoiado em BUCK, já afirma categoricamente: — "O próximo passo para aperfeiçoamento da técnica orçamentária será, sem dúvida, a apresentação dos pedidos de crédito sob a forma de unidade de trabalho, e não de itens relativos a pessoal, material e equipamento." E referindo-se à experiência de Brunswick, Georgia: — "Programas de trabalho, baseados em padrões de custos por unidades de trabalho, formam a base do controle (orçamentário)."

Em 1937, WALKER ensina com grande clareza: "A primeira e mais importante responsabilidade de um órgão executivo, quanto ao preparo de sua proposta orçamentária, é a elaboração de um programa de trabalho que abranja suas próprias atividades no exercício seguinte." "Uma vez preparado um plano desse tipo"... "é êle submetido à aprovação da divisão de planos e organização do departamento de administração geral. Essa divisão, a divisão de orçamento e o órgão interessado preparam então as estimativas de custos dos serviços."

Vê-se que já agora se consideram os dados quantitativos contidos nos programas como indispensáveis elementos para inteligente consideração das despesas de cada unidade administrativa. Mas, como bem observa LEWIS VERNE,

em recente trabalho, os dados apenas quantitativos não são suficientes. Tornam-se necessários dados qualitativos, que permitam estimar "não só o grau de perfeição com que se pretende executar o programa, mas também se esse programa visará a objetivos suficientemente úteis para justificar o seu custo."

Este é o ponto essencial, a chave para solução do problema da elaboração orçamentária — é preciso demonstrar o valor econômico ou social de cada projeto ou programa, pois somente assim será possível hierarquizá-los e submetê-los a um regime de prioridades.

E' certo que a justificativa de proposta parciais nessa base por vêzes se torna de extrema dificuldade; com efeito, nada mais difícil do que a avaliação de certas atividades do Estado, principalmente de algumas concernentes ao exercício de seu poder de polícia e que nos parecem de fato imponderáveis. Mas sob esse pretexto não se pode abandonar o problema, mesmo porque a maioria dos programas talvez seja suscetível de avaliação quantitativa e qualitativa suficientemente precisa.

Uma observação, para finalizar.

A apresentação dos pedidos de dotações com apoio em programas de trabalho significará imenso progresso e é sem dúvida extremamente desejável. Mas não será o suficiente. Com efeito, esse procedimento levará os serviços executivos a comparecer perante o órgão elaborador do orçamento com suas políticas prontas e acabadas, com seus programas cuidadosamente elaborados e justificados. Será então extremamente difícil realizar cortes sem ferir entusiasmos, sem causar desânimos, sem prejudicar o moral.

Quem prepara um programa parcial sem ter a visão panorâmica da despesa pública pode ser levado a lutar fervorosamente por uma causa irrelevante.

E' preciso, pois, que se permita aos administradores elaborar seus programas com a prévia compreensão do seu papel no plano total da administração pública. E' consequentemente necessário que haja tal plano. E' necessário que as necessidades nacionais sejam vistas em conjunto e colocadas em perspectivas no tempo e no espaço. E' necessário que sejam tratados preferente e adequadamente os problemas básicos, dos quais depende o trato honesto, a solução real de outros problemas.

Mas isso é planejamento, no qual a principal razão do estabelecimento de prioridade se encontra nas contingências financeiras. O orçamento deve, assim, refletir uma seleção de despesas feita em plano, o que evidencia a imensa responsabilidade dos órgãos centrais de elaboração orçamentária e a necessidade de equipá-los dos maiores valores humanos."

*

* *

Falou, a seguir, o Sr. Augusto de Rezende Rocha:

"Logo que terminamos a leitura da conferência que acaba de ser pronunciada, surpreendemo-nos a antecipar qual seria o destino de Newton Ramalho se vigorasse no Brasil uma severa tradição existente entre os espartanos, e que nos veio à lembrança não sabemos por que capricho de memória. Se alguém propunha na Assembléia popular

uma inovação legislativa ou a reforma de velho costume, tinha de aguardar a decisão com uma corda amarrada ao pescoço. Quando a medida proposta era julgada boa, retiravam-lha; em caso contrário, eliminavam imediatamente o imaginoso cidadão, para que a sua presença não se tornasse no futuro um germe de inoportunas reformas. Ora, a conferência de Newton Ramalho, apesar da ousadia das inovações que aconselha — e elas são muitas — foi acolhida com aplausos bem significativos, que nos tranquilizam quanto à sua sorte, se aqueles que o escutaram constituíssem a Gerúsia de Esparta. Desconfiamos, porém, que o destino do nosso nobre amigo teria sido dos mais inseguros se as suas idéias tivessem sido expostas, há cerca de vinte anos, ante um auditório de esforçados servidores, representativos de certos preconceitos e de certa mentalidade, na hipótese de terem êles iguais prerrogativas às da assembléia antiga. E tanto era mais de recear pela sua sorte quanto nos é lícito dizer sem exagero (parodiando a Nietzsche) que o que sem razão *messieurs les ronds de cuir* aprenderam a fazer, com razões ninguém os demoverá de contiuar a fazer. A conferência de Newton Ramalho — comô, aliás, todos os seus trabalhos anteriores, especialmente a magnífica tese apresentada por ocasião do curso de técnico de administração — tem, na verdade, essa característica incômoda, para quem deseja descansar na doce modorra da rotina administrativa: obriga a pensar e convida a agir. Graças a essa capacidade que êle tem de estimular a inteligência dos que o cercam e de lhes incutir entusiasmo, vemo-nos agora com idéias e pontos de vista que não se ajustam muito bem aos que tão brilhantemente defendeu, embora no que diz respeito às medidas concretas nos coloquemos irrestritamente a seu lado.

O tempo de que dispomos não é longo e a capacidade de abreviar — precária; limitar-nos-emos, por isto mesmo, a uma objeção apenas e pedimos ao conferencista que de modo algum a julgue como restrição ao seu pensamento e às suas idéias. Cremos sinceramente que talvez se trate mais de uma questão de forma do que de fundo.

O *leitmotiv* explícito da conferência é a definição de orçamento que, logo de início, nos é oferecida — "orçamento é hoje, essencialmente, um plano de administração traduzido em termos monetários". Esta fórmula, que reflete tão vivamente o pensamento de HARVEY WALKER (*Public Administration*, pg. 202), ao que nos parece tem o inconveniente de ainda mais diminuir a já reduzidíssima importância que o professor norte-americano atribui à Receita, o que além de implicar ilogismo é positivamente errôneo. Com efeito, como definição ela peca por não ressaltar suficientemente metade do objeto a definir; por outras palavras: exige que se subentenda tácitamente a existência de uma estrutura de meios, só para melhor salientar o sistema de necessidades públicas com que tal estrutura deve harmonizar-se. Na verdade, a frase *traduzido em termos monetários* leva a supor que se trata apenas da forma de apresentar sinteticamente, sob um denominador comum, aquelas necessidades, o que não cremos seja próprio nem exato. A importância da estrutura de meios não é apenas formal: é material, porque condiciona e determina a extensão e a intensidade, isto é, a quantidade e a qualidade, daquelas necessidades, e por conseguinte o plano de administração mesmo, em que elas naturalmente se inserem e vitalizam.

Aliás, o Prof. HARVEY WALKER, conquanto declare: "O plano de trabalho é básico, o financeiro é secundário (página 202), páginas adiante observa a propósito dos planos parciais: "não se pode realmente começar a planejar senão quando se conhece a quantia de que se vai dispor para o trabalho" (*one cannot really begin to plan until one knows how much money one has to work with* — página 219). Semelhantemente, embora subscréva em sua tese o ponto de vista da preponderância do plano administrativo sobre o financeiro — a ponto de falar em subordinação deste àquele e de citar com simpatia palavras ainda mais categóricas do Comissário do povo para as Finanças, na Rússia soviética — em determinada passagem da conferência de hoje, Newton Ramalho afirma convictamente: "Aliás, as possibilidades financeiras condicionam a extensão das atividades administrativas".

A vista dessas opiniões dos próprios defensores da definição que vimos comentando, opiniões que a restringem de modo tão sensível no seu tom absoluto — parece-nos que há fundadas razões em propormos a rejeição de uma fórmula que só por negligência crítica vem sendo adotada. Ao versar a questão da universalidade, SUNDELSON (*Budgetary Methods*, pg. 48), com a costumeira precisão, observou: "Uma fase importante do problema da universalidade, e que é difícil de avaliar, provém da tendência habitual para se considerar as técnicas orçamentárias como relacionadas precipuamente com uma categoria apenas das atividades financeiras. Os orçamentos em muitas jurisdições são considerados exclusivamente como instrumentos de controle das despesas e apenas em um ou dois pontos do sistema global há qualquer tentativa de se considerar as despesas em relação às rendas. Deve-se encarecer um modo de tratar os problemas orçamentários financeiros e não politicamente ou administrativamente, de modo a premonir qualquer tendência que embarace a coordenação das despesas e da receita, em virtude da pouca importância dada a uma delas". E porque tenha também essa convicção é que o ilustre conferencista de hoje defendeu irrefutavelmente a impossibilidade de separar-se a política orçamentária da tributária, o que constitui, a nosso ver, o ponto de real interesse e valor do seu notável trabalho de hoje.

Mas não param aí as inconveniências a que fatalmente nos leva o hábito de insistir em que o orçamento é mais um plano administrativo do que um plano financeiro ou econômico da atividade administrativa. Todos os problemas de verdadeira planificação econômica, que encontram no sistema orçamentário o seu *habitat* de eleição, ficam inexplicavelmente excluídos daquela definição, porque não acreditamos que, de boa fé, possa ela ser bastante alargada a ponto de enquadrar os seguintes casos, que enumeramos sem qualquer espírito de hierarquização:

1) O problema do orçamento de obras (*capital budget*) evidentemente exorbita, tal como é hoje formulado, os estreitos limites dessa definição simplista. Quando se consideram todas as questões que êle suscita — como por exemplo a do verdadeiro conceito de equilíbrio e a do financiamento por meio de empréstimos, notadamente nas épocas de crise, dos programas de assistência social e de soerguimento econômico de extensas regiões tem-se o di-

reito de não perfilhar não só a definição mas a própria ideologia que o conferencista nos propõe.

2) O problema da redistribuição das riquezas, que o economista ortodoxo jamais admitiria pudesse interessar a um elaborador de orçamento, segundo ERICK LINDAHL encontra, hoje, um instrumento insuperável de possível solução nos planos de inversão de capital e de resgate da dívida. Ainda desta vez a definição proposta se revela incapaz de circunscrever essas tendências modernas do orçamento como instrumento ideal de concretização de planos econômico-sociais.

Eis algumas considerações que nos ocorreram fazer, a propósito da definição de orçamento adotada por Newton Ramalho. Resta-nos agora felicitá-lo pelo inteligente e lúcido tratamento que soube dar à questão do orçamento como plano das atividades administrativas. Nesse domínio, êle é um técnico *non plus ultra* e o técnico é soberano onde o entroniza a sua competência."

*
* *

Comentou o Sr. Miranda Carvalho:

"Sòmente ontem me foi dado ler a substanciosa conferência que acabamos de ouvir e sobre a qual me coube a tarefa de fazer algumas observações para suscitar um amigoso debate em que melhor se esclareçam as idéias e conceitos do ilustre conferencista sobre matéria de tanto interesse para o nosso país, como seja a elaboração do orçamento.

Afirmou o conferencista que "o orçamento é hoje, essencialmente, um plano de administração traduzido em termos monetários".

Data vênia é muito mais que um plano de administração. "Todo orçamento traduz uma política", é a frase lapidar com que o douto CALÓGERAS inicia o volume dos seus "Problemas de Administração".

O orçamento resume não sòmente um plano de administração, mas um plano de govêrno: a política interna como externa do país acham-se aí delineadas, mais ou menos explicitamente, consoante as conveniências do momento.

Mister se faz caracterizar a transcendente importância nacional do orçamento do ponto de vista político, para se abordar o problema da sua feitura em toda a sua extensão.

Partindo da concepção de orçamento que não parece bastante ampla, o ilustre conferencista desenvolveu a matéria, aliás logicamente, dentro da feição restrita que admitiu.

O orçamento, traduzindo uma política, não pode deixar de seguir as diretrizes de quem tem a responsabilidade suprema do govêrno.

O problema que se apresenta é, pois, êste: qual a melhor forma de elaborar o orçamento obedecendo as diretrizes do govêrno em exercício, sem, ao mesmo tempo, sacrificar a continuidade da execução de planos políticos e administrativos de longa realização, delineados pelos órgãos permanentes da administração?

Mister se faz encontrar um meio de combinar a justa influência que os govêrnos que se sucedem devem exercer

sobre a solução dos problemas políticos e administrativos nacionais, sem destruir a continuidade da execução das realizações políticas ou administrativas de duração mais longa do que os períodos governamentais.

O ilustre conferencista focaliza a competência legal do D.A.S.P. e aponta a possibilidade de se completar o seu quadro de servidores, com "grandes valores humanos nas atividades-fins do Estado".

Penso de modo diferente.

No meu entender, o planejamento de atividades político-administrativas que, mais ou menos explicitamente, aparecem sempre no orçamento, deve competir aos órgãos permanentes e especializados dos Ministérios, sob a orientação superior do Governo.

Cada Ministro, como pessoa de confiança do Presidente da República, orientará os órgãos permanentes do seu ministério na organização de programas e planos político-administrativos de curta ou de longa duração e na elaboração dos competentes orçamentos, e o D.A.S.P., como órgão diretamente auxiliar do Presidente da República, exercerá a magna tarefa de harmonizar esses planos entre si e reger a execução de cada um deles em face das disponibilidades financeiras.

A tarefa de planejar e orçar não pode, a meu ver, ser confiada com proveito a outrem que não tenha o contato direto com os problemas que o orçamento visa resolver.

Outro seja o caminho, e teremos planos e orçamentos irrealis e o conseqüente divórcio e oposição entre planejadores de gabinete, distantes da realidade dos problemas, e executores que se acotovelam com dificuldades não previstas nos planos orçamentários.

E' certo que muitos órgãos da administração terão de ser recompostos para se tornarem capazes de uma eficiente colaboração com o Governo, no desempenho desta tarefa.

As reorganizações necessárias devem ser feitas para que cada órgão da administração execute com justeza e sob a superior orientação dos respectivos Ministros, a tarefa que lhe couber na planificação político-administrativa e a correspondente previsão orçamentária de receita e de despesa.

Por esta forma, o Presidente da República, através os titulares dos Ministérios, imprimiria a sua orientação político-administrativa no Governo do país e na elaboração do orçamento, e por meio do D.A.S.P. harmonizaria a planificação proposta e reduziria a sua realização em cada ano às possibilidades financeiras do momento.

Este é o caminho normal para se obter uma boa proposta de orçamento para apreciação do órgão legislativo.

Não creio em absoluto que um único órgão central possa operar com mais eficiência neste imenso país, do que um conjunto de departamentos espalhados por todo o nosso vasto território e operando sob unidade de vistas que o Presidente da República imprimirá através o D.A.S.P. e os Ministros de Estado, que são pessoas de sua imediata confiança.

Entrando mais no detalhe do orçamento, uma observação se impõe, talvez um pouco à margem da matéria versada na conferência: as verbas orçamentárias de obras a realizar e de serviços industriais a custear devem ser globais.

O mais que se deve discriminar são as consignações: pessoal e material, e, ainda assim, prevendo-se a possibilidade de estornos, por ato ministerial.

A execução de obras e a exploração de serviços industriais não permitem, em absoluto, as discriminações que ainda aparecem no orçamento da União.

As subconsignações numerosas não reprimem as malversações e, a cada passo, colocam os bons administradores no dilema de inobservar a lei ou de mal exercer funções precípuas dos seus cargos.

O controle do orçamento pela introdução da contabilidade industrial nos serviços não burocráticos é o meio hábil de apurar a eficiência dos administradores.

As normas administrativas que nos regem rebaixam o rendimento do trabalho nas repartições públicas a níveis inícuamente ínfimos.

Os fatos pululam por todos os lados; menciono dois ocorridos no Departamento de Portos:

1) Os diaristas de obras só em maio foram pagos dos salários de janeiro a abril.

2) A draga Bahia, aparelho custoso e único no gênero em todo o país e destinado à dragagem de barras, esteve paralisada de dezembro de 1938 a abril de 1941, porque em um acidente perdeu o respectivo tubo de sucção, no valor de umas poucas centenas de contos.

A execução do orçamento é um problema tão importante como o da sua elaboração.

E' um tema que merece bem outra conferência".

*

* *

Respondendo às observações de seus debatedores, falou novamente o Sr. Corrêa Ramalho, em improviso que encerrou a reunião de estudos.