

O Papel da Divisão de Orçamento

PAUL APPLEBY

Tradução de MARY CARDOSO.

A MAIOR parte das questões consideradas quando se toma a decisão de fazer determinada despesa, seja esta a compra de um carro novo para a família, ou a de um edifício para o Estado, envolve conceitos de valor. São poucos os problemas para que há, apenas, respostas exatas, clara e diretamente reveladas pela análise técnica. Quanto maior a jurisdição — isto é, quanto maior a “família” — mais complicados os valores em jôgo.

O govêrno democrático é a mais ampla de tôdas as possíveis jurisdições, da qual participa e na qual se reconhece o maior número de valores diversos entre si. Cada um dos indivíduos dessa jurisdição gostaria de ver dominantes seus próprios valores: o plantador de algodão, o operário da siderurgia, o limpador de janelas, o médico, o advogado, o economista. Cada unidade funcional concentra seus conceitos de valor em tôrno da função que desempenha e, assim, todo o dinheiro disponível deveria ser empregado ou em problemas de saúde, ou de conservação, ou de trabalho, ou de educação. “Tôda pessoa sensata deveria aceitar nosso ponto de vista, a propósito daquilo que constitui a boa política”, dizem os economistas, os advogados, os médicos, os técnicos de orçamento, os administradores de pessoal.

Deveria ser óbvio o fato de que tôdas essas fôrças são, inconscientemente, impulsos autoritários — ou seja, antidemocráticos. Deveria ser óbvio o fato de que *todos* ficarão *melhor* servidos quando *ninguém*, individualmente, se sentir plenamente servido, quando o julgamento final seja um julgamento geral, que leve em conta todos os outros, sem ceder a nenhum, inclusive à opinião pessoal daquele a quem compete tomar a decisão. Esse julgamento geral é possibilitado pela interação, no conjunto das instituições, das funções, dos fatos, das fôrças e das mentalidades, que condicionam uma liderança efetiva, responsável perante o povo, por êle escolhida e que por êle pode ser afastada.

A FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como qualquer outra encarada em particular, a função orçamentária constitui uma forma especializada de se considerarem problemas relativos a tomada de decisões. Qualquer “forma especializada” é restritiva, dado que

N.E.A. — Este artigo constitui-se de notas reunidas para uma palestra feita, em 4 de setembro de 1956, numa sessão de treinamento em serviço, para técnicos de orçamento do Estado de New York.

são inumeráveis as outras formas que há de se considerarem os mesmos problemas diferentemente. Mas a função orçamentária não tem apenas validade técnica — representa um conjunto de importantes valores, como o são, por exemplo, o senso fiscal e a coordenação tributária. A organização de orçamento foi prevista para dar, no conjunto interrelacionado as instituições e na tomada das decisões, voz ativa a tais valores.

Em certo sentido, não há como fugir a essa verdade, a função orçamentária é preponderantemente negativa, pois que, de modo geral, se processa fortemente contra a atividade e a expansão das despesas. É conveniente, porém, que assim seja, porque os órgãos de execução e a maioria dos poderosos grupos de pressão tendem tanto a uma política de crescimento que pouco perigo haverá de que os inegáveis valores que representam sejam desprezados ou sufocados pelos orçamentistas.

Por outro lado, um órgão de orçamento que seja sempre e sistematicamente negativo é alguma coisa menos que ideal. Há maneiras de se fazer economia, gastando-se mais. Há fórmulas pelas quais se pode obter mais que cento e vinte e cinco por cento dos valores atuais, pelo emprêgo de cento e vinte e cinco por cento dos fundos disponíveis, e é tarefa dos técnicos de orçamento contribuir para que ressaltem tais possibilidades. Não deve também o especialista ser tão cego aos critérios diversos dos seus que não possa ver, com imaginação e simpatia, os valores sociais latentes nos algarismos com que lida.

Contudo, em última análise, é bom que os técnicos de orçamento sejam capazes de reconhecer que representam apenas uma forma de encarar problemas que podem ser considerados de muitas maneiras diferentes. A necessidade dessa compreensão surge quando os julgamentos por eles emitidos são postos de lado, ou aparecem modificados, pois a sabedoria popular exige que não se aceitem integralmente os conceitos orçamentários, do mesmo modo que recusa fé absoluta na filosofia dos órgãos de execução.

A primeira responsabilidade e a capacidade fundamental do técnico de orçamento consistem em desenvolver um sadio ponto de vista em matéria orçamentária. Não deveríamos tentar adivinhar mais que o governador, ou que os dois órgãos do legislativo. Isso prejudicaria o desempenho da função que nos é específica e não nos permitiria adivinhar exatamente aquilo que a chefia política do governo realmente deseja fazer. Nosso papel consiste em formular sadios itens de política orçamentária, apresentá-los de forma tão convincente quanto nos seja possível, para finalmente fazer com que as decisões, tomadas pelas autoridades superiores, sejam tão convenientes, do ponto de vista fiscal, quanto esteja dentro das nossas possibilidades conseguir.

Na frente política, não podemos nem devemos tomar contato com qualquer parcela significativa dos diferentes grupos de pressão. A influência política deverá chegar até nós um tanto indiretamente, através do gabinete do governador e dos vários departamentos estaduais. Quando os chefes de determinada repartição nos pressionam para que aprovemos certa dotação, estão representando os interesses que lhes reclamam um dado serviço. O grau de insistência, com que um departamento exige de nós determinada atitude, reflete a intensidade com que acredita que a concessão reclamada é necessária à parcela do público por ele servida, além de traduzir aquilo que o departamento entende

como sendo certo e eficiente. Tendo que tratar com vários departamentos, encontramos-nos no meio de uma teia política de alta tensão, ao mesmo tempo que nos mantemos distantes das usinas geradoras da força de tais correntes. E assim é que as coisas devem ser. Cabe ao gabinete da chefia do governo e ao legislativo estadual, de um lado, e aos departamentos executivos, de outro, cogitar dêsse aspecto popular, político. Não somos capazes de fazer bem as funções dêsses organismos e, se tentássemos fazê-lo, não desempenharíamos bem as nossas.

A CAPACIDADE DE JULGAR EM TÊRMO GERAIS

A disciplina democrática exige que se seja capaz de julgar os assuntos em termos gerais, e não especiais, e êsse julgamento deve ser sensível a muitas e diferentes atitudes, e não apenas a algumas atitudes e interesses. Qualquer julgamento a que assim se chegue é um julgamento "político", no sentido de que envolve a conciliação de muitos e diversos fatos, funções, forças e mentalidades, e de que representa uma deferência a todos êsses fatores. Muito pouco disso, porém, é político, dentro do conceito partidarista do termo. As duas principais agremiações políticas de nosso país estão quase sempre de acôrdo, em noventa por cento dos casos, o que acontece também com os ramos legislativo e executivo dos governos estaduais ou federal. Em todos êsses exemplos, as razões da concordância são encontradas, mais em termos da tessitura social do ambiente, do que na mente dos indivíduos interessados, e o acôrdo representa o fruto de um processo político que não tem caráter partidarista. O resíduo a que se poderia dar êsse caráter significa, no conjunto, apenas um ou dois por cento de tudo aquilo de que se trata. Não chega para nos dar preocupações.

A Divisão de Orçamento trabalha bastante na formulação da política, mas sob o condicionamento de forças que, acima de tudo, nos restringem e controlam — é verdade, que damos muita atenção àquilo que os departamentos desejam, embora êstes achem difícil acreditar nisso. Fazemos a elaboração da política em caráter de tentativa, também, sempre sujeitos a modificações ou a revogações, dos chefes ou do legislativo, ou, mais tarde, em consequência do clamor público. Tôda essa disciplina nos refreia, naturalmente, mas na maior parte das vêzes êsses freios servem apenas para evitar que façamos papel de tolos; ainda nos sobra matéria em que possamos exercer nosso julgamento, empregando tôda a nossa capacidade e tendo com que nos preocupar. A disciplina serve, também, para nos dar confiança em nós próprios. Já temos experiência e descobrimos que a maioria de nossas decisões é mantida porque aprendemos a tomá-las com sabedoria. E, uma vez que mais tarde podemos ser vencidos, somos mais rápidos em decidir e agir. Se de fato as decisões que tomamos não estivessem sujeitas a posterior correção, qualquer pessoa sensível e inteligente poderia sentir-se tolhida pela indecisão.

Portanto, pelo fato de deixar com a autoridade suprema a responsabilidade das decisões finais e de encarar tais decisões com serenidade, uma vez cumprido nosso dever, prosseguimos, confiantemente, em nossa tarefa específica, que é construtiva e importante, embora esteja longe de ser a mais importante. Palavra de honra que todo aquêle que se considerar candidato à

“mais importante” das tarefas é um cliente potencial do Serviço de Doenças Mentais...

Posso dizer, do mesmo modo, que todo aquêlle que, trabalhando na Divisão de Orçamento, não gosta de participar da obra de desenvolvimento do acervo de experiência de nossas instituições, deve procurar outra ocupação a que dedicar suas energias.

Tendo por objetivo as soluções acertadas, do ponto de vista social, nossa real confiança repousa não em nós mesmos, mas na sociedade. Antes dessa experiência social, temos que procurar obter o máximo de conhecimento de nosso pequeno grupo de trabalho — a Divisão de Orçamento. O trabalho que produzirmos tem que ser parte dêsse todo que constitui a experiência do “governo” e que se continua nos níveis do gabinete do chefe do executivo estadual e nos órgãos legislativos. Nossa responsabilidade específica começa com a necessidade de desenvolver, dentro da Divisão de Orçamento, a mais alta capacidade de julgamento.

Grande parte da ação interrelacionada, que conduz aos bons padrões de qualidade nas instituições públicas, deveria ocorrer em nossa Divisão. Não me senti disposto, pelo menos até êste momento, a alterar a estrutura interna que encontrei, quando vim para êste serviço, mas acho, realmente, que as interrelações das nossas unidades de trabalho são, aqui dentro, menos frequentes do que deveriam ser. E' sensata a subdivisão em unidades para a revisão das estimativas orçamentárias, porque é claro que uma só pessoa não pode conhecer devidamente todos os departamentos e serviços, convindo que se organizem grupos de examinadores para cuidar de determinados agrupamentos de serviços. Mas o campo de interêsses de quaisquer grupos, não importa como sejam constituídos, vai além dos limites formais de sua atividade e isso é evidente, por exemplo, no caso de tôdas as repartições que executam programas de construções. Nesse sentido, as unidades chefiadas por ALLAN e CORRIGAN só podem trabalhar com proveito se tiverem a colaboração do grupo dirigido por TIESLER. Não parece óbvio, porém, como deveria parecer, que a conveniência de haver uma unidade para tratar dos problemas de organização e métodos de trabalho para todo o conjunto governamental seja tão grande quanto o é a de se dispor de uma unidade especializada em construções. Tenho para mim que os grupos que fazem o trabalho de exame não se entrosam suficientemente com as unidades administrativas, de modo que assim se privam de elementos que enriqueceriam sua própria experiência. Acho também que a unidade fiscal poderia ser mais amplamente utilizada.

O fracionamento da Divisão em unidades menores cria, como é natural, o estafante problema da coordenação dessas unidades entre si e o da coordenação de tôdas as diferentes partes do orçamento com um plano orçamentário e financeiro. O trabalho da Divisão, como um todo, só começa a se tornar patente através da ação desenvolvida por uma das unidades específicas, como por exemplo aquela que denominamos fiscal ou de contrôle.

Para que possamos realizar uma tarefa especializada do mais alto padrão dentro de nossas possibilidades, temos que utilizar plenamente e muito bem todos os nossos recursos. Então — e só então — teremos habilitado o governo e o corpo legislativo a tirar de nosso trabalho o máximo de proveito.

O ASPECTO TOTAL DO ORÇAMENTO

Embora cada algarismo que compõe o orçamento sugira um ou muitos problemas, há modos pelos quais o montante geral do orçamento e seus mais importantes aspectos gerais assumem definitiva importância. E há elementos de ordem administrativa envolvendo dezenas de milhões de dólares todos os anos, inteiramente à parte do trabalho das unidades revisoras. Tais elementos são, no conjunto, de altíssimo interesse para o governador e o corpo legislativo e de sérias repercussões populares.

Permitam-me relacionar apenas alguns dos itens que contribuem tanto para o caráter integral do orçamento: duzentos ou trezentos projetos, resultando em alteração na receita ou na despesa, distintos das solicitações orçamentárias das repartições; decisões sobre épocas de venda de títulos, administração da dívida pública; emprêgo de fundos ou rendas especiais, novas emissões de títulos ou novas tributações; estimativas de receitas; cálculos especiais de despesas e delineamento de novos gastos; administração de adiantamentos a serem cobertos; planos diversos, de natureza geral e especial, que dão forma e sentido ao orçamento, em termos de programas, funções, áreas geográficas, e assim por diante.

Estou certo de que ninguém, mais do que o seu diretor, tem tanta convicção de que o trabalho a ser realizado pela Divisão de Orçamento só pode ser feito por *tôda* a Divisão de Orçamento. Do meu ponto de vista pessoal, devo dizer que minha responsabilidade se ressentiria profundamente se ou tivesse que perder a colaboração de uma só de suas unidades — o que, igualmente seria sentido pelos senhores.