

## ORGANIZAÇÃO E ORÇAMENTO

BEATRIZ MARQUES DE SOUSA

*Oficial Administrativo do M.A., em exercício no D.A.S.P.*

Até 1937, quando se cuidava, no nosso país, da elaboração e execução do orçamento, em geral não se dava a importância que merece ao fato de serem tais funções, na maioria de suas fases, de "administração geral", cujo desempenho deveria estar ligado, intimamente, ao das demais atividades dessa natureza. Assim é que pouca ou nenhuma relação permanente mantinham, entre si, as repartições incumbidas do preparo e execução do orçamento e aquelas que tratavam de pessoal, material e outras funções comuns a todos os órgãos da Administração. E, sem que os elementos apurados por esses serviços fôssem medidos e pesados uns contra os outros, eram elaborados e executados orçamentos que se reduziam a simples compressão de despesas a limites que as estimativas da receita aconselhavam.

Anteriormente à criação da Comissão Central de Compras, da Comissão Permanente de Padronização e do Conselho Federal do Serviço Público Civil, o problema era ainda mais complexo, devido à inexistência de órgãos centrais de pessoal, material e método. Mesmo com a adoção dessas providências, porém, a situação não foi melhorada consideravelmente, pois continuou a haver falta de unidade de comando em relação ao conjunto de tais atividades.

A Constituição de 37, porém, veio dar relêvo justamente ao aspecto da questão até então esquecido, ao determinar, em seu artigo 67, a organização de um "departamento administrativo", que, constituído em "estado maior" da Presidência da República, teria por finalidade estudar a organização e funcionamento dos serviços públicos, elaborar a proposta orçamentária e acompanhar a sua execução.

Esperou-se, então, que, baseado em elementos colhidos por um órgão colocado, no sistema administrativo, de modo a ter a visão de conjunto indispensável a planejamento dessa natureza, seria o Orçamento alguma coisa mais do que a cópia — em geral não corrigida, mas, frequentemente, aumentada, e em nada que se parecesse com qualidade — da lei orçamentária do ano anterior. Iríamos passar ao regime da pesquisa e análise cuidadosa das necessidades dos serviços públicos e teríamos, por conseguinte, nas propostas apresentadas, verdadeiros *programas de trabalho*. Havia chegado a época do tão sonhado *Orçamento-plano-de-administração*.

Mas, a concretização desse ideal só poderia ser obtida depois de preparado o caminho com a adoção de uma série de medidas preliminares. O Conselho Federal do Serviço Público Civil, que seria o núcleo de parte do "departamento administrativo", funcionava apenas há um ano, e, por isso, a centralização de atividades de administração geral, a seu cargo, ainda não tinha a amplitude necessária. E, paralelamente, para que se efetivasse a organização determinada pela Lei Magna, e justamente para que ela desse os resultados almejados, mister se fazia racionalizar a execução do controle da utilização das dotações orçamentárias, o estudo da conveniência de realização dos gastos propostos, a fiscalização destinada a coibir despesas que podem dar origem a *deficits* e a organização do sistema que executa a contabilidade pública.

Ciente de toda essa complexidade, procurou a Administração não precipitar a solução do problema, atacando-o, antes por partes. Assim, como

medida de emergência — espécie de ponte entre o câos anterior e o ideal em vista — foi organizada a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, cuja direção coube ao Presidente do D.A.S.P. Foi deixada para mais tarde a criação, neste último órgão, da Divisão do Orçamento.

Entretanto, essa providência veio dar, a muitos, a impressão de que aquele dispositivo constitucional não passaria de letra morta, ou pelo menos, que não veríamos, num futuro próximo, a realização do que nele se dispõe.

Olhando, porém, para a experiência norte-americana sobre o assunto, parece não haver razão para desanimar. Lá, 9 anos decorreram entre a apresentação, pelo Presidente Taft ao Congresso, do relatório sobre "The need for a National Budget", e a promulgação, em 1921, do "Budget and Accounting Act". E muitos outros anos se passaram antes que o orçamento pudesse realmente ser baseado em pesquisa e análise administrativas, o que agora efetivamente se realiza, mediante o trabalho da "Division of Administrative Management", organizada, em 1939, no "Bureau of the Budget".

Neste ponto, ha um fato interessante a salientar. O artigo 67 da Constituição obedece à mesma idéia consubstanciada nas secções 207 e 209 do "Budget and Accounting Act", com uma exceção: a lei norte-americana situou o "Bureau of the Budget" no "Treasury Department". No entanto, nem mesmo essa divergência na realidade se verificou, pois aquele órgão sempre esteve sob a supervisão direta do Presidente da República, e, em 1939, em virtude do "Reorganization Plan number 1", foi definitivamente incorporado ao "Executive Office of the President".

De parabens está, pois, nossa Administração, por haver, antes que a grande república irmã o fizesse, incorporado à nossa legislação o princípio que a experiência estadunidense já provara ser acertado.

Ainda noutro aspecto foi o Governo brasileiro sábio e progressista, quando venceu a primeira etapa no cumprimento do disposto na Carta de 37: a organização dada ao D.A.S.P. permite prever que o seu arcabouço definitivo seguirá, de perto, as linhas do "Service of General Administration", preconizado, em dezembro de 1929, para o Governo Federal norte-americano, pelo "Institute for Government Research", da "Brookings Institution".

E' de se esperar que, agora, estando o DASP em completo funcionamento, e tendo a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda realizado grande parte do trabalho preparatório que se fazia necessário, seja organizada a Divisão do Orçamento, no D.A.S.P.

Aliás, tudo indica que essas esperanças se tornarão, em breve, realidade, pelo que maior e especial atenção precisa ser dedicada aos órgãos que, estudando a organização e os métodos de trabalho das repartições, poderão fornecer à futura Divisão dados seguros sobre as reais necessidades dos serviços públicos. Ainda recentemente, a importância dessas funções foi posta em relêvo, em condições análogas às nossas, pelo "President's Committee on Administrative Management", no relatório apresentado ao Presidente Roosevelt e cujas recomendações foram aproveitadas na elaboração do plano de reorganização acima referido.

No sistema brasileiro, à Divisão de Organização e Coordenação, do D.A.S.P., cumprem atribuições de tal natureza. E ela, embora contando com número reduzidíssimo de especialistas no assunto, muito tem produzido, no curto espaço de tempo em que tem agido.

Entretanto, a menos que se desenvolva exageradamente, essa Divisão — si não contar, nos Ministérios, com órgãos que sejam, tecnicamente, verdadeiras extensões suas — não poderá fornecer à Divisão do Orçamento, todo o auxílio que se fará necessário.

E' verdade que essa função se enquadra entre as das Comissões de Eficiência, sendo, mesmo, a principal delas. No entanto, não creio que ainda se espere que as Comissões venham a se desempenhar, efetivamente, dessa atribuição. Não que se diga ter havido falha na sua criação, nem que seus membros não estejam à altura das responsabilidades que lhes cabem. Devido, porém, à inexistência, na ocasião, de órgãos de pessoal bem organizados, nos Ministérios, tiveram as Comissões que ser sobrecarregadas com um tal volume de trabalho estranho à sua finalidade principal, que é praticamente impossível, hoje, a obtenção de seu auxílio em matéria de organização. Todavia, a situação tem que ser modificada, pois é preciso que essas funções venham a ser exercidas. Assim, torna-se inevitável, ou a reorganização das Comissões, para tal fim, ou a adoção

de outra providência que possibilite o resultado desejado.

E' de salientar que, na parte propriamente de orçamento, parece que não lutará a futura Divisão do D.A.S.P. com o problema de falta de articulação com os Ministérios, que hoje dificulta a ação da Divisão de Organização. E' que os atuais Serviços ou Divisões de Contabilidade vêm sendo transformados em Serviços ou Divisões de Orçamento, medida essa sem dúvida de todo aconselhavel.

Pode-se, pois, prever que, no futuro próximo, entre os órgãos incumbidos da preparação e execução do Orçamento, veremos a Divisão do Orçamento, do D.A.S.P., articulada com as Divisões ou Serviços de Orçamento, dos Ministérios, baseando êste conjunto o seu trabalho, em grande parte, nos dados colhidos em investigações realizadas pela Divisão de Organização e Coordenação, do D.A.S.P., com a colaboração dos serviços de organização, dos Ministérios.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.