

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

A continuidade do processo orçamentário

JOSÉ V. O. MARTINS

O ASPECTO da continuidade é o fato mais importante do moderno processo orçamentário. Ele é que empresta real significação à coexistência de tôdas as fases do orçamento num mesmo momento. No entanto, nem sempre foi assim. Houve tempo, que aliás se prolongou até bem pouco, em que tal processo se arrastava fragmentariamente, as diferentes fases se sucedendo sem o menor encaideamento, numa perfeita solução de continuidade.

Com os sensíveis aperfeiçoamentos introduzidos no sistema orçamentário brasileiro (estrutura e processo) novas condições surgiram tornando viável o processamento da continuidade orçamentária.

Não resta dúvida, e mesmo já se deixou transparecer, que as circunstâncias não ensejariam o êxito alcançado, se preliminarmente não se houvesse tido o cuidado de, no devido tempo, imprimir-se à instituição encarregada de preparar a proposta orçamentária o necessário sentido de permanência, a indeclinável estabilidade, abrindo-lhe, ao mesmo tempo, a possibilidade de funcionar num plano orgânico e em harmonia com o novo espírito que informa a ação e domina a estrutura do sistema da moderna administração pública do país.

E' claro que nas condições preexistentes nem ao menos seria possível pensar-se sequer na viabilidade de qualquer esforço tendente a obter melhoras da situação. E' que, urgia, antes de mais nada, a solução dos problemas básicos já referidos, pois que, no que se refere ao órgão, sem estabilidade e estruturação orgânica, todo o trabalho da agência central orçamentária resultaria ineficás.

Esses requisitos são, pois, indispensáveis para que o órgão mencionado se ponha em condições de poder dar forma e objetividade aos planos administrativo e financeiro do Governo.

A exemplo do que ocorrera em outras partes, aqui também o encaminhamento das questões prô-

priamente orçamentárias teve que aguardar que os problemas básicos de ordem organizacional fôssem solucionados. Sòmente assim as idéias concernentes aos novos processos de ação, no setor da técnica orçamentária, poderiam influenciar a formação de um sistema de procedimentos ajustável à natureza do regime político e ao atual estágio da administração pública.

Em vista do expòsto, não se discute que o movimento reformador atingiu, entre nós, desde os seus primeiros passos, o ponto fundamental do problema, visando transformar a estrutura e aprimorar as normas orçamentárias vigentes. Tôda atenção foi concentrada nêsses aspectos principais, de modo a deixar assegurada a preeminência da facêta mais importante do problema, que, indiscutivelmente, é a da continuidade do processo orçamentário.

O assunto, porém, é muito mais complexo do que geralmente se julga. O binômio, estrutura e processo, reclama uma larga escala de conhecimento, dos mais variados matizes, dos seus tratadores. Admitamos, contudo, que as questões de base relativas ao primeiro têrmo de tal binômio se encontrem satisfatoriamente equacionadas. Nem assim teremos simplificado o problema. E' que na constituição do segundo têrmo milita uma série de componentes, entre os quais é fator de real monta as decisivas atividades que devem ser exercidas por um corpo técnico de formação superior.

Essa exigência relativa às qualidades do pessoal da empresa constitue condição *sine qua* ao desenvolvimento de qualquer processo, máxime do de natureza orçamentária, e conseqüentemente fator decisivo de êxito dos empreendimentos lançados. A organização que não dispuser de pessoal dêsse nível não terá probabilidade de sucesso. E isso porque a tal elemento cabe a difícil tarefa de fixar conceitos, de renová-los continuamente, para

obter noções que sintetizem as últimas conquistas do pensamento e da civilização.

A repercussão na administração pública brasileira do esforço expendido por essa nova e adequada espécie de servidores, bem assim das idéias de Frederico Taylor e dos seus mais categorizados interpretes e aplicadores, tem provocado reações assaz benéficas. Graças a tudo isso, e, em particular, a ação renovadora dos novos quadros de pessoal, já não permanecemos a repetir velhos chavões de origem quase colonial e a insistir, rotineiramente, na aplicação de fórmulas obsoletas

No importante domínio da administração financeira já não impressionam as idéias de 30 anos atrás, que consideravam o orçamento apenas como um quadro de receitas calculadas e despesas fixadas (e como!) a serem efetuadas pelo Governo, num determinado período. Por outro lado, a idéia de que o objeto das finanças públicas não é o dinheiro em si, por incrível que pareça, somente nessa nova fase de racionalização do sistema orçamentário logrou perfeito entendimento.

Entrementes, até bem pouco, o funcionamento do processo orçamentário, na sua significação de operações ou atos administrativos, realizado por repartições competentes e especializadas, não revelava ou refletia efeitos de modernização do conceito de orçamento. Os aspectos financeiros ou fiscais e os contábeis, de certo modo desnaturados, continuavam a absorver a atenção dos administradores, em detrimento, é óbvio, dos aspectos administrativos da questão. A realidade desse fato é, hoje em dia, perfeitamente compreendida. A preponderância dos aspectos administrativos do orçamento não podia se afirmar, se antecipando à própria reforma da administração, e à melhoria substancial de seus efetivos humanos.

Em outras palavras, a preponderância dos aspectos administrativos do orçamento sobre os fiscais requer permanentes intervenções de atividades eminentemente técnicas, a entrega dos postos-chaves da administração a consumados peritos, únicos capazes de encontrar a melhor solução para atender às crescentes demandas da coletividade. No desempenho dessa tarefa saberão eles, melhor do que simples autodidatas, utilizar os recursos que a sua formação superior pode lhes facultar. A falta da colaboração dessa adequada espécie de homens retardou a verificação da hegemonia dos aspectos administrativos sobre os demais aspectos do orçamento. E, so-

bretudo, impediu que a realística concepção do orçamento como processo contínuo fôsse posta em ação.

O fato é que são bem poucos os que ainda não perceberam que as atividades orçamentárias já não mais se processam periodicamente e que não podem ser dinamizadas sem que se encontre ao seu serviço um sistema de órgãos adequadamente estruturados e superiormente dirigidos. É lógico que, os que se encontram voltados para o passado, e ainda consideram o orçamento como simples relação de quadros mais ou menos arbitrários de receitas e despesas, não podem admitir que o seu preparo encerre maior importância, principalmente os que em função de uma *experiência* obtida em épocas passadas, ao se referirem ao assunto o fazem em função da *técnica* que conheceram, e que se resumia a um geitoso manejo da *tesoura* e do *pincél* de goma arábica.

A êsse tempo a improvisação permeabilizava tôdas as fases do processo orçamentário. Era mesmo a norma básica de ação e ainda por cima informada por orientação que nem sempre coincidia com os idéias de argúcia e sinceridade.

As conseqüências dessa orientação ainda hoje se fazem sentir. Pelo menos, sua filosofia inspiradora, se assim podemos nos expressar, vive e floresce em determinados setores da administração, comprometendo a sua reputação, inclusive no exterior, pois que não se improvisa apenas para uso interno. Em certa reunião de caráter internacional, alhures realizada, um nosso representante chegou ao extremo de tentar precisar de improviso o montante dos capitais estrangeiros invertidos no Brasil. É claro que o fato não ficou sem contradita.

Exemplos como êsse encerram uma grave advertência no sentido de recordar que o problema da formação científica e do preparo técnico do pessoal deve ser encarado com decisão pelo Governo, já que, como conhecendor das circunstâncias que dominam o assunto, não lhe é lícito esperar um consurso imediato de instituições particulares.

O Governo não pode ignorar que da solução desse problema magno depende toda organização do país, a defesa de seus superiores interesses e a exação de suas grandes responsabilidades, nessa fase de supremos reajustamentos. É preciso urgentemente evitar que a solução de tais problemas continue na dependência de um pessoal sempre

mais forte na arte, nem sempre útil, da improvisação.

E' bem verdade que o Govêrno vem fazendo algo nêsse sentido por intermédio da atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público. Realmente, os esforços expendidos por êsse órgão federal merecem louvores. Mas é preciso não esquecer que, mesmo que tais esforços alcancem rendimento pleno, nem assim seriam suficientes para habilitar a administração pública do país a dar cabal desempenho aos seus intrincados e amplos encargos.

A rememoração de todos êsses fatos é perfeitamente cabível quando em foco o problema da continuidade do processo orçamentário. E isso porque sabemos que enquanto o Govêrno não conseguir formar, de modo satisfatório, o seu pessoal tôdas as soluções repousarão na base do empirismo e da improvisação, o que vale dizer, que não poderá ter a ilusão de que esteja realmente administrando, e, pois, indo ao encontro siquer das necessidades mais elementares do país.

Não se infira do que acabamos de expor que negamos a existência de pessoas de alto nível intelectual e renomada competência nos quadros da administração pública. Queremos apenas acentuar que o seu número é bem escasso. E assim sendo não podem tais pessoas dar à administração o máximo de que são capazes. E assim acontece porque são solicitadas a desempenhar, simultaneamente, uma multiplicidade de trabalhos, o que, evidentemente, compromete e anula esforços que deveriam ser bem aproveitados.

Portanto, para que as atividades orçamentárias se processem dentro do ritmo de continuidade que deve caracterizá-las, faz-se mister que tôdas as providências insinuadas sejam postas em prática, principalmente visando a solução dos dois aspectos básicos do problema: o estrutural, com a centralização dos trabalhos orçamentários num órgão de nível não ministerial, para que fique assegurada, entre outras coisas, a não interferência de vontade estranha no programa administrativo do Executivo, e o institucional, referente às atividades do pessoal, para que as diretrizes do programa do Executivo sejam fielmente traduzidas e tècnica-mente concretizadas.

Sabemos que, em parte, o atendimento de tais exigências só se verificou no Brasil depois que um intensivo movimento de idéias operou profundas modificações na administração pública, culmi-

nando com a criação, junto do Chefe do Executivo, de um órgão técnico especializado destinado a prosseguir na obra encetada pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil. Êsse órgão foi o D. A. S. P. que, nos têrmos do Decreto-lei que o criou teria que mais tarde instalar uma divisão especial destinada a coordenar as atividades orçamentárias. Era o reconhecimento legal de que ao Executivo diretamente deveria caber o encargo da elaboração de seu plano de trabalho e não ao Ministro da Fazenda como até então vinha acontecendo, em virtude da discutida Lei n.º 23, de 1891.

A principal significação dêsse dispositivo legal é, no que interessa o trabalho em curso, traduzir a condenação da velha prática de se confiar a elaboração orçamentária a comissões de vida precária e de atividades intermitentes que apenas se reuniam durante curto período do ano. E' que, porém, o já mencionado dispositivo legal se inspirou nas razões indicadas pela experiência de que tais comissões não podiam de maneira alguma atender às exigências do orçamento moderno, mesmo quando integradas por técnicos de subido valor.

A razão disso reside justamente na significação fundamental da continuidade do processo orçamentário. Nos têrmos dessa continuidade, sabe-se que, no momento em que os órgãos diretamente interessados estão a braços com as tarefas de fiscalização do orçamento executado, várias outras agências do poder público, inclusive o órgão central orçamentário, acompanha com vivo interêsse os trâmites dessa operação final, anotando em seus respectivos fichários os resultados finais do exercício encerrado.

Enquanto isso acontece, todos os órgãos da administração pautam a sua conduta à base das autorizações contidas no orçamento em execução e colaboram ativamente na elaboração do orçamento destinado ao próximo exercício financeiro.

Em resumo, a situação é a seguinte: em determinado momento do ano a administração tem sua atenção voltada, simultaneamente, para quatro orçamentos, estando um em face de fiscalização, um outro em execução, um terceiro em discussão e votação no Congresso, e finalmente, um quarto em início de preparação.

A idéia de continuidade, portanto, pode e deve ser traduzida com o encadeamento, simultaneidade das fases do processo orçamentário, e tem feito

com que o Governo adote medidas de largas repercussões, mesmo e ainda porque essa idéia de continuidade se acha indissolúvelmente associada ao conceito de orçamento como plano de trabalho. A continuidade do processo é vital para que o orçamento venha a traduzir efetivamente o resultado de um planejamento a curto prazo.

Entretanto, se levarmos em consideração a circunstância de que essas comissões de ação intermitente de modo algum se incumbiam do contróle da execução orçamentária, cuja efetivação é uma necessidade constante, somos levados a reforçar a nossa convicção de que, de fato, tais comissões são inadequáveis à situação criada pelo surto de progresso que a técnica orçamentária vem experimentando nestes últimos anos.

Mas como dissemos, linhas atrás, o ato que criou o nosso departamento de administração geral, em julho de 1938, previu a existência de uma futura divisão de orçamento na estrutura desse mesmo departamento, mas que só foi instalada em 1945. Por conseguinte, durante cerca de sete anos o D. A. S. P. funcionou sem que a sua estrutura fôsse devidamente complementada.

As causas determinantes de tal omissão não são, porém, as que geralmente se aponta, atribuindo-as a pseudas dificuldades criadas pelo Ministério da Fazenda.

O que na realidade contribuiu para convencer o D. A. S. P. de que não era ainda azado o momento para realizar a completa integração de sua estrutura, instalando a prevista divisão de orçamento, foram fortes razões de ordem técnica e administrativa. E isso aconteceu quando partilhava das tarefas orçamentárias apenas por intermédio de um seu delegado junto àquelas comissões de vida precária e ação intermitente.

Pesando as responsabilidades, à vista de ilações extraídas de uma análise percruciente da questão, o D. A. S. P. chegou à conclusão de que não era de seu interesse nem tão pouco do da administração chamar a si a execução de tarefas para o desempenho das quais não estivesse seguramente aprestado. Mesmo porque, qualquer fracasso, máxime no setor das realizações orçamentárias, haveria de repercutir com tal amplitude que provalivelmente poderia abalar, de modo irremediável, os próprios alicerces do novo sistema que, no momento, se encontrava empenhado em implantar.

Logo nos primeiros contactos com os problemas então tratados por essas comissões transitórias teve

o D. A. S. P. oportunidade de mensurar o grau de dificuldades imanente aos trabalhos orçamentários. O fato é que seu tempo não foi perdido, dado o volume e qualidade das observações recolhidas. Entre tais observações, emprestou o devido aprêço à concernente ao estado insatisfatório do pessoal, sobretudo por saber que havia sido recrutado entre os melhores elementos do serviço público civil. Daí, a série de medidas, que teve que adotar, no sentido de acelerar o processo de aperfeiçoamento de todo o pessoal do Estado, e destinadas a criar ambiente capaz de atrair valores novos para o campo das atividades administrativas.

Entretanto, como as questões orçamentárias não mais deviam permanecer à mercê dessas comissões informes e não devessem igualmente ser atribuídas diretamente à sua responsabilidade, sugeriu o D. A. S. P. a criação de um órgão mixto, subordinado administrativamente ao Ministério da Fazenda e tènicamente à sua autoridade, destinado a preencher, provisoriamente, a lacuna aberta em sua estrutura pela falta da divisão de orçamento. Foi assim que nasceu a Comissão de Orçamento e pelas razões expostas.

A criação desse órgão centralizador das atividades orçamentárias, seguida das divisões ou repartições encarregadas das atividades mencionadas nos departamentos de linha, com a incumbência de funcionarem em estreita colaboração com o órgão central, e como elemento de ligação e contacto, acarretou benefícios incalculáveis.

Em primeiro lugar, ficou patenteado o inequívoco propósito do Governo de preservar, a todo transe, o aspecto da continuidade do processo orçamentário, como passo fundamental à viabilidade de seu plano administrativo. O ato do Governo criando o órgão central em causa, entre outros motivos, foi decretado por considerar que as antigas comissões eram de atuação intermitente e que, como dissemos, apenas se reuniam ao apagar das luzes, sendo, portanto infensas à continuidade do processo orçamentário, e pois nocivas à administração financeira.

Assim, não há dúvida de que a Comissão de 1940 representa um marco assinalável na estrada da evolução da técnica orçamentária do nosso país. E' que, de acôrdo com os planos traçados, a C. O. assumiu incontinenti a posição de peça básica da estrutura do sistema orçamentário da União, e de agente coordenador de tôdas as ati-

vidades pertinentes ao assunto. Enfim, fez o máximo com o propósito deliberado de transformar as fases do processo, diretamente a seu cargo, em etapas efetivamente técnicas.

Na parte da Receita, então, seu esforço revelou-se particularmente fecundo. Basta assinalar que no início de suas atividades não existia nada que lhe pudesse auxiliar de referência aos encargos do plano financeiro. Como sabemos, as comissões que atuaram anteriormente não possuindo o senso da permanência nem tão pouco a necessária formação técnica, não podiam, logicamente, transmitir experiência apreciável.

A C. O., porém, foi lotada por servidores do Ministério da Fazenda e do próprio D. A. S. P., informados por uma orientação superior, e, tendo, a respeito de orçamento, de seu conceito moderno, idéias perfeitamente atuais. Conheciam a importância de uma proposta orçamentária bem elaborada em seu duplo aspecto e sabiam que todo sucesso estava na dependência do desenvolvimento de uma ação bem coordenada.

A tarefa precípua da C. O. teria que ser a da elaboração da proposta orçamentária, que, como sabemos, é a de maior responsabilidade intelectual, por coincidir também com a fase de realizações de pesquisas, inquéritos, elaboração de formulários rigorosamente uniformizados, consultas, ponderações, conhecimento e senso para hierarquizar as necessidades, e, finalmente com a feitura de tabulação, que constitui, em última análise, a apresentação do orçamento.

Como se vê, trata-se de uma etapa realmente inçada de dificuldades de toda ordem. A essa altura, já é perfeitamente dispensável insistir nas exigências ou requisitos de ordem intelectual e técnica e na necessidade de uma estruturação adequada. Entretanto, está comprovado que a C. O. pôs todo seu empenho no sentido de legar uma tradição de experiência apreciável e um documentário capaz de servir de base a qualquer trabalho sério.

E' interessante assinalar que todas essas realizações da C. O. constituiu esforço exclusivamente seu. Jamais contou, de modo efetivo e orgânico, com a colaboração de repartições especializadas, destinadas a assistir a órgão de funções como as

suas, como acontece, por exemplo nos Estados Unidos da América do Norte, onde repartições desse nível se incumbem de tarefas, como sejam, de coleta, sistematização e tabulação de dados relativos às finanças públicas (1).

Do exposto facilmente se verifica que politicamente a C. O. representou o papel de verdadeira ponte entre o campo de atribuições do Ministério da Fazenda e a esfera de interesses técnicos da futura divisão de orçamento do D. A. S. P. O êxito alcançado pela C. O., em todas as fases do processo orçamentário, foi produto dessa circunstância favorável.

Em conclusão, a criação da Comissão de Orçamento não resultou de um conchavo, não nasceu de injunções escusas, de choques de competições; não resultou de transigências recíprocas entre o Ministério da Fazenda de um lado e o D.A.S.P. de outro. A sua criação veio atender a imperativo de ordem científica, e na prática, criar um campo de notável experiência e base de ação para o funcionamento posterior da Divisão de Orçamento do D. A. S. P.

Essas profundas modificações introduzidas de um modo geral na administração pública, e em particular, no setor da vida orçamentária, na sua estrutura e processo, cujos detalhes evidentemente não cabem no limitado espaço deste trabalho, criaram as condições necessárias à praticabilidade do orçamento no seu aspecto de plena continuidade.

Graças a oportunidade dessas modificações salutaras o processo orçamentário é hoje algo que não para, algo que não cessa e que não sofre a menor solução de continuidade.

No atual estágio do sistema orçamentário brasileiro já se tornou comum, graças às reformas operadas, a simultaneidade de orçamentos distintos em suas diferentes fases. Há, no momento, por exemplo, um orçamento que acaba de ser executado, um outro em plena fase de execução, um terceiro já elaborado e em estado de discussão e votação, e, finalmente um quarto, mais remoto, a *caminho de ser*, cujos trabalhos preparatórios não há muito foram iniciados.

(1) A. E. Buck — "Public Budgeting", N. York, 1929, págs. 162 e segts.