

SERVIÇOS AUXILIARES ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Orçamento e Administração

A Lei de Orçamento não é uma lei de meios; é uma lei que aprova um programa de trabalho, para cuja realização o govêrno utiliza vários meios, entre os quais cumpre destacar os meios financeiros.

Palestra realizada na série de conferências sôbre cultura brasileira contemporânea pelo Prof. JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JR. do corpo docente da E.B.A.P. e Diretor-Adjunto do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

O escopo desta palestra está definido na ementa acima, isto é, fazer com que tenhamos a idéia de que o orçamento moderno é, sobretudo, um plano de trabalho e não, simplesmente, a lei que "estima a receita e fixa a despesa".

* * *

A fim de permitir melhor compreensão do processo econômico e sistematização do raciocínio, vamos adotar, no campo administrativo, a divisão setorial dos economistas: o setor privado e o setor público. Com isto não queremos de modo algum demonstrar que as atividades econômicas e administrativas se passam isoladamente dentro de cada setor; há obviamente uma iteração profunda entre o setor privado e o setor público. O Govêrno adquire mercadorias e serviços no setor privado, obtém receita e paga salários a elementos desse setor. Por sua vez, o setor privado compra serviços e utilidades do govêrno e a êle paga impostos.

Ha, porém, certas características que dão peculiaridade a cada um dos setores como tal, por isso julgamos válida a divisão e dela nos valemos, embora esta palestra não se encaminhe basicamente para o processo econômico do desenvolvimento, mas para a administração, para o desenvolvimento.

O setor privado pode, por sua vez, ser decomposto em dois grandes subsetores: o dos indivíduos isolados e famílias e o dos negócios, embora ambos realizem suas atividades no mercado, que

se torna assim um instrumento regulador ou pelo menos registrador das atividades do setor privado, o qual por isso mesmo poderia ser chamado de setor de *economia de mercado*.

Por sua vez um dos característicos do setor público é o seu poder de polícia das atividades humanas e, portanto, de intervenção no setor privado para regularização do mecanismo dêste. Deixaremos de lado o problema da desejabilidade do grau de intervenção do govêrno como mecanismo regulador do mercado, não por sua importância, mas porque não é êste o objetivo desta palestra.

Outra característica importante no setor privado é o lucro, não obstante reconhecermos que a satisfação das necessidades coletivas através das atividades do próprio setor privado condiciona em grande parte a obtenção do lucro. Basta pensar por exemplo que uma empresa que produz mercadoria de baixa qualidade ou que não seja do interêsse geral pode, apesar de fixar uma larga margem de lucro, vir a falir.

No entanto, admitido o conhecimento exato das necessidades do mercado, podemos assegurar que é o lucro o fator determinante das atividades do subsector dos negócios. Como o lucro está condicionado ao preço — e por sua vez o condiciona — o preço se torna um instrumento de tomada de decisões para o setor privado da economia. Por seu turno o preço é registrado por uma técnica própria que se chama contabilidade.

Resumindo, podemos dizer que é o mercado, em última análise, o instrumento de tomada de decisões para o setor privado. Para tanto o mercado faz as seguintes operações:

- 1ª) Regula os preços, exceto evidentemente o caso dos monopólios;
- 2ª) Registra e mede os preços (técnico-contábeis);
- 3ª) Tem por objetivo último o lucro;
- 4ª) E' influenciado pelas necessidades pessoais.

Voltemos ao setor público, lembrando que, como já assinalamos no início, também êste setor opera no mercado, pois que êle compra e vende serviços e mercadorias. Mas opera numa escala muito menor e às vêzes estabelece os seus próprios preços, como no caso dos vencimentos dos funcionários públicos, os quais não têm poder de barganha em negociar com o Estado.

Por sua vez o setor público não visa ao lucro, nada obstando pudéssemos falar em lucro social. Daí resulta que a receita pública deve ser bastante para cobrir a despesa e esta deve estar estritamente dentro do conceito da maior utilidade social e do

sacrifício mínimo. Mesmo que admitamos com HUGH DALTON (1) o princípio do maior benefício social como base das finanças públicas, jamais poderíamos chegar a entender o govêrno como receptor de lucro.

Também aqui a contabilidade não é utilizada com a mesma extensão como um instrumento de registro e medição das atividades governamentais tal como ela opera no setor privado. Muitas atividades do setor público estão fora dos registros contábeis.

Entretanto não esqueçamos que o govêrno possui e utiliza em ampla escala o seu poder de polícia, o seu poder de intervenção, o seu poder regulamentador, que o define política e juridicamente à parte do setor privado.

Vale a pena ainda observar que na função de intervencionista o govêrno opera através de pelo menos três tipos de empresa:

1ª) *O govêrno tradicional*: proteção às pessoas, à propriedade, defesa nacional, distribuição de justiça, melhoramento das condições de saúde, educação etc.

2ª) *Autarquia*: que representa uma tentativa de descentralização na execução de determinadas atividades-fim de govêrno, e as atividades que conduzem ao lucro são apenas complementares, tais como os financiamentos concedidos pelas instituições de previdência social.

3ª) *A empresa governamental*: privada de natureza; compra e venda no mercado; de personalidade jurídica indefinida, mista na formação de seus capitais e pública na formulação de política, privada no processo administrativo; pode ou não visar ao lucro.

Entretanto, a empresa do setor privado é de tipo uniforme: a empresa comercial, compreendida nessa locução, as diversas gamas em que se desdobra para atender as diferentes modalidades de atividades do setor privado: produção, transporte, comércio, etc.

Existe ainda ponto importante a assinalar na distinção dos dois setores. Já dissemos que o setor público vai ao mercado comprar serviços e mercadorias, mas — isto é importante — o setor não vai ao mercado buscar receita, a não ser em caráter excepcional. É, v.g., o caso de emissão de letras do Tesouro pelo Govêrno Federal para cobertura do deficit orçamentário.

A grande fonte de receita do setor público vem da tributação, cujo característica fundamental é representada pela desobri-

(1) HUGH DALTON, *Princípios de Finanças Públicas*, tradução de MARIA DE LOURDES MODIANO, (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1960, Cap. II).

gação que tem o govêrno de prestar um serviço específico em troca do tributo. Vejam-se por exemplo as receitas do Govêrno Federal brasileiro. Não obstante o número imenso de emprêsas governamentais e de inversões que êsse govêrno realiza, o que na verdade mantém a estrutura do Govêrno Federal brasileiro é o seu sistema tributário. De modo que no regime de livre iniciativa, como o nosso, o mercado e o lucro não disciplinam o setor público. Podemos portanto dizer que êste setor é conduzido pelo princípio orçamentário que espelha o interêsse público e admiravelmente definido por GERHARD COLM nos seguintes têrmos:

“A essência do princípio orçamentário é que os serviços nesta esfera são determinados não pela expectativa de lucro nem pela vontade dos indivíduos de gastar seus dinheiros na compra de tais serviços, mas pela decisão alcançada através dos processos políticos e administrativos e baseada nos objetivos sociais comuns”. (2)

Há, ainda, outro ponto em que podemos assinalar diferenciação entre os dois setores estabelecidos pelos economistas e êste é na medida da eficiência.

No setor privado a eficiência é medida pela taxa de lucro, pela quantidade de produto obtido por unidade de fator de produção (capital e trabalho) utilizado, cuja relação exprimirá a produtividade. Em último análise, pois, o aumento de eficiência no setor privado é medido pelo acréscimo da produtividade.

Esforços para introduzir êste último conceito nas operações governamentais não têm sido coroados de sucesso, dadas as próprias características das atividades governamentais, que nem sempre podem ser contadas em unidades uniformes através do tempo.

Muitos teóricos da administração não admitem que possa existir tal disparidade entre os dois setores e para êles orçamento deveria operar de tal modo que houvesse no setor público a mesma eficiência que oferece o mercado no setor privado.

Êste é um ângulo ideal sôbre o qual as coisas deveriam acontecer e comporta um prejulgamento que entretanto pode estar sujeito a uma verificação objetiva dos fatos: até que ponto a eficiência do setor privado é realmente tão grande, tão perfeita, que possa servir de padrão, de têrmo de comparação definitiva.

Por seu lado, CHESTER I. BERNARD asseverou que “o teste da eficiência é a sobrevivência”, (3) mas a longo prazo e, como diria KEYNES, a longo prazo, todos nós estaremos mortos.

(2) GERHARD COLM, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy* (New York, Oxford University Press, 1955), pág. 9.

(3) CHESTER I. BERNARD, *The Functions of The Executives*, (Cambridge, Harward University Press, 1946), págs. 40/44.

E' verdade que se é difficil comparar o teste de eficiência do setor público em total magnitude com o do setor privado, poder-se-ia, não obstante, realizar algumas comparações se restringíssemos o campo de observação. Assim, por exemplo, poderíamos tentar comparar o custo de serviços de datilografia num e noutro setor. Poderíamos, ainda, comparar a eficiência de certas operações governamentais dentro de uma mesma repartição ou comparar emprêsas governamentais semelhantes; exemplo: os serviços de contabilidade do I.A.P.I. comparados com os do I.A.P.C. Mas isto seria na verdade estreitar demais nossa paraxe de observação. Ademais, a eficiência das atividades governamentais estará sempre e sempre condicionada ao julgamento de pessoas e grupos interessados nesse serviço, tornando-se muitas vêzes um mero julgamento de valor sem nenhuma base factua, sem nenhuma representação efetiva dos dados contábeis. Na realidade a economia de orçamento, porque toma decisões de natureza política, — e não pode deixar de tomá-las — está, por isto mesmo, sujeita a julgamento de natureza política.

II

Dissemos acima que o setor público poderia, na linguagem de GERHARD COLM, ser denominado de "economia de orçamento". Não se confunda, porém, economia de orçamento com processo orçamentário. Economia de orçamento indica um complexo de relações de natureza política concernente com o processo de tomada de decisão dos govêrnos. Processo orçamentário relaciona-se com a técnica de contrôle orçamentário e como tal é um instrumento utilizado pelo govêrno e pela emprêsa privada, embora historicamente tenha o orçamento nascido na Grã-Bretanha e servido como um instrumento de evolução de suas instituições parlamentares.

Nesta ordem de idéias, isto é, tomando o orçamento como instrumento de administração, urge perguntar até que çonto os governos brasileiros o têm utilizado visando à coordenação de suas atividades para realização das metas estabelecidas, ou seja, a meta do desenvolvimento que significa não o enriquecimento de uma classe social, mas a participação eqüitativa de cada um nos frutos do enriquecimento geral da nação.

* * *

Parece que o desenvolvimento, nas condições atuais do Brasil, só poderá ser obtido através da ação do govêrno pela realização maciça de investimentos na infra-estrutura econômica. Esta intervenção, porém, não pode ser realizada descoordenadamente, ou, em outras palavras, urge que o govêrno disponha de um real

instrumento de coordenação de sua intervenção no processo econômico. Já dissemos em classe que a inflação brasileira possui inúmeras causas, e que uma delas no estágio atual do processo inflacionário é a falta de coordenação dos gastos governamentais que conduz inelutavelmente a gastos excessivos e sem objetivo social pela elementar falta de um planejamento racional. Já em junho de 1960 a revista "Comércio Exterior" publicada pelo Banco Nacional do Comércio do Exterior da República do México avaliava que, naqueles idos, as despesas do setor público, das nações latino-americanas, atingiam o montante de 15 a 23% do produto nacional.

Para fixar o problema no caso brasileiro, basta lembrar que as despesas orçamentárias, só no Governo Federal, para o exercício de 1963 estão previstas na proposta orçamentária enviada à Câmara, em 193,8 bilhões de cruzeiros, mas a estimativa da realização global das despesas do Governo Federal, até dezembro de 1963, sobe a um trilhão e noventa bilhões de cruzeiros, segundo dados de "Conjuntura Econômica", julho de 1962, págs. 62 a 65.

Tenha-se em consideração que nesse número não foram incluídas as operações-caixa dos governos estaduais e municipais e de um sem-número de autarquias e departamentos autônomos que operam em base de caixa descentralizada. Como, citando ainda "Conjuntura Econômica", a receita da União em dezembro de 1963 não deverá ir além dos 590 bilhões de cruzeiros, estima-se um deficit de execução de 500 bilhões de cruzeiros, o que representa um deficit potencial de caixa de ordem de 95% da própria receita do Governo Federal. Essa despesa total é dividida basicamente em despesas de custeio, de transferências, de investimentos diretos e financeiros e despesas com a amortização da dívida pública, as quais, porém de um modo ou de outro afetam o poder de compra do setor privado e, pois, a demanda de bens e serviços.

Não percamos de vista, por outro lado, que o problema não pode ser equacionado tão-somente em termos de moeda. Ao pensarmos em termos de orçamento, precisamos estar seguros de que os recursos monetários de que o governo dispõe poderão adquirir bens materiais e serviços, tais como força de trabalho, cimento, aço, energia etc., e, na medida precisa, de não afetar, com suas aquisições, os investimentos do setor privado. Ressalta daí que as inversões governamentais devem ser bem medidas para não se tornarem concorrentes com as inversões do mesmo tipo, realizadas pelo outro setor. A menos que o governo esteja assim agindo conscientemente, para criar um freio à atividade particular ou regular seu comportamento. O que queremos frisar primordialmente é que é preciso que a ação do governo não se torne

paradoxal: ao procurar o desenvolvimento nacional obtenha na realidade a instabilidade econômica e social.

Não nos é possível fugir à questão do empreguismo. Nenhuma reforma conduzirá a resultado prático se a Administração e o Parlamento não se disciplinarem a si próprios evitando fazer dos orçamentos públicos meios de emprêgo da força de trabalho que não encontra mercado em emprêsas privadas ou prefere o serviço público pelas vantagens que o mesmo proporciona.

Este uso do orçamento — com o aumento indiscriminado das despesas de custeio — é tanto mais injusto quando cria na juventude, não um desejo de trabalho, de estudo, de aperfeiçoamento, mas um abatimento moral e um servilismo por necessitar valer-se sempre do “pistolão” quando poderia competir honestamente na conquista de um cargo público, moldado não para êle próprio, mas criado numa classificação racional de cargos.

Também a falta de um orçamento de caixa que discipline os pagamentos em função de recebimentos é outro defeito que contribui para o processo inflacionário ou cria indisciplina no mercado de dinheiro.

Na verdade, até hoje, o orçamento do Brasil tem mantido a sua característica ou função de contrôle jurídico através de um processo contábil pouco eficiente. Não se encontram nos documentos orçamentários brasileiros definição dos objetivos a atingir, fixação de cargas de trabalho sôbre as quais a mão-de-obra deve operar. Apesar de a classificação orçamentária apresentada pelo D.A.S.P. — pretensamente de caráter econômico — indicar com certa precisão as unidades administrativas responsáveis pelos gastos, a realidade é que tais unidades administrativas possuem responsabilidades complexas e muitas vêzes sem conexão com as tarefas ou objetivos implícitos em sua designação.

Basta ver, por exemplo, que o Ministério da Agricultura realiza funções de educação — tarefa básica do Ministério da Educação e Cultura. Muitos institutos criados para desenvolver o fomento da produção, na verdade passam a realizar tarefas de contrôle. Institutos de previdência e assistência social tornam-se verdadeiros bancos de investimentos.

O pior de tudo, porém, é que na fase de execução do orçamento o pouco planejamento que se fêz na elaboração desaparece inteiramente e os contrôles tornam-se meramente contábeis. Nada se conhece dos custos reais do serviço público. Porque a elaboração orçamentário não é baseada em carga de trabalho, não é possível controlar a sua execução em têrmos de unidade de trabalho realizado e os contrôles dos Tribunais de Contas se perdem em minúcias legalísticas em preciosismos formalísticos, tão ao sabor da índole brasileira.

Diante de tais considerações e de tais algarismos, é de repetir-se a pergunta: dispõe realmente o governo de um instrumento apropriado para que a utilização dos recursos públicos contribua com a máxima eficiência para o crescimento do produto nacional e sua eqüitativa distribuição?

III

Alguma providência portanto deve ser tomada. Evidentemente que a nós, como professores, cabe-nos apenas discutir o assunto. Essa, aliás, é uma das missões dos Institutos de Administração tal como é a Fundação Getúlio Vargas.

Medida que ressalta aos olhos para a melhoria desta situação e mesmo para a melhoria de intervenção do governo no processo de desenvolvimento é a reformulação profunda, não só do sistema tributário federal, mas de todo o sistema tributário do País, a fim de "repor a capacidade contributiva da economia nacional em situação compatível com as reais necessidades financeiras governamentais da atualidade". Esta, porém, é uma reforma que transcende ao processo orçamentário, envolvendo outras questões que não podem ser aqui discutidas.

Urge também uma reforma que permita ao Executivo uma programação financeira dentro do contexto geral do orçamento aprovado para cada exercício, de modo a atenuar o deficit de caixa que aumenta de exercício para exercício. Para o exercício em curso, a Lei nº 4.120, de 27-8-62, conjuntamente com o Decreto nº 764, de março último, constitui o primeiro esforço sério no sentido de contenção do deficit do Tesouro Nacional.

Impõe-se, obviamente, uma reforma do Código de Contabilidade da União, assunto, aliás, já em cogitação pelo Conselho de Ministros.

Dentro, porém, da técnica de elaboração orçamentária pròpriamente dita poderíamos fixar as medidas seguintes como indispensáveis para uma boa programação orçamentária visando ao desenvolvimento econômico e social do País e aplicáveis, não só ao Governo Federal mas aos demais níveis de governo de nossa Federação e que forçariam a utilização do orçamento como um instrumento efetivo de administração e de tomada de decisões.

No que concerne à elaboração orçamentária a providência primeira a ser tomada é o estabelecimento de um programa nacional de desenvolvimento a prazo médio, o qual não significa um estabelecimento de metas rígidas nem constitui um conjunto de projetos, de inversão, mas compreende o resultado de um processo de seleção de objetivos conseqüentes e realistas ex-

pressos em meios eficazes para obtenção dos mesmos, tudo dentro dos princípios gerais da filosofia política do govêrno. Isto significa que o orçamento deixará de constituir uma relação de meios financeiros para tornar-se um programa ao qual se apropriam os meios financeiros e recursos humanos, os materiais, os equipamentos, o espaço disponível e o tempo em que as tarefas devem ser cumpridas. Só um orçamento dêsse tipo pode permitir com clareza meridiana a identificação das relações do fenômeno econômico com o político, o social e o administrativo e a caracterização nítida dos campos privados e públicos de modo que as decisões, por fim tomadas, sejam mais racionais e menos improvisadas.

A estimativa da receita deve ser preparada com base na atividade econômica geral sem o que jamais seria possível atingir-se a sinceridade necessária ao cálculo dessa estimativa. Bem sabemos as dificuldades com que deparam os técnicos de orçamento em obter um cálculo fidedigno da receita pública em face de uma conjuntura tremendamente inflacionária como a nossa.

No que concerne à despesa, o plano geral preparado a prazo médio servirá de guia para a distribuição dos quantitativos entre as diversas funções do govêrno. Disto decorre a necessidade de aliar à classificação das contas públicas por atributo econômico, por unidade administrativa e por objeto a outro tipo que espelhe as funções governamentais. O trabalho inicial de determinação das funções de cada unidade política de um govêrno requer sem dúvida um esforço imenso de pesquisa, de análise, de educação e de cooperação entre todos os que participarem dessa tarefa.

E' de prevenir-se, numa primeira etapa da introdução de um sistema orçamentário por funções, contra a tendência de criar-se um número excessivo delas, o que complicaria tremendamente o processo de apropriação dos meios aos objetivos. Será melhor então estabelecer umas poucas funções e subdividi-las em subfunções ou atividades complementares. Além disso, é preciso ver a inter-relação entre as várias funções que o govêrno exerce. Por exemplo: o êxito de um programa de saúde pública dependerá em grande parte do nível de educação das populações afetadas.

O uso da subfunção pode permitir a melhor compreensão dos programas governamentais e dentro da subfunção poder-se-á ainda distinguir a "atividade". Na função, "educação" poder-se-á identificar a subfunção de educação primária e nessa determinar a atividade de "construção de prédios escolares", "formação de professores", "aquisição de materiais de ensino" etc. O uso da atividade ou "contra-atividade" pode permitir o estabelecimento de um sistema de análise de custo de um serviço público, trazendo

para êste a noção tão valiosa em administração privada de quanto as coisas custam. Aliás, a preparação de projetos já é utilizada nas atividades de obras públicas.

O uso da atividade permitirá a expressão das tarefas em "unidades de trabalho" para as quais se tentarão obter unidades de medida tanto quanto possível homogêneas. Se não tem sido possível medir tôda a atividade educacional, (v.g.), de um governo, poder-se-á, porém, medir, em termos de alunos e de aulas dadas, a atividade "aulas".

Cada unidade administrativa terá seus quantitativos previamente determinados e, então, apropriar-se-ão os meios às atividades, subfunções e funções de modo a constituir-se verdadeira pirâmide, à qual porém não se deve emprestar unicamente valor formal, mas deve ela tornar-se verdadeira base de ação governamental sem o que poderá ser um trabalho muito bem elaborado, mas de inutilidade completa.

Cumpre-nos aqui repetir uma observação que temos feito constantemente em nossas aulas: o processo orçamentário é um conjunto integrado de fases e a sua eficiência tem que ser medida pelo todo e não pela fase de elaboração ou de execução. Isto nos lembra uma outra deficiência do processo orçamentário brasileiro: é a falta de um órgão central de orçamento, integrante, prestigioso, seja na posição atual da D.O. do D.A.S.P., seja subordinado ao Ministério da Fazenda, seja subordinado ao Primeiro-Ministro ou seja subordinado ao Presidente da República, mas que tenha a responsabilidade integral pela elaboração e pelo controle da execução orçamentária.

Voltando ao processo de elaboração, é preciso ter em mente a questão das prioridades. O desdobramento por atividades, subfunções e funções facilita a tomada de decisões sobre a questão de prioridade de um programa em relação a outro, pois que a escassez de recursos nunca permite levar adiante a programação integral dentro de um exercício. Êste é certamente um problema difícil, porque muitas vezes a concretização de uma atividade envolve benefícios e recursos intangíveis ou subjetivos e as decisões podem-se tornar, na maioria dos casos, de natureza política. Entretanto, um planejamento assim orçamentado poderá concorrer para melhor esclarecimento daquelas pessoas que, colocadas no alto da pirâmide governamental, podem, pela natureza de suas próprias funções, decidir-se por certos programas em detrimento de outros sem um processo racional para a tomada de decisões. Se, por exemplo, o Governo Federal brasileiro pudesse construir um orçamento para 5 anos na base de atividades e estabelecer critérios de prioridade, mais fácil seria decidir entre o desenvol-

vimento de um programa de educação e aquisição de um porta-aviões. A divisão em atividades, subfunções e funções permitirá ainda o estabelecimento de um escalão hierárquico na linha administrativo-política para a tomada de decisões. Assim, a decisão sobre a execução de duas ou mais funções poderá caber ao Conselho de Ministros, ao Presidente da República ou ao Congresso Nacional; a decisão sobre as subfunções já será um problema interno de uma pasta ministerial e a relativa a uma atividade poderá baixar até ao nível departamental.

E' evidente que a reformulação de um sistema orçamentário requer não só a cooperação, mas também as luzes e os trabalhos dos Parlamentares esclarecidos. Um contato mais estreito entre as comissões do Senado e da Câmara com o pessoal executivo encarregado do orçamento se faz absolutamente necessário. Se ao Parlamento cumpre aprovar o orçamento, é preciso que êle disponha de tôdas as informações necessárias para que aprove não apenas meios, mas sobretudo plano de trabalho. Em termos de orçamento não se pode pensar em separação de podêres; separação de podêres conduz à luta, e o Brasil precisa sobretudo de cooperação e coordenação para vencer as crises institucional e econômica em que se acha mergulhado. O processo de votação no Parlamento Nacional há de ser inteiramente revisto para torná-lo objetivo, simples e preciso. A idéia da formação da comissão conjunta da Câmara e do Senado, constante de um projeto do Deputado DANIEL FARACO, o qual implica em mais uma reforma constitucional, é, todavia, absolutamente necessária.

Os métodos de contrôle orçamentário devem ser também revistos para que se baseiem não só nos aspectos legais pertinentes à responsabilidade de cada administrador, mas também nos custos dos programas em sua relação com o número de unidades de trabalho produzidas.

Não queremos entretanto terminar sem chamar a atenção para o problema da apresentação de um documento orçamentário, o qual tem a importante função de transmitir, seja como projeto seja como lei, informações acerca de planos e atividades governamentais e de recursos financeiros, de fôrça de trabalho e de materiais de que disporá. O documento orçamentário é na verdade um valioso instrumento de comunicação de idéias não só entre as diversas unidades que compõem o sistema do Poder Executivo, mas dêste para o Poder Legislativo e para o público em geral. Cumpre assim que, a par com as outras medidas acima indicadas, se procure melhorar a apresentação dêsse documento e esta sugestão visa sobretudo a chamar a atenção dos funcionários estaduais e municipais para o problema porque com raras exceções êsses governos ainda possuem um sistema pobre e de-

ficiente de apresentação de suas propostas e de suas leis orçamentária.

* * *

Se algum governo, em qualquer dos níveis da nossa federação, quiser introduzir êsse tipo de reforma — ou outro qualquer há de primeiro meditar sôbre dois pontos básicos:

a) não é a tarefa para um homem, mas para uma equipe convenientemente treinada e

b) a tarefa, iniciada em um ano, deve prosseguir, sistemática, metódica e continuamente daí por diante, procurando o aperfeiçoamento sempre crescente. O problema não reside unicamente em armar a equação, mas sobretudo em resolvê-la, isto é, em executar o que foi programado.

Qualquer que seja o problema, pois muitos dêles deixaram de ser aqui abordados, tal como o da coordenação dos orçamentos federais, estaduais e municipais, visando a um esforço comum para a aplicação racional dos investimentos, certa porém, é a importância do orçamento para o desenvolvimento social e econômico de uma nação, isto reflete-se na crescente preocupação com métodos e rotinas de orçamento e de administração orçamentária.

Qualquer que seja a solução indicada, o certo é que todos os que têm uma parcela de responsabilidade na administração geral, nas finanças, ou programação de um governo têm, concomitantemente, interesses relacionados com a administração orçamentária e sua eficiência em refletir e estimular os esforços do País para definir e atingir seus objetivos.

Possivelmente além das soluções aqui apontadas outras melhores possam ser encontradas, pois que são vários os elementos e as técnicas que conduzem ao aperfeiçoamento da administração financeira, quaisquer que sejam os princípios políticos, econômicos e o ambiente social em que o governo opera.

Não há, portanto, que desanimar. Há que trabalhar.