

A elaboração orçamentária na estrutura constitucional

VIVEMOS o início de uma era administrativa, em que a técnica apenas industrial vai sendo subposta aos ditames do Estado. É a era da economia humanizada, da ciência dirigida, dos governos planificadores.

Assim, o Poder Executivo, já hoje, deve ser, primordialmente, um organismo de planejamentos que se sucedem e se interpenetram; tangendo desde a mobilidade social aos mais comezinhos gastos materiais. Portanto, numa época de institucionalização compulsória da chefia-executiva, é natural que um dos seus aspectos essenciais — o orçamento — exija um sistema cientificamente concebido e estruturado, capaz de um processo orçamentário que esteie permanentemente todo o desenvolvimento da gestão governamental.

Visando este aspecto da questão é que países como os Estados Unidos vêm procurando salvaguardar o seu sistema orçamentário de injunções políticas ou miopia administrativa, centralizando-o num órgão postado junto ao Presidente da República — o Bureau of the Budget, criado em 1921, matriz do sistema de administração geral daquele país, a que cabe, precipuamente, elaborar o orçamento e pesquisar sobre gerência administrativa e revisão legislativa. Isto porque reconheceram os legisladores norte-americanos que de um processo elaborado circunstancialmente, sob a pressão e o calor dos debates políticos inerentes à ação do Poder Legislativo, o orçamento hoje deve exigir um processo minucioso e racional de elaboração, técnicos especializados e, enfim, um conhecimento realístico da vida econômica do país a que serve, o que levou a sua atual situação dentro do Executivo, propugnada pelos mais abalizados tratadistas da matéria, estribados não só nas mais variadas teorias, mas, principalmente, na prática mais proveitosa.

Polarizando os modernos planejamentos financeiros, de base essencialmente econômica, o orçamento elevou-se de instrumento meramente contábil a um reflexo cristalino da política econômica seguida pelo governo, terminando por ser hoje não só um espelho da vida financeira do país, como também um miraculoso filtro de suas injunções econômicas.

Daí sua transcendência, nem sempre bem pressentida, ter sugerido aos mais eminentes financistas uma revisão total do antigo empirismo que encerrava o orçamento dentro de paredes exclusivamente contábeis.

Segundo A. E. BUCK, um dos mais autorizados corifeus da atual técnica financeira, o moderno orçamento — à luz da sua utilização nos dias atuais e da sua tradição histórica — já hoje encerra três elementos essenciais: (1) um plano financeiro (2), um processo para a formulação, autorização, execução e controle desse plano, e (3) alguma autoridade governamental responsável por cada estágio sucessivo nesse processo. Combinados estes elementos, temos o que se designa "sistema orçamentário". Daí o fato de o termo "orçamento" comportar simultaneamente duas significações: uma genérica e outra específica, as quais dificilmente podem ser precisadas com segurança.

É, por sem dúvida, esta acepção genérica que deve estar presente no ânimo do legislador quando vai situar num órgão central a elaboração orçamentária. E' esta acepção genérica que, por sem dúvida, passou despercebida aos nossos parlamentares quando estatuíram no ante-projeto da Constituição que o orçamento nacional seria elaborado pelo Ministro da Fazenda.

Tradicionalmente, o Ministério da Fazenda é um órgão de administração peculiar, com a finalidade específica de orientar a política monetária e tributária, enfim, a política financeira do país. Tal, porém, afirmar-se-á sempre, precipuamente, no dispor do superavit ou no cobrir o deficit. Daí, alargar o seu âmbito até à política orçamentária — que leva às estimativas da receita, de um lado, e distribuição proporcional dos recursos financeiros pelos diversos serviços estatais, de outro — seria retroceder a uma etapa já superada em nossa Administração Pública, seria vir perturbar profundamente o regime de trabalho fazendário. Mesmo porque, a distribuição dos recursos financeiros supra mencionada só se pode efetivar mediante hierarquização de despesas, reajustamento de programas de trabalhos, cálculo de custo destes programas e um sem fim de outros problemas subsidiários, sempre complexos e espinhosos, que viriam assoberbar tremendamente o Ministro.

Além do mais, perante o Congresso é o Presidente da República o responsável pelo processo orçamentário. Como, pois, tirar-lhe arbitrariamente o direito de gerir diretamente aquêle processo? E as dificuldades internas que tal medida viria acarretar? O orçamento geral é somático, quer dizer, é uma aglutinação de orçamentos ministeriais que devem ser examinados, e, quase sempre, podados pelo órgão elaborador da chamada lei de meios. Ora, a não ser que o Ministério da Fazenda se transformasse num super-Ministério, deslocando-se do nível ministerial, como teria êle capacidade para aquilatar da oportunidade ou não da política de cada ministro, segundo a interação das várias políticas ministeriais? E a verdade é que só como tal, como órgão à parte, acima do conjunto ministerial, poderia êle adquirir a perspectiva necessária, deixando neste caso, ipso-facto, de ser um ministério, para se tornar, realmente, um órgão de planejamento orçamentário.

Todos êsses são aspectos do problema que não podem deixar de pesar na balança parlamentar. Insistir no que foi estatuido seria, no mínimo, criar um mal-estar interministerial de imprevisíveis dificuldades para a gestão presidencial e de gravíssimas consequências para a vida do país.

E os defeitos de base não se corrigem facilmente.