

PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO GERAL BRASILEIRA

ORÇAMENTO

O orçamento e as atividades de Planejamento

José V. O. Martins

AS relações entre o orçamento anual e as atividades de planejamento, para se tornarem compreensíveis, exigem uma providência preliminar: uma apreciação da extrema mobilidade do conceito de orçamento através das tempos. E não é só. Para se firmar um juízo, para se assumir uma atitude consciente, cumpre, antes de mais nada, precisar qual o tipo de orçamento que se tem em vista correlacionar com as atividades típicas dos órgãos autônomos de planejamento.

Com efeito, não é possível encontrar-se similitude de operações e objetivos entre as funções do orçamento anual e as atividades planificadoras dos órgãos autônomos, máxime, quando em causa um orçamento considerado como um simples relacionamento de receitas e despesas, para um determinado período, um balanço puramente contábil, um documento contendo um quadro de inertes algarismos concernentes às receitas a realizar e às despesas a serem efetivadas, ou seja, um orçamento entendido apenas como uma autorização outorgada, por quem de direito, para a realização das despesas e recolhimento das receitas públicas, segundo entendia Leroy-Beaulieu (1). Dentro desta concepção, estreita e anacrônica, conforme o próprio julgamento de Gaston Jéze, torna-se inviável, como assinalamos de início, qualquer tentativa de lobrigar-se correlação aceitável entre as tarefas realizadas pelos técnicos do orçamento e as que caracterizam as atividades dos órgãos autônomos de planificação. Em síntese, todos os conceitos que emprestam aos aspectos exclusivamente financeiros do orçamento, qualquer margem de preeminência, relegando para os planos secundários os administrativos, ou

(1) *Traité de la Science des Finances* — Paris — ed. de 1912, pág. 12.

seja, o plano de realizações, é óbvio que não são suscetíveis à comprovação dêsse íntimo relacionamento que de fato sabemos existir entre essas duas ordens de funções eminentemente governamentais.

A propósito, o próprio E. A. Buck, ao referirse ao conceito contabilístico do orçamento, lhe nega, sem mais preâmbulos, a propriedade de *budget* e o faz de modo a não deixar dúvidas, a respeito se exprimindo através da seguinte frase: *what passed for a budget* (2). Êsse manifesto descaso do autor nomeado não se funda em motivos de simples rivalidades de correntes, em insopitável desejo de crítica malsã. Muito pelo contrário, tanto o autor como uma pleiade de outras autoridades na matéria (3) verificaram ser improcedente o caráter de exclusiva preponderância emprestado aos aspectos financeiros do orçamento e simultâneamente chegaram à conclusão de que tal preeminência, na realidade, cabe aos aspectos administrativos, sem que isso, fazem questão de frisar, implique numa anulação da importância do facies financeiro do problema.

Assim é que da idéia de simples balanço de despesas e receitas o orçamento passou a ser reconhecido como um plano financeiro, como um plano de ação, como um programa de despesas, como um plano de administração. À idéia de simples quadro avaliativo de despesas e receitas sucedeu e firmou-se a de plano de trabalho, até que, mais pròximamente, H. Walker (4) trouxe

(2) *The Budget in Government of Today* — Nova York, 1934, pág. 46.

(3) W. F. Willoughby, Shirras, Pfiffner, L. D. White, Jéze, Englis, H. Walker, A. Buehler, Lutz, etc., etc.

(4) *Public Administration in the United States*, New York, 1937.

ao novo conceito o sólido contingente de suas pesquisas, quando ensinou que o orçamento deve ser considerado mais que um plano de despesa para um dado período fiscal equilibrado com um projeto de prováveis rendas para fazer face a tais despesas. A verdadeira concepção do orçamento, acrescentou, é de um plano de trabalho para o governo, expresso em termos de dinheiro que deve ser obtido e gasto a fim de que o trabalho possa ser realizado. E não esqueceu de salientar, o que é particularmente muito importante, que o *plano de trabalho é básico; o financeiro, secundário.*

Contudo, é preciso ter em vista que a simples descoberta da preeminência do aspecto administrativo sobre o básico não é suficiente e nem encerra o poder de transformar o orçamento no instrumento ideal de administração. Este estágio evolutivo de seu desenvolvimento está condicionado a uma série de fatores dentre os quais avultam, pela sua importância, os que dizem respeito à organização, aos métodos de trabalho adotados e a qualidade do pessoal empregado em sua elaboração e execução. Na base da conjugação destes fatores, e só então, poder-se-á atingir aquela etapa almejada, no império da qual o plano de administração possa ser tratado de acordo com diretrizes previamente estudadas e definidas. E só assim lograremos transformar o orçamento em instrumento de coordenação das atividades do grupo a que é destinado e por seu intermédio chegaremos a conseguir os maiores resultados positivos esperados.

No que interessa ainda ao grau de correlação entre as tarefas afetas à responsabilidade dos técnicos orçamentários e os problemas tratados pelas entidades autônomas de planejamento uma coisa é fundamental: o preparo do orçamento pelo Executivo. Isso não importa numa caprichosa reação, destinada a recuperar o incontratável poder de absorção do Executivo. Neste ensejo, o movimento visou o reconhecimento de situação e condições indiscutíveis do Executivo em face do problema eminentemente técnico. Não vai nisso o mínimo desaprêço ao Legislativo, corpo de constituição eminentemente política. É que o Executivo, premido pela própria natureza das funções que alargaram o âmbito da competência do Estado procurou equipar-se como um aparelhamento muito mais adequado, destinado a solucionar os

problemas que no momento ainda empolgam a administração. É que esses problemas, embora não percam a sua transcendência política exigem um tratamento técnico todo especial.

Sobre a matéria existe uma substanciosa literatura, não padecendo, pois, a menor dúvida a respeito do caráter executivo do orçamento. A propósito, já em 1861, no ensaio *Representative Government*, Stuart Mill chegara à conclusão de que aos legislativos compete controlar, deliberar, mas não administrar. E adiantou que não obstante reconhecer que os negócios públicos não encerram mistérios isotéricos acessíveis apenas aos iniciados, sua administração requer uma técnica distinta, baseada em conhecimentos especializados e na luz da experiência. E, afinal, declarou que já divisava na administração pública um conjunto de desconhecimentos técnicos suficientes para dar conteúdo a uma profissão.

A vista desses estudos modificou-se substancialmente o papel do Chefe Executivo no esquema geral da Administração Pública. Assim, de simples encarregado de velar pela execução das leis ascendeu à posição de superintendente da administração do país, de chefe geral dos negócios públicos. Daí a decisão de se encarar o orçamento não mais sob o aspecto exclusivamente financeiro, mas também sob o ângulo de seu aspecto fundamental, o administrativo, pois ao Chefe Executivo, na qualidade de administrador geral, é atribuída a incumbência inçada de graves responsabilidades de formular o plano de trabalho, previamente delineado.

Pôsto o problema nestes termos, examinemos mais de perto os pontos de intercessão das duas ordens de atividades, por nós consideradas como genéricas e singularizadas, correspondendo, respectivamente, às dos órgãos autônomos de planejamento e às dos responsáveis pela elaboração do plano de administração.

Inicialmente, devemos confessar que não vemos, na prática, possibilidade de assegurar viabilidade aos projetos preparados pelos órgãos autônomos de planejamento se deles não tomam conhecimento os técnicos encarregados dos planos de trabalho orçamentário. Em outras palavras, se tais projetos são propostos em inteira desconexão com o programa anual de trabalho do governo, não há como prever-se a sua afirmação. É que a experiência tem demonstrado que grande parte dos pla-

nejadores prima por não se inteirar das fases do processo orçamentário anual. Tal atitude, além de incompreensível e implicar num descaso injustificável, não deixa de revelar certa ausência de acuidade, mais do que nunca imprescindível à própria natureza do gênero de atividades, praticadas por esses órgãos. Acresce ainda que em desabono à linha de ação e posição dos mesmos, verifica-se, de um lado, o fato de não atentarem para a crescente importância adquirida pelo orçamento moderno, considerado como plano de ação futura, e do outro, a lamentável perda da excelente oportunidade de imporem ao exame e ao aprêço dos elaboradores do plano de trabalho governamental às linhas fundamentais de seus projetos. Isto indica que os planejadores não têm sabido aproveitar o momento mais propício para apresentar suas idéias, qual seja, a fase da elaboração da proposta orçamentária, e agitá-las com sabedoria, obtendo a consagração dos projetos que as mesmas substanciam. Não resta dúvida que a ocasião em causa é a melhor e a mais objetiva, pois representa o meio mais rápido de conseguir a adesão dos que se encontram em condições de influir e, conseqüentemente, contribuir para a consignação dos projetos, ou parte proporcionais dos mesmos, no plano de trabalho anual do Governo. Isso não quer dizer que os planejadores profissionais devam renunciar à idéia de associar o grande público na campanha das soluções alvitradas. Nada existe mais louvável do que buscar-se no seio do próprio povo esclarecido motivos de inspiração, em forma de apoio para a consecução de uma obra inadiável e de profundo interesse nacional. Entretanto, para contornar a natural morosidade deste processo democrático e conjurar as desvantagens da caduquice dos planos que, com o perpassar dos tempos, vão perdendo rapidamente a sua atualização, conviria que os planejadores não perdessem de vista a importância do administrador, a influência de sua opinião e a autoridade de suas decisões nos conselhos administrativos. A relegação desta realidade contundente vale por uma demonstração que define a atitude mental dos planejadores em relação à gênese da política governamental, para determinado período. E essa atitude não tem outra tradução: alheamento. Desconhecimento dos planejadores quanto à fixação do programa governamental. Não sabem que o mesmo resulta, na

atualidade, da decisiva interferência dos homens que dirigem e executam os programas públicos e não da autoridade direta dos técnicos ou dos órgãos isolados e autônomos de planejamento. Uma conclusão lógica se impõe: técnicos de orçamento e planejadores devem se dar às mãos e inaugurar um novo sistema de trabalho, alicerçado na mais íntima cooperação. Não é que nos inclinemos a admitir que sem o concurso valioso dos planejadores o orçamento venha a perder a sua característica fundamental de plano de administração. A aceitação dessa hipótese implicaria em negar aos programas de trabalho das repartições governamentais o cunho de planejamento, no bom sentido da expressão. Também não nos ocorre a idéia de subestimar o produto das atividades planificadoras, a curto termo, dessas repartições, porque, se o fizéssemos, estaríamos implicitamente admitindo a exclusividade do exercício de tais atividades por órgãos autônomos de planejamento. Por outro lado, não se deve, igualmente, subestimar o trabalho realizado por esses órgãos autônomos de planejamento.

Nesta altura, convém ser dito que a solução que mais ausculta e interessa ao aperfeiçoamento da técnica orçamentária, reside, justamente, como já deixamos transparecer, no advento de um mais íntimo entrosamento entre essas duas ordens de atividades governamentais. Um bom orçamento muito depende da qualidade dos projetos oferecidos pelos órgãos planejadores autônomos. Estes costumam encarar o problema em sua universalidade. Aqueles, operando sob um ângulo muito mais reduzido, muito mais fechado, carecem dos elementos de aclaração necessária ao difícil mister de hierarquizar, entre as múltiplas demandas, justamente os problemas de mais premente solução.

Como se vê, a administração dos programas de governo, através do planejamento, encontra a necessária suplementação nas funções orçamentárias. Planejamento e técnica orçamentária são duas fases complementares de um mesmo processo, valores de um mesmo binômio. Deste modo, o que na prática se observa é que os resultados dos esforços dos planejadores são bem caros aos responsáveis pela elaboração orçamentária. As soluções encontradas por aqueles devem ser de extrema utilidade para estes, máxime, quando enfrentam problemas assás complexos. Além

disso, os técnicos orçamentistas que se acostumaram a distinguir os imperativos factuais da possível situação ideal sabem perfeitamente emprestar ao contingente, sob a forma de informes e subsídios provindo dos órgãos específicos de planejamento, o valor que incontestavelmente encerram. E sobretudo, conhecem, por experiência própria, como tais informes e subsídios logram se afirmar como guias incomparáveis no exame dos trechos intrincados das propostas das unidades administrativas. De tudo isso se conclui que os técnicos orçamentistas conscientes não podem deixar de acolher todo e qualquer contingente aproveitável oriundo dos planejadores, passando a utilizá-lo sempre que as oportunidades forem surgindo. Só a perspectiva desta certeza assegura aos projetos traçados pelos planejadores aquela viabilidade a que de início nos referimos, evitando-lhes o recurso moroso do apelo ao público, cujo sentido *imediatista*, diga-se de passagem, visa, nada mais nada menos, do que provocar um refluxo de opinião, em direção dos poderes competentes, sob a forma de pressão política.

O ponto delicado, como logo se percebe, diz respeito justamente ao processo de concretização dos empreendimentos planejados, de seus respectivos veículos, maxime, quando focaliza um plano de obras públicas a ser executado, a longo prazo, ou seja, em mais de um exercício financeiro. E isso acontece, geralmente, quando as obras públicas são de grande porte. Assim sendo, é claro que a sua construção deve obedecer a um plano meticuloso e escrupulosamente traçado com determinação de precedência, do ponto de vista dos interesses coletivos e dos respectivos meios de financiamento. Quando para estes não são recomendados os recursos clássicos do empréstimo, ou de participação, nos empreendimentos de natureza mista, claro que a sua efetivação far-se-á mediante os recursos normais do orçamento governamental. Aí então é que o problema se delineia em face dos princípios que informam a técnica orçamentária.

Não pretendemos, nos estreitos limites do presente artigo, abordar o aspecto dos difíceis problemas ligados às diferentes formas de financiamento aplicáveis a esses planos, nem tão pouco ressaltarmos as profundas conseqüências decorrentes da concretização dos mesmos. O que temos em vista é dar uma ligeira idéia da necessá-

ria relação existente entre as atividades dos órgãos autônomos de planejamento com o orçamento anual.

É sabido que todos os autores, por unanimidade, recomendam o planejamento a longo termo, principalmente no tocante às obras públicas. É preciso ver nêsse recurso o melhor remédio contra as inconveniências oriundas do conservadorismo exagerado do orçamento, traduzido em acentuada tendência à rotina, atitude de um certo modo e até certo ponto coerente, dada a sua condição de instrumento da administração do Estado, cujas funções, como não se ignora, seja qual fôr o objetivo, não perdem o sentido do permanente e do constante. Não obstante, sempre que as obras planejadas tiverem que ser executadas, mesmo a longo prazo, à base dos recursos normais do govêrno, o plano deixa de atingir sua finalidade, segundo acentua A. E. Buck, se não é incluído no orçamento anual. No entender dêste financista o traçado completo do plano deve mesmo constar do orçamento geral, em anexo, não sob o caráter anômalo de *orçamento paralelo* ou *especial de obras*, infringindo flagrantemente os princípios basilares da unidade e da universalidade orçamentárias, mas simplesmente a título de documento informativo, esclarecedor da política governamental, em seus íntimos detalhes.

Os orçamentos paralelos e extraordinários têm sido bastante malsinados por todos os estudiosos que buscam preservar as finanças públicas, pelos meios ao seu alcance, do tremendo caos que estes recursos anômalos costumam provocar. Os seus propugnadores, porém, alegam entre outras razões, à guiza de justificar a sua prática, as dificuldades que o regime orçamentário de exercício antepõe ao emprego, em tempo útil, das doações outorgadas para execução das obras, dificuldades que, em regra, determinam quando não a paralisação total, pelo menos o retardamento das mesmas, encarecendo-as e provocando a insubsistência das previsões do preço de custo. Verifica-se, então, que a solução adotada, para contornar a citada dificuldade, aliás, simples detalhe de ordem técnica, acabou por se constituir, substancialmente, em defesa contra a possível descontinuidade da execução do programa de administração governamental. Quanto à primeira parte, ao problema do emprêgo, em tempo útil, das dotações, vê-se, como já foi referido, que se trata de

uma simples questão de técnica, solucionável à proporção que a evolução orçamentária fôr se acentuando, e que não deve pois servir de pretexto à infração dos princípios básicos que norteiam o orçamento; no tocante à defesa contra a possível descontinuidade do programa, a trajetória e a tradição do órgão central orçamentário se afirmam como suficientes garantias em prol da manutenção da linha de ação governamental. Para tanto, basta que os planos sobre os quais é calçado o programa de administração, hajam sido delineados pelos órgãos autorizados, em perfeita comunhão de vista, e sob a supervisão final do órgão orçamentário central. No que se refere, porém, a sua inclusão no orçamento anual é questão que depende apenas da perfectibilidade do planejamento e da verificação e julgamento ulterior de sua premência e oportunidade.

Em conclusão, sabe-se agora que os próprios planejadores já não têm dúvidas sobre o caráter de *plano* do orçamento e não ignoram que para se obter um orçamento aceitável é preciso que este se alicerce em um bom planejamento. No dia em que não se registrar mais controvérsias sobre as atividades e funções eminentemente governamentais dos órgãos planejadores autônomos, e que se tiver a certeza de que somente o aspecto mais amplo e mais genérico de suas tarefas o distingue das funções e processo orçamentários, a sua vitalidade e o seu prestígio se projetarão acarretando benefícios incalculáveis à racionalização dos empreendimentos gerais do governo. Mas tudo isso, convém não esquecer, só será viável à base daquela íntima cooperação referida, entre as funções dos órgãos planejadores autônomos e as dos técnicos encarregados da elaboração do programa anual da administração.

ORGANIZAÇÃO

Dados sobre a evolução da Teoria do Planejamento

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

PARECE que o fulcro da teoria administrativa de Fayol é a *previsão*.

Tentemos demonstrar a plausibilidade deste ponto de vista, à guisa de introdução ao assunto principal de nosso artigo.

A exposição da teoria de Fayol inicia-se, como é sabido, com o postulado (postulado: em sentido lógico — o que se considera como fato reconhecido, como axioma) de que

“o conjunto das operações que as empresas realizam pode dividir-se em seis grupos” (1).

a saber, operações técnicas, operações comerciais, operações financeiras, operações de segurança, operações de contabilidade, operações administrativas.

Da simples natureza das funções, evidente nas próprias denominações destas, decorre a imediata redistribuição dos seis grupos por três grupos mais complexos;

- 1) operações finalísticas — técnica e comercial;
- 2) operações subsidiárias — financeira, de segurança, de contabilidade;
- 3) operação básica — administrativa.

A operação administrativa a considerar-se básica abrange só uma parte do conteúdo do conceito formulado por Fayol, isto é, a determinação do programa geral de ação da empresa, a formação do moral do corpo social, a coordenação dos esforços, a harmonização dos atos. A outra parte — a organização — recai no grupo das operações subsidiárias.

Usámos o termo *subsidiárias* em sentido apenas discriminativo, não lhe emprestando, pois, nenhuma significação de valor. De modo mais claro,

(1) FAYOL, *Administration Industrial y General*, B. Aires, 1942, págs. 19 e 20.