

Um "Caso" de Elaboração Orçamentária

J. TEIXEIRA MACHADO JR.

A fixação ou previsão da despesa pública é um dos problemas mais complexos que o técnico em orçamento enfrenta na fase de elaboração. Fácil é repetir as palavras do estadista inglês GLADSTONE de que a despesa pública deve ser entendida como um plano, pois que, isto compreendido, resta o problema de planejar a despesa pública...

Os economistas têm procurado fórmulas que estabeleçam uma relação de funcionalidade entre determinados fatores de modo que conhecidos êsses, possa-se determinar o quantitativo da despesa pública para um determinado exercício. Por exemplo, fácil é asseverar que a despesa pública deve ser fixada de tal modo que se iguale o valor de um cruzeiro gasto com a saúde ou a educação com o valor de um cruzeiro dispendido com a defesa nacional.

Prevenimos os estudantes e técnicos jovens de que a despesa pública como sua contra parte, a receita, é um fenômeno social e nunca matemático. De modo que devem os iniciantes tirar da cabeça a idéia de que seja possível encontrar uma fórmula matemática, explícita ou implícita, que resolva os problemas da elaboração orçamentária no campo da estimativa da receita e da fixação da despesa. Insistimos em que não é possível determinar uma relação " $Y = f(x)$ ", tal que conhecidos os fatores representados por " x " e a seqüência de operações indicada por " f " possa-se chegar a " Y ", que, na hipótese, representaria a despesa pública. Em outras palavras, a despesa pública não é "um" fenômeno matemático. É um conjunto de fenômenos, ou melhor dito, sofre a influência de uma série de fenômenos sociais e como tal deve ser tratada. A estatística, aqui, pode prestar relevantes serviços, pois que se trata de fenômenos de massa.

Tais considerações vêm a pêlo face à leitura de "caso" relacionado com a elaboração do orçamento no Estado de Nova York, na administração HARRIMAN e cuja leitura o Prof. FRANK P. SHERWOOD teve a gentileza de nos proporcionar. (*A Budget for New York State, 1956-1957*, DONALD G. HERZBER and PAUL TILLET., The Inter-University Case Program, University of Alabama Press, University, Alabama, 1962).

O folheto descreve, inicialmente, a situação eleitoral do Governador HARRIMAN e sua relação com o Diretor da Divisão de Orçamento do Estado, PAUL APPLEBY, aliás, um verdadeiro administrador profissional. Estuda ainda o folheto o entendimento que a administração estadual, como um todo, possui do conceito de orçamento executivo, isto é, como um instrumento para formulação de política, de tomada de decisões e de gerência dos negócios estaduais. Desde que a administração ROOSEVELT o introduziu no Estado, tal conceito ficou arraigado e "o orçamento bem protegido contra o assalto do Legislativo".

APPLEBY, que foi um dos sustentáculos administrativos do "New Deal" de ROOSEVELT no Departamento de Agricultura e deixou um alto cargo universitário para dirigir a Divisão de Orçamento de Nova York, cercou-se dos elementos mais capazes para fortalecer ainda mais o órgão orçamentário. Isto demonstra o valor e a importância que os administradores americanos atribuem ao orçamento.

* * *

Mas, o que, principalmente nos interessa é um estudo ainda que sumário da estratégia seguida por APPLEBY e seus assessôres na preparação do orçamento para o exercício financeiro de 1956-1957. (Em Nova York o exercício financeiro vai de 1º de abril de um ano a 31 de março do seguinte, tal como na Grã-Bretanha).

Uma visão dessa estratégia é-nos de valor porque dá apoio a tese inicial de nosso pensamento de que é impossível determinar fórmulas para o cálculo da despesa pública.

O primeiro passo foi estabelecer o que poderíamos chamar de um "calendário orçamentário amplo", o que, aliás, temos aconselhado nas nossas aulas e vimos implantado na Prefeitura de Recife pelo Grupo de Trabalho de Orçamento e Organização, ora dirigido pelo Sr. PAULO GAIOSO, um egresso de nosso curso na capital pernambucana. Para o exercício de 1956-57, o calendário orçamentário amplo foi preparado, pela Divisão de Orçamento do Estado de Nova York, como segue:

junho-agosto — apresentação das propostas pelos Departamentos e exame inicial pela Divisão;

agosto-setembro — conferências informais da Divisão com os Departamentos;

outubro-novembro — conferências formais;

novembro-janeiro — preparação final do documento e redação da mensagem orçamentária;

fevereiro-março — apresentação da proposta do Governador ao Legislativo, defesa da mesma perante os congressistas e sua votação final;

março — negociações com o Legislativo sôbre a proposta;

abril — revisão da legislação aprovada incluindo a lei orçamentária;

maio-junho — análise do orçamento e primeiras providências para preparação do orçamento do exercício seguinte.

E' evidente que um calendário poderia ser mais especificado, estabelecendo-se datas certas, de acôrdo com os prazos fatais. No caso do Govêrno Federal do Brasil temos pelo menos duas datas improrrogáveis que poderão servir para a confecção do calendário: 15 de maio e 30 de novembro.

O passo seguinte, depois de estabelecido o calendário, foi fazer com que a Divisão se tornasse de fato um órgão de coordenação de tôda a administração. Os funcionários da Divisão foram ajudar os colegas dos Departamentos (Secretaria, na linguagem utilizada nos Estados brasileiros) na preparação preliminar de suas propostas enquanto a própria Divisão lembrava aos Diretores-Gerais de Departamento (Secretários de Estado) as conseqüências de preparar proposta orçamentária sem um planejamento inicial dos programas dos Departamentos e de tomada de decisões sem base na legislação apropriada, bem como a necessidade de ser evitado o uso de suplementações antecipadas de dotações. No Estado de Nova York, como na maioria dos Estados norte-americanos, a época de formulação da proposta orçamentária é também oportunidade de revisão da legislação concernente com as atividades meio e fins da administração, de modo que os responsáveis são convidados, nessa oportunidade, a apresentar, concomitantemente, os projetos de leis que êles julgam necessários para melhor gerência dos negócios sob sua responsabilidade. Isto é feito, também porque a Assemblêia estadual reúne-se sômente de janeiro a março de cada ano e nesse periodo deve votar o orçamento, as leis necessárias e julgar as contas do Governador. Em alguns Estados, êsse processo é mesmo bienal.

As providências iniciais, acima descritas, tomadas pela Divisão de Orçamento fortaleceram-na com um órgão de coordenação das atividades governamentais e deram-lhe o prestígio indispensável de modo a que seu Diretor pudesse falar com os deputados e senadores estaduais em nome do próprio Governador. (Isto, entretanto, não significou que a Divisão deixasse de ter alguns percalços com os Departamentos, especialmente por falta de pessoas altamente qualificadas nos postos de comando). A Divisão passou, apesar disso, a ser não só um órgão de assessor-

ramento do principal executivo, mas também seu Diretor tornou-se como que um procurador do Governador junto ao Congresso estadual, aliviando-lhe a carga de trabalho. Evidentemente, tal coisa só foi possível porque na direção da Divisão estava um homem de alto gabarito intelectual como o Prof. APPLEBY e porque êste soube transformar sua Divisão em um órgão de coordenação da administração estadual e, porque, enfim, o próprio Governador atribuiu, pessoalmente, à Divisão tal prestígio e responsabilidade. Ficou, portanto, a Divisão de Orçamento em posição de tratar, com os congressistas, como se fôra o próprio gabinete do Governador e tentar obter trânsito livre para sua proposta. Vale, porém, assinalar que nesse ano os sinais não estavam todos verdes para a proposta governamental pois que se discutia controvertida questão de diminuição do imposto estadual de renda sôbre pessoas físicas e o Governador era democrata enquanto a maioria da Assembléia, republicana.

* * *

A análise das propostas departamentais na Divisão seguiu um esquema especial elaborado pelo próprio APPLEBY:

Primeiro — tabulação de todos os pedidos formulados pelos Departamentos com uma estimativa bruta do total das despesas fixas, sem tomar em consideração os pedidos de aumentos para os programas já em curso ou para novos programas;

Segundo — listagem das principais questões envolvendo formulação de política, que tenham sido apresentadas pelos próprios Departamentos, reconhecidas de necessidade pela Divisão, tomando, porém, em mínima consideração a questão de custo;

Terceiro — especificação de cada questão principal concernente à formulação de política, com recomendações definitivas preparadas pela Divisão, acompanhadas de um plano financeiro discriminado e o custo total compreendido nessas recomendações relativas às diretrizes dos programas.

Para complementar os pedidos e justificá-los convenientemente, a Divisão solicitou também que os Departamentos apresentassem até 5 de dezembro uma relação dos melhoramentos obtidos durante o primeiro ano da administração HARRIMAN, o que sôbre ser um bom sistema de "apoiar" a proposta orçamentária não deixa também de ser um meio de contrôle da execução do orçamento em curso.

E' preciso, ainda, que fique bem claro que o processo descrito, embora localizando a coordenação na Divisão de Orçamento, não tornou a elaboração orçamentária um processo cen-

tralizado. Ao contrário, promoveu uma descentralização de tal modo que cada Departamento fôsse livre de fazer seus pedidos dentro da linha geral estabelecida pelo Governador e que, por fim, cada Departamento fôsse o responsável por sua proposta. Nesse contexto "descentralização-coordenação" papel saliente foi atribuído às "conferências orçamentárias". Estas foram divididas em dois tipos: conferências informais, conduzida pelo analista chefe e seus auxiliares e as formais em nível mais elevado. As segundas já eram conhecidas no sistema orçamentário do Estado de Nova York, pois são de caráter constitucional ao passo que as conferências informais apareciam, nesse ano, pela primeira vez e não deixaram de causar certas críticas, pois eram tidas como desnecessárias pelos Departamentos. Entretanto, segundo o testemunho dos professôres que estudaram o "caso" ora comentado, foi durante as conferências informais que se realizou o trabalho real de transformar a política orçamentária em termos de dinheiro, de número de servidores necessários, de unidades de trabalho a serem realizadas e em outros meios de medir o orçamento. Ademais, foi durante essa fase que algumas tendências gerais da administração puderam ser observadas. Um exemplo foi a verificação de que, ao contrário dos anos anteriores, poderia ser esperado para o exercício 56-57 um aumento nas receitas estaduais.

As conferências, informais como as formais, não se realizam com o objetivo de determinar "cortes" nos orçamentos dos Departamentos. Não é o processo clàssicamente conhecido pela "tesoura", mas, ao contrário, trata-se de um estudo objetivo e, algumas vêzes, conduziu mesmo a que o Diretor da Divisão de Orçamento sugerisse aumento em alguns programas substantivos, estudando com seu Diretor a possibilidade de aumento das receitas a fim de cobrir os custos. Foi, especificamente, o caso da Divisão de Parques e Recreação.

As conferências orçamentárias serviram ainda para dirigir questões surgidas entre Divisões de um mesmo Departamento ou de diferentes Departamentos, trazendo esclarecimento para determinados problemas interdepartamentais. Vale a pena, aqui, transmitir diretamente, por tradução, o pensamento dos autores do estudo:

"em certas ocasiões, as conferências formais tornaram-se uma excelente oportunidade para que a Divisão de Orçamento servisse como uma câmara de compensação para dirimir as dificuldades experimentadas pelos Diretores das repartições encarregadas da execução de um programa e ocasionadas por outra unidade administrativa do Estado".

Além disso, informa-nos o estudo, as conferências serviram para levar os Departamentos a agir em algumas áreas de problemas até então negligenciadas ou mesmo esquecidas até pelo próprio Governador. Isto é de uma importância capital, tanto mais quanto se sabe que, por força constitucional, as conferências são atendidas por representantes do Poder Legislativo.

O trabalho seguinte foi a sistematização do que ficou decidido nas conferências ditas formais e introduzir nessas conclusões o pensamento final do Governador. Nada obstante a perfeita comunhão de idéias entre este e seu Diretor de orçamento, que tinha livre acesso ao gabinete governamental, a última palavra em proposta orçamentária cabe sempre ao chefe do executivo, pois dele é a responsabilidade política e administrativa perante o Legislativo e perante o povo. Mas, observemos, o processo orçamentário assim conduzido torna mais fácil, inclusive ao Governador, tomar as decisões finais, pois que a matéria já lhe é apresentada com todos os dados pertinentes e cabe-lhe apenas muitas vezes dizer simplesmente "não", ou "sim".

Seja-nos, portanto, permitido insistir no pensamento inicial deste trabalho, chamando a atenção do leitor para o sistema de conferências que permite tornar o orçamento um verdadeiro instrumento de comunicação entre os Departamentos e o órgão de orçamento, transformando a elaboração orçamentária de um processo mecânico de contabilidade em um processo vivo de comunicação humana em que a diretriz de cada Departamento é estudada à luz da política geral do Governador e, por último, transformada em dados que medem essa política em termos de unidade monetária, de pessoas necessárias para realizar o trabalho, de unidades de material, em horas, em utilização de equipamento e em termos de unidades de trabalho a serem realizadas e outros elementos que sirvam para indicar a grandeza dos programas a serem executados.

* * *

Agora, a parte política compreendendo as relações Executivo-Legislativo na fase de votação do orçamento. Já dissemos que o orçamento, no Estado de Nova York, tem sido bem protegido contra o assalto do Legislativo. Isto importa em dizer duas coisas: primeiro, que não há emendas aumentando a despesa estadual e segundo, que a discussão se faz em tórno de política, de diretrizes, e não de distribuição de dotações para fins eleitoreiros. E' este um processo de educação dos próprios legisladores conseguido na Grã-Bretanha desde 1706. Em 1956, porém, o problema principal durante a votação do orçamento, como já assinalamos

acima, feriu-se em tórno da diminuição das alíquotas do impôsto de renda estadual sôbre as pessoas físicas. Desde as primeiras conferências informais, como também frisamos anteriormente, ficou patenteado um acréscimo na receita estadual proveniente do reativamento dos negócios que haviam entrado em ligeiro decréscimo em 1954-55. Isto levou a bancada republicana no Poder Legislativo a reaviver um projeto anterior de diminuição de impostos. Os republicanos, aliás, estão sempre em maioria, pois o Estado de Nova York é sistematicamente um Estado dominado pelos republicanos e só de tempos em tempos elege um governador democrata.

Apesar disso, contudo, a Divisão de Orçamento não se mostrava muito favorável ao decréscimo dos impostos, pois alegava que o Estado precisava realizar uma série de obras públicas, dentro do programa de orçamento de capital a longo prazo, sempre adiadas desde a conclusão da segunda guerra mundial. O Governador, entretanto, decidiu por um projeto diminuindo de cinco dólares o impôsto de renda por contribuinte e por dependente. Esta fôra a solução encontrada pelos assessôres do Governador em política fiscal a fim de permitir que a diminuição de impostos atingisse justamente as classes menos favorecidas, aumentando-lhes conseqüentemente o poder aquisitivo. Uma família típica americana, os esposos e dois filhos, portanto, teria um benefício de vinte dólares, pois que êste sistema alcançaria todos os rendimentos até US\$ 6.000,00 anuais. O projeto dos republicanos seguiu rumo diferente e segundo os democratas beneficiaria mais as classes mais ricas. Êste projeto que comprazia um abatimento geral de 10% fôra vetado logo no início da administração HARRIMAN. Reavivada a questão, a emenda republicana ao projeto HARRIMAN apresentava uma escala gradual, da seguinte forma: 20% nos primeiros cem dólares de impostos e 10% nos quatrocentos dólares seguintes com um máximo de sessenta dólares de benefício. Êste projeto foi evidentemente aprovado e trazia, segundo a Divisão de Orçamento, um impacto muito sério no orçamento da receita, prejudicando a realização da despesa programada e, com base nesse raciocínio, preparou as razões para o veto governamental.

Vem aqui, então, o exemplo frisante do poder político de tomada de decisões, pois enquanto o órgão técnico elaborou um parecer contrário à sanção do projeto aprovado pelo legislativo, pressões políticas se exerceram sôbre o Governador, inclusive por seus próprios correligionários candidatos a postos eletivos nas eleições federais que se avizinhavam. O Governador mesmo desejava apresentar-se ao seu partido como candidato à presidência da República. Por outro lado, como o veto no processo legis-

lativo do Estado é absoluto, se o projeto fôsse vetado, não se obteria o objetivo visado nem pelos republicanos nem pelos democratas, isto é, uma diminuição de impostos face a crescente arrecadação estadual. Ao receber as razões de veto, HARRIMAN as pôs de lado e disse para seus assessôres: "não quero saber nenhum dos argumentos de vocês; decidi sancionar a lei nos termos do projeto dos republicanos", mas assim procedendo o Governador colocou o problema político acima do técnico, pois na verdade a questão importante não era um plano de benefício de impostos contra outro, mas a suficiência ou insuficiência de receitas para fazer face às despesas públicas e permitir um abatimento nos impostos. No entanto, a situação política no Estado não lhe permitiria justificar, por maiores que fôssem as razões técnicas, qualquer outro veto, embora falando posteriormente ao povo asseverasse que seu ato de sancionar o projeto republicano fôra baseado não em razões políticas, mas assim agira por conselho de seus assessôres financeiros. Lá, como aqui, os assessôres são também bodes expiatórios para decisões políticas. Com isto, segundo a Divisão de Orçamento, que não admitia nenhuma redução na receita estadual, ficaram prejudicados os programas de educação e de construção de estradas, mas ao Diretor da Divisão cumpria apenas determinar a revisão dos programas de trabalho de acôrdo com o plano financeiro finalmente aprovado.

* * *

O relatório sôbre o "caso" aqui examinado apresenta ainda algumas considerações interessantes sôbre grupos de pressão que influenciam de maneira violenta a elaboração do orçamento, conduzindo muitas vêzes a aumento de despesas de custeio da administração quando algum saldo poderia ser utilizado em investimentos de natureza social. Dêsses grupos de pressão, o estudo ressalta principalmente o dos servidores do Estado na busca de melhores salários e melhores condições de trabalho e de seguro. Lá como aqui...

Vale, por fim, assinalar que o estudo do "caso" descobriu que é fraca a gerência dos negócios financeiros do Estado de Nova York e que muitos dos comunicados dado a público pelo Executivo e pelo Legislativo apenas utilizam o léxico da moderna administração para encobrir certas deficiências. Assim, por exemplo, apesar dos erros contidos no orçamento, êste foi apresentado como "um plano integral de receitas e despesas para o próximo ano em termos de dólares e de programas". O legislativo, por sua vez, utilizou argumentos tais como "eficiência" "melhoramento da gerência dos negócios públicos" para reduzir despesas, sem

verificar o prejuízo que trazia à realização dos programas do Executivo.

Estas são conclusões que interessam diretamente ao povo do Estado de Nova York. A nós cumpre apenas procurar verificar que porção de boa experiência poderia ser aproveitada para nosso uso próprio na melhoria de nosso processo orçamentário. Estas, no entanto, não podem dizer respeito aos fatores políticos, desde que êsses estão fora do alcance do estudioso do orçamento público. São fenômenos de natureza sociológica, mas amplos, mais gerais.

Sob o ângulo especificamente técnico, nossas conclusões dizem respeito unicamente a primeira parte do relatório em que se examinou a elaboração do orçamento como um instrumento de comunicação entre as diferentes unidades administrativas e como único instrumento de govêrno democrático que permite:

- a) realizar periódica reconsideração e reavaliação dos objetivos e fins do govêrno;
- b) facilitar a avaliação comparativa dos diferentes fins e programas em relação recíproca e em função do custo de cada um;
- c) dar a base para o exame da função total do govêrno e de seu custo em relação ao setor privado da economia nacional;
- d) permitir comunicação periódica das unidades administrativas entre si, do Executivo com o Congresso e de tôda a administração com os setores de públicos interessados, tornando-se, dêsse modo, importante base de informação, discussão e de controle democrático do govêrno. (1)

Outra conclusão pertinente a tirar do "caso" estudado refere-se ao prestígio que deve cercar o órgão orçamentário. Êste prestígio decorre principalmente de estar o órgão devidamente aparelhado para executar suas funções de prover com a necessária liderança tôda a administração. Estar aparelhado e saber executar suas funções, no sentido de poder levar às demais unidades administrativas todo auxílio de que essas necessitem para a elaboração orçamentária e fiel execução de seus programas.

Êste prestígio decorre também do "status", da cultura, da integridade moral, da capacidade administrativa da pessoa que dirige o órgão e ainda de suas relações com o chefe do executivo. Mas também é preciso que o chefe do executivo tenha noção segura de valor do orçamento como um instrumento de administração e *queira* utilizá-lo como tal.

Em nossas visitas a Prefeitura e Estados do Brasil temos encontrado órgãos orçamentários criados mas sem funcionar. São criados por pressão — no caso sadia — de ex-alunos da E.B.A.P.

(1) FREDERICK C. MOSHER, *Program Budgeting — Theory and Practice*, (Chicago: Public Administration Service, 1945), pág. 5.

e dos cursos do D.A.S.P., mas cujo funcionamento ficam na dependência do "prestígio" que lhes queira atribuir o Prefeito ou Governador. Às vezes, também, o órgão não funciona por falta de autoridade do seu diretor.

O primeiro caso — de órgão de orçamento criado com estrutura própria, mas inativo — encontramos em 1960 na Prefeitura de Pôrto Alegre — o Gabinete de Orçamento, criado na gestão anterior, a do atual Prefeito LOUREIRO DA SILVA. Voltando agora a Pôrto Alegre, para lecionar um curso especial no Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas, da U.R.G.S., tivemos a satisfação de verificar que o Gabinete de Orçamento tornou-se um órgão atuante, encontrando boa receptividade das demais unidades administrativas. Este é um caso típico de um órgão de orçamento que não funcionava ou funcionava por vontade exclusiva do chefe do executivo.

O segundo caso — de órgão de orçamento com estrutura própria, mas sem prestígio na administração, encontramos em Recife, em outubro de 1961, quando, para proferir parecer sobre o sistema orçamentário da Prefeitura visitamos aquela cidade. De fato, o desprestígio do órgão decorria de dois fatores: desconhecimento das funções de um órgão orçamentário pelo responsável, do que decorria a inatividade do próprio órgão e desinteresse do Prefeito em tornar o orçamento um veículo ativo de administração. Com o nosso parecer e com a palestra que lá fizemos sobre o assunto, a situação modificou-se no sentido de melhoria: o Prefeito passou a interessar-se pelo orçamento, não apenas como um instrumento de autorização de verbas e de comunicação com o Poder Legislativo municipal, e, como consequência, mudou não só a direção do órgão como toda a equipe de servidores e deu ao órgão novas salas, novo mobiliário, novas condições de trabalho, em fim, demonstrando, dêsse modo, à toda administração seu interesse pelo desenvolvimento de um novo sistema orçamentário na Prefeitura, patrocinando inclusive a realização, através do órgão de orçamento, de um curso intensivo de administração municipal realizado em julho passado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal.