

O orçamento, plano de trabalho (*)

BENEDICTO SILVA

(Da C. O.)

IMPELIDO POR CIRCUNSTÂNCIAS inelutáveis, cuja enumeração e análise ficariam deslocadas no presente trabalho, o govêrno moderno — Leviatan politécnico e motorizado, mais poderoso e mais tentacular do que o de Hobbes — se incumbem de atividades várias, desde as imemoriais, como a distribuição da justiça e a manutenção da ordem, destinadas principalmente a proteger a vida, a propriedade e as normas de conduta social já aceitas e preferidas pela maioria, até as moderníssimas, como a prospecção geofísica e o transporte aéreo (1).

Para executar as centenas de funções distintas que lhe congestionam o programa de ação e lhe disputam os recursos, o govêrno moderno está se ampliando rapidamente em empresa ciclópica — verdadeiro cacho descomunal de órgãos e super-órgãos de vários tipos, equipados de vários modos e lotados de trabalhadores e profissionais igualmente diferenciados em conhecimentos, processos, artes, técnicas e ofícios.

Integrados num organismo de envergadura atordoante, tão vasto e complexo que os homens de épocas passadas, inclusive os da Renascença e os Enciclopedistas, não poderiam abarcar sequer com a imaginação, os órgãos da empresa governamental moderna — haja vista o caso do govêrno federal do Brasil — empregam centenas de milhares de pessoas, espalhadas por todo o território nacional e presentes, muitas vezes, não só na e sob a superfície das águas territoriais, como também nos espaços ilimitados dos céus. Em constante atividade, os órgãos governamentais transformam, utilizam e consomem energias e materiais, pelo que são outras tantas agências econômicas, através das quais se arrecadam e se despendem os dinheiros públicos.

(*) Assoberbado por ocupações inadiáveis, não me foi possível rever, a tempo de ser incluído nesta edição, o terceiro artigo da série *Teoria dos Departamentos de Administração Geral*.

(1) V. o artigo inicial da série escrita pelo autor sob o título genérico de — *Organização dos Departamentos de Rodovias*, in "A Rodovia" — edição de março de 1942, pág. 26.

Essa constatação por si só já basta para tornar imperiosa a dupla necessidade: a) de se ordenarem as operações em que se divide cada função; e b) de se coordenarem as diferentes funções dos diferentes órgãos.

Assim como as atividades governamentais, exceto o caso das missões diplomáticas e consulares, tem por cenário natural e lógico o território do país, isto é, estão limitadas no espaço físico pelas fronteiras nacionais, assim também é necessário *definí-las no tempo*, isto é, referi-las a períodos certos, em outras palavras, metê-las entre duas datas.

Observe-se como, flutuando vagamente por entre as considerações articuladas até aqui, certos elementos essenciais à idéia de plano de ação começam a emergir.

Já havendo a ciência da administração demonstrado, graças ao considerável progresso que fez nêstes últimos anos, que não basta limitar, no espaço, a extensão e, no tempo, a duração de cada uma das múltiplas funções exercidas pelo Estado; mas que é imperioso *definí-las* quanto ao propósito e distribuí-las ao longo de uma escala cronológica, para efeito de execução parcelada e, sobretudo, conforme a uma seqüência lógica (isto é: lançar os alicerces antes de levantar as paredes, levantar as paredes antes de assentar os portais, etc., etc.); sabido, ainda, que a combinação desses vários limites e pontos de controle e referência implica descrição sistemática, exata e precisa das funções de cada órgão — eis-nos de posse dos elementos conducentes à ação planejada, entendendo-se por ação planejada a que se dosa e se controla segundo um programa previamente estabelecido, e não ao acaso e ao sabor das improvisações.

Seja produzindo uma renda, seja criando um onus para o patrimônio público, toda ação e, talvez, todo ato administrativo repercute quantitativamente nas finanças públicas. E' bem de ver, pois, que o conjunto de ações de cada órgão integrante de não importa que govêrno — conjunto de

ações sempre ligado a determinada base física e a um período de duração prefixado — poderá em todos os casos ser expresso em termos numéricos, dispostos sob forma contábil.

Teòricamente é possível dar expressão quantitativa às atividades de qualquer órgão. Basta, para isso, a adoção de uma unidade que faça as vezes de denominador comum. Assim, as atividades de um estabelecimento de ensino podem ser expressas, v. g., em promoções, reprovações, matrículas, conclusões de curso, aulas, freqüências, etc. As atividades de um departamento de rodovias, por sua vez, podem ser expressas em metros cúbicos de atêrro, em quilômetros de estradas construídas, em quilômetros de estradas conservadas, em metros de boeiros abertos, etc., etc. Não há exagêro de imaginação em admitir que, teòricamente, tanto as atividades do estabelecimento de ensino como as do departamento rodoviário poderiam vir a ser, afinal, medidas e expressas por meio de uma unidade composta, que fundisse todas as demais.

A ciência da administração ainda não atingiu o estágio ideal, em que será possível e até rotineira a determinação quantitativa da eficiência de qualquer órgão — de um ministério ou de uma simples agência postal.

Se já se houvessem convencionado unidades com que se pudessem medir e expressar, em termos numéricos, as atividades desenvolvidas pelos órgãos da administração pública, seria relativamente fácil prefixar o número de unidades de cada função, que o respectivo órgão devesse atingir ou produzir em determinada divisão de tempo.

Assim como um industrial competente, ao traçar os respectivos planos de trabalho, prefixa em unidades acabadas — por exemplo: 150.000 sacos de cimento, 23.000 pares de sapatos — a produção correspondente a cada mês, assim também seria praticável e até comum prefixar a produção de cada órgão da administração pública. Bastaria que se reduzissem as várias modalidades de trabalho, — como, numa escola, as matrículas, as promoções, as freqüências, as conclusões de curso — a um denominador comum.

À míngua de uma coleção de unidades adequadas, com que se pudessem delimitar, ou melhor, medir as numerosas funções exercidas pelo governo moderno, emergiu lentamente da realidade e universalizou-se a prática de expressá-las em termos monetários. Em vez de se dizer, por exemplo, que o departamento de educação deverá

produzir, no próximo ano letivo, duas mil conclusões de curso, dezesseis mil promoções, etc., diz-se que deverá gastar vinte e cinco milhões de cruzeiros para produzir educação. Nesta síntese numérica está presente, em repouso, todo o programa de ação do departamento. Por meio de sínteses semelhantes, dispostas sob forma contábil, representa-se o custo provável de cada função ou grupo de funções. Ao conjunto de sínteses numéricas, expressando em termos de dinheiro a quantidade e, em certos casos, também a qualidade das funções de determinado órgão, — seja o Departamento dos Correios e Telégrafos — dá-se o nome de *orçamento*, termo que já agora significa estimativa, avaliação quantitativa de fenômenos futuros.

Sendo assim a expressão, em unidades monetárias, das atividades que cada órgão de governo pretende ou deve levar a efeito dentro de tais fronteiras, e de tal a tal data, o orçamento assume necessariamente caráter de plano de trabalho.

Quatro injunções concorrem para lhe dar êsse caráter: a) a limitação no espaço físico; b) a limitação no tempo; c) a descrição indireta do trabalho a realizar; d) a futuridade da ação assim definida.

LIMITAÇÃO NO ESPAÇO

Por força de um conjunto de circunstâncias incontornáveis, dentre as quais se salienta a coexistência de Estados independentes, cada um deles dispondo de direitos de ocupação exclusiva sôbre determinadas partes do globo terrestre, as atividades ordinárias dos governos — atividades que, em última análise, representam o orçamento em marcha — são necessariamente limitadas no espaço.

Esta limitação não é concientemente levada em conta na elaboração do plano de trabalho governamental, pois se trata de uma premissa maior não formulada, de uma constante fatal, que escapa naturalmente à consideração do planejador, assim como o fato de haver luz de dia escapa à do homem que delibera executar, na manhã seguinte, certa empresa impossível de ser levada a efeito sem boa iluminação natural.

Embora não seja explicitamente considerado, êste *dado básico* irreduzível permeia e condiciona as cogitações do planejador tanto quanto a idéia da existência de ar está implícita no ato de von-

tade do médico que, ao examinar o cliente, lhe ordena: "Respire".

A limitação no espaço, a que estão sujeitas as atividades jacentes em estado de repouso num orçamento público, representa por assim dizer uma barreira natural, pacificamente aceita. Com efeito, afora as funções diplomáticas e consulares, que não passam, aliás, de prolongamentos extra-territoriais das funções internas, as atividades previstas no orçamento estão limitadas no espaço pela extensão geográfica da área administrativa do governo respectivo, não podendo ultrapassar as fronteiras nacionais, estaduais ou municipais, conforme se trate de um ou de outro desses três níveis de governo.

Para acima de qualquer dúvida, pois, que a limitação no espaço físico, sem a qual se torna inconcebível a idéia de programa de ação, é inerente ao orçamento, embora comumente passe despercebida.

LIMITAÇÃO NO TEMPO

A noção de eternidade transcende e esmaga a capacidade humana de alçar-se às regiões vertiginosas da abstração pura. Incapaz de penetrar essa noção, mas excitado pela necessidade fundamental de compreender, o homem realizou, por um artifício de simplificação, o prodígio de transformar a eternidade absoluta em tempo relativo, isto é, em tempo mensurável e, portanto, divisível.

De fato, não é possível raciocinar em termos de tempo absoluto. A mente humana carece de *amplitude intelectual* para compreender o tempo como um todo indefinido. E' preciso representá-lo como uma linha movente e fixar nela, artificialmente, pontos de partida, pontos de repouso e pontos de chegada. Filha das limitações naturais das faculdades humanas, esta necessidade já era intuitivamente percebida e universalmente satisfeita muito antes de Descartes, dando lugar ao aparecimento das divisões artificiais e naturais de tempo, como o milênio, o século, o quinquênio, o ano, o semestre, o trimestre, o mês, a quinzena, a semana, o dia, a hora, o minuto e o segundo. Em outras palavras, a impenetrabilidade da noção de tempo como um todo indefinido levou o homem a seccioná-lo transversalmente, no sentido físico, em divisões convencionais. Destas, apenas o ano e o dia correspondem a fenômenos naturais, ou sejam os movimentos de translação e rotação da terra. Todas as outras são meros artifícios.

As inexoráveis contingências das faculdades naturais do homem o obrigam, por outro lado, a fazer as cousas por partes, não de uma vez. E' sabido que a grande maioria dos desígnios humanos não pode ser realizada com a rapidez de um relâmpago, como ao toque de uma varinha de condão. Conseqüentemente, enquanto o homem age, enquanto persevera na realização de seus intentos, o tempo se escoia, ou melhor, passa, como se diz em linguagem familiar. Ora, à medida que passa o tempo, o homem vai contando as horas, os dias, os meses, os anos, isto é, vai seccionando e definindo em termos de divisões convencionais o todo indefinido e infinito que é o tempo. Repetindo-se, essa contagem de tempo gera a experiência, por meio da qual o homem fica habilitado a prever e determinar que divisão de tempo é necessária, em tais e quais condições, para realizar tal ou qual propósito.

Muitas das atividades humanas, porque consuntivas, praticamente são perenes, renovam-se cada dia, de modo que, em relação a elas, não teria sentido especular qual a sua *longitude temporal*. Nem por isso tais atividades devem exercer-se ao acaso. E' de toda conveniência e muitas vezes mesmo inevitável a sujeição delas a limites temporais, mesmo porque, em muitos casos, elas funcionam à maneira de suporte para atividades construtivas, cumprindo ajustar as primeiras ao regime das segundas.

Seja como for, é imperioso ajustar todas as atividades humanas — consuntivas e construtivas — a medidas temporais. E tanto é cômodo e freqüente êsse ajustamento, que as próprias divisões de tempo são muitas vezes usadas para definir a extensão do trabalho, como no primeiro verso do célebre soneto 29 de Camões:

"Sete anos de pastor Jacob servia"

Correspondendo o ano solar ao tempo gasto pela terra para descrever uma revolução em torno do sol; decorrendo daí a sucessão e a diferenciação das estações; repetindo-se com estas os fenômenos visíveis e tangíveis da floração e da frutificação; dependendo destes, em grande parte, a conservação da vida, pelo que os homens os observam atentamente — é mais do que óbvio que tudo isso haveria de exercer tremenda influência nos hábitos e concepções relativas ao tempo.

Adotando o ano como unidade de medida da própria existência, nada mais explicável, com

efeito, que o homem se habituasse a aferir tudo mais por essa mesma unidade.

Os fenômenos naturais, mil e mil vezes observados, que se repetem com a inexorabilidade das leis físicas, — ano após ano, século após século, milênio após milênio — teriam sido certamente fonte de invencível sugestão para que o homem adaptasse a êles as suas atividades, especialmente as econômicas.

Imemorialmente habituado a pensar em termos de anos solares, sempre que trata de planejar uma série de atividades duradouras, o homem pendente automaticamente, se não instintivamente, para esta divisão de tempo.

Tomando o ano solar por base de suas relações contratuais, criou, por analogia, o ano civil, o ano comercial, o ano legal, o ano calendário. Que muito é que a êle igualmente referisse os ciclos dos negócios públicos?

No que tange à renovação periódica do orçamento, particularmente, havia razões para que a relacionasse com os ciclos vegetativos, porque, nos estágios primitivos da tributação, os impostos eram pagos *in natura*, de modo que a própria periodicidade anual das colheitas impunha igual periodicidade à arrecadação dos tributos. A regra da anualidade orçamentária, hoje universal, desce, sem dúvida, dessa prática remota do recolhimento, *in natura*, “do que era de Cesar”.

Forçado pelas limitações de suas faculdades naturais, o homem estabelece, de antemão, limites temporais para as suas atividades. Sendo limitado e finito por definição, pecaria por incongruência se pretendesse agir indefinida e ilimitadamente. Tendo que limitá-las, é curial que o faça por meio dos instrumentos mais usuais, motivo por que recorre quasi sempre ao ano.

Tudo isso explica a periodicidade do orçamento. Quem diz orçamento periódico, diz orçamento limitado. A limitação no tempo, assim como a limitação no espaço, — é o que se acaba de ver — constitue outro atributo inerente ao orçamento.

DESCRIÇÃO DO TRABALHO

As atividades de cada um dos órgãos da administração não poderiam ser realmente expressas em dinheiro, se não fôsem previamente examinadas, pesadas, contadas, — numa palavra — medidas. E' necessário planejá-las, pensar nelas

em termos de unidades de trabalho, afim de poder atribuir-lhes um custo.

O diretor de serviço que pleiteia, digamos, a dotação de Cr\$ 2.000.000,00, para custear publicações, deve saber de antemão quantas e quais vai fazer, o número de páginas, o formato e a tiragem de cada uma, quantos e quais serão necessários, etc., de modo que a importância pedida seja aproximadamente igual à soma das despesas realmente previstas.

Sabe-se que, em virtude do atraso da ciência da administração e da incompetência dos administradores, raras são as repartições públicas que planejam o respectivo trabalho, de sorte que, quando uma delas pede uma dotação para custear publicações, a importância pedida quando muito corresponde a uma impressão vaga da autoridade solicitante, que de antemão sabe apenas que deverá fazer publicações. Depois de obtida a “verba”, é que a ela serão ajustados, ao Deus dará, no correr da execução orçamentária, o número, a natureza, o formato e a tiragem das publicações. O exemplo pode e deve ser considerado representativo para a quasi totalidade das atividades governamentais.

Até que se implante em cada repartição o pudor da ausência de plano, pudor que decorre do exercício consciente das funções administrativas, é verdade que as dotações orçamentárias, solicitadas e obtidas, continuarão a representar apenas vagas intenções, idéias mal definidas, atribuições froixas, bruxoleios de vontades e, sobretudo, rotina, fôrça do hábito. Só depois que se generalizar, no serviço público, o hábito da ação planejada, que há de ser imposto um dia pela administração científica, é que cada parcela orçamentária passará a descrever o “resultado que se deseja obter, a linha de conduta a seguir, as etapas a franquiar, os sócios a empregar”.

Nem por isso o orçamento deixa de descrever *grosso modo*, e indiretamente, senão a quantidade, pelo menos a espécie de trabalho a ser realizado. De fato, reunindo os textos legais, que dão origem a qualquer despesa, as atribuições regulamentares, assim como as indicações constantes das próprias tabelas orçamentárias sobre o número de trabalhadores, as funções que exercem e o material que empregam, não é difícil ao observador compor um quadro do trabalho de qualquer órgão, tal como se acha sintetizado no orçamento. Se se trata, por exemplo, do Laboratório Central de Enologia, ou do Observatório Nacional, ou da Fazenda Mo-

dêlo de Criação de Urutá, ou da Divisão do Imposto de Renda, o simples nome da repartição já sugere a natureza do trabalho. O exame da respectiva lotação e das verbas destinadas à aquisição de material, fornecerá outros indícios sôbre o trabalho respectivo.

Tão profundamente a idéia de descrição do trabalho está entranhada na idéia de orçamento que, ainda quando não haja programas de ação, é sempre possível, pelo exame das dotações e dos outros elementos já indicados, compor-se um quadro descritivo do trabalho a realizar .

FUTURIDADE DA AÇÃO

A previsão, diz Fayol, dispõe de uma infinita variedade de ocasiões e maneiras de se manifestar. Mas o seu "signo sensível", o seu *instrumentum* mais eficaz, o seu metro é o programa de ação.

Conquanto, e por paradoxal que pareça, seja possível *prever no passado*, não se concebe plano de ação que não se destine a ser executado no futuro.

O programa de ação "é uma espécie de quadro do futuro", assim o definiu Fayol.

Não é preciso insistir nesta última característica, tão evidente, do orçamento — a futuridade das ações que consigna, limita e descreve.

Concorrendo ela ao lado das três outras já estudadas, o orçamento adquire, sem dúvida, o caráter de plano de trabalho — instrumento supremo de contrôle interno e externo da Administração Pública.

Nota:

Alguns amigos a quem submeti o presente trabalho impugnaram o termo *futuridade*.

— "Não sôa bem" — alegou um.

— "Esta palavra não me agrada" — contrapôs outro.

— "Que bicho é êste?" — perguntou um terceiro, irônico.

Há aqui alguns cavalheiros insôfregos por intervirem na pendência. Cedamos-lhes a vez?

Morais Silva (*in Dicionário da Língua Portuguesa*, Lisboa, 1813): "*Futuridade* — s. f. A qualidade de ser futuro. Tempo, sucesso, porvir, futuro".

Laudelino Freire (*in Dicionário da Língua Portuguesa*): "*Futuridade* — s. f. De futuro + *dade*. Qualidade de uma cousa que está por vir".

Os quatrocentos autores do *Webster's New International Dictionary*, em côro: "*Futurity*, n. 1. State or character of being yet to come; future state. 2. Future time; time to come ;the future; hence posterity. 3. An event to come; a future event, etc."

Os autores da *Enciclopédia Universal Espanha-Calpe*: "*Futurición* — f. calidad de ser una cosa futura. Calidad del que deve poseer un destino por derecho adquirido previamente."

Finalmente, o Estado Maior do *Larousse Universel*: "*Futurition* — n. f. Qualité d'une chose, en tant que future: *celui qui n'a aucune possibilité n'a aucune futurition*."

E', pois, à frente dêste "bloco" que eu e a *Futuridade* saudamos e pedimos passagem: *Abre alas, pessoal!*

