

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

A importância da documentação orçamentária

JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS

NÊSTES últimos tempos os progressos relativos aos conhecimentos orçamentários têm tido o seu ritmo evolutivo sobremodo acelerado. Não obstante, não passa de consumado truísmo a afirmação de que, neste setor dos domínios financeiros, muitas coisas ainda terão que ser feitas até que atinjamos um estágio satisfatório de aperfeiçoamento, máxime nos países onde as instituições políticas e a educação do pensamento das massas ainda constitue um problema de difícil solução.

Esta grande realidade se revela em toda sua magnitude toda vez que temos oportunidade de constatar que do aprimoramento e consolidação das primeiras, mormente da projeção de seu prestígio, e do preparo e conseqüente discernimento das últimas, dependem, em alto grau, a estabilidade das conquistas orçamentárias em seu aspecto substancial, obtidas, como se sabe, através de ingentes sacrifícios e da renovação de métodos e processos e da substituição de velhos conceitos.

Assim é que onde quer que exista um país organizado, com certa dosagem de respeito pela opinião pública e um certo grau de decência e responsabilidade no exercício do poder público, jamais o orçamento será elaborado à base de tabelas estatísticas destituídas de conteúdo e de precisas definições.

Na atualidade, as expressões monetárias consignadas no documento orçamentário, quer se refiram ao setor da despesa quer digam respeito ao da receita têm sentido definido. Além disso, ao serem inscritas no documento em aprêço se conformam às prescrições das normas, se adaptam e se amoldam aos métodos e critérios, cuja presença visa, precisamente, remover os anacrônicos empirismos e prevenir as práticas absoletas do arbítrio e dos improvisos das falazes intuições.

Nos países civilizados, no entanto, já pertencem ao patrimônio da história as épocas em que o orça-

mento constituía apenas uma formalidade sem importância na vida administrativa do Estado. Pertence igualmente a um longínquo passado o império das práticas orçamentárias destituídas de conteúdo objetivo, divorciadas das realidades, alheias à contundência dos problemas. Na base de tais práticas os orçamentos atravessavam os exercícios financeiros para que eram aprovados, à maneira como os indivíduos saem à passeio, isto é, sem destino, sem rumo fixo, desprovido de planos e objetivos, e, pois, expostos à instantaneidade das decisões, que raramente logram consultar os interesses superiores de bem estar, prioridade, economia e oportunidade. Decididamente já vão bem longe esses tempos, inclusive os que imediatamente lhe seguiram, fase em que, o orçamento, não obstante ligeiramente melhorado, ainda não perdera a feição de efetivo enfileiramento de "palpites" sofrivelmente informados, de simples enumeração de gastos, logicamente tão inexpressivos quanto os resultados da previsão da receita. Em uma palavra: tratava-se de orçamentos que nada mais traduziam senão simples relação de receitas e despesas. O processamento de sua elaboração se realizava na base de tabelas contendo dados estatísticos representando despesas e receitas correspondentes a um determinado número de anos. Acresce salientar que estas estatísticas eram os únicos recursos informativos de que se valiam os elaboradores orçamentários e os únicos elementos capazes de emprestar ao orçamento um ligeiro cunho de racionalização.

No momento, porém, que se tenha em vista a elaboração de um orçamento para atender às necessidades de um país com a economia em franco estado de transformação, já não é mais admissível o emprêgo de documentação exclusivamente financeira. A proporção que o orçamento começa a evo-

luir, apresentando uma iniludível ordenação de propósitos, nos termos de um seguro planejamento, emerge para os seus elaboradores novas necessidades, muitas das quais eles só conseguem atender utilizando os recursos de uma abundante documentação econômica, à base da qual possam dar cabal desempenho às suas tarefas avaliativas.

Não vai nisso, todavia, o menor menosprezo pelo evidente valor dos informes puramente financeiros; mesmo porque, qualquer gesto esboçado no sentido de subestimá-los seria recebido com justas e inevitáveis restrições, dada a valia de sua utilidade como elementos básicos para as finalidades de previsão e controle. O certo porém é que, a nossa experiência com o manêjo desta categoria de informes já nos fez compreender que com o seu concurso exclusivo raramente atingimos os objetivos desejados. Eles carecem de informes complementares geralmente fornecidos por uma outra espécie de documentação, cujos registros se encontram inseridos na memória de cada funcionário integrante da equipe operatória. Trata-se de um tipo singularíssimo de documentação, dificilmente definível, mas que, por se encontrar integrado no patrimônio cultural de cada servidor é freqüentemente designada por documentação invisível. Esta documentação de incontestável valor é obtida através de leituras as mais variadas, e, muitas vezes resulta de observações diretas dos fenômenos. O fato é que ela tem se impôsto decisivamente na correção de erros que a simples utilização das estatísticas financeiras, na certa, conduziria os operadores a perpetrar.

Em face disso, e tendo em vista, sobretudo as transformações por que tem passado o conceito de orçamento, conceito que na hora presente reúne numa síntese admirável o sentido dinâmico e o próprio destino da administração hodierna, por tudo isso, repetimos, seria absurdo pensar-se nos trâmites de sua elaboração sem se ter em vista u'a mais vasta amplitude documental, expressa em elementos informativos diversificados, capazes de proporcionar uma sólida base de ação, de elevado teor qualitativo, e pois, de incontestável idoneidade.

Assim, para que o orçamento logre se afirmar, na prática, como um verdadeiro plano de trabalho expresso em termos monetários, para que possa ser tido como um efetivo plano de ação gerencial, um eficiente instrumento de administração e, em suma, possa se ajustar ao espírito daquela esplên-

da definição do Presidente Roosevelt (1) — um documento que exprime em termos de dinheiro o que o Governo faz para o povo e o com que o povo contribue para o Governo — para que possa ser tudo isso e algo mais, torna-se mister que tudo se emprenda no sentido de assegurar aos trabalhos de sua elaboração o concurso de uma documentação ampla e variada.

Por outro lado, é preciso não perder de vista, na hierarquização dos informes documentais, o ponto de partida que é, precisamente, os informes de natureza política, alusivos aos propósitos governamentais. E' excusado lembrar que eles imprimem rumos a tôdas as realizações, condicionando-as ao império do pensamento governamental. Constituem, por assim dizer, a palavra de ordem, condensam as diretrizes substantivas que, em alguns países, como os Estados Unidos da América do Norte, chegam a envolver a totalidade das atividades nacionais (2). Não há dúvida que êste aspecto do problema é de importância capital para o sucesso do chamado instrumento de administração, pois a posse de seu conhecimento concorre para enlargar consideravelmente o ângulo visual dos equacionadores dos problemas administrativos do país, para dar-lhes uma perspectiva mais nítida e proporcionar-lhes uma visão mais segura do conjunto das necessidades nacionais, para a solução das quais terão que agir, tendo em vista o critério de hierarquização e prioridades contidas nos aludidos informes.

Outro ponto não menos importante é que se relaciona com a organização e métodos de trabalho do Governo. A experiência nos tem ensinado que os países que não consagram a êstes aspectos a devida atenção passam pelo dissabor de verificar que a totalidade de seus esforços se exercem no vácuo, em detrimento da elaboração do plano de trabalho. E não é só. Organização defeituosa e métodos de trabalhos condenáveis bastam, para comprometer todo o processo de elaboração orçamentária.

Ainda de referência a tais informes, no que concerne às condições da base física, para a qual o orçamento é preparado, sabe-se que eles devem ser

(1) *Mensagem Orçamentária* de 3-1-1940, artigo de Catheryn Seckler — Hudson, in *Separata da Revista do Serviço Público*, Ano VIII, Vol. III, n. 3, pág. 36.

(2) RICHARD LEWINSOHN — "*Orçamento governamental e orçamento nacional*", in *Revista do Serviço Público*, Ano VIII — Vol. IV — n. 3, dezembro de 1945 — páginas 27 e segs.

múltiplos e precisos. Nêste particular, são de incalculável valor os resultados oriundos dos inquéritos econômicos, as observações dos relatórios, os levantamentos censitários, as monografias, a legislação, e, em síntese, a disponibilidade de uma bibliografia especializada, de cujas páginas os servidores públicos possam extrair os conhecimentos teóricos de que tanto carecem para poderem contribuir para a perfectibilidade do sistema orçamentário.

Devemos ainda enumerar como partes integrantes dessa indispensável documentação os conhecimentos sôbre a extensão e norte da política governamental, entendido o primeiro termo na acepção de síntese numérica de tôdas as palpitações da vida coletiva de dadas regiões do país, assim como a sua medida exata e as informações sôbre a jurisdição do govêrno. Vê-se, pois, que essa documentação ideal representa a síntese de tôda a atividade do Govêrno, por êle próprio exercida. Não compreende apenas aspectos da legislação tributária, não exige sômente a contribuição das estatísticas financeira, econômica ou atuarial, mas faz questão de englobar tudo que direta ou indiretamente se reporte às políticas em vias de execução ou as que se encontram em estado de elaboração.

Eis, pois, a documentação de sentido superior, destinada a exercer as mais salutareas influências, a produzir os melhores efeitos no espírito daqueles sôbre cujos ombros recaem as pesadas responsabilidades de elaborar um orçamento que se afirme, pragmáticamente, como um eficiente plano de trabalho da empresa governamental.

No setor da receita a influência da documentação disponível tem se afirmado de modo satisfatório. Basta observar que o erro percentual de nossas previsões, a partir do ano marco — 1938 — é perfeitamente aceitável, do ponto de vista técnico. Note-se que as informações utilizadas foram apenas boas estatísticas financeiras, e, sobretudo, a documentação personalíssima dos elaboradores. O fato é que, antes da data mencionada, o erro das previsões ascendia, por vêzes, até 40% e, freqüentemente, mais de 20%. E isso porque a praxe generalizada para a avaliação da receita prescrevia a média da arrecadação efetiva, nos três últimos exer-

cícios financeiros encerrados, como o método mais adequado.

No que se refere ao setor da despesa, ou seja, quanto às necessidades orçamentárias para o futuro, observamos que a documentação para a elaboração orçamentária nem sempre constituiu preocupação de parte da maioria dos administradores do passado. No entanto, de acôrdo com a abalizada opinião de Harley Lutz “o planejamento e o contrôle das despesas públicas exigem pesquisas contínuas acerca de problemas de govêrno, custo dos serviços públicos e eficiência alcançada na execução dêsses serviços. O órgão do orçamento deve ter uma divisão devotada à coleta permanente de fatos, como base da formulação do programa da despesa” (3).

A prática de se elaborar o orçamento da despesa na base dos gastos dos anos anteriores não deve ser considerada operação realizada à vista de documentação eficiente. Êstes gastos podem servir como elementos subsidiários, como pontos de referência. No entanto, para que as estimativas das despesas adquiram consistência e possam apresentar resultados mais reais devem se basear, como ensina Harley Lutz, em padrões de serviços e preços de custos e não simplesmente nos gastos dos anos anteriores. Tais gastos não podem indicar as falhas da administração, mas podem, por outro lado, contribuir para a repetição indefinida de erros, assim trate-se de organização defeituosa. O que equivale dizer: que os elaboradores do órgão central orçamentário da despesa devem dispor de uma documentação que os habilitem a julgar da eficiência dos planos de trabalho submetidos à sua revisão, pelas diversas repartições (4).

Em conclusão, como aludimos de início, a documentação, quer para a receita quer para despesa não deve ficar restrita aos dados estatísticos. Os relatórios, inquéritos, estudos, monografias, legislação e uma seleta bibliografia, não devem ser ignorados por quem detem a responsabilidade de dar cabal desempenho à tarefa complexa da elaboração orçamentária.

(3) *Public Finance* — D. Appleton Century C.^o — N.

(4) *Op. cit.* — págs. 372 e segs.
York, 1936 — pág. 189.