

Aspecto do orçamento moderno

A primeira vista, o orçamento de um país pode parecer pura e tão somente um plano financeiro, isto é, um programa de gastos para determinado período com a devida estimativa dos recursos com que atendê-los.

Esse é, sem dúvida, um dos aspectos do orçamento moderno — por assim dizer, a sua forma. Tal, porém, não teria significado nem utilidade, se não tivesse a justificá-la o conteúdo da volição do Estado no esforço pela consecução de seus fins, volição expressa em termos de trabalho. Assim, — isso já se vai tornando truismo, um orçamento é, também, implicitamente, um programa de trabalho, um plano de administração — aquilo que o Estado precisa e pretende realizar dentro de certo tempo, de acôrdo com certas diretrizes.

Compreendendo a importância do que se convencionou chamar o processo orçamentário — todo o conjunto de fases e operações através das quais se desenvolve a elaboração de um orçamento, — os governos de hoje dedicam ao seu êxito os cuidados e atenções possíveis, nêle interessando e dêle fazendo participar quase a totalidade de seus órgãos. E não poderia deixar de ser assim, sob o risco de resultarem tumultuárias, dispersivas e até contraditórias as tarefas que se impusesse cada executivo, pela própria inconsistência ou impropriedade do talvez mais valioso instrumento para promover a coordenação e harmonia das mesmas.

Simultâneo dêsse característico, outro se configura de extrema relevância no orçamento dos países democráticos: o de instrumento de contrôle do govêrno pelo povo, já diretamente, através do exame e crítica do documento orçamentário, já por intermédio dos seus representantes no Legislativo.

Aqui cumpre ressaltar uma nova feição, a que o Brasil poderá ilustrar como exemplo vivo e atual: o Congresso não apenas exerce o seu direito e dever de controlar o Executivo na oportunidade da discussão e votação do orçamento, como também colabora, participando de forma ativa e saliente na elaboração orçamentária. Tanto ao efetuar a dosagem dos créditos propostos, como ao proceder à introdução de novas rubricas ou à modificação das ementas anteriores, a um tempo o Congresso fiscaliza e coopera.

O fato verificou-se de forma significativa ao ensejo do preparo e aprovação do nosso orçamento vigente: as dotações para auxílios e subvenções de caráter local, por exemplo, foram particularmente afetadas com a revisão parlamentar. Disso resultou ir a Verba 3 — Serviços e encargos, em que se enquadram ditas dotações, muito além da Proposta do Executivo, alcançando um nível jamais atingido: 6.304 milhões de cruzeiros ou seja 32,5% em relação à despesa total da União, contra 4.028 milhões ou 27,6% em 1948.

A Verba 3 vem atingindo níveis cada vez mais altos, mesmo em relação às demais verbas — o que, de certa forma, é auspicioso constatar, se atentarmos para o fato de, como tendência correlata, observar-se, de exercício para exercício, uma queda percentual do montante das dotações destinadas a pessoal, consignadas na Verba 1: em 1947, o governo aplicava 47,9% do total dos seus gastos com o pagamento de seus servidores; em 1948, êsse ônus passou a representar 35,3% da despesa e em 1949, já representando 33,7% nivelou-se praticamente à Verba 3, resultado tanto mais expressivo quanto se considere que esta verba representava em 1945 apenas 17,3% da despesa.

Em termos orçamentários, as tendências apontadas correspondem à rigorosa política de contenção de gastos, em boa hora encetada pelo Executivo, reduzindo novas nomeações e admissões ou a criação de cargos, além de outras medidas, num esforço que se documenta à saciedade pela simples comparação das dotações destinadas à Verba 1 com as demais no último triênio. Por força da conscienciosa prática do critério de restrições, do "ascetismo orçamentário" adotado pelo Executivo, conseguiu-se tão apreciável declínio na posição relativa da Verba 1. Vale reiterar: em 1947, quase a metade da despesa da União destinava-se a pagar pessoal; para 1949, apesar do reajustamento dos vencimentos dos servidores civis e militares, a Verba 1 representa pouco mais que um terço da Despesa.

Por outro lado, cuidadoso planejamento de recursos e aplicações possibilita ao Executivo atender aos imperativos constitucionais no que tange às chamadas dotações compulsórias, tanto vale dizer, as cotas anuais atribuídas pela Constituição Federal a determinados fins de interesse para a valorização econômica e espiritual do Brasil.

Estas cotas distribuem-se pelos vários ministérios e o orçamento de 1949 soube enquadrá-las e satisfazê-las. Dessa maneira, foram destinados 3% da renda tributária do País a programas relativos à valorização da Amazônia, 1% para a valorização do vale do S. Francisco, 3% à recuperação do polígono das secas e 10% às atividades e tarefas relativas à educação nacional. As bancadas parlamentares tiveram decisiva atuação no parcelamento desses grandes totais.

Ainda apreciado de outro ângulo, qual o da distribuição da Despesa pelos órgãos da administração, o orçamento de 1949 apresenta tendências e reflete situações e atitudes dignas de registro.

O Ministério que obteve maiores dotações foi o da Fazenda, com 3.429 milhões de cruzeiros ou 17,8% da Despesa, o que é natural, sabendo-se que convergem para o Tesouro Nacional compromissos de vulto, como os da dívida pública. A seguir, pelo vulto das dotações, vem o Ministério da Viação e Obras Públicas, com 3.319 milhões ou 17,1% posição altamente expressiva porque mostra, com suficiente clareza, a decidida política do governo, ao empreender as providências condizentes com o melhor aproveitamento do nosso potencial econômico, esforço benemérito e corajoso que vai ter seu coroamento no Plano Salte.

Tôdas estas indicações fazem ressaltar a importância do orçamento como disciplina do dinamismo administrativo de uma nação e o colocam entre os mais úteis instrumentos de bom entendimento e cooperação entre os poderes.