

*O Processo Orçamentário em dois Países  
Presidencialistas*

BENEDICTO SILVA

(Crítica da Obra *Administração Orçamentária Comparada*,  
de J. TEIXEIRA MACHADO).

O último dos *Cadernos de Administração Pública* lançados pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, o de número 55, focaliza o processo orçamentário no Governo Federal de dois países — o Brasil e os Estados Unidos.

Trata-se da versão portuguesa, aumentada e emendada, da tese que o autor, José Teixeira Machado Júnior, submeteu à Universidade do Tennessee para a conquista do título de *Master* em Administração Pública; e representa nova contribuição daquela Escola para a literatura brasileira sobre orçamentos públicos, que está longe de ser opulenta.

*Administração Orçamentária Comparada — Brasil e Estados Unidos* — estuda os aspectos principais do processo orçamentário, versando-os de forma sistemática, sem pender demasiado para a teoria. As noções teóricas diluem-se ao longo do trabalho, solidamente lastreadas pela experiência do autor nesse ramo da administração brasileira e pelos estudos e observações que levou a efeito nos Estados Unidos. O equipamento profissional habilitou-o a proceder a um exame penetrante das instituições orçamentárias dos dois países, do qual resulta um confronto classificador dos problemas subjacentes.

As novas condições do mundo multiplicam as responsabilidades da administração pública, tornando-a cada vez mais importante. O gigantismo do Estado reflete-se na proliferação das repartições públicas e paraestatais, e na soma de poder concentrado nas mãos do administrador.

As transformações ocorridas em consequência da revolução industrial, da pregação socialista, da depressão econômica de 1929 e das duas grandes guerras mundiais determinaram — em verdade, continuam a determinar — profunda mudança na agenda do Estado, provocando alterações não menos radicais nos processos de administração.

Já ninguém contesta que os instrumentos de execução das políticas públicas não poderiam permanecer os mesmos de outrora, quando o Estado,

econômicamente neutro ou quase neutro, assistia de braços cruzados aos conflitos entre empregados e empregadores, produtores e consumidores, exportadores e importadores, agricultores e industriais, etc.

Para prestar melhores serviços às populações, canalizar as energias sociais para o desenvolvimento nacional, prevenir os desequilíbrios ruinosos à vida econômica e proteger ou aumentar o bem-estar geral, o Estado moderno é forçado a apropriar-se de parcelas crescentes dos recursos coletivos e redistribuí-las segundo esquemas longamente estudados e deliberadamente estabelecidos.

O orçamento tornou-se, assim, instrumento apropriado para redistribuir os recursos sociais, bem como o meio de que se serve o poder público para remediar a falta ou debilidade de iniciativas, e corrigir os fluxos anárquicos de investimento nos setores mais remunerativos, mediante iniciativas e investimentos em outros que, pela própria natureza, ou não produzem dividendos compensadores, como certos serviços de utilidade pública, ou só os produzem depois de longo período de evolução.

Assim concebido, o orçamento não desempenha apenas papel de redistribuidor de riquezas e equilibrador de iniciativas, mas também o de meio efetivo de planejamento das atividades governamentais.

Do ponto-de-vista histórico, a importância do orçamento tem sofrido numerosas variações. Inicialmente, o orçamento era considerado dispositivo de controle político do parlamento sobre o rei. Era um meio de que se valiam, primeiro, os nobres e, mais tarde, os representantes do povo para conhecer antecipadamente e controlar, até certo ponto, os caprichos da cabeça coroadada do momento.

Na concepção atual, o orçamento é um dispositivo de planejamento e de expressão financeira dos planos de trabalho adotados pelo governo para cada ano.

Entre essas duas concepções, a distância percorrida, através de mil peripécias políticas, é imensa. Cumpre observar que a evolução das instituições orçamentárias não se verificou ao longo do mesmo caminho em todos os países.

No Brasil, por exemplo, longe ainda de ser o espelho financeiro de um programa de trabalho governamental, o orçamento federal é um divisor dos dinheiros públicos sob a forma de dotações *tradicionais*, *constitucionais* e *eleitorais*.

As *tradicionais*, muitas vezes políticas na origem, representam as despesas fixas, intangíveis, correspondentes aos chamados *direitos adquiridos*, que amiúde se confundem com os chamados *interesses criados*.

As *constitucionais* figuram no orçamento em virtude de disposições imperativas, como, por exemplo, as constantes dos artigos 169, 198 e 199 da Constituição Política do Brasil, e do artigo 29 de suas Disposições Transitórias.

Escarmentado com a ausência de ação, por um lado, e a descontinuidade administrativa, por outro, o constituinte de 46 inseriu na Carta Magna dispositivos radicais, aventureiros e ingênuos para garantir a participação de certos problemas regionais nas preocupações, nos orçamentos e nas atividades do governo federal. Estão nesse caso «a valorização econômica da Amazônia», «a defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste» e o «aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes». O expediente é radical, porque compromete irrecorrivelmente, pelo futuro afora, parcelas ponderáveis de recursos públicos, dando-lhes destinação intangível, como se a problemática do país fôsse imutável; aventureiro, porque vincula na própria Constituição percentagens fixas de quantidades desconhecidas ao financiamento de problemas não equacionados; ingênuo, porque pressupõe planos de trabalhos e escalas de investimentos indefinidamente progressivos, o que é uma teratologia administrativa.

As dotações *eleitorais* são incursões de interesses regionais e até parciais no orçamento geral, para fins de política partidária. Cada deputado e senador sente-se na obrigação de conseguir, por meio de emendas à proposta orçamentária enviada pelo executivo, recursos monetários que não passam de assistência financeira a instituições locais, a governos municipais, a governos e autarquias estaduais, tudo isso intimamente entrelaçado ao destino político dos legisladores.

Em consequência dessa corrida para usar os dinheiros públicos na política, a proposta orçamentária brasileira é a lei mais emendada de tôdas — talvez mesmo a mais emendada do Continente — pois chega a receber até 17.000 emendas — em média, 40 por membro do Congresso. Contando assim com a experiência, os desvelos e a colaboração de todos os legisladores, devia ser uma lei perfeita!

Por outro lado, do ponto-de-vista formal, o orçamento público no Brasil é muito mais um instrumento juridico-contábil, tradicionalista, em que dominam as preocupações legais e contabilísticas, do que uma via de planejamento, fixação e execução das políticas públicas. Em suma, no Brasil o orçamento reflete muito mais as influências partidárias, inclusive familiares, sobretudo as ambições individuais dos políticos e o empirismo tranqüilo de nossa administração, do que as políticas públicas cuidadosamente elaboradas e determinadas pelo processo legislativo, em colaboração com a competência administrativa. Em geral, a mentalidade de nossos homens públicos, dos legisladores como dos administradores, tem-se mostrado pouco permeável à mudança do conceito de orçamento, e assim impedido que êste evolua e assumo o seu moderno significado.

Contrastando com o nosso quadro, os Estados Unidos, que, seja dito de passagem, até há quatro décadas estavam mais atrasados neste setor do que o Brasil, têm conseguido progressos dignos de registro.

Considerando-se que somente a partir de 1921, graças ao *Budgeting and Accounting Act*, é que o governo dos Estados Unidos passou a ter orçamentos propriamente ditos, e examinando-se o estágio em que se encon-

tram as suas instituições orçamentárias, é que se nota o grande avanço dos americanos sobre nós.

A depressão econômica de 1929, deflagrada nos Estados Unidos — e por isso mesmo mais aguda naquele país —, deu ensejo a que o governo americano utilizasse pela primeira vez o orçamento como instrumento de recuperação econômica. O *New Deal*, nova distribuição, com que o Presidente Roosevelt arrancou o país do desespero e do pânico, foi essencialmente um *new deal* orçamentário.

Embora interpretados de maneiras diversas, os resultados obtidos encarceraram a prática desse recurso. Graças àquela experiência, e aos estudos dela decorrentes, desenvolveu-se um instrumento de planejamento das atividades governamentais — o chamado orçamento-programa (*performance budget*) —, a mais nova forma de racionalização da administração financeira, que está sendo parcialmente ensaiada, aqui e alhures.

Cabe observar, entretanto, que ainda há margem para muitas melhorias no processo orçamentário adotado pelo governo dos Estados Unidos. As estimativas e previsões são feitas com antecedência excessiva; o Congresso aumenta, substitui, corta ou elimina arbitrariamente as dotações propostas, muitas vezes à feição de interesses partidários; há a corrida das subvenções e auxílios, patrocinados por políticos e grupos de pressão exatamente como acontece no Brasil; nem sempre os interesses gerais do país primam sobre os interesses particulares de grupos. Os veteranos de guerra e os agricultores, por exemplo, têm conseguido, ano após ano, favores orçamentários que tocam as raízes do escândalo, constituindo-se assim em grupos privilegiados às custas dos demais.

Nada obstante, do ponto-de-vista técnico, hoje nos Estados Unidos planejam-se melhor as atividades públicas e orçam-se melhor as respectivas despesas do que no Brasil.

Naturalmente condicionada ao grau de desenvolvimento da administração e às conveniências de caráter nacional, a estrutura do orçamento há de variar de país para país.

Para atender ao crescimento e à diversificação das atividades do Estado, numerosos aspectos tradicionais da administração orçamentária têm sido revistos. Os próprios princípios orçamentários clássicos passam, no momento, por novas análises e observações, a fim de serem adaptados às conveniências e peculiaridades de cada país.

Como não podia deixar de ser, as particularidades nacionais condicionam o processo orçamentário, desde a elaboração até a execução e a liquidação. Boa ou desastrosa, progressista ou retrógrada, a política orçamentária vincula-se às políticas públicas e estas, por sua vez, refletem ou tendem a refletir o grau e os anseios de desenvolvimento nacional.

À medida que o crescimento econômico e social, com a politização intensa das massas e a proliferação dos grupos de pressão, se aprofunda ou se acelera, se estagna ou muda de rumo, as variações de ênfases e preferên-

cias repercutem na estrutura e no funcionamento da máquina administrativa e ecoam no orçamento.

Como se sabe, a maioria dos textos sobre instituições orçamentárias existentes em português, para uso das escolas e dos estudiosos, compõe-se de traduções de obras baseadas na experiência estrangeira. Os trabalhos originais publicados em nossa língua, sobre a experiência brasileira, ainda muito escassos, tratam de aspectos particulares da atividade orçamentária, sem focalizá-la como um todo.

A contribuição do Professor Teixeira Machado, que a Escola Brasileira de Administração Pública lançou recentemente no mercado do livro técnico, não vem duplicar trabalhos existentes, nem remoer informações e preceitos circulantes no Brasil.

Está, assim, destinada a ocupar lugar de relêvo na literatura brasileira sobre técnica e organização orçamentárias.