

# Planejamento Financeiro Geral feito pelo Bureau do Orçamento

ARTHUR N. HOLCOMBE

(Harvard University)

(*Public Administration Review* — Vol. I — N.º 3 — Spring 1941)

Falando em uma sessão da *American Political Science Association*, há um ano atrás, em Washington, Harold D. Smith, Diretor do Orçamento descreveu a reorganização do Bureau do Orçamento desde sua transferência para o Gabinete Executivo do Presidente, e estudou seu novo papel na administração federal. Repudiou sinceramente a maneira de encarar a função do Bureau como um "cão de guarda do tesouro" (1) e acusou violentamente os críticos da administração atual que desejavam matar esse tal "cão de guarda" porque não havia conseguido conter as despesas. O novo papel do orçamento executivo, julga ele, deveria ser "impulsionar a democracia". Concebendo o orçamento como "um meio para consolidar os vários interesses, objetivos, desejos e necessidades de nossos cidadãos em um programa pelo qual eles possam em conjunto assegurar sua segurança, conveniência e conforto", o Diretor Smith acentuou com justiça a sua posição "como o mais importante documento isolado em curso, relativo aos negócios sociais e econômicos do povo".

Os estudiosos de ciência política não podem deixar de se sentir profundamente gratos com o progresso que tem sido feito nestes últimos anos na prática orçamentária de Washington. Há quatro anos atrás, o Comitê de Direção Administrativa do Presidente consignou em seu relatório os principais defeitos do sistema de administração financeira então em vigor e recomendou certos aperfeiçoamentos. Desde então o Bureau do Orçamento foi transferido do Departamento do Tesouro para o Gabinete Executivo do Presidente, e o Diretor do Orçamento se tornou um dos conselheiros administrativos mais íntimos do Presidente. A dotação para a manutenção do Bureau já foi quadruplicada,

e o pessoal do Bureau já foi igualmente reforçado em número e qualidade. Em consequência dessas alterações e melhorias, o Bureau do Orçamento está atualmente em melhor posição do que nunca para realizar as finalidades para que foi criado.

Mais importante do que o aumento da dotação e do pessoal do Bureau é a mudança verificada na concepção de sua função. O Bureau surgiu quando em Washington era dada maior importância a cortes e parcimônia. Quer na prática, quer na teoria, os primitivos diretores tentaram dar ímpeto e direção ao espírito do tempo.

Na administração do próprio Bureau a economia foi transformada em parcimônia, e as maiores realizações de eficiência administrativa nos negócios do governo eram prejudicadas pela preocupação de fazer economias insignificantes no processo de elaboração orçamentária. Equilibrar o orçamento todos os anos, ou melhor ainda, produzir um excesso da renda sobre a despesa e amortizar a dívida pública, constituíam os objetivos que os diretores se propunham, indiferentes às relações entre as finanças públicas e o bem estar geral.

## *As Novas Bases da Política Orçamentária*

A atual política orçamentária do governo federal está baseada sobre uma melhor compreensão das responsabilidades do governo no mundo moderno. Os lucros do governo, ao contrário dos lucros comerciais, não podem ser contabilizados de ano para ano. O problema de equilibrar o orçamento se funde no problema maior de manter o equilíbrio da economia nacional tomada como um todo. Não são só as despesas com obras públicas duráveis que precisam ser contabilizadas em termos

de períodos mais longos do que os cobertos pelos orçamentos anuais, mas também aqueles investimentos mais especulativos cujo fim é manter o equilíbrio da economia norte-americana nas sucessivas fases do ciclo dos negócios. Podem existir motivos políticos justos para sincronizar a elaboração de dotações com a rotação periódica da terra ao redor do sol. O ciclo das estações é, entretanto, um período por demais curto para equilibrar os livros de um governo que controla a economia na qual a iniciativa pública está vindo rapidamente em auxílio do tradicional sistema de iniciativa particular.

O reconhecimento de que a política financeira se deve adaptar às necessidades da economia contemporânea e, portanto, ser entrosada no ciclo dos negócios implica a aceitação do novo papel que cabe ao Bureau do Orçamento na administração federal, segundo as palavras do Diretor Smith. A decisão mais importante relativamente à política financeira que o Presidente, auxiliado pelo Diretor do Orçamento, deve tomar atualmente cada ano, não é recomendar que o orçamento seja equilibrado ou operado à base de *superavit* ou *deficit*. Sob um sistema de iniciativa administrativa pública enérgica, os investimentos do estado no desenvolvimento da maquinária produtiva do país devem aumentar de ano para ano, para que o povo goze dos benefícios de uma economia mais dinâmica do que estática, e o orçamento nunca pode ser equilibrado no sentido estrito do termo. As decisões importantes na política financeira de tal estado envolvem a escolha dentre os vários fins em que se deve empregar o capital.

Envolvem também uma escolha dentre as várias proporções nas quais o esforço atual pode dirigir-se para futuras satisfações.

Tais decisões causam repercussões em toda a economia nacional. Envolvem um certo senso de direção, certa concepção da modalidade de sociedade que está em processo de construção. Envolvem mais imediatamente o problema da interrelação entre o setor privado da economia e o governamental. Que efeito terão os planos financeiros do governo sobre os planos dos agricultores e dos homens de negócios, as aspirações dos trabalhadores e operários, o curso dos investimentos dos fundos particulares, o processo geral de formação de capital, as flutuações do ciclo de negócios e, por fim, o volume e distribuição da renda nacional? Que efeito terão também os planos financeiros do governo sobre a sorte dos partidos políticos e dos

candidatos a cargos públicos, para promoção de cujos interesses são originariamente organizados esses partidos?

Fazer estas perguntas não significa que haja respostas prontas, ou que um corpo de técnicos profundamente competentes concordarão sempre em suas análises ou recomendações ou, mesmo se concordarem, que estejam sempre certos. Não se pode esperar onicompetência e infalibilidade. O que se pode antecipar é que a organização de um raciocínio inteligente sobre esses problemas oferecerá talvez linhas de ação mais promissoras do que as improvisações casuais sobre as quais o Presidente será compelido a confiar na ausência de tal raciocínio. A importância estratégica da política financeira do governo, ao estabelecer as condições para toda a economia nacional, justificará talvez todo o engenho e esforço que podem ser dedicados ao planejamento de tal política. Torna-se evidente o quanto é exigente a tarefa que incumbe ao Bureau do Orçamento, como auxiliar principal do Presidente para impulsionar a democracia, quando se nota que um programa completo de preparação para a guerra representa problema comparativamente simples, no planejamento do tipo complexo que se tornará normal sob o sistema de tempo de paz de iniciativa pública enérgica.

#### *Elementos Essenciais de Sucesso Orçamentário*

A condição necessária de sucesso para o Bureau de Orçamento, em seu novo papel, é um sistema sadio de organização do pensamento oficial no campo da política financeira. Os elementos essenciais de tal sistema são simples. Em primeiro lugar, deve haver uma distinção clara entre as funções de um órgão de estudo e as de um órgão de vontade e ação. Em segundo lugar, deve haver oportunidade para que os membros do órgão de estudos possam familiarizar-se, por meio de experiência prática com os problemas e opiniões dos membros dos órgãos de vontade e ação. Em terceiro lugar, deve haver carreiras permanentemente atrativas para os membros competentes e bem sucedidos do órgão de estudos.

A distinção entre as funções de um órgão de estudos e as de um órgão de vontade e ação é bastante clara em princípio. E é substancialmente a mesma, geralmente conhecida pela terminologia mais familiar de repartição de *staff* e repartição de linha. A distinção teórica entre o trabalho geral

do *staff* e o trabalho das repartições executivas de uma organização em grande escala foi claramente explicada por Elihu Root, quando, como Secretário da Guerra, planejava a organização do Estado Maior do Departamento da Guerra. Trata-se com maior ou menor respeito dessa distinção na organização de todas as boas repartições administrativas de grande envergadura. Nela se encontram exemplos não somente nos vários ramos do governo, em Washington, mas também nas organizações administrativas de grandes corporações de negócios, em diferentes espécies de indústrias.

Dá-se geralmente menor valor à necessidade de combinar experiência prática com ensino teórico no aperfeiçoamento do *staff* de um órgão de estudos. No Estado Maior do Departamento da Guerra, a experiência é combinada com a teoria por meio do plano de recrutar os oficiais do Estado Maior dentre os oficiais de linha possuidores de qualidades especiais, para períodos limitados de serviço. Este plano deu bons resultados no Departamento da Guerra e dará bons resultados em todas as repartições onde existam semelhantes condições de emprego. Condições semelhantes existem na Marinha, no Serviço Exterior e, com variantes mais ou menos importantes, em diversos outros ramos do serviço federal. Até que ponto existem essas condições nos ramos dos serviços profissional e científico necessários ao Bureau do Orçamento para o cumprimento de seu novo papel, é assunto de posterior consideração.

A existência de carreiras permanentemente atrativas para competentes funcionários de orçamento é talvez assunto mais discutível. Poder-se-ia arguir que as disposições relativas a estabilidade e processo de promoção do sistema do serviço civil poderiam ser suficientes para os funcionários do orçamento. Mas o Bureau do Orçamento não se pode satisfazer com uma simples média de mérito e eficiência. Deve ser capaz de comandar o serviço de inteligências superiores e, portanto, estar em condições que lhe permitam recompensar aptidão, zelo e realizações. Conseguem-se mais facilmente recompensas justas por meio de relações íntimas e flexíveis com as repartições executivas através das quais os bons funcionários de orçamento, principalmente os dos cargos iniciais, possam passar facilmente dos cargos de *staff* para os de linha, na execução de políticas financeiras.

Alem desses três elementos essenciais de um bom sistema de pensamento organizado, no setor da política financeira, existem três outros que podem contribuir materialmente para uma organização bem feita. Um deles é definir claramente os deveres do Bureau do Orçamento e reservar seus membros para as atividades que lhes conveem funcionalmente. O segundo é um sistema apropriado de treinamento de funcionários para o serviço do Bureau do Orçamento. O terceiro é subordinar todos os funcionários que pertencem ao planejamento de programas de ação, a serem financiados pelo orçamento, às repartições executivas dotadas de suficiente autoridade e competência. Esses elementos de uma sadia organização implicam todos uma satisfatória divisão de trabalho, no planejamento da política financeira, particularmente uma distinção satisfatória entre o planejamento financeiro geral e o planejamento financeiro de outros níveis da administração federal.

#### *Repartições Correlatas*

Há várias repartições no ramo executivo do governo federal que desempenham papel importante no planejamento da política financeira. A principal é, sem dúvida, o Departamento do Tesouro mas a *Federal Loan Agency*, a Administração de Crédito Agrícola e o Sistema Federal de Reserva também desempenham um papel importante no curso da política financeira. Outras repartições, cujos planos devem ser ajustados pelo Presidente, na execução de sua política financeira como um todo, são encontradas no Departamento de Agricultura, principalmente a Administração do Reajustamento Agrícola e a *Commodity Credit Corporation*; no Departamento do Comércio, na Repartição de Obras Federais e netre os estabelecimentos autônomos, notadamente a Comissão Marítima dos Estados Unidos. Cada uma dessas repartições precisa da assistência de um competente órgão de estudos. Cada uma delas também precisa de uma conveniente divisão do trabalho entre o seu próprio órgão de estudos e o Bureau do Orçamento, considerado como a repartição de planejamento geral no campo da política financeira.

Alguns dos órgãos de estudos estabelecidos por essas repartições executivas já atingiram a um alto grau de eficiência. São particularmente dignas de nota as divisões de pesquisas e estatísticas, de pesquisas monetárias e de pesquisas tri-

butárias no Departamento do Tesouro; a divisão de pesquisas e estatística do Sistema Federal de Reservas e o Bureau de Economia Agrícola, no Departamento de Agricultura. Esses *staffs* de planejamento são formados de inúmeros economistas, estatísticos e outros técnicos de grande competência profissional, bem treinados e cuidadosamente selecionados. Possuem largos porem não excessivos fundos para pesquisas. Gozam da confiança das principais autoridades administrativas a que servem. A tentativa de estabelecer um órgão de estudos semelhante e competente no Departamento do Comércio — o efêmero Bureau de Economia Industrial — foi infelizmente frustrada por algum tempo; o Departamento do Trabalho, entretanto, possui em seu Bureau de Estatística do Trabalho um corpo de economistas e cientistas sociais que, sob uma brilhante direção, tem funcionado como um órgão de estudos muito util nesse setor da administração. O Bureau de Pesquisas e Estatística, subordinado à Comissão Consultiva de Defesa Nacional, é outra repartição, hoje estritamente limitada às atividades de coleta de fatos, mas que, sob circunstâncias diferentes, se poderia transformar em um órgão de estudos de excepcional importância.

Esses vários *staffs* de planejamento podem ser de grande utilidade para o Bureau do Orçamento, no exercício de sua função do planejamento financeiro geral. Estão subordinados a poderosas repartições executivas cujos chefes provavelmente confiam muito nos pareceres e informações que esses órgãos de estudos lhes podem dar. Estão em condições de dar pareceres e informações ao próprio Bureau do Orçamento, quando seu *staff* de pesquisas não o poderia fazer sem um aumento de pessoal que o Congresso provavelmente não autorizaria em futuro previsível. Podem também auxiliar a dar a economistas e técnicos, de diferentes espécies, a modalidade de treinamento que os tornaria especialmente qualificados para os deveres exigidos pelo planejamento financeiro geral, no Bureau do Orçamento, se as relações entre este último e as repartições executivas fossem favoráveis ao intercâmbio de pessoal. E' evidente que o Bureau do Orçamento não pretende fazer qualquer do trabalho que esses órgãos de estudos das repartições executivas do governo são capazes de executar para si mesmos. Mas com a colaboração e assistência destes poderia executar, com muito maior eficiência, os deveres do planeja-

mento geral que só podem ser bem desempenhados, no governo norte-americano, por um órgão de estudos diretamente subordinado ao Gabinete do Presidente.

#### *Relações com a N.R.P.B.*

A Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, que constitui uma repartição de *staff* excepcionalmente competente, é um órgão de estudos de especial interesse em conexão com o planejamento financeiro geral. Esta util organização começou como uma simples junta de planejamento subordinada à Administração de Obras Públicas. Atraiu, assim, um grupo de engenheiros e economistas muito treinados e rapidamente desenvolveu sua tarefa original. Trabalhando como repartição autônoma, tornou-se util ao Chefe Executivo como uma fonte de auxílio e assistência profissionais, em conexão com um planejamento a longo prazo. Sob a última reorganização administrativa foi incorporada, bem como o Bureau do Orçamento, ao Gabinete Executivo do Presidente. Seu corpo técnico é capaz de assumir importante papel no planejamento da política financeira. Levanta-se, portanto, a questão de se saber quais seriam as suas relações com o Bureau do Orçamento, em matéria de planejamento financeiro geral.

Talvez pareça existir a possibilidade de grave conflito entre essas duas repartições. Ambas tem oportunidade de dar auxílio e assistência diretamente ao Presidente. Ambas possuem, ou poderiam possuir, um corpo de técnicos financeiros profundamente competentes para dar auxílio e pareceres importantes, com o fim de "impulsionar a democracia", usando a frase sugestiva do atual Diretor do Orçamento. A direção desses dois *staffs* de planejamento é tal que o Presidente pode, a todo momento, dirigir-se a qualquer um deles, solicitando auxílio e parecer de que necessitar. O ajustamento conveniente das relações entre esses dois *staffs* é manifestamente um dos importantes problemas da direção administrativa de Washington.

Para a solução deste problema, o próprio Congresso contribuiu notavelmente. Pelo plano de reorganização que transferiu a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais para o Gabinete Executivo do Presidente, couberam à Junta os poderes e deveres da primitiva Junta de Estabilização de Emprego Federal, criada originariamente por uma lei aprovada em 1931. A administração

Hoover fez pouco ou nenhum uso dessa repartição então promissora e um dos primeiros atos da administração Roosevelt foi abolir a Junta e transferir as suas funções (como o Gabinete de Estabilização de Emprego Federal) para o Departamento do Comércio, onde jaz há anos em estado de inócuo desuso.

Originariamente, esta Junta tinha poderes para informar o Presidente, de tempos em tempos, quanto à tendência da atividade de empregos e negócios, e da existência ou aproximação de períodos de depressão de negócios e de desemprego; e para cooperar na criação de repartições do governo, formulando antecipadamente planos para construção futura. Sempre que, ouvindo a recomendação desta repartição, o Presidente reconhecesse a existência desse estado de depressão de negócios e de desemprego, transmitiria ao Congresso os orçamentos suplementares que julgasse convenientes para as dotações de emergência a serem aplicadas na construção de obras públicas, segundo os planos prévios. Além disso, as várias repartições de construção eram organizadas para preparar planos prévios que abrangiam períodos de seis anos e submeter seus planos e orçamentos à Junta de Estabilização de Emprego e ao Bureau de Orçamento. Assim, um esquema bem elaborado para integrar os programas de obras públicas flexíveis e de longo prazo, no planejamento financeiro geral do Bureau do Orçamento foi previsto pela lei dez anos antes, e inteiramente ignorado até que a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, procurando uma base legal sólida para suas atividades, se fundiu com o Gabinete de Estabilização de Emprego sob o Plano de Reorganização n.º 1. Ao fazer as dotações para a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais durante o ano fiscal 1940-41, o Congresso estipulou que nenhuma parte das dotações poderia ser usada para quaisquer fins que não a execução das funções primitivas atribuídas à Junta de Estabilização de Emprego, mas tem ignorado esta restrição ao conceder fundos à Junta.

Esta recente legislação apontou o caminho para uma solução racional do problema de intercâmbio entre a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais e o Bureau do Orçamento. A Junta pode ser de grande auxílio para o Bureau do Orçamento na execução de seus planos de ajustamento das despesas federais com obras públicas às altas e baixas do ciclo dos negócios. Pode também ser de grande auxílio para o Admi-

nistrador da nova Repartição de Obras Federais e para outras repartições de construção no decorrer de seus planos para construção de obras públicas de longo prazo. Não há, entretanto, lugar para ela, como rival do Bureau do Orçamento, no Gabinete Executivo do Presidente. Felizmente, a Ordem Executiva n. 8.455, recentemente aprovada pelo Presidente, removeu a possibilidade de tal rivalidade, estabelecendo uma base para a colaboração eficaz entre as duas repartições. Esta Ordem, baseada em um memorando conjunto do Diretor do Orçamento e da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, contém sábias disposições para o planejamento e a programação de todas as construções financeiras no todo ou em parte pelo governo federal. De acordo com esta ordem, o planejamento financeiro geral será centralizado em parciais dos *staffs* de planejamento que servem uma única repartição; será integrado nos planos junto às repartições executivas do governo; e será executado por uma repartição que tenha rápido acesso ao Presidente. Não há a menor dúvida de que esta repartição administrativa só pode ser o Bureau do Orçamento.

O Diretor do Orçamento já tomou medidas construtivas para organizar o seu Bureau visando a execução eficiente de seu novo papel como principal agente do Chefe Executivo no "impulsionar a democracia". Segundo a reorganização do Bureau feita no último ano, as novas divisões de estimativa, de referência legislativa, de administração e normas estatísticas foram postas em boa ordem de trabalho, resta ainda, alguma coisa a fazer para que a divisão fiscal, que deveria ter importantes funções relativas ao planejamento financeiro de longo prazo e ao ajustamento da política governamental ao curso dos ciclos dos negócios, seja tão bem equipada para desempenhar suas funções quanto devem ser. A recente nomeação para esta divisão de um chefe cuidadosamente escolhido indica que a sua expansão vai ser acelerada. No futuro desenvolvimento desta divisão, tomar-se-á, provavelmente, a devida consideração pelos princípios essenciais de organização baseados nos quais possam ser obtidos os melhores resultados dos órgãos de estudo, no setor da política financeira. Os estudiosos da administração têm razão em acreditar que estamos no limiar de grandes progressos na arte de organizar estes membros tão importantes de um sistema moderno de administração pública.