

A Programação no Orçamento Federal Norte-Americano ()*

DON S. BURROWS

(Tradução de G. D. Landau, revista na Redação da *Revista do Serviço Público*)

A importância que tem o orçamento para o Governo Federal foi acentuada logo no primeiro parágrafo da mensagem presidencial relativa à proposta orçamentária para o ano fiscal de 1950 :

“Segundo as leis de nosso país, o Orçamento, quando aprovado pelo Congresso, converte-se no plano de ação do Governo Federal. Nestas condições, e particularmente nos tempos que correm, encerra decisões de transcendental importância, para o povo americano e para o mundo inteiro. A elaboração do Orçamento é uma das mais importantes atribuições do Presidente. Representa um plano, cuidadosamente preparado, para a realização de muitos dos serviços e atividades do Governo já autorizados pelo Congresso, e outros que estou a recomendar, para a satisfação das necessidades e dos anseios do povo americano.”

O orçamento deveria, portanto, constituir um instrumento de grande importância no processo governamental, e de relevante significado para os interessados em administração pública. Deveria preocupar especialmente os homens de negócios, cujos interesses, acima de quaisquer outros, dependem do eficiente emprêgo da receita dos impostos. É este um campo onde as importâncias são de tal monta que, mesmo em percentagens fracionárias, as poupanças ou extravagâncias se elevam a somas enormes, e em que os programas, a cujo cumprimento o país se comprometeu, se arriscam a um colapso se as rendas disponíveis não forem utilizadas da mais vantajosa forma possível. Assim como os homens de negócios deveriam sentir uma curiosidade natural pelo orçamento federal em comparação com o seu próprio, assim também os responsáveis pela eficiência da administração pública deveriam acolher de bom grado o interesse e o auxílio de seus colegas administradores dos negócios privados.

Por enquanto, todavia, o orçamento federal não parece haver esgotado as suas potencialidades no processo governamental, nem tampouco haver atraído a atenção a que faz jus. Em vão se procura uma bibliografia, descri-

(*) Traduzido da *Harvard Business Review*, maio de 1949, Vol. XXVII, n.º 3, pp. 272-285.

tiva ou analítica, sobre administração orçamentária. Em cotejo com os progressos verificados nos setores da administração de pessoal, da estatística e da engenharia da organização, encontra-se a administração orçamentária em fase embrionária de desenvolvimento. Os seus métodos e técnicas não acompanharam o ritmo das exigências que se originaram da extraordinária expansão do Governo.

Se a administração do orçamento pertencesse à categoria de mero recurso acessório, se as suas técnicas se limitassem apenas à simplificação e padronização de métodos e processos, se em outras palavras, não constitui senão um instrumento secundário usado no processo administrativo geral, então se poderia compreender a escassa atenção de que tem sido alvo. Entretanto, como assinalou o Presidente, o orçamento representa um "plano de ação". Por êste motivo, é por vêzes tão relevante quanto as determinações normativas da lei.

O orçamento de uma repartição é o seu fluído vital. Muitas funções governamentais atrofiaram-se lentamente por insuficiência de nutrição orçamentária, sem que ocorresse qualquer alteração em sua autoridade ou responsabilidade substantivas. O sistema de controle dos preços já murchava na vinha, por falta de apoio no orçamento, muito antes de haver o Legislativo reconhecido o seu passamento. O Departamento de Trabalho foi reduzido à condição de um organismo inferior, em grande parte devido à limitação de suas verbas. Qualquer estudante de administração pública sabe que a eficiência de um programa de governo pode ser realçada ou retardada pelo vulto e condições das verbas que o mantêm.

A finalidade dêste artigo é indicar o caminho para a melhoria do orçamento, a fim de que o "plano de ação" que representa possa tornar-se mais compreensível aos administradores, quando fôr apresentado; ao Congresso, quando o examinar, e ao público, quando o tiver de custear.

OBJETIVO

Uma valiosa tentativa de solução para o problema seria considerar-se o orçamento como sumário dos programas governamentais, semelhante ao emprêgo das contas de lucros e perdas como índice do sucesso das empresas particulares.

Com raras exceções, o valor das atividades de governo não pode ser adequadamente medido pela comparação entre a despesa e a receita monetárias, porquanto o produto final da maioria das atividades governamentais é, num ou noutro sentido, a preservação do bem-estar público. Na melhor das hipóteses, a mensuração do bem-estar coletivo é uma duvidosa aventura; considerando-se que mesmo uma repartição auferidora de receitas, como o Departamento dos Correios, incorre propositadamente em perdas sobre certas categorias de remessas postais, em benefício do interesse público, uma análise dos lucros ou perdas de suas operações em termos monetários apresenta valor limitado.

Não obstante, se o orçamento fôr organizado de modo que revele as realizações mensuráveis dos programas de maior significação, poder-se-á aquila-

tar com rigor o montante do custo de um determinado programa, quer considerado autônomo, quer em relação a outros programas governamentais. Sòmente porque não se pode fazer uma comparação dos dinheiros ganhos com os despendidos, daí não decorre a impossibilidade de estabelecer-se certo equilíbrio. O próprio orçamento pode ser organizado de maneira que mostrar o valor de realizações mensuráveis a serem feitas em confronto com os gastos que serão efetuados: isolar-se-iam os programas significativos, cujos resultados pudessem expressar-se em termos mensuráveis e cujos custos fòssem passíveis de enumeração em separado. A maioria dos programas é susceptíveis de apresentar-se em termos de unidades específicas de realização. Assim, um plano rodoviário federal resulta em certa quilometragem de estradas; um programa de crédito rural produz um volume de empréstimos; um projeto de conservação do solo ocasiona certo número de empreendimentos neste sentido. Se determinados programas fòssem reduzidos ou eliminados, dêles não resultariam essas unidades de realização. Cada programa ocasiona um produto-finalidade mensurável sob algum aspecto.

Na maioria dos casos, êsses produtos-finalidades podem representar-se por unidades estatísticas, que, por mais imperfeitas que se revelem como índices de utilidade social, constituem, ainda assim, ponto de partida para a estimativa de resultados. O fato de tais medidas estatísticas não constituírem, em certos casos, o máximo de perfeição desejável, não é motivo para que se tomem decisões prescindindo de seu auxílio. É importante, contudo, que se distingam os produtos-finalidades dos programas, de seus componentes ou "atividades". São elas freqüentemente tratadas como produtos-finalidades, em vez de o serem como pormenores de funcionamento, o que de fato, são apenas contribuindo para o resultado final. Sirvam de exemplo atividades como o número de inspeções efetuadas, requerimentos despachados, ou o volume de correspondência respondida.

ESTRUTURA ATUAL DO ORÇAMENTO

A estrutura atual do orçamento federal não é de molde a permitir uma análise de programas. Uma das principais causas dessa deficiência é que o orçamento, em grande parte, constitui um conjunto de estimativas de custos dos vários departamentos ou repartições, sua organização não se prestando para a demonstração do custo dos programas pelos quais são responsáveis tais órgãos. Há tempos atrás, antes de 1930 ou 1920, quando as repartições eram pequenas e estabelecidas para atender a fim único ou a poucos objetivos intimamente ligados, observava-se uma relação bem direta entre o custo de um programa e os gastos de uma repartição. Hoje, porém, o govêrno se compõe principalmente de órgãos complexos, plurifuncionais, cujos orçamentos, baseados em departamentos ou serviços, não revelam o custo do produto final a que se dedicam. Pouco ou nenhum fundamento existe para a avaliação do custo de qualquer dos programas parciais executados por uma repartição incumbida de diversos programas.

É por esta razão, entre outras, que o debate em tórno do custo do govêrno é travado com base em conceitos tão gerais que chegam a carecer de sentido. Como é possível determinar, praticamente, quanto deve ser gasto em cate-

gorias tão amplas como Defesa Nacional, Relações Internacionais, Serviços e Assistência aos Veteranos, Assistência Social, Saúde e Previdência, Serviços Comunitários e de Habitação, ou Administração Geral? Na melhor das hipóteses, essas categorias representam uma combinação de vários programas, funções e atividades que, se desejarmos fugir aos amplas domínios abstratos da filosofia social, e encararmos a realidade dos fatos ao analisar o custo do governo, devem ser tratados individualmente, no sentido financeiro ou de créditos orçamentários.

É extremamente perigoso supor-se que um orçamento, no montante de 40 bilhões de dólares, possa ser cotizado em base percentual, ou outra qualquer de natureza proporcional, por entre departamentos ou funções gerais de governo. O que está em jogo é por demais importante para sofrer semelhante tratamento; o governo mergulha sua complexa rede de raízes tão profundamente na economia mundial que não lhe é possível proceder de modo tão sumário.

Não é possível julgar-se o valor da defesa nacional tomando por base a declaração de que ela consome 34 centavos de cada dólar do orçamento. Muito mais importante que isso é o custo dos *programas individuais* em relação à sua contribuição para a segurança nacional, tendo em vista a presente conjuntura internacional. Similarmente, mesmo uma pessoa bem informada não poderá aquilatar o valor de uma dotação de 3 ou 4 bilhões de dólares para a Administração da Cooperação Econômica. O que se requer é, no *próprio orçamento*, uma estimativa da composição desta quantia em termos de providências específicas a serem tomadas.

Um conhecimento mesmo perfunctório de artigos em jornais ou revistas demonstrará a veracidade da assertiva de que se fazem análises populares do orçamento em termos tão amplos que elas ficam destituídas de qualquer valor. Esta carência de dados específicos é um defeito do próprio orçamento.

Realmente, o atual processo de elaboração orçamentária tende a inculcar tais idéias gerais em todos, com exceção, talvez, do Bureau do Orçamento e das Comissões de Finanças, cujo encargo é caracterizar melhor os fatos obscurecidos pelo orçamento.

Permitam-me ressaltar este ponto com mais um exemplo, que, ao se atentar nas grandes somas que pressupõe, é da maior importância para o povo americano. Em época recente, vários grupos, integrados por assessôres técnicos do Secretário da Defesa, da Comissão Hoover e da Comissão Presidencial de Política Aeronáutica, tentaram analisar as despesas realizadas pelas corporações militares nacionais. Seus relatórios foram unânimes em um ponto: não lhes era possível apresentar uma estimativa rigorosa ou comparação das despesas do Exército, da Marinha e da Força Aérea, por isto que os orçamentos destes departamentos não revelavam os custos de seus programas mais importantes.

Herança do Passado — A dificuldade com que se defrontaram a Comissão Hoover e a Comissão Presidencial de Política Aeronáutica — e com a qual deparará qualquer grupo do mesmo gênero no futuro — é a de que os métodos orçamentários vigentes não passam de uma continuação dos que eram

usados na década de 1920, quando, de um modo geral, o Governo Federal se compunha de órgãos relativamente pequenos e unifuncionais.

Era adequado e satisfatório, para entidades de tão pequena envergadura, que se elaborasse um orçamento à base de dotações consignadas a departamentos ou repartições, e concebido em obediência a uma classificação por objeto de despesas. Assim, podia o orçamento refletir, e geralmente refletia, quaisquer alterações secundárias nas necessidades de créditos especializados. Por exemplo, a aquisição de um automóvel ou de mobília de escritório, o acréscimo de alguns funcionários, ou ainda, a impressão de folhetos específicos constituíam tópicos para dotações particularizadas através do orçamento. Podiam ser apresentados de forma adequada, e agrupados sob títulos como equipamento, pessoal e material de impressão, comuns a uma classificação por objeto. Quando apresentados dessa maneira, seu significado era suficientemente claro para permitir uma decisão oportuna. E ainda mais importante, talvez: se o Congresso desejasse controlar essas dotações especificamente, tornava-se possível circunscrevê-las em consignações, subconsignações, alíneas ou incisos.

A situação atual, porém, difere radicalmente da que prevaleceu na década de 1920. Discriminado por unidades administrativas, fica o orçamento inteiramente inadequado para atender aos grandes, complexos e multifuncionais departamentos que integram o Governo; em algumas circunstâncias, chega mesmo a ser incongruente. O problema presente não consiste na estimativa de itens subalternos de despesa dentro de um só departamento ou repartição, mas sim na concessão de prioridade e relêvo condignos a grande número de programas disseminados pelos vários órgãos ou dentro de cada um deles. Atualmente, os custos desses programas estão soterrados na estrutura das verbas em vigor, que prevêem recursos principalmente em função de uma organização formal.

A difícil situação vigente resulta, em grande parte, de circunstâncias históricas. Na verdade, durante muitos anos as unidades orçamentárias se multiplicaram sem obedecer a nenhuma ordenação visível. O Departamento do Exército, por exemplo, possui cerca de 50 dotações e seus desdobramentos refletem critérios vários: organização (Corpo de Comunicações), objeto de despesa (viagens), atividades (apreensão de desertores), programas (Guarda Nacional), finalidade (quartéis e alojamentos), e uma variedade de outros métodos de apresentação. Essas dotações entrecruzam a tal ponto as linhas de programas que não é mais possível achar-se, no orçamento, o custo das atividades e dos programas específicos que estão sendo financiados.

Tome-se um exemplo característico; não se pode descobrir o custo da infra-estrutura terrestres das unidades da Força Aérea, porque o seu custo está disseminado por todas as verbas, sem destacar-se das dotações globais. Como outro exemplo, mencione-se que uma alteração no efetivo das tropas cria, através de todas as verbas, toda uma série de ramificações, incompreensíveis para quem deseje determinar o efeito de tal alteração sobre o orçamento. A mudança afetaria diretamente, em graus variáveis, as seguintes consignações: Pagamento do Exército, Viagens do Exército, Subsistência do Exército, Abastecimento Regular do Exército, e Vestuário e Equipamento. Provocaria, ade-

mais, um efeito indireto definido, embora indeterminado sobre as outras 50 verbas e seus desdobramentos.

Convém notar que, sob este aspecto, o Ministério da Guerra (Departamento do Exército) não difere dos demais. Os mesmos comentários aplicam-se a qualquer outro grande órgão federal. O Ministério da Marinha (Departamento da Marinha), por exemplo, ao tentar reformar a sua estrutura orçamentária, apresentou um gráfico no qual se via um incrível entrelaçamento de créditos consignados a várias repartições da Marinha, destinados ao custeio de uma única atividade.

Métodos Existentes — Ultrapassa o âmbito deste artigo a descrição pormenorizada dos processos segundo os quais um órgão federal recebe os seus créditos e presta contas dos mesmos. Talvez, entretanto, o resumo de alguns dos métodos existentes sirva, nesta altura, para esclarecer a análise subsequente.

Cada repartição é custeada por uma ou mais dotações concedidas somente àquela repartição, e cuja vigência é, via de regra, limitada ao ano para o qual foram votadas. Em um órgão administrativo de grande porte, cada departamento ou serviço tem as suas dotações próprias, cujo emprêgo é, com frequência, limitado por subconsignações, alíneas e incisos, em geral estabelecidos para controlar de modo específico um determinado tipo de despesa. Por exemplo, uma das dotações do Ministério da Guerra (Departamento do Exército) intitula-se "Serviço de Finanças do Exército", subdividida nas seguintes consignações:

Pagamento do Exército.

Viagens do Exército.

Despesas com Côrtes Marciais.

Captura de Desertores.

Indenizações do pessoal militar e civil do Exército por destruição de propriedade privada.

Indenizações por danos à propriedade, sua perda ou destruição, por lesões pessoais ou morte.

Serviço de Finanças.

A despeito das variáveis necessidades dos programas, os créditos disponíveis graças a essas consignações não podem ser empregados para quaisquer outros fins que não os estipulados na ementa. Esses fins raramente constituem programas isoladamente sendo antes, até certo ponto, meros elementos de apoio dos programas.

Sucede também, com frequência, que as dotações contêm "limitações" quanto às importâncias que podem ser gastas em certos itens de despesa, como pessoal, impressão e encadernação. Essas restrições representam esforços, por parte do Congresso, para evitar abusos administrativos específicos, embora constituam, em certos casos, um controle indireto de programas, mediante a redução de um ou mais instrumentos de execução desses programas.

Ao preparar as suas previsões orçamentárias, cada repartição tem de acomodar o custo de seus vários programas dentro dessas dotações, consignações, subconsignações e a outras formas de especialização, bem como a uma

série de formulários, habitualmente conhecidos como “fôlhas verdes”. O objetivo principal de tais formulários é subdividir as previsões em classes de objetos de despesa (*object class of expenditure*), a saber: pessoal; viagens; transporte de bens; comunicações; aluguéis e serviços gerais; impressão e encadernação; outros serviços contratuais; material permanente e de consumo; equipamento, terras e construções, auxílios, subvenções e contribuições; perdas, anuidades e perdas com seguros (*insurance losses*); restituições, prêmios e indenizações; e juros. Outrossim, o pessoal necessário deve ser discriminado conforme o cargo e a classificação, mas não — atente-se bem — de acordo com as funções que lhe foram cometidas.

Exige-se nas “fôlhas verdes” uma relação das despesas por atividades ou funções, mas, como o orçamento não se baseia nessas subdivisões por atividades, e como elas se referem somente às atividades dentro de uma dada dotação, é limitada a utilidade que porventura apresentam.

As categorias de despesa acima referidas permitem um desdobramento das estimativas orçamentárias. Como ficou dito anteriormente, tais categorias eram úteis reflexos da natureza das despesas de uma repartição quando estas ainda eram pequenas. Nas circunstâncias atuais, porém, elas antes acentuam a maneira pela qual vão ser despendidas as verbas, do que a finalidades a que se aplicam. Essa tendência a ressaltar tais aspectos faz do documento orçamentário um detestável aglomerado de quadros e tabelas, que mesmo um perito encontra dificuldades por vezes em interpretar.

Cada estimativa de crédito ou dotação deve ser “justificada”, o que se faz de duas maneiras:

1.^a) A repartição submete as suas propostas ao Bureau do Orçamento e às Comissões de Finanças do Congresso com “justificação” escrita, onde se explicam quais as unidades de trabalho, os métodos de computação, e a necessidade das quantias solicitadas à vista de seu efeito sobre a atividade da repartição. A exposição é habitualmente feita em termos de *coisas a realizar*, isto é, pessoal a admitir, bens a adquirir, e assim por diante; mas como cada um desses itens de despesa é apresentado em separado, não é possível determinar o programa total senão fragmentariamente;

2.^a) Resulta daí o emprêgo de um segundo método: a justificação geral, que se faz, em regra, oralmente, e equivale a uma exposição sumária dos objetivos do programa e de sua realização. Essa exposição verbal acaba por salvar o orçamento no sentido real da palavra, porquanto coordena, para fins de exame, as atividades e os programas específicos da entidade. A grande falha de uma tal exposição reside no fato de que pode apresentar pouca relação com o orçamento a que pretende servir de alicerce, por isto que é vasada na terminologia do programa e não usa do vocabulário particularizado de objetos de despesa empregado pelo orçamento. Assim, pode o administrador de um serviço descrever com minudências as vantagens proporcionadas ao público pela repartição, mas não será capaz de apontar os efeitos, suscitados por acréscimos ou decréscimos em determinados créditos orçamentários, sobre certos programas específicos. Pode apenas sugerir que qualquer redução em dado crédito orçamentário prejudicará a todos os programas, o que será inferência

errônea, porquanto raramente uma diminuição em dado tópico do orçamento atingirá a todos os programas por igual.

O fato primário é que o efeito produzido sobre o orçamento por modificações no montante das dotações pode não ser imediatamente perceptível mesmo para o chefe do serviço. Muitas têm sido as dotações cortadas porque os administradores não estavam habilitados a demonstrar a relação existente entre os programas defendidos e as importâncias solicitadas. Estas falhas são atribuíveis, em grande parte, ao método corrente de classificação orçamentária, com o seu mistifório, “classificação por unidade administrativa” — “classificação por objeto” — “fôlha verde” — “verbas globais” — “consignações e subconsignações” — “créditos especializados”.

EVOLUÇÃO DOS MELHORAMENTOS

Num esforço para superar algumas das dificuldades acima delineadas, várias repartições governamentais vêm introduzindo, de tempos em tempos, inovações no orçamento. O Ministério da Agricultura, por exemplo, aperfeiçoou, em 1937, um sistema uniforme de propostas para os seus órgãos internos. Seus projetos financeiros eram definidos da seguinte maneira:

“Como primeira unidade no desdobramento de uma dotação ou de uma consignação, cada projeto que veicule proposta financeira deve representar uma atividade ou assunto geral e uniforme, seja de pesquisa, seja regulamentar, de serviço ou de qualquer outra natureza. Em geral, deve representar o tipo de unidade designado como “projeto” nas notas explicativas preparadas anualmente para esclarecimento das Comissões de Finanças do Congresso. Cada proposta financeira deve constituir uma base contábil. Cumpre que em cada proposta financeira se adicionem informações sobre as quantias estimadas e as reais, convindo que cada órgão mantenha um sistema de registro tal que permita determinar com precisão os referidos montantes.”

Esta inovação produziu o efeito de aparelhar o Ministério de um meio para utilizar as dotações de modo mais consentâneo com os objetivos de determinados programas, em vez de o fazer à base da classificação por objeto de despesa de suas ementas orçamentárias. É de se notar, porém, que este recurso não altera a conceituação de dotação por unidade administrativa.

Outro tipo de inovação foi o uso de “orçamento do tipo comercial” por empresas governamentais. A diferença entre esses orçamentos e os de outros serviços administrativos foi bem descrita pelo Bureau do Orçamento, da forma que se segue:

“A fim de preparar balanços financeiros que reflitam a receita e a despesa, a contabilidade das empresas do Governo é feita à base do sistema de exercício ou de competência (*accrual*), que é o geralmente empregado por empresas privadas. Segundo esse sistema contábil, as obrigações pecuniárias são contabilizadas ao tempo do recebimento dos materiais ou da prestação dos serviços, e as despesas são estabelecidas com fundamento nos materiais permanentes ou de

consumo usados, ou aplicados, em determinado ano. A receita é computada na base das vendas efetuadas e dos serviços prestados em qualquer ano, embora as cobranças sejam feitas somente em ano subsequente.

O sistema de exercício ou de competência requer, outrossim, a capitalização das despesas feitas com o ativo fixo — tais como, prédios e equipamento — com descontos anuais para depreciação, que representam a porção do investimento total considerada como despesa para aquele ano. Por outro lado, as repartições custeadas por dotações orçamentárias, imputam qualquer investimento de fundos, seja para um ativo fixo, seja para despesas correntes, à dotação para o ano em que o investimento tem lugar. Semelhantemente, certas espécies de receita e de despesa são reconhecidas como tal na contabilidade das empresas governamentais, qualquer que tenha sido o processo de liquidação adotado: em dinheiro ou não. Essas espécies, porém, não são reconhecidas como tal pelas repartições comuns senão quando tenha havido pagamento à vista... A contabilidade das empresas privadas também estabelece valores para reservas de bens disponíveis. Destarte, o custo de quaisquer bens vendidos durante o período pode ser prontamente determinado, ajustando-se o custo dos bens adquiridos por quantias representativas das modificações havidas nas reservas durante o período orçamentário.

Outra importante diferença entre as empresas públicas de direito privado e os órgãos da administração centralizada (*noncorporate*) reside na manipulação de numerário. As empresas governamentais recorrem ao Tesouro dos Estados Unidos como recorreriam a um banco comercial, sendo que algumas delas apelam também para estes. Essa prática habilita as empresas a depositarem as suas receitas no Tesouro, assim como em bancos comerciais, sujeitas aos seus próprios cheques. Assim, uma empresa que conceda empréstimos pode utilizar as suas receitas, oriundas do resgate dos mesmos, para desembolsar com novos pretendentes a empréstimos, e uma empresa empenhada na venda de mercadorias pode empregar o ganho de uma venda na aquisição de mercadorias adicionais, para subsequente revenda, com um mínimo de demora.

Inversamente, os rendimentos provenientes das atividades de órgãos da administração centralizada, são, em regra, depositados no Tesouro. Não estão à disposição do departamento para gastos posteriores, a não ser que estipulações especiais nesse sentido, tenham sido estabelecidas na lei de meios, e, em tal hipótese, somente depois que o Tesouro, pelas providências de praxe, tenha aberto ao departamento os necessários créditos.

Em suma, a empresa de propriedade do Governo, à semelhança das empresas privadas, é uma entidade legal autônoma que faz a sua escrituração na base de competência (*accrual*) e controla a sua própria conta bancária. Por outro lado, a repartição de administração direta, custeada por créditos orçamentários devidamente apro-

priados, mantém a sua contabilidade na base de obrigações e disponibilidades (*obligation and cash*), e somente mediante autorização especial é que tem acesso às suas próprias rendas em dinheiro.”

A citação acima omite uma importante diferença entre o orçamento de empresas públicas e o do Governo: recorrendo ao método de contabilidade por competência (*accrual*), pode uma empresa governamental estabelecer custos numa base de programa ou atividade, isenta das costumeiras limitações de verbas, contabilidade de obrigações, relatórios sobre objetos de despesa e reduções (*cut-offs*) em anos financeiros. Embora tenha o Governo adotado esta providência nas suas empresas, não a estendeu aos seus outros departamentos, a despeito dos óbvios méritos de tal medida, do ponto de vista da prestação de contas dos programas.

Existem outras indicações quanto à direção em que poderiam ser introduzidos melhoramentos — certos casos, por exemplo, em que as dotações constituem expressões integrais de um único programa. Subvenções para a construção de rodovias, aspectos diferentes da providência social, obras de recuperação, e outros programas dêsse tipo são geralmente contemplados com dotações específicas, que muitas vezes incluem o custo total da administração. Sendo essa a melhor forma de programação orçamentária, é provável seja também a razão por que é muito melhor compreendido o custeio desses programas, que o das atividades gerais de governo.

Outrossim, técnicas há, dentro do próprio processo apropriador de recursos, que aliviam a rigidez das dotações concedidas para um só período orçamentário. A maioria das verbas somente pode ser empregada durante o exercício para o qual são votadas. Em casos especiais, porém, o Congresso concedeu verbas, não submetidas a limites anuais (*no-year-funds*), que permitem ao departamento planejar com segurança as suas despesas durante a vigência de um contrato. Esta prática é particularmente proveitosa em pesquisas e grandes empreendimentos de construção. As autorizações para contratos, em lugar de dotações em dinheiro, também permitem o escalonamento de trabalho sem a imobilização das verbas não imediatamente necessitadas.

Fundos de reserva (*stock funds*) e fundos rotativos (*revolving accounts*), por sua vez, possibilitam a aquisição de bens imputando-se essa despesa a créditos de anos precedentes ou subseqüentes. Todavia, somente em circunstâncias especiais, foram autorizados tais recursos.

O sistema de classificação pela primeira vez empregado pelo Bureau de Orçamento, no ano financeiro de 1948, para a explicação do Orçamento da Presidência em bases funcionais, é um passo à frente no sentido certo, embora o seu propósito seja antes suplementar que substituir a estrutura das dotações. Esta classificação funcional apresenta as propostas para a despesa do Governo em termos inteligíveis ao leigo. Infelizmente, porém, o sistema não passa de um método para apresentar o Orçamento do Executivo, e pouca influência exerce sobre os orçamentos dos departamentos compostos por muitos órgãos.

Ao explicar aquele sistema funcional, declarou o Bureau do Orçamento ser limitada a sua exatidão, porquanto “a nova classificação trata cada dotação como uma unidade”. Isto significa, é claro, que, se não fôrem funcionais

as dotações, um sistema que as agrupe reduzirá bastante seu caráter funcional. Acrescentou mesmo o Bureau do Orçamento: "Em cada ano, há cerca de 2.000 dotações para as quais as repartições mantêm contabilidade separadas. Algumas são gerais e amplas; outras são estritas e específicas. Na maior parte dos casos uma consignação recai naturalmente em uma só categoria funcional, mas há muitas exceções". Examinando-se cuidadosamente essas dotações, comprovar-se-á o velho chavão: as exceções fazem as regras.

As técnicas, práticas e preceitos acima referidos constituem melhoramentos dignos de menção. A maioria dêles, porém, é usada somente em situações isoladas, peculiares, não obstante o fato de se prestarem a uma generalização a todos os setores administrativos; se reunidos, constituiriam tais aperfeiçoamentos o núcleo de uma nova doutrina orçamentária. Que tal não tenha sido posto em prática cabe a culpa aos cientistas políticos, que não reconheceram o significado da técnica orçamentária como um importante processo de governo.

Obstáculos — Não se pode senão conjecturar por que motivo o atual sistema de orçamento se manteve por tanto tempo sem aperfeiçoamentos substanciais. Três explicações possíveis ocorrem à mente :

- 1.^a) a expansão do governo superou as suas técnicas;
- 2.^a) o processo orçamentário goza de má reputação; e
- 3.^a) os processos contábeis também constituem impecilhos.

No recurso do processo de expansão governamental, quando os custos não estavam subordinados a injunções maiores, tais como as recuperações de guerra ou da depressão econômica, foi objeto de aceso debate ora a burocracia enfiada, ora a magnitude da dívida pública. Essas discussões superficiais desviaram a atenção do problema da elaboração orçamentária. O controle do custo do governo é exemplificado, *lato sensu*, pelo dispositivo da Lei de Reorganização do Congresso, que requer se estabeleça para o orçamento, no início de cada sessão legislativa, um teto ou limite máximo. Esta cláusula revelou-se impraticável, porquanto, antes de ser o orçamento apreciado em detalhe pelas Comissões de Finanças, não há meio de se determinar quais os programas que poderiam ser reduzidos ou eliminados, sem sérias consequências para a economia nacional.

Outro fator responsável pela falta de progresso está em que, não sendo o orçamento formulado em termos inteligíveis aos administradores de nível mais elevado, sua elaboração é freqüentemente considerado como uma brincadeira, uma fraude, um mistério ou uma sessão de júri que acarreta o mascaramento de custos específicos sob títulos gerais, o exagêro das propostas na previsão das reduções, e a confiança em técnicos que saibam orientar-se em meio àquele dédalo.

Finalmente, o método de contabilidade governamental opõe à reforma da técnica orçamentária muitos óbices, dificilmente superáveis sem uma reestruturação completa de todo o sistema. Exemplos característicos desses numerosos problemas são: a exigência de serem as verbas apropriadas para um só ano financeiro; o empenho de verbas ao ensejo da lavratura dos contratos,

em vez de ser feito quando da utilização dos bens ou serviços; a especificação das despesas por classes de objetos de despesa (*objet class of expenditure*); a impossibilidade de utilização dos fundos resultantes de amortizações, vendas, transferências ou cancelamentos; e a proibição rígida do estôrno de verbas. A maioria dos contadores públicos, que tentaram oferecer sugestões construtivas com referência à contabilidade e ao orçamento públicos, chegou à conclusão de que, salvo se se modificarem muitas leis e regulamentos existentes, pouca esperança há de se operarem transformações no sistema orçamentário. O maior fator contrário a essas alterações, porém, é provavelmente uma atitude displicente, de voluntária ignorância da realidade, no sentido de que a administração orçamentária não é passível de melhorias. Os adeptos dessa atitude presumem que o Bureau do Orçamento, a Contadoria Geral e o Congresso nutrem arraigada predileção pelas formas arcaicas. Essa presunção é, porém, desmentida pelos parcelados progressos até agora registrados.

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Admitindo-se, por um momento, a tese dêste artigo, de que o orçamento deve representar um equilíbrio entre os custos e as realizações, muitos dos problemas acima discutidos poderão lograr soluções próprias. Para tanto, nada mais se exige que uma apreciação realística das dificuldades e mais ampla utilização dos recursos e técnicas existentes. Os problemas implícitos na programação do orçamento não são em si insuperáveis. Examinemo-los:

1.º) Um dos primeiros problemas a serem enfrentados no orçamento por programas nem ao menos é de natureza orçamentária; é, sim, um problema de programação. Uma das fraquezas da atual programação pelo Governo reside no fato de ficarem os requisitos dos programas soterrados nos labirintos das relações estruturais. Assim, um departamento como a Administração do Contrôlo de Preços pôde calcular, no orçamento, o custo da inspeção, da execução, da tomada de contas, das organizações regionais e da "administração geral" reflexos de sua estrutura orgânica, mas não foi capaz de avaliar o custo do racionamento. A Administração dos Materiais de Guerra pôde propor um orçamento para tôda uma série de custos organizacionais, mas não para o custo das vendas, apesar de ser de importância vital, para essa repartição a fixação do custo de um método de vendas em relação ao seu provável rendimento em dinheiro.

Considerando que a avaliação de custos dos programas não se coaduna com a contabilidade governamental, alguns leitores talvez refuguem essa programação, com base em um sistema de custos. A resposta a esta lógica objeção é de duplo caráter: primeiro, embora êsses sistemas não sejam larga ou sistematicamente usados pela Administração, como fundamentos de programas — pela simples razão de que, sem u'a medida de lucros e perdas, o custo não é um barômetro de programas — o orçamento pode ser transformado de modo a refletir o custo, e assim atenderá a essa finalidade; segundo, o orçamento é o único método de que se pode valer o Congresso para examinar eficazmente os programas.

A programação exige que o administrador determina o grau de participação de cada uma das subdivisões de sua organização em cada programa.

Isto pode ser salutar. Toda organização subsiste graças aos seus próprios recursos e pode produzir um impressionante volume de trabalho de auto-manutenção, sem que daí resulte produto final mensurável. Só por este motivo já é importante obter-se uma relação exata das necessidades gerais de cada programa, ao invés de se relegar aos vários setores da organização o encargo de caracterizar o programa em função da diversificada participação de cada um. Isto não é tão simples quanto possa parecer. A programação decompõe o "império" estrutural; seleciona produtos finais específicos em meio à obscuridade de critérios organizacionais — tais como, quantidade de cartas recebidas, material adquirido, empenhos examinados, pessoal necessário em cada exercício, toneladas transportadas e outros "fatores brutos da carga de trabalho" ("work-load factors").

O agrupamento das contribuições de cada elemento da organização em unidades de programas específicos é muitas vezes considerado como obstáculo insuperável, do ponto de vista técnico. É prática aceita que as pessoas responsáveis pela aplicação de créditos devem por eles responder. Quando, por exemplo, certo elemento de uma repartição for responsável pela aquisição de material para a repartição inteira, também o será pela estimativa das suas necessidades, defesa da respectiva proposta no orçamento e escrituração dos gastos. A contabilidade pública exige que bens e serviços, ao serem adquiridos ou contratados se debitam, no seu valor total, à conta da verba própria e ao tempo de sua conclusão e não à época do respectivo consumo, o que poderá ocorrer no ano seguinte. Consequentemente, um crítico da programação no orçamento poderá indagar se é possível, em um orçamento por programas, agrupar tais gastos sem alterar essas normas.

Uma das respostas cabíveis é que os compromissos podem ser subdivididos por entre os programas, em contas subsidiárias, de acordo com o uso, previamente estabelecido, que se venha a dar ao programa. Quando as estimativas orçamentárias têm de considerar as reservas disponíveis, os bens encomendados e a interpenetração dos anos financeiros de aquisição e de consumo, pode ser usado outro recurso: isto é, um fundo rotativo de reservas, como o de que dispõe a Marinha, mas que, por falta de autorização legal, é negado ao Exército e à Força Aérea. Em menor escala, esta exigência também se satisfaz pelo emprego de contas de substituição (*replacing accounts*).

Um fundo de reserva proporciona uma fonte centralizada de capital e de bens disponíveis. Quando um usuário precisa de material, faz sua requisição contra a reserva disponível, sendo o respectivo montante imputado e debitado à conta das dotações próprias. Os créditos da dotação são incorporados ao capital do fundo de reserva e a qualquer momento podem substituir o gradual esgotamento do mesmo. O usuário obtém outras dotações com base na experiência de consumo, independentemente das condições em que se encontre o fundo de reserva, da época da aquisição ou de outras considerações. As contas de substituição operam de forma mais ou menos semelhante, ressalvando-se que a substituição do fundo de reserva fica restrita a um ano e só é aplicável a determinados artigos.

Esses recursos aplainam o caminho para a programação no orçamento. O chefe responsável pelo programa, conhecedor do consumo de material ne-

cessário, pode calcular e defender a parte de suas necessidades orçamentárias juntamente com outros itens de despesa, que se relacionem com qualquer finalidade do programa. Para efeitos de programação orçamentária, podem ser desprezadas as divisões dos órgãos de material.

2.º) Outro problema a ser encarado na programação do orçamento refere-se ao tratamento do custo de bens de capitais, tais como equipamento e obras. Em uma grande empresa, êsses custos constituem categorias importantes no orçamento. Como a praxe governamental determina sejam "imputados" (*charged off*) quando adquiridos, tais itens não se prestam a ser prontamente distribuídos entre os programas que participam de sua utilização. Na medida em que constituam custos principais, pode o Congresso desejar examiná-los como categorias especializadas de despesa. Sua aquisição estende-se, com freqüência, ao longo de um período de anos. O equipamento especializado de rápida obsolescência, por exemplo, pode não adaptar-se a uma inclusão nas operações de um fundo de reservas rotativa.

De que maneira, então, podem ser tratados, em um orçamento à base de programas, o equipamento e as obras? Julga-se que a solução está em separar o equipamento, do tipo que acarreta despesas com bens capitais, daquele que é apenas um fator no programa de substituições. No Ministério da Aeronáutica (Departamento da Força Aérea), por exemplo, a aquisição e a construção de aviões são consideradas como programas orçamentários autônomos. A amplitude dêsses programas, em qualquer ano, pouca relação apresenta com a extensão do programa de operações. Tadavia, outros equipamentos, relacionados principalmente com o funcionamento normal, podem ser programados numa base de substituição, em conformidade com a magnitude do programa e com a experiência que se tenha quanto à substituição dos fatores.

3.º) Outro problema decorrente da programação no orçamento é o tratamento das despesas gerais (*overhead*), que não é susceptível de imediato rateio, pelos programas. A solução está simplesmente em considerar-se, para efeitos de estimativa orçamentária, a administração geral como um programa propriamente dito, em harmonia com a amplitude e as necessidades de todos os programas em andamento.

Os problemas acima referidos representam os maiores impecilhos à programação no orçamento. As soluções aventadas para êsses problemas demonstram que, onde houver boa vontade, haverá possibilidades de realização da reforma almejada, sem que se imponha a necessidade de uma reforma integral dos métodos administrativos vigentes. *Exemplo de Programação* — O Ministério da Aeronáutica (Departamento da Força Aérea), logo depois de sua separação do Departamento da Guerra, arcabouço orçamentário inteiramente novo. Graças à observância dos seguintes princípios, afastou-se por completo da idéia de conseguir suas dotações em função da organização que o caracterizava:

1.ª) "Discriminar as solicitações de créditos, para programas distintos da Força Aérea, por dotações e projetos" — em outras palavras, fazer de cada dotação um grupamento de programas autônomos, de modo tal que a acomodação dos créditos a um programa possa ser feita sem que as dotações se inter-

penetrem. Isto poupa aos programas desequilíbrios causados pela movimentação de uma dotação que pode não ser idêntica à de outra dotação. Exemplificando: as principais espécies de despesa com o custeio de efetivos de tropa — soldo, etapas e fardamento — estão agora integradas em uma só dotação, em vez de repartidas em duas dotações ou verbas e quatro consignações diferentes, como antes era o caso.

2.^a) “Eliminar o custeio múltiplo de atividades singulares”. Um Comandante de Base Aérea receberá através de uma única dotação de verbas para custear o seu comando. Assim, poderá equilibrar os créditos entre as várias atividades sob sua jurisdição, ao passo que, antigamente, tais atividades eram custeadas separadamente por cerca de 20 subconsignações. Se uma destas contivesse verbas insuficientes enquanto outras as tivesse em excesso, não podia o Comandante efetuar os ajustamentos cabíveis. Daí, ocorrer o caso de dispor de verbas acima das necessidades para pessoal de enfermaria, mas, por outro lado, ser incapaz de assegurar um serviço telefônico adequado, por estarem os créditos para essas finalidades sob rubricas diferentes.

3.^a) “Apresentar propostas orçamentárias para as necessidades dos programas”. Antes, as dotações eram concedidas aos órgãos custeadores, sendo que cada uma delas equivalia a uma parte das necessidades de um dado programa. Agora, uma só dotações abarca um gênero único de atividade. Por exemplo, há uma dotação intitulada “Operação e Manutenção”, que está subdividida em “programas orçamentários”, cada um dos quais reflete expressivos programas de operações da Força Aérea. Os recursos disponíveis para este fim podem ser diretamente acomodados às modificações que se fizerem, à medida que o programa for sendo executado. À guisa de ilustração, o programa orçamentário “Manutenção e Operação de Aeronaves” está concebido de maneira a refletir, no fundo de reservas que para as mesmas for planejado, as necessidades orçamentárias correspondentes à quantidade, ao tipo e à atividade das aeronaves. Os fatores específicos de custos e as unidades do programa podem ser calculados a fim de determinar e custear as necessidades financeiras deste programa.

4.^a) “Separar os gastos de capital dos custos de operação”. Uma das dificuldades comuns na técnica do orçamento governamental, ressalvados os casos de “Obras Públicas” e empresas estatais, é a de que se faz pequena distinção entre bens patrimoniais (*assets*) e custeio. Entremeadas na mesma dotação, encontram-se, assim despesas de investimentos a longo prazo, como as necessárias ao custeio normal. A Força Aérea adotou três consignações para representar os gastos com bens capitais. “Construção e Aquisição de Aeronaves pela Força Aérea”, “Aquisição Especial” e “Aquisição e Edificação de Imóveis”. Essas dotações “de capital” — investimentos — diferem de outras, destinadas a cobrir as despesas correntes de manutenção.

A estrutura do orçamento do Departamento da Força Aérea não representa absolutamente o resultado definitivo de uma evolução, pois encerra muitas transigências ante uma verdadeira concepção de orçamento baseado em programas. Uma das causas dessa transigência se encontra no fato de não haver autorização legal para utilizar um fundo de reservas e a conseqüente impossibilidade de o Departamento programar orçamentariamente o seu con-

sumo de material. Outro motivo é que, a fim de escapar à contabilidade por empenhos, a programação orçamentária requer a introdução de novos conceitos de distribuição da despesa. Mas a estrutura já foi estabelecida pelo Departamento; a pouco, e pouco, poderão ser-lhe acrescentados detalhes aperfeiçoadores.

Como Instrumento Administrativo — Não é apenas a necessidade de uma identificação mais estreita das propostas orçamentárias com os programas que aconselha a programação na elaboração do orçamento; este sistema é igualmente desejável como um instrumento para eficaz administração de programas. A programação permite ao administrador atarefado avaliar os progressos no funcionamento e as deficiências em relação ao custo. Mediante análise do custo de programas, pode o administrador obter a mais eficiente e econômica utilização das verbas disponíveis, precavendo-se a fim de que os seus recursos financeiros atendem aos problemas mais prementes.

Observe-se o que sucede quando é pôsto em uso um voto tipo de avião. Decorre daí uma longa série de efeitos sobre as necessidades de peças sobresalentes, gasolina, equipamento-eletrônico — da base e para manejo em terra — dispositivos de treinamento, modificação nas operações, e assim por diante. Se a Força Aérea planejasse o seu orçamento por classes de objetos de despesa (*object class of expenditure*) ou segundo a estrutura de sua organização interna, ser-lhe-ia extremamente penoso manter um equilíbrio entre essas várias necessidades. Não haveria nenhum meio expedido de ajustar as disponibilidades de recursos a essa multiplicidade de requisitos, dada a dificuldade de correlacionar, coordenar e estabelecer comunicações entre órgãos dispersos que desempenhem um papel na satisfação das necessidades gerais. Quando, porém, o orçamento é planejado em termos de aeronaves específicos em relação ao programa de utilização dessas aeronaves, esta série de conseqüências, do ponto de vista orçamentário, presta-se a verificação imediata.

Com demasia da freqüência, infelizmente, implanta-se, ou modifica-se em sua essência um programa governamental sem prévia apreciação dos custos que sua execução acarretará. Muitos programas jamais passariam do estágio de meras idéias se fôsse calculado o seu custo. Um sistema de programação orçamentária requer seja este cálculo efetuado, automática e completamente.

A programação no orçamento encoraja a avaliação dos custos e a consciência de sua importância, desestimulando, por outro lado, a experimentação perdulária. Lida com resultados e não com os tipos de despesa ou com a organização necessária a êsses resultados.

A programação orçamentária requer o estabelecimento de um plano de operações susceptível de subdivisão em partes a serem gradativamente atendidas. É mais importante medir a realização do programa que o volume de trabalho (*work-load*) que, por si mesmo, não gera nenhum produto final. É muito menos expressivo, por exemplo, orçar o custo da manutenção e operação de veículos a motor que estimá-lo como fator unitário das necessidades de um programa específico.

A programação no orçamento também volta a sua atenção para a necessidade de planejamento de programas específicos. Como já ficou dito neste artigo, um dos defeitos fundamentais do orçamento federal é a dissociação dos

programas por cuja manutenção se responsabiliza. Uma das bases essenciais de um orçamento programado é a existência de um programa específico discriminado em seus elementos componentes, fixos e variáveis. Não poderia a Aérea propor o orçamento para o seu programa de Reserva da Aeronáutica sem uma declaração minuciosa dos objetivos colimados e uma enumeração das medidas indispensáveis à consecução desses objetivos. Nenhum plano de ação se pode estear nas necessidades de um órgão que é, ele mesmo, um conjunto de programas variados; tampouco se pode alicerçar em uma concepção geral, sem que se tenha firmado previamente uma definição de seus elementos componentes mais significativos. (*)

SUMÁRIO

Em síntese, a prática orçamentária vigente ainda reflete as necessidades das pequenas repartições da década de 1920. O orçamento se concentra em uma variedade de instrumentos: quantidade e natureza do pessoal, material e equipamento, e organização constituída para efetuar um trabalho. Com poucas exceções, porém, cada componente de orçamento total não chega a definir o trabalho a ser realizado.

A culpa desta situação cabe, em parte, à carência de um corpo de doutrina sobre o orçamento. Os técnicos de administração pública descreveram os métodos do orçamento federal, mas não os analisaram criticamente. O processo orçamentário federal, bem como o sistema de contabilidade subjacente a ele, estão em grande atraso em relação ao desenvolvimento alcançado pela indústria privada ou pelas empresas governamentais.

Este artigo constitui uma tentativa para demonstrar que uma das formas de sair dessa desolação consiste em elaborar-se o orçamento visando ao custeio dos programas, e não ao funcionamento de órgãos. Deve-se reconhecer o fato de que uma tal solução depara problema reais. Introduce a apreciação dos custos como um método básico para a medição das necessidades governamentais; exige a definição e o planejamento dos objetivos de programas; necessita de relatórios sobre o progresso das unidades destes; e em grande parte cerceia as prerrogativas dos dirigentes de repartições, os quais atualmente detêm o controle direto das verbas.

Entretanto, semelhante sistema muito contribuiria para permitir a formação de juízos mais documentados sobre a conveniência e viabilidade das atividades do Governo, compreendidas no interesse nacional.

(*) Para uma análise da administração orçamentária por programas, paralela à tese deste artigo, veja-se *Decentralized Budget Administration and the Tennessee Valley Authority*, por DONALD C. KULL, na *Public Administration Review*, volume IX, número I (Inverno de 1949), p. 30.