Política Geral e Função Orçamentária do Estado

M. ANDRÉ MOLITOR

(Chefe de Gabinete do Ministro de Instrução Pública da Bélgica, Encarregado do Curso Extraordinário da Universidade de Louvain e Presidente da Comissão Supervisora desse Instituto)

(Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)

I

O PROBLEMA que abordaremos aqui nos parece um problema-padrão de *Ciência Administrativa* ou de *Administração Pública*. (*) Num rápido exame de um dos pontos nevrálgicos da vida política e administrativa, evidencia êle o prisma pelo qual, os pesquisadores da teoria geral de administração pública, encaram as questões que se lhes apresentam nesse vasto domínio. De pouco tempo para cá a Administração Pública na Europa é objeto de estudo sistemático e, quiçá, científico, num plano que não é o do Direito Administrativo, nem tampouco um estudo puramente descritivo de administração. Data de poucos anos o reconhecimento de que — repetindo o título de um artigo notável de M. RIVIÈRE, publicado na Revista de Direito Público e de Ciência Política — “E’ preciso ensinar administração”. Isto é, ensinar o que é a administração pública como fenómeno, não somente *jurídico*, mas *político* e *sociológico*. Esse estudo exige, precisamente, uma síntese das três citadas disciplinas, daí o seu interesse e daí também a sua dificuldade e o risco da não objetividade e da não realização de obra verdadeiramente segura e científica.

Estudarei, rapidamente, aqui as relações entre o Estado e a Administração, entre a orientação da *política geral* de um lado, e o exercício da *previsão orçamentária* de outro. Para precisar os termos, acrescentarei que entendo por política geral o conjunto de princípios orientadores que servem de guia ao poder e ao governo, no exercício de suas atividades, e que inspiram decisões, tão numerosas quanto variadas, necessárias à execução cotidiana dos trabalhos.

Entendo o termo *previsão orçamentária* no sentido preciso e restrito. Excluo a *política fiscal* (que visa obter, através de impostos, os fundos necessários às despesas do Estado). Excluo a *política financeira* (gestão e proteção da moeda nacional — erário — empréstimos). Refiro-me, prin-

cipalmente, à política orçamentária pela qual se exprime, em previsões de receita e sobretudo de despesa, a política geral do Estado. Pode-se dizer que, praticamente, toda decisão de política geral se traduz, de imediato, ou em potencial, em previsões de despesa computadas no orçamento do Estado. Há portanto uma estreita relação entre política e finanças ou orçamento, na vida do Estado. O objetivo do presente trabalho é o de estudar, sumariamente, esta relação sob diversos aspectos; a organização administrativa que exige as questões que poderá suscitar, na prática entre interesses divergentes dentro de uma mesma política e o controle recíproco entre política e financiamento.

FUNÇÃO DO ORÇAMENTO NA VIDA DO ESTADO

O orçamento do Estado, na maioria dos países, obedece a um conjunto de previsões que se poderia denominar: “administração do Estado” — para um período ou exercício determinado — habitualmente um ano — previsões essas que comportam de um lado a receita resultante dos diversos impostos e taxas (diretos e indiretos) e de outro, o conjunto de despesas do Estado em todos os seus Setores.

Pouco a pouco foi-se desenvolvendo uma ciência e uma técnica orçamentária que, embora diferindo de um país a outro, em grande número de pontos importantes, tendem, no entanto, a se harmonizar em certas questões primordiais, constituindo o que se pode chamar de doutrina e técnica “clássicas” do orçamento. Clássica no duplo sentido como termo de referência: a) que tende a ser admitida como padrão, num plano geral; b) que aparece sempre ligeiramente superada.

Não analisarei essa técnica porque não fazemos em nosso país leis orçamentárias. Saliento, porém, que essas bases não são unicamente técnicas e que de início, histórica e logicamente, atenderam antes de tudo a uma exigência política, derivada de um dos princípios democráticos fundamentais: o controle da representação nacional

(*) Esse trabalho faz parte de um ciclo de conferências realizadas no 2.º trimestre do ano acadêmico 1952-1953, no Colégio da Europa, em Bruges (Bélgica).

sôbre as verbas despendidas pela Nação. Também as normas da *previsão fiscal orçamentária* (orçamento e impostos votados por um ano sòmente) — de *créditos especiais* (destinados a um determinado fim) — de *orçamento geral* (tôda a receita e a despesa do Estado nêle devendo figurar) tiveram, antes de tudo, características de garantias políticas, o que se explica, como em muitos países, onde existe constituição, (Bélgica por exemplo) são elas inscritas nos próprios textos constitucionais.

Verificaremos dêsse ponto — e a êle voltaremos — uma tensão e um conflito entre essas garantias políticas e a necessidade de uma técnica orçamentária influenciada por uma evolução geral e principalmente econômica. Exemplo: adaptação do princípio de análise à conjuntura.

Repito, porém, que não podemos nem queremos nos aprofundar nos detalhes da técnica orçamentária. Desejamos, antes de tudo, estudar a significação do *orçamento*, em face da conduta política dos governantes. O que significa para êles o orçamento? Que lugar deve ter nas suas preocupações? O que pode êle representar como instrumento de administração?

Com êsse objetivo procuraremos examiná-lo rapidamente, no ângulo de sua evolução histórica — sem nos aprofundarmos demasiadamente. Não seria necessário ir muito longe para verificar a profunda modificação havida na estrutura do orçamento, no seu equilíbrio interno, na sua incidência sôbre a economia geral e na sua significação para a vida da Nação. De fato, partindo do orçamento do Estado liberal, há uma centena de anos, chegaremos ao orçamento como é hoje em dia, ou melhor, como deveria ser concebido na feição que o Estado vem tomando atualmente.

Muitos estudiosos de política e de administração ressaltaram que, como continuidade a essa evolução, havia uma imperiosa necessidade de se reformar o orçamento, tendo em vista o novo papel que representa no próprio Estado e os progressos da ciência econômica.

Há cem anos estávamos no auge do liberalismo político e econômico, durante êsse período, aliás breve, que não se pensou fôsse exercer a influência que exerceu sôbre a vida política das nações. A limitação do poder do Estado, que é um dos axiomas do liberalismo, teve como resultado, entre mil outros, que aquêle tendeu a arcar com menores encargos financeiros. Comparando aos orçamentos atuais (e também como termo de comparação a inúmeros orçamentos do regime antigo) a importância do orçamento no Estado liberal parece irrisória. Não falo, naturalmente, em números absolutos, pois a desvalorização monetária torna tôdas as comparações dêsse gênero sem significação. Refiro-me, principalmente, à renda nacional ou poder econômico, tal como poderá ser *grosso modo* avaliado. Daí, um orçamento de despesa pouco elevado, onde as despesas de soberania, ou de caráter pròpriamente político predominam: — funcionalismo — negócios exteriores — defesa nacional — alguns trabalhos públicos —

pouco ou nada de despesas de caráter econômico, social ou intervencionista.

Não sòmente o Estado assume menores encargos financeiros, mas êsses, pela sua natureza e não influenciados pela conjuntura econômica, apresentam estabilidade muito maior. Essas despesas políticas, ou de soberania, não são sujeitas a variações consideráveis, salvo em caso de guerra, e essa época não conhece a guerra total, e a utilização desenfreada que ela faz de todos os recursos da Nação.

Nessas condições não se pensou em estabelecer uma relação entre o orçamento do Estado e a economia do País, ou o conjunto de recursos com que conta a Nação. O problema que se impôs, principalmente, foi o de se encontrar um mínimo de meios financeiros necessários para cobrir um mínimo de despesas possível. Pode-se dizer que na atmosfera liberal burguesa o equilíbrio anual do orçamento tomou um valor quase místico. Sem dúvida, a partir dêsse momento foi forçoso reconhecer que o orçamento era mais do que isso — era já pelo fato de existir — um embrião de planejamento, um esquema do programa de atividades do Estado. Mas êle o era inconscientemente e em potencial; e se os governantes compreendessem as possibilidades que o orçamento lhes oferecia não se recusariam a dêle se servir.

Falando de planejamento, nesse sentido e nessa época, não nos referimos, de nenhum modo, e pelo próprio conteúdo do orçamento, senão a um planejamento sensivelmente limitado, concernente às atividades dos próprios serviços públicos (ex: trabalhos públicos) e que não atingiu ao conjunto de atividades nacionais nem aos setores privados. O equilíbrio anual deveria ser rigorosamente respeitado sob pena de se levar o Estado à ruína. Não se tratava, porém, de estendê-lo sòmente além dêsse ponto estritamente anual e sim de encarar o orçamento como um instrumento passível de ser elaborado como programa, e sobretudo, como programa de longo alcance. Não se sentia ainda, porém, a necessidade dêsse programa. Ao invés disso desconfiava-se daqueles que o preconizavam. Contentavam-se com os meios arbitrários, ou seja, que as leis da natureza assegurassem a harmonia e a satisfação das necessidades.

A essa época sucedeu aquela a que chegamos e na qual se manifestou, no sentido de um intervencionismo sempre crescente, um conjunto de fenômenos convergentes:

- período de guerras;
- progresso social;
- “conhecimento” dos fenômenos econômicos contrariando os planos de ação sôbre o ciclo econômico (crises *coletivas*, por exemplo).

A intervenção crescente do Estado se traduz por decisões de política geral que, por sua vez, têm repercussão no orçamento em diversos sentidos:

- aumento global, isto é, levantamento de parte crescente da renda nacional para utilização sob a forma “Orçamento do Estado”;

— modificação do equilíbrio interno do orçamento, isto é, das partes reservadas, respectivamente, a despesas essenciais e a despesas de intervenção econômica e social, no sentido lato do termo. As primeiras não se reduzem proporcionalmente (guerra) mas, cedem lugar às segundas: — assistência social — pensões — desempregados — ensino — intervenção e proteção econômico-política de subvenções: um novo e importante capítulo.

Por último e não menos importante, o aumento de despesas cobrindo o custo da administração encarregada de pôr em prática essa nova política intervencionista.

Na realidade, paralelamente a essa cobertura de despesas de *soberania*, o orçamento intervém para assumir duas novas funções importantes:

a) redistribuição da renda nacional corrigindo as desigualdades sociais;

b) ação de compensação e de correção do funcionamento econômico, por meio de intervenção financeira que assegure certo equilíbrio entre os diversos setores e proteja ou encoraje as estruturas econômicas em dificuldade ou em crise.

Enquanto que, no conteúdo interno, no volume e na consistência, o orçamento nacional evolui de modo considerável, o conceito geral que lhe serve de base permanece, no todo, na maioria dos países, o mesmo de épocas anteriores: a habitual prioridade do direito sobre o fato. Realmente, em se tratando de orçamento, encontramos ainda diante das concepções da época liberal, aplicadas, porém, a situações que já não correspondem aos princípios básicos que as comandavam. Daí uma incoerência fundamental entre política geral e orçamentária. Se considerarmos cada ano as despesas do Estado, ficaremos surpresos de ver quanto a intervenção do mesmo, por meio do orçamento sob certos aspectos e em diversos países, parece pouco coerente. Não falo de determinadas contradições que atingem pontos precisos do orçamento e traduzem a contradição e o absurdo interno das decisões políticas:

Ex :

França — proporção entre
créditos para habitação
créditos para bebidas alcoólicas
Bélgica — proporção entre
créditos para teatro lírico
créditos para monumentos e paisagens.

Essas contradições internas, ou êsses absurdos de política geral, o orçamento os sente e os traduz fielmente como um termômetro. Refiro-me a incoerência existente entre a política geral de um lado, traduzida em termos de programa, e de outro, a política geral de despesas traduzida em termos de orçamento. Por exemplo, a intervenção do Estado se estende sem cessar, sem que se saiba o "fio que a conduz" e sem que se possa indicar se é uma situação provisória ou uma curva crescente por inúmeros anos. Cada ano, no momento da apresentação do orçamento, alguns lamentam o aumento constante das despesas. A pergunta

porém, permanece: "Até aonde iremos e aonde pararemos na absorção da renda nacional pelo orçamento do Estado?"

Ao mesmo tempo verifica-se que um certo número de princípios, considerados como sagrados no regime da economia liberal, foram postos definitivamente abaixo sem que se ousasse confessá-lo.

A noção do equilíbrio anual do orçamento começa então a parecer bastante artificial, pelo menos entre algumas atividades importantes do Estado. No setor dos trabalhos públicos, por exemplo, recorre-se a expedientes para a êle se escapar, ainda que, respeitando as formas (criação de fundos que escapam ao orçamento). Juntamente a isso aparecem sempre como mais numerosos aquêles que julgam que o equilíbrio orçamentário deve ser estabelecido por ciclos mais longos, paralelo, no entanto, aos ciclos da evolução econômica.

A grande preocupação dos homens de Estado e das administrações, maior do que a de pôr em ordem os orçamentos pela fixação de um plano ou de um programa, reside no aumento da receita. A despesa é crescente e pensa-se somente em cobri-la e em equilibrar sempre no cômputo anual a sua inflação crônica. Realmente, as despesas orçamentárias aumentam. Verifica-se cada ano o seu aumento, em consequência da desorganização da economia que imaginamos provisória e passageira. Não se pensa em sustar essas despesas ou em instaurar entre elas uma ordem qualquer oriunda de programas de política geral, articulados e profundos. Contentamo-nos em encontrar os meios mais diversos de compensar essa despesa por meio da receita.

Êsse quadro de incoerência e desordem é aquêle que nos dá a concepção puramente liberal do orçamento, aplicado a uma situação que não corresponde mais aos princípios básicos que comandavam essa mesma economia liberal.

Assim, evidencia-se como imprescindível iniciarmos uma nova etapa para chegarmos a noção do orçamento-programa, do orçamento como parte integrante do planejamento nacional. Veremos, agora, como se poderá chegar a tal evolução.

As lacunas e carências do regime atual não escaparam à atenção dos pesquisadores e assim sugeriram êles diversas soluções com a finalidade de dar uma forma mais precisa e uma orientação mais nítida à intervenção do Estado, na vida da Nação, por intermédio do orçamento.

Partindo do fato de que o orçamento não mais constitui, como outrora, um mínimo restrito de despesas de soberania, mas um sistema de intervenção do Estado na vida econômica e social do país, cujo teto máximo está longe de ser limitado com precisão, os especialistas encararam várias soluções que realmente devem ser consideradas em conjunto. A primeira dessas soluções consiste em admitir-se que a economia geral do país é inseparável do orçamento do Estado, e que o orçamento do Estado é parte integral desta eco-

nomia. Ele é, fundamentalmente, a parte da renda nacional afeta às despesas públicas ou calculadas sobre a renda privada, para ser utilizada em fins comuns, ou distribuída a comunidade, sob forma de subsídios de consumo, intervenções nas garantias sociais etc. . . . Conhecemos os estudos, sempre mais aprofundados, procedidos atualmente para determinar a renda nacional de um país. Esses estudos se procedem em estreita ligação com a política e as teorias orçamentárias e aqui aparecem já com as primeiras características de planejamento que um orçamento pode apresentar, colocado em face da economia nacional e desempenhando, no seio dessa, um papel bem definido de estímulo à produção, de redistribuição de bens eventuais etc. . . . O Estado readquiriu através do orçamento uma função econômica, seja difundindo na vida coletiva, um novo poder de aquisição, seja aumentando face as suas próprias necessidades o poder de aquisição que lhe é necessário. O orçamento aparece assim como o conjunto de meios, através dos quais o Estado se integra na economia geral do país e na sua vida econômica. E dessa maneira, que no ângulo puramente econômico, o orçamento pode, presentemente, evoluir e se apresentar com uma significação mais profunda e mais corrente.

Esse modo de se considerar o orçamento tem seu valor nítido. Graças a ele, principalmente, alguns economistas ultrapassaram a noção restrita de orçamento anual e propuseram o sistema de orçamentos cíclicos, que se estendem por determinados períodos da conjuntura econômica e a ela relacionados de forma a compensar, parcialmente, os efeitos dos movimentos econômicos.

Parece, porém, que devemos ir mais longe e considerar o orçamento ainda sob um outro ângulo que lhe dará todo o seu alcance e toda a sua significação. E' forçoso admitir que o orçamento é o esquema de um programa de política geral que o Estado se encarrega de traçar, se deseja ter influência na vida da Nação. O Estado liberal se recusou, sistematicamente, a fazê-lo. No período que acabamos de descrever, de desorganização da economia liberal, o Estado interveio de modo incoerente. Atualmente, tudo indica, que recusando sistematicamente as soluções totalitárias ou mesmo nitidamente dirigidas, o Estado no seu papel de guardião dos bens comuns, intervém para harmonizar os interesses e para suprir as falhas da iniciativa particular. Essa intervenção exige, no mínimo, uma política geral. Essa política geral deve ser traduzida pelo orçamento. Como se traduzirá ela? Antes de tudo pela procura de uma medida de despesas públicas. E como dizia E.P. Seeldrayers "nossos Estados modernos não devem mais aumentar a despesa mas determiná-la e conhecer a natureza e mesmo os elementos que a causam. Trata-se de elaborar um programa de atividade de ordem, política, econômica, financeira, social e cultural. Essa é a finalidade do orçamento, mais do que a de enumerar, despesas aqui e ali, cujo total contábil somente é levado em conta."

Seria desejável que antes da elaboração do orçamento, o governo se encontrasse em presença de uma política bem definida, a fim de que os reclamos de incoerência com que visamos sempre o Estado, não atingissem o orçamento, mas a política geral da qual ele é a tradução em número e em letras. E' necessário — e eu o repito — que o orçamento seja estabelecido pelo poder, em função de uma política da qual ele elaborou as linhas mestras. E' necessário ainda que o governo controle, aos olhos dessa política, todas as propostas de despesa que lhe são submetidas pela administração, que as analise, que as classifique sob o ponto de vista de sua incidência e que determine, entre elas, uma ordem de prioridade. Assim, o orçamento não seria somente um documento aritmético, não valendo senão por suas cifras e pelo total de despesas que traduz, mas seu valor residiria também no programa que revelaria o conjunto de despesas que ele tem como objetivo realizar. Em outras palavras, é necessário elaborar um orçamento não só em números mas em termos de programa.

Esse orçamento deve ser um programa de trabalho, o programa de trabalho do Estado. O Parlamento, ao qual é ele subordinado, pode, por seu intermédio, controlar a política do governo que lhe foi confiada. Isso, aliás, é o que já vem sendo feito nas discussões orçamentárias, mas precisa ser feito de maneira mais precisa e sistemática.

Verifica-se então, não direi o erro mas a feição incompleta das teses que dão ao orçamento caráter principalmente econômico. O orçamento é, antes de tudo, uma obra de política geral. O elemento econômico de um lado e o financeiro de outro, não devem aparecer como partes constitutivas do orçamento, mas ele é, principalmente, uma expressão de política geral.

A descrição que fiz aqui é evidentemente ideal. Apresso-me a acrescentar que esse ideal não é inutilmente demonstrado, pois que a idéia do orçamento-programa, considerado como instrumento de política geral está ainda longe de ter penetrado os espíritos, tanto no domínio político quanto no administrativo. No plano político o Parlamento vê, antes de tudo, o orçamento sob o ângulo fiscal, pois os governos, devido a sua instabilidade, não vêem a possibilidade de traçar programas de política geral em larga escala. A administração, por seu lado, ainda não se impregnou dessa doutrina e elabora anualmente o orçamento, da mesma forma que se fabricam colares, enfiando em um cordel uma série de despesas de todo o gênero, cujo total é fixado por referência aproximativa às despesas do ano anterior.

Parece-nos, no entanto, que essa doutrina deverá prevalecer, se realmente quisermos pôr em ordem os negócios do Estado. Verificamos, imediatamente, nessa perspectiva, como o orçamento é um instrumento poderoso de ação política. E' ele que traduz o plano governamental em todos os seus domínios: econômico, social, cultural etc.

Dentro desse programa, que fatalmente deverá mantê-lo por certo tempo, o equilíbrio anual

do orçamento toma aspecto diferente. Esse equilíbrio não é financeiro, isto é, ele o é em parte, mas essencialmente é um equilíbrio político, porque determina as condições de gestão dos negócios públicos pelos governantes, durante um determinado período. Ele é primordialmente um equilíbrio interno, um equilíbrio estrutural.

Esse equilíbrio estrutural substitui assim o equilíbrio tradicional puramente contábil e financeiro. Ele o elimina, como fim propriamente dito de função orçamentária. O equilíbrio financeiro do orçamento não é mais do que um esquema ao qual se veio enquadrar uma determinada política financeira. Ele é o elemento cuja capacidade de alcance ficará condicionada a saúde financeira do país, mas cujos desequilíbrios eventuais, demonstrados no quadro do orçamento anual, não mais poderão ser os critérios exclusivos de um julgamento de política geral e de política orçamentária.

“Vê-se, imediatamente, como essa concepção de equilíbrio estrutural dá aos economistas todas as possibilidades que a experiência das ciências políticas os autoriza a promover no esquema de uma conjuntura político-econômica”. (E.P. Seel-drayers).

O mesmo se dá com a previsão orçamentária. Essa sempre foi considerada, em economia liberal, como um princípio sagrado o que, no entanto, por muitas vezes causou sérios embaraços devido a sua feição irreal.

Pode-se admitir muito bem que o orçamento anual subsiste sob a intervenção do Parlamento, que coloca à disposição do governo, cada ano, os créditos necessários. Mas, não há contradição entre esse princípio e a elaboração pelo governo, com aprovação do legislativo, de programas orçamentários de política geral que se estendam pelo tempo exigido para a execução de uma grande obra, realizável financeiramente por cotas anuais. Esse conceito levou alguns a admitirem a idéia de um orçamento permanente, que anualmente fôsse objeto de acerto.

Considerado pelo prisma que acabei de expor, o orçamento pode constituir um elemento essencial de planejamento. Ele já o é, presente-mente, mas pode ainda, nesse domínio, adquirir novos e importantes desenvolvimentos. O orçamento pode também ser considerado como um precioso instrumento de coordenação. Primeiramente como coordenador de política geral. Quem diz estabelecimento de um programa de política geral, diz igualmente coordenação interna desse programa. De fato, um programa não o é na verdade, e não terá valor como tal, se os diversos elementos que o constituem não se justapuserem harmoniosamente. Se encararmos a elaboração do orçamento pelo governo, como um programa, notaremos que o governo será fatalmente obrigado, nessa ocasião, a assegurar uma coordenação nas atividades do Estado, dando prioridade àquela despesa que exige mais urgência e reduzindo aque-loutra que aparece como menos necessária. E' então que o orçamento surge como um poderoso

instrumento de coordenação econômica. Ele pode ser também um poderoso instrumento de coordenação administrativa, por meio das despesas de administração-geral. As despesas de administração-geral, isto é, aquelas que cobrem a gestão dos serviços do Estado (pessoal, material, *locações* etc...) compõem, na Bélgica, o primeiro capítulo do orçamento de seus diversos departamentos e constituem quase que uma quarta parte do orçamento ordinário. Se considerarmos o orçamento como um programa, como um plano de atividades, referente à gestão pública, compreenderemos, imediatamente, a oportunidade e a possibilidade de ser examinada através dele a situação dos serviços administrativos, encarregados de realizar o programa de política geral. O exame das despesas de administração refletirá, de maneira precisa, as condições de seus trabalhos.

Permitirá ainda comparar esses serviços entre si, estabelecendo normas de serviço em que certas despesas apareçam como exageradas e outras em que apareçam como insuficientes. O orçamento pode ainda ser um instrumento precioso de coordenação administrativa, propriamente dito, e também de planejamento administrativo. Presentemente, por exemplo, as normas dos orçamentos anuais contêm previsões para a criação de novos serviços ou para ampliação dos serviços já existentes. O que se deseja é que a elaboração do orçamento seja precedida de um inventário das atividades administrativas e de um trabalho de coordenação e de normalização nesse domínio.

Como coordenador administrativo o orçamento poderá ser também o meio de unificar os pontos de vista dando ao legislativo um quadro único das atividades dos serviços de administração centralizados e dos serviços de Estado descentralizados. Esses últimos gozam de autonomia orçamentária mas, muitos deles, são incluídos no orçamento geral do Estado através de subsídios. A reforma orçamentária, no que atinge as despesas administrativas gerais, deverá permitir que nele figurem, como linhas de programa, as previsões relativas a gestão dos órgãos descentralizados. De tudo isso resulta que o problema de atividade administrativa visto sob o prisma institucional é igual e intimamente ligado ao problema orçamentário e demonstra como uma sábia gestão dos orçamentos poderá esclarecer-nos nesse domínio.

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO EM RELAÇÃO À POLÍTICA GERAL

Estudarei agora a organização e execução da previsão orçamentária no âmbito governamental e as conseqüências daí resultantes sobre a ação política e a estrutura administrativa. E' um assunto interessante e atual pois vemos que, presente-mente, em todos os países o desenvolvimento da previsão orçamentária, no sentido que esbocei no capítulo anterior, tem efeitos importantes nas relações entre os diversos elementos que constituem o governo e administração, e as obrigações que

dêsse modo se estabelecem entre ministros e administrações.

O problema que estudaremos diz respeito ao executivo. Excluímos, deliberadamente, as fases do processo orçamentário em que a representação nacional intervém: Parlamento — Congresso — Assembléia Nacional. Êsse é um outro problema que não estudaremos aqui. Mas, para o esclarecimento de nossas perspectivas, indicaremos rapidamente os diversos itens do processo orçamentário global, a fim de que fiquem determinados os que nos interessam e aquêles que voluntariamente abandonamos.

1.º) Elaboração e apresentação do orçamento ao Parlamento compete, em geral, ao executivo;

2.º) Aprovação do orçamento e das leis financeiras permitindo ao executivo taxar impostos e utilizar créditos, compete, em geral, à representação nacional;

3.º) Execução do orçamento, isto é, utilização dos créditos abertos, compete ao executivo (com certos créditos internos);

4.º) Verificação da legalidade das despesas e das contas de instituições autônomas, relativas ou totalmente independentes do executivo e que, freqüentemente, têm caráter jurídico diretamente emanado da representação nacional, compete à própria representação nacional.

Êsse é evidentemente um esquema geral, mas válido, com ligeiras modificações para a maioria dos países.

O que nos interessa no acima exposto são os itens 1.º e 3.º) (elaboração e execução do orçamento). Abandonamos, sistematicamente, os itens 2.º) e 4.º) como fazendo parte de um outro estudo.

O problema de elaboração e execução do orçamento se nos apresenta às vêzes, no plano da ação governamental e da ação administrativa, isto é, no plano de formação da política geral pelo executivo, politicamente responsável, e da execução dessa política por uma administração subordinada a êsse executivo. Essa distinção entre ação governamental e administrativa é bastante nítida na concepção e teoria européias, ainda que essas admitam intercorrência entre as duas funções: o poder político sendo ao mesmo tempo administrativamente supremo (ex. um Ministério) e a alta administração, participando diretamente da elaboração da política geral. Nos Estados Unidos ela é muito menos precisa. O conceito de estabelecimento de política (policy-making) engloba, por vêzes, a ação governamental e administrativa (pelo menos a superior e a que nos interessa nesse estudo). A prova disso se encontra numa particularidade da terminologia americana: o termo administração inclui não somente o que em francês entendemos como administração, mas tôda a atividade governamental. E' nesse sentido que fala da administração EISENHOWER para qualificar todo o mecanismo governamental e administrativo que depende do Presidente.

Essa diferença de concepção e de vocabulário é devida a diversos fatores, principalmente, por ser a estrutura política de moldes diversos no governo de gabinete (Inglaterra-França-Bélgica) e no governo do tipo presidencial (Estados Unidos). Veremos adiante como nesse estudo da previsão orçamentária, essa diferença de estruturas se evidencia.

Tradicionalmente, e podemos dizer há séculos, pelo menos depois de Napoleão, as diversas atividades atribuídas ao governo e à administração eram, em tôda estrutura política, aquelas que dependiam de um governo de gabinete ou de um governo presidencial, divididas por simples razão de lógica e de distribuição de serviço, segundo um plano vertical correspondendo a especialidade das matérias, em departamentos (agências) das quais algumas se encontram em todos os países: Negócios Exteriores — Justiça — Guerra — Presidência Social etc. . . Mas cada um desses departamentos exercendo sua própria missão, denominada pelos especialistas como *atividade funcional*, deve também exercer uma outra atividade, a *institucional*. Entende-se por atividade funcional aquela que é a própria razão de ser de uma administração ou de um serviço, para o qual foi ela criada. Ex: a atividade funcional do Ministério do Exterior é a de dirigir nossa diplomacia e nossas relações internacionais. Entende-se por atividade institucional, aquela que tôda administração ou departamento deve exercer para encontrar os meios de existir e de agir. Ex: gestão do pessoal, suas finanças, seu material. Nesse sentido a previsão orçamentária é institucional em todos os departamentos.

A previsão orçamentária (elaboração e execução) é uma atividade que se encontra em cada departamento ministerial (juntas, agências) desempenhando uma atividade funcional própria. Em cada um desses departamentos existe um serviço particular encarregado de reunir, dos demais setores, os dados necessários a sua apresentação, de supervisionar e realizar a sua execução. Mas se a previsão orçamentária pode ser considerada como uma atividade necessária, condição de existência e ação de cada departamento funcionalmente especializado, pode e deve ser também considerada, num ponto de vista superior e global, como uma das atividades essenciais dêsse todo, dêsse conjunto coordenado e coerente que deve ser o governo ou o poder executivo.

Com efeito, logo em muito países e mais tarde em outros, foi adotada, por razões de boa gestão e de equilíbrio financeiro, a norma da *unificação do orçamento* já observada em certas nações até como princípio constitucional.

Essa noção de se considerar o orçamento não somente como previsão contábil de receita e despesa mas também como síntese racional e refletida, constituído o *programa de trabalho do governo*, vai ganhando, pouco a pouco, maior importância. E' necessário reunir os dados orçamentários parciais, correspondentes às atividades (receita e

despesa) de cada departamento ou serviço, para com êles formar um todo: o orçamento do Estado. Repito, o orçamento não deve ser somente um total de receita e despesa mais ou menos equilibrado, mas uma obra coerente correspondendo a um plano de desenvolvimento de política geral.

A previsão orçamentária assim centralizada aparece como uma das funções do executivo mais gerais e importantes e nos ciclos da evolução histórica sente-se a necessidade de se confiar a sua execução a um órgão governamental e administrativo distinto, arcando com responsabilidades próprias e que pela sua posição goze de certa proeminência e autoridade sobre os demais serviços e departamentos, pela simples razão de possuir as "chaves do cofre".

Nos países de govêrno de gabinete, essa função é confiada a um Ministro — entre outros — que nesse particular tem maior autoridade, ainda que, constitucionalmente, tenha a mesma autoridade dos demais. É, em geral, o Ministro da Fazenda, mas algumas vezes varia. Em diversos países (França-Bélgica) experimentou-se por várias vezes a forma *Ministro de Orçamento* autônomo, encarregado exclusivamente da previsão orçamentária, a qual se juntavam outras atribuições de coordenação governamental e administrativa. Na maioria dos casos, porém, o Ministro da Fazenda concentra em suas mãos a receita e a despesa, isto é, a previsão fiscal e orçamentária, assim como o contrôlo orçamentário (Tesouro). Não entrarei aqui, pois isso nos levaria muito longe, na apreciação dessas diversas soluções e de suas vantagens e desvantagens. Demonstrarei somente certos aspectos. E' assim que :

— Na Bélgica a previsão orçamentária é exercida pelo Ministro da Fazenda (experiência provisória de um Ministro de 1946-1949) que dispõe, para esse fim, de uma Administração do Orçamento a qual nomeia, nos outros departamentos, os controladores das despesas empenhadas e Inspectores de Finanças (cujo papel é bem diferente dos inspectores de finanças da França).

— Na Inglaterra a previsão orçamentária é confiada à Administração do Tesouro da qual se conhece a qualidade técnica, a autoridade influente e a preponderância que tem sobre o conjunto do Serviço Civil inglês. Preponderância que se manifesta exteriormente, de diversas maneiras: o 1.º Ministro é o 1.º Lorde do Tesouro. O Secretário Permanente do Tesouro é o Chefe do Serviço Civil. Mas, na realidade no plano ministerial é o Ministro da Fazenda (Chancelor of Exchequer) quem dirige o Tesouro no exercício de sua previsão orçamentária e que apresenta o orçamento ao Parlamento.

— Na França a previsão orçamentária é igualmente exercida pelo Ministro da Fazenda (houve algumas vezes um Ministro de Orçamento) que dispõe também de uma Direção do Orçamento, com o contrôlo das despesas empenhadas nos diversos departamentos.

Salientamos um elemento importante de organização do qual falaremos novamente e com maiores detalhes no capítulo seguinte: a tendência a reunir, aproximar, a colocar sob a mesma autoridade política e administrativa, os serviços que se encarregam do orçamento de conjunto dos departamentos e aqueles que se encarregam do estudo e do planejamento da economia nacional. Na Inglaterra o Tesouro compreende os serviços orçamentários mas também os serviços econômicos cujo papel é mais importante (compreende ainda outros serviços). Na França, reuniu-se depois de muito anos, a previsão FINANÇAS (nela compreendida a previsão orçamentária e a previsão econômica) nas mãos de um só Ministro (auxiliado por diversos Secretários de Estado) que nos últimos tempos é também Presidente do Conselho o que demonstra a importância da reunião econômico-financeira na ação política e governamental.

Eis algumas indicações sumárias para os governos de gabinete: *Govêrno do tipo presidencial* — tomarei como exemplo único os Estados Unidos.

Na Europa temos como hábito e tradição o govêrno de gabinete;

— a responsabilidade do executivo na preparação e no contrôlo de execução do orçamento;

— o orçamento único preparado sob as vistas vigilantes de uma autoridade especialmente encarregada de coordenar essa preparação, assim como de supervisionar a sua execução.

Não é pois com pouca surpresa que verificamos que até o princípio do século vinte, a despeito das disposições constitucionais que investem o Presidente dos Estados Unidos da plenitude de um poder executivo, geralmente considerado maior que em outros países, êste devolva ao executivo o exercício da previsão orçamentária, que permanece nominalmente nas mãos do Secretário do Tesouro e não diretamente nas do Presidente. Sem dúvida, o Secretário do Tesouro é responsável perante êle, mas não dispõe de autoridade suficiente e de responsabilidade política. Também não existe em verdade um orçamento único, mas orçamentos separados e fragmentados por departamentos ou grupos de departamentos que são separadamente subordinados ao Congresso. De fato, é o Congresso que exerce a dupla função de preparar o orçamento e de controlar a sua execução, função que normalmente devia caber ao executivo.

Uma reação progressiva contra êsse desequilíbrio institucional apareceu em 1921 (Departamento de Orçamento e de Contas), uma organização nova que:

— tornou o Presidente o responsável direto pela previsão orçamentária que ficou pertencendo ao Executivo;

— fixou definitivamente a idéia do orçamento único, apresentado anualmente pelo Presidente;

— criou o Serviço de Orçamento destinado a ser, ulteriormente, uma das administrações-chave dos Estados Unidos, colocado dentro dos Serviços Executivos do Presidente, isto é, sob a sua depen-

dência direta, tendo como encargo principal exercer, para o executivo, a previsão orçamentária. A êle estão sendo progressivamente confiadas muitas outras tarefas correlatas e importantes.

Tendo assim sumariamente demonstrado em que mãos repousa a previsão orçamentária nos dois tipos de governo a que pertencem os países de política democrática, examinarei, com algum detalhe, o mecanismo da previsão orçamentária no executivo, em seu duplo aspecto:

- elaboração do orçamento;
- contrôle de sua execução.

A) *Elaboração do Orçamento*

Consiste em uma síntese, tão ordenada quanto possível, de previsões de receita de um lado, e de despesas de outro, cada uma contendo as suas justificativas quanto ao motivo da receita ou da despesa e quanto a sua estimativa. O todo deverá estar quanto possível em equilíbrio.

Para um trabalho dêsse gênero pode-se aplicar dois métodos: o primeiro puramente *empírico* e o segundo tendendo a se fundir numa concepção de conjunto.

O método empírico consiste em reunir, daqui e dali, as estimativas que os próprios departamentos elaboraram por aproximação, a maioria delas deduzidas de importâncias do ano anterior, com elas formar um todo e ver se êsse todo ultrapassa ou não a previsão da receita. Em caso afirmativo (e estamos supondo um país que queira evitar o deficit) vê-se que foram feitos cortes nessas previsões de despesa que não obedeceram a critérios definidos mas aceitos sob a condição do responsável que deixa fazer sem contudo protestar.

Faço um pouco de caricatura, mas é quase assim que as coisas se passam. Presentemente, na maioria dos países, isso ainda é feito assim.

Um método mais racional poderá ser usado da seguinte maneira:

1.º) previsão global do volume da renda nacional para o exercício orçamentário objetivado;

2.º) decisão para saber que parte dessa renda o Estado deve e pode razoavelmente arrecadar sob a forma de impostos;

3.º) previsão para saber se, de fato, essa parte pode ser arrecadada em face do sistema fiscal e da conjuntura econômica;

4.º) a êsse total de receita deve corresponder o total de despesa possível;

5.º) dentro dêsse total, distribuição em grandes percentagens, de créditos afetos às principais atividades do Estado:

- administração civil;
- defesa nacional;
- assistência social;
- intervenções econômicas;
- trabalhos públicos — investimentos;
- ensino;

6.º) fixação pelas administrações responsáveis, e nos seus limites, de créditos detalhados atribuídos nesse quadro geral a cada uma das atividades;

7.º) reunião do todo no orçamento geral do Estado.

(continua)