

Aspectos e Tendências da Administração Orçamentária

ARÍZIO DE VIANA

SÔMENTE após o advento do D.A.S.P. é que a nossa Administração Orçamentária passou a ser objeto de uma renovação metódica, que, sem dúvida, até agora, não se estendeu a todos os seus setores, mas que representa, pelo menos no que tange à elaboração da Proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional, uma série de importantes e fundas alterações. O D.A.S.P. promoveu estudos e investigações, formou grupos de especialistas — embora reduzidos — e criou o clima indispensável à compreensão de que o orçamento público é ato fundamental de previsão e disciplina para qualquer Administração. Ele tende a ser no Brasil — como em todos os demais países que se preocupam com os problemas da Administração-Geral — o instrumento técnico por excelência da planificação e da coordenação das iniciativas do Estado. Da multifôrme ação do D.A.S.P. talvez seja esta a sua maior realização e a que menos freqüentemente lhe é creditada.

Nesses estudos e investigações não se divorciou, todavia, da realidade brasileira. Procurou ficar atento às condições políticas, sociais e econômicas do País. Daí, a consideração que dispensou aos programas federais até então dispersos e fragmentários, em que se consolidavam os esforços do Governo no empenho de interpretar, sintetizar e realizar as aspirações populares. No caso particular do Orçamento Federal Brasileiro, torna-se lícito afirmar que, presentemente, ele procura refletir, com fidelidade, o panorama social, econômico e cultural não mais de um país, senão de um verdadeiro continente, tal a diversidade de seus aspectos. A despeito das deficiências e dos defeitos que ainda o limitam, não será exagero considerá-lo, também, legítimo diagrama das atormentadas condições de uma nacionalidade, a braços com problemas de toda ordem e sem suficiente capacidade para resolvê-los.

Os senões técnicos e os erros políticos e administrativos, que ainda impedem o orçamento federal brasileiro de atingir plena eficácia, como instrumento fundamental da gestão executiva ou do controle legislativo, são, com efeito, o reflexo da própria imaturidade dos nossos costumes ou da generosidade da alma brasileira, que desejaria ver resolvidos, de pronto, todos os problemas decorrentes de nossa desordenada evolução.

Efetivamente, todos os observadores e analistas da atual conjuntura brasileira atribuem grande importância às manifestações de uma expansão

econômica sem paralelo no mundo moderno. Daí a importância primordial do contingenciamento dos recursos disponíveis, cuja aplicação tem de ser inexoravelmente hierarquizada, em função de objetivos previamente selecionados — tanto no que se refere ao quantum das despesas a serem efetuadas como nos critérios de sua utilização num espaço geo-econômico de mais de 8,5 milhões de km².

Nessa ordem de considerações, torna-se oportuna uma alusão incidental aos conceitos que, sobre assunto de tanta importância como o da Administração Orçamentária, tive ocasião de mencionar ao assumir o encargo da direção-geral do D.A.S.P.

“Outro aspecto de grande relevância, das funções do D.A.S.P. é o que concerne à Coordenação e ao Planejamento das atividades administrativas. As finalidades essenciais do Estado que, para fins doutrinários ou estatísticos, poderiam, outrora, ser grupadas, esquematicamente, em compartimentos bem definidos, tornam-se, hoje, cada vez mais numerosas, complexas e entrelaçadas. Não se pode mais traçar entre elas linha divisória para distingui-las ou separá-las. Se aos diversos Ministérios cabe atribuições para atingirem determinadas finalidades específicas do Estado, a visão de conjunto das diversas iniciativas a eles confiadas tornar-se-á quase impossível ao Chefe do Executivo, se este não puder contar com um instrumento de coordenação e previsão que o habilite a promover a distribuição equitativa dos recursos financeiros disponíveis, para que as atividades ministeriais se realizem harmonicamente, de acordo com a superior e uniforme orientação que deve presidir à execução dos programas de governo. É, então, o Orçamento, o instrumento adequado a essa coordenação.” (*)

Valeria a pena acrescentar que a elaboração orçamentária tem de se efetuar em função do estudo e do conhecimento exato das realidades econômicas do País, — o que, em absoluto, não se coaduna com a tradicional mentalidade fiscal ou

(*) Discurso de Posse — Rio, 1951.

Obs. — Tem colaborado o D.A.S.P. nas tentativas brasileiras de planejamento. Ao serem examinadas as inversões de capital em obras governamentais, adotou-se, praticamente, no Brasil, pela primeira vez, o planejamento administrativo. Assim aconteceu com os dois Planos Quinquenais de Obras e Equipamentos, durante a 2.^a Guerra Mundial, e posteriormente, com o Plano Salte, em 1949.

fazendária. A Constituição Federal de 1946 confere, efetivamente, ao Chefe do Poder Executivo, a responsabilidade de elaborar a proposta orçamentária encaminhada ao Congresso para exame, discussão e aprovação. O D.A.S.P. é o órgão que, legalmente, está incumbido de coordenar, em obediência às instruções que lhe prescreve o Presidente, as exigências de ordem pública que se grupam nas propostas de todas as unidades administrativas do governo federal. Cabe-lhe a apreciação dos méritos dessas propostas; cabe-lhe a hierarquização das despesas correspondentes, à vista da escassez dos recursos disponíveis; cabe-lhe ajustar e disciplinar, em um todo orgânico, as iniciativas e os empreendimentos do Governo Federal de maneira a proporcionar ao Presidente da República e ao Congresso Nacional os elementos indispensáveis às grandes deliberações e decisões administrativas. Como nos anos anteriores, também a partir de 1951 o D.A.S.P. tem-se esforçado por traduzir, com a máxima lealdade e rigorosa exatidão, as recomendações do Presidente da República relativamente aos problemas a serem disciplinados pela elaboração orçamentária mormente as que diziam respeito à moderação e economia nas despesas públicas. Se mais não fez, é porque as condições políticas e sociais do País não permitiram.

Desde os primórdios de sua atuação, ao implantar as normas e os métodos do mecanismo orçamentário vigente, vem insistindo o D.A.S.P. na conveniência e nas vantagens da elaboração do orçamento sob a inspiração de programas de trabalho que consolidem os múltiplos aspectos da ação governamental. Só assim poderá o orçamento tornar-se a imagem autêntica dos empreendimentos do Governo Federal através de todo o território nacional. A elaboração orçamentária tem de ser, portanto, um esforço coletivo de que participem todos os órgãos integrantes de nossa estrutura administrativa. Se a articulação de qualquer peça desse mecanismo não se realizar em sinergia com as outras, perturba-se o funcionamento do sistema e tumultua-se — não havendo imoderação de linguagem em dizê-lo — a própria administração federal.

A coordenação, introduzida pelo D.A.S.P., dos vários níveis de elaboração orçamentária, pelos quais se reparte a responsabilidade total da consolidação das necessidades governamentais, é o exemplo da mais extensa e completa entrosagem administrativa que até agora se tentou no Governo brasileiro. É um processo extremamente complexo de informações recíprocas, de interrelações delicadas entre repartições, cujas solicitações de crédito se ponderam atentamente. O mérito relativo de obras, empreendimentos e serviços é ponderado com objetividade e, em depuração progressiva, para chegar-se, afinal, à formação de um plano administrativo que visa à organicidade e não ao grupamento artificial de iniciativas desconexas, repetidas ou divergentes.

De um modo geral, observa-se na maioria dos serviços públicos federais absoluta incapacidade de traduzir suas necessidades em programas de

ação concentrada e sinérgica. Eis uma constatação indeclinável que cumpre registrar. Existe, ainda, na maioria das repartições públicas, a preocupação de converter as respectivas finalidades em termos monetários, mas sem caracterizar a devida correspondência entre as dotações solicitadas e o trabalho que se propõem a executar. Solicitam dotações invariavelmente majoradas, que não resistem à mais ingênua argumentação crítica. Seus planos são vagos e inconsistentes. Torna-se imprescindível, quase sempre, dar-lhes forma coerente, porque não obedecem a uma sistemática determinação de prioridade. Muitas vezes desconhecem essas repartições suas próprias necessidades ou não lhes medem o alcance preciso; raríssimamente cuidam de investigar o custo exato dos serviços porventura programados e seu rendimento operacional.

Em virtude da ausência generalizada de confronto entre os recursos assegurados — dotações orçamentárias, pessoal e equipamento — e os trabalhos ou serviços realmente efetuados, torna-se extremamente difícil a tarefa de elaboração da Proposta cometida ao D.A.S.P., visto que não é completada pela atribuição clara de proceder a uma fiscalização da execução orçamentária de natureza estritamente administrativa. Semelhante obstáculo só tem sido removido parcialmente, graças à reconhecida capacidade profissional da equipe elaboradora do orçamento, sua experiência e tenaz dedicação ao aperfeiçoamento dos métodos orçamentários. Vale consignar, por isto mesmo, a necessidade de rever e atender aos problemas de organização interna do setor orçamentário no D.A.S.P. com a largueza de vistas que se impõe.

Retrato da Política Administrativa do Governo Federal, a Proposta Orçamentária do Chefe do Poder Executivo, que se torna, posteriormente, projeto legislativo e, finalmente, Lei de Meios, é um empreendimento técnico, que exige investigações pacientes, tanto no que se refere à previsão das receitas como no concernente à fixação das despesas públicas. Só quem desconhece as dificuldades intrínsecas a qualquer coordenação administrativa é que subestima esse trabalho silencioso e meritório, levado a efeito pelo D.A.S.P., no qual não é menos importante o aspecto pedagógico de propagação de idéias e doutrinas, normas e métodos de execução. A exemplo do que tem ocorrido nos demais setores da Administração-Geral — organização e métodos, pessoal, material, planejamento de obras governamentais, documentação, estatística administrativa e relações públicas — o D.A.S.P. está a pouco e pouco eliminando da esfera orçamentária resquícios de empirismo ou de improvisação.

Já houve quem alegasse que os trabalhos orçamentários se acham em nosso país atrasados de muitas décadas. Eis uma crítica que, pela sua inépcia, mereceria mais longa contradita, sobretudo porque não foi mencionado o termo de comparação — se em relação ao estrangeiro, se em relação a outros períodos da vida administrativa brasileira. Promovendo pesquisas e organizando

uma documentação especializada, como, talvez, ainda não foi tentada no Brasil, o D.A.S.P. deu à elaboração orçamentária uma dignidade antes desconhecida e que relega ao rol das instituições mortas as comissões que, no passado, periodicamente se constituíam para elaborar a proposta orçamentária, apenas munidas de tesoura, goma arábica e folhas de almanaque indispensáveis à reiteração tediosa dos orçamentos anteriores.

O D.A.S.P. representa, assim, no momento, um centro ativo de estudos e pesquisas em matéria de Finanças e Administração Orçamentária. As mensagens orçamentárias (cujos elementos organiza) e os relatórios especializados que publica são legítimos tratados, como generosamente acentuou, certa vez, em São Paulo, o conhecido prof. FRANCISCO D'ÁURIA (V. *Ciência das Finanças* — Cia. Editôra Nacional, São Paulo, 1945, pág. 440).

Outro aspecto digno de relevo na atuação orçamentária do D.A.S.P. é o traço genuinamente democrático dos seus métodos, ao contrário do que propalam os que desconhecem como trabalha essa instituição. Conforme se poderá verificar, mediante simples visita às audiências marcadas pela Divisão de Orçamento ao ensejo da elaboração orçamentária, não há espírito de autoritarismo nas deliberações. Há, acima de tudo, colaboração construtiva nas indagações circunstanciadas que se dirigem aos chefes ou responsáveis pelas unidades orçamentárias. Essa concepção democrática da elaboração orçamentária, que permite auscultar as tendências e as necessidades dos serviços que atuam nos mais longínquos rincões do território pátrio, ainda mais se apurará, todavia, quando viagens de verificação local assegurarem aos relatores orçamentários maior conhecimento de problemas regionais e sensibilidade mais alerta às manifestações de muitas necessidades coletivas. Cumpre, finalmente, ressaltar a colaboração técnica — atenta, solícita e esforçada — que presta a Divisão de Orçamento aos membros ou às Comissões do Congresso Nacional, proporcionando-lhes elementos porventura necessários para mais completa orientação nas discussões orçamentárias.

A esta altura é conveniente abordar certas questões estreitamente ligadas à qualidade técnica da Lei de Meios e às possibilidades de sua integral execução. Não houve até hoje quem se aventurasse à difícil contestação de que a concepção acertada do orçamento é a de um plano de trabalho para determinado período que, por convenção, habitualmente se fixa em um ano. Um plano de trabalho, todavia, não se organiza senão à vista de recursos disponíveis ou prováveis, que constituem o quadro que, além do elemento temporal, circunscreve primordialmente o esforço planejador. Qualquer administração sofre, ademais, limitações outras, de natureza tão complexa que facilmente não se identificam nem enumeram.

A execução de um plano econômico — e o orçamento é o melhor exemplo que se pode encontrar — está condicionada, portanto, à organização administrativa de que depende, às suas defi-

ciências, aos elementos humanos, ao equipamento preexistente, aos capitais já investidos. Ao planejar-se, todo esse conjunto de limitações tem de ser cuidadosamente ponderado, sob pena de condenar-se ao fracasso o trabalho empreendido. Ora, precisamente à luz destas considerações é que se deve assinalar a necessidade de se promoverem esforços conjugados, a fim de que a colaboração legislativa, em matéria orçamentária, se processe de maneira mais coordenada em relação às emendas introduzidas à Proposta que o Presidente da República anualmente encaminha ao Congresso Nacional.

Tenho em mente determinada ordem de problemas, já que não é oportuno abordar aqui o tema — possivelmente acadêmico — do condicionamento da despesa à receita estimada. A colaboração das duas Casas Legislativas vem-se caracterizando, na verdade, pela modificação de boa fé, que compromete, contudo, certos tipos de atividade administrativa. Não seria difícil multiplicar os exemplos, bastando recordar o que ocorre, principalmente, em questões ferroviárias, rodoviárias, de ajuda federal ao ensino superior. Não pretende o D.A.S.P., de modo algum, obscurecer o sentido altamente construtivo de tantas retificações oferecidas pelo Congresso ao planejamento orçamentário. Decorrem elas, antes de tudo, de quem se acha investido de incontestável autoridade para fazê-las e de um conhecimento íntimo de condições regionais. Convém atentar, no entanto, em que a capacidade de execução da administração federal, através dos seus vários departamentos, é limitada, e por isso mesmo, não é possível, sob pena de malbaratarem os recursos, dar realização imediata ao que não figura na agenda de trabalho do Executivo. Os planos têm desenvolvimento orgânico: é insensato precipitá-lhes as etapas, assim como não convém antecipar a maturação das coisas. Observando-se o entusiasmo e a generosidade que em certas emendas se evidenciam, tem-se a impressão de que os problemas administrativos brasileiros podem ser resolvidos graças tão-somente a dotações orçamentárias. A verdade é porém, desgrazadamente, muito outra. Há escassez de técnicos, de pessoal qualificado, de material e equipamento que obedeçam às especificações preestabelecidas. As importações estão jungidas às condições flutuantes e precárias do balanço de pagamento e as ordens de prioridade são objetos de controvérsias impacientes. Daí a tumultuação do planejamento orçamentário, que, se é de qualidade medíocre, algumas vezes, ainda pior se torna pelas desproporções e desequilíbrios que, logo no início de sua execução, se patenteiam à observação mais perfunc-tória.

Seria, pois, de transcendental significação para a vida política e administrativa do País que se estabelecessem bases de entendimento e harmonização entre o Executivo e o Legislativo, de maneira a se resguardarem os planos de trabalho dos grandes departamentos federais, com suas etapas de execução previamente assinaladas. São perfei-

tamente compatíveis os interesses, na aparência contraditórios, de uma gestão executiva desafogada e de um controle legislativo da administração, que sempre constituiu, nas democracias, a função precípua das corporações políticas. A exemplo do que ocorre em outros países — Inglaterra ou Estados Unidos — que se tornaram expressões modelares da vida democrática, largo seria o proveito a colher-se — tanto para o povo brasileiro como para as nossas instituições políticas — se fôssem adotadas de comum acordo medidas para o exame, discussão e votação da Proposta Orçamentária que lhe preservassem a estrutura básica e as diretrizes gerais.

As observações que acabam de ser feitas se propõem, antes de tudo, evidenciar a necessidade de ter-se a Lei de Meios como simples lei autorizadora, que não obrigue o Poder Executivo a uma execução integral do que nela se contém, mas tão-somente lhe trace os limites financeiros da ação administrativa. Não se pode inferir, com efeito, da sanção dada ao projeto legislativo, em que se transfigura a Proposta Orçamentária, que o Poder Executivo se comprometa a realizar mais do que lhe permite a sua real capacidade administrativa. A sanção, no caso da Lei de Meios, equivale à aceitação de limites qualitativos e quantitativos. Não pode acarretar o compromisso de execução integral, mas, tão-somente, o de não exorbitar as autorizações dadas. Se assim não fôr, qualquer economia e maior discernimento na aplicação dos dinheiros públicos tornar-se-ão praticamente impossíveis no decorrer da execução orçamentária. Essa concepção de que o Orçamento é uma lei igual às demais aberraria de seus limites temporais e da própria idéia do plano. Não há país civilizado, em verdade, que a perfilhe.

A Lei de Meios consagra o planejamento governamental e atribui-lhe recursos para sua execução. Pode discriminar, especificar alguns aspectos desse planejamento, mas não convém que o alargue imoderadamente. Nem ganharia com isso o roteiro administrativo do Governo, nem as condições de hierarquização da Despesa Pública seriam sólidas e indiscutíveis. Quanto à tendência discriminadora e especializadora de tantas emendas legislativas, cumpre estudar o problema detida e longamente. Em princípio, trata-se de um direito inconcusso do Poder Legislativo. O funcionamento lubrificado do sistema democrático tem nessa prerrogativa do Congresso uma das suas maiores garantias. Do reconhecimento de um di-

reito e das vantagens do seu exercício, não se deve concluir, porém, que haja necessidade em respeitar as eventuais distorções com que é praticado. A experiência vem demonstrando que certas emendas discriminativas nem sempre decorrem do natural e legítimo empenho fiscalizador do Congresso, mas de uma disposição de modificar planos governamentais, porventura incompreendidos na sua finalidade e no seu alcance.

Cabe aperfeiçoar, por conseguinte, o sistema de informação e justificação dos créditos de Despesa solicitados pelo Poder Executivo. Cabe circunstanciar e particularizar, também, a razão de ser de muitas verbas globais, que se encontram no orçamento apenas para dar aos administradores maiores facilidades de realização. Que não se transforme, todavia, a prerrogativa especificadora em um instrumento de pulverização de recursos, que teriam mais sábia e produtiva aplicação se concedidos globalmente.

Todavia, o caminho a percorrer ainda é muito longo, pelo que se impõe um recrudescimento dos esforços destinados ao aperfeiçoamento do sistema — objetivo êsse que não poderá ser atingido sem a colaboração integral do Parlamento. E' no terreno da política orçamentária que se tem de processar a mais íntima cooperação entre os Poderes Legislativo e Executivo como condição indispensável à obtenção do equilíbrio financeiro, adequação e redução das despesas às suas justas proporções e finalidades, seleção dos investimentos essenciais, fixação das prioridades em função da capacidade tributária do País. São extremamente graves as responsabilidades do Congresso Nacional neste particular. As autorizações de despesa, a inclusão de dotações específicas na Proposta Orçamentária, a concessão de recursos para quaisquer obras ou serviços, auxílios e subvenções, devem ser objeto do mais rigoroso exame nas duas Casas do Parlamento, em face da precariedade e das limitações tributárias já mencionadas — fator negativo ameaçando estrangular os nossos surtos de desenvolvimento econômico. A êsse tradicional obstáculo há que acrescentar a não aplicação, durante o exercício, de recursos previstos e concedidos — os créditos não utilizados; e, por outro lado, a reduzida capacidade executiva da máquina administrativa levar a bom termo tarefas por vezes superiores às suas possibilidades em virtude das suas conhecidas deficiências de pessoal, equipamento e métodos de trabalho.